

La política exterior del franquismo: un reto para la historiografía española

JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES *
ANGEL CERVANTES CONEJO

En el prólogo del libro de Juan Pablo Fusi *Franco*, el profesor Malefakis señala los cuatro obstáculos con los que a su entender se pueden encontrar todos aquellos que se acerquen al estudio del franquismo: *a)* la presencia constante del general Franco en el pensamiento y acción de los españoles; *b)* las limitadas apariciones en público del dictador que explicaría, por otra parte, el sorprendente olvido público en el que cayó tras su muerte; *c)* la larga duración del régimen, y *d)* la difícil separación entre persona y régimen.

Junto a estos obstáculos, con los que estamos de acuerdo, encontramos otras dos dificultades que pocas veces se han puesto de manifiesto por los estudiosos del franquismo. Por un lado, y dadas las características de esta etapa histórica, la necesidad de analizarla de forma global para comprenderla y explicarla correcta y objetivamente; es decir, relacionando todos aquellos factores que de una u otra manera condicionaron el desarrollo de este largo período de la historia española, y en especial la política interior, la economía y la política exterior. Por otro lado, el retraso con que los historiadores españoles nos hemos incorporado al estudio del franquismo, nos obliga a enfrentarnos con retos diferentes a los que tuvieron que afrontar otros colegas que iniciaron estos estudios mucho antes: replantear las tesis mantenidas por otros investigadores, si ello fuera necesario, desde una perspectiva histórica, y a través de una metodología más rigurosa y una mayor diversidad de fuentes; cubrir los vacíos existentes; acudir a la historia comparada y plantear hipóte-

* Departamento de Historia Contemporánea. Universidad Complutense. Madrid.

sis de trabajo o futuras líneas de investigación que deben ser abordadas por los historiadores.

Ante esta perspectiva parecía difícil que la historiografía española afrontara los retos que se le planteaban; sin embargo, no ha sido así. En efecto, estamos observando cómo junto al limitado número de obras de conjunto sobre el franquismo que existían con anterioridad y cuya valoración personal es muy diferente, como podrían ser las de CIERVA, R. de la: *Historia del franquismo*, Madrid, 1975; GARCÍA-NIETO, M. C.; DONEZAR, J. M.: *La España de Franco, 1939-1973. Bases documentales de la España contemporánea*, Madrid, 1975; BIESCAS, J. A.; TUÑÓN DE LARA, M.: *España bajo la dictadura franquista*, Madrid, 1980; SECO, C.: *Historia de España*, tomo XI, Ed. Gallach; ESPADAS-FERRANDO-GARCÍA ESCUDERO-TUSELL: *Historia de España*, tomo XIX-2, Ed. Rialp, o SUÁREZ, L.: *Francisco Franco y su tiempo*, Madrid, 1984; están apareciendo en los últimos años una serie de estudios renovadores cuyo número parece que se va a incrementar, dado el creciente interés entre los historiadores españoles por este tema y la consideración del franquismo como una etapa histórica más en los programas universitarios en la mayoría de las Facultades de Historia.

Una clara demostración de este importante cambio fue la publicación de dos obras que, con un carácter general, analizaron el franquismo desde una perspectiva global aunque no completa. Nos referimos, en primer lugar, al trabajo colectivo en el que aparece Josep Fontana como editor: *España bajo el franquismo*, Barcelona, 1986, resultado del coloquio celebrado en la Universidad de Valencia, en el que se pretendieron sentar las bases para una reflexión crítica sobre los «cuarenta años decisivos en la historia contemporánea de España». En la introducción que realiza Fontana analiza los objetivos del levantamiento de 1936, la forma en que la represión fue manipulada y las consecuencias que el objetivo de los máximos dirigentes del levantamiento («una remodelación total de la sociedad española con una orientación totalmente retrógrada en su espíritu»), tuvieron para la sociedad española en su conjunto. Los diversos temas que en el citado coloquio se abordaron demuestran el interés principal por tres áreas concretas: la política interior (Falange, sindicalismo, oposición y conflictividad social), la economía (intervencionismo económico, mercado negro) e ideología (bases ideológicas del franquismo, aspectos culturales, educación o masonería). En conjunto, una obra interesante y renovadora, aunque algo desequilibrada e incompleta, a nuestro entender, que abrió paso sin duda a una nueva etapa en el estudio histórico del franquismo.

El otro trabajo al que hacíamos referencia es de TUSELL, Javier: *La dictadura de Franco*, Madrid, 1988. La labor del profesor Tusell en pro del estudio del franquismo ha quedado ampliamente demostrada en dos trabajos anteriores (*Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*, y *Franco y Mussolini. La política española durante la Segunda Guerra Mundial*), que se han visto completados recientemente con el titulado *La España de Franco*, Madrid, 1989. Con respecto al primer trabajo al que hacíamos referencia, sólo cabe señalar unas breves notas, por cuanto ha sido objeto de un análisis más por-

menorizado en esta revista. En primer lugar, la utilización que de la historia comparada realiza Tusell para explicar el origen y las características del régimen franquista; la consideración, en segundo lugar, de la dictadura más que como resultado de una ideología, como consecuencia de la guerra civil, que supuso el nacimiento de una mentalidad característica en los vencedores de la misma; por último, su insistencia en señalar de qué manera durante el franquismo se establecieron una serie de circunstancias nuevas de índole socioeconómica y cultural que favorecieron el establecimiento de una democracia con posterioridad.

A pesar de estas y otras importantes aportaciones, no nos deja de sorprender un hecho en la mayoría de estas obras: el olvido y el desinterés que se muestra por la política exterior durante el franquismo. Parece así que una gran parte de los historiadores españoles se muestran solidarios con el desinterés tradicional de la opinión pública española por la acción exterior del Estado, aceptando aquella afirmación de J. J. Rousseau, quien advertía que «el ejercicio exterior del poder no conviene al pueblo; las grandes máximas de Estado no están a su alcance y debe abandonarlas confiado a sus jefes que, siempre más ilustrados que él en este punto, no harán tratados desventajosos para la patria». Afirmación que todos los dirigentes de regímenes totalitarios llevan a la práctica, no siendo el franquismo una excepción en el seno del cual A. de Luna reelaboró la tesis del «poder exterior» (el «auswartige Gewalt» del nazismo).

Más sorprendente es aún este relegamiento si, como apuntábamos al principio de este trabajo, la comprensión y explicación de esta fase histórica es, cuando menos, difícil si no se hace desde una perspectiva global, en la que la acción exterior del Estado franquista juega un papel muchas veces decisivo. Tres ejemplos pueden avalar esta afirmación: ¿cómo explicar la configuración del régimen político autoritario o la adopción de una política autárquica durante la II Guerra Mundial, sin hacer referencia a las relaciones entre la España de Franco y las potencias del Eje? ¿Cómo entender el cambio de modelo económico de los años 1950-1951, así como los intentos por demostrar una mayor apertura política, sin tener en cuenta el cambio de actitud con respecto al régimen por parte de Estados Unidos en el contexto de la «guerra fría»? ¿Es posible entender la crisis del franquismo desde 1973, sin tener en consideración no sólo las repercusiones de la crisis económica que se hacen sentir desde 1974, sino también la tensión continua con la Santa Sede, el impacto de la «revolución de los claveles» en Portugal, la restauración de la democracia en Grecia o el inicio de la Marcha Verde ordenada por Hassan II?

En este breve trabajo vamos a realizar una primera aproximación a este tema señalando, *a priori*, dos hechos: el importante aumento en el número de trabajos que se están elaborando, o se han publicado ya, sobre la política exterior franquista en la historiografía española en los últimos cinco años [así lo han destacado también historiadores extranjeros como E. Fuentes en *Relations Internationales* (1985), Aldo Albónico en *Nuova Rivista Storica* (1989) o Marco

Mugnaini en *Storia delle Relazioni Internazionali* (1990)] y, en segundo lugar, la confirmación que repetidamente vemos en ellos de nuestra afirmación en el sentido de que un estudio comprensible del franquismo requiere en la mayoría de los casos referencias inexcusables al contexto internacional en el que se inscribe el régimen, y al proceso de adaptación de la política exterior a ese ámbito condicionante exterior y a las necesidades internas del régimen.

A lo largo del franquismo los historiadores españoles no se ocuparon del estudio de su política exterior, aunque sí de la acción exterior de España en la «época del Imperio». Ello, sin embargo, no quiere decir que el tema de la política exterior se relegara o, incluso, que se abandonara. La realidad es que basta consultar un fichero en cualquier biblioteca o algunas de las publicaciones de la época para observar que ministros —Serrano Suñer, Martín Artajo o Castilla—, juristas —Barcia—, altos cargos de la Administración —Doussinague—, periodistas —Sánchez Gijón— o firmes partidarios del régimen —Borrás o Fernández de la Mora—, han escrito con mayor o menor acierto sobre este tema. Incluso el propio Franco, bajo seudónimo, y Carrero Blanco expusieron sus siempre peculiares ideas sobre política exterior y cuestiones internacionales.

Como ha señalado recientemente Montserrat HUGUET en su tesis doctoral titulada *Planteamientos ideológicos sobre la política exterior española en la inmediata postguerra, 1939-1945*, Madrid, 1988, la mayor parte de estas obras tenían una fuerte carga ideológica y reivindicativa, que contribuyeron a la elaboración de unos planteamientos internacionales tan concretos como heterogéneos como el europeísmo, la hispanidad, el africanismo, el iberismo o la catolicidad.

Dos textos pueden servir de ejemplo de estos planteamientos. El primero, recogido de la obra de AREILZA, J. M.^a, y CASTIELLA, F. M.: *Reivindicaciones de España*, Madrid, 1941, nos indica que éstas son: «En la Península la restitución pura y simple del peñón de Gibraltar y en el continente africano: la incorporación a nuestra soberanía de la región occidental de Argelia y de las zonas del *hinterland* indispensables a nuestras posesiones en Ifni y Río de Oro, logrando en sí en torno a Marruecos una continuidad de tierras españolas entre el Mediterráneo y el Atlántico. La devolución de los territorios que Inglaterra y Francia nos arrebataron en el golfo de Guinea. La extensión, por último, de nuestro protectorado marroquí a la totalidad del imperio xerifiano, con inclusión, claro es, de la ciudad de Tánger». El segundo texto, de claro matiz anticomunista, aparece en la obra de CARRERO BLANCO, Luis, titulada *España ante el mundo. Proceso de un aislamiento*, Madrid, 1950: «De todos los gobernantes de la época moderna, el único verdaderamente acreedor del mundo occidental y de la Civilización Cristiana es el Caudillo de España; todos los demás son deudores y algunos en fabulosas proporciones. La Civilización Cristiana (...) debe al Generalísimo Franco: 1. Haberse alzado contra el Frente Popular español, de instigación soviética en 1936; 2. Haber logrado la victoria de España sobre el comunismo en 1939; 3. Haber mantenido la neutralidad de España frente a las presiones de Hitler y del victorioso Ejército alemán sobre toda

Europa, en 1940 y 1941, y 4. Haber despreciado, con digna arrogancia española, todas las injustas presiones de las propias naciones de Occidente en 1945 y 1946».

Tras la desaparición física del general Franco se inicia en España la denominada «transición política», que, de acuerdo con la mayor parte de los autores, se extenderá hasta 1978. Al aislamiento internacional del franquismo le seguirá el rotundo fracaso que tuvo el primer gobierno de la monarquía, encabezado por Arias Navarro, en sus relaciones exteriores: ni se consiguió la normalización de las relaciones diplomáticas pendientes ni la homologación del nuevo régimen por parte de los Estados europeos. Desde 1976 el objetivo del nuevo gobierno dirigido por Adolfo Suárez, de la oposición y del conjunto del pueblo español será, sin duda, uno: la construcción de un nuevo Estado democrático.

La gran trascendencia e importancia que sobre todos tenía este objetivo hizo que la política exterior, como en otras épocas, se relegara a un segundo plano. Tan sólo algunos politólogos e internacionalistas se ocuparon de esta cuestión, así como de la herencia recibida del franquismo en materia de relaciones exteriores. En este sentido cabe citar el artículo publicado por MESA, R.: «La política exterior del régimen», en *Cuadernos para el Diálogo* (diciembre 1975), recientemente incluido en el libro *Democracia y política exterior en España*, que ha sido objeto de un análisis más detenido por nosotros en esta misma revista.

El año 1978 representa, en nuestra opinión, el inicio de una nueva etapa en el análisis de la política exterior del franquismo. Desde ese momento ya comienza a ser objeto de estudio en algunos centros universitarios y los historiadores tenemos la oportunidad de leer y discutir la primera obra postfranquista de síntesis sobre esta materia escrita por un periodista, ARMERO, J. M.: *La política exterior de Franco*. Barcelona, 1978, con un sustancioso prólogo de Fernando Morán, del que destacamos estas palabras: «No espere el lector una detallada historia de cada momento, movimiento o reacción de la política exterior española desde 1939 a 1975, hasta la fecha de la muerte del general Franco. Es cierto que el lector que se haya inclinado por el tema anteriormente y los mismos historiadores de profesión encontrarán en la obra el uso de fuentes esenciales y algunos datos nuevos —por lo menos para mí—, así como un impecable empleo de la bibliografía sobre la materia, puesta al día. Pero el libro es, sobre todo, un ensayo de interpretación».

Los historiadores españoles, aún profundamente dominados por la primacía de la historia económico-social, no parecen arriesgarse a romper con ese «absolutismo histórico». No obstante, la aparición de la *Revista de Estudios Internacionales* en 1980, en cuyo Consejo y Equipo de Redacción se encuentran historiadores de las relaciones internacionales como José M. Jover, M. Victoria López-Cordón y José U. Martínez Carreras, colaborando con politólogos, juristas, economistas y sociólogos de las relaciones internacionales, pone en marcha un proceso de renovación en el estudio de la política exterior española que pronto se dejará sentir en la historiografía española. Asimismo, ese mismo

año se publica la que puede considerarse la primera obra sobre la política exterior franquista escrita por un historiador, nos referimos al trabajo de MORALES, V.: *Historia de la no-beligerancia española durante la Segunda Guerra Mundial*, Las Palmas, 1980, en el que, basándose en fuentes diplomáticas británicas y alemanas, llega principalmente a una conclusión: «España permaneció neutral, no por virtud, sino por necesidad».

La organización de congresos de carácter bilateral entre historiadores, en los que jugará un papel esencial el profesor Manuel Espadas; la publicación de algunas obras sobre la política exterior del franquismo escritas desde diversas perspectivas como las de VIÑAS, A., o MARQUINA, A.; el análisis histórico general que PEREIRA, J. C., realiza en su libro *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, 1983; así como los primeros encuentros y seminarios que se realizan entre la denominada por nosotros «joven generación de historiadores de las relaciones internacionales», impulsan de forma definitiva a los historiadores españoles a la investigación y estudio de la política exterior del franquismo. Nuestra labor recibirá, por último, un apoyo gubernamental decisivo: en el B.O.E. del 18 de febrero de 1984 se publicaba una Orden Ministerial, firmada por Fernando Morán, que liberalizaba la consulta de documentos en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores «cuando cumpla los veinticinco años de antigüedad».

Los primeros resultados pronto se harán patentes. En 1987 publica ESPADAS, M., en la *Historia general de España y América*, tomo XIX-2, la primera síntesis realizada por un historiador sobre la política exterior del régimen, trabajo que se verá ampliado en el libro *Franquismo y política exterior*, Madrid, 1988, del que nos hemos ocupado en esta revista, de necesaria consulta para todo aquel que quiera comenzar a investigar sobre este período. Ese mismo año la historiadora OLIVER, O., publica *Sahara. Drama de una descolonización (1960-1987)*, Palma de Mallorca, 1987, y MARTÍNEZ CARRERAS, José U., aborda en su libro *Historia de la descolonización, 1919-1986. Las independencias de Asia y Africa*, Madrid, 1987, todo el proceso de independencia del Africa española, poniendo así de manifiesto la importancia que comienza a adquirir la que será una de las vertientes más destacadas en la historiografía española de las relaciones internacionales, en la que tendrá un papel central como creador y difusor de estos estudios el profesor Martínez Carreras: la que se ocupa de los estudios afroasiáticos.

El impacto que este nuevo movimiento renovador tiene en la historiografía española se puede percibir a través de tres hechos. En primer lugar, que historiadores que hasta el momento no se habían ocupado de la política exterior publiquen trabajos sobre esta materia, tal es el caso de TUSELL, J., y GARCÍA, G.: *Franco y Mussolini. La política española durante la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, 1985, y el medievalista SUÁREZ, L., escriba un peculiar trabajo, *Franco y la URSS*, Madrid, 1987, en el que realiza algunas afirmaciones un tanto sorprendentes y poco contrastadas, llegando a la conclusión de que los contactos entre la URSS y Franco no se interrumpieron casi nunca. En segundo

lugar, la gran acogida de público, especialmente jóvenes licenciados, que tuvo el primer *Seminario sobre las Relaciones Exteriores de España en la edad contemporánea*, celebrado en 1988 por iniciativa de Juan Carlos Pereira, y organizado por los Departamentos de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense y el C.S.I.C., junto al Colegio Mayor Universitario N. S. de Africa, en el que participaron los principales especialistas e investigadores en este campo historiográfico. Por último, el elevado número de comunicaciones presentadas al *Coloquio Proyección Mediterránea y Proyección Atlántica de la España Contemporánea*, por iniciativa de José U. Martínez Carreras y Juan Carlos Pereira, y organizado por los Departamentos de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense y el C.S.I.C., junto al Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas, puso de manifiesto, sobre todo, el elevado número de trabajos de investigación en marcha sobre el tema que nos ocupa, principalmente Tesis Doctorales, que irrumpirán en la historiografía española en un plazo no superior a tres o cuatro años.

No obstante, a lo largo de 1988 y 1989 se ha podido apreciar ya el resultado, excelente en todos los casos, de cinco Tesis Doctorales sobre la política exterior del franquismo. Destacan, en primer lugar, las obras de DELGADO, L.: *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*, Madrid, 1988, y GONZÁLEZ, E.-LIMÓN, F.: *La Hispanidad como instrumento de combate*, Madrid, 1988, trabajos que ya han sido analizados ampliamente en esta revista y que abordan rigurosamente una de las cuestiones más interesantes de la acción exterior del franquismo: la política hacia Hispanoamérica. La obra de PORTERO, F.: *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*, Madrid, 1989, objeto de una recensión en este mismo número, ha renovado en algunos casos y confirmado en otros, los planteamientos que se tenían sobre este crucial período para el franquismo, pero ha demostrado rigurosamente un hecho: «que la acción exterior de estos años fue un éxito al garantizar la existencia del régimen y fortalecer la figura de Franco». En la Universidad de Deusto, CAVA, J. M., ha publicado un novedoso libro: *Los diplomáticos de Franco. J. F. de Lequerica*, Madrid, 1989, que abre un nuevo camino en el estudio de la política exterior franquista, como es el de la investigación sobre los ministros de Asuntos Exteriores, limitados hasta ahora y muy parcialmente a Beigbeder, Serrano Suñer y Martín Artajo, un trabajo interesante, pues, sobre el que insistiremos en el próximo número de esta revista. Por último, la publicación de un nuevo artículo de MARTÍNEZ LILLO, P. A., sobre las relaciones hispano-francesas entre 1948 y 1952, dentro de la obra colectiva *España, Francia y la Comunidad Europea*, Madrid, 1989, anticipo de una Tesis Doctoral que próximamente se presentará en la Universidad Autónoma de Madrid.

En este punto queremos detenernos. Lo que hasta aquí hemos analizado creemos que permite confirmar plenamente las afirmaciones que hacíamos al principio de este trabajo. Ahora bien, también queremos poner de manifiesto los vacíos, lo que aún queda por hacer, con un objeto preciso: impulsar más aún los estudios sobre la política exterior del franquismo.

A priori sería necesario ampliar y profundizar los estudios sobre el ideario o el pensamiento político internacional del régimen. Ello debería completarse con investigaciones más concretas en torno a la figura y el pensamiento de Franco, así como de la personalidad que ocupa el segundo puesto en la estructura piramidal del proceso de toma de decisiones y que ha sido sorprendentemente olvidada, Luis Carrero Blanco. Estudios sobre los ministros de Asuntos Exteriores y algunos altos cargos de la Administración exterior española demandan una atención inmediata. Para cerrar esta primera «nota sugerente» no deberá olvidarse un aspecto hoy todavía polémico: el proceso de toma de decisiones en el franquismo.

Desde un punto de vista cronológico, en nuestra opinión, debería comen-zarse a estudiar con mayor profundidad el período que se extiende desde 1947 a 1962-1964, por ser quizá el más decisivo en muchos aspectos para la supervivencia e integración del régimen en la sociedad internacional.

Por último, temáticamente debe completarse el cuadro de las relaciones bilaterales del franquismo, así como de las multilaterales en los principales organismos internacionales en los que España se integra.

En definitiva, se han dado grandes e importantes pasos en el estudio de la política exterior del franquismo por parte de los historiadores españoles, pero el reto sigue ahí y, como escribe Braudel, cuando al hombre se le plantea un reto ello exige «la réplica correspondiente».