

LA ETAPA CASTIELLA Y EL FINAL DEL RÉGIMEN

en : J.TUSELL, J.AVILÉS y R.PARDO (Eds.): La política exterior de España en el siglo XX Madrid, Biblioteca Nueva-UNED, 2000, pp.341-370

ROSA PARDO SANZ

Desde 1957 hasta la muerte del dictador la posición internacional del estado franquista iba a seguir mejorando. Se avanzó en la línea de normalización y apertura exterior; una evolución inducida, no sólo por la lógica de la Guerra Fría, sino por las circunstancias económicas del Régimen y por la necesidad de responder a los nuevos retos del sistema internacional. El fracaso de la autarquía obligó a liberalizar la economía y a buscar financiación internacional. Fue preciso contactar con las organizaciones económicas internacionales y reaccionar ante el riesgo de que los logros de la creciente integración europea dañasen los flujos comerciales, turísticos y migratorios que se iban estableciendo con el continente. La vorágine descolonizadora impuesta por las Naciones Unidas obligó a aceptar, con la máxima renuencia, la independencia de Marruecos y Guinea y, finalmente, conllevó la dejación de Sáhara; el ensayo de explotar ese mismo clima en el tema gibraltareño no dio resultado. Se intentó, también, aprovechar la coexistencia y, luego, de la distensión. El relajamiento de la tensión internacional propició que pequeñas y medianas potencias de cada bloque pudieran, al menos, plantearse líneas políticas menos supeditadas a la superpotencia hegemónica respectiva; si bien, los ejercicios de independencia, en el caso español, no fueron comparables a los de la Francia gaullista, el modelo imitado.

Así mismo, intereses comerciales y financieros contribuyeron a flexibilizar la posición de muchos gobiernos europeos hacia el Régimen. A su vez, el crecimiento económico de estos países sirvió de acicate al cambio económico español; su clima de paz social, con el patrón de estado de bienestar, influyó en los tecnócratas franquistas y su permanente presión política coadyuvó al aperturismo.

Por otra parte, muy pocas veces en la historia de la política exterior española la figura del Ministro de Asuntos Exteriores ha marcado de manera tan decisiva la trayectoria diplomática del estado como entre 1957 a 1969, de ahí el título de este capítulo. Sin menospreciar el resto de los condicionantes y actores implicados (en especial los impuestos por la dictadura), la personalidad y las ideas de Fernando M^º Castiella fueron determinantes en la definición y ejecución diplomática de aquel tiempo. Durante su mandato se dejaron diseñados unos objetivos y alternativas de política exterior que tuvieron continuidad incluso después de 1975 y se avanzó en el proceso de especialización y profesionalización del aparato diplomático.

No obstante, si el balance en noviembre de 1975 mostraba zonas de luz, predominaban las sombras. La economía española estaba bastante integrada en el mercado mundial, pero la inflexibilidad política del núcleo duro del Régimen había sido el obstáculo insalvable para una plena normalización internacional. El veto político europeo contra el Franquismo nunca se levantó, lo que mermó las posibilidades de escapar a la dependencia del lazo norteamericano y de participar más tempranamente en las instituciones de integración europea. En otras áreas los resultados a la muerte de Franco no eran tampoco halagüeños: el asunto de Gibraltar estaba bloqueado, las relaciones con Guinea y, sobre todo, con Marruecos estaban envenenadas, el

trato con la Santa Sede se había agriado en los últimos años y los frutos de las políticas árabe e hispanoamericana eran muy limitados. Las páginas siguientes intentan dar cuenta de este frágil proceso de reinsertión internacional llevado a cabo por el Franquismo.

La crisis de febrero de 1957

Pese a los espectaculares éxitos de los años anteriores, en 1956 la situación del Régimen se había tornado, de nuevo, complicada: estancamiento económico, conflictos universitarios y laborales, aparición de grupos críticos en el falangismo y en el catolicismo progresista, malestar en el ejército por el deterioro de sus condiciones profesionales y por la apresurada independencia de Marruecos. Para salir de ese atolladero, Franco desechó el proyecto que le ofrecía Arrese (garantizar la hegemonía política al aparato del partido único), porque soliviantaba a monárquicos, militares y católicos¹. Prefirió seguir el consejo de Carrero. Optó por un gobierno equilibrado, que incluyera profesionales, técnicos capaces de modernizar y reorganizar la administración y de sacar a la economía de su penosa atrofia. El nuevo grupo de tecnócratas, como pronto se les llamará, incorporó el propósito añadido de dotar al Régimen de un ropaje constitucional presentable y de encauzar un proyecto monárquico a medio plazo para eludir las incertidumbres de la sucesión.

Castiella, el nuevo ministro de exteriores, encajaba bien en ese esquema. No por casualidad había llegado hasta allí como el candidato de Carrero para sustituir a Artajo. Podía ser contemplado como una especie de tecnócrata de la diplomacia. Como catedrático de derecho internacional, con acreditada experiencia como embajador -primero en Perú y luego ante el Vaticano-, su competencia para el cargo era indiscutible. Compartía con la emergente familia tecnocrática la búsqueda de la máxima eficacia del aparato del estado y la confianza en la viabilidad de un mayor pragmatismo en su acción. Creía en la posibilidad de modernizar el Régimen adaptándolo al paso de las naciones occidentales más avanzadas, sin estorbo de las diferencias ideológicas. Era como ellos un monárquico -juanista, por más señas-², que había estado muy cerca del círculo de *Acción Española* en su juventud. Todas estas coincidencias, sin embargo, no evitaron las divergencias que, a no mucho tardar, surgieron entre Castiella y el grupo tecnocrático, derivadas en buena medida del temprano enfrentamiento del ministro con Carrero, el gran mentor de los tecnócratas.

El relevo de 1957 en Asuntos Exteriores tampoco constituía una agresión para el sector falangista. Castiella había tenido su etapa *azul*, de euforia germanófila. Coautor de *Reivindicaciones de España*, había luchado durante unos meses en la División Azul; un bautismo de fuego imprescindible para quienes, como

¹ S.PAYNE, "De la posguerra a la tecnocracia, 1939-1959", en R.*La época de Franco, 1939-1975*, Madrid, 1996, pp.82-85 y P.PRESTON, *Franco*, Madrid, 1993, p.791; J. TUSELL., *Franco y los católicos*. Madrid, 1984, pp. 250-63 y 297; J.M.AREILZA, *Memorias exteriores, 1947-1964* Barcelona, 1984, pp.14, 112 y 128; M.FRAGA *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, 1980 y L.LOPEZ RODO *Memorias*, Barcelona, 1990, pp.165 y 263; *La larga marcha hacia la Monarquía*, Barcelona, 1978, pp.124-135 y *Memorias. Años decisivos*, Barcelona, 1991, p.75.El juicio de la prensa internacional sobre el cambio de gobierno, percibido en general como de tendencia más liberal en APG. JE. 24/2.3

² Según testimonio de su hermana, M^{te}Teresa Castiella: había conocido a D.Juan en los años treinta, durante una estancia en Cambridge.

él, no habían combatido en la guerra civil. Como recompensa, fue honrado primero con el nombramiento de Delegado Nacional de Falange Exterior (puesto al que renunció) e, inmediatamente, de Director del Instituto de Estudios Políticos, labor que ejerció entre 1943 y 1948 con un criterio de equilibrio en lo referente al juego de las familias políticas. En todo caso, su identidad básica era la establecida con el catolicismo político, dado su temprano compromiso con los propagandistas de Acción Católica, su participación periodística en *El Debate* y su directa colaboración con el círculo político que Martín Artajo encabezó desde 1945³.

Su labor no iba a ser fácil. Desde el punto de vista de la política exterior, en febrero de 1957 se habían empezado a constatar las limitaciones de la integración internacional del Régimen. Los acuerdos con Estados Unidos, el Concordato y la admisión en Naciones Unidas colmaban ciertas aspiraciones políticas, pero no resultaban satisfactorios desde otras perspectivas. Por ejemplo, no resolvían las necesidades de seguridad del estado. En relación con los acuerdos de 1953, las bases militares estaban casi terminadas, ya eran operativas. Supuestamente, el territorio español quedaba protegido por el paraguas nuclear norteamericano, pero el gobierno español no disponía de mecanismo alguno para activar tal defensa. Además, la noticia del lanzamiento del Sputnik, significaba un peligroso avance en balística que aumentaba el riesgo de un ataque nuclear directo desde la URSS. Y, aun cuando estuviera asegurada la cobertura norteamericana en caso de guerra atómica total, el problema se planteaba frente a un conflicto regional. La independencia de Marruecos no se había cerrado con unos acuerdos fronterizos sólidos y el irredentismo marroquí se iba a manifestar de inmediato. Dada la obsolescencia del material militar disponible y la falta de operatividad del ejército español, el peligro del Sur volvía a ser real. Como se vio en unos meses, ni la ayuda militar estadounidense era segura ante la contingencia de un ataque a Ifni, Sahara, Ceuta o Melilla, ni se podía afrontar una guerra en solitario; sobre todo, si la hipótesis que se manejaba era que Marruecos llegara a conseguir ayuda soviética siguiendo el ejemplo nasserista. En fin, las contrapartidas militares allegadas de los acuerdos de 1953 sólo habían abierto el proceso de modernización técnica del ejército, pero no colmaban las expectativas militares y económicas oficiales. Hasta el ex-ministro Artajo se mostraba insatisfecho con los frutos de los Acuerdos de 1953; al igual que los círculos militares, cuya opinión era tan estimada por Franco⁴.

La otra fuente de frustraciones procedía de Europa Occidental. Las relaciones se habían restablecido (había embajadores y acuerdos comerciales) pero eran muy frías. No había visitas oficiales de alto nivel, ni el más mínimo intercambio de información. En algunos casos se arrastraban contenciosos

³ R.PARDO: "Fernando M^a Castiella: pasión política y vocación diplomática", en *Historia Contemporánea*, (Bilbao), nº15 (1996), pp.225 y ss.

⁴ En 1957 las bases tenían capacidad de ser utilizadas en caso de emergencia, almacenaban material nuclear muy probablemente y podían actuar como conjunto militar complementario a la OTAN. También funcionaba el sistema de aprovisionamiento rápido del oleosucto que comenzaba en Rota. Vid. MARQUINA, A. *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, 1986, pp.700-17, 734-59; ROVIRA, J.J. "Franco y la política exterior", en *El legado de Franco*, p.440; VIÑAS, A. *Los pactos secretos...*, pp.308-17; "El valor de los Convenios para nosotros, 20--1-61", en AMAE, R-11948/6; A.MARTIN ARTAJO, en *Ya*, 24-11-1958; F.TERMIS, "Algunas consideraciones en torno a las relaciones hispano-norteamericanas en los años 50", en *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, t.8, pp.195-245; J.TUSELL, *Carrero.*, pp.303-4

bilaterales de la etapa de la II Guerra Mundial y la economía española aún no ofrecía suficientes incentivos como para que las democracias europeas se interesasen por elevar el perfil de la relación política. Si se pretendía afrontar una reforma económica, para la que haría falta abundante ayuda financiera y técnica internacional, había que conseguir mayor fluidez en los contactos europeos. De momento, el grado de aislamiento de la economía española hacía improbable su integración en las organizaciones económicas internacionales y remota la posibilidad de engarzarse con la construcción económica comunitaria, que nacía ese mismo año

Con respecto a las políticas regionales, los resultados eran más bien pobres, pese a la pomposidad con que el Régimen exhibía sus pequeños éxitos. El proyecto lanzado por Artajo de crear una Comunidad Iberoamericana de Naciones seguía sin plasmación real cuatro años después, sobre todo en el ámbito económico. Las relaciones con Argentina llevaban bajo mínimos desde 1949 y los esfuerzos del Instituto de Cultura Hispánica resultaban insatisfactorios. La amistad árabe continuaba siendo relevante en la medida en que las relaciones europeas se mantenían frías. Franco se había atribuido la función de actuar como una especie de influencia moderadora, una vía de contacto entre los países occidentales y los árabes. Además, presentar a España como barrera del comunismo en el Mediterráneo era una forma de agigantar su papel ante los Estados Unidos. Pero la capacidad de movimiento del Régimen era muy limitada: no podía acercarse demasiado al gran líder nacionalista árabe Nasser (como deseaban sectores falangistas y militares más radicalmente antioccidentales) porque el líder egipcio se deslizaba hacia el neutralismo y coqueteaba con la URSS. En ese momento el Régimen no se podía permitir la más mínima ambigüedad en su definición anticomunista por temor a empañar la amistad norteamericana: no se daba un solo paso sin una consulta previa a Washington. En todo caso, la división existente en la Liga Árabe, entre monarquías conservadoras prooccidentales y regímenes revolucionarios populistas nacionalistas en la estela del nasserismo egipcio, obligaba a vaciar de contenido las relaciones para no perder a ninguno de estos grupos. Los prejuicios ideológicos y el temor a la penetración soviética eran dificultades añadidas en el caso del segundo grupo de países. El conflicto del canal de Suez dejó en evidencia la inconsistencia de la política árabe: la propuesta española en la conferencia de paz de Londres, muy mediatizada por los Estados Unidos, no satisfizo a ninguna de las partes y creó desconcierto, cuando no divisiones, en el frente interno⁵. Por último, las tempranas malas relaciones con Marruecos y la ambigüedad española en el tema de la descolonización completaban la lista de contingencias negativas.

En resumen, a la vulnerabilidad militar y al “autismo” económico, había que añadir en 1957 el riesgo de sufrir un nuevo tipo de aislamiento, bien por quedar al margen de los nuevos proyectos de construcción europea, bien por efecto de las nuevas condenas que podían llegar de perseverar en la línea colonialista. Todo ello con un aparato diplomático muy poco adaptado a la creciente complejidad de las relaciones internacionales.

⁵ “Castaño a Castiella, 7/2/57”, en APG.JE, 24/2 y APG.CM O.39 (actas de la reunión del 12-4-57); A.MARQUINA “La política exterior”, en VV.AA. *Historia de España. España actual. España y el mundo 1939-1975*, pp.494-5; F.CASTIELLA, *Presente y futuro de las Relaciones económicas entre España y los Estados Unidos. Discurso pronunciado el día 1 de enero de 1959 por el Excmo. Sr.D.Fernando M^a Castiella en Bilbao*. S.l., s.i., 1959, 22 pgs

Aires nuevos en el Palacio de Santa Cruz

Con cincuenta años Castiella entraba en el gobierno y con ello hacía realidad el sueño de toda su vida: ser Ministro de Asuntos Exteriores⁶. Desde el primer momento buscó imprimir un sesgo distinto, mucho más dinámico, a la acción exterior del Franquismo. Intentó poner en marcha un programa global de política exterior que diera coherencia y planificación a la diplomacia española. No ir a remolque de la situación internacional, sino realizar una acción positiva que permitiera recuperar posiciones en el tablero internacional, incluso elaborar una cierta diplomacia preventiva para espantar sorpresas desagradables. Se planteó la necesidad de definir una política que respondiera a intereses permanentes del estado español, por encima del régimen político en ejercicio, concebidos como intereses objetivos, neutros. Aunque, al diseñarlos, no se pudiera sustraer a su propia ideología: la defensa del Régimen era, para él, básica si de lo que se trataba era de trabajar por el bien de España; de la misma forma que el anticomunismo y la doctrina católica habían de constituir los otros pilares inmutables de la acción exterior nacional.

En su condición de político católico antiliberal españolista vasco, partió de una noción organicista y *esencialista* de lo que era y debía ser la nación española, comulgando por entero con la ideología nacionalista del Franquismo. La idea matriz en torno a la cual organiza su diseño político es una imagen de España como nación madre, creadora de pueblos, con capacidad y vocación de actuar como una potencia del sistema internacional: potencia media en Europa y, quizás en el futuro, gran potencia en América, compartiendo liderazgo con los Estados Unidos⁷. Castiella creía que la situación internacional de España en 1957 no era la que correspondía a una nación de su rango, de su potencialidad geoestratégica y de su trayectoria histórica. Una vez superado el acoso liberal interno e internacional, causante de la debilidad internacional de las anteriores décadas, pensaba que había llegado el momento de iniciar una ofensiva diplomática que elevase el perfil internacional de España. La coyuntura parecía propicia por la dinámica de la Guerra Fría, más relajada desde la muerte de Stalin. Se percibía un mayor pragmatismo, una creciente desideologización de la vida política occidental. En ese clima podría ser más fácil deshacer los enquistados prejuicios *antiespañoles*, intentar recuperar independencia y lograr respetabilidad, al menos la misma consideración que merecían el resto de los países occidentales anticomunistas que carecían de credenciales democráticas.

La tarea no era sencilla. Tras cuatro años como embajador en el Vaticano sabía que, para poder avanzar, la condición necesaria era limar los aspectos menos presentables del Régimen, sus rasgos autoritarios más chocantes. Había que combatir la idea de que España vivía bajo un régimen de terror por falta de libertad religiosa y de prensa. Había que evitar gestos innecesariamente autocráticos, como las

⁶ En 1951 había renunciado al Ministerio de Educación por coherencia con lo que pensaba debía ser su trayectoria política

⁷ F.M.CASTIELLA, "Política exterior de España (1898-1960)", en *Cuadernos Hispanoamericanos*, 124 (abril 1960), pp.5-18; "España en las Naciones Unidas", en *Cuadernos Hispanoamericanos*, 166 (oct.1963), pp. 5-21; *España ante las Naciones Unidas*, Madrid, O.I.D., 1968; *Tricentenario de la Paz de los Pirineos. Discurso pronunciado el día 24 de octubre de 1959 por el Excmo. Sr.D.Fernando M^o Castiella en la isla de los Faisanes con ocasión del III Centenario de la Paz de los Pirineos*. S.I., s.i., 1959, 22 pgs;

penas de muerte por delitos políticos. Él, que no era liberal, que pertenecía más bien a la derecha del catolicismo político, creía entonces que podría bastar con un lavado de imagen parecido al de 1945 y con un trabajo mucho más profesionalizado del servicio diplomático, sin necesidad de traicionar los principios tradicionales de la política exterior franquista. Con ello, sería factible un acercamiento a la Europa Occidental que permitiera a España volver a contar en el juego diplomático europeo, estar cerca del núcleo de decisión continental; así como una relación más igualitaria con los Estados Unidos, bien a través de un acuerdo de defensa mutua o bien con ayuda económica y militar suficiente como para poner al día al ejército, dado que una integración en la O.T.A.N. -meta suprema- parecía inalcanzable, de momento. Los avances en aquellos dos frentes, a su vez, harían más fácil la apertura económica. A un tiempo, había que intentar rentabilizar lazos históricos como los mantenidos con Iberoamérica y el mundo árabe-mediterráneo. Tan inocuas amistades podían ser muy provechosas en los organismos internacionales ante los procesos de descolonización que se avecinaban (Ifni, Guinea, Sáhara). Cabía, incluso, profundizar los lazos con estas regiones explotando el deterioro de las posiciones francesas y británicas (la crisis de Suez era el mejor ejemplo), consecuencia de los procesos de descolonización, o el desencanto latinoamericano por las incumplidas promesas de ayuda económica estadounidense⁸.

Este esquema estaba bien trabado, pero adolecía de un error cardinal. Políticamente, el Franquismo era mucho más incorrecto de lo que el ministro podía sospechar. El factor de la opinión pública internacional, menospreciado casi siempre en la percepción diplomática franquista, tenía la culpa. Pronto se iba a dar cuenta de que, si la meta era una integración plena en el *club* occidental, había que avanzar en ámbitos primordiales como la libertad sindical, religiosa, de prensa, el asociacionismo, las garantías procesales y un mayor *desarrollo político*; había que abrir un proceso que chocaba de frente con la cerrazón del núcleo duro de poder franquista. No podría decirse que él fuera, de entrada, un aperturista, entre otras razones porque el centro de su atención nunca fue la política interior, pero la presión internacional hizo evidente a sus ojos la necesidad de cambios mayores y más rápidos en el Régimen. Por eso se alineó con aquellos ministros que los defendían (Solís o Fraga), a quienes a su vez ayudó, al presentar a Franco como inevitables tales avances políticos.

El dilema radicaba en que, mientras Castiella evolucionaba alejándose de su rígido antiliberalismo de décadas anteriores, Franco, con la eficaz intermediación de Carrero, no estaba dispuesto a moverse en esa dirección más allá de lo inevitable. Seguía creyendo que la trama conspirativa antiespañola se mantenía intacta: el liberalismo destruiría lo que él representaba y abriría las puertas al ateísmo y al comunismo. Su desconfianza hacia Europa no se había rebajado (“algo debemos de estar haciendo mal, cuando nos quieren en Europa”, llegó a decir) y pensaba que la descolonización acarrearía el avance del comunismo y de la revolución en Africa y Asia, amén de suponer un atentado contra la identidad nacional de las metrópolis. Diferencias doctrinales aparte, el mayor contraste entre el jefe del estado y su ministro se establecía, quizás, en el modus operandi de ambos: Castiella intentaba poner en marcha un programa planificado a partir de una acción positiva y preventiva, más acorde con el clima político de su entorno occidental; Franco, tras su

⁸ AMAE, R-7650/4-6 En este esbozo de programación general el neutralismo se plantea como una opción suicida.

experiencia en la Guerra Mundial, se mostraba dispuesto a admitir lo irremediable, pero, en su infinita prudencia, no volvería a aceptar el más mínimo nivel de riesgo. Para él lo primordial era la estabilidad de la dictadura y, en el ámbito internacional, ésta siempre estaría garantizada mientras no se debilitaran sus dos puntales básicos e intangibles: el norteamericano y el vaticano. Por eso en ambas vertientes nunca dejó mucha libertad de maniobra a Castiella, ni a sus sucesores. Siempre se mantuvo perfectamente informado; incluso participó -al menos hasta 1969- en la elaboración de las instrucciones políticas para los embajadores cuando versaban sobre aquellas dos cuestiones diplomáticas que estimaba básicas para el Régimen o que le interesaban por razones personales (la política árabe, la descolonización o el tema cubano)⁹.

En fin, Castiella diseñó una política de estado que él consideraba ajustada a las necesidades del Régimen, pero su diseño no coincidió del todo con el parecer de Franco. Ciertamente es que el *Generalísimo* se permitió transitar con timidez el camino de la apertura política, pero nunca al ritmo que hubieran exigido las iniciativas planteadas desde Asuntos Exteriores. El análisis de cómo fue encajando el proyecto del ministro en el estrecho margen de maniobra que dejó la dictadura puede servir como hilo conductor para examinar la política exterior española hasta 1969. La otra clave a considerar será la evolución del contexto internacional, que se encargó de ir abriendo y cerrando muchas expectativas. Los primeros años fueron de preparación. Entre 1962 y 1964 se realizaron apuestas ambiciosas: la tentativa de asociación al Mercado Común, combinada con el empeño de reequilibrar la relación con los Estados Unidos; dos proyectos ligados a un cierto impulso liberal por parte del Régimen que entonces no se dio. Conforme se evidenciaron las limitaciones del aperturismo, hubo que arrumbar los sueños más ambiciosos hasta mejor ocasión. Desde 1966 el asunto de Gibraltar galvanizó toda la acción exterior española, con la complicación simultánea de los procesos de descolonización de Guinea y Sahara. Cuando el contencioso hispano-británico se encontró, el equipo de Asuntos Exteriores apostó por una línea nacionalista que Franco y Carrero estimaron peligrosa porque podía poner en peligro la amistad hispano-norteamericana. Al final, el arranque supuestamente neutralista que Castiella experimentó en los últimos meses de su mandato precipitó su destitución.

El reencuentro con Europa Occidental

La primera tarea consistía en despojar a la diplomacia española de las inercias de la etapa del ostracismo. Había que renovar la vocación europeísta de España buscando nuevos marcos de cooperación y tratar de obtener las máximas ventajas de los acuerdos hispano-norteamericanos manteniendo siempre un equilibrio entre ese giro pro-occidental y la amistad árabe. Otro objetivo inmediato era relanzar la política iberoamericana, que tan bien conocía el ministro de sus años como embajador en Lima.

Para urdir esta trama, organizó un equipo de trabajo compacto, encabezado por Ramón Sedó. Todos los testimonios personales de sus colaboradores destacan la eficacia de su sistema de trabajo: reuniones diarias con los Directores Generales y un verdadero trabajo en equipo. Se renovaron muchas embajadas con diplomáticos que consideró más dinámicos: “jóvenes con empuje” para las embajadas americanas y hombres con experiencia para las europeas. En los primeros momentos, sus peones más

⁹ P.PRESTON, *Franco...*, p.783

importantes fueron Areilza (desde Washington), Lequerica (en la O.N.U.) y Santa Cruz, Casa Miranda, Rojas Moreno, Urquijo o Bolarque en Europa. A todos procuró mantenerles bien informados y pertrechados de material de propaganda. Para ello modernizó la Oficina de Información Diplomática dotándola de más medios técnicos -teletipos-, más competencias y personal especializado. Él sabía por experiencia que era un instrumento clave para poder armar y desarmar campañas de opinión internacional¹⁰. Desde la O.I.D. se promocionó una imagen menos negativa de la España franquista jugando con argumentos tales como las esperanzas de evolución del régimen, la apertura económica y los indicios de un posible restablecimiento de la monarquía o, al menos, de cierto desarrollo institucional. Seguramente intentó solventar las dificultades que él mismo había sufrido en la etapa anterior, cuando los diplomáticos se quejaban de la falta de instrucciones e información acerca de la posición del gobierno en cada momento y se veían obligados a improvisar permanentemente. Castiella buscaba compensar un poco la tenaz desconfianza de Franco hacia los funcionarios de la Carrera, aunque él mismo fuera partidario de utilizar embajadores *políticos* y también recibiera críticas por su política de personal.

De momento pudo apoyarse en algunos de sus colegas de gobierno: el general monárquico Barroso, Solís, Navarro Rubio y, sobre todo, Ullastres. Con estos dos últimos compartía el afán por liberalizar y abrir la economía al exterior, lo que incrementaría la densidad de los contactos europeos y podría suavizar las propensiones ideológicas antifranquistas¹¹. Mas, las primeras resistencias aparecieron pronto. Derivaban de los problemas estructurales de todos los gobiernos franquistas: ausencia de un proyecto gubernamental unificado y cruel juego de cantonalismos entre los ministerios. Castiella chocó de inmediato con el responsable de Información, Arias Salgado. Su ministerio era un reducto antioccidental, además de que sus modos autoritarios en el trato a los corresponsales extranjeros resultaban contraproducentes. Otros inconvenientes eran la independencia de que gozaban los ministros militares en las relaciones hispanonorteamericanas o los problemas de competencias que surgieron con Comercio y con el equipo de Presidencia¹². Como tuvo ocasión de comprobar, aquel obstruccionismo intergubernamental -que algunos de sus predecesores, como Jordana, habían sufrido con igual amargura- se daba porque el Jefe del Estado lo permitía. La raíz del problema, en aquel momento, era que el tándem Franco-Carrero no estaba nada convencido de las ventajas de una reorientación prooccidental plena. Además, estaba la presencia de elementos ultranacionalistas en el aparato del partido, del ejército y en la propia carrera diplomática (Rovira, Blas Piñar).

Para remover esos escollos, Castiella hubo de iniciar una labor de zapa, lenta y constante. Procuró interesar a Franco por temas europeos o al menos desbaratar la imagen de Europa como región hostil, contaminada por el liberalismo. Trató de convencerle de la necesidad de una política más activa en el tema

¹⁰ Vid también VIÑAS, A. "La administración de la política económica exterior de España, 1936-79", en *Cuadernos Económicos de Información Comercial española*, 13 (1980), p.205; *B.O.M.A.E.*, Abril de 1966; GARRIGUES, E. *Vuelta a las andadas*. Madrid, 1989, pp.253-5; "Esquema de política cultural", en AMAE, R-11850/12; entrevistas personales con A.de la Serna, J.M.Moro, Emilio Martín Martín, F.Oliví, Nuño Aguirre de Cárcer, E.Garrigues (1996-1999).

¹¹ "Castiella a Carrero, marzo de 1958", en Archivo Castiella IV/546.3

¹² A.MORENO JUSTE, *Franquismo y construcción europea*, Madrid, 1998, pp. 143

OTAN, ya que Franco prefería no intentar nada por miedo a un revés al orgullo patrio. Se esforzó en transmitirle que la hora de los imperios había pasado. Buscó halagarle mostrándole el impacto positivo que tenían sus entrevistas en el exterior cuando en ellas se insertaban indicios de una posible evolución política. Y, sin llegar a presentarlo como deseable, llegó a jugar con la idea de emplear la picardía española: se podía hacer creer a los europeos que habría transformaciones políticas profundas a medio plazo.

Pero tales esfuerzos hicieron poca mella en Franco. Le interesaban más los informes de embajadores ultraconservadores como Ibáñez Martín o Sánchez Bella, que daban cuenta de los avances de la masonería internacional y de cómo la iglesia se estaba dejando atrapar por el liberalsocialismo, de suerte que hasta los democristianos acabarían siendo agentes del comunismo. Carrero y el núcleo de la Dirección General de Plazas y Provincias Africanas alimentaban las reticencias inmovilistas, sobre todo en el tema descolonizador. El colmo era la oposición frontal de la jerarquía eclesiástica a la libertad religiosa. La iglesia española pasaba por momentos de incertidumbre. Las actitudes críticas de los organismos especializados de Acción Católica desconcertaban al catolicismo oficialista, incapaz de percibir los indicios del cambio que llegaría con el Concilio Vaticano.

A pesar de todo, en esta etapa se consiguieron muchos avances. Se produjo una notable mejora de relaciones políticas con Alemania, Francia y Gran Bretaña; en menor medida con Bélgica y apenas con Italia, Holanda o los países nórdicos. En otros ámbitos hubo una verdadera apertura a Europa entre 1957 y 1961. Se firmaron acuerdos de todo tipo (culturales, técnicos, turísticos, de seguridad social, etc.). Al final de esa etapa la mitad del comercio español se verificaba con esa región. El apoyo decidido de Exteriores había coadyubado a la integración en el F.M.I. (septiembre 1958) y en la O.E.C.E. (julio 1959). Siguiendo las directrices marcadas por estos organismos internacionales, los ministros económicos habían sacado adelante el Plan de Estabilización. La economía española se liberalizaba poco a poco y, al mismo ritmo, crecía el interés europeo por invertir en España.

Otros dos factores habían contribuido a una mejor disposición europea. El primero fue la coyuntura política conservadora de algunos de estos países; el segundo fue el temor de los gobiernos europeos a que los Estados Unidos relajaran su celo por la defensa continental en tiempos de distensión. Los avances técnicos soviéticos y la escalada de tensión derivada de los sucesos de Hungría (1956) y Berlín (1958-1962), más la actitud norteamericana en Suez (1956), llevaron a desconfiar de la garantía nuclear estadounidense y a tratar de reforzar el complejo defensivo europeo. De ahí el interés franco-alemán por la ampliación del flanco europeo de la OTAN y sus tentativas de conseguir determinadas facilidades militares en España, como campos de entrenamiento, por ejemplo.

En el caso francés la política magrebí fue decisiva. El gobierno de París, inmerso en la crisis argelina, trataba de ganar posiciones en el conflicto colonial. Deseaba controlar el tráfico de armas en la zona y contener el expansionismo nacionalista marroquí en el Sáhara hacia Mauritania y Argelia. Como había sucedido en los años veinte, la buena disposición francesa coincidió con los agobios del ejército español ante las primeras fintas del Ejército de Liberación marroquí. La colaboración militar que se tejió,

clave para resolver el conflicto de Ifni, sirvió para ir disipando la desconfianza mutua, de décadas, y abrir vías de diálogo. Después llegó De Gaulle, quien nunca descartó la idea de ejercer un cierto patronazgo de carácter político y económico sobre la España de Franco, que podía encajar en su proyecto de la *Europa de las patrias* y en sus diseños defensivos. Los frutos del acercamiento beneficiaron a ambas partes. La libertad de movimiento de los nacionalistas argelinos en territorio español se recortó en paralelo con las crecientes restricciones que experimentaron los refugiados republicanos en Francia. Hubo una cierta coordinación en la política marroquí, apoyo mutuo en organismos internacionales y sustanciosos acuerdos comerciales y financieros. Lo que no significó que desaparecieran los recelos históricos hacia el vecino francés; continuó la rivalidad en la política magrebí y una paradójica situación de dependencia y temor: la ayuda francesa era precisa, sobre todo en el juego europeo, pero había que eludir, a cambio, pagos demasiado onerosos en ámbitos como el comercial o el militar. De ser necesaria una relación dependiente, era preferible mantener la establecida con la superpotencia del bloque, los Estados Unidos, no con su supuesta rival europea, mucho más débil¹³.

Con Alemania se solventaron los asuntos pendientes, derivados del bloqueo de los bienes germanos en 1945. La colaboración militar fue imposible porque las sombras del pasado seguían hiriendo la susceptibilidad europea, si bien la cooperación técnica y económica, bajo la forma de cuantiosos flujos financieros, comerciales y de mano de obra, resultó muy provechosa para ambos países¹⁴. También mejoraron las relaciones con Gran Bretaña. Hasta 1964 se logró evitar que el asunto de Gibraltar las mediatizara. Se resolvieron pequeños contenciosos relativos a la libertad religiosa (confiscación de Biblias protestantes) y prosperó el comercio bilateral. En menor medida, algo similar sucedió con Bélgica. Se logró que ni el *affaire* Degrelle ni una disputa sobre la empresa Barcelona Traction enturbiaran los negocios ni la emigración española. Pero el gobierno belga iba a poner muchas trabas en la singladura comunitaria y atlantista de España. Con Italia los avances fueron mucho más lentos. El desdén del grueso de la democracia cristiana hacia el régimen español tardó en ceder y la *apertura a sinistra* (la coalición con parte del socialismo) no ayudó a atenuarlo. Según los diplomáticos franquistas, los democristianos evitaron durante décadas cualquier gesto de acercamiento a España que pudiera acarrearles la más mínima sospecha de connivencia con lo que se consideraba el último reducto del fascismo europeo.

La hostilidad de los gobiernos danés, holandés y noruego (en general aquéllos con participación o mayoría socialista) no aflojó. Eran los que vetaban oficialmente la admisión de España en la OTAN, aunque en Madrid siempre se sospechara que el ascendiente británico estaba detrás¹⁵. Por el contrario, los

¹³ Maruja OTERO, *L'Algérie dans les relations franco-espagnoles, 1954-1964*. Paris, Institut d'Études Politiques de Paris, 1996; A.MARQUINA: "La política exterior...", pp. 511-15; DREYFUS-ARMAND, G. "Les réfugiés républicains au coeur des relations franco-espagnoles, 1945-62", en *Relations Internationales*, n°74, (été 1993), pp.153-69; AREILZA, J.M. *Memorias Exteriores...*, pp.145 y ss.; "Informe de la Dirección General, 21-2-61", en AMAE, R-11951/2

¹⁴ COLLADO, C. "En defensa de Occidente. Perspectivas en las relaciones del régimen de Franco con los gobiernos democristianos de Alemania (1949-1966)" en *El régimen de Franco (1936-1975)*, Madrid, 1993, T.II p.483-9) y "El proyecto de bases militares alemanas en España", en BERNECKER, W.L. (Ed.) *España y Alemania en la Edad Contemporánea*, Frankfurt, 1992, pp.209-255;

¹⁵ "Santa Cruz a Castiella, 26/6/57" en A.C. III/432.3

gobiernos alemán y francés se convirtieron en los valedores políticos europeos de la España de Franco en los foros internacionales occidentales; si bien no era mucho lo que se les podía exigir, porque siempre tenían la alternativa de escudarse en el antagonismo recalcitrante de los gobiernos nórdicos. También se pudo contar durante años con la amistad portuguesa. El gobierno de Salazar era cooperador y un agente de información muy apreciado, sobre todo en temas relativos a la OTAN o a los grupos de oposición. Los tropiezos surgieron a partir de 1960-1, cuando en temas coloniales España comenzó a despegarse de la posición integralista de Portugal y el hispanófobo Franco Nogueira asumió la cartera de Exteriores. Hasta esa fecha la diplomacia portuguesa se basó en el diseño del canciller Santos Costa: la península ibérica conformaba una unidad defensiva estratégica indivisible, premisa que imponía una política de coordinación con España, orientada hacia Europa. Para su sucesor, el ultranacionalista Nogueira, el futuro de Portugal dependía de su pervivencia como potencia colonial y marítima capaz de liderar el gran espacio económico-político de su imperio africano. Siempre estimó el cambio español de política colonial como una traición, a pesar de que el gobierno de Madrid intentó salvaguardar a toda costa la amistad portuguesa, a veces con perjuicio para sus propios intereses en Naciones Unidas¹⁶.

Aunque, sin duda, el verdadero fiador del Régimen seguía siendo el gobierno norteamericano. Sin cuestionar este axioma, desde Madrid se buscaba sacar el máximo partido de los acuerdos de 1953. Había que lograr una compensación por el aumento de riesgos: “intentar obtener ventajas de occidente cuando los rusos meten miedo”. No había tiempo que perder. De momento se podía aprovechar el desmantelamiento forzoso de las bases norteamericanas del norte de África; pero se sabía que las bases aéreas españolas mantendrían su cotización sólo mientras la estrategia norteamericana siguiera basada en la VI Flota (base Rota) y en los bombarderos del SAC (Strategic Air Command), reforzados con el despliegue de cohetes intermedios. En cuanto culminase la renovación estratégica, con los nuevos proyectiles intercontinentales, portaviones atómicos y submarinos lanzacohetes, es decir, en menos de cuatro años, perderían valor.

Se logró que el noventa por cien de la contrapartida económica de los acuerdos fuera dirigida a desarrollo económico; más ayuda militar, así como apoyo y créditos para el ingreso en la O.E.C.E., el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y para el Plan de Estabilización. Todo ello hasta 1961, cuando las dificultades presupuestarias del gobierno norteamericano forzaron el recorte de sus programas de ayuda. Tampoco se consiguió abrir la discusión sobre el traslado de la base Torrejón, ni el compromiso norteamericano de forzar la admisión de España en la Alianza Atlántica.

La nueva orientación europeísta y, en cierto sentido, atlantista restó credibilidad al papel de Franco como mentor de los países árabes ante Occidente. La creciente influencia soviética en la región, las rivalidades por el liderazgo político en la Liga Árabe y la necesidad de evitar condenas en Naciones Unidas por cuestiones coloniales llevaron a la conclusión de que la única manera de retener la amistad árabe era manteniendo las relaciones en el plano retórico y no adquiriendo más compromisos que los derivados de los tratados de amistad, convenios culturales, pequeñas ventas y labores de intermediación en operaciones

¹⁶ Remitimos al estudio de J.C. JIMÉNEZ REDONDO, *El ocaso de la amistad entre las dictaduras ibéricas, 1955-1968*. Mérida, UNED, 1996

comerciales con terceros países. Porque, aunque en 1960 Lequerica aceptaba en la ONU que había territorios no autónomos bajo administración española, a duras penas podía compensar los inconvenientes de que las relaciones con Marruecos se hubieran agriado.

Desde 1957, la resistencia española a ceder la zona Sur del antiguo protectorado (Tarfaya) y la reclamación marroquí de Ifni desembocaron en una guerra nunca declarada. Ante la tibia actitud norteamericana no quedó otra opción que cooperar militarmente con Francia. El conflicto se cerró en falso con la conferencia de Cintra (1958). La parte española consideró cumplidos todos sus compromisos con Marruecos con la devolución de Tarfaya. Sin embargo, el gobierno de Rabat se volvió a negar a una delimitación formal de su frontera sur (su reivindicación de Ifni y Sáhara siguió abierta), el ejército español perdió el control sobre el *hinterland* de Sidi Ifni y quedaron pendientes multitud de cuestiones bilaterales (deudas, indemnizaciones, etc.), incluida la retirada de tropas españolas, que no se completó hasta 1961. De momento el irredentismo marroquí hizo imposible la política de cooperación económica y cultural que Asuntos Exteriores deseaba establecer con el estado vecino ¹⁷.

Para recuperar posiciones en Iberoamérica se intentó un cierto despegue -muy prudente- de la política estadounidense, algo más evidente en el caso de Cuba. Fueron años de gran inquietud en los medios oficiales españoles por la posible desaparición de los bastiones anticomunistas de la región, los calificados como *regímenes de autoridad*. Para solventar cualquier contingencia de ese tipo se mantuvo a raja tabla la norma de aplicar la Doctrina Estrada ante cambios de gobierno no constitucionales. Dada la inestabilidad política de la región, se percibió la necesidad de desideologizar, en lo posible, las relaciones con aquellos países. Por eso el valor de la política cultural siguió al alza, aunque se empezó a poner énfasis en la cooperación técnica y en los contactos comerciales, intentando asociar a España a los organismos regionales -C.E.P.A.L., O.E.A- y a los distintos proyectos latinoamericanos de integración económica. Eran los primeros pasos del ensayo de modernizar la acción española en aquel área. ¹⁸.

Tiempo de apuestas y esperanzas

Tras los avances obtenidos, Castiella mantenía intactas sus ilusiones en una mínima, pero suficiente, evolución del Régimen que, arropada por las alentadoras perspectivas económicas del país, permitiera seguir subiendo posiciones en Europa. También se abrían grandes expectativas ante la eventualidad de renegociar los acuerdos con Estados Unidos. En ese ambiente optimista se tomó la determinación de enviar la solicitud de asociación al Mercado Común en 1962.

¹⁷ M.Concepción YBARRA, *España y la descolonización del Magreb. Rivalidad hispano-francesa en Marruecos (1951-1961)*, Madrid, 1998, pp.329 y ss.

¹⁸ "Panorama general de la situación política en Hispanoamérica, julio de 1959" y "Memoria de la Dirección, julio de 1960", en AMAE, R-5843/24; "Memorias de la Dirección, julio de 1961", en AMAE, R-6569/18 y "Esquema de política cultural, julio de 1958", en AMAE, R-11810/1; *Conmemoración del día 12 de Octubre en La Rábida. Discurso pronunciado el día 12 de octubre de 1961 por el Excmo. Sr.D.Fernando M^o Castiella en el Monasterio de la Rábida*. S.l., s.i., 1961, 29 pgs; Sobre el tema cubano: FRAGA, M. *Memoria breve...*, p.51; SUAREZ, L. *Franco y la U.R.S.S...* Madrid, 1987, pp.225-59 y Manuel de PAZ-SÁNCHEZ, *Zona rebelde. La diplomacia española ante la Revolución Cubana (1957-1960)*, Sta Cruz de Tenerife, 1997.

Hasta esa fecha habían resultado infructuosos los esfuerzos para lograr que el gobierno se definiera acerca de la posible incorporación de España a alguno de los bloques económicos europeos. El Ministerio de Exteriores llevaba meses urgiendo una decisión temprana, pero la debilidad económica española y el temor a que se exigieran requisitos políticos inaceptables la dilataron. La existencia de la alternativa E.F.T.A. complicaba el asunto. Además, hasta finales de 1960, cupo la esperanza de que la rivalidad entre los Seis y los Siete se diluyera al quedar ambos bloques englobados en la asociación de libre comercio en que podría haberse transformado la O.E.C.E; de esa manera hubiera sido innecesario optar y habrían desaparecido los recelos a posibles condiciones políticas para el acceso. Los acontecimientos se precipitaron en los últimos meses de 1961. Los progresos del M.C.E en legislación laboral y social, agricultura y la adopción de una tarifa común iban a perjudicar muy pronto la economía española. De súbito, la opción EFTA quedó descartada al pedir Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca el ingreso en el Mercado Común y Grecia la asociación. Quedar fuera de la Comunidad en esta primera etapa podía suponer un nuevo aislamiento o tener que negociar en el futuro en condiciones más duras. Aun así, en el gobierno español no había una posición unánime: en Presidencia seguían temerosos, mientras que Exteriores y Comercio apostaban por enlazar de alguna manera con el organismo europeo triunfante. El acuerdo definitivo se tomó en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos a comienzos de 1962. Al parecer, Ullastres fue el encargado de convencer a Franco, aunque la resolución tuvo que estar ligada a la inminente puesta en marcha del primer Plan de Desarrollo y a la designación de López Rodó como su Comisario. Una conexión con el M.C.E. podía facilitar el flujo de inversiones indispensable para el éxito del proyecto. Asuntos Exteriores redactó y envió en febrero de 1962 la petición de negociar una asociación susceptible de llegar a plena integración¹⁹.

La respuesta no fue alentadora; sólo un acuse de recibo. No se había elegido el momento más oportuno, porque la organización pasaba por dificultades internas. Mientras se acumulaban las peticiones de asociación, sus miembros estaban enfrentados por la cuestión agraria y el modelo de integración. De Gaulle apostaba por una mínima cesión de soberanía y se oponía al ingreso de Gran Bretaña, hasta el punto de vetar su admisión en enero de 1963 paralizando cualquier ampliación. Sin embargo el verdadero escollo era de naturaleza política. Los parlamentarios socialistas y democristianos europeos se oponían por principio - sobre la base del famoso informe Birkelbach- a que el Franquismo participase en la construcción europea. Por si esto fuera poco, la desafortunada reacción del Régimen contra los obreros entonces en huelga y, sobre todo, contra los asistentes españoles a la reunión en Munich del Consejo de Europa (el *Contubernio*) anuló los posibles logros de la frenética actividad diplomática desplegada ante los gobiernos de los Seis, sobre todo del Benelux e Italia. Castiella estuvo entonces, junio de 1962, a punto de dimitir. Comenzaba a advertir que el peso de la opinión pública sobre los gobiernos occidentales obligaba a avances más rápidos en la liberalización política.

¹⁹ A.MORENO JUSTE, *Franquismo y construcción...* pp.131 y ss; M.Teresa LA PORTE, *La política europea del Régimen de Franco, 1957-1962*. Pamplona, 1992, pp.277-95 y 307-13; L.LOPEZ RODO, *Memorias* (1990), pp.305 y 315-6

El cambio de gobierno de 1962 le devolvió la confianza: primeros proyectos de Fraga para flexibilizar la censura, nuevas medidas liberalizadoras en lo económico, se relanza el tema de la libertad religiosa, se suaviza la legislación represiva sobre huelgas y, ya en otoño, se acepta formalmente el criterio descolonizador en Naciones Unidas. A un tiempo, en septiembre de 1962, se habían abierto las negociaciones con los Estados Unidos, que cobraron más trascendencia a raíz del revés sufrido en el asunto europeo.

Con la llegada al poder del demócrata J.F. Kennedy se había producido un ligero distanciamiento entre ambos gobiernos, acentuado por los recortes en los programas de ayuda exterior norteamericana y un cierto roce en los temas marroquí y cubano. El Departamento de Estado siempre consideró la monarquía alauita como pieza básica para Occidente en el equilibrio estratégico norteafricano y nunca mostró mucha comprensión hacia las quejas españolas sobre el peligro que suponía el expansionismo militarista de Marruecos, competidor en la recepción de ayuda estadounidense. En el caso cubano, el gobierno español no podía arriesgarse a romper relaciones con un país al que le ligaban profundos lazos histórico-sentimentales, sustanciosos intereses económicos y, sobre todo, una colonia numerosísima cuyos intereses, muy dañados por el impacto de la Revolución, debía seguir protegiendo.

Para impulsar la relación con el gobierno de Washington se había enviado como embajador a Garrigues, abogado de firmas norteamericanas, amigo de la familia Kennedy y, como monárquico más liberal, emblema de la nueva imagen del Franquismo. La estrategia consistía en denunciar los convenios e intentar una renegociación completa. Como no se podía obtener un incremento de la ayuda económica y militar por las dificultades presupuestarias estadounidenses, la meta se fijó en mejorar la categoría de los acuerdos (elevantos a tratado de seguridad mutua o de cooperación, con reciprocidad de obligaciones militares) y en la obtención de recompensas políticas, por ejemplo, el apoyo a las aspiraciones españolas en la OTAN o en la CEE.

Fue imposible. El ejecutivo norteamericano estaba satisfecho con los acuerdos y no quiso arriesgarse a violentar a sus principales aliados europeos, ni siquiera a tener que pelear en el legislativo nacional el cambio de estatuto diplomático solicitado. Del lado español, las interferencias militares ayudaron poco. Con la complacencia de Franco y el desconocimiento inicial de los interlocutores diplomáticos, se entregó de balde la baza de Rota. Se autorizaron, sin más, los trabajos que permitían acondicionar la base para su uso por los submarinos nucleares. Desde el ministerio de exteriores poco se pudo hacer, máxime cuando la posibilidad de jugar con los avances liberalizadores sufrió el duro golpe de la ejecución de Julián Grimau. Tampoco cupo manejar, como alternativa, la amenaza de un acercamiento español al efímero eje París-Bonn, porque éste se desintegró en el verano de 1963: De Gaulle optaba por el enfrentamiento y Erhard por la amistad con los Estados Unidos. El margen de maniobra español se redujo al mínimo. Resultaba imposible entrar en el paraguas OTAN y la opción francesa era una incógnita peligrosa. De momento, una mayor intimidad político-militar con París no podía suplir el nexo hispano-norteamericano. Así pues, los acuerdos se renovaron en septiembre 1963 por otros cinco años, a pesar de la

nimiedad de lo conseguido en comparación con lo proyectado: una cierta reciprocidad teórica de los compromisos defensivos²⁰.

Las otras vertientes de la diplomacia española no se descuidaron. En América Latina, donde el programa de la *Alianza para el Progreso* enunciado por Kennedy en 1961 había suscitado tantas expectativas, la acción española basculó definitivamente hacia proyectos de asistencia y cooperación económica, técnica, cultural y educativa bilaterales o gestionados por la O.E.A.. El discurso oficial seguía reservando un papel estelar a España en la región, pero se guardaba de evidenciar la más mínima rivalidad con los Estados Unidos. En esta línea, Castiella presentó en Naciones Unidas (septiembre de 1963) un ambicioso proyecto para la creación de una gran "Comunidad Atlántica" de cooperación europea y norteamericana para Iberoamérica, que no tendría mayor trascendencia. Sí se acometió la reforma de los Institutos de Cultura Hispánica (Blas Piñar fue sustituido por Marañón Moya) para trabajar sobre sectores cada vez más amplios de las sociedades locales, ofertar productos culturales más actualizados e incluso atraer, en lo posible al exilio cultural²¹.

Se logró una leve mejora en las relaciones con Marruecos. En 1963 Hassan II hizo escala en Madrid inaugurando una tradición de relaciones personales entre los Jefes de Estado de ambos países, cauce alternativo para resolver cuestiones de estado llamado a tener continuidad. La monarquía alauita decidió postergar durante algún tiempo sus reclamaciones territoriales en Ifni y Sáhara coincidiendo con la disputa que mantenía con Argelia. Sin embargo, la desconfianza siguió presidiendo las relaciones bilaterales. Por parte española hubo una buena disposición y ofertas de cooperación económica y técnica, pero, en paralelo, se buscó neutralizar la capacidad de maniobra marroquí cultivando la amistad de sus enemigos, Mauritania y Argelia, estados que, por el momento, no deseaban cambios de soberanía en el Sáhara por temor al expansionismo marroquí. Esta política de equilibrio en el Magreb, heredada por los primeros gobiernos de la Transición, dio resultados durante algunos años, pero era muy arriesgada, como se vio en los años setenta. En cuanto se redujera la tensión en el área y los tres países llegaran a algún acuerdo, España podía quedar fuera, como sucedió. Además, las relaciones hispano-argelinas estuvieron siempre lastradas por los mutuos recelos ideológicos y, sobre todo, por las dificultades comerciales; la capacidad española de comprar gas natural era muy limitada entonces.

De momento, en Naciones Unidas se abrió un paréntesis de tranquilidad merced a la moderación marroquí y a la apertura del proceso de autonomía de Guinea. Se asumió definitivamente el riesgo de dañar la amistad hispano-portuguesa ante los beneficios que se extraerían del apoyo a la vía descolonizadora. Así se privaba de argumentos a viejos enemigos y se establecían vínculos normales con los nuevos países afroasiáticos, grupo cada vez más significativo en la ONU. En ese afán de diversificar relaciones, hay que

²⁰ A.MARQUINA *España en la política de seguridad...* pp. 700-17, 734-59 y Fernando TERMIS, *Relaciones hispano-estadounidenses, 1953-1963*. Tesis doctoral inédita, UNED, 1999

²¹ E.GONZALEZ CALLEJA y R.PARDO, "De la solidaridad ideológica a la cooperación interesada (1953-1975)", en PEREZ, P. y TABANERA, N. *España/América...*, pp. 137-180; SANCHEZ, A.A. "La acción multilateral hacia Iberoamérica durante el régimen franquista", en VV.AA., *El Régimen de Franco (1936-1975)*. Madrid, 1993, T.II, pp.547-60; DEL ARENAL, C. *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, 1994, pp.58-61

enmarcar la apertura de cauces de diálogo con los países comunistas del Este a través de contactos pseudo-oficiales y de la embajada española en París. Con estos esfuerzos de normalización diplomática también se preparaba el terreno para relanzar la negociación sobre Gibraltar.

Años de perseverancia

Cada vez era más evidente, sin embargo, que las posibilidades de alcanzar los objetivos más ambiciosos del proyecto de Castiella estaban ligadas a la evolución política del Régimen. Pero éste se movía con demasiada lentitud. Los hitos del aperturismo político se fueron aprobando con cuentagotas, casi siempre a remolque de condenas y presiones internacionales. Además, el inicial impacto positivo que suscitaban se desvanecía en pocos meses por los recortes y restricciones que se imponían en el curso de su desarrollo legal y reglamentario, amén del efecto de los discursos antiliberales que Franco prodigaba en el ínterin. El fin de la jurisdicción militar para delitos políticos entró en vigor sólo después de la publicación de un duro informe sobre la justicia española elaborado por una comisión internacional y tras el escándalo por la sentencia de Grimau. La ley de prensa tardó casi cuatro años. Los avances en el frente sindical fueron a remolque de las exigencias de la O.I.T²². En 1964 el proceso de liberalización económica se había estancado. A fines de ese año los proyectos de reforma constitucional más avanzados habían quedado postergados. El colmo fue utilizar la apertura del Concilio Vaticano II como coartada para retrasar la aprobación de la Ley de Libertad Religiosa. La creciente intranquilidad del Régimen ante la actitud contestataria de los sectores católicos más progresistas, la agitación universitaria, nacionalista y laboral acarreó la ralentización del aperturismo político desde 1965. A partir de ese momento el programa político de Presidencia se redujo a acabar con las incertidumbres sobre el futuro institucional. Castiella se fue quedando sin bazas políticas domésticas que jugar en el exterior. A falta de credenciales democráticas, tal vez se podría haber manejado la baza comercial, la oferta de mercado a cambio de promesas de apoyo o de no obstrucción a la entrada de España en la OTAN o el MCE. Pero era ilusorio intentar presionar desde una precariedad económica conocida por los gobiernos europeos, que muy posiblemente se habían asegurado beneficiosos tratados comerciales en los años anteriores, cuando urgía atraer inversiones y créditos con que financiar el Plan de Desarrollo. En todo caso no se disponía de armas económicas suficientes para forzar el levantamiento del veto político. Además, Asuntos Exteriores había perdido muchas atribuciones en el ámbito de las negociaciones económicas y no siempre podía forzar la subordinación de éstas a las necesidades políticas²³

El panorama desesperó a hombres que habían estado muy cerca del Ministro: Ruiz Giménez se acercó a la oposición democrática y Areilza dimitió como embajador en París para pasar a la secretaría de D.Juan. Pero Castiella, no cejó. En 1964 insistía ante la CEE recordando la solicitud de 1962. La C.E.E. sólo aceptó la apertura de conversaciones económicas y tardó tres años más (hasta julio de 1967) en aprobar el correspondiente mandato que permitía el inicio real de la negociación. La España de Franco había tenido

²² Abdón MATEOS, *La denuncia del Sindicato Vertical. Las relaciones entre España y la O.I.T. (1939-1969)*, Madrid, 1997, pp. 55 y ss,

²³ LÓPEZ RODÓ, L. *Memorias...* pp.410, 413, 423.q

que renunciar a la asociación conformándose con un acuerdo comercial adornado con el título de preferencial (1970). Entretanto, si para las élites franquistas europeísmo era sinónimo de progreso económico, para los grupos de oposición antifranquista se fue convirtiendo en un símbolo de democracia, en un factor de cambio como modelo político, además de ser uno de los pocos elementos de consenso por encima de sus diferencias políticas²⁴

Mientras la puerta de Europa permanecía entrecerrada, el expediente de Gibraltar iba ocupando más y más espacio en la agenda del Ministerio. Había surgido de una manera casi natural cuando el Comité de los 24 de las Naciones Unidas decidió estudiar la cuestión en 1963, a petición de Camboya y Bulgaria. En principio el asunto era un argumento que podía ayudar al equipo del Palacio de Santa Cruz a hacer más presentable la opción descolonizadora ante el de Presidencia del Gobierno: si se lograba compensar los sacrificios descolonizadores en Guinea, Ifni y Sáhara con la recuperación de la soberanía sobre Gibraltar, aquéllos podrían merecer la pena. Poco a poco, sin embargo, el contencioso fue imponiendo su propia lógica. Tras un serio trabajo de argumentación jurídica, se consiguieron unas primeras resoluciones en Naciones Unidas (entre 1964 y 1966) esperanzadoras, aunque un tanto ambiguas. Se instaba a los dos países implicados a tratar bilateralmente el asunto de la descolonización del Peñón, pero no había un pronunciamiento claro sobre si debía prevalecer la libre determinación de sus actuales habitantes (tesis británica) o sólo cabía la restitución del territorio a España en defensa del principio de la integridad territorial. En todo caso, el gobierno español se decidió a abrir la negociación con Gran Bretaña en 1966. Pero la intransigencia del gobierno de Londres y su atrevimiento al reclamar incluso una ampliación a todo el istmo de la soberanía británica, llevó a diseñar una estrategia alternativa, fiada en el celo anticolonialista que se percibía en la Asamblea General. Muy pronto toda la política exterior española iba a quedar supeditada a esta operación.

Una vertiente del plan consistía en una ofensiva para entorpecer el desarrollo económico y las tareas militares de Gibraltar a fin de poner en evidencia las usurpaciones de soberanía cometidas por parte británica. Las restricciones al paso de personas a través de la verja dañarían las fuentes de ingresos que representaban el turismo y el contrabando, además de dificultar el aprovisionamiento de alimentos frescos, entre otros productos, y, sobre todo, de mano de obra barata procedentes de territorio español. El establecimiento de una zona de exclusión aérea (prohibición de sobrevuelos a aviones militares, en especial de la OTAN) y las restricciones de vuelo que se iban a decretar en torno a la colonia tenían como objetivo hacer respetar el espacio aéreo español, entorpecer las comunicaciones del Peñón y dañar la operatividad de la base militar. También se endureció la vigilancia de las aguas territoriales en disputa y se planeó desviar el tráfico internacional de barcos que recalaba en Gibraltar hacia el puerto de la Línea. Con ello se buscaba cortar otra actividad productiva para la Roca y, así, encarecer los costos que el mantenimiento de la colonia suponía para Gran Bretaña.

²⁴ Julio CRESPO, *Cambio político y europeísmo: el proceso de integración de España en la Comunidad Económica Europea, 1957-1985*. Tesis Doctoral. Univ. de Oxford, 1998 (inérita)

Toda esta embestida estaría acompañada de un despliegue de diplomacia multilateral diseñado para atraer votos en Naciones Unidas²⁵. Era como revivir la operación de los años cuarenta contra el ostracismo internacional, si bien ahora el objetivo y las armas de que se disponía eran bien distintos. Había que captar votos árabes, latinoamericanos y, en general de los nuevos países del Tercer Mundo; incluso los del bloque del Este. Para lograrlo, una premisa era que España acelerara el cumplimiento de sus compromisos descolonizadores. Se debía convocar la Conferencia Constitucional de Guinea, pórtico para la independencia, y dar los primeros pasos hacia la autonomía del Sáhara. También se hacía necesario manejar un discurso y una política lo menos occidentalista posible, sin que ello significase traicionar la lealtad a Estados Unidos. En ese momento la política de De Gaulle, con su retirada de la estructura militar de la OTAN, su enfrentamiento con USA y su apertura al Este, constituía un ejemplo de cómo actitudes más independientes respecto de la potencia hegemónica podían servir mejor a los intereses nacionales.

Los movimientos de la diplomacia española fueron, sin embargo, bastante moderados en principio. Se ampliaron los contactos con los países socialistas: en 1967 se intercambiaba el primer representante diplomático con Rumania -país que, a su vez, intentaba desmarcarse del control de la URSS-, mientras progresaban los contactos con Moscú. También se amplió la red diplomática en la región africana. El comercio con la Cuba castrista continuó, aunque siempre limitado por las exigencias norteamericanas. Multiplicando los contactos personales y políticos, se logró que el respaldo iberoamericano en el tema gibraltareño fuera unánime. Al interés directo de países como Argentina (Malvinas) o Guatemala (Belice), se sumaba el connatural sostén otorgado por los gobiernos de la región a posiciones descolonizadoras y nacionalistas, amén del impacto de la nueva imagen de España como un país que afrontaba similares problemas de desarrollo y ofrecía ayuda. Por primera vez los ministros económicos españoles viajaron a América ofreciendo un modelo exitoso de crecimiento económico, que podía ser imitado o al menos suscitar cierto interés, y productos o proyectos industriales que podían tener algún mercado. Desde marzo de 1965 el gobierno participaba con veinte millones de dólares en el Banco Interamericano de Desarrollo y, meses después, anunciaba ante el foro de la O.E.A. la concesión de créditos por valor de mil millones, en un gesto más espectacular y propagandístico que real. Dos años después se firmaba un acuerdo de cooperación técnica con este organismo que, excepcionalmente, otorgaba a un país no miembro el privilegio de mantener una representación permanente. Para entonces, la región absorbía el 17 % de las exportaciones españolas²⁶.

²⁵ F.PORTERO PORTERO, "El contencioso gibraltareño, 1936-1991", en *Historia 16*, nº186 (nov.1991), pp.60-72 ; C.IZQUIERDO SANS, *Gibraltar en la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, 1996, pp.21-86 F.M. CASTIELLA: *Gibraltar en las Cortes Españolas*. Texto Pronunciado en 20-XII-1965 en la Sesión Plenaria de las Cortes Españolas. Madrid, O.I.D., 1965; *Documentos sobre Gibraltar. Presentados a las Cortes españolas por el Ministro de Asuntos Exteriores*. Madrid, MAE, 1965, 545 pgs. *Razones de España sobre Gibraltar*, Madrid, Arriba y Aguilar, 1966, 85 pgs.

²⁶ FLEMING, S. "North Africa and the Middle East", en CORTADA, J.W. (Ed.), *Spain in the Twentieth Century World. Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1975*. London, 1980, p.133; SUAREZ, L. *Francisco Franco y ...*, Vol.V, p.18; ROVIRA, J.J. "Franco y la Política Exterior", en VV.AA., *El legado de Franco*, Madrid, 1992, pp.459-63; ALBA DELIBES, J. *Recuerdos de diez embajadas...*, Madrid, 121-155; LOPEZ RODO, L. *Memorias...*, (1990), pp.64-74 y *Memorias...*, (1991), pp.211-4; FRAGA, M. *Memoria breve...*, pp.151 y 158

Otro pilar de la operación era la amistad árabe. Por eso en la crisis árabe-israelí de 1967 España desarrolló labores humanitarias y de intermediación entre los países árabes (en especial la R.A.U. de Nasser) y los Estados Unidos, además de votar contra Israel en la ONU. La diplomacia española consideraba contraproducente para la causa occidental la política norteamericana, con su apoyo incondicional a Israel y la promoción de la discordia entre los países árabes. Estimaba deseables una resolución justa de Naciones Unidas que zanjara el conflicto y un acercamiento occidental al gobierno de El Cairo para evitar que éste basculara definitivamente hacia el lado comunista. Además estaba el interés de apoyar la internacionalización de los Santos Lugares en defensa de los deseos vaticanos. El esfuerzo conciliador no tuvo éxito, sólo se tradujo en una la reprimenda oficial norteamericana, en la que se acusó a España de “servir a los designios soviéticos” con su actitud ambigua, pero sí reforzó la imagen de una política exterior española más independiente ante un amplio grupo de estados. Por otra parte, sin variar un ápice la política de amistad con Argel y Nouatchott, se optó por intentar apaciguar las reclamaciones marroquíes sobre territorios españoles en Naciones Unidas. Era indispensable teniendo en cuenta la eficacia del obstruccionismo de Presidencia de Gobierno para retrasar los procesos descolonizadores en Guinea y Sahara. Así, en torno al verano de 1967, tras dos años de grave tensión dialéctica entre los gobiernos de Madrid y Rabat, se abrió lo que pronto sería la definitiva negociación para la cesión de Ifni a Marruecos.

La diplomacia española justificó todo este despliegue diplomático como una aportación al clima internacional de la distensión. Lo cierto es que obtuvo su recompensa en el asunto gibraltareño. En el otoño de 1967, la ONU votaba una resolución favorable sin ambages a las tesis españolas, con un cómputo de votos apabullante. El único error del Palacio de Santa Cruz fue no contar con la eventualidad de que Gran Bretaña decidiera hacer caso omiso de los pronunciamientos conminatorios de la Asamblea General. De hecho el gobierno de Londres siguió su propio camino haciendo efectiva la vía de la autodeterminación. Empezó organizando un referéndum contra las últimas resoluciones, en el que ganó la opción de mantener la vinculación con Gran Bretaña, estado que, a su vez, se comprometía a dotar a la colonia de instituciones democráticas. El proceso culminó en 1969, cuando se promulgó la Constitución, aún vigente, por la cual se dotaba al Peñón de instituciones representativas y Gran Bretaña prometía no entregar nunca la soberanía de la colonia sin acuerdo previo del pueblo de Gibraltar.

La política británica dejó muy mermada la capacidad española de presión. Forzó al gobierno de Madrid a llevar hasta sus últimas consecuencias la política de retorsión. Las nuevas medidas de sanción en la frontera de Gibraltar, sin duda, dañaron aún más la economía del Peñón, pero no conmovieron al gobierno de Londres y sí exacerbaron el sentimiento de identidad de los *llanitos*. Tampoco se consiguió desarrollar la economía y las infraestructuras del Campo de Gibraltar antes de cerrar definitivamente la verja. Ni se logró poner en funcionamiento instalaciones militares alternativas que pudieran haber cumplido las funciones que ejercía la base de Gibraltar para el bloque occidental. No se midieron bien las fuerzas propias ni en la arena nacional ni, sobre todo, en la internacional. No tenía sentido pretender que el gobierno norteamericano presionara a su mejor socio en favor de España en un tiempo de dificultades por la guerra de Vietnam y por las actitudes cada vez menos contemporizadoras de otros aliados europeos hacia la política estadounidense. En contra de lo esperado en Madrid, los barcos norteamericanos siguieron

recalando en Gibraltar como gesto de soporte moral para la parte británica²⁷. Mientras, crecía un fuerte resentimiento nacionalista antianglosajón en la opinión pública española, atizado, casi por inercia, desde todos los medios oficiales. El *¡Gibraltar, español!* iba a quedar grabado en la memoria histórica de varias generaciones de españoles.

Castiella, contagiado él mismo por la euforia de la propaganda oficial tras los resultados obtenidos en Naciones Unidas, optó por jugar fuerte en la renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos. Las conversaciones se abrieron en marzo de 1968. Los objetivos españoles eran parecidos a los de 1963: o tratado de seguridad mutua con cobertura para los territorios africanos o la ayuda militar básica para modernizar el ejército español; además de neutralidad, si no apoyo, en el contencioso gibraltareño. Las esperanzas de integración en la OTAN parecían haberse abandonado, entre otras razones porque ahora el veto británico estaba garantizado. Las bazas españolas eran: la denuncia de los acuerdos, lo que podía suponer la pérdida de las facilidades militares de que gozaban los Estados Unidos en España, y las amenazas de un acercamiento a la Francia gaullista o de un mayor despegue de la línea occidentalista seguida hasta entonces. En España era sabido que la base de Rota se había revalorizado, porque el marco mediterráneo había vuelto a cobrar protagonismo en la dinámica de la Guerra Fría, tras la crisis de Medio Oriente, y se daba por seguro el incremento de la influencia soviética en la región. Además se podía alegar la hostilidad latente del nacionalismo marroquí y el impacto que en la opinión pública española había producido el accidente nuclear de Palomares, ocurrido dos años antes. La debilidad de los argumentos españoles estribaba en el hecho de que para el Régimen seguía sin haber alternativa al nexos con Estados Unidos.

Franco, en principio, dejó hacer. Es decir, cuando la parte americana se negó tanto a cambiar la modalidad de los acuerdos como a cubrir las peticiones mínimas de ayuda militar y económica solicitadas por la española, el Jefe del Estado permitió que no se renovasen automáticamente los acuerdos en septiembre de 1968 y que se abriera el plazo de seis meses previsto para renegociarlos. En ese momento, Castiella, animado por el crédito internacional conseguido con el aparentemente exitoso proceso de independencia guineano y con el logro de un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, se decidió por una posición nacionalista dura creyendo que el Jefe del Estado le apoyaría hasta el final. Algo soliviantado ante la intransigencia norteamericana, llegó a insinuar a los negociadores de la parte contraria su conformidad con una posible neutralización nuclear del Mediterráneo. Esta idea provocó gran intranquilidad no sólo a éstos, sino incluso a los militares españoles, sobre todo a Carrero, y a otros ministros. Por eso, al final, la negociación se zanjó por la vía militar, como había ocurrido en las otras ocasiones. En marzo de 1969 se acordó ampliar tres meses más el plazo de prórroga con la excusa de elaborar un Tratado de amistad. El resultado era que la relación se equilibraba más, pero nunca hasta alcanzar los objetivos soñados. En junio de 1969 Castiella aceptaba los contenidos básicos de lo que serán

²⁷ *NEGOCIACIONES sobre Gibraltar. Documentos presentados a las Cortes Españolas por el Ministro de AA.EE.*, Madrid, MAE, 1968, pp.377-97 y 519-21; MARTEL, E. "Gibraltar y política..", pp.909-14; JACKSON, W. *The Rock of the...*, p.300-11; MARQUINA, A. *España en la política...*, p.798; LOPEZ RODO, L. *Memorias...* (1991), pp.40-1, 138 y 178; STEWART, J.D. *Gibraltar, the Keystone...*, pp.359 y ss.

los Convenios definitivamente firmados en 1970; si bien su actitud personal siguió siendo de firmeza intransigente. De hecho, casi a un tiempo, en aquel verano, se compraron aviones militares a Francia y se cortaron todas las comunicaciones con Gibraltar.

Para entonces sus días como ministro estaban contados. No se había dado cuenta de que llevaba varios meses actuando al margen de la voluntad de Franco y, por supuesto de la de Carrero, con quien se había enfrentado en varios temas: libertad religiosa, descolonización, Gibraltar y negociación con Estados Unidos. En ese momento, todos aquellos asuntos se encontraban empantanados. Ocho meses después de su independencia, Guinea estaba sumida en la dictadura y el caos. Pese a la reciente devolución de Ifni en enero 1969, Marruecos volvía a la carga en el tema saharauí. El enfrentamiento con Gran Bretaña había adquirido tonos dramáticos sin resultado alguno. La tensión con el Vaticano también había llegado a un punto muy grave, con la negociación de un nuevo concordato empantanada. En fin, se había llegado a poner en peligro la amistad norteamericana. De ahí que en la remodelación ministerial provocada por el Caso Matesa (octubre de 1969) Castiella fuese cesado.

Había intentado perfilar una política de estado coincidente con los intereses del Régimen, pero este propósito se demostró irrealizable. Los rasgos del Franquismo que él consideró reformables fueron juzgados por el equipo de Carrero y, en el fondo por Franco, como pilares irrenunciables del estado salido de la victoria en la guerra civil, lo que dejó pronto en evidencia el inmovilismo que, en última instancia se camuflaba tras el proyecto tecnocrático. Lo curioso es que tuvo que alinearse con los ministros aperturistas para atender las necesidades de su Ministerio cuando su visión del futuro político de España tras el *inevitable hecho biológico*, la muerte de Franco, coincidía menos con los proyectos regencialistas de estos últimos que con la restauración monárquica de los tecnócratas. Pero, al contrario de lo que Castiella hubiera deseado, fue el Ministerio de Asuntos Exteriores el que tuvo que acoplarse al paso que marcaba El Pardo y Presidencia de Gobierno: un paso lento, de viejo mastodonte, que desengañó a los más impacientes, pero que, durante muchos años no pudo con ese vasco tímido y testarudo que era Castiella. Un hombre de una lealtad profunda y sincera hacia Franco por el significado que atribuía a la guerra civil y por su formación herreriana de acatamiento de la autoridad constituida. Sólo al final de su mandato, entre 1968-9, frustrados todos sus brillantes proyectos iniciales, Castiella intentó, desengañado, forzar la velocidad de la vieja máquina del Franquismo poniendo en riesgo la amistad norteamericana, insustituible para el Régimen. Además, con este giro aparentemente neutralista de sus últimos meses, violentaba lo que había sido su diseño de partida, cien por cien europeísta y pro-occidental.

La huella de Castiella en la diplomacia española iba a ser duradera; indiscutible en unas vertientes, paradójica en otras. Sin duda contribuyó a modernizar y profesionalizar definitivamente el servicio diplomático español. En el buen hacer de algunos de sus sucesores (como Marcelino Oreja o Fernando Morán) está presente, se reconozca o no, la marca de una cierta “escuela castiellista”. Más problemático fue su legado político. Del primer Castiella se puede reivindicar la orientación europeísta e incluso atlantista que imprimió a la diplomacia española. Por el contrario, el último Castiella alimentó, quizás sin querer, viejas pasiones nacionalistas de la opinión pública española, que bien pudieron seguir activas en algunas generaciones de españoles hasta entrados los años ochenta, sumándose al componente antiimperialista y

antinorteamericano del pensamiento político internacional de la izquierda política. El encaje alternativo que vislumbró para España en los últimos meses de su ministerio volvió a ser reivindicado por algunos políticos centristas de la Transición; bien por convicción propia, bien porque podía dar una cierta pátina de “progresismo” a sus defensores al coincidir con tesis defendidas -desde posiciones bien distintas- por la oposición antifranquista o, al menos, haber sido enunciadas por un político que había sido marginado por el propio Régimen. En todo caso, un componente explicativo de la ambigüedad de la U.C.D. en política de seguridad -sobre todo del tándem Suárez-Oreja- podría radicar en este problemático legado, que perpetuó más allá de lo debido lo que el ex-presidente Calvo-Sotelo ha llamado actitud de “romanticismo” en la política exterior española.

La política exterior de los últimos gobiernos de Franco

De momento, el primer sucesor de Castiella, Gregorio López Bravo, un joven ingeniero naval, brillante, dinámico, de trato cordial, que se había incorporado al gobierno en 1962 como Ministro de Industria, nada tenía que ver con su antecesor. Pese a haber sido su departamento de origen el más implicado en la crisis de Matesa, Franco, seguro de su lealtad, quería incorporarlo al nuevo gabinete de octubre de 1969; de modo que le dejó elegir cartera y López Bravo escogió Exteriores²⁸. Desde su nuevo puesto, trató de minimizar las limitaciones que imponía el carácter dictatorial del Régimen en el ámbito internacional, tal como había ensayado Castiella, pero asumiendo con absoluto realismo las peculiaridades políticas del Franquismo y el potencial del país. Por otra parte, cada día era más evidente la decadencia física del dictador, por lo que la tecnocracia del Régimen (con Carrero a la cabeza) se disponía a solventar aquellas cuestiones que pudieran causar tensiones añadidas en el momento de producirse el relevo en la Jefatura del Estado²⁹.

Como sucedió con el resto de los ministros franquistas, es difícil conocer el margen de maniobra de que gozó. Al parecer actuó siempre en contacto directo con El Pardo, con mucha independencia respecto de Carrero Blanco; si bien no pudo evitar la mediatización de éste en la política con Washington y en la del Sáhara. Al Almirante terminó por irritarle el carácter "viajero" del Ministro y su dominio de las relaciones públicas, con aquel estilo ágil y directo de diplomacia. Tampoco iba a aceptar algunas de sus líneas de política: la apertura al Este o su actitud de enfrentamiento con el Vaticano³⁰. En todo caso, López Bravo

²⁸ Había sido Director General de Comercio Exterior en 1959 y del Instituto Español de Moneda Extranjera. Era amigo de Nieto Antúnez, artífice de su entrada en el gobierno en 1962; aunque en el gabinete se alineó siempre con los ministros tecnócratas. Vid. LOPEZ RODO, L. *Memorias...*, (1990), pp.342-3 y *Memorias...*, (1991), pp.234-5; ESPADAS, M. *Franquismo y política...*, pp.245 y ss..

²⁹ Esa fue la idea que sacó en claro J.de Piniés en su primera reunión con López Bravo: *La descolonización del Sáhara: un tema sin concluir*, Madrid, 1993, p.17. Vid. también LOPEZ BRAVO, G. *Algunas reflexiones en torno a la Política Exterior de España*. Madrid, 1972 y *Discurso del Ministro en Naciones Unidas (1-10-1971)*. Madrid, 1971; Entrevistas a Aguirre Cárcer y J.J.Moro; VILLAR, F. *El proceso de autodeterminación del Sáhara*. Valencia, 1982, pp.156 y 159; "Entrevista al Sr.Ministro", en *Mundo Extra*, (Sep.1972).

³⁰ Vid. TUSELL, J. *Carrero...*, pp.360 y 366; 402-3 y 413; LOPEZ RODO, L. *Testimonio de una política...*, p.15.

imprimió a Exteriores un aire distinto. Por influencia de su especialización profesional, todo lo relativo a cuestiones económicas adquirió más relevancia que los miramientos sobre el prestigio nacional. Conocedor de las preferencias diplomáticas de Presidencia, sabía que debía dejar bien atado el vínculo con los Estados Unidos. A partir de ahí pudo hacer gala del máximo pragmatismo para amplificar los intercambios económicos y explotar la diplomacia multilateral esbozada por su antecesor: el establecimiento de relaciones con el bloque comunista fue su culmen.

En consecuencia, la primera tarea a afrontar era despejar las relaciones con Washington. En segundo término, tenía que procurar una distensión con el Vaticano, desdramatizar el contencioso gibraltareño, contribuir al fortalecimiento del nexo con la CEE y procurar una salida honrosa al tema saharauí. En la negociación con los Estados Unidos, el Ministro dejó sentada la intención española de renovar los convenios y realizó los primeros gestos de avenencia desde 1967: se permitió la activación de la base de Zaragoza para compensar la pérdida norteamericana de la base libia de Wheelus tras el golpe de Gadaffi. Mientras, se negoció en la línea prevista por el equipo Castiella de ampliar los contenidos no militares de los acuerdos (económicos, de cooperación científica, educativa, técnica, etc.). Es cierto que no tampoco prescindió de las medidas de coacción acordadas por su antecesor: cuando se discutían las contrapartidas militares, se efectuó la compra de los Mirage F-3 a Francia (febrero de 1970) y se firmó un acuerdo militar (junio de 1970) para la coordinación de los ejércitos hispano-franceses. El resultado, lejos de lo pretendido en 1968 (ni Tratado, ni compromisos o garantías defensivas para España, ni vinculación a la OTAN), sirvió, al menos, para modificar en profundidad muchas cláusulas y el lenguaje de los textos. Se incorporaron referencias -muy vagas, eso sí- a la conexión entre la seguridad e integridad de los dos países, a la conveniencia de armonizar sus políticas de defensa y al apoyo defensivo recíproco que se debían. Se derogaba el Acuerdo Defensivo de 1953 y desaparecía la cláusula "secreta" de activación de las bases. Los Estados Unidos tendrían que consultar al gobierno español el uso de las instalaciones de unas bases militares, que dejaban de ser "conjuntas" para ser españolas³¹.

Con respecto al Vaticano, López Bravo consiguió reabrir la negociación para revisar el Concordato en enero de 1970. Sin embargo, a fines de ese año, el proceso de Burgos volvió a paralizarla. Además, el anteproyecto elaborado por la Santa Sede y la embajada española en el Vaticano (Garrigues) fue filtrado a la opinión pública y rechazado, en general, por su carácter preconciliar. La publicación en septiembre de 1971 del documento *Iglesia y comunidad política*, de la Asamblea Conjunta de Obispos y Sacerdotes, aumentó el desconcierto del Régimen. Cuando en 1972 el Papa Pablo VI ofreció visitar España a cambio de que Franco renunciara al derecho de presentación, la respuesta fue negativa. Las acusaciones públicas de Carrero sobre la ingratitud de la Iglesia católica no aliviaron la tensión. El enfrentamiento culminó durante

³¹ Vid. MARQUINA, A. *España en la política...*, pp.836-47; entrevista con Nuño Aguirre de Cárcer; BARBÉ, E. *España y la OTAN...*, pp.67-77; LIBERAL, A. "Cuarenta años...", pp.192-3; SILVA MUÑOZ, F. *Memorias...*, p.255; LOPEZ RODO, L. *Discurso en almuerzo ofrecido en Camara Comercio HispanoAmericana en Nueva York, 13-10-1970*, pp.4-6 y *Testimonio de una...*, p.26; LOPEZ BRAVO, G. "Entrevista con el Sr.Ministro", en *Mundo*, Extra, (sept.1972).

la visita de López Bravo al Papa en enero de 1973, cuando, al parecer, el Ministro llegó a acusar a Pablo VI de "querer mal a España"³².

En 29 de junio de 1970 se firmó el Acuerdo comercial Preferencial con la Comunidad Económica Europea. Equiparaba la vinculación jurídica de España a la que tenían Israel, Marruecos y Túnez, aunque quedaba por debajo de la que disfrutaban Grecia, Turquía y Malta. Se establecían rebajas arancelarias parciales entre España y los Seis durante un periodo mínimo de seis años, sin que se previera una unión aduanera o una zona de libre cambio para después de esta fecha. En el ámbito industrial la rebaja arancelaria media a que se comprometía la Comunidad era del 63 % frente al 25% de España. Pero en el ámbito agrícola las concesiones eran insuficientes. El acuerdo sólo evitaba que España quedase en inferioridad de condiciones frente a otros vendedores comunitarios. De todos modos iba a suponer un paso substancial para el sector exportador español teniendo en cuenta que el déficit comercial que España tenía con la Comunidad fue desapareciendo a lo largo de la década. Sin embargo, el precario equilibrio que el Acuerdo estableció entre las concesiones de ambas partes fue deteriorándose en perjuicio de España y, casi de inmediato, hubo que solicitar una renegociación para compensar los cambios que iban a suponer las concesiones arancelarias del GATT y el ingreso en el Mercado Común del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca previsto para enero de 1973. Algo se logró con el Protocolo Adicional rubricado en 1973, que extendía el acuerdo de 1970 a los tres nuevos miembros, aunque los problemas comerciales planteados a raíz de la ampliación no se resolvieron del todo³³. La política europea se completó con la rebaja de la tensión en el asunto gibraltareño y con un acercamiento a Portugal a partir de la firma de un nuevo Protocolo Adicional (mayo de 1970) al viejo Tratado de Amistad.

Por último, una vez asegurado el vínculo con los Estados Unidos, López Bravo trató de hacer valer el papel que España podía desempeñar en la política de distensión entre los bloques. No tenía más que retomar y profundizar una senda que Castiella se había encargado de abrir -quizá a destiempo dada la dinámica de la Guerra Fría- pero que, más allá del tema gibraltareño, apenas se había explotado. Los tres puntales de esta política fueron una peculiar *Ostpolitik* y el mantenimiento del caudal de relaciones con América Latina y los países árabes. López Bravo pudo sortear las reticencias anticomunistas de ciertos sectores oficiales y, desde fines de 1969 hasta marzo de 1973, se restablecieron relaciones consulares con Hungría, Bulgaria, Checoslovaquia; hubo pleno reconocimiento diplomático con la República Democrática Alemana y China y se firmaron acuerdos comerciales con la URSS, Yugoslavia, Polonia, Rumania y la mayor parte de los otros países citados. Con ello se cubrieron objetivos económicos (nuevos mercados en un momento en que la relación con la CEE era compleja) y diplomáticos (que España no se encontrara aislada en la problemática norteafricana ni en la Conferencia de Seguridad Europea). El convenio comercial

³² TUSELL, J. Carrero, 407 p.371 y 405 y 407; SUAREZ, L. *Francisco Franco y...*, t.VIII, pp. 227-34 y 297-323.

³³ PROU, V. "Relaciones España-CEE. Perspectiva 1970", en VV.AA. *Acceso al Mercado Común*. Pamplona, 1976, pp.411-24; CAMPS, Ferran "Diez años de negociaciones en el Mercado Común", en *Mundo*, Extra, (Sept.1972), pp.55-9; ALONSO, A. *España en el Mercado Común. Del Acuerdo del 70 a la Comunidad de los Doce*. Madrid, 1985, pp.31-93.

firmado con Cuba y la gira iberoamericana del Ministro tuvieron finalidades parecidas. Lo mismo que las visitas a diversos países árabes y la cobertura otorgada a la causa palestina. El premio a sus desvelos fue el protagonismo que logró para la España franquista en la Conferencia de Helsinki en la primavera de 1973³⁴.

Sin embargo, cuando la cumbre se clausuró, López Bravo ya no era ministro. Las desavenencias con Carrero y, al parecer, el desencuentro con Pablo VI prefijaron su cese. Si en un principio la repercusión internacional del Juicio de Burgos había frenado sus avances, él había sabido retomar argumentos y líneas de acción ya abiertas por Castiella que, despojados de todo carácter amenazador hacia los designios de Wáshington, permitieron aprovechar bien la distensión. Pudo exhibir un discurso de "tercera opción" sin levantar sospechas: un posible bloque en unión con los países ribereños del Mediterráneo, en el que se inscribía el acuerdo militar con Francia; eso sí, sin pronunciar palabras como desmilitarización o neutralización. No obstante, este proyecto (una vía bosquejada, quizás, para encauzar el gran problema de la relación con Marruecos) no prosperó. En 1973 el tema saharauí seguía bloqueado, lo mismo que el de Gibraltar, y el acuerdo con la CEE resultaba cada día menos ventajoso. Había conseguido que España se incorporara a muchos tratados multilaterales y fuera designada para presidir la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1973, pero las servidumbres diplomáticas impuestas por el Régimen eran insalvables³⁵.

A principios de junio de ese año, Laureano López Rodó tomaba posesión como nuevo ministro. Catedrático de Derecho administrativo, encargado de la Secretaría General Técnica de Ministerio de Presidencia desde 1956 y Comisario de los Planes de Desarrollo desde febrero de 1962 era el hombre de Carrero por antonomasia. Desde su nuevo cargo intentó suavizar la relación con el Vaticano y se dispuso a preparar la negociación con los Estados Unidos, que expiraba en 1975. Respecto a la CEE, había que obtener más concesiones en la negociación que debía culminar con un nuevo acuerdo general en enero de 1974: retrasar el desarme arancelario de los productos industriales, conseguir más compensaciones para el sector agrícola y paliar las discriminaciones sufridas por los trabajadores españoles en la Comunidad. Las pretensiones máximas eran, sin embargo, dar un contenido político a la relación con la Comunidad, por lo que se llegó a plantear la constitución de una zona de librecambio industrial con los Nueve que, sin suficientes compensaciones agrícolas, hubiese resultado muy perjudicial³⁶.

³⁴ La posición de España en la Conferencia consistió en hacer hincapié en la relación con los no alineados, en busca de un diálogo multilateral (no bloque a bloque); en la seguridad del Mediterráneo y en la cooperación regional. Así mismo, defendió la participación de los países árabes en los asuntos mediterráneos. Vid. OLIVIE, F. "Apuntes para una historia.", p.200-1; ALBA, J. *Recuerdos...*, pp.184-6 y 10; SILVA, F. *Memorias...*, p.283; ARMERO, J.M. *La política exterior...*, p.210; ALBA, J. *Recuerdos de diez...*, pp.188-91. L.Suárez (*Francisco Franco y su...*, t.VIII, pp.188) insinúa que López Bravo jugó con la posibilidad de dar un cambio radical alejándose de los EE.UU., con una apertura hacia la URSS, China y los países radicales islámicos (Egipto, Libia..). Tal conclusión es, sin duda, excesiva, aunque los gestos en esta línea tal vez sirvieran en momentos concretos de su gestión para maniobrar en ámbitos regionales concretos; por ejemplo, para neutralizar las reivindicaciones marroquíes de Canarias en diversos foros internacionales.

³⁵ LOPEZ RODO. L. *Testimonio ...*, p.15; ARMERO, J.M. *La política exterior...*, pp.205 y ss.

³⁶ Vid. TUSELL, J. *Carrero...*, p.403, MARQUINA, A. *España y la política...*, pp.855-60; ALONSO, A. *España en el Mercado...*, pp.90-8.

Así mismo López Rodó decidió volver a llevar el tema del Peñón a las Naciones Unidas. Todo ello en una coyuntura de creciente tensión con Marruecos. Quizás su diseño más original fuera el ensayo de relanzar el trato con Portugal -amparado en la amistad que le unía con Caetano- a partir de un proyecto de unión arancelaria hispano-portuguesa. Pero, dada la brevedad de su mandato por el asesinato de Carrero, no fue mucho lo que pudo hacer. Su mayor logro fue distender las relaciones con la Santa Sede. Pablo VI y Franco intercambiaron cartas personales; las sedes obispales vacantes comenzaron a ser cubiertas y el Vaticano se avino a negociar la revisión del Concordato, en lugar de redactar un nuevo texto. En el resto de los frentes apenas acometió los primeros pasos y la inmediata caída de Caetano frustró su diseño iberista³⁷.

Pedro Cortina Mauri se hizo cargo del Ministerio desde diciembre de 1973 hasta la muerte de Franco. Fue el único diplomático de carrera que ocupó ese puesto en los años del Régimen. Había trabajado para el Palacio de Santa Cruz desde la Guerra Civil: como miembro de la Asesoría Jurídica (era catedrático de Derecho Internacional), como Director General, Subsecretario y embajador (en París y Washington). Quienes sirvieron cerca de él lo describen como un hombre de gran talento, pero, a un tiempo, demasiado influido por Presidencia de Gobierno (por Carlos Arias y su círculo). Le tocó actuar en los estertores de un Régimen que asistía impotente a la agonía del dictador, con el escarmiento de la revolución portuguesa tras la frontera, y que se apuraba, sin mucho éxito, en clarificar el horizonte político de la futura monarquía. En ese sentido, las dos cuestiones más apremiantes volvían a ser salvaguardar el vínculo con los Estados Unidos y dar salida a la cuestión saharauí que Marruecos iba a llevar al borde de la confrontación bélica. Todo ello en un contexto internacional crispado por la crisis del petróleo y por las alteraciones que se estaban produciendo en la Europa meridional (Portugal) y mediterránea (guerra de Chipre).

En julio de 1974 se había firmado una Declaración Conjunta Hispano-norteamericana, que había sido negociada entre Kissinger y López Rodó el diciembre anterior. En ella se avanzaba un paso más al explicitar que los acuerdos bilaterales se integraban en el marco de la defensa atlántica y mediterránea occidental, quizá como una manera de presionar a la OTAN. Eran los preliminares para negociar una renovación antes de septiembre de 1975. Las posiciones se repetían: España (Gutiérrez Mellado y Rovira conducían la negociación) pedía un enlace con la OTAN de la mano de Washington o una garantía de cobertura defensiva plena o suficiente ayuda militar como para afrontarla de manera independiente (mil millones de dólares). La gestión norteamericana ante la Alianza volvió a resultar vana (Gran Bretaña, Holanda, Noruega y Dinamarca se oponían) y el legislativo estadounidense se negaba a compromisos que pudieran acabar como otro Vietnam. A mayor abundamiento, Madrid sabía de la proclividad de Washington hacia Rabat. Llegó un momento en que, para renovar los convenios salvando a un tiempo la cara ante la opinión pública española, sólo se encontró la alternativa de que los Estados Unidos abandonasen la mayor parte de las instalaciones, con la excepción de Rota y las Bárdenas Reales. En ese punto, con la fecha límite casi cumplida y en plena crisis saharauí, Franco envió a Cortina (el 25 de septiembre de 1975)

³⁷ El panorama más completo de su gestión es el libro de memorias del protagonista: LOPEZ RODO, L. *Testimonio de una política de Estado...*, ya citado.

a Washington para que firmase, como fuera, un acuerdo marco que permitiera la renovación. Así lo hizo, aunque sin concretar contenidos, el 27 de septiembre, coincidiendo con los fusilamientos de 5 miembros de la ETA y del FRAP³⁸.

El Franquismo iba a acabar sus días con el amarre occidental asegurado, libre de la amenaza de un enfrentamiento armado por el Sáhara, pero sin muchos amigos. En su última "cuarentena internacional" del otoño de 1975 ya no contaba con el amparo de Portugal, ni del Vaticano. Las negociaciones con la CEE se habían paralizado; hubo manifestaciones, retirada de embajadores y ataques contra muchas sedes diplomáticas españolas en el extranjero. Sólo los representantes de los países iberoamericanos no fueron llamados por sus gobiernos, pero este gesto no podía paliar la soledad internacional de un Régimen que constituía un anacronismo político en la Europa Occidental de aquel tiempo.

³⁸ La negociación definitiva se realizó tras la muerte de Franco. En enero de 1976 se firmaba el Tratado de Amistad y Cooperación. Vid. MARQUINA, A. *España en la política de...*, pp.867-883; LIBERAL, A. "Cuarenta años...", pp.194-6; BARBÉ, E. *España y la OTAN...*, pp.78-88; ALBA, J. *Recuerdos de diez...*, pp.202-6.