

La Política española del Reino Unido en la Postguerra Mundial

FLORENTINO PORTERO

EL FIN DE LA GUERRA

El hundimiento del III Reich puso fin a la aventura nazi y dio paso a un nuevo orden internacional. Como consecuencia de la guerra el proceso de decadencia europeo, anunciado con antelación, se aceleró. El conjunto de sus economías estaba destrozada y dos nuevos colosos habían aparecido en el escenario mundial configurando un sistema bipolar. La sociedad internacional giraría a partir de ahora en torno a los Estados Unidos y la Unión Soviética. De la colaboración entre ambas potencias dependería la seguridad general.

A lo largo del conflicto, el Reino Unido había ido asumiendo el liderazgo europeo. Su heroica resistencia ante las fuerzas alemanas y su presencia en las cumbres como única nación europea parecían avalar esta posición. Conservadores, laboristas y los siempre influyentes funcionarios del Foreign Office estaban de acuerdo sobre las líneas maestras de la diplomacia británica en la postguerra. El Reino Unido debía abandonar su tradicional insularidad para comprometerse en la política continental. Era necesario lograr una cierta unidad entre las naciones europeas para que el viejo continente pudiera seguir representando algo en el concierto internacional y fuera capaz de detener el, ya por entonces evidente, expansionismo soviético. La dirección de este *Western Bloc* daría al Reino Unido un prestigio que, de otra forma, sería imposible mantener ante la disolución del Imperio Británico.

Desde esta posición de relativa influencia el Reino Unido elaboró a fines de 1944 una nueva política hacia España. La anterior, tendente a evitar su entrada en la guerra, carecía de sentido. El régimen de Franco ya no era una amenaza para la Gran Bretaña, era sólo un resto del bloque

fascista, una nación aislada que presumiblemente tendría que sufrir el acoso de los vencedores.

LA ELABORACION DE UNA NUEVA POLITICA HACIA ESPAÑA

La iniciativa provino del líder laborista y primer ministro adjunto Clement Attlee. El 4 de noviembre presentó para su discusión en el Gabinete de Guerra un documento que contenía los elementos esenciales de una nueva política hacia España. En él denunciaba al régimen por sus orígenes, erigido con la ayuda de Alemania e Italia, su forma de gobierno, corrupta e incompetente, su carencia de representatividad, al contar con escaso respaldo social, y su carácter tiránico, con miles de prisioneros políticos y fusilamientos. Por otra parte, su carácter fascista y sus vínculos con el Eje hacían del problema español un asunto internacional, como lo probaba el generalizado rechazo que el régimen sufría. Para Attlee, este conjunto de hechos obligaban al Reino Unido a intervenir, forzando la desaparición de Franco, a menos que quisiera ser acusado de defender dicho régimen. El jefe laborista proponía al Gabinete el estudio de medidas efectivas para lograr este objetivo y, en concreto, recomendaba la imposición de sanciones económicas conjuntamente con los Estados Unidos y Francia¹.

La iniciativa de Attlee reabría el debate sobre la política española que tanta tensión había producido durante la Guerra Civil. Parecía evidente que el líder laborista quería aprovechar aquella circunstancia para ganar la batalla entonces perdida. Como resultado de su acción se produjo un duro debate en el seno del Gabinete y en dos niveles distintos: en primer lugar entre Attlee y el ministro de Guerra Económica, siendo testigos todos los miembros del Gobierno; en segundo, entre Churchill y Eden, primer ministro y secretario de Estado para el Foreign Office respectivamente, que no trascendería de sus despachos. En ambos casos sería un debate político, sin intervención de altos funcionarios, y en él se plantearían el conjunto de elementos —ideológicos, estratégicos y materiales— que se repetirían a lo largo de la denominada “cuestión española”.

Al ser el Gabinete de Guerra un gobierno de coalición, las decisiones en su seno tenían, de hecho, carácter parlamentario. Al laborista Attlee le

¹ Prime Minister's Private Office: Correspondence and Papers (PREM) 8/106, "War Cabinet. Policy towards Spain. Note by the Lord President of the Council and Deputy Prime Minister (Clement R. Attlee)" 4 XI 1944.

contestó un conservador, el ministro de Guerra Económica, a través de un nuevo documento presentado al Gabinete. A su juicio, el Reino Unido no tenía ninguna razón para intervenir puesto que el régimen de Franco no era peor que el que le había precedido, España no había intervenido en la Guerra y Franco no era un dictador más autoritario que Stalin o Salazar. La aplicación de sanciones económicas, además de no estar justificada, atentaría contra los intereses de empresarios británicos por lo que su ejecución supondría un abandono por parte del Gabinete de su obligación principal: la defensa de estos intereses. El Gabinete, concluía el ministro, no debía intervenir en los asuntos españoles y tenía que esforzarse por asegurar el mantenimiento de la paz en la Península Ibérica ².

La discusión entre Churchill y Eden tuvo un carácter distinto del anterior. Ambos eran miembros del mismo partido y responsables directos de las relaciones con España. Por ambas razones evitaron dar publicidad a sus diferencias, conscientes de la necesidad de lograr un acuerdo interpartidista. Aprovechando la iniciativa de Attlee, Eden había enviado a Churchill un borrador de la que él proponía como nueva política hacia España. Ya a lo largo de la II Guerra Mundial, el secretario del Foreign Office había mantenido una tensa disputa con Churchill y con el aparato del Ministerio, representado por el subsecretario Permanente, Alexander Cadogan. Mientras el primero había considerado como objetivo del Departamento la desaparición de Franco y de la Falange, los segundos lo habían considerado innecesario, impidiendo la ejecución de medidas en este sentido.

Igual que Attlee, Eden creyó llegado el momento de poner fin al régimen de Franco. En su borrador justificaba tal objetivo en la necesidad de adelantarse a las presiones que la opinión pública, nacional e internacional, ejercería en este sentido, argumento ya utilizado por Attlee. Para evitar una transición traumática, Eden proponía la potenciación de la oposición moderada mediante una política de discretas pero firmes presiones. A Franco se le comunicaría que el Gobierno británico no deseaba intervenir en los asuntos internos españoles, pero que las relaciones entre ambos Estados se mantendrían en una situación de frialdad mientras perdurara el presente régimen político, contrario a los principios de Naciones Unidas, organización cuyo acceso quedaría cerrado para España. Para hacer más efectivo el aviso, Eden proponía que fuera hecho conjuntamente por los Embajadores del Reino Unido, Estados Unidos y Francia. A este "mensaje" podría añadirse la supresión de los aprovisionamientos de petróleo, previo

² PREM 8/106, "War Cabinet. Memorandum by the Minister of Economic Warfare". 15 XI 1944.

estudio por el Gabinete de las consecuencias que tendría para el Reino Unido y España ³.

Churchill, incómodo por la iniciativa de Attlee, quiso poner fin a toda tentación intervencionista en su propio partido y en el Foreign Office. La contestación, en un tono tajante, no dejaba lugar a dudas. El Reino Unido debía evitar intervenir en asuntos internos de otros Estados y, en especial, cuando los móviles fuesen de carácter ideológico, como en este caso. Coincidió con el ministro de Guerra Económica en que no había ninguna razón para ello, puesto que Franco no había entrado en la Guerra y su gobierno no era más despótico que el de Stalin. Por otra parte, consideraba ineficaces las medidas propuestas,

“Creo que usted no debe suponer que nuestras advertencias debilitarán la posición de Franco. El y sus asociados nunca permitirán que los republicanos hagan con ellos una carnicería, que es lo que puede ocurrir. Es una cuestión de vida o muerte en España y no creo que nosotros, sin la más cuidadosa consideración, debamos hacernos responsables del inicio de otro baño de sangre. Lo que usted propone hacer es poco menos que provocar una revolución en España. Se empieza con petróleo y se termina con sangre.”

Una situación revolucionaria sólo favorecería los intereses expansionistas de la Unión Soviética, creando un nuevo foco de tensión internacional que se sumaría al alto número de los ya existentes. El objetivo de la política del Reino Unido en España, concluía Churchill, era lograr la implantación de una Monarquía constitucional. Para ello el camino más seguro era dejar que los acontecimientos internos se desarrollasen con normalidad, sin intervenciones desde el exterior ⁴.

Ante la disparidad de posiciones dentro del Gabinete, se vio la necesidad de llegar a una política aceptable para todos. La iniciativa correspondería al Foreign Office, como responsable de la acción exterior. El hundimiento del III Reich y el fin de la guerra exigían una nueva evaluación de los fundamentos de la política española del Reino Unido, en la que la defensa de los intereses británicos debía ocupar un lugar privilegiado.

El Mediterráneo era para el Reino Unido un área de alto valor estratégico. En primer lugar, era parte de la **Ruta Imperial** que unía a Londres con sus posesiones en el Extremo Oriente. Los enclaves de Gibraltar y

³ PREM 8/106, Borrador de Telegrama de Eden a Halifax, 9 XI 1944.

⁴ PREM 8/106, de Churchill a Eden, 10 XI 1944.

Suez aseguraban el acceso de las flotas británicas a estas aguas, además de los servicios que desde el primero se prestaban a la navegación hacia África del Sur y Latinoamérica. En segundo lugar, la presencia del Reino Unido en este mar le permitía intervenir en la política de los países ribereños, en especial los europeos, facilitando la consecución del necesario equilibrio y el arraigo del buscado liderazgo británico sobre el viejo continente.

Tanto la libertad de navegación como la influencia británica en la zona eran puestas en peligro por la aparición de una potencia extraña con ambiciones expansionistas: la Unión Soviética. A las antiguas tensiones entre la Rusia zarista y el Imperio Británico, por la colisión de sus áreas de influencia en el Medio y Extremo Oriente, se sumaba ahora, como resultado de la II Guerra mundial, la presencia soviética en el centro de Europa y, previsiblemente, en el Mediterráneo. Los funcionarios británicos estaban convencidos de que, a pesar de las buenas palabras, la Unión Soviética ejercería un férreo control sobre los países liberados por el Ejército Rojo y, en la medida de sus posibilidades, intentaría poner bajo su influencia a Europa Occidental. Los líderes comunistas contaban para ello con un arma que hubieran deseado sus predecesores zaristas: los partidos comunistas nacionales, unidos a Moscú por una ideología que hacía de su lucha una causa internacional. La situación en el Mediterráneo preocupaba en Londres. Grecia se hallaba en guerra civil con un bando controlado por los comunistas. Italia y Francia tenían fuertes partidos de este signo que podían llegar al poder mediante éxitos electorales. España, un país con una inestabilidad política tradicional, tenía ante sí un difícil proceso de transición a la democracia. La seguridad de Gibraltar y la continuidad de la influyente presencia británica en el Mediterráneo hacían necesario evitar un proceso revolucionario en España, que convirtiera a este país en un satélite más de la Unión Soviética⁵.

Las relaciones económicas entre el Reino Unido y España eran antiguas e importantes. El Gabinete británico tenía la obligación de defender las inversiones realizadas por súbditos británicos, algunas de ellas cuantiosas. Pero, además, la difícil situación económica de la Gran Bretaña en

⁵ FO 371/49.579, "Security in the Western Mediterranean and the Eastern Atlantic". Report by the Post-Hostilities Planning Staff. 19 V 45; FO 185/1.756, de Hoyer Millar a Mallet. "Summary of Study of British Post-War Strategic Requirements in the Western Mediterranean and North-Eastern Atlantic", 2 VIII 1945; G. GARRAT, *Gibraltar and the Mediterranean*. London, 1939, pág. 298; F. S. NORTHEGE, *British Foreign Policy. The Process of Readjustment, 1945-1961*. London, 1962, pág. 27; *Political and Strategic Interest of the United Kingdom. And Outline*. By a Study Group of the Royal Institute of International Affairs, Oxford, 1940, páginas. 11 y 109.

la postguerra y el caos en que se hallaban los mercados internacionales hacían que su tradicional comercio con España tuviera una mayor importancia. Destacaban en este sentido las compras de potasa y piritas, necesarias para el programa de fertilizantes británico, y las tradicionales compras de mineral de hierro. Las potasas españolas eran baratas y era difícil encontrar un mercado alternativo al español. En cuanto a las piritas, el Reino Unido compraba en España el 90 por 100 de sus importaciones. En caso de perderse este proveedor tendrían que comprarlo en los Estados Unidos, lo que supondría una costosa adaptación de las plantas industriales británicas a las diferentes características del mineral americano. Por último, el hierro español era mejor en precio y calidad al francés y al sueco. Las dificultades británicas y las ventajas de su comercio con España hicieron que los funcionarios responsables presionaran para que éste no se viera afectado por medidas políticas ⁶.

El 18 de noviembre, Anthony Eden presentó al Gabinete su propuesta de nueva política hacia España. Era un estudiado equilibrio entre las distintas posiciones manifestadas en el Gobierno. Evitando cualquier connotación ideológica y basándose en la defensa de los intereses británicos concluía proponiendo una política un poco más moderada que la presentada con anterioridad a Churchill. Denunciaba al régimen de Franco y hacía mención de un hecho no citado por Attlee: la tentación franquista de entrar en la guerra sólo evitada, según Eden, por las presiones anglosajonas y el desarrollo de los acontecimientos bélicos. Tras el argumento izquierdista vendría el conservador. Resaltaba la importancia estratégica de España, el riesgo de un proceso revolucionario y la importancia de las relaciones económicas con este país, con el que debía incrementarse el intercambio comercial. El régimen de Franco, continuaba Eden, debía desaparecer **pues su pervivencia pondría en peligro los intereses británicos**. La opinión pública, nacional e internacional, exigiría la adopción de sanciones económicas para forzar la caída de Franco, obligando al fin al Reino Unido a actuar contra sus propios intereses. En el interior, la presencia de Franco radicalizaría progresivamente la situación hasta hacer inevitable el estallido de un proceso revolucionario. A partir de los argumentos conservadores, la defensa de los intereses de Estado, Eden concluía proponiendo el objetivo de la izquierda y de la opinión liberal, que él mismo compartía: derribar a Franco. Eden propuso al Gabinete la aplicación de una política de presiones que convenciera a Franco de la necesidad de retirarse dando paso gradualmente a un régimen moderado. Se haría llegar a Franco el mensaje

⁶ MAE R. 5.104, N. 6, "Exportaciones autorizadas a Inglaterra durante el año 1945"; FO 371/49.590, de Mallet a Bevin, 6 X 45; FO 371/60.351, Minutas de Hoyer Millar, 2 III 46; "Probable Effect of Britain's Economic Position of a Rupture of Trade Relations with Spain", R. Garran, 10 V 46.

de que mientras permaneciera en el poder las relaciones entre ambas naciones se mantendrían en un tono de frialdad ⁷.

La política propuesta por Eden iba más allá de lo deseado por Churchill, pero era lo mínimo que los laboristas podían aceptar. En cuanto a la forma de hacer llegar el mensaje a Franco, un nuevo acontecimiento facilitó las cosas. El embajador de España, duque de Alba, hizo entrega en el Foreign Office el día 21 de noviembre de una carta que había recibido de Franco conteniendo una oferta de concertación entre ambos Estados. Franco consideraba que la amenaza soviética exigía la colaboración entre las dos naciones europeas más capaces y conscientes de su peligrosidad. La contestación a esta carta ofrecía el medio óptimo, por su discreción y autoridad, al estar firmada por Churchill, de hacer llegar el nuevo mensaje.

El 27 de noviembre, el Gabinete de Guerra aprobó la política española presentada por Eden y le autorizó a preparar un borrador de carta a Franco, que recibiría su definitiva aprobación en la reunión del 18 de diciembre ⁸. En su redacción Eden adoptó un tono hostil, más acorde con sus deseos y los de Attlee que con los de Churchill, justificándolo quizás por la necesidad de dar credibilidad al mensaje. Tras rechazar la propuesta de un entendimiento antisoviético, Churchill, como firmante de la carta, denunciaba las facilidades concedidas al III Reich durante la Guerra, contrarias a los intereses británicos; el envío de la División Azul; la actitud de “no-beligerancia”, que nunca fue neutralidad, la arbitraria toma del enclave internacional de Tánger y, por último, la reiterada posición antibritánica demostrada por la Falange, partido que equiparaba al Fascista y al Nacional-Socialista. Ante este conjunto de hechos, el Premier británico concluía transmitiendo al Jefe del Estado español el mensaje aprobado por el Gabinete:

“Ahora que la guerra está llegando a su término y se hacen planes para el futuro de Europa y del mundo, el Gobierno de Su Majestad ni puede pasar por alto aquellos actos pretéritos del Gobierno español ni tampoco puede hacer caso omiso de la actitud completamente hostil a este país del partido de la Falange (...) Mientras que dichas barreras existan [Franco y la Falange] el desarrollo de relaciones realmente más estrechas de amistad y de cooperación con España, deseadas por el Gobierno de Su Majestad, ha de tropezar con dificultades e imposibilita que

⁷ PREM 8/106, de Eden a Churchill, 17 XI 44; “War Cabinet. Policy towards Spain. Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, The Allied Attitude towards the Franco Government. Memorandum by Lord Templewood”, 18 XI 44.

⁸ PREM 8/106, “War Cabinet. Conclusions of a Meeting of the War Cabinet held at No. 10, Downing Street, SW1 on Monday, 27 th. November, 1944 at 5.30 pm.; de Churchill a Eden, 11 XII 1944; “WM (44) 171st. Conclusions”, 18 XII 1944”.

el Gobierno de Su Majestad se plantee apoyar las aspiraciones de España a participar en los eventuales acuerdos de paz, ni me parece probable pueda extenderse una invitación a España para que sea admitida en la futura organización mundial”⁹.

En los últimos meses de 1944 el Gabinete británico había logrado diseñar una política hacia España con el respaldo de los dos grandes partidos. Su objetivo era derribar a Franco dando paso a una situación más democrática. El medio para conseguirlo, discretas presiones ejercidas directamente sobre Franco y su Gobierno, advirtiéndoles de los riesgos que corrían en caso de mantener la presente situación. Sus límites, la defensa de los intereses británicos, económicos o estratégicos. El Foreign Office evitaría la imposición de sanciones económicas y cualquier situación que pudiera desatar un proceso revolucionario. Sus principales dificultades, el tiempo y la debilidad del liderazgo británico. Una política de presiones dirigida a lograr un cambio político gradual necesitaba más tiempo del que la opinión pública y la impaciencia de otros Gobiernos estaban dispuestos a conceder.

El Foreign Office modificó en parte la política acordada el 27 de noviembre por el Gabinete. En su propuesta Eden había evitado referirse al tipo de Gobierno que debía suceder a Franco, pues hubiera resultado un nuevo punto de fricción. El Foreign Office rechazó desde el primer momento la posibilidad de volver al sistema republicano. A su juicio, sería intolerable para los vencedores de la Guerra Civil y sólo se podría imponer mediante la violencia. A Franco le debía suceder, por lo tanto, la Monarquía en la persona del legítimo heredero D. Juan de Borbón, conde de Barcelona. D. Juan debía lograr el respaldo del Ejército, la institución política más importante en el interior, y de parte de la oposición y dirigir en su momento un proceso gradual hacia formas más democráticas. En caso de fracasar esta alternativa era preferible la permanencia de Franco a la aventura republicana que, a su juicio, sólo podía beneficiar a la Unión Soviética¹⁰.

El Foreign Office en Londres y la Embajada británica en Madrid repitieron una y otra vez a sus interlocutores españoles que la comunidad internacional consideraba inaceptable la pervivencia de Franco y de la Falange después de la II Guerra mundial. De no desaparecer, España corría el

⁹ J. A. LLEONART Y ANSELEM Y F. M. CASTIELLA Y MAIZ, *España y ONU (1945-46). La “Cuestión Española”*. Documentación básica, sistematizada y anotada. Madrid, 1978, págs. 16-17.

¹⁰ FO 371/49.610, de Hoyer Millar al Private Secretary, 15 I 1945; FO 371/49.580, Minuta de Garran, 21 VI 1945; FO 371/60.350, Minuta de Hoyer Millar, 7 II 1946; FO 371/60.352, Informe de R. Garran, 15 II 46.

riesgo de verse aislada diplomáticamente y, quizás, de sufrir sanciones económicas.

Desde principios de 1945, el Foreign Office buscó la colaboración norteamericana para aplicar esta política. Meses antes Eden así lo había propuesto a Churchill, encontrando una rotunda negativa. El primer ministro temía que el antifranquismo de los dirigentes norteamericanos arrastrara al Reino Unido a una política contraria a sus intereses. Sin embargo, una vez aprobada la política de discretas presiones era evidente que éstas sólo serían efectivas si eran aplicadas por ambas potencias. La sola presión del Reino Unido no sería suficiente para desplazar a Franco del poder. En general, la debilidad en que el Reino Unido se encontraba después de la guerra le había llevado a considerar la necesidad de contar con el respaldo norteamericano, la ya consagrada gran potencia occidental, para toda su política exterior. Sería la *special relationship* de la que el caso español no sería más que un capítulo ¹¹.

La Administración norteamericana consideraba absurda la pervivencia del régimen de Franco tras el fin de la II Guerra mundial y la desaparición de las potencias fascistas. Sin embargo temían las consecuencias que se derivarían de la desestabilización de dicho régimen. A lo largo de los meses de marzo y abril, miembros de la Embajada británica en Washington y funcionarios del Departamento de Estado se reunieron e intercambiaron información sobre su visión del problema español. Los funcionarios norteamericanos valoraron tanto las coincidencias como lo acabado del plan británico, sobre un tema que para ellos era secundario. El 7 de abril, el Departamento de Estado aceptó la aplicación del plan británico y la coordinación de sus diplomacias en la labor de presionar a Franco para que abandonara el poder ¹².

LA CAMPAÑA INTERNACIONAL

Para la mayoría de la opinión pública estadounidense, europea y latinoamericana la pervivencia del régimen de Franco resultaba un anacronis-

¹¹ Ver, por ejemplo, R. B. MANDERSON-JONES, *The Special Relationship: Anglo-American Relations and Eastern Europe Unity 1947-1956*. London, 1972, pág. 11.

¹² PREM 8/106, de Eden a Halifax, 10 III 1945; de Halifax a Eden, 7 IV 1945; FO 371/49.611, de Halifax a Eden, 7 IV 1945; *Foreign Relations on United States, 1945*, Vol. V. Washington, págs. 672-673; Riley William GILMORE, *The American Foreign Policy-Making Process and the Development of a Post-World War II Spanish Policy, 1945-1953: A Case Study* University of Pittsburg, Ph. D. 1967, págs. 75 y 138.

mo histórico y pedían a sus Gobiernos que se arbitrasen medidas para evitar esta situación. Fruto de esta presión, articulada a través de la prensa y fuertemente animada por los partidos de izquierda y las organizaciones sindicales, fueron algunas resoluciones adoptadas a lo largo de 1945.

En la Conferencia fundacional de Naciones Unidas, celebrada en San Francisco, la Delegación mexicana logró la aprobación de una resolución sobre España, aunque sin citar expresamente a este país. Se impediría el acceso a la nueva organización a

“Estados cuyos regímenes fueron establecidos con la ayuda de las fuerzas militares de países que han luchado contra las Naciones Unidas, mientras que estos regímenes permanezcan en el poder”¹³.

Ni el Reino Unido ni los Estados Unidos habían animado la presentación de la propuesta mexicana, pero no tuvieron inconveniente en votarla. Consideraron que daría más credibilidad al mensaje que intentaban transmitir a Franco, acelerando el proceso de transición política¹⁴.

Poco después, en la Conferencia de Potsdam, el problema español volvió a plantearse, esta vez a iniciativa de Stalin. El mandatario soviético denunció el régimen de Franco como fruto de una minoría que se había impuesto a la sociedad española con la ayuda de la Alemania Nazi y la Italia Fascista. Su existencia suponía un peligro para la comunidad internacional. Las grandes potencias tenían el deber de impedir su continuidad, para lo que Stalin propuso la ruptura de relaciones diplomáticas y económicas con España y el apoyo a la oposición republicana. La iniciativa soviética encontró la firme oposición británica. Churchill se negó reiteradamente a adoptar sanciones contra España, arrastrando hacia esta posición a Truman, mucho menos decidido a resistir las presiones soviéticas. El primer ministro inglés justificó su actitud por varias razones. La Carta de Naciones Unidas prohibía intervenir en los asuntos internos de otro Estado. La ruptura de relaciones diplomáticas provocaría en la sociedad española un efecto contrario al deseado, despertaría el sentimiento nacionalista y Franco vería reforzada su posición como defensor de la dignidad nacional, frente a la interferencia extranjera. Cabía el riesgo de provocar una

¹³ Cit. en LEONART, *op. cit.* pág. 30.

¹⁴ “Minutes of the Sixty-Fourth of the United States Delegation, Held at San Francisco, Tuesday, June 5, 9:01 a.m.” y “Minutes of the Seventy-Sixth Meeting of the United States Delegation, Held at San Francisco, Tuesday, June 19, 1945, 9:03 a.m.” en *Foreign..., 1945*, Vol. I, págs. 1166-1167 y 1358-1360; Rober Pernell HUFF, *The Spanish Question before the United Nations*. Ph. D. 1966, Stanford University.

nueva guerra civil tan cruel como la anterior y, por último, atentaría contra los intereses comerciales británicos, muy importantes para la recuperación económica de Gran Bretaña en un momento en que no le sobraban recursos ¹⁵.

La decisión británica impidió la aplicación de sanciones. Todo quedó en un comunicado de condena moral, que repetía lo aprobado en San Francisco. Los tres grandes.

"... no apoyarán la candidatura del actual Gobierno español que, establecido con la ayuda de las potencias del Eje, no posee, en razón de sus orígenes, de su carácter y de su asociación estrecha con los países agresores, las calificaciones necesarias para justificar su admisión entre las Naciones Unidas" ¹⁶.

De la misma forma que la Resolución mexicana en San Francisco, el comunicado final de la Conferencia de Potsdam respaldaba la política española del Reino Unido al dar credibilidad a las presiones que se estaban ejerciendo sobre el régimen. Al mismo tiempo tenían la virtud de acallar a la oposición interna, que demandaba una política más enérgica contra Franco.

El triunfo del laborismo en las elecciones inglesas de julio de 1945 pareció el punto de partida de una política mucho más antifranquista. Durante la campaña electoral el tema español había surgido en más de una ocasión provocando airadas condenas del régimen español y de la política conservadora. Sin Churchill en el poder daba la impresión de que nadie podría hacer frente a las presiones soviéticas ni controlar la indecisión norteamericana.

EL LABORISMO EN EL PODER

El nuevo secretario de Estado de Foreign Office, Ernest Bevin, era un político pragmático, de origen muy humilde y formado políticamente en las bases del partido. A lo largo de la guerra había trabado amistad con Anthony Eden y, desde su puesto en el Gabinete, pudo conocer más a fondo los problemas de política exterior. Como responsable de este De-

¹⁵ Cabinet Office (CAB) "TERMINAL" Record of Proceedings of the Berlin Conference. 17th July to 1st August, 1945; FO 371/49.613, de Hoyer Millar a Cadogan, 19 VII 1945.

¹⁶ Cit. en LLEONART, *op. cit.*, pág. 57.

partamento fue un continuador de la política de su predecesor, fruto a su vez del compromiso entre los grandes partidos. Su gestión se vio libre de planteamientos ideológicos, fue una diplomacia de Estado. Tanto en su política española como en la europea sufrió la oposición del ala izquierda de su partido, aunque contó con la confianza del Premier Attlee y de las filas de la oposición parlamentaria. Con ellos compartía una gran preocupación por los objetivos reales de la política soviética. Este anticomunismo, sumado a la mayor autonomía que los altos funcionarios tuvieron bajo su mandato, dieron el paradójico resultado de una política hacia España más conservadora que la practicada bajo el *tory* Anthony Eden.

El 20 de agosto explicó en los Comunes los principios de su política española. Se negó, frente a lo que le pedían desde su propio partido y desde las poderosas Trade Unions, a intervenir en la política española, utilizando para ello los mismos argumentos que Churchill en Potsdam: despertaría el sentimiento nacionalista de los españoles fortaleciendo a Franco o podía provocar una nueva guerra civil. Sólo los españoles debían decidir qué régimen político querían. El Reino Unido se limitaría a mantener unas relaciones frías con España y a impedir su entrada en la Organización de Naciones Unidas ¹⁷.

Mientras tanto, las presiones ejercidas comenzaban a dar sus primeros, aunque desiguales, resultados. En círculos militares, católicos y empresariales se notaba una preocupación por el futuro del régimen y una mayor disposición a dar paso a la Monarquía, siempre y cuando se hiciera con orden, en un proceso dirigido por Franco, el principio de autoridad estuviera garantizado y no hubiera riesgo de vuelta atrás. Sin embargo, esta actitud no era extensible a Franco. El Caudillo estaba convencido de que la campaña internacional contra su régimen era pasajera y de que nada grave había que temer. La alianza entre la Unión Soviética y las potencias anglosajonas era circunstancial. Pronto surgirían focos de enfrentamiento que irían dando paso a una situación prebélica. Entonces, los países que en aquellas fechas criticaban su régimen descubrirían en él un sólido bastión contra el comunismo, un adelantado en la gran batalla para salvar la civilización occidental de la barbarie comunista. Como reconociera a su primo y secretario en 1944

“... bastantes problemas habría de crear Rusia después de la victoria a sus aliados para que éstos, y muy especialmente Inglaterra y los Estados Unidos, crean opor-

¹⁷ FO 371/49.613. Declaraciones de Bevin en los Comunes, 20 VIII 1945; Alan BULLOCK, *Ernest Bevin. Foreign Secretary 1945-1951* London, 1983, págs. 71-72, 163, 328; Víctor ROTHWELL, *Britain and the Cold War 1941-1947* London, 1982, págs. 228-230.

tuno y conveniente crear dificultades a España; de éstas sólo se aprovecharían los rojos organizando disturbios, alteraciones graves del orden público, maquis etc., lo que redundarían en beneficio del comunismo y, en definitiva del imperialismo soviético”¹⁸.

Franco no dudaba de la legitimidad de su Gobierno. El había sido el hombre providencial que dirigió a su pueblo frente el comunismo, ideología que intentaba ahora arrebatar a los **buenos españoles** su victoria mediante chantajes internacionales. Al no retirarse voluntariamente sólo dejaba a sus compañeros de armas la vía de una acción de fuerza contra él, con todos sus inconvenientes. Como anotara el general Kindelán.

“Había que dejar paso a otro régimen y éste habría, a su vez, de repudiar el totalitarismo, conceder a los ciudadanos un cierto número de libertades, admitir la colaboración del pueblo en el examen de esenciales problemas, restablecer el derecho y la justicia, corregir los abusos de poder, y procurar por todos los medios la unión de los españoles”.

“Esta solución representaba una única dificultad: Franco no la aceptaba y para obligarle se precisaba la acción del Ejército. Los militares, al menos en las altas esferas, pensábamos que nuestra actuación podría dar lugar a una nueva guerra civil, quién sabe con qué complicaciones de intervención internacional; y, por supuesto, con derramamiento de sangre, violaciones, perturbaciones y todo aquello que debíamos evitar si es que era posible”¹⁹.

Para calmar las presiones internas y externas que demandaban la evolución del régimen hacia formas más democráticas, Franco adoptó una política de gestos, dando a entender que la transición estaba en marcha, cuando en realidad sólo intentaba ganar tiempo. Los elementos fascistas fueron arrinconados paulatinamente al mismo tiempo que se potenciaban los católicos. El Estado se definió monárquico y se continuó insistiendo en la amenaza comunista. Ejemplos de esta nueva política fueron el anuncio de la creación del Consejo del Reino, institución fundamental para la transición hacia la Monarquía, la aprobación del Fuero de los Españoles, teórica Carta de Derechos, y de la Ley de Bases para el Régimen Local, el anuncio ante el Consejo Nacional del Movimiento de que España volvería a ser una Monarquía y, por último, el cambio de Gobierno de julio de 1945.

El nuevo Gobierno suponía una pérdida de influencia de la Falange y encomendaba la política exterior a un destacado dirigente católico, Alberto

¹⁸ Cit. en FRANCISCO FRANCO SALGADO-ARUJO, *Mi vida junto a Franco*, Barcelona, 1977, pág. 314.

¹⁹ A. KINDELAN, *La Verdad de mis relaciones con Franco*, Barcelona, 1981, pág. 227.

Martín Artajo. El nuevo ministro entró en el Gobierno con el ánimo de dirigir la transición hacia la Monarquía. No era un demócrata y creía que esta forma de gobierno no era apta para el carácter español, pero condenaba los excesos cometidos por Franco y la Falange. Confiaba en que la Monarquía fuera capaz de aunar autoridad con mayores niveles de representación popular, asegurando la estabilidad política y el reconocimiento internacional. Franco tuvo la habilidad de hacerle creer que compartía sus planes políticos; sólo se requería tiempo, para que el proceso político no fuera traumático ni pusiera en peligro la paz social ²⁰.

La sinceridad con que Artajo se refería al proceso político y a la voluntad de Franco confundió a la Embajada británica y, en menor medida, al Foreign Office. El embajador Mallet, que nunca dejó de presionar sobre sus interlocutores para que se realizaran los cambios políticos necesarios, creyó en la inminencia de la transición y, por lo tanto, en el éxito de la política aplicada. La realidad era otra. Franco estaba utilizando a Artajo para dar verosimilitud a la expectativa de un cambio político y frenar así la adopción de medidas de fuerza que dificultarían su ejecución.

LA "CUESTION ESPAÑOLA"

La falta de cambios reales en la situación política española, el escaso efecto producido por la Resolución mexicana en San Francisco y por la Declaración de Potsdam provocó, en el último trimestre de 1945, un relanzamiento de la campaña antifranquista que demandaba la adopción de medidas efectivas. La campaña tuvo más éxito allí donde el Gobierno era más débil. El caso más importante fue el francés, con un Gobierno formado por democristianos, socialistas y comunistas, el ministro de Negocios Extranjeros, el democristiano Bidault, se vió en la alternativa de provocar una crisis del Gobierno o ceder a las presiones del Parlamento y de sus compañeros de Gabinete. En los Estados Unidos, la condición demócrata de la Administración la hizo muy sensible a las peticiones de los sindicatos y de la opinión liberal, abandonando poco a poco la política acordada con los ingleses. Por último, en el Reino Unido el Gobierno parecía contar con el respaldo de la mayoría de la población en su política española, pero las presiones de las propias filas laboristas colocaron a Bevin en una posición muy difícil.

²⁰ Javier TUSELL, *Franco y los Católicos. La Política Interior Española entre 1945 y 1957*. Madrid, 1984, págs. 36 y ss.

Por fin, el ministro de Negocios Extranjeros de Francia cedió. El 12 de diciembre hizo entrega a los embajadores de Estados Unidos y el Reino Unido de una Nota en la que, tras denunciar el carácter fascista del régimen de Franco, proponía la ruptura conjunta de relaciones con España, como medio para lograr su vuelta a la democracia. Preguntaba, por último, sus puntos de vista acerca del Gobierno republicano en el exilio.

El Reino Unido insistió, con los mismos argumentos, en la necesidad de no intervenir para permitir el cambio político. Su firmeza logró detener tanto a los franceses como a los norteamericanos, inclinados en estas fechas a convocar una ronda de conversaciones tripartitas y a emitir un comunicado conjunto condenatorio del régimen de Franco. Exito exterior que contrastaba con la extrema debilidad en que Bevin se encontraba ante las presiones de su propio partido ²¹.

El fusilamiento de Cristino García y nueve guerrilleros comunistas más por Franco echaría por tierra los esfuerzos diplomáticos británicos. Para la opinión francesa aquel acto era una provocación que exigía una inmediata respuesta. García había sido teniente coronel de las Fuerzas Francesas del Interior. El 28 de febrero el Gobierno francés cerró la frontera con España y poco después comunicó a Estados Unidos, Unión Soviética y el Reino Unido su intención de llevar el caso español al Consejo de Seguridad.

Para el Foreign Office, la propuesta francesa afectaría negativamente, por las razones ya citadas, al hipotético proceso político español pero, además, carecía de argumentos jurídicos, puesto que España no era una amenaza para la paz, y daría a la Unión Soviética la posibilidad de intervenir, argumentos que el Departamento de Estado compartía. La oferta de firmar británicos, norteamericanos y franceses una declaración conjunta antifranquista —la que poco antes había propuesto el Departamento de Estado— y la promesa de iniciar conversaciones sobre el tema fueron suficientes para que el Ministerio francés retirara su propuesta ²².

²¹ PREM 8/353, de Orme Sargent a Winston Churchill, 17 XII 45; FO 371/49.614, de Bevin a Cooper, 21 XII 45.

²² FO 371/60.351, de Halifax a Bevin, 1 III 46; FO 371/60.352, Nota presentada por el embajador del Reino Unido al ministro de Negocios Extranjeros de Francia, 4 III 1946; Spain, 3 III 1946; Minute de Hoyer Millar, 4 III 1946; FO 371/60.353. Documento preparatorio para la entrevista entre sir Orme Sargent y el embajador de Francia, 11 III 46; From Foreign Office to United Kingdom Delegation to United Nations New York, 23 III 1946; FO 371/60.355, de Halifax a Bevin, 1 IV y 8, IV 1946; "The Secretary of State to the Ambassador in France (Caffery)", 8 III 1946, en *FRUS, 1946, VOL. V* págs. 1048-49; "The Secretary of State to the Ambassador in France (Caffery)", 8 III 1946, en *FRUS, 1946, VOL. V*, págs. 1049-51; "The Secretary of State to the Ambassador in France (Caffery)", 12 III 1946, págs. 1051-52.

La Unión Soviética fue la única que contestó afirmativamente a la sugerencia francesa. La entrada del caso español en el Consejo de Seguridad le podía ser de gran utilidad. Frente a las presiones occidentales sobre la democratización de Europa Oriental podía poner en evidencia la falta de decisión anglosajona para provocar un cambio de Gobierno en España. La actuación pública de los funcionarios occidentales haría que sus Gobiernos fueran más vulnerables a las presiones que venían recibiendo, favoreciendo así la adopción de medidas contra Franco tal como la Unión Soviética deseaba. El triunfo de las presiones inglesas y norteamericanas para que Francia no llevara el caso de España ante el Consejo de Seguridad fue una mala noticia para Moscú. Sin embargo, una vez que la posibilidad se había planteado no quiso perder la oportunidad de llevarlo a cabo. Para evitar, en la medida de lo posible, un protagonismo no deseado utilizó a uno de sus satélites. El Delegado de Polonia en la Organización de Naciones Unidas entregó al secretario general dos cartas, fechadas el 8 y 9 de abril, pidiendo la inclusión en la agenda del Consejo de Seguridad del debate sobre la situación de España ²³.

La diplomacia británica se esforzó por evitar la introducción en la agenda de la proposición polaca, pero no logró convencer al Departamento de Estado. El Gobierno norteamericano no estaba dispuesto a aparecer ante su opinión pública como defensor del régimen de Franco y confiaba en poder controlar el debate y evitar la imposición de sanciones que pusieran en peligro la convivencia de los españoles ²⁴.

El inicio de la "cuestión española" en Naciones Unidas ponía fin al protagonismo británico en la definición y ejecución de una política hacia la España de Franco. Era aquélla una prueba más de las dificultades que el Reino Unido iba a encontrar para consolidar su deseado liderazgo europeo. Como temieron los diplomáticos británicos, el debate en la ONU y las medidas que posteriormente se aprobaron fortalecieron la posición de Franco. La sociedad española temió el reinicio de la guerra civil y se sintió ofendida por la intervención extranjera en sus asuntos —sentimientos que fueron estimulados por los medios de comunicación del régimen— creándose un movimiento de unión en torno a Franco que nunca antes se

²³ Robert Pernel HUFF, *The Spanish Question before the United Nations* Ph. D. 1966 Stanford University, pág. 61; LLEONART, *op. cit.* pág. 100.

²⁴ FO 371/60.353, de Bevin a Cadogan, 23 III 1946; FO 371/60.356, Informe de Hoyer Millar sobre conversación con Paul Culberston, 17 IV 1946; FO 371/60.364, Informe de Hoyer Millar sobre entrevista con Mr. Matthews, 12 IX 1946; "Telegram sent by State Department to all U.S. Missions in South America", 18 X 46; "The Secretary of State to the United States Representative at the United Nations (Stettinius). Background Information and Guidance for the United States Delegate", 12 IV 46, en *FRUS, 1946* Vol V, págs. 1065-69.

había dado. La posibilidad de que Franco diera paso a D. Juan se diluyó. Sólo mediante la fuerza sería posible desplazarle, lo que no entraba en las previsiones británicas. Como señaló el subsecretario permanente del Foreign Office:

“Nuestro objetivo original, conseguir librarnos de Franco tan pronto como fuera posible, ha sido completamente hundido por esta política de intervención. Pase lo que pase ahora debemos aceptar, y yo lo siento, el hecho de que Franco permanecerá indefinidamente a menos que los comunistas, operando desde Francia, puedan emprender con éxito una nueva guerra civil contra él”²⁵.

La confirmación de las previsiones de Franco con el estallido de la “guerra fría” daría un giro a la situación internacional de España a partir de 1947. El Reino Unido nunca dejaría de estar presente en la configuración de la política hacia España, pero la dirección sería norteamericana.

²⁵ FO 371/60.356, Minuta de O. Sargent, 24 IV 46.