

ISSN: 1139-0107

ISSN-E: 2254-6367

MEMORIA Y CIVILIZACIÓN

ANUARIO DE HISTORIA

21 / 2018

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE HISTORIA,
HISTORIA DEL ARTE Y GEOGRAFÍA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
UNIVERSIDAD DE NAVARRA

Álvaro Ferrary

Los Estados Unidos y el régimen de Franco, 1945-1973.
De la «kick-Franco-out-now-policy» al «solving the “Spanish Problem”»:
modernización y apertura exterior

United States and the Franco Regime, 1945-1973. From the «kick-Franco-out-now-policy» to the «solving the “Spanish problem”»: Modernization and External Opening
pp. 281-334 [1-54]

DOI: 10.15581/001.21.008



Universidad
de Navarra

Los Estados Unidos y el régimen de Franco, 1945-1973. De la «kick-Franco-out-now-policy» al «solving the “Spanish Problem”»: modernización y apertura exterior*

*United States and the Franco Regime, 1945-1973.
From the «kick-Franco-out-now-policy» to the
«solving the “Spanish problem”»:
Modernization and External Opening*

ÁLVARO FERRARY

Universidad de Navarra

aferrary@unav.es

<https://orcid.org/0000-0002-5053-3943>

RECIBIDO: ABRIL DE 2018

ACEPTADO: MAYO DE 2018

Resumen: Los estudios sobre la política norteamericana y la promoción de la democracia en España durante el franquismo, han sido relegados durante muchos años, al darse por sentada la naturaleza propagandística del discurso público estadounidense. Con el fin de aquilatar cuáles fueron los verdaderos móviles y condicionantes de Washington en sus relaciones con Franco y su régimen, en la primera parte de este artículo se examinan brevemente los cambios operados en las concepciones geoestratégicas norteamericanas a partir de los años 30 del siglo XX. La segunda parte, que constituye el núcleo del trabajo, se centra en el examen del caso español a partir de la documentación sobre España entre los años 1945-1973 conservada en los «National Archives and Records Administration» (NARA) en College Park, Md.

Palabras clave: España. Estados Unidos. Franquismo. Democracia. Modernización. Liberalización. Transición

Abstract: The studies on the American democracy promotion policy towards Francoist Spain have been many years relegated once taken for granted the propagandistic nature of the American public discourse. However, in order to assess what were Washington's real aims and determinants in its relations with Franco and his regime, in the first part of this article we briefly examine the changes operated in American geostrategic conceptions from the 30s onwards. In the second part, in what constitutes the core of this paper, a more detailed focus is put on the examination of the Spanish case from the documentation on Spain between the years 1945-1973 preserved in the National Archives and Records Administration (NARA) at College Park, Md.

Keywords: Spain. United States; Francoism. Democracy. Modernization. Liberalization; Transition

* El presente artículo se ha elaborado dentro del marco del Proyecto «Poder Central, Poderes Locales y Modernización en España (1958-1979): un estudio desde la Historia Comparada» (HAR2015-63662-P) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España.

INTRODUCCIÓN

Como ha escrito Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, los estudios sobre la política norteamericana hacia la España de Franco, y más concretamente acerca de la promoción de la democracia durante el franquismo, se han visto muchos años relegados en la historiografía. Se entendía que se trataba o bien de una cuestión menor, o bien se daba por sentado el carácter de recurso retórico con fines propagandísticos del discurso público estadounidense. Sin embargo, continúa diciendo este autor, con el fin de aquilatar con precisión cuáles fueron los verdaderos móviles que guiaron a Washington en sus relaciones con Franco y su régimen, y en dónde se situaron sus condicionantes y limitaciones, habría primero que partir de un contexto espacial y temporal más amplio, desde el cual tratar de examinar la función atribuida a las fórmulas modernizadoras en la acción exterior de los Estados Unidos por parte de sus mismos actores y representantes¹.

Esta contribución parte de este requisito. En ella, en su primera parte, sobre una base bibliográfica, se examinan concisamente los cambios operados en las concepciones geoestratégicas norteamericanas a partir de los años 30 del siglo XX, con el objeto de evaluar el influjo que dichos cambios llegaron a ejercer en la comprensión, por sus mismos actores, de la misión global asumida por los Estados Unidos en sus relaciones con terceros países tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. En una segunda parte, de manera más detenida y extensa, la atención se centra en el examen del caso español, a partir de la documentación sobre España generada por la Embajada de los Estados Unidos en Madrid con el Departamento de Estado y viceversa entre los años 1945-1973. Finalmente, con este artículo, esperamos modestamente poder contribuir a proporcionar alguna respuesta a la cuestión —seguramente un asunto mucho más complejo de lo que en principio cabría suponer— de si la política de los Estados Unidos hacia España estuvo en todo momento guiada por sinceros deseos de democratización del régimen por entonces vigente en el país, o bien, como han sugerido algunos autores², el discurso de la democratización empleado por Washington no fue en realidad

¹ Delgado Gómez-Escalonilla, 2016, pp. 268-270.

² Aquella sería la posición adoptada por Viñas, 2003 o por Termis Soto, 2005.

sino una conveniente «tapadera» dirigida a hacer valer otro tipo de intereses.

1. HACER EL MUNDO SEGURO PARA LA DEMOCRACIA

Como es bien sabido, a raíz de la proclamación de la Doctrina Truman en marzo de 1947, la *Containment Policy* —o política de contención del comunismo— se iba a convertir en el elemento medular de la acción exterior a escala mundial impulsada por Washington. La respuesta a ese objetivo global de contención del expansionismo soviético, fue la aprobación por el Congreso de una ayuda de 400 millones de dólares de asistencia económica a Grecia y Turquía, a fin de evitar que en estas dos naciones prendieran «las semillas de los regímenes totalitarios»³. Y fue asimismo, a partir de estas mismas coordenadas, que tres meses más tarde, el 5 de junio de 1947, se produjo el anuncio de lanzamiento del *European Recovery Program* o Plan Marshall —que se pondría finalmente en marcha el 3 de abril del año siguiente—, según el cual entre los años de 1949 a 1951 los países de la Europa Occidental se iban a beneficiar de una ayuda financiera de unos 13 billones de dólares vitales para su reconstrucción⁴.

Como viene insistiendo desde ya hace algunos años un conjunto de autores, en la ejecución y desarrollo de la política de contención cristalizaban toda una serie de supuestos compartidos por un amplio e influyente número de miembros la dirigencia Norteamérica —política, académica e investigadora— y de sus líderes de opinión. Estos supuestos medulares serían los que en gran medida sirvieron de inspiración a la acción geopolítica emprendida por los EE.UU. desde finales de los años treinta hasta las últimas fases de la Guerra Fría⁵.

Según Justin Hart, la gran depresión económica que siguió al *crack* de 1929; el avance del fascismo y de sus compañeros de ruta en Europa; la sorprendente vitalidad demostrada por el totalitarismo soviético; así como el agresivo expansionismo militarista del Japón en Asia, representaron una combinación fatal de hechos que, en un plazo de tiempo con-

³ «Harry S. Truman's Address Before a Joint Session of Congress», 12 de marzo de 1947, en Availon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp

⁴ Pakenham, 2015. Particularmente resulta iluminadora la Introducción (pp. 3-22) y el capítulo 1 (pp. 25-58).

⁵ Ekbladh, 2008 y 2010; Gilman, 2003; Latham, 2010; Pakenham, 2015; Westad, 2000, pp. 551-565.

siderablemente breve, desencadenó en los Estados Unidos un proceso de revisión que desembocaría en una completa reconceptualización de la acción diplomática norteamericana⁶.

El núcleo del proceso de revisión habría que situarlo, según sugiere Ekbladh, en la conclusión cada vez más extendida —y asumida con más fuerza por las élites políticas e intelectuales del país, especialmente entre los responsables de la maquinaria exterior y diplomática—, de que el mundo se había vuelto tan gravemente hostil e inseguro para los Estados Unidos, así como para sus valores universales de paz, de progreso y de democracia, que la mayor contribución que cabía esperar de parte del país norteamericano para la preservación de esa misma paz, prosperidad y democracia no podía ser otra que tratar de afirmar su propia hegemonía mundial, a fin de competir a todos los niveles con sus adversarios totalitarios e ir transformando el mundo según las «formas y valores americanos»⁷.

Si los norteamericanos se mostraban tan decididos a trasplantar sus principios y prácticas al resto del mundo fue —ha escrito John Gaddis— porque a la altura de 1945, sin esa intervención a escala global, no perci-

⁶ Hart, 2013, pp. 42-60. Para el citado autor, todos los hechos citados en el texto desencadenaron, a partir de 1941, un proceso de re-conceptualización de la acción diplomática norteamericana de tal calibre que, «if 1941 did not change everything about the US posture towards the outside world, the events of that year certainly came very close» (p.42). Todos esos cambios coadyuvaron intensamente a la reformulación de las viejas posiciones imperialistas del intervencionismo liberal de fines del siglo XX (p. 45).

⁷ Ekbladh, 2010, pp. 4-5. Sobre esta cuestión ver en particular el capítulo 2, «The Only Road for Mankind: Modernization to Meet the Challenge of Totalitarianism», pp. 40-76. En aquellos *años críticos de 1937 a 1941*, puntualiza Ekbladh, posiblemente pocas personalidades percibieron con más fuerza y clarividencia aquellas demandas que Eugene Staley. Economista de la Universidad de Tufts, con fuertes vínculos con el «Council of Foreign Relations», uno de los epicentros reconocidos del internacionalismo liberal norteamericano. Staley se convirtió por aquellos años en una de las figuras que, a juicio de Ekbladh, proyectó con mayor intensidad la necesidad de dar impulso a un nuevo globalismo fundado en el liderazgo de los Estados Unidos. Para Staley, los años 30 contemplaban una aceleración de los acontecimientos internacionales de tal magnitud que el mundo se estaba precipitando sin remedio hacia una era de «guerra totalitaria». Ante esa grave situación, un eventual fracaso en la tarea de reconducir el orden internacional en su conjunto a partir de valores y de prácticas liberales, pensaba que acabaría arrojando a los mismos Estados Unidos por la pendiente del autoritarismo y del dirigismo, como única salida posible para sobrevivir en un mundo ideológicamente inhóspito. La única solución o reacción posible ante ese panorama pasaba, según Staley, por el impulso y promoción de un vasto programa de *modernización* y de desarrollo interior y exterior que, conectando lo económico con lo social, proporcionara fuerza y estabilidad a un orden liberal renovado con los valores, las técnicas, y los principios que, a su juicio, solo los norteamericanos podían aportar para reconducir a una modernidad distorsionada por el totalitarismo (pp. 65-69).

bían que existiera otra vía para restaurar un mundo seguro para la democracia⁸; de ahí que el mantenimiento y eventual incremento de la situación de preponderancia internacional alcanzado hacia el final de la Segunda Guerra Mundial se entendiera como todo un imperativo, no solo en atención a la seguridad de la nación, sino también, y muy principalmente, para promover la democracia en un mundo amenazado por el avance del totalitarismo⁹. En atención a estos nuevos horizontes intensamente intervencionistas —enunciados siempre en nombre de la paz, del progreso y de la democracia— hacia los que se encaminaba la acción exterior estadounidense, el historiador norteamericano Robert Divine se refirió a la *second chance* que en el nuevo diseño de política exterior norteamericana se concedió al «wilsonianismo», por mucho que por aquellos años se tratara ya de un «wilsonianismo» notablemente transformado¹⁰.

Como —en relación a lo que se viene diciendo— relató Joseph Jones en sus muy perspicaces crónicas sobre las famosas Quince Semanas que desembocaron en la Doctrina Truman y en el Plan Marshall, por entonces era general entre los altos funcionarios norteamericanos el convencimiento de que, a fin de no fracasar en la urgente tarea de mantener la paz y preservar la democracia, los Estados Unidos tenían que reclutar para su causa en todos los países amigos a un conjunto de personalidades dispuestas a comprometerse en la construcción de una vida mejor. Asimismo, como ha observado Robert Packenham, tanto Truman como Marshall entendían la *Containment Policy* como algo de mucha mayor envergadura que una mera acción de detención del expansionismo soviético-comunista por medios políticos, diplomáticos y militares. Para los dos máximos dignatarios norteamericanos, la *contención* implicaba también emprender una acción constructiva de otra naturaleza, dirigida a transformar los entornos económicos y sociales, así como orientada a modificar los hábitos y los modos de conducta de la gente. Todo ello con el propósito de ir generando un clima y unas condiciones adecuadas para favorecer la extensión de la paz y del bienestar, así como para estimular el desarrollo de la democracia o para reforzarla¹¹.

⁸ Gaddis, 2007, pp. 15-17.

⁹ Ver sobre esta cuestión Layne, 2006 y Leffler, 2008.

¹⁰ Hart, 2013, p. 45.

¹¹ Packenham, 2015, pp. 313 y ss.

Iba a ser a partir de esos supuestos, requisitos y demandas como se irían articulando las nociones de modernización y de desarrollo manejadas por los representantes políticos y diplomáticos de la acción exterior norteamericana, virtualmente durante todo el período de la Guerra Fría¹². Asimismo, también respondieron a esos supuestos y demandas las iniciativas de acción pública, o los programas de asistencia respecto a terceros países, que los norteamericanos pusieron en marcha con un doble objetivo complementario: tanto para formar y modernizar equipos humanos y estructuras socioeconómicas, como para ganar en los países amigos o aliados «los corazones y las mentes» de figuras y grupos claves, o potencialmente dirigentes, de y en los diversos ámbitos de la vida social. Al objeto —lo anterior— de crear vínculos de complicidad y empatía con los Estados Unidos lo más sólidos posible; o bien, como han señalado Gilles Scott-Smith y Lorenzo Delgado, para contar en el exterior con toda una red, asimismo lo más intensamente tupida y operativa posible, de *mediadores* del modelo americano en sus respectivas profesiones y actividades¹³.

Como ha relatado el ya varias veces citado David Ekbladh, todas estas nuevas concepciones geoestratégicas se comenzaron a poner en marcha en Latinoamérica, ya en 1937, con el fin de contrarrestar la influencia del fascismo, particularmente de Alemania. Un año más tarde comenzó a entrar en funcionamiento todo un abanico de programas oficiales de acción cultural y económica, directamente dependientes del Departamento de Estado. Además, a petición del Presidente Roosevelt, se elaboró durante ese mismo año de 1938 un primer e influyente informe que hacía de la asistencia técnica y de la cooperación cultural una parte muy central de la acción estadounidense en la región. Se trató de un conjunto de ideas, de supuestos y de iniciativas que antecedieron a la Guerra Fría y que se difundieron en los círculos dirigentes norteamericanos durante los años críticos de 1937-1941¹⁴.

¹² La prevalencia durante el período de la Guerra Fría de esas visiones del progreso y de la modernización, y de sus trasfondos ideológicos y políticos, han sido destacadas y estudiadas por una vigorosa corriente historiográfica representada, además de por los citados Ekbladh, Westad, Gilman y Latham, por Cullather, 2000, pp. 641-53 y por Sackley, 2004.

¹³ Scott-Smith, 2008 y Delgado Gómez Escalonilla, 2016, pp. 263-307.

¹⁴ Ekbladh, 2010, pp. 72-76. A esos nuevos horizontes se llegó, no por la adscripción de un sector relevante de la élite y de la dirigencia norteamericana a una escuela o doctrina político-social determinada, sino como consecuencia del proceso de actualización de los que fueron objeto durante aquellos años de crisis, de dudas, y de temores, el conjunto de valores, supuestos y esquemas men-

A partir de esos esquemas, los norteamericanos, tras el final de la Segunda Guerra Mundial, organizaron sus relaciones con los países de la Europa occidental (y también con el Japón), en función de una consciente y completa acción dirigida a lograr su transformación interior según las ideas y los moldes norteamericanos. Así pues, como a este respecto sostiene el citado Scott-Smith, las relaciones entabladas por los Estados Unidos con los países europeos occidentales en la posguerra distaron mucho de ser un proceso neutro. De hecho, dichas relaciones se correspondieron con la imagen de una «calle de una sola dirección», a través de la cual Washington buscó fomentar la creación de un ambiente claramente favorable a los intereses geoestratégicos americanos en la región. Sin embargo, para lograrlo, no solo no se escatimaron esfuerzos en difundir una imagen positiva y amable de América mediante un uso convencional de la propaganda, sino que el principal objetivo consistió en convencer a potenciales o reales líderes de aquellos países de la necesidad de introducir en sus respectivas esferas de influencia, o en cada uno de sus ámbitos profesionales, ideas y métodos inspirados en el modelo americano o directamente provenientes de él, con el fin de conseguir la colaboración de todos en la construcción de un mundo en donde la democracia pudiera llegar a prosperar y en última instancia a imperar¹⁵.

Sin embargo, es preciso recalcar que el caso específico de España no se ajustó *exactamente* a los patrones aplicados a los países de la Europa occidental. Y ello se debió, no solo a la naturaleza dictatorial y no democrática del régimen vigente en España, sino también al notable peso que en las acciones y en las decisiones de los dirigentes políticos y diplomáticos norteamericanos ejercieron una serie de prejuicios acerca del carácter de los españoles. Según esto el español, al igual que otros pueblos desconectados o simplemente no conectados, por una razón o por otra, con la modernidad, era un individuo insolidario e inmaduro, dado

tales encarnados en lo que Louis Hartz, en su influyente —y ya clásico— estudio de 1955, denominó la «Tradición Liberal» en América (*The Liberal Tradition in America. An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, New York, Harcourt Brace Company, 1955). Una tradición edificada sobre nociones acerca de la excepcionalidad y ejemplaridad universales de los Estados Unidos, fundada en la visión triunfalista —y mesiánica— de un país ocupando el culmen de la escala universal del progreso humano y social. En relación estrecha a esto mismo, sostiene Packenham, a pesar de las diferencias en políticas, en personalidades, o en actitudes existentes entre un Richard Nixon y un Hubert Humphrey; o entre un John Foster Dulles y un Dean Acheson, o entre un Harry Truman, un Lyndon Johnson y un John F. Kennedy, todos ellos —como *americanos* que eran— fueron «liberales» (2015, pp. 3-22).

¹⁵ Scott-Smith, 2008, pp. 21 y ss.

a la exaltación y fácil presa del radicalismo. A partir de esos parámetros mentales, la existencia en España de una dictadura anti-comunista como la de Franco llegó a ser vista como un mal menor, o incluso como un mal necesario —e incluso deseable—. En efecto, en parecidos términos,—como ha argumentado con gran acierto David F. Schmitz—, las fórmulas autoritarias eran vistas, en las nuevas naciones del Tercer Mundo o en los países de Latinoamérica, como el requisito transitorio e indispensable para el arranque de un proceso de desarrollo y modernización económico y social, mediante el cual ir construyendo unas sociedades cada vez más maduras y occidentalizadas y, por ello, inmunes a la «anomalía» representada por el comunismo o por el nacionalismo radical¹⁶.

2. EL «SPANISH PROBLEM» CAMBIA DE DIRECCIÓN

Ya se ha indicado que, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entabladas por los Estados Unidos con España respondieron a unos parámetros muy distintos a los de la Europa occidental. Como es bien conocido, en ello influyeron de manera decisiva los estrechos vínculos políticos, ideológicos y diplomáticos que, desde los mismos inicios de la Guerra Civil, se habían venido forjando entre el autodenominado Nuevo Estado español y los países del Eje. Así pues, no es de extrañar que, en abril de 1946, una personalidad de tanto relieve en la diplomacia norteamericana como Dean Acheson, por entonces Subsecretario de Estado, no viera en la figura de Franco más que a «un Nazi-Fascista de la peor calaña [...] que ha cooperado con los alemanes y con los italianos durante la guerra» y que, si bien —precisaba el Subsecretario de Estado— en aquellos precisos momentos ya no representaba ninguna «amenaza para la paz mundial», es «un personaje que deseamos de todo corazón ver relevado [del poder]»¹⁷.

Con esas palabras, el futuro Secretario de Estado de los EE. UU. a comienzos de 1949, no hacía sino ajustarse a las directrices sobre el «*Spanish Problem*» expuestas por el Departamento de Estado un año antes, el 6 de abril de 1945, y transmitidas a sus representantes en Madrid a instancias británicas —a raíz de los reproches que el gobierno español había hecho llegar a este último por el mejor trato, y la menor hostilidad, del

¹⁶ Schmitz, 2006, pp. 1-8 y 1999.

¹⁷ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX6338 (852.00/4-846): Memorandum of Conversation, «Spanish Problem», April 8, 1946.

que al parecer era objeto por parte de Washington—. En esa comunicación, aparte de insistirse en los sentimientos de amistad del pueblo americano con respecto al español, o de expresarse la esperanza en el establecimiento en España de un nuevo régimen de tendencia moderada, estable y libre de injerencias exteriores —además de basado en principios democráticos—, se reiteraba el rechazo sin paliativos que en el Gobierno norteamericano concitaba el

actual régimen político español y la Falange (*the Falange Party*), cuya vigencia impedía a España «asumir el papel y las responsabilidades que le correspondían en el campo de la cooperación y del entendimiento internacional»¹⁸.

Seis meses más tarde, el 30 de noviembre de 1945, el todavía embajador de los Estados Unidos en España, Norman Armour, en la comida de despedida celebrada en el Palacio de Santa Cruz con ocasión de la finalización de su misión en España —oficialmente terminada al día siguiente—, reiteraba a su anfitrión, el Ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, su absoluto convencimiento de que, sin una salida de Franco del poder, muy lejos de cualquier atisbo de mejora, la situación internacional de España no haría sino deteriorarse de manera acelerada, como había quedado puesto de manifiesto en los meses anteriores, a raíz «la mención contra España en San Francisco, en la Declaración de Potsdam, y en las inequívocas declaraciones de altos cargos de los gobiernos británico y americano»¹⁹.

Por otra parte, en los informes remitidos al Departamento de Estado desde la embajada de los Estados Unidos en Madrid a lo largo de los meses siguientes, asimismo se incidía en un argumento de peso adicional para seguir incrementando la presión sobre España al objeto de propiciar la salida de Franco del poder. Dicho argumento se basaba en la idea de que mientras mayor fuera el tiempo en el que el Caudillo permaneciera al frente del país, también mayor sería el peligro de que en España acabara produciéndose un giro hacia la izquierda radical, con el consiguiente riesgo de que estallara una revuelta violenta, de la cual los primeros y

¹⁸ NARA, RG 59/52/1945-1959/Decimal Files/ BOX 6334 (852.00/4-445): Telegram; F.: Department of State T.: American Embassy, Madrid; April 6, 1945, pp. 1 y 2.

¹⁹ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6336 (852.00/12-145): Incoming Telegram; F: American Embassy, Madrid T: Department of State, December 1, 1945.

casi únicos beneficiarios no podían ser más que los comunistas y la Unión Soviética.

Abundando en esta idea, en noviembre de 1946, el Encargado de Negocios *ad interim* de la Embajada en Madrid, Philip W. Bonsal, enviaba al Departamento de Estado un informe en el que se incidía en la idea, ya reiterada en comunicaciones anteriores, de que

mientras más tiempo continúe Franco con su política actual de no permitir el debate o la actividad política a nadie opuesto a él, al margen de lo moderado o conservador que se sea, mayor será la disposición de los españoles a movilizarse en contra del régimen y a unir su suerte con grupos extremistas de acción directa.

Además, no había que olvidar, precisaba Bonsal en dicho informe, que tales grupos «cuentan con apoyo del exterior, en una gran parte procedente de fuentes soviéticas y con probabilidad están en gran parte bajo control comunista»²⁰.

Aunque se tratara de un lugar común, habitualmente presente en los análisis norteamericanos sobre España, referirse a que el país aun distaba mucho de estar preparado para desarrollarse con garantías en el marco de una democracia plena —a este respecto en un informe de agosto de 1946 se señalaba que para ello, además de una economía eficiente y estable (y otros requisitos), era imprescindible que al menos «transcurrieran tres generaciones [modeladas] por una educación liberal»²¹—, los temores a las consecuencias contrarias al orden y a la estabilidad interior que se podían derivar de la permanencia de Franco en el poder llevaron al Departamento de Estado a plantear un incremento en el nivel de presión que, pensaban, había de ejercerse sobre el autócrata español.

²⁰ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6339 (852.00/11-146): F: Philip W. Bonsal (American Embassy, Madrid) T: Outerbridge Horsey (Department of State), November 1, 1946, pp. 1 y 2.

²¹ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6339 (852.00/8-1946): «Report Prepared by the Embassy's Naval Attaché (Captain Schrader) Giving his Estimate of the Spanish Situation as of 1 August 1946». F: Philip W. Bonsal (American Embassy) T: Department of State, August 19, 1946. Entre los requisitos que se citaban se incluía la separación de la Iglesia y del Estado y el incremento de la «estabilidad emocional del pueblo» (p. 6). La imagen de España que se proyectaba en el informe era la de un país «poco cooperativo, debido a su falta de deseo o incapacidad para ser progresista en el sentido occidental del término». La causa de ello radicaba, escribía el redactor del informe, en la pervivencia «de un cierto medievalismo en el carácter nacional español». De lo que se concluía que, si bien individualmente «los españoles pueden llegar a ser tan receptivos y abiertos como cualquiera de nosotros, sin embargo entre los dos pueblos existe una amplia brecha en modos de vida y en modos de pensar». De ahí que, aunque «en realidad no se trata de ir contra España», lo dicho «hace muy difícil la cooperación y el entendimiento mutuos» (p. 2).

Ocho meses más tarde, la remisión por parte del Gobierno a las Cortes españolas del proyecto de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado no se traducía en cambio alguno en la posición norteamericana hacia España, como quedaba puesto de manifiesto en la circular remitida por el Departamento de Estado en abril de 1947 a todas sus legaciones europeas occidentales. En efecto, tras afirmarse que las disposiciones del gobierno español no mejoraban en nada la situación existente de falta de libertades, se denunciaba el hecho de que se trataban de unas medidas en exclusiva dirigidas a consolidar el régimen vigente. Una eventualidad, esta última —se concluía— que seguiría haciendo imposible una asistencia económica y técnica efectiva a España «que hiciera posible la reconstrucción económica del país y, por consiguiente, que permitiera construir una barrera eficaz contra el enfrentamiento civil y la dominación comunista»²².

En una coyuntura tan particular como la presente, según señalaban los analistas norteamericanos, marcada por el creciente interés de Moscú en que Franco continúe en el poder —«hasta que la desesperación política y económica alcancen en España un punto revolucionario»²³—, se insistía en la circular en que había llegado el momento de asumir el riesgo de concordar con los británicos una nueva «política positiva», dirigida a apoyar materialmente los esfuerzos de los grupos anti-franquistas no comunistas del interior del país

para que estos arreglen sus diferencias y lleguen a un acuerdo sobre un tipo de régimen interino, mediante el cual mantener el orden y ganarse la aquiescencia de la gente al margen ya de los objetables rasgos de la presente forma de gobierno²⁴.

Sin embargo, durante los meses siguientes, lejos de producirse el deseado recrudecimiento de las presiones sobre el régimen español, lo que acabó por instalarse fue un nuevo curso en las relaciones hispano-estadounidenses. A través de este, se iba a poner fin a la denominada coloquialmente —en la correspondencia interna del Departamento de Estado— *kick-Franco-out-now-policy* que venía siendo impulsada por Washington desde los meses finales de la Segunda Guerra Mundial.

²² NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6339 (852.00/4-747FO): Ongoing Telegram (For the Ambassador). F: Department of State T: American Embassy, London April 7, 1947, p. 1.

²³ *Ibidem*, p. 2.

²⁴ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

Como es previsible pensar, y ha sido señalado abundantemente en la historiografía, este nuevo giro apareció estrechamente vinculado al deterioro creciente experimentado en las relaciones soviético-norteamericanas tras el fin de la guerra, y al consiguiente estallido y desarrollo de la Guerra Fría. En efecto, a raíz de la promulgación de la Doctrina Truman y de la *Containment Policy* en el mes de marzo de 1947, según ha señalado Delgado Gómez-Escalonilla, acabarían fraguándose las condiciones que propiciaron el acercamiento bilateral entre los Estados Unidos y España²⁵. Sin embargo, siendo esto así, también se hace preciso recalcar el influjo que en la clausura de la *kick-Franco-out-now-policy* adquirieron otros dos factores, en este caso procedentes del plano doméstico español, a los que en los canales diplomáticos norteamericanos se les concedió una gran importancia. Concretamente, en primer lugar, la notable habilidad demostrada por Franco para sacar réditos políticos de la honda indignación interior suscitada por la secuencia de gestos hostiles hacia España desencadenada en el exterior a raíz de la publicación el 4 de marzo de 1946 de la Nota Tripartita, culminando en la declaración de condena del régimen español por la Asamblea General de la ONU del 12 de diciembre —con la consiguiente retirada de los embajadores de España—²⁶. El segundo factor de índole doméstica tenía que ver con la oposición política al régimen. O, más concretamente, con el estado crónico de fragmentación y de debilidad en que se hallaban las fuerzas opositoras. Ante ese panorama, como se indicaba en un informe sobre esta cuestión elaborado en junio de 1947 por la División de Asuntos de la Europa occidental, dependiente del Departamento de Estado, de nada servía que la oposición al régimen de Franco sea amplia, hasta incluso poder llegar «a exceder el 70 o incluso el 80 por ciento [de la población]», cuando «el triste hecho es que en estos momentos no existe ninguna oposición, ni en la realidad ni en proyecto [*paper organization*], en torno a la que pueda cristalizar una resistencia [efectiva]». De esa situación —que sumía a la oposición democrática en un estado de ineffectividad virtualmente completa— cabía responsabilizar, pensaban los analistas norteamericanos, a la «terquedad doctrinaria» [*doctrinaire obstinacy*] de sus representantes políticos, tanto de un lado como de otro, lo que «ha im-

²⁵ Delgado Gómez Escalonilla, 2016, pp. 270 y ss.

²⁶ Con la excepción de los de Portugal, Suiza, El Salvador y el Nuncio vaticano. Todos los demás países dejaron Encargados de Negocios interinos (*ad interim*).

pedido, a pesar de unos comienzos prometedores, un acuerdo entre la derecha y la izquierda [opositora al régimen]». En segundo lugar, se culpaba de aquella situación «a la general apatía y temor que define la actitud de tantos españoles —incluidos numerosos grupos con anterioridad políticamente activos— en asuntos políticos». A partir de ese panorama se llegaba a la conclusión de que no se daban en España las condiciones mínimas para pensar en la posibilidad de una salida ordenada y pacífica de la situación vigente²⁷.

Así pues, de manera progresiva, a ojos de los norteamericanos, la condición esencial para que España no se adentrara una vez más en su historia por la senda de la inestabilidad política, de la violencia, y de la confrontación fratricida, comenzaría a dejar de fijarse en la inmediata salida de Franco del poder, para ir situándose justamente en su contrario: en su permanencia en él, tanto a corto como a medio e incluso largo plazo²⁸.

En efecto, el 18 de diciembre de 1947, a las 7 p. m., vía telegrama, se recibía en la embajada americana de Madrid una circular en cuyas primeras líneas se informaba de que

el Departamento [de Estado] ha revisado minuciosamente la política hacia España y ha llegado a la conclusión de que nuestro objetivo prioritario en estos momentos debe consistir en proceder gradualmente a una normalización de relaciones, tanto políticas como económicas, entre España y las democracias occidentales, de manera particular con los Estados Unidos²⁹.

Aunque se reconocía en la circular que «en ausencia de cambios políticos y económicos sustanciales», resultaba «difícil, si no imposible», entablar entre las dos partes «plenas relaciones», también se dejaba claro que «los Estados Unidos, de ninguna de las maneras deseaban que el Estado español se debilitara hasta el punto de que sobreviniera el desor-

²⁷ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6340 (852.00/6-2647): Department of State. Division of Western European Affairs, June 26, 1947, p. 1.

²⁸ Un detallado y completo, y por ello muy convincente, análisis del giro en su política hacia España experimentado por el Departamento de Estado a partir del año 1947 ha sido elaborado por Xabier Hualde Amunarriz, 2016. Ver especialmente pp. 207-221. Asimismo, sobre esta misma cuestión son imprescindibles los estudios de Liedtke, 1998, Guirao, 1998, Portero, 1989 y Termis Soto, 2005.

²⁹ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6340 (852.00/12-1847): Outgoing Telegram. F: Department of State T: American Embassy, Madrid, December 18, 1947, p. 1. La comunicación aparecía firmada por Richard A. Lovett, quien había sustituido a Dean Acheson en la Subsecretaría de Estado el 1 de julio de 1947.

den y el enfrentamiento civil»³⁰. En cuanto a la cuestión de la salida o permanencia de Franco en el poder, se precisaba que esta era una cuestión que competía decidir en exclusiva a los españoles; que los Estados Unidos no estaban ni «a favor de una intervención exterior en España ni buscaban revertir el resultado de la guerra civil»³¹; aunque sí manifestaban el deseo de que en España llegara a tener lugar «una evolución ordenada hacia un gobierno democrático [...] mediante el cual recupere España de manera plena su posición política y económica en la comunidad internacional». Asimismo, se expresaba el deseo de que los grupos de la oposición, desde el centro hasta la izquierda no comunista —se puntualizaba—, «reconozcan que dicha evolución proporcionará mayores posibilidades de que se logren de verdad sus objetivos que la revolución»³². En la parte final de la circular se expresaba el deseo de lograr que la asistencia económica que se pueda proporcionar a España se coordine con el desarrollo político del país, y que esta se utilice para alentar una evolución democrática —aunque siempre sin incurrir en ninguna clase de coacción económica (*economic compulsion*)—³³.

Ante la sorpresa, cuando no desconcierto, que este giro del Departamento de Estado pareció causar en la representación diplomática americana en Madrid —como quedaba puesto de manifiesto en el telegrama remitido al Departamento de Estado ocho días más tarde por Paul T. Culbertson, nuevo Encargado de Negocios *a.i.*³⁴, el mismo director del *Office of Western European Affairs* del Departamento de Estado, Theodore C. Achilles, se encargó de enviar en enero a Culbertson un relativamente largo documento con el fin de «aclarar» y «ampliar» lo expuesto en la circular de 18 de diciembre, y «para informarte de nuestras ideas generales sobre el tema de la política hacia España»³⁵.

En dicho documento, su redactor insistía en términos difícilmente cuestionables que «en lo que nos concierne la *kick-Franco-out-now policy* se ha acabado» —aunque se indicaba que de momento «no es probable

³⁰ *Ibidem*, p. 1.

³¹ *Ibidem*, p. 2 y 3.

³² *Ibidem*, p. 2.

³³ *Ibidem*, p. 4.

³⁴ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6340 (852.00/12-2647): Incoming Telegram. F: American Embassy, Madrid T.: Secretary of State, December 26.

³⁵ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6340 (852.00/1-548): Letter from Theodore C. Achilles to Paul T. Culbertson, January 5, 1948.

que lo hagamos público»—. La razón que se esgrimía para justificar dicha decisión no era otra sino su fracaso. Puesto que, con el paso del tiempo, señalaba el director del *Office of Western European Affairs*, había quedado demostrado que dicha línea de acción solo había servido para reforzar la posición interna de Franco y para que este se ganara el apoyo de amplios sectores sociales, muchos de ellos de entrada poco o nada proclives a su figura, pero todos ellos «se oponen a la presión internacional» y «temen que se renueven los desórdenes [del pasado]». Asimismo, se añadía, en tercer lugar, que la política hasta entonces seguida por los Estados Unidos, solo habría servido «para ofrecer en todos los sitios a los comunistas una nueva oportunidad de provocar problemas y confusiones»³⁶.

Con ese fracaso a la vista, argumentaba Achilles, debería resultar evidente por qué, en relación a Franco y a su régimen, estamos pensando en una nueva línea de acción dirigida, más que a «tratar de forzar su salida», «a persuadir a Franco a que inicie una liberalización gradual y ordenada»³⁷. Con el objeto de vencer las resistencias de Franco a introducirse por aquella senda, se añadía en esta comunicación que era imprescindible recordar en todo momento al Jefe del Estado español que

ningún extranjero se encuentra en posición de determinar qué es lo mejor para España y que sería presuntuoso de nuestra parte pretenderlo; que somos conscientes de la naturaleza tormentosa de la historia de España y del carácter español, de la inestabilidad política de España, de las pasiones que persisten de la Guerra Civil, etc., y que asumimos que la naturaleza de la evolución política sería, por supuesto, española, [y] que habrán de tenerse en cuenta esos factores y asegurar la estabilidad existente.

En lo que concierne a las reacciones esperables ante este nuevo curso político, se daba por hecho la reacción desfavorable de la extrema izquierda, mucho más interesada «en provocar desórdenes y en el comunismo que en la democracia». Se admitía que era posible que los restantes grupos izquierdistas reaccionaran desfavorablemente, incluso con acritud (*bitterly*). Sin embargo, pese a ello, para el redactor de esta carta, gustase o no, el nuevo curso en las relaciones con España «era lo que había»; puesto que

³⁶ *Ibidem*, p. 1.

³⁷ *Ibidem*, p. 3.

[todos n]osotros creemos con total sinceridad que no existe ninguna otra posibilidad de lograr un régimen realmente democrático en España con la política precedente basada en la coerción internacional y que existe una posibilidad razonable de traerla por medio de esta nueva [política]³⁸.

Apenas dos meses más tarde de producirse esta comunicación entre el Director del *Office of Western European Affairs* y el Encargado de Negocios de la Embajada norteamericana en Madrid, este último remitía al Departamento de Estado un informe, con fecha de 28 de marzo, mediante el cual se añadían una serie de comentarios «a las recientes instrucciones [recibidas] acerca de las relaciones de los Estados Unidos hacia España»³⁹.

Al objeto de alentar que el Estado español liberalice sus estructuras y prácticas, con el fin de que «tanto nosotros como otras naciones podamos ante la opinión pública aceptar a España dentro de la comunidad de naciones» —que es para lo que nuestra política actual [hacia España] está diseñada—, puntualizaba Culbertson que era preciso tener en cuenta que, si ante unas actitudes amistosas cualquier otro pueblo reaccionaría favorablemente, dejando claro su deseo de ser aceptado en la comunidad de naciones, «las reacciones españolas no responden a lo que yo calificaría de normal». Para el Encargado de Negocios —dando pábulo con ello a todo un lugar común entre los políticos y diplomáticos norteamericanos de entonces (y no solo entre ellos)—, «la psicología del español es diferente»⁴⁰. Esta, señalaba el diplomático estadounidense, «es una psicología influida por el individualismo y por un complejo de inferioridad, la cual responde al esfuerzo [de los españoles] por hacer revivir la grandeza que una vez tuvo España». Dicha psicología tan poco «normal» —que Culbertson atribuía a los españoles, y que sin decirlo explícitamente identificaba con el orgullo—, se vería reforzada además por la convicción que tenían los españoles de que «su territorio era estratégicamente indispensable y que las potencias occidentales, principalmente los Estados Unidos, necesitarán de España [a causa de] sus propios intereses defensivos»⁴¹.

³⁸ *Ibidem*, pp. 3-4.

³⁹ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6341 (852.00/3-2948): «United States Policy Toward Spain». F.: Paul T. Culbertson (American Embassy) T: Secretary of State (George C. Marshall), March 29, 1948.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 2.

⁴¹ *Ibidem*, p. 3. Para el Encargado de Negocios, había que tenerse en cuenta que «Franco, su régimen y un montón de españoles consideran que España ni ha hecho ni hace nada malo ante los ojos del

De ahí, en suma, que para el Encargado de Negocios, los «incentivos» con que en aquellos momentos contaba Franco para introducir cambios en el seno del régimen —que resultaran aceptables a ojos de las naciones occidentales— no fueran precisamente muy numerosos. Por lo que, en el mejor de los casos, todo «avance en la obtención de un cambio va ser extremadamente lento»⁴².

Apenas transcurrido un año, la señalada «falta de incentivos» para avanzar hacia la deseada liberalización del régimen no solo continuaba estando plenamente vigente, sino que, por añadidura, en el plazo corto y medio, en absoluto era de esperar— se señalaba en un informe fechado el 14 de febrero de 1949— que «el gobierno español promoviese en el futuro cercano cambios de alguna importancia política en la dirección del liberalismo»⁴³. Más bien al contrario, se concluía que

[las] dificultades económicas a las que el país se está enfrentando está forzando al Gobierno a reforzar sus controles y a tratar de consolidar sus posiciones con sus apoyos indiscutibles —la Iglesia, el Ejército, el Partido [*the Falange Party*]

Por otra parte, se seguía señalando en el informe que no había que creer que esa falta de receptividad de España ante cualquier demanda democrática se deba a que «Franco piensa que el mundo occidental le necesita y que debe aceptarle tal y como es», sino que «al haber llegado al convencimiento de que la entrada de España en la Naciones Unidas o su participación en el Plan Marshall es imposible mientras él siga en el poder en España» —«y los socialistas en otros países de Europa Occidental»—, y seguramente también porque

alberga dudas de que su régimen pudiera aguantar los efectos de ir demasiado lejos en los cambios que se le piden, no puede sino preguntarse qué es lo que verdaderamente él puede ganar con gestos en línea con el liberalismo⁴⁵.

Señor o en general de la humanidad y, por si fuera poco, que España sola ha soportado la antorcha y la lucha contra el comunismo, y que ahora no es el momento de tontear con fuerzas o con individuos cuya propósitos político consiste en derribar el Régimen» (p. 3).

⁴² *Ibidem*, p. 3.

⁴³ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6342 (852.00/2-1 449): «Liberalization of the Franco Regime». F.: Paul T. Culbertson (American Embassy) T.: Secretary of State (George C. Marshall) February 14, 1949, p. 1.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 2-3.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 2.

Como bien se sabe, aquel inmovilismo del Caudillo no sirvió en absoluto para alterar las líneas maestras del curso político hacia España adoptado por la administración norteamericana desde el mes de diciembre de 1947. De ello daba cumplida muestra el borrador de memorándum elaborado por la *Division of European Affairs* del Departamento de Estado en agosto de 1949, con ocasión de la anunciada visita a Washington del Secretario del Foreign Office británico, Ernest Bevin, y en relación con la operación de revocación de la resolución de 1946 de la Asamblea General de la ONU que aconsejaba la salida de los embajadores de España, en la cual los estadounidenses venían trabajando desde mayo —y que acabaría siendo presentada y defendida con éxito en la reunión de la Asamblea General de 4 de noviembre del año siguiente⁴⁶—.

En la nota introductoria al citado borrador se insistía en el argumento reiteradamente expuesto desde diciembre de 1947 de que la resolución de las Naciones Unidas de 1946 había sido un error, al «resultar inconsecuente con nuestra política de acreditación de embajadores» y, de manera muy particular, «al provocar [en el régimen español] el efecto contrario al pretendido». Este último punto era objeto de mayor desarrollo a lo largo del memorándum sobre la base de un conjunto de argumentos ya conocidos: que, a causa del «tradicional orgullo español», en contra de lo esperado Franco había sabido reforzar su posición política interna; que debido a la particular «psicología del español», en tanto que la condena contra España permanezca activa, «será difícil [...] persuadir al gobierno español de que la liberalización correría a favor de sus intereses, en particular a causa de la utilización soviética de la ONU como un foro de propaganda para atacar a España»⁴⁷.

Todos estos argumentos, sin apenas mediar modificación alguna, se introducirían en el memorándum definitivo elaborado en el mes de septiembre⁴⁸. El cual, por lo demás, constituiría la base de la propuesta de declaración oficial dirigida al Senado de los Estados Unidos que David Dean Rusk —por entonces Subsecretario de Estado Adjunto— hacía llegar al Secretario de Estado, Dean Acheson, en comunicación con fecha de 2

⁴⁶ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX6342 (852.00/82449C): «Briefing Paper (Draft)», F.: Division of Western Europe Affairs T.: Bureau of European Affairs, August 24, 1949.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 1.

⁴⁸ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6342 (852.00/9-249 SF): «Policy toward Spain in the General Assembly». F.: Bureau of European Affairs (Department of State) T.: Secretary of State, September 2, 1949.

de diciembre de 1949⁴⁹. En la trastienda de esta propuesta de declaración —acerca de la política a seguir hacia España (en relación a cuyo contenido, apuntaba Dean Rusk, «recomendamos al Presidente que la decisión política que aquí se refleja sea la adoptada»⁵⁰)— se situaba la ya mencionada operación, puesta en marcha desde el mes de mayo por el Departamento de Estado, de revocación de la resolución de las Naciones Unidas de 1946 concerniente a España. La propuesta consistía en un relativamente extenso documento de diez páginas en el cual, además de someterse a un repaso las posiciones asumidas por Washington respecto al régimen español desde el verano de 1945, se exponían con meridiana claridad las razones y los móviles del nuevo curso político adoptado por los Estados Unidos respecto a Franco y su régimen desde finales de 1947. Por lo dicho, creemos vale la pena detenernos en su comentario.

El documento se iniciaba con una referencia expresa a lo que se enjuiciaba como «el efecto pretendido de una controversia interesada», lo que habría hecho que «la cuestión española haya sido magnificada», de tal modo que «la posición [que ocupa] entre nuestros problemas actuales en política exterior [...] es desproporcionada a su importancia intrínseca». Por otra parte, se añadía que «una propaganda organizada y presiones, han mantenido viva esta controversia tanto aquí como en el exterior y ha servido para que se fomenten más los sentimientos emocionales que el pensamiento racional»⁵¹. De todo lo anterior se concluía que resultaba indispensable la aclaración de una serie de aspectos, a fin de situar más adecuadamente esta cuestión en el marco general de la política de los Estados Unidos. Lo que venía a continuación era una breve relación de los pasos que, desde la declaraciones contrarias a España realizadas en San Francisco y en Potsdam en los meses de junio y agosto de 1945 respectivamente, habían conducido a la resolución de condena del régimen español del mes de noviembre de 1946, así como a los ulteriores intentos de reafirmación de dicha resolución planteados ante la Asamblea General en noviembre de 1947 y en mayo de 1949, encaminados a romper relaciones con España o a imponerle sanciones económicas. Según se exponía en la propuesta, la negativa norteamericana a seguir o a respaldar

⁴⁹ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6342 (852.00/12-2749): «Proposed Statement on Spain». F.: Subsecretario de Estado Adjunto T.: Secretario de Estado, December, 27, 1949.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 1.

⁵¹ NARA, RG 59/52/1945-1949/Decimal Files/BOX 6342 (852.00/12-2749): «Proposed Statement on Spain», December 27, 1949, p. 1.

dichas medidas respondía al hecho de que «la existencia del régimen de Franco no es una amenaza para la paz», así como a la convicción de que las presiones exteriores sobre el régimen solo podían llevar, o bien a

unir a los españoles en contra del desarrollo de las libertades democráticas [en el propio país]», o bien a «precipitar al pueblo español hacia una guerra civil de consecuencias imprevisibles pero inevitablemente costosas⁵².

En cuanto a la medida de retirar los embajadores para presionar políticamente a Franco, adoptada por la ONU en 1946, la valoración que se resaltaba en la propuesta era similar a la anterior. Se estimaba que dicha operación había demostrado ser un completo fracaso, que rompía con la práctica tradicional de intercambio de embajadores con un Estado cuando este ha sido formalmente reconocido, como lo había sido el español por los Estados Unidos el 1 de abril de 1939. Además, se trataba de una medida —se insistía— que solo ha servido para crear desconcierto y confusión en la opinión pública

tanto aquí como en el exterior [...] [por] la inconsistencia en acreditar embajadores en países como los del Este de Europa cuyos regímenes nosotros no toleramos mientras que, al mismo tiempo, nos negamos a nombrar un embajador en España⁵³.

A la vista de todo eso, una primera conclusión de este documento consistía en declarar como un deseo del gobierno de los EE. UU. «que la anómala situación con respecto a España se resuelva», de manera que «los Estados Unidos están preparados para votar a favor de una resolución en la Asamblea Nacional que dará libertad a sus miembros a destinar embajadores a España si así lo deciden»⁵⁴. Seguidamente, se entraba en lo que cabía interpretarse como la segunda parte de esta propuesta, la cual a su vez resultaba ser la más interesante. Esta parecía destinada a dejar claro que las posiciones anteriormente formuladas se fundaban «en el reconocimiento de ciertos hechos esenciales», lo que no quería decir —se subrayaba con rotundidad— que en lo tocante a la actitud básica del gobierno de los Estados Unidos hacia España se hubiese producido cam-

⁵² *Ibidem*, p. 2.

⁵³ *Ibidem*, pp. 4-5.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 4-5.

bio alguno⁵⁵. El primero de los *hechos esenciales* que se destacaba era la ausencia en el horizonte de la más remota señal que permitiera pensar en la existencia en España de una alternativa real al Gobierno de Franco; toda vez que «los elementos de la oposición son débiles y [están] divididos y hay muy poca, si acaso alguna, razón para pensar que el gobierno actual vaya a ser reemplazado en algún momento en un previsible futuro»⁵⁶. En segundo lugar, se apuntaba a la situación interior del régimen español, a la que se la calificaba de «fuerte» al contar «con el apoyo de muchos que, aunque preferirían otra forma de gobierno o jefe de Estado, temen el caos y el conflicto social que podrían derivarse del intento de derribar al Gobierno»⁵⁷. En tercer lugar se hacía alusión a «la naturaleza, al origen, y a la historia del actual Gobierno español», lo que ciertamente, se señalaba, planteaba un serio obstáculo a una eventual incorporación de España a los proyectos occidentales de defensa y de fortalecimiento de las libertades democráticas frente a la expansión del comunismo. Los proyectos que se citaban eran el Programa de Recuperación Económica Europea o Plan Marshall, el Tratado del Atlántico Norte y el Consejo de Europa. Y la eventualidad de una incorporación de España a los mismos se juzgaba, a pesar de las dificultades señaladas, tanto lógica como natural —al ser España una parte de Europa Occidental—, así como a no muy largo plazo deseable.

En conclusión, la ausencia, en un futuro previsible, de una alternativa mínimamente tangible al actual régimen español, combinado con la necesidad, sentida cada vez con mayores urgencias en un contexto internacional de creciente confrontación con la URSS, de no soslayar a España de los proyectos cooperativos occidentales de defensa de la democracia frente al expansionismo comunista, hacían que en el texto de la Propuesta se otorgara un rango de prioridad en las relaciones con España a continuar con una política activa, y no solo retórica o gestual,

dirigida a persuadir al Gobierno español de que su interés en participar en la comunidad internacional, y en particular en la comunidad europea occidental, exige que [se den] pasos hacia un gobierno democrático que

⁵⁵ *Ibidem*, p. 6.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 6-7.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 7.

ofrezca la mayor esperanza para que en España germinen los derechos humanos básicos y las libertades fundamentales⁵⁸.

Para conseguir esos objetivos se juzgaba imprescindible la «cooperación de todas las partes [...] al tratarse en su esencia de un asunto que no puede lograrse con éxito solo a través de una acción americana». Asimismo, se establecía que la determinación de los ritmos y elaboración de la agenda de esa acción de liberalización y de apertura del régimen español era una tarea que correspondía en exclusiva al Gobierno español; el cual no obstante había de tener en cuenta que

es difícil concebir a España como un miembro pleno de la comunidad occidental libre sin avances sustanciales en temas como el incremento de las libertades civiles y sin el consentimiento a ejercitar los derechos sindicales elementales [*organized labor*]⁵⁹.

En la Propuesta de Declaración sobre la política hacia España, sus redactores del Departamento de Estado se esforzaban por dejar claro que los Estados Unidos, aunque decididos a «normalizar», en lo posible, sus relaciones con Madrid, no estaban dispuestos a asumir una posición ni de neutralidad ni de indiferencia ante los rasgos políticos e ideológicos del régimen español. Ahora bien, por mucho que se abogara por la adopción de una postura de prudencia, así como de no interferencia directa, ante y en los asuntos internos de los españoles, la promoción de condiciones que hicieran viable en un medio-largo plazo en España una transición lenta y ordenada hacia la democracia, era vista como un objetivo prioritario, del cual no debían desentenderse, en razón tanto de las convicciones políticas y morales propias como de los intereses económicos, militares y asimismo políticos puestos en juego en el teatro global de la Guerra Fría.

3. UN PROGRESIVO DESHIELO

En abril de 1950, en lo que —señala Pablo León Aguinaga— se trató del primer *Country Paper for Spain* elaborado por la USIE⁶⁰, y en línea con

⁵⁸ *Ibidem*, p. 8.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 8.

⁶⁰ León Aguinaga, p. 289. La USIE o «United States Information and Educational Program» se creó a partir de la aprobación en enero de 1948 por el Congreso de los Estados Unidos de la «United States Information and Educational Exchange Act», habitualmente conocida como «Smith-Mundt

los expuesto en la propuesta de 27 de diciembre del año anterior —así como de otros informes y circulares precedentes—, quedaban establecidos para España tres objetivos y prioridades fundamentales: había que dejar bien claro que no era la intención de los Estados Unidos entrometerse en los asuntos internos del país, que competían en exclusiva a los españoles; pero también había que patentizar que una cosa eran los sentimientos de amistad que se pudieran profesar hacia el pueblo español, y otra muy distinta las opiniones que se tengan sobre el régimen político vigente. Asimismo, se exponía que era menester

mantener de manera constante ante el pueblo español la idea de que la democracia es deseable, posible y práctica, tanto como forma de gobierno como en cuanto hábito para la vida diaria, *y que no es necesario acudir a la extrema derecha para combatir a la extrema izquierda, ni a la extrema izquierda para combatir a la extrema derecha*⁶¹.

Las últimas tres líneas resultaban significativas. No solo, ni en primer lugar, porque eran un reflejo del lugar común consistente en atribuir a los españoles, a resultas de su supuesta convulsa historia, una particular predisposición psicológica hacia el extremismo; sino, sobre todo, porque exponían las razones manejadas en los circuitos oficiales norteamericanos para explicar por qué y cómo, a pesar de la penuria económica, a pesar del acoso internacional a que España había sido sometida desde el verano de 1945, Franco no solo había logrado resistir sino que incluso había reforzado políticamente su posición interior.

Como ya se ha indicado, la explicación más habitual había consistido en aludir al fuerte corrimiento hacia el derechismo más extremista —que representaba Franco y su régimen— que habrían emprendido muchos españoles desde diciembre de 1946 en adelante, bien por miedo al avance del comunismo, o bien por temor al caos y al conflicto social al que podría conducir la caída de Franco. De modo que muchos españoles habían acabado aproximándose al régimen y prestándole su apoyo, «a

Act». Se trató de una medida que supuso «la apuesta definitiva de los Estados Unidos por el enfrentamiento ideológico con la Unión Soviética en el terreno de la información y la cultura a través de programas conducidos y financiados por el Gobierno federal» (León Aguinaga, 2010, p. 271). Sobre la actividad de la USIE en España a partir de 1949 y sobre el programa específico elaborado por este organismo para España [los llamados *Country Papers*] ver del citado autor pp. 267-293.

⁶¹ NARA, RG 59/52/1950-54/Decimal Files/ BOX 2397 (511.52/4-2750): «USIE Country Plan for Spain» Enclosure 1. F.: Madrid T.: Department of State, April 27, 1950, p. 1. Las cursivas son nuestras.

pesar de preferir otra forma de gobierno u otro jefe del Estado»⁶². No es de extrañar que, a partir de estas premisas, en el programa del USIE para España se fijaran como sectores sociales prioritarios sobre los que influir, e ir modelando y dirigiendo en la dirección correcta, a las denominadas *Professional Class, Skilled Labor y White-Collar Workers*, al ser considerados los menos proclives a permanecer vinculados de forma permanente con el franquismo o, de manera complementaria con lo anterior, por profesar unos vínculos con el régimen español vigente más circunstanciales, menos insobornables en su identificación con el sistema y, en consecuencia, mucho más reversibles que, por ejemplo, los militares —puesto que «la forma totalitaria de gobierno de Franco cuenta con el incuestionable apoyo de una vasta mayoría de los oficiales»⁶³—, o que los sectores religiosos [*religious groups*], de quienes se decía que «en su mayor parte se sienten satisfechos con el actual estado cosas»⁶⁴; de modo que resultaría «mucho más que ocioso suponer que la publicitación [*exposure*] de la democracia o del punto de vista de los Estados Unidos pueda penetrar aquí»⁶⁵.

⁶² Sobre este tema ver notas 32 y 33.

⁶³ USIE Country Plan for Spain, April 27, 1950, p. 2. No obstante, respecto de los militares también se afirmaba que «debido a que la mente de los militares, incluso de los militares al servicio de un dictador, tiende a relajarse en tiempo de paz, es una evidencia que un órgano estancado y ocioso se convierte en un terreno fértil en el cual sembrar las semillas de las pueden surgir nuevas creencias si se cultiva adecuadamente» (*Ibidem*, p. 6).

⁶⁴ *Ibidem*, p. 5.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 3. De las clases profesionales o *Professional Classes* se decía que, aunque «sea un grupo muy pequeño, es «muy inteligente», y cuenta «con conocimientos de otros países y de otros sistemas políticos». Asimismo, de ese sector se señalaba que su apoyo al régimen es «negativo» [*negative*] y «egoísta» [*selfish*]. Lo primero porque le prestan su apoyo al llegar a la conclusión de que es «la única alternativa al comunismo». Lo segundo porque, en caso de ser considerados «políticamente estables» y de haber apoyado la causa nacionalista durante la Guerra Civil, se les permite disfrutar de posiciones de gobierno (p. 1). De los segundos, los trabajadores cualificados [*Skilled Labors*], se destacaba que a los más jóvenes de sus integrantes se les había expuesto a «una constante presión de propaganda al efecto de que la única opción que se les presenta es entre Franco y Stalin». Dentro de este sector, no obstante, se añadía «[h]ay aun un importante núcleo de hombres algo más mayores que no se han olvidado de los sindicatos a los que pertenecieron durante la República (...) o durante la dictadura benevolente de Primo de Rivera durante los últimos años de la monarquía. Probablemente más que cualquier otra clase se vieron beneficiados por la República y con la excepción de una franja de extremista [*Junatic fringe*] no abusan de su libertad» (p. 2). De los trabajadores no manuales o *White Collar Workers* se apuntaba que se trataba de una «clase educada» y que «desde tiempo inmemorial en España sus miembros han constituido una clase mal remunerada». Así pues, se concluía que se trataba de un sector «dispuesto a dar su vida por un cambio en el régimen [,] siempre y cuando sean otros los que den la vida (por ello)» (p. 2).

En fin, a la vista de lo expuesto en el *Country Paper for Spain* de 1950, se encuadra mejor la afirmación reiterada en varios de sus informes por Earle O. Titus —el *Public Affairs Officer* interino (Acting PAO) o encargado de coordinar las labores de comunicación y propaganda en España—⁶⁶, de que

para todos los que trabajamos sobre el terreno [*to those of us who are on the spot*] es claro [...] que el USIE tiene un gran papel que jugar en las futuras relaciones entre los Estados Unidos y España, seguramente superior al de cualquier otro organismo del gobierno norteamericano en este país⁶⁷.

En abril de 1950, la *US Advisory Commission on Educational Exchange*⁶⁸ remitía al Secretario de Estado, Dean Acheson, un informe recomendando el desarrollo de un programa de intercambio educativo con España, hasta entonces en una situación de «casi completa parálisis»⁶⁹. Todo ello con el fin de

poner a individuos que han estado expuestos a creencias políticas totalitarias en contactos con modos democráticos de pensar y de actuar [,] para

⁶⁶ Como señala León Aguinaga, para el impulso de las actividades de la USIE en el doble plano cultural y formativo, se nombró a Earle O. Titus *Cultural Officer*, con el cometido de coordinar junto al PAO los estudios previos para la introducción de España «en los circuitos de intercambio educativo y cultural estadounidenses. Los mismos —precisa León Aguinaga— de los que el país había sido excluido apenas unos años antes». La puesta en marcha del *Foreign Leader Program* en 1952, señala este autor, «fue una prueba más del giro en las relaciones de ambos Estados» (León Aguinaga, 2010, p. 287). Sobre el tema de las relaciones culturales entre España y los EE. UU. ver también Delgado Gómez-Escalonilla, 2003, pp. 35-59, 2009, pp. 97-132 y 2005, pp. 207-243.

⁶⁷ NARA, RG 59/52/1950-54/Decimal Files/BOX 2397 (511.52/1-1950): «USIE Report (covering December, 1949)». F.: Madrid T.: Department of State, January 19, 1950, p. 2.

⁶⁸ Erigida a raíz de la aprobación de la *United States Information and Educational Exchange Act* o *Smith-Mundt Act* el 27 de enero de 1948, a la *US Advisory Commission on Educational Exchange* se le encomendó el seguimiento de las medidas del gobierno norteamericano dirigidas a fomentar las relaciones culturales, así como el conocimiento mutuo, entre los Estados Unidos y el extranjero. Sobre este asunto ver, entre otros, Delgado Gómez-Escalonilla, 2009a, pp. 44-45.

⁶⁹ Con esas palabras evaluaba la situación existente en el ámbito de los «flujos culturales e intelectuales entre España y los Estados Unidos el ya mencionado Acting PAO en Madrid, Earle O. Titus. Ver Office Memorandum: «The Educational Exchange Program in Spain» May 11, 1950 en NARA, RG 59/52/1950-54/Decimal Files/BOX 2400 (511.523/5-1150). Para el Acting PAO en Madrid, «de los países de Europa con mayor desarrollo cultural, España probablemente es el que menos se ha desviado de sus tradiciones, y el que menos ha experimentado el impacto de la industrialización moderna y de la mecanización (...) Sus impulsos fundamentales son todavía individualistas, independientes y artísticos (...) Por esa razón se trata del país más susceptible a esas influencias internas (como pueden ser las americanas) que puedan adaptarse a su propia ideología» (p. 1).

que de este modo colaboren en la ejecución de la actual política exterior de los Estados Unidos hacia España⁷⁰.

Tal recomendación se justificaba en función de una situación mundial

que ha empeorado desde que se aprobó la Ley Smith-Mundt; y que exige la elaboración de una proyección de cinco años para que el programa de la USIE se sitúe al margen de la política de poder [*power politics*] y se afane en la creación de una atmósfera de mutua confianza y cooperación, de modo que los objetivos específicos de la política exterior de los Estados Unidos puedan llevarse a cabo⁷¹.

El 1 de marzo de 1951, seis años después de que lo hubiera hecho su último predecesor en el cargo, Stanton G. Griffis presentaba sus credenciales como embajador de los Estados Unidos en España. Apenas nueve meses más tarde, en enero de 1952, se iniciaba en España el *Foreign Leader Program* destinado, como ha apuntado Lorenzo Delgado, a captar figuras de relieve en sus respectivos ámbitos profesionales para «ganar propagandistas para la causa americana entre los sectores dirigentes del país»⁷².

En línea con esos fines, en marzo de 1952 se remitía desde el Departamento de Estado a la misión norteamericana en Madrid un amplio borrador de un nuevo y revisado *Country Plan* para España⁷³. Bajo el título de *Psychological Objectives*, en la primera parte de dicho documento se pasaba revista a los objetivos de la diplomacia pública estadounidense en España, estableciéndose una distinción entre objetivos de «largo alcance» —enfocados a generar un clima y disposición favorable hacia los Estados Unidos «en la gran mayoría del pueblo español»⁷⁴— y de corto alcance, los cuales quedaban desglosados en cuatro apartados notoriamente complementarios entre sí. Aunque no se hiciera un uso explícito de esos términos, en la exposición de los objetivos la *atracción* o, quizás con mayor exactitud, la *seducción* era la palabra clave. A ella seguramente tam-

⁷⁰ NARA, RG 59/52/1950-55/Decimal Files/BOX 2400 (511.523/5-1150): «The United States Advisory Commission on Educational Exchange». Report to the Secretary of State. Third Quarter Fiscal Year 1950 (January 1-March 31, 1950), April 17 1950, p. 2.

⁷¹ *Ibidem*, p. 3.

⁷² Delgado Gómez-Escalonilla, 2005, p. 208; 2015a, pp. 63-92 y 2003, pp. 35-59.

⁷³ NARA, RG 59/52/1950-54/Decimal Files/BOX 2399 (511.52/3-1 852): «Official Country Plan for the USIE program». Draft. March, 18, 1952.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 1.

bién había que añadir un segundo vocablo, el de *élites* o *minorías*. En efecto, en primer lugar —se afirmaba—, había que

convencer [*induce*] a las personas de autoridad e influencia en España que apoyen los objetivos y fines políticos que los Estados Unidos están tratando de alcanzar, e infundir en esos mismos sectores confianza en la capacidad del mundo occidental para responder a la agresión comunista.

En segundo lugar, y ya desde una perspectiva de mucho mayor alcance, se insistía en promover un progresivo cambio de perspectivas, así como de referencias mentales, en los mencionados sectores. Para lo cual se abogaba por «reducir el aislamiento de España», provocado por la limitación en el intercambio de ideas de que adolece el país, así como por la imagen distorsionada de los Estados Unidos y de otros países o iniciativas internacionales dominante entre los españoles. Asimismo, y en una línea semejante, se insistía en la necesidad de abrir España a las instituciones americanas, a su cultura, y a su forma democrática de gobierno, al objeto de hacer conscientes a los españoles —en particular a aquellos con «autoridad e influencia»— de sus ventajas [*advantages*], de su solidez [*soundness*] y de sus logros [*achievements*]. Y, por último, se señalaba la necesidad de proporcionar a los españoles información útil para animarles a que «trabajen en pos de una economía más solvente y próspera y una sólida forma de gobierno representativo»⁷⁵.

A los estrategas y actores diplomáticos norteamericanos no se les escapaba que las dificultades para que llegara a hacerse realidad la señalada transición de España, desde la situación presente hacia formas políticas y realidades económicas más abiertas y participativas, o más solventes y prósperas, eran considerables. De las actitudes políticas dominantes entre los españoles se destacaba en el borrador de marzo de 1952 los siguientes rasgos: «apatía», «cinismo», «estoicismo», «resignación», «individualismo» y «resentimiento ante las interferencias del exterior». A lo que se añadía que, si bien muchos estaban insatisfechos con el gobierno actual, asimismo se mostraban «renuentes a adoptar posturas activas a causa de la represión, del miedo a otra guerra civil, o por sentimientos de futilidad y de resignación»⁷⁶. Por otra parte, se concluía que los españoles tenían un gran desconocimiento de la democracia. Escollo, este último, al

⁷⁵ *Ibidem*, p. 1.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 1-2.

que por añadidura se sumaban otros factores negativos. La lista de los mismos incluida en el borrador no era breve. Entre estos, se señalaba «la permanencia de actitudes pro-Eje»; «la no participación pública en el gobierno»; «la naturaleza autoritaria del régimen» —el cual se apoyaba fundamentalmente «en la Iglesia, el Ejército, las grandes fortunas y la Falange»—; «el analfabetismo» —«especialmente entre los sectores rurales»—; «unas instalaciones educativas generalmente mal equipadas»; «unos niveles de vida extremadamente bajos»; «la intransigencia del gobierno»; «la suspicacia hacia el extranjero»; «la persistencia de la fractura producida por la Guerra Civil»; «la ignorancia o incompreensión de las instituciones norteamericanas o de instituciones internacionales, como la OTAN, la OECE o la ONU»; «la limitación gubernamental de los derechos civiles», etc.⁷⁷

Si —como se ha visto— las dificultades reconocidas eran muchas, además de serlo también de entidad, no obstante también se apuntaban algunos factores en los que incidir para promover, aun de manera lenta y ciertamente también progresiva, las condiciones mentales y ambientales requeridas para hacer posible en España una transición política y social a partir de la situación vigente. Entre estos se destacaba «la tradicionalmente fuerte actitud pro-norteamericana y el común anti-comunismo, ratificado por el hecho de que no existen en España «relaciones formales con la URSS o [con sus] satélites»⁷⁸. A ello se unía la receptividad de muchos españoles «a recibir información sobre el mundo exterior, en especial de los Estados Unidos»; «la creciente cooperación tanto pública como privada con el USIE»; o el hecho que «el 75 por ciento de los colegios de secundaria elijan como lengua extranjera obligatoria el inglés»; o bien que «los materiales no polémicos de la USIE apenas se vean afectados por la censura gubernamental»⁷⁹.

Promover en lo posible en España una transición política y social hacia fórmulas más participativas y abiertas al exterior, mediante las que

⁷⁷ *Ibidem*, p. 2. Otros factores negativos citados en el documento eran los siguientes: una actitud de condescendencia hacia los extranjeros y hacia los Estados Unidos; una censura de prensa o informaciones distorsionadas sobre la políticas y los objetivos norteamericanos; la creciente inclinación a criticar la política estadounidense hacia España, que se estima como un reforzamiento de la posición de Franco sin proporcionar ningún beneficio económico o político a la gente; y la reacción frente a la continua oposición de partidos y grupos en los países de la Europa occidental a la inclusión de España en los acuerdos de seguridad económica y colectiva (p. 2).

⁷⁸ *Ibidem*, p. 2.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 2.

romper el secular aislamiento español, favoreciendo de este modo la incorporación progresiva del país al mundo occidental, siguió siendo un objetivo al que los norteamericanos no iban a renunciar, ya fuera por idealismo y coherencia democrática, por cálculos políticos e intereses geoestratégicos más cortoplacistas, o bien por una combinación de unas razones y otras. Ahora bien, de lo que no cabe duda, como por otro lado se ha insistido de manera reiterada y con solvencia en buena parte de la literatura académica sobre esta cuestión, es que tanto debido a las grandes carencias democráticas atribuidas a España y a los españoles, como a causa del recrudescimiento experimentado por la Guerra Fría, sobre todo a raíz de la primera detonación nuclear realizada por los soviéticos en agosto de 1949 —que ponía fin a monopolio nuclear norteamericano—, así como al estallido en junio del año siguiente de la guerra de Corea, las razones o —si se quiere— las «urgencias» geoestratégicas se fundieron con las demás consideraciones, hasta quedar solapadas, al menos en parte, unas con las otras entre sí. De paso, esas mismas urgencias geoestratégicas, basadas como bien se sabe en el enorme valor que a España proporcionaba su posición geográfica en la defensa de occidente —frente al supuesto de una eventual agresión soviética—⁸⁰, contribuyeron decisivamente a que el interés de Washington por incrementar su presencia y capacidad de influencia en España se viera intensificado de manera notable. La prueba de ello fue, como ampliamente se ha apuntado, el incremento experimentado por la *maquinaria de persuasión* norteamericana tras la firma de los pactos bilaterales de 1953, mediante los cuales se acordaba el establecimiento de bases militares estadounidenses en España⁸¹.

⁸⁰ En un informe de la Agencia Central de Inteligencia fechado el 5 de julio de 1951 se señalaba que «con mucho el más importante activo de España, desde la perspectiva de la defensa de occidente, es su localización estratégica». Puesto que «[l]a Península Ibérica domina la entrada occidental al Mediterráneo, se sitúa en las rutas áreas habituales que conectan la Europa occidental con Sudamérica y África, y flanquea los accesos a Europa occidental desde el Atlántico. Su terreno posee grandes potencialidades defensivas, [y] favorece su desarrollo [...] como gran base aérea. La cadena montañosa de los Pirineos presenta un formidable obstáculo a un asalto terrestre desde Francia. Tanto toda la Península como algunas de sus franjas costeras podrían convertirse en un reducto o en una cabeza de puente en caso de que el resto de Europa se viera rebasado por fuerzas soviéticas» (NIE-34 Spain's Position in the East-West Struggle (Working Draft), 5 July 1951 p. 3 CIA-RDP79R01012A0010000100046-8).

⁸¹ Sobre esta cuestión ver Viñas, 1981 y 2003; Marquina Barrio, 1986; Jarque Íñiguez 1998 y Edwards, 1999. Aunque exceda la cuestión estricta de las bases, también cabe citar el imprescindible trabajo de Powell, 2011, de obligada lectura para estos temas.

A partir de la citada fecha, señala Delgado, una parte significativa de los esfuerzos de los Servicios de Información de los Estados Unidos en el exterior (USIA)⁸², se iban a dedicar a «allanar el camino al entendimiento bilateral»⁸³. Desde la perspectiva norteamericana esto exigía un esfuerzo para lograr que los prejuicios antiamericanos de una parte importante de las minorías políticas del franquismo se vieran aminorados, y eventualmente superados y, de este modo, «asegurar[se] una buena acogida a sus instalaciones [militares] entre los dirigentes del régimen»⁸⁴. A ello iba a responder la labor de orientación y de propaganda emprendida en publicaciones como *Noticias de Actualidad* u otro amplio conjunto de acciones e iniciativas, como las actividades de las Casas Americanas, las transmisiones de la *Voice of America*, la labor de distribución de materiales radiofónicos y de proyección de documentales, etc.⁸⁵. Asimismo, a partir de 1953, España se iba a beneficiar de manera creciente de los programas norteamericanos de intercambio educativo y de formación técnica, cuyos primeros pasos, como ya se ha indicado, habían tenido lugar en 1952 con la puesta en marcha del *Foreign Leader Program*. Además del incremento de fundaciones privadas americanas en la financiación de esos programas —que se iba a experimentar a partir de 1953—, la firma en ese año de los acuerdos bilaterales hispano-norteamericanos hizo posible que se ampliara el marco en ese terreno con la puesta en marcha, a partir de 1954, del *Technical Exchange Program* y del *Military Assistance Training Program*, destinado, en el primer caso, a incrementar los contactos entre los empresarios y técnicos españoles con las empresas y métodos americanos —para elevar la productividad en España y aumentar sus

⁸² La USIA o United States Information Agency fue creada durante la Administración Eisenhower el 1 de agosto de 1953 para poner fin a la confusión existente hasta entonces entre los distintos órganos dedicados a la diplomacia pública, directamente dependientes del Departamento de Estado (sobre esta cuestión ver Hart, 2013). Sobre el desarrollo de la maquinaria de persuasión de los EE. UU., y sobre su estructura orgánica e instrumentos, ver Delgado Gómez-Escalonilla, 2009a, pp. 97-132; Montero Jiménez, 2009, pp. 63-95; León Aguinaga, 2009, pp. 133-158 y de Santisteban Fernández, 2009, pp. 159-191.

⁸³ Delgado Gómez-Escalonilla, 2016, p. 274.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 275-276.

⁸⁵ Delgado Gómez-Escalonilla, 2015a, pp. 69-70. Como ha indicado el mismo autor, «[l]os programas de información e intercambio de capital humano, la apertura y desarrollo de canales mediáticos —publicaciones y revistas, proyecciones cinematográficas y programas de radio—, el fomento del comercio cultural y la presencia en la agenda cultural local-, mediante Casas Americanas, centros binacionales u otras actividades- formaban parte de un vasto esfuerzo de relaciones públicas para transmitir los ideales del país, los valores del American Way of Life». Delgado Gómez-Escalonilla, 2009a, pp. 105-106.

recursos económicos—; y, en el segundo, dirigido a formar al personal militar español en centros norteamericanos y de Europa occidental, con el fin de modernizar la Fuerzas Armadas españolas, familiarizarlas con los sistemas operativos del Bloque occidental y, de paso, ir generando el necesario clima de amistad y confianza mutuas que requería la incorporación de España al dispositivo de defensa de occidente liderado por los Estados Unidos⁸⁶. Una suerte de culminación de esta dinámica abierta a principios de la década comenzaría a tener lugar en 1956, cuando «el gobierno estadounidense instó a su homólogo español a incorporarse al «Programa Fulbright», lo que oficialmente tuvo lugar en octubre de 1958, si bien en la práctica dicho programa no comenzaría a ponerse en marcha hasta el año siguiente⁸⁷. Con la firma del Acuerdo Fulbright, España por fin terminaba por incorporarse a los circuitos de intercambio cultural y educativo americanos, cuyo objetivo consistía en impregnar a los dirigentes de los países occidentales, ahora también de España, con los valores y objetivos universales y globales de los Estados Unidos de América.

4. DE LA PREOCUPACIÓN A LA ESPERANZA

Los años finales de la década señalaron asimismo una creciente preocupación por la evolución de los acontecimientos en España. Este hecho quedaba claramente reflejado en el relativamente largo informe remitido desde la embajada americana en Madrid al Departamento de Estado, con fecha de 23 de enero de 1957⁸⁸. En dicho informe se hacía un repaso «de los cuatro acontecimientos continuos e interrelacionados que han ejercido una influencia profunda en la política interna española en 1956», cuyas últimas consecuencias, se señalaba, resultaban difíciles de prever, pero cuyos efectos desestabilizadores en lo que al régimen concierne hacían necesaria «la reducción de las estimaciones anteriores acerca de su posible duración [temporal]»⁸⁹. Los cuatro acontecimientos a los que se hacía alusión en el informe no eran sino el fermento intelectual —que se calificaba de «funesto»— que habría desembocado en la revuelta estudiantil» producida en la Universidad Central de Madrid en febrero

⁸⁶ Ver Delgado Gómez-Escalonilla, 2005, pp. 207-243 y 2009.

⁸⁷ Delgado Gómez-Escalonilla, 2009b, pp. 60 y ss.

⁸⁸ NARA, RG 59/52/1955-59/Decimal Files/BOX 3398 (752.00/1-2357). F.; American Embassy, Madrid T.: Department of State: «Spanish Domestic Political Development-1956», January 23, 1957.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 1.

de 1956; los conflictos laborales que estallaron en abril y en mayo en varias partes del país —se citaban las regiones del norte y Barcelona—; la continua preocupación por el tema de la sucesión a Franco; y el serio deterioro experimentado por la economía española, afectada por una inflación incontrolada y por graves problemas en la balanza de pagos. La coyuntura por la que atravesaba el régimen, que era calificada de «crítica», se pensaba que exigía una intervención inmediata, en particular en el plano económico. Pero, pese a ello, se concluía que, para resolver la situación, «de momento no parecía existir ninguna alternativa efectiva al liderazgo de Franco»⁹⁰.

A esa misma conclusión se llegaría a raíz del primer análisis profundo del que fue objeto la oposición al régimen en un largo informe fechado en 1959 —que el nuevo embajador en España, John David Lodge, remitía al Departamento de Estado⁹¹—. La oportunidad del mismo se fundamentaba en el considerable aumento en los últimos años de las especulaciones en torno a la cuestión acerca de quién y en qué circunstancias podría producirse una sustitución de Franco debido, en primer lugar —se señalaba en el informe—, al hecho de que *Franco grows older*; en segundo lugar a que la situación económica en España no había hecho sino empeorar; en tercero, a que las fuerzas opositoras se mostraban cada vez más activas; y, por último, a que, «como han demostrado los casos de Batista en Cuba o de Pérez Jiménez en Venezuela, incluso los regímenes políticos aparentemente más sólidos y estables de repente se desmoronan y desaparecen»⁹².

⁹⁰ *Ibidem*, p. 15. En relación a esta misma cuestión se exponía en el informe que, «pese a serias tensiones y provocaciones recientes, todavía parece improbable que algún sector de la derecha deserte de Franco o de la coalición [franquista], a menos que un agravamiento de la crisis económica acabe convirtiéndole en chivo expiatorio, exigiéndose su sacrificio, o a menos que el mismo Franco decida pasarse con armas y bagajes al campo de los trabajadores o de los falangistas más comprometidos» (p. 15).

⁹¹ NARA, RG 59/52/1955-59/Decimal Files/BOX 3399 (752.00/2-2659). F.: American Embassy, Madrid T.: Department of State: «The Spanish Opposition. Part I. General Observations», February 26, 1959. Se trataba del primero de un conjunto de estudios dedicados a la oposición que se iban a llevar a cabo en los años siguientes. De este informe se enviaron copias a las embajadas norteamericanas en Londres, París, Bonn, Lisboa, Roma, Rabat y Argel; además de a los consulados norteamericanos en Sevilla, Barcelona, Vigo, Valencia y Bilbao. Por otra parte, hay que recordar que John David Lodge, había presentado sus credenciales el 24 de marzo de 1955, en sustitución de James Clement Dunn, y permanecería en el puesto hasta el mes de abril de 1961, cuando finalizó su misión.

⁹² *Ibidem*, p. 1.

Sin embargo, en una primera conclusión los analistas norteamericanos señalaban que el estado general de agitación existente en el país, aunque considerable, respondía a causas de naturaleza «mucho más económicas que políticas»⁹³, puesto que el primer motivo de descontento de muchos españoles se debía a la grave situación por la que atravesaba una economía como la española, afectada por «bajos niveles de calidad y altos costes de vida». Además de verse, por añadidura, lastrada por las enormes trabas que al comercio español planteaban las restricciones crediticias y la falta de divisas, así como por la desconfianza que en los mercados internacionales despertaba la peseta⁹⁴. Ante esta situación, se afirmaba en el informe que el gobierno español «debe hacer algo pronto para asegurar a España un lugar en el Mercado Común Europeo o en el área de Libre Mercado». Todo ello, se seguía diciendo, «a pesar de los temores que despertaban en el seno del régimen los efectos que se pudieran derivar de una eventual —e imprescindible— liberalización económica del país». De lo dicho se concluía que no podía resultar extraño que

la atmósfera en España hoy se vea marcada por la incertidumbre[,] debido tanto al deseo de cambios económicos como al reconocimiento de que dichos cambios pueden conllevar consecuencias políticas.

Sin embargo, pese a aquel estado de agitación, se recalca a modo de conclusión final que «los murmullos políticos actuales en contra del régimen de Franco, aunque preocupantes, no representan un peligro inmediato para el régimen»⁹⁵.

En cuanto a la cuestión específica de la oposición política se volvía a incidir en aquella suerte de diagnóstico negativo y pesimista tan habitualmente presente desde 1947 —si no antes— en los análisis y referencias norteamericanas sobre este tema, hasta el punto de casi convertirse en todo un mantra. En efecto, la ausencia de líderes y organizaciones capaces de converger en acuerdos comunes; las fuertes discrepancias que emergían a la hora de acordar una hoja de ruta comúnmente aceptada para forzar la salida Franco —y de decidir qué o quién habría de sucederle—; o bien, muy especialmente, el miedo a lo que podría sobrevenir tras la caída del dictador —acrecentado por los «recientes acontecimientos [ocurridos] en Cuba»—, eran factores, se recalca, que hacían que en

⁹³ *Ibidem*, p. 3.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 3.

España no se dieran las condiciones para que del descontento existente pudiera llegarse a una situación potencialmente peligrosa para el régimen⁹⁶.

Estos mismos argumentos y juicios iban a ser objeto de un desarrollo más profundo en el largo memorándum sobre la situación interna española, con fecha de 26 de marzo, elaborado por la Oficina de Asuntos Europeos del Departamento de Estado —a propósito del aparente activismo opositor protagonizado por Unión Española—, que el subsecretario de dicha Oficina, William B. Nacomber, Jr., remitía a John J. Sparkman, senador demócrata y miembro del Comité de Relaciones Internacionales de dicha institución⁹⁷.

Tras comentar la relevancia —mínima, se apuntaba— que se podría atribuir a las actividades opositoras a Franco promovidas por la Unión Española y sus dirigentes en los últimos años⁹⁸, las páginas siguientes se destinaban a analizar los condicionantes —pasados, presentes y futuros— que incidían en la vida política española y las perspectivas de evolución futura que cabía atribuir al régimen español. Echando mano de un argumento de base virtualmente omnipresente, ya fuera de manera implícita o explícita, en los análisis norteamericanos sobre España, se hacía hincapié en que

la tradición anglosajona del compromiso parlamentario nunca ha echado raíces en España [de modo que] el concepto de compromiso es ajeno al carácter español, y es visto como un signo de debilidad y de falta de convicción⁹⁹.

Seguidamente, se pasaba a caracterizar al español en términos tan esencialistas como negativos en la práctica. Según se decía, este —el es-

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 5-7.

⁹⁷ NARA, RG 59/52/1955-59/Decimal Files/BOX 3399 (752.00/2-659). F.: John Sparkman, Chairman, Consultative Subcommittee of European Affairs T.: Honorable Livingston T. Merchant, Assistant Secretary for European Affairs. Department of State: «"Unión Española" and the Spanish Opposition Scene», February 6, 1959. Se trataba de un largo estudio, de 11 páginas, elaborado a instancias del Senador, también demócrata, James W. Fulbright, presidente del Comité, al objeto de recabar información acerca de «ciertos acontecimientos políticos recientes [acaecidos] en España y particularmente de[l] papel de un grupo conocido como "Unión Española" y conocer la valoración actual del Departamento sobre el futuro» (carta de William B. Nacomber Jr. Assistant Secretary al Senador Sparkman, de 26 de marzo de 1959, adjunta al estudio en cuestión).

⁹⁸ Se citaban los nombres de Joaquín Satrustegui, José María Gil Robles, José Meiras, el general Tella, así como la participación en las mismas de Enrique Tierno Galván (p. 1).

⁹⁹ *Ibidem*, p. 3.

pañol— «es característicamente dogmático, impaciente, violento y efusivo»; de tal modo que en España la política se convierte en un asunto intensamente personal, y los partidos políticos tienden a ser *the personal followings of individual politicians*, lo que vendría a explicar la gran proliferación política experimentada en España en el pasado, y también «la actual fragmentación de la oposición»¹⁰⁰.

La conclusión final que se extraía de las valoraciones anteriores no era ciertamente nueva. Pero dado lo mucho que revelaban acerca de la postura dominante entre los dirigentes norteamericanos sobre la inevitabilidad del franquismo, o incluso sobre su conveniencia, dadas las condiciones socio-culturales, y aun psicológicas, vigentes del país, tal vez resulte de interés reproducirlas en su integridad. Estas rezaban así:

La incapacidad de los partidos políticos a representar grupos con verdadera significación ha impedido que estos gobiernen en España de manera eficaz. El país ha sido gobernado tradicionalmente por minorías. Ello se ha debido sobre todo a la casi completa ausencia de una clase media, un elemento básico en toda sociedad democrática. En realidad, España ha sido gobernada por regímenes apoyados en determinados grupos de interés, de entre los cuales los principales (...) han sido y continúan siéndolo las clases adineradas, en particular los grandes propietarios, los oficiales del Ejército y la jerarquía de la Iglesia. Sobre estos sectores el general Franco, Caudillo (líder) de España por la Gracia de Dios, se apoya, al igual que lo hicieron otros Caudillos que le precedieron¹⁰¹.

Todos esos juicios, tan rotundos como sumarios, sobre España y los españoles reverberaban con intensidad en las previsiones de futuro contempladas en el memorándum. En relación a estas, más bien escaso o nulo era el papel que se concedía a una oposición interior al régimen que «no solo permanece dividida, sino que está con frecuencia confusa»¹⁰². Todavía más rotundo era el juicio reservado al gobierno republicano en el exilio, «desconectado de los acontecimientos desde hace veinte años» y que «por lo general se encuentran desacreditado entre sus compatriotas españoles»¹⁰³. En cuanto a los grupos opositores de orientación comunista y anarquista, el juicio como era de esperar se tornaba aun más severo. Se

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 3.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 4. Las cursivas son nuestras.

¹⁰² *Ibidem*, p. 10.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 11.

afirmaba que su incremento en actividad e influencia «conllevaría probablemente a una nueva guerra civil». Una circunstancia, esta última, «frente a la cual los españoles preferían cualquier otra cosa, incluso una dictadura militar». Por lo demás, y por si todo lo anterior fuera poco, se incidía en el hecho de que

es improbable que el pueblo español pueda evolucionar políticamente lo suficiente en los próximos años como para que sea posible el establecimiento de una democracia parlamentaria viable al estilo de la Europa occidental,

puesto que «los españoles carecen tanto de la experiencia como de la tradición para esta, e incluso hoy es una cuestión no resuelta si hay un deseo de democracia en la mayoría de los españoles»¹⁰⁴.

Todos estos juicios y reflexiones que se han expuesto no dejaban de contrastar con el considerablemente solvente retrato de Franco que se dibujaba en las páginas del memorándum. Del general se destacaba su astucia y su capacidad analítica, así como su habilidad «para burlar [*out-wait*] y embaucar [*out-bluff*] hasta la fecha a todos sus adversarios». Por lo demás se añadía que, pese a contar con 66 años, «proviene de una familia longeva, está notablemente sano y es físicamente fuerte, y se cuida mucho». Y no solo eso: Franco, se recalcaba en el memorándum, es alguien que «cree firmemente que él es lo mejor para España (...) para restaurar la unidad española y para reparar los daños de la Guerra Civil»; de modo que «inquebrantable en sus propósitos» y «en posesión de una ilimitada confianza en sí mismo», todavía «parece estar firmemente en control de la situación», no debiéndose olvidar —por añadidura— que por muy amplia que sea la oposición con la que se enfrente, Franco «ya ha encarado en el pasado otros desafíos similares, y ha sobrevivido a ellos, sin permitir que sus críticos le dicten como tiene que actuar» o que estos «marquen el ritmo de los acontecimientos en España»¹⁰⁵.

Ante todos los pros y contras expuestos y analizados, no extraña que en el más probable horizonte de futuro fijado para España no se contemplara ninguna sustitución o reemplazo, ni inmediato ni abrupto, de Franco, sino que se apuntase a una «forma transitoria de gobierno» que «tarde o temprano» habrá de seguir a Franco, «probablemente una mo-

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 11.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 9.

narquía», la cual «seguramente al principio contará con el sostén de las mismas fuerzas que apoyan ahora a Franco» pero que, más adelante, una vez que se den las «pre-condiciones» para una democracia en España, «[se] desarrolle en un sistema constitucional liberal semejante al de las existentes monarquías europeas»¹⁰⁶.

5. FRANCO: DE «MAL MENOR» A «MAL DESEABLE»

Apenas transcurrido un año de la remisión al Senado del memorándum de febrero de 1959, la atmósfera de crisis y de incertidumbre en la que se había visto envuelto el régimen desde mediados de esa década, parecía haberse ya superado. Al menos era esto lo que se dejaba *más que entrever* en el despacho recibido el 2 de marzo de 1960 en el Departamento de Estado —pero con fecha del día anterior— procedente de la embajada de Madrid¹⁰⁷. Las fuerzas de la oposición, se exponía en el primer párrafo del informe, «han continuado con sus conocidas maniobras dirigidas a sus tradicionales fines». Sin embargo, a pesar de ello —se añadía más adelante—, «el gobierno está adoptando una actitud más distanciada y menos vigilante ante las actividades de la oposición»¹⁰⁸. Lo cual, sin embargo —se precisaba a continuación—, no debía entenderse como una señal de que la actitud del gobierno hacia los grupos disidentes se hubiese vuelto más tolerante, sino como una muestra de que la oposición era cada vez menos efectiva¹⁰⁹.

En cuanto al futuro, y a la eventualidad de una evolución del país hacia un horizonte de democracia y de integración en la Europa occidental, se recalca que, mucho más que las «maniobras» de la oposición y sus «tradicionales fines», habían de considerarse relevantes y prometedores otros dos acontecimientos acaecidos el año anterior. Estos dos acontecimientos iban a ser objeto de atención en el informe. Se trataba, en

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 11.

¹⁰⁷ NARA, RG 59/52/ 1960-January 1963/Decimal Files/BOX 1807. (752.00/3-160). F.: American Embassy, Madrid T.: Department of State: «Spanish Domestic Political Situation», March 1, 1960.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 2.

¹⁰⁹ Según se decía en el informe, la actitud del gobierno ante la oposición quedaba bien reflejada «en los comentarios hechos por el Ministro de Asuntos Exteriores, José María Castiella, al embajador Lodge. [Este] le comunicó al embajador confidencialmente, que el gobierno estaba al corriente de que un corresponsal de prensa norteamericano (Benjamin Welles) había estado visitando a algunas figuras de la oposición, pero que en su opinión el corresponsal estaba perdiendo el tiempo ya que esos líderes cuentan con muy poca talla y casi no tienen seguidores» (p. 2).

concreto, de la visita a España del Presidente Eisenhower —que tuvo lugar el 21 de diciembre de 1959—, y de la puesta en marcha del Plan de Estabilización a partir del 21 de julio de ese mismo año. Si la inclusión de España en el itinerario de visitas realizadas por el Presidente en el mes de diciembre era catalogada como un extraordinario espaldarazo para el régimen, tanto de cara al interior como al exterior¹¹⁰, la puesta en marcha del Plan de Estabilización era vista como una medida de gran trascendencia de cara al futuro del país, dado su extraordinario potencial de cambio y de transformación de las estructuras materiales y mentales vigentes. Así pues, era en la valoración de dicho Plan en donde se ponía el foco, ya que

existe la teoría, que uno oye con frecuencia exponer como si fuera un axioma, de que la liberalización económica [promovida por el Plan de Estabilización] debe de manera inevitable ser seguida por la liberalización política¹¹¹.

Aunque a corto plazo, dicha eventualidad se veía como impensable¹¹², se sostenía que, a largo plazo, existía un conjunto de factores que jugaba a favor de la validez de esa teoría; puesto que, a medida que se incrementaran los contactos con el «mundo exterior», y que el país se fuera acoplando a los patrones generales de la Europa occidental, se pensaba en el informe que iba a resultar muy difícil imaginar que muchos españoles con prestigio [*influential Spaniards*] no sintieran el deseo de disfrutar de mayores libertades políticas. Todo lo cual llevaba a los analistas norteamericanos a pensar que «puede darse, de este modo, un efec-

¹¹⁰ Además del español, otros 11 estados fueron visitados por Eisenhower en el mes de diciembre de 1959 (Italia, el Vaticano, Turquía, Pakistán, Afganistán, la India, Irán, Grecia, Túnez, Francia y Marruecos). En el informe se valoraba como todo un triunfo de la diplomacia española el viaje del Presidente norteamericano a España porque «a pesar de los acuerdos de las Bases, con la OCE, de la creciente asociación con la Europa occidental existían persistentes dudas en muchísimos españoles acerca de la naturaleza de un régimen que había sido objeto de tantas reservas de parte de muchas democracias occidentales durante tanto tiempo. Pero, [de repente] —continuaba diciéndose—, como si fuera para refutar la oposición anti-franquista—, aquí estaba el Presidente de la primera democracia del mundo visitando obviamente de manera cordial al Caudillo. ¿De qué manera iba la oposición dar una explicación a esto?» (*Ibidem*, p. 4).

¹¹¹ *Ibidem*, p. 3.

¹¹² El argumento que se esgrimía era que dada la gran concentración de poder existente en manos de Franco, a este no le resultaría difícil relajar los controles económicos sin verse por ello obligado a suavizar su control político. Se pensaba, además, que «resultaría congruente con la naturaleza de Franco actuar así» (*Ibidem*, p. 3).

to acumulativo que se manifestará no hoy ni mañana, pero sí seguramente cuando Franco salga de la escena»¹¹³.

A partir del año 1959, entre los observadores, analistas y estrategias norteamericanos —tanto en Washington como en la embajada de Madrid (y otros puestos consulares)—, iba a ser creciente la sensación de que el régimen español estaba adentrándose por el buen camino. También pensaban que iría creciendo la confianza de que, en caso de que dicha marcha no se viera entorpecida o —lo que sería peor aun— detenida por circunstancias de antemano difíciles de prever, los efectos de la modernización y de la liberalización económica que entonces se emprendía, acabarían dejándose ver en un medio plazo. Esos frutos no serían otros que los del establecimiento en España de una democracia equiparable a la de otros países occidentales, algo que, a juzgar por la abundante documentación consultada, nadie pareció estar dispuesto a poner seriamente en duda; aunque —como veremos— en las distintas prospecciones sobre España que se realizaron a lo largo de los sesenta y primeros de los setenta se manejaran de manera teórica también otros muchos escenarios. Tampoco nadie pareció dudar de que, en relación a la marcha hacia un hipotético futuro marcado por una España democrática y plenamente integrada en la Europa occidental —como se señalaba en un telegrama enviado a Washington desde Madrid en el mes de junio de 1960—, «sin ninguna duda una repentina desaparición de Franco de la escena complicaría enormemente las cosas»¹¹⁴. De «mal menor», a raíz del proceso de apertura económica iniciado en julio de 1959, el régimen español parecía haberse convertido en un «mal deseable».

Las percepciones anteriores quedaban expuestas de manera clara en un estudio prospectivo de trece páginas, con fecha de 11 de septiembre de 1961. En él los analistas de la embajada en Madrid abordaban la cuestión de la «forma y naturaleza del Gobierno español post-Franco»¹¹⁵.

¹¹³ *Ibidem*, p. 3.

¹¹⁴ NARA, RG 59/52/ 1960-January 1963/Decimal Files/BOX 1807 (752.00/6-2 560). F.: American Embassy T.: Department of State (Office of European Affairs), Incoming Telegram, June 25, 1960. El telegrama estaba dedicado a evaluar el contagio que pudiera producirse en España de los recientes disturbios producidos en Japón, Turquía y Corea con fuerte protagonismo estudiantil. La estimación realizada desde la embajada era negativa. Se recordaba que el aborrecimiento a un retorno a la violencia y al caos de los años treinta llevaría incluso a muchos de los críticos a Franco a apoyarle en caso de una crisis.

¹¹⁵ NARA, RG 59/52/ 1960-January 1963/Decimal Files/BOX 1808 (752.00/9/1 161). F.: American Embassy, Madrid T.: Department of State: «Speculation on Form and Nature of a Post-Franco Go-

Aunque se reconociera de entrada el carácter «altamente especulativo» del estudio, este era considerado oportuno y necesario «en vista de la importancia crucial del asunto a pesar de la naturaleza tentativa de nuestras conclusiones»¹¹⁶. Al margen de los varios escenarios de futuro contemplados¹¹⁷, en lo que parecían insistir sus redactores era en que «aparte de cualquier consideración política, mucho [de lo que vaya a ocurrir] depende de lo que entretanto Franco realice en España en las esferas económica y social»¹¹⁸; es decir, de si Franco se mostraba capaz

de mejorar los niveles de vida de la gente, de llevar a cabo la reforma agraria, construir una industria y un comercio en España que permitan al país unirse en términos básicamente iguales a otras naciones de Europa occidental y de si continúa reforzando la posición y el prestigio internacional de España.

Si en todos esos objetivos se lograban obtener importantes avances, se concluía que entonces «es más que posible que sean elementos moderados los que controlen la situación después de que él [Franco] se marche, incluso si este mismo no haya [antes] garantizado la liberalización política»¹¹⁹. No obstante, también se advertía que en el caso de que Franco fracasara en esos objetivos, en ese caso el peligro de que tras su marcha

vernment», September 11, 1961.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 1.

¹¹⁷ Eran cuatro los escenarios que se dibujaban en el estudio: a) una democracia moderada, en la que partidos moderados, pero no extremos, gozarían de representación política en algún tipo de forma parlamentaria, pero con un ejecutivo fuerte; b) básicamente una continuación del régimen vigente bajo un nuevo líder, con algunos cambios sustanciales o no respecto del actual; c) una plena democracia bajo un presidente o, con mayor probabilidad, un sistema parlamentario; d) una dictadura de izquierdas (p. 2). Aunque se daba por seguro de que, dado que los españoles políticamente más conscientes deseaban más libertades políticas en el futuro de las que disfrutaban con Franco en el presente, cuando Franco desapareciera se iba a producir una vuelta gradual a un sistema más democrático, también se advertía de la falta aun en España de muchos de los elementos de estabilidad que una democracia requería. Así, por ejemplo —se señalaba—, «en España todavía existen profundas diferencias de clase y de conciencia social, y las distancias entre la riqueza y la pobreza aun son muy grandes, pese al crecimiento reciente de una clase media» (pp. 3-4). De ahí que, para los redactores del estudio, lo que al final acabara por suceder podría verse muy condicionado por las siguientes variables: que Franco «1) muera de manera repentina en un futuro cercano, ya sea de forma natural o por asesinato; 2) [que] muera de repente, pero en un plazo más largo, y en unas circunstancias en las que la situación interna haya cambiado significativamente en comparación a la hoy vigente; o 3) [que] muera en un plazo más largo pero no de improviso y con tiempo para que tanto él como sus colaboradoras puedan preparar el futuro; o 4) que sea derribado por algún medio en el futuro más cercano o más distante» (p. 5).

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 12.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 12.

del poder se instaurase «una dictadura demagógica» se incrementaría, «reduciéndose las posibilidades de que una democracia moderada le pueda suceder»¹²⁰.

Apenas puede extrañar después de lo visto que la decisión del Gobierno español, el 2 de febrero de 1962, de solicitar la asociación de España, así como su eventual integración, en el Mercado Común, fuera recibida por los norteamericanos con una extraordinaria satisfacción. Así se reflejaba en un informe de marzo de 1962 enviado al Departamento de Estado desde la sede diplomática norteamericana en Madrid¹²¹. La solicitud española de asociación era calificada en dicho informe como

probablemente uno de entre la media docena de pasos más importantes dados en España durante el gobierno de Franco (...) cuyas previsibles consecuencias, tanto económicas como políticas, son de una excepcional importancia para España¹²².

Para los analistas norteamericanos, la decisión tomada por el ejecutivo español no podía sino ponerse en estrecha relación con «el proceso que se inició con la firma de los Acuerdos sobre las Bases de 1953». Asimismo, y en consonancia con los mismos propósitos que habían animado aquellos acuerdos, se entendía que con la decisión de 2 de febrero se estaba asistiendo a una «oportunidad única (...) [para] afianzar, quizás de manera definitiva», un proceso de liberalización política y económica que, además de resultar «altamente deseable», acabe alineando «de manera más firme y tajante» a España con la comunidad europea occidental¹²³.

Pero el informe no se limitaba únicamente a celebrar el paso dado por el gobierno español. También se hacía una mención expresa a las dificultades que, para el buen desarrollo de aquel proceso de apertura e integración progresiva en la Europa occidental, podían derivarse de ciertas reacciones, apreciables sobre todo —se puntualizaba— en sectores del socialismo europeo, quienes tienden a ver la solicitud española con gran desagrado «por razones muy miopes derivadas de un rechazo político

¹²⁰ *Ibidem*, p. 12.

¹²¹ NARA, RG 59/52/ 1960-January 1963/Decimal Files/BOX 1808 (375.42/5-2062). F.: American Embassy, Madrid T.: Department of State: «Some Thoughts on the Political Aspects of the Spanish Application for Association with the Common Market», March 20, 1962.

¹²² *Ibidem*, p. 1.

¹²³ *Ibidem*, p. 1.

“emocional” al régimen de Franco»¹²⁴. Ante esas reacciones se recordaba, incidiéndose en el fondo argumental de la posición norteamericana ante el régimen español, que «Franco no es España ni España es el país que era en 1939»; que se contaba con evidencias más que suficientes para afirmar «que el ritmo político de España se está acelerando». De tal manera las cosas eran así —se concluía— que

había que aprovechar toda la oportunidad [que se presentase] para influir en la dirección de ese movimiento [de liberalización y apertura] y para alentar al gran conjunto de españoles que consciente o inconscientemente [y] con sosiego están buscando formas más libres de desarrollo y de expresión y que con esperanzas están mirando al futuro¹²⁵.

Pero no solo era eso. Además de lo dicho se recordaba a todos aquellos que «miran con aversión el establecimiento de lazos más estrechos con el actual régimen español», el rotundo fracaso que se había cosechado durante la posguerra en los intentos por aislar a España. Esto solo había conducido «a atraer hacia Franco al pueblo español, incluidos relevantes sectores de la oposición». En fin, se recordaba que «nada se había logrado por esos medios» y que

la única vía hacia una España liberalizada apunta por el contrario en la dirección de ejercer una influencia liberal y de manera gradual al mayor número posible de elementos no comunistas presentes en la escena española.

De esta forma —acababa concluyéndose— «se les influirá en la dirección deseada, y se expondrá ante todos los niveles del Estado español los atractivos de las sociedades abiertas»¹²⁶.

La posición de los EE. UU. hacia España quedaba básicamente fijada. La seguridad de que, una vez abierta definitivamente la vía que haría posible una exposición creciente y gradual de la sociedad española «a los atractivos de las sociedades abiertas», en todos sus aspectos España acabaría incorporándose, más tarde o más temprano, a los ritmos, formas y valores del mundo democrático occidental iba a ser virtualmente absoluta.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 1. Las comillas son nuestras.

¹²⁵ *Ibidem*, pp. 1-2.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 2.

Dicha seguridad se vio en todo caso reforzada por la dinámica expansiva y de crecimiento experimentada por la economía española durante el resto de la década y el comienzo de la siguiente. A esto se sumaron los avances que se irían produciendo en las relaciones de España con los países de occidente —particularmente por la creciente participación española en las instituciones financieras y económica internacionales —como por ejemplo, se señalaba explícitamente, en las actividades del BIRF o en la OCDE)¹²⁷—, o bien por el hecho de que, en alusión los sectores del régimen conocidos como *tecnócratas*,

la economía y la política económica se encuentre dirigida por hombres abiertos y emprendedores que buscan apoyo y orientación en los Estados Unidos (...) [y que] están decididos a modernizar España y a asociarla de manera más estrecha con la Europa occidental (...) logrando poner fin a la vieja política española de autarquía y aislamiento en el campo económico¹²⁸.

Más bien poco, según se desprende de la documentación, llegaron a contribuir a rebajar aquellos ánimos la lentitud, así como los frecuentes *ups and downs*, que afectaron a la marcha del deseado proceso de liberalización política¹²⁹; o bien el reto creciente que a la estabilidad interna del

¹²⁷ NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX4045POL 23 SP. F.: American Embassy, Madrid T.: Department of State: «Political Assessment for Spain: July-December 1962», March 15, 1963.

¹²⁸ NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX 2492POL 1 SP-US. F.: American Embassy, Madrid T.: Department of State: «US Policy Assessment», October 8, 1969, p. 5. También se decía en el informe, en relación a ese sector del franquismo, que su «fracaso podría facilitar el control del poder por la vieja guardia, ahora situada en la barrera en posición de espera, y a la que le gustaría hacer regresar España a las políticas introspectivas anteriores a 1956 y erradicar las tendencias liberalizadoras» (p. 5).

¹²⁹ En un informe fechado el 6 de marzo 1963 dedicado a «la liberalización de la España de Franco» (NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX 4045POL 15 SP. F.: American Embassy, Madrid T.: Department of State: «The Liberalization of the Franco Regime»), ya se reconocía que los efectos de la creciente exposición de España al mundo moderno se habían producido más en el terreno social y cultural que en el político y que no debía darse por sentado que «la celebración de elecciones es un correlato de la aparición [en España] del bikini» (p. 3). La reflexión general de que «resulta difícil de imaginar que un régimen como este opte por su extinción, así como la consideración más concreta de que solo los sectores más abiertos y progresistas del régimen, en contraste con los más conservadores, son conscientes de que el objetivo de disfrutar de una mayor respetabilidad internacional es incompatible con el mantenimiento de controles autoritarios», llevaban a concluir que, al margen de los avances que se lograran en este terreno, no era esperable que una amplia liberalización política del régimen llegara a realizarse hasta que la sucesión a Franco llegase a producirse. En esa idea del posfranquismo, como punto de llegada y de culminación de lo ya iniciado con la firma de los Acuerdos de 1953, se basará la postura norteamericana sobre el tema de la liberalización política del régimen. Ver por ejemplo también a este respecto «US Policy As-

régimen planteaba el envejecimiento de Franco y el deterioro creciente de su salud¹³⁰; e incluso el aumento de la agitación contraria al régimen de procedencia laboral-sindical o estudiantil¹³¹.

En noviembre de 1968, a partir de la abundante información recogida y analizada en los últimos años por la embajada estadounidense en Madrid, el *Bureau of Intelligence and Research* (INR) del Departamento de Estado elaboró un minucioso análisis de 17 páginas sobre España, destinado a evaluar la situación política y económica del país en el pre-

assessment» (NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX 2492POL 1 SP-US. F.: American Embassy, Madrid T.: Department of State, June 30, 1967, pp. 2 y ss.

¹³⁰ A partir de muy diversas perspectivas y desde muchos ángulos, la cuestión de una eventual salida o sustitución de Franco al frente del Estado, había sido un tema frecuentemente tratado y debatido durante la década precedente en los análisis y otros informes norteamericanos sobre España. Al hecho de que dicha eventualidad pudiera llegar a producirse, siempre se había contrapuesto tanto la falta de sólidas alternativas Franco como que este, por el momento, gozara de una excelente salud y estuviera en plena posesión de sus facultades físicas y mentales. Sin embargo, ese segundo factor comenzó a disiparse de manera clara hacia mediados de la década de los sesenta. Así, en agosto de 1966 desde la embajada en Madrid se informaba a Washington de que internamente los elementos dominantes en el panorama español son «la inquietud y la incertidumbre que provoca el presentimiento, ya sea con alegría o con temor, de un final que parece cercano». («The Mood of Spain Mid-1966», August 6, 1966; NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX2660 POL 2 SP. F.: American Embassy, Madrid T.: Department of State, p. 2). En ese mismo informe, se hacía alusión a la prohibición de la que había sido objeto un número de la revista norteamericana *Newsweek* por haber incluido en sus páginas unas declaraciones en la que se describían a Franco como un *lame-duck dictator*. Una descripción de Franco que, a juicio de Angier Biddle Duke, embajador norteamericano en España y firmante del informe, «se corresponde con la evaluación que se hace aquí» (p. 2). En la misma línea, por mencionar otra evidencia de las muchas disponibles para este asunto, en el «Political Assessment» de mayo de 1968 —dedicado a los doce meses precedentes («US Political Assessment» Mayo 9, 1968; NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX 2492POL 1 SP-US. F.: American Embassy, Madrid T.: Department of State)—, se insistía en que «el régimen se estaba aproximando a una crisis fundamental, ya que Franco continúa debilitándose y, sin embargo, persiste en no hacer entrega del cetro» (p. 9). En fin, «la creciente senilidad del régimen», se añadía páginas más adelante, no hacía sino introducir un elemento de incertidumbre que podría acarrear «consecuencias en términos de inacción y de indecisión, tanto política como económicamente», ya que «a falta de un liderazgo ministerial resolutivo en un futuro cercano las perspectivas económicas se tornarán si acaso todavía más problemáticas» (p. 12).

¹³¹ En relación a este tema, en un estudio de enero de 1969 dedicado a analizar los elementos de inestabilidad existentes en España, y a evaluar su capacidad de incidencia en una proyección de uno, dos y tres años, se sostenía que solo ante un hipotético escenario de colapso económico completo, eventualidad que se consideraba poco probable, podía pensarse en la introducción de un estado generalizado de agitación capaz de poner el riesgo la estabilidad del régimen. «El gobierno español —se concluía— tal y como hoy está formado, simplemente cuenta de largo con la fortaleza y con la voluntad de emplear la fuerza de que dispone como para permitir que se desarrolle una situación semejante a la de Francia en mayo de 1968» («Policy Study»; NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX 2488POL 2-3 SP. F.: American Embassy Madrid T.: Department of State, 1/31/1969, p. 3).

sente y a corto y medio plazo¹³² ante la eventualidad de una transición desde el franquismo hacia el posfranquismo, que cada vez se veía más cercana en atención a la edad del Caudillo¹³³.

En cuanto al grado de estabilidad del régimen, y a su capacidad de resolver, sortear o controlar los mayores problemas e incertidumbres que se cernían sobre el país, el diagnóstico al que se llegaba era notablemente «satisfactorio». Se partía de la premisa de que la posición de Franco continuaría con toda probabilidad sin verse amenazada, tanto desde el interior del régimen como desde el exterior del mismo. Todo ello a pesar de los crecientes problemas de salud del Jefe del Estado español, los cuales sin embargo —se decía— no le impedían seguir teniendo una agenda activa, de modo que «claramente parece tener bajo su control el gobierno»¹³⁴. Por otra parte, se señalaba que

el bache que ha afectado a la economía española en 1967 y a comienzos de 1968, de ninguna manera ha sido lo suficientemente grave como para plantear amenaza alguna a la estabilidad del régimen. Además, hacia mediados de 1968 se han dado signos de un repunte de la economía. La tasa de inversiones está creciendo, se espera que la cosecha de este año sea buena, y que la tasa de crecimiento de PNB se sitúe algo por encima del notoriamente discreto nivel de 1967 de un 3.7 por ciento. Por primera vez en cuatro años se espera que España presente un balance (aunque probablemente no por mucho tiempo) de pagos favorable¹³⁵.

¹³² Research Memorandum, NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX2490POL 15-1 SP. F.: Thomas L. Hughes, INR T.: The Secretary of State: «The Outlook for Spain», November 6, 1968. Una versión anterior de este memorándum, titulado «Spain: The Coming Struggle for Power», constituyó la aportación del Bureau en la elaboración del correspondiente NIE sobre España. Los NIES (National Intelligence Estimates) son documentos federales de carácter oficial sobre algún aspecto o tema relativos a la seguridad nacional de los EE. UU. Los NIES son documentos clasificados destinados a orientar la acción política estadounidense sobre un tema.

¹³³ El primer apartado del memorándum (*The Regime and Its Supporters*) se detenía en evaluar el grado de fortaleza que cabía atribuir al Estado español. Para ello se centraba la atención, primeramente, en la evaluación de la figura de Franco y en la posición excepcional ocupada por este al frente del Estado (*Changes in Franco's Authority and Effectiveness*). Seguidamente, se sometía a análisis a las fuerzas del franquismo vistas como más relevantes en el presente y cara el futuro del régimen (*The Army; The Church; Opus Dei; The Business Community; The National Movement (Falange); Unlikelihood of Preemptive Coup*). El segundo apartado del memorándum se destinaba a las fuerzas situadas fuera del régimen (*Those Outside the Regime*); mientras que en la tercera se centraba la elaboración de una prospección de futuro (*The Future*).

¹³⁴ *Ibidem*, p. I.

¹³⁵ *Ibidem*, p. II.

Por añadidura, se resaltaba el hecho de que, a pesar del incremento experimentado en la lucha por el poder [*jockeying for power*] entre las distintas familias del régimen, ningún grupo ha desertado del mismo, lo que acentúa

el contraste existente entre las fuerzas de apoyo al régimen y los grupos organizados de la oposición (...) que continúan siendo tan débiles y [estando tan] fragmentados que son pocos los problemas que provocan (...)¹³⁶.

Asimismo, continuaba afirmándose que

hasta el momento, el régimen ha sido capaz de frenar las huelgas de estudiantes y obreros, y no ha habido evidencias de conexiones entre los dos movimientos de protesta hasta comienzos de 1967, cuando los estudiantes expresaron su simpatía por las aspiraciones de los trabajadores¹³⁷.

La liberalización política, como era de suponer, también era objeto de gran atención. Con la aprobación de la nueva Ley de Prensa y con la promulgación de la Ley Orgánica del Estado, se señalaba que

[d]urante 1966 y comienzos de 1967 (...) el régimen ha creado la apariencia de una liberalización política (...) [Pero] si mientras con la primera se ha concedido algo más de libertad, el régimen ha restablecido restricciones tan pronto como aparece algo que le irrita. Algunas disposiciones de la Ley Orgánica se han llevado a la práctica, pero muchos españoles entienden que, en conjunto, no ha supuesto ningún cambio significativo¹³⁸.

En relación a esto último se llegaba a dos conclusiones que, si bien de entrada pudieran parecer algo contradictorias, en el fondo no resultaban nada incompatibles entre sí. Por un lado, se indicaba —casi a modo de advertencia— que, en caso «de que un nuevo gobierno no dé ningún signo de estar moviéndose en la dirección de un sistema más libre, en un

¹³⁶ *Ibidem*, p. III.

¹³⁷ *Ibidem*, p. III. De la rebelión estudiantil se decía más adelante que, si bien ha planteado al régimen un problema más serio que el que cabe atribuir a la «oposición organizada (de monárquicos, demócrata-cristianos, socialistas, e incluso comunistas), responde a unos factores semejantes a los de sus homólogos en todas partes —sostienen que la sociedad está ‘podrida’, ven a sus mayores como hipócritas y manifiestan su admiración por Ho Chi Minh y el Ché Guevara—. También se insistía en que, dado que «la mayoría de los estudiantes españoles proceden de la clase alta o medio-alta», estos «han cedido a la presión de sus padres cuando el gobierno les ha amenazado de privarles del reconocimiento oficial del título o de las subvenciones a las matrículas en caso de persistir en sus acciones de protesta» (pp. 8-9).

¹³⁸ *Ibidem*, pp. II y III.

plazo de un año o dos [el país] se podría encontrar con problemas». También se puntualizaba que «sin duda será la marcha de Franco lo que dé la señal a los partidarios de la liberalización política y de una reforma social y económica para que presionen al gobierno»¹³⁹. En cualquier caso, se indicaba que, en los procesos de transición hacia la democracia, los «gobierno sucesores», al menos durante algunos años, lo más seguro es que sean autoritarios, hasta ir asumiendo, aunque cautamente, reformas políticas, sociales y económicas cada vez más amplias¹⁴⁰.

Si, como se consignaba en el memorándum de octubre de 1968, la mirada, y en parte la esperanza, estaba puesta en la formación en España de un nuevo gobierno dispuesto a dar señales «de estar moviéndose hacia un sistema de mayores libertades»¹⁴¹, la formación el 29 octubre de 1969 de un nuevo gabinete pareció responder de manera considerable a esas expectativas¹⁴². Así, el día 30, se remitía desde la embajada a Washington un largo telegrama —separado en dos documentos— con una primera valoración de este acontecimiento¹⁴³. En el párrafo inicial del mismo se calificaba al nuevo gabinete como «posiblemente el más significativo de los cinco grandes cambios de gobierno que han tenido lugar en España en el período posterior a la guerra». Cuatro eran las razones que se exponían para realizar una afirmación tan rotunda como aquella. Primero, por su calado. Segundo, por la juventud de muchos de los nue-

¹³⁹ *Ibidem*, p. III.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. III. En cualquier caso, como se indicaba con claridad páginas más adelante, «pese al hecho de que ningún sucesor, al menos durante un tiempo, contará con el prestigio de Franco, y pese a las conocidas presiones a favor del cambio, creemos que existen más posibilidades que nunca de que la transición tanto inmediatamente después de Franco como en el período posterior se desarrollará de manera ordenada», p. 14.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. III.

¹⁴² En el memorándum con fecha de 30 octubre enviado al por entonces Consejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, por el Departamento de Estado —el mismo día de anunciarse públicamente su formación—, se señalaban los siguientes cuatro rasgos del nuevo gabinete: «El Gabinete se ha modernizado pero no liberalizado (...) aparece dominado por ministros de orientación pragmática del Opus Dei que suscriben las técnicas económicas modernas pero que políticamente son conservadores». «La media de edad (...) se reduce entre 10 y 15 años. Se encuentran mucho más alejados de la Guerra Civil que el Gabinete anterior (...)». «En primer lugar cuentan con una mentalidad europea. Llevarán a España a contactos más cercanos con la CEE y echarán mano de todos los instrumentos que puedan vincular más estrechamente a España con las corrientes principales del pensamiento europeo». «Es un gobierno de civiles (...)». (Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger: «The Spanish Cabinet Change», October 30, 1969, p. 1; NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX 2490POL 15-1 SP).

¹⁴³ NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX2490POL 15-1-SP/Telegram. F.: American Embassy, Madrid T.: Department of State, «The New Spanish Government» October 30, 1969.

vos ministros. Y en tercer y cuarto lugar porque, además de romper con el esquema anterior de gobiernos equilibrados —entre las diferentes familias del franquismo—, «pudiera tratarse del gobierno que se haga con el poder en el período posterior a Franco»¹⁴⁴. Asimismo, se enfatizaba el hecho de que en el seno del nuevo gobierno «la posición de lo que se conoce de manera vaga como el grupo del Opus Dei se vea reforzada»¹⁴⁵ y —dada su composición y la trayectoria anterior de una mayoría de sus miembros—, también se incidía en el incremento en la política de cooperación con la Europa occidental que la puesta en marcha del nuevo equipo gobernante con toda probabilidad iba a suponer¹⁴⁶.

Muy semejantes —si acaso no idénticas— observaciones eran las que quedaban reflejadas en el texto del informe de 30 de octubre que, sobre este mismo asunto, remitía el director del INR, George C. Denney, al Secretario de Estado, William P. Rogers¹⁴⁷. Entre otras muchas observaciones se recordaba en uno de los apartados que, con el nuevo gobierno, había ciertamente que esperar un impulso en el proceso de modernización de España, aunque no propiamente un empuje en lo tocante a la liberalización política del sistema¹⁴⁸. En relación a este tema, se recordaba que «Franco sigue estando al frente del Gobierno»; que «la evolución de su régimen desde la dura atmósfera de los años cuarenta ha sido casi exclusivamente más una cuestión de mayor tolerancia que de una liberalización política de las instituciones». A renglón seguido se recordaba que, aunque «la Modernización no equivale a la Liberalización»¹⁴⁹,

el nuevo gobierno, con el énfasis que pone en la apertura empresarial, en la competencia técnica, y en la europeización, allanará el camino para una liberalización política gradual en la etapa post-Franco.

Sin embargo, también se recordaba —incidiéndose en la posición expuesta en el ya citado memorándum de noviembre de 1968— que

¹⁴⁴ *Ibidem*, I, p. 1.

¹⁴⁵ *Ibidem*, I, p. 1.

¹⁴⁶ *Ibidem*, II, p. 1.

¹⁴⁷ NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX2490POL 15-1 SP F.: George C. Denney, INR T.: The Secretary of State, Intelligent Note: «Cabinet Changes Bring in Businessmen, Technocrats, and Advocates of Closer Ties with Europe», October 30, 1969.

¹⁴⁸ *Ibidem*, pp. 4-5.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 4.

en tanto en cuanto el Caudillo permanezca en el poder, no es previsible liberalización política alguna, sino una modernización del gobierno, especialmente en política económica¹⁵⁰.

La expuesta, virtualmente ya sin cambios ni retoques sustanciales, iba a ser la posición mantenida por los Estados Unidos ante la cuestión española hasta el final del régimen. Así consta, por ejemplo, en dos interesantes informes elaborados en los años sucesivos. El primero de ellos, titulado «Spain: The Approaching Transition», llevaba la fecha de 27 de abril de 1971. Para el segundo, aparecido casi dos años más tarde, se adoptaba el título de «Spain: Issues and Personalities in Post-Franco Spain».

Con «Spain: The Approaching Transition», desde el INR se elaboraba una estimación de lo que, con diverso grado de probabilidad, podría llegar o no a ocurrir en España en el corto y medio plazo una vez producida la sucesión a Franco¹⁵¹. El escenario político al que, con mucho, se le otorgaba mayores posibilidades de instalarse en España una vez producida la desaparición de Franco, no era sino aquel mismo que se venía barajando desde hacía tiempo: un sistema básicamente autoritario, el cual lograría mantenerse durante algunos años de manera estable, siempre que se mostrara capaz «de satisfacer las aspiraciones de la gente a unas mayores reformas sociales y políticas y de proceder de manera gradual a una apertura política»¹⁵². Se reiteraba la idea —expuesta en informes y estudios anteriores— que, una vez salido Franco de escena —por muerte o por incapacidad—, todavía habrían de transcurrir algunos años antes de que se permitiera a los partidos políticos competir libremente entre sí, aunque seguramente para entonces ya se contara «con una prensa más libre, unos debates [también] más libres en las Cortes, con unas organizaciones sindicales más receptivas con los trabajadores, y con unos representantes a Cortes elegidos sobre una base más popular»¹⁵³. El crecimiento de las clases medias, el esperado mantenimiento de unas condiciones económicas favorables, la atenuación de las tradicionalmente agudas diferencias económicas y sociales entre los españoles, el incre-

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 5.

¹⁵¹ NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX 2598POL 15-1 SP; Research Study. Bureau of Intelligence and Research: «Spain: The Approaching Transition», April 27, 1971.

¹⁵² *Ibidem*, p. III.

¹⁵³ *Ibidem*, pp. III-IV.

mento en los lazos con los países de la Europa occidental, todos esos factores —además de algunos otros a los que también aludía¹⁵⁴—, se pensaba que iban a contribuir de manera eficaz a que, poco a poco —pero de manera constante—, los elementos autoritarios del régimen español fueran debilitándose, hasta acabar por desaparecer¹⁵⁵.

El segundo de los informes citados, con fecha de 30 de marzo de 1973, también procedía del INR¹⁵⁶. Al igual que el anterior consistía en un examen, tanto factual como prospectivo, de las cuestiones que se pensaba que España habría de afrontar en el futuro inmediato. También se sometía a examen un elenco de personalidades que se juzgaba estaban llamadas a jugar un papel clave en el proceso de transición del franquismo al posfranquismo.

Prácticamente desde el inicio se aludía a las numerosas evidencias que apuntaban a una transición del franquismo al posfranquismo «marcada por abundantes fricciones, ajustes e incertidumbres». Entre otras razones —a las que también hacía mención en el informe—, lo dicho en gran medida se achacaba «al compromiso de Carrero Blanco con la continuidad del «franquismo» en contraposición con el deseo del Príncipe [Juan Carlos] de introducir un mínimo por lo menos de cambios»¹⁵⁷. Sin embargo, muy en línea con otros *reports* y *research studies* anteriores, se remarcaba que, a menos que se instalara una atmósfera inusualmente tensa o de fuerte carga emocional, «es poca la violencia que se espera [llegue a producirse]»¹⁵⁸; puesto que

[e]l recuerdo de la trágica Guerra Civil, el crecimiento de las clases medias españolas y el destacable desarrollo económico experimentado en los últimos 10 años —la renta per cápita en España es ahora de 1.127\$ y está subiendo—, el estado de división de los grupos de la oposición ilegal, y

¹⁵⁴ Como, por ejemplo «el eclipse de algunos de los grupos políticos más irreconciliables» y «los fuertes cambios [producidos] dentro de la Iglesia en línea con el “aggiornamento” vaticano» (*Ibidem*, p. IV).

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. IV.

¹⁵⁶ NARA, RG 59/52/February 1963-1973/Numerical Files/ BOX 2597POL15-1 SP; Research Study. Bureau of Intelligence and Research: «Spain: Issues and Personalities in Post-Franco Spain». March 30, 1973.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 6.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 6.

—más importante— el preponderante poder del Ejército hacen muy improbables [el estallido de] serios disturbios¹⁵⁹.

En relación a esto mismo se recalca que

«[i]ncluso los comunistas se cuidaron mucho de enfatizar en el Congreso del Partido de 1972 que, aunque es necesaria una revolución en España, esta se puede lograr sin recurrir a la violencia (...) [de modo que] “una repetición de la Guerra Civil hoy no es querida por nadie con un mínimo sentido en España”, sostenían los comunistas¹⁶⁰.

Con ese panorama a la vista se llegaba a la conclusión de que, tras la desaparición de Franco, España continuaría avanzado hacia la modernización y hacia el acercamiento e integración en la Europa occidental. Pero también se advertía que los ritmos y el grado de continuidad en este proceso iban a depender de cómo reaccionara tanto el Ejército como los sectores conservadores ante unas presiones favorables al cambio político que, con el paso del tiempo, no harían sino incrementarse. En relación a esto último, como se acaba de indicar, la figura de Carrero Blanco se presentaba como un primer y principal escollo. De él se decía que, al menos durante algún tiempo, «probablemente se opondrá a cualquier movimiento hacia [la instauración de] una representación política más amplia y con mayor sentido»¹⁶¹. Sin embargo, para los analistas norteamericanos, solo la eventualidad, considerada poco probable, de un abrupto cierre de filas de los sectores conservadores en contra de las aspiraciones de cambio de la sociedad española, podrían llevar a España a sucumbir de nuevo, otra vez en su historia, en una espiral de violencia. Sin embargo, de no darse esas circunstancias, se pensaba que el país, como lo venía haciendo hasta entonces, iría evolucionando de manera gradual y pacífica, hasta integrarse de lleno en el modelo político, económico y social europeo occidental¹⁶².

En conclusión, aquellas esperanzas se conjugaban a la perfección con los objetivos y expectativas respecto a España asumidas y albergadas

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 6.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 6.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 7.

por los dirigentes políticos y diplomáticos norteamericanos, a largo y medio plazo. En efecto, como bien sabemos, a partir de 1953 las exigencias de la Guerra Fría habían conducido a los Estados Unidos a entablar relaciones diplomáticas estables con España. En la adopción de aquella decisión, además de las consabidas razones estrictamente geoestratégicas —a las que siempre se les iba a conceder un rango de prioridad—, influyeron decisivamente otras consideraciones de naturaleza, bien política, bien sociocultural, o bien resultantes de la combinación de una y otra, como entre otras, la fragmentación e ineficacia atribuida a la oposición, la apatía que se achacaba a los españoles, su individualismo y su retraso, la inexistencia de una cultura democrática, etc.

Todo eso explica, en buena parte, que, tanto por no poner en riesgo sus intereses estratégicos en la península ibérica, como debido a los serios déficits democráticos de carácter estructural que se atribuían a España y a los españoles, la política norteamericana hacia España acabara orientándose, mucho más que a promover directamente la democracia, a hacerla posible en un futuro que se estimaba no muy lejano. Esto se haría mediante el fomento —en lo posible— y el respaldo —a todo trance—, de unas políticas de modernización y apertura exterior, consideradas imprescindibles para que la llama de la democracia prendiera y pudiera desarrollarse en España, una vez superado definitivamente el tradicional retraso hispano y la tradicional propensión hacia los maximalismos y hacia la violencia de sus habitantes.

Se trató, esta, de una política de promoción de la democracia —ha señalado acertadamente Lorenzo Delgado—, de «baja intensidad», pero no por ello de naturaleza accesorio, ni mucho menos todavía insincera. Dicha política estuvo dirigida a promover y a respaldar una progresiva, pero constante, apertura de España al exterior, a incrementar el contacto de los españoles con las sociedades libres y democráticas de occidente, y a obtener de esas naciones occidentales todo tipo de transferencias, incluidas las políticas¹⁶³.

Buena parte de esta tarea recayó en la diplomacia pública, a través de la puesta en marcha de programas de intercambio y de inmersión en los Estados Unidos, y de información y publicitación de las virtudes y de

¹⁶³ Delgado Gómez-Escalonilla, 2015b, pp. 215 y ss. También resulta muy ilustrativo a este respecto León Aguinaga, 2015, pp. 93-117. Asimismo, un sugerente análisis general de los límites y contradicciones de la diplomacia pública norteamericana durante el período de la Guerra Fría se pueden encontrar en Scott-Smith, 2015, pp. 15-35.

los valores de la sociedad americana. Al margen de lo acertado o no de esta estrategia, o de los logros conseguidos en función de los fines propuestos —un debate en el cual las luces se entremezclaron frecuentemente con las sombras—, lo que parece no poder negarse es que, en relación a Franco y al franquismo, los Estados Unidos nunca iban a limitar su acción a una mero ejercicio retórico, solo en el fondo interesado en salvaguardar su presencia militar en España.

BIBLIOGRAFÍA

- Cullather, Nick, «[Development: It's History](#)», *Diplomatic History*, 24, 2000, pp. 641-653.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, «Las relaciones culturales entre España y los Estados Unidos. De la guerra mundial a los pactos de 1953», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003, pp. 35-59.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, «Cooperación cultural y científica en clave política. Crear un clima favorable para las bases USA en España», en *España y los Estados Unidos en el siglo XX*, coord. Lorenzo Delgado y María Dolores Elizalde, Madrid, CSIC, 2005, pp. 207-243.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, «La maquinaria de persuasión. Política informativa y cultural de los Estados Unidos hacia España», *Ayer*, 75, 2009a, pp. 97-132.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, *Viento de Poniente. El Programa Fulbright en España*, Madrid, Comisión Fulbright, LID Editorial y AEI, 2009b.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, «Modernizing a Friendly Tyrant: US Public Diplomacy and Sociopolitical Change in Francoist Spain», en *US Public Democracy and Democratization in Spain. Selling Democracy?*, Francisco J. Rodríguez-Jiménez, Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla y Nicholas J. Cull, New York, Macmillan Palgrave, 2015a, pp. 63-92.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, «Consistency and Credibility: Why You Cannot Collaborate with Dictatorships and Sell Democracy», en *US Public Democracy and Democratization in Spain. Selling Democracy?*, Francisco J. Rodríguez-Jiménez, Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla y Nicholas J. Cull, New York, Macmillan Palgrave, 2015b, pp. 201-228.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, «Estados Unidos, ¿soporte del franquismo o germen de la democracia?», en *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia, 1953-1986*, coord. Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, Ricardo Martín de la Guardia y Rosa Pardo Sanz, Madrid, Sílex, 2016, pp. 268-270.
- Edwards, Jill, *Anglo-American Relations and the Franco Question 1945-1955*, Oxford, Clarendon Press, 1999.
- Ekbladh, David, *The Great American Mission: Modernization and the Netherlands, France, and Britain, 1950-1970* Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2008.
- Ekbladh, David, *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- Gaddis, John L., *The Cold War. A New History*, New York and London, Penguin Books, 2007.
- Gilman, Nils, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore and London, John Hopkins University Press, 2003.
- Guirao, Fernando, *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-57*, Houndmills, Macmillan Press, 1998.
- Hart, Justin, *Empire of Ideas: the Origin of Public Diplomacy and the Transformation of US Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Hualde Amunarriz, Xabier, *El «Cerco» aliado. Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia frente a la Dictadura Franquista (1945-1953)*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2016.
- Jarque Íñiguez, Arturo, «Queremos esas bases». *El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 1998.

ÁLVARO FERRARY

- Latham, Michael E., *Modernization as Ideology: American Social Sciences and 'Nation Building' in the Kennedy Era*, Ithaca, Cornell University Press, 2010.
- Layne, Christopher, *The Peace of Illusions: America's Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.
- Leffler, Melvyn P., *For the Soul of Mankind: The United States, the Soviet Union and the Cold War*, New York, Hill and Wang, 2008.
- León Aguinaga, Pablo, «[Los canales de la propaganda norteamericana en España, 1945-1960](#)», *Ayer*, 75, 2009, pp. 133-158.
- León Aguinaga, Pablo, *Sospechosos habituales. El cine norteamericano, Estados Unidos y la España franquista, 1939-1960*, Madrid, CSIC, 2010.
- León Aguinaga, Pablo, «US Public Diplomacy and Democracy Promotion in Authoritarian Spain: Approaches, Themes, and Messages», en *US Public Democracy and Democratization in Spain. Selling Democracy?*, Francisco J. Rodríguez Jiménez, Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla y Nicholas J. Cull, New York, Macmillan Palgrave, 2015, pp. 93-117.
- Liedtke, Boris N., *Embracing a Dictatorship: US Relations with Spain, 1945-53*, Houndmills, Macmillan Press, 1998.
- Marquina Barrio, Antonio, *España en la política de seguridad occidental 1936-1986*, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1986.
- Montero Jiménez, José Antonio, «[Diplomacia Pública. debate político e historiográfico en la política exterior de los Estados Unidos](#)», *Ayer*, 75, 2009, pp. 63-95.
- Pakenham, Robert A., *Liberal America and the Third World: Political Ideas and Foreign Aid and Social Sciences*, Princeton, Princeton University Press, 2015.
- Portero, Florentino, *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*, Madrid, Aguilar, 1989.
- Powell, Charles, *El amigo americano: España y los Estados Unidos. De la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutemberg/Círculo de Lectores, 2011.
- Sackley, Nicole, *Passage to Modernity: American Social Scientists, India, and the Pursuit of Development, 1945-1961*, Princeton, Princeton University, 2004 (PH.D. diss).
- Santisteban Fernández, Fabiola de, «El desembarco de la Fundación Ford en España», *Ayer*, 75, 2009, pp. 159-191.
- Scott-Smith, Gilles, *Networks of Empire: The US State Department's Foreign Leader Program in the Netherlands, France, and Britain 1950-1970*, Brussels, P.I.E. Peter Lang s. a., 2008.
- Scott-Smith, Gilles, «US Public Diplomacy and Democracy Promotion in the Cold War, 1950s-1980s», en *US Public Democracy and Democratization in Spain. Selling Democracy?*, Francisco J. Rodríguez Jiménez, Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla y Nicholas J. Cull, New York, Macmillan Palgrave, 2015, pp. 15-35.
- Schmitz, David F., *Thank God They're on Our Side. The United States and the Right-Wing Dictatorships, 1921-1965*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 1999.
- Schmitz, David F., *The United States and Right-Wing Dictatorships*, New York, Cambridge University Press, 2006.
- Termis Soto, Fernando, *Renunciando a todo: el régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 hasta 1963*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.
- Viñas, Ángel, *Los pactos secretos de Franco con los Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recorres de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981.
- Viñas, Ángel, *En las garras del águila. Los pactos con EE. UU., de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003.
- Westad, Odd Arne, «[The New International History of the Cold War: Three \(Possible\) Paradigms](#)», *Diplomatic History* 24, 2000, pp. 551-565.