Salazarismo y franquismo (1945-1955): sobrevivir en Occidente

Rosa Pardo Sanz
Profesora Titular de Historia Contemporánea. UNED

Salazarismo and Franquismo and (1945-1955): surviving in the West

RESUMEN

En 1945 las dos dictaduras peninsulares constituían una excepción política en el marco de una Europa Occidental democrática que iniciaba su reconstrucción al amparo de una nueva potencia hegemónica. El arranque de la Guerra Fría benefició sus intereses. El artículo es un análisis comparado de las estrategias seguidas por ambos regímenes para adaptarse a los cambios de la posguerra. Se estudian las desiguales situaciones de partida, las percepciones de los dos dictadores sobre el sistema internacional y los instrumentos de acción exterior elegidos. Se revisa la convergencia de sus posiciones internacionales a comienzos de cincuenta por la conexión establecida con EEUU, para finalizar explicando las divergencias de sus caminos diplomáticos a partir de 1955-7, con la política colonial portuguesa como clave de fondo.

PALABRAS CLAVE

Franco, Salazar, Estado Novo, Franquismo, política exterior, EEUU, Guerra Fría, anticomunismo.

ABSTRACT

In 1945 the Iberian Dictatorships were a political exception in a democratic Western Europe which started its recovery protected by the new American hegemonic power. They could take advantages of new Cold War's tension. This article is a comparative analysis of the strategies followed by both leaders (Franco and Salazar) in order to adapt their regimes to the postwar changes. It studies the different conditions of departure, the perceptions of the two dictators about the international system and the tactics chosen by them. If, initially, their situation was unequal, there was a convergence of their international positions at the beginning of 1950' due to the military connection established with the US. The Portuguese colonial policy determined a new divergence in their diplomatic fortune from 1955-7.

KEY WORDS

Franco, Salazar, Estado Novo, Francoism, Foreign Policy, USA, Cold War, Anticomunism.

En 1945 las dos dictaduras peninsulares constituían una excepción política en el marco de una Europa Occidental democrática que iniciaba su reconstrucción al

© UNED. *Espacio, Tiempo y Forma*
Serie V, Historia Contemporánea, t. 25, 2013

amparo de una nueva potencia hegemónica. Aun a riesgo de un posible aislamiento internacional, ni Franco ni Salazar se mostraron dispuestos a hacer concesiones políticas de calado. El arranque de la Guerra Fría benefició sus intereses. Las siguientes páginas son un análisis comparado de las estrategias seguidas por ambos líderes para adaptarse a los cambios de la posguerra. Se estudian las desiguales situaciones de partida, las percepciones de los dos dictadores sobre el sistema internacional y los instrumentos de acción exterior elegidos. Se revisa la convergencia de sus posiciones internacionales a comienzos de cincuenta por la conexión establecida con EEUU, para finalizar explicando las divergencias de sus caminos diplomáticos a partir de 1955-7, con la política colonial portuguesa como clave de fondo.

DOS DICTADURAS EN EL AMANECER DEMOCRÁTICO DE 1945

En mayo, al acabar la guerra en Europa, las perspectivas internacionales para los regímenes de Salazar y Franco eran bien distintas. El *Estado Novo* se veía como una dictadura civil y moderada. Su partido único no tenía el carácter hegemónico de los fascistas, sólo era parte del embalaje político del régimen, como la Constitución de 1933 o la Cámara Corporativa. El carácter en esencia pactista del proyecto de Salazar, una coalición de corrientes e intereses de las derechas portuguesas, el pragmatismo y prudencia con que ejerció el gobierno, más su corporativismo católico, le permitieron evitar un deslizamiento hacia el totalitarismo, aunque reprimiera sin miramientos los movimientos de la oposición. En el exterior había actuado con realismo para apartar a su país de la inestabilidad y de guerra. Apoyó a Franco por conveniencia política y solidaridad ideológica y desde 1939 utilizó la neutralidad para salvaguardar los intereses de Portugal en caso de victoria del Eje: no cooperó en la guerra económica contra Alemania y se alejó tácticamente de Gran Bretaña. Cuando la suerte aliada mejoró, le resultó fácil acreditar los servicios prestados al facilitar el abastecimiento británico, la neutralización de la España franquista y, sobre todo, la puesta a disposición aliada de una plataforma atlántica decisiva para sus acciones bélicas en Europa: permiso para usar bases militares en las Azores, otorgado primero a Gran Bretaña (1943) y luego también a EEUU (1944), con la condición sobreentendida de respeto —aunque no garantía formal— a su continuidad política y a su imperio colonial[1].

Salazar, que sólo se había desviado un poco de la línea internacional portuguesa clásica volcada hacia el Atlántico y hacia sus intereses ultramarinos, podía retomar su tradicional alianza con el Reino Unido. Portugal salía de la guerra con una posición internacional estable y una situación financiera saneada gracias al

[1] Las reflexiones sobre la política portuguesa recogidas en estas páginas son deudoras de las interpretaciones generales de TELO, A. J. y TORRE, H. de: *Portugal y España en los sistemas internacionales contemporáneos*. Mérida, E.R.E., 2003 y TORRE, H. de: *Portugal en el exterior (1807-1974). Intereses y política internacionales*. Madrid, UNED, 2006.

© UNED.

lucrativo comercio mantenido con los beligerantes (aunque la consiguiente carestía hubiera deteriorado la situación social) y a la mayor integración de sus colonias en la economía metropolitana. Estos territorios se habían convertido en el primer socio comercial del Portugal peninsular: un mercado protegido (la inversión extranjera se restringió desde 1943) para aprovechar la complementariedad económica entre metrópoli y colonias, traducción práctica de la mística imperial nacionalista atizada por el Estado Novo desde 1930[2]. Además con el acercamiento final a los aliados y un mínimo camuflaje ideológico e institucional entre 1944-5, Salazar contuvo a los sectores de las Fuerzas Armadas favorables a una liberalización y neutralizó a la oposición[3].

La situación de Franco era mucho más incómoda. Su alineamiento internacional había sido inequívoco desde 1939 y sólo se enderezó hacia la neutralidad desde el otoño de 1942, aunque demasiado lentamente. Los aliados tuvieron que usar el embargo de petróleo para atajar las ventas de wolframio a Alemania y la cobertura al espionaje, propaganda y sabotajes del Eje. En 1944 la dictadura ensayó sin éxito una primera aproximación a Gran Bretaña, cuyo gobierno rechazó la temprana oferta de Franco de colaboración anticomunista. Tampoco la amistad portuguesa (vía de aproximación indirecta a los aliados) ni los favores de última hora (facilidades aéreas, ayuda a refugiados judíos y combatientes huidos) consiguieron limpiar su imagen internacional ni hacer olvidar su «pecado original». La propaganda antifascista del bando aliado, reforzada por el exilio republicano, hizo del Franquismo uno más de los regímenes fascistas que habían perdido la guerra: una especie de problema no resuelto del conflicto. Las condenas internacionales llegaron en 1945, antes del fin de la contienda, en las conferencias de Chapultepec (febrero), San Francisco (junio) y Potsdam (julio). En unos meses la España franquista fue excluida de Naciones Unidas y expulsada de la administración internacional de Tánger, el gobierno de la República en el exilio obtuvo el reconocimiento diplomático de algunos países y un acuerdo anglo-americano vetó el suministro de armamento a Franco[4].

Lo sucedido en Potsdam aclara la distinta posición con que ambos regímenes encararon la posguerra. En el progresivo enfrentamiento entre los aliados occidentales y la URSS, las dictaduras ibéricas eran una baza política para Moscú, porque desmentían que la causa occidental fuera la defensa de la democracia y legitimaban los manejos soviéticos en las repúblicas ocupadas de Europa Oriental. Cuando Stalin presionó para que se aprobaran medidas contra el Franquismo (ruptura de relaciones y apoyo a las fuerzas opositoras), Churchill se manifestó contrario a la intervención en asuntos internos temiendo posibles ataques a la

[2] ALEXANDRE, V.: «Ideologia, economia e política: a questão colonial na implantação do Estado Novo» en *Análise Social,* 123/124 (1993), pp.1117-1136 y CASTELO, C.: *O Modo Português de estar no Mundo: O Luso-Tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961).* Lisboa, Afrontamento, 1998, pp. 45-60.

[3] TORRE, H.: *O Estado Novo de Salazar.* Lisboa, Texto, pp. 57-63.

[4] PORTERO, F.: *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950).* Madrid, Aguilar, 1989, 34-52.

dictadura salazarista. El soviético, que entonces no ponía pegas a Portugal, consideraba especial el caso español por sus implicaciones internacionales: haber sido instaurado con ayuda extranjera y haber ayudado después al Eje. En la declaración final que ratificaba la exclusión de España de los nuevos organismos internacionales, Portugal quedaba clasificado en el grupo de los neutrales llamados a ser admitidos y pudo ya contar con la benevolencia de Londres y de Washington. El alivio para Franco fue comprobar que ni Gran Bretaña ni EEUU tenían intención de desestabilizar su dictadura aplicando sanciones mayores, ante el riesgo de que la situación social española, con una economía arruinada, pudiera explotar y generar una inestabilidad política provechosa para Moscú[5].

No obstante, las dos dictaduras tuvieron que adaptarse a los radicales cambios del sistema internacional de posguerra: arrancaba el movimiento descolonizador en Asia; se imponía un nuevo contexto político democrático en Europa Occidental y EEUU ascendía a superpotencia occidental relevando con toda probabilidad a Gran Bretaña y Francia, referentes históricos de España y Portugal. Las primeras independencias asiáticas, sumadas a la situación china, presagiaban complicaciones para el imperio colonial portugués en Damão, Diu y Goa (enclaves costeros en India), Macao y Timor; un anticipo de lo que podía acontecer en sus perlas coloniales africanas. Para las élites portuguesas resultaba imprescindible mantener el imperio porque se estimaba la garantía de la independencia del país. En el caso español, la mística imperial había sido relevante en el discurso de la etapa más fascista, pero no constituía un elemento central de su nacionalismo; como inferior también era el provecho económico que se obtenía de las colonias.

El segundo proceso citado afectaba más al Franquismo. La nueva Europa no sólo era demócrata, sino de izquierdas, a juzgar por la preeminencia socialista o laborista en Gran Bretaña, Austria, Suecia o Noruega, así como por su decisivo papel en Italia, Francia y el futuro Benelux en coaliciones con comunistas, católicos o liberales. Casi ninguno de estos gobiernos y sus respectivas opiniones públicas estaban dispuestos a aceptar una dictadura legataria del Eje. En algunos países el antifranquismo era uno de los pocos lemas en los que coincidía casi todo el espectro político. Sin embargo, sólo en Francia el factor ideológico se impuso a las consideraciones prácticas vinculadas a las necesidades de reconstrucción económica en los críticos años de 1946-7. El gobierno de París llevó la voz cantante (con Moscú) en las iniciativas antifranquistas y trató de arrastrar a Londres y Washington a una ruptura conjunta de relaciones. Ningún otro país europeo estuvo dispuesto a bloquear sus relaciones comerciales con España; todos siguieron vigilándose como competidores económicos tratando de ocupar el espa-

[5] «I do no place on the same label Spain and Portugal», dijo Stalin el 19 de julio: U.S.Department of State: *Foreign relations of the United States: diplomatic papers. 1945. Europe*. U.S. Government Printign Office, 1968, Vol. IV, pp.125-126, 135, 147-8, 3; MORADIELLOS, E.: «Postdam: el Franquismo en entredicho», *Claves de razón práctica,* 92 (1999), pp. 54-60.

© UNED.

cio dejado por Alemania y, temporalmente por Francia[6]. Además, Franco se benefició de la pragmática posición británica de *cold reserve* establecida a finales de 1944 (ni estrechar relaciones ni auspiciar la candidatura española a organismos internacionales): aunque no les gustaba Franco, necesitaban una España estable para proteger sus intereses estratégicos y económicos (minerales, alimentos, inversiones). No estaban dispuestos a hacer nada en solitario para desbancar a Franco si no había una alternativa viable (el acercamiento entre monárquicos y republicanos moderados no cuajaba), aunque sí trabajaron para concertar una política de presión con Francia y EEUU que propiciara cambios internos. De hecho, si entre 1945-48 las iniciativas internacionales para promover la caída de Franco no se concretaron fue porque el tema español no era prioritario en una coyuntura de reconstrucción económica y política europea tan compleja que hizo imposible consensuar un plan único y eficaz, a pesar del repudio común al Franquismo[7].

Por último, las relaciones con la nueva superpotencia en el inicio de la posguerra resultaron complicadas, no sólo por el signo demócrata de la administración Truman, sino también porque ambos dictadores, desde su exacerbado nacionalismo, recelaban de las intenciones norteamericanas en Europa y de sus propuestas de cooperación internacional, de Bretton Woods a Naciones Unidas. Tampoco ayudaban los prejuicios ideológicos antiliberales y anti-protestantes: aparte de la inmoralidad de *Hollywood*, Norteamérica constituía, en el caso español, una de las cabezas de la enemiga hidra judeo-masónica, encarnada en sus medios de prensa. También incidían afrentas más o menos recientes: los recelos por los designios imperialistas yankis en América, las simpatías pro-republicanas del grueso de la opinión pública norteamericana y del propio Roosevelt en la Guerra Civil, más la dura presión ejercida durante la guerra mundial, divergente de la política de apaciguamiento de Londres. En el caso portugués, donde la élite política e intelectual era anglófila, pesaban mucho los estereotipos sobre el materialismo y la pobreza cultural de EEUU. Salazar temía que EEUU buscara la penetración económica y política en Europa. Escarmentado tras la dura negociación bilateral de 1944, sospechaba de sus aspiraciones sobre las Azores, pero sobre todo, recelaba de la apuesta norteamericana por la descolonización, una amenaza directa para el imperio portugués, y no descartaba tampoco ambiciones de penetración económica en las colonias africanas de los europeos. Frente al mayor pragmatismo de Franco y Carrero, las prevenciones de Salazar fueron más duraderas. En cambio a las dos dictaduras les benefició que EEUU no asumiese de inmediato su nuevo papel hegemónico en la península ibérica y dejara que Londres siguiera marcando el paso en Europa Occidental hasta 1948.

---

[6] Un buen ejemplo es la Italia postfascista: HIERRO LECEA, Pablo: *Beyond bilateralism: Spanish-Italian Relations and the influence of the Mayor Powers, 1943-1957.* (Tesis doctoral s.p.), European Univ. Institute, Florencia, 2011, pp. 85 y ss.

[7] La revisión más completa y actualizada de este proceso en HUALDE, Xabier: *El «cerco aliado». Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia frente a la dictadura franquista (1945-1953).*Tesis doctoral s.p. Universidad País Vasco, 2011.

LA GUERRA FRÍA IMPONE SU LÓGICA

Para sacar adelante su proyecto político autoritario y colonialista, Salazar confiaba en la vieja alianza con Gran Bretaña, que había funcionado desde el s.XIV. Esperaba la recuperación británica como potencia con las reservas de su imperio y que Londres volviera a marcar la pauta internacional en el occidente europeo como una Tercer Fuerza entre las dos superpotencias, un polo euro-africano con la colaboración de Portugal y Francia. Este diseño, compartido en cierta medida hasta 1948-9 por el titular del Foreign Office, el laborista Ernest Bevin, era la mejor garantía para la supervivencia del Salazarismo y del imperio portugués, dada la condición colonialista común y los importantes intereses económicos y estratégicos británicos en el Portugal peninsular y ultramarino. Aparte de mayor socio comercial e inversor en ambas esferas territoriales, Londres apreciaba los recursos naturales de las colonias africanas portuguesas y en especial su situación como llave del acceso al mar de regiones tan ricas como Katanga o las dos Rodesias. Además, respecto a su régimen, Salazar podía contar con la moderación del gobierno laborista de Clement Attlee, que hizo suya la *realpolitik* en diplomacia y política colonial marcada por los profesionales del Foreign Office: el propio Bevin se encargó de neutralizar a los sectores anti-salazaristas de su partido. Sin embargo, pronto se pusieron de manifiesto las dificultades británicas para responder a las necesidades defensivas y de abastecimiento de Portugal. Inútil resultaba el amplio saldo disponible en el área de la libra contra la deuda de guerra británica. Así que Salazar no tuvo más remedio que reforzar los puentes tendidos hacia EEUU desde 1944 atendiendo al creciente poderío norteamericano y a la obligación moral de participar en la contención antisoviética. Con todo, el patrocinio de Gran Bretaña —que hasta 1949 trató de mantener su posición preeminente y modular la política de EEUU en asuntos europeos— resultó decisivo para la integración internacional del Salazarismo[8].

Para equilibrar esta dependencia de dos potencias democráticas, las muletas simbólicas de Salazar fueron la España de Franco y Brasil. La amistad peninsular (desaparecido el fantasma del iberismo aunque no el histórico recelo antiespañol) seguía aportando tranquilidad política y coherencia defensiva al Estado Novo. Su líder estaba convencido de la unidad geoestratégica peninsular (la defensa terrestre de Portugal empezaba en los Pirineos) y de que Franco garantizaba la estabilidad y la homogeneidad política de la península, baluarte de la civilización occidental contra el comunismo. La relación bilateral experimentó cierto enfriamiento formal entre 1945 y mediados de 1947 porque Salazar evitó ser asociado con la apestada España, pero siguió siendo uno de los pocos defensores internacionales del Franquismo. En cuanto el poder de Franco se reafir-

[8] CASTAÑO, D.: *Paternalismo e Cumplicidade, As relações luso-britânicas de 1943 a 1949.* Lisboa, Associaçao dos Amigos do Arquivo Histórico Diplomático, 2006 y sobre todo OLIVEIRA, P. A.: *Os Despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a questão colonial portuguesa 1945-1975.* Lisboa Tinta da China, 2007, pp.35-75.

© UNED.

mó y quedó claro que las potencias occidentales tolerarían su régimen, los lazos se reactivaron: desde 1948 Portugal apoyó la participación española en el Plan Marshall y la OTAN, se renovó el Tratado de Amistad y no Agresión por diez años, Franco visitó Portugal y se firmó un acuerdo de cooperación económica[9].

Con respecto a Brasil, los lazos históricos y la comunidad cultural en torno a la Lusitanidad *(luso-brasilidade)* permitían aspirar a la creación de un bloque de lengua y tradición portuguesa que incluyera también las colonias africanas, a modo de pequeña Commonwealth, para dar cobertura a los objetivos internacionales —sobre todo coloniales— de Lisboa, aunque pudiera incrementar de forma genérica el peso exterior de ambos países y resguardar sus respectivos proyectos de regeneración nacional de otras influencias foráneas. Las relaciones se habían estrechado durante el *Estado Novo* del autoritario Getulio Vargas: la colonia portuguesa en Brasil ganó prestigio y se organizó como grupo de presión, al tiempo que la obra del brasileño Gilbelto Freyre recuperó el componente portugués de la nacionalidad brasilera al revalorizar la labor civilizadora del colonialismo luso en los trópicos. Así, pese a que la vuelta de Brasil a la democracia paralizó en 1945 ambiciosos planes de acercamiento en marcha, Salazar cultivó la amistad de un país donde la colonia portuguesa era un activo y cuyo gobierno era aliado de EEUU. En 1948 ya se firmó un acuerdo cultural y las relaciones volvieron a estrecharse desde 1950 con Vargas de nuevo en el poder[10].

También los lazos con Francia eran valorados por Salazar. El Estado Novo había cultivado los vínculos con Vichy por empatía ideológica, pero como a un tiempo había permitido las actividades clandestinas de la Francia Libre de De Gaulle, pudo mantener desde 1944 relaciones cordiales con la IV República. Estos contactos se sustentaron sobre la complicidad de intereses coloniales (Francia podía ser un aliado frente a las presiones descolonizadoras norteamericanas) desde la común percepción de que la permanencia europea en África era imprescindible y sobre el deseo de profundizar relaciones culturales a partir del sustrato común de raíz latina. Algo similar sucedió con Italia: la mediación portuguesa en el armisticio italiano, el no reconocimiento de la República de Saló y la ejecución de las medidas antifascistas pedidas por el Reino de Italia desde 1943 facilitaron el entendimiento. Los contactos se estrecharon en el ámbito cultural y se profundizaron desde 1949 con la común pertenencia a la OTAN[11].

---

[9] JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: *Franco e Salazar, as relaçoes luso-espanholas durante a Guerra Fría*. Lisboa, Assírio & Alvim, 1995.

[10] La idea subyacente era la capacidad de Portugal para establecerse en zonas tropicales con la creación de sociedades racialmente integradas al mezclarse con los pueblos locales. El Estado Novo se apropió de esta teoría y del prestigio de su autor para legitimar el imperialismo portugués y su especial misión civilizadora Vid. SANTOS, P. M .: *As Relaçoes Luso-Brasileiras (1930-1945).* (Tesis doctoral s.p.). Universidad de Oporto 2005; MACHADO DOS SANTOS: L. C.: *As relações Brasil-Portugal: do Tratado de Amizade e Consulta ao processo de descolonização lusa na África 1953-1975.* (Tesis doctoral s.p., Universidad de Brasilia. 2011, pp.16-59.

[11] PINTO JANEIRO, H.: Salazar e Pétain. Relações luso-francesas durante a Segunda Guerra Mundial (1940-44), Lisboa, Cosmos, 1998; MARCOS, D.: Salazar e De Gaulle: a França e a Questão Colonial

Con estas herramientas Salazar pudo recolocar a Portugal sin muchos problemas. Ningún país occidental estuvo interesado en desestabilizar un régimen que se veía como una dictadura «benévola», surgida de un proceso interno y adaptada al nivel de desarrollo del país, según la percepción interesada de buena parte de las élites políticas occidentales. Aunque sobre todo contaba el inmenso valor estratégico otorgado a las bases militares de las islas Azores en la planificación militar anglo-norteamericana de posguerra. Durante la II Guerra Mundial había quedado claro que resultaban esenciales para el control del Atlántico en cualquier conflicto contra una potencia que intentase dominar Europa. En el acuerdo de 1944 EEUU sólo había conseguido arrancar permiso para el uso de bases mientras durasen las hostilidades; pero el objetivo era, ya entonces, la cesión de derechos más estables para después de la guerra. En noviembre de 1945 los *Joint Chiefs of Staff* lo consideraban de máxima importancia y en la primavera de 1946 el archipiélago estaba en la lista de las treinta bases estimadas como esenciales. Se precisaban para unir la retaguardia norteamericana con el posible frente europeo. Eran la escala fundamental para el transporte de tropas hacia el otro hemisferio y para el abastecimiento de los aviones: una especie de inmenso trasatlántico. Si con Groenlandia-Islandia se tapaban las líneas del Ártico, el archipiélago portugués permitía el control marítimo y aéreo del Atlántico y de la de unión de éste con el Mediterráneo; además garantizaba la proyección de fuerza en operaciones militares en torno a este mar, África u Oriente Medio[12]. Estas necesidades llevaron a negociar unos nuevos acuerdos con Portugal (firmados en mayo de 1946) que permitieron a EEUU mantener derechos de tránsito para aviones en la base de Lajes (isla Terceira) en principio hasta finales de 1947, vinculándolos a las labores de ocupación de Alemania y Japón. Las negociaciones fueron muy duras por la negativa de Salazar a ceder derechos soberanos en tiempos de paz ante el temor de que cualquier concesión se convirtiera en permanente. No aceptó mayor amplitud temporal ni siquiera ante la oferta de una garantía de defensa del Portugal peninsular que hubiera supuesto una alianza formal con EEUU. Se resistió hasta noviembre de 1947, cuando el proceso de declive británico y de imparable ascenso norteamericano se demostró irreversible. Salazar aprobó entonces el uso de Lajes por tres años más, plazo ampliado a otros dos en febrero de 1948[13].

Portuguesa (1958-1968). Lisboa, MNE-ID, 2007, p.22-3; MATOS, V. M.: Portugal e Itália: relações diplomáticas (1943-1974). Coimbra, Univ. de Coimbra 2010, pp. 31-64.

[12] U.S. Department of State: *F.R.U.S: 1946, General. The United Nations.* U.S. Government Printing Office, 1972, Vol. I, pp. p.117 y 1176, MARQUINA, A.: *España en la política de seguridad occidental 1939-1989*. Madrid, Ejército, 1986, pp.129-131.

[13] En contraste con los acuerdos españoles de 1953, se puso mucho cuidado en retener todos los derechos sobre la base (siempre portuguesa) y el control de cualquier ampliación. Sobre todo se rechazó cualquier compensación material que pudiera ser interpretada por Washington como «precio» a cambio de cesión de soberanía o propiedad del territorio ocupado. Vid. RODRIGUES, L. N.: *No coração do Atlântico. Os Estados Unidos e os Açores (1939-1948)*, Lisboa, Prefácio, 2005, pp.159 y ss.; TELO, A. J.: *Os Açores e o controlo do Atlântico (1898/1948)* Lisboa, Edições Asa, 1993, pp.398 y ss. FERREIRA, J. M.: *Os Açores na Politica Internacional.* Lisboa, Tinta-da-China, 2011, pp. 57 y ss.

Se puede considerar, por tanto, que ya desde mediados de 1946 se había establecido por la vía militar un nexo sólido con la gran potencia. El único contratiempo fue el veto de Stalin a la candidatura portuguesa en Naciones Unidas en agosto, justificado por no mantener previamente Portugal relaciones diplomáticas plenas con la URSS. Sin embargo, la candidatura lusa, patrocinada directamente por Gran Bretaña, no quedó en mala situación: ningún miembro del Consejo de Seguridad puso objeciones y obtuvo el pleno respaldo de EEUU y Francia. Además, Salazar no estaba nada convencido de las bondades de la nueva organización, receloso siempre de instituciones internacionales que pudieran limitar la soberanía portuguesa e intervenir en las políticas nacionales en un sentido democratizador y descolonizador[14].

Poco después, con el agravamiento de la Guerra Fría el *Estado Novo*, sin marchamo democrático, pero con un régimen estable, fue invitado por los gobiernos de Londres y París a participar como socio fundador en las organizaciones internacionales promovidas por EEUU: en junio de 1947 aceptó sumarse al Plan Marshall, en abril de 1948 se integró en la OECE (lo que supuso su escéptica pero real inserción en Europa Occidental) y en abril de 1949 a la OTAN. Salazar, también reticente a participar en un proyecto supranacional como el *European Recovery Plan,* que casaba mal con su nacionalismo autárquico, rechazó en principio la ayuda económica por desconfianza hacia los objetivos últimos de EEUU. Sólo aspiraba a no quedar descolgado de los nuevos proyectos junto a la repudiada España. Sin embargo, la falta de divisas para comprar en el área del dólar y los consiguientes problemas de abastecimiento le obligaron a aceptar la ayuda a fines de 1948[15].

Con respecto a la OTAN, la candidatura portuguesa volvió a ser patrocinada por Londres, atendiendo a sus propios intereses de seguridad atlánticos, y tampoco contó de entrada con la aprobación de Salazar. Le disgustaba la excesiva duración del tratado (20 años), su marco geográfico (no incluía las posesiones africanas portuguesas ni España) y la ideología subyacente (integración política a partir de la Unión Europea Occidental). Pero, sobre todo, aceptar el ingreso suponía romper la neutralidad portuguesa, asumir la hegemonía norteamericana y alterar por completo la política de defensa en vigor. Hasta entonces, el objetivo había sido colaborar con la España de Franco para defender el espacio peninsular continental desde los Pirineos, con unas Fuerzas Armadas basadas en un Ejército de tierra muy numeroso. El gran diseño de Salazar era ahora una alianza euroafricana apoyada por EEUU, que integrara a España y al imperio colonial portu-

[14] Del bloque de nuevos aspirantes propuesto por los Occidentales, Moscú sólo aceptó a Islandia, Suecia y Afganistán (no a Portugal, Transjordania, Irlanda y Siam) porque aquéllos se negaron a admitir a Mongolia y Albania. Vid. F.R.U.S: *1946... Op.Cit.* pp. 259, 380, 394-6, 419-436 y MARCOS, D.: *Uma Aliança Circunstancial: Portugal y os Estados Unidos nos Anos 1950.* (Tesis doctoral s.p.) ISCTE & IUL Lisboa, 2011, pp. 25-26.

[15] ROLLO, Mª F.: *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerrra. O Plano Marshall e a economía portuguesa dos anos 50.* Lisboa, MNE-Instituto Diplomático, 2007, pp. 203 y ss.

gués y que, junto con las otras potencias europeas y sus respectivos imperios, actuara como el escudo contra el comunismo. En cambio, formar parte de la OTAN, suponía entrar en una alianza euro-americana circunscrita al Atlántico Norte. La prioridad defensiva dejaba de ser continental-peninsular y pasaba a hacerse desde las costas atlánticas portuguesas como base de operaciones, con una lógica militar aeronaval, un diseño multilateral, un centro de mando situado en EEUU y con la defensa de Europa Occidental como objetivo final[16].

Si Salazar aceptó el cambio fue por puro pragmatismo y por el peso de los sectores más pro-occidentales de su gobierno, frente a los más nacionalistas. También incidieron la presión ejercida desde París y Londres y la necesidad imperiosa de obtener fondos del Plan Marshall en el ejercicio 1949-50. Además, la alianza con Gran Bretaña ya no era tan eficaz y desde la OTAN se podía equilibrar esta relación, con ambos países convertidos en socios iguales de la institución. También se podía ganar capacidad negociadora con EEUU, dado que las instalaciones en las Azores pasaban a formar parte del dispositivo defensivo OTAN; bien es cierto que Washington también pudo encuadrar las futuras discusiones en un marco multilateral y garantizar su presencia en Lajes sobre bases más sólidas. Respecto a Madrid, una vez descartada la candidatura española a la OTAN, defendida con sinceridad por Salazar, Portugal se podía erigir por primera vez en el actor peninsular importante al ejercer como informador, mediador e interlocutor privilegiado entre Franco y los aliados occidentales[17]. En resumen, la OTAN disipaba la amenaza de relegación internacional de Portugal, garantizaba la seguridad de su territorio peninsular y mejoraba su posición respecto a los países que constituían sus referencias diplomáticas, además de suponer un giro definitivo en su relación con Washington.

Por lo que se refiere a España, para «sobrevivir en Occidente» el régimen franquista puso en marcha, ya desde 1943, una operación de maquillaje ideológico-institucional que borrase su anterior proximidad a los fascismos. La modulación del nacional-sindicalismo al nacional-catolicismo culminó en 1945 con la incorporación de la familia política católica al gobierno y la promulgación de una carta de derechos. Hacia el exterior el discurso era anticomunismo y catolicismo como principios, con la amistad atlántica e iberoamericana como lema, más el anuncio de una evolución hacia fórmulas más representativas conforme cicatrizaran las heridas de la guerra civil. En abril se aprobó un crédito para «difusión cultural»

[16] TELO, A. J.: «Portugal e a NATO: dos Pirenéus a Angola», *Analise Social,* vol. XXX, 134, (1995), pp. 947-973 y TEIXEIRA, N. S.: «Portugal e a NATO: 1949-1989», *Analise Social,* XXX, 133, (1995), pp. 803-818 y «Da Neutralidade ao Alinhamento: Portugal na Fundação do Pacto do Atlântico», *Análise Social,* vol. XXVIII, 120, (1993), pp. 64-69; pp.55-80; OLIVEIRA, P. A.: «Nota prévia aos documentos. A Adesâo de Portugal à NATO 1948-1949» y los documentos en *Política Internacional,* 19 (1999), pp.115-162.

[17] Desde Madrid se intentó bloquear la candidatura portuguesa para forzar la propia. Se indicó que la integración de Portugal en la OTAN era contraria a los términos del Pacto Ibérico y se ofreció un pacto paralelo entre EEUU, Portugal y España. Finalmente, la amistad peninsular, reforzada entre 1948-9, permitió a España un amarre indirecto con el sistema defensivo occidental: J. C. JIMÉNEZ: *Op.cit.*, pp.160 y ss.; MARQUINA, A.: *op.cit.*, pp. 229-246.

© UNED.

cuyo objetivo era el acercamiento a los vencedores. El complemento fue la diplomacia *católica:* la utilización de los contactos internacionales de la Iglesia (Pax Romana, entre otros) y de la familia política vinculada a la ACNP de Acción Católica (el Ministro de Exteriores, Alberto Martín Artajo, era uno de sus miembros) para ganarse a correligionarios conservadores en América y en Europa, donde los democristianos habían cobrado protagonismo político[18].

También se utilizó cualquier negociación económica para allanar el reconocimiento del Franquismo como gobierno legítimo por parte de los aliados. Porque lo cierto es que en el otoño de 1945 la presión internacional para propiciar una evolución política no era tan severa. Casi todos los gobiernos mantuvieron sus relaciones formales (sin reconocer al Gobierno República en el exilio) y comerciales para garantizarse el abastecimiento de los apreciados productos españoles, vitales para la reconstrucción económica (piritas y potasa para fertilizantes, hierro y otros minerales, alimentos) en una coyuntura de escasez general. Las compras en España evitaban operaciones en el área del dólar o en países más exigentes en los pagos (garantías en oro), ahorrando divisas para otros aprovisionamientos básicos. Se impuso el pragmatismo, como demuestran los acuerdos económicos bilaterales, en régimen de compensación, firmados en la segunda mitad de 1945 y principios de 1946 con Suiza, Noruega, Francia, Suecia, Italia, Holanda e Irlanda[19].

De ahí que no fuera tan descabellada la consigna de Carrero de «orden, unidad y aguantar» como estrategia para capear el temporal sin concesiones políticas reales, en la línea de los consejos dados en enero de 1945 por el embajador norteamericano Carlton Hayes de que bastaría un lavado de imagen si se conseguía mantener la estabilidad interna. Pero había que contrarrestar la campaña *antiespañola*, producto de la *conspiración comunista* y de la malevolencia de los *renegados* del exilio, para evitar que la actividad política del antifranquismo pudiera animar a una mayor intervención internacional contra la dictadura. Una reorganización del Ministerio de Exteriores reforzó este vector de la propaganda: en enero de 1946 se restableció la Oficina de Información Diplomática y una Dirección General de Relaciones Culturales. Además el sospechoso Consejo de la Hispanidad se transformó en el flamante Instituto de Cultura Hispánica a fin de ganar eficacia y proyección haciendo del hispanoamericanismo la seña de identidad internacional del Régimen, dada la hostilidad europea. El principio de no injerencia en asuntos internos fue la línea de

[18] TUSELL, J.: *Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*. Madrid, Alianza, 1984, pp 54-56, 118 y ss., 135 y ss.; Archivo de Presidencia de Gobierno (A.P.G.) Jefatura de Estado, 6/4.3, «Circular», 11-8-1945; sobre el crédito de 40 mill. de pesetas, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), R-5327/38; SÁNCHEZ RECIO, G. (ed.): *La Internacional Católica. Pax Romana en la política europea de la posguerra.* Madrid, Biblioteca Nueva, 2005; DELGADO, L.: *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo,* Madrid, CSIC, 1992 pp. 420 y ss.

[19] Vid. GUIRAO, F.: *Spain and the Reconstruction of Western Europe 1945-57.* Oxford, MacMillan, 1998, pp. 11-34.

defensa, con un estilo diplomático rancio, muy puntilloso en las cuestiones de prestigio y honor[20].

Como Salazar, los dirigentes españoles confiaban en beneficiarse de la recuperación de Gran Bretaña como potencia de referencia, pero sobre todo esperaban una inmediata ruptura del bloque aliado. El inevitable enfrentamiento entre los aliados occidentales y la URSS revalorizaría de forma instantánea a España en el tablero estratégico y ablandaría la actitud de Washington despejando el horizonte internacional franquista. Sin embargo, estas previsiones, que funcionaron de inmediato en el caso portugués por la importancia de las Azores, tardaron en hacerse realidad más de lo previsto para el Franquismo, cuya incorrección política infravaloraron sus dirigentes. Desde fines de febrero de 1946 la situación se tensó con el cierre de la frontera hispano-francesa (con perjuicio indirecto para Portugal) y las distintas propuestas (Francia, Panamá y Polonia) de discusión del caso español primero en la Asamblea y desde abril en el Consejo de Seguridad. En el gobierno francés los sectores idealistas se impusieron a los realistas (De Gaulle y el MRP, los ministerios económicos y el *Quai d'Orsay*) por el viraje a la izquierda tras las elecciones de octubre de 1945, con los comunistas en el gabinete. El recuerdo de la política de no intervención, la presencia de los refugiados republicanos a quienes se había dado cobertura legal, la colaboración de éstos en el maquis, la ejecución del guerrillero Cristino García, héroe de la Resistencia francesa, incluso la posibilidad de recobrar cierto protagonismo internacional tomando la iniciativa en el tema español fueron los otros elementos de una decisión que perjudicó los intereses económicos franceses, aunque no supuso la ruptura diplomática ni afectó a territorio marroquí. El planteamiento de la «cuestión española» en Naciones Unidas sacudía de nuevo el fantasma de las sanciones económicas y el corte comunicaciones en los Pirineos dañaba las redes comerciales españolas con Europa (la exportación hacia Europa se redujo de 413 a 320 millones en 1946) y podía incrementar la dependencia de los abastecimientos norteamericanos y argentinos. Era un momento de gravísima escasez y hambre en España, con las reservas de divisas muy mermadas, y sin posibilidad de obtener créditos comerciales norteamericanos: los oficiales estaban vetados y el capital privado no se atrevía a concederlos por la inseguridad de su devolución y la falta de confianza en las garantías de oro ofrecidas por Madrid, sujetas a la operación aliada *Savehaven* de recuperación de bienes nazis[21].

Sin embargo, el gobierno británico, para no prescindir de las compras en el mercado español ni perjudicar sus intereses estratégicos con una España hostil,

[20] TUSELL, J.: *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco.* Madrid, Temas de Hoy, 1993, pp.123 y 129-130. Las circulares de propaganda en APG-JE 6/4.1 y 4.2; PORTERO, F. y PARDO, R.: «Las relaciones exteriores como factor condicionante del franquismo», en *Ayer*, nº 33 (1999), pp. 187-210

[21] MARTÍNEZ LILLO, P.: *Las relaciones hispano-francesas en el marco del aislamiento internacional del régimen franquista (1945-1950)*. (Tesis Doctoral s.p.) Univ. Autónoma de Madrid, 1993; DULPHY, A.: *La politique de la France à l'égard de l'Espagne de 1945 à1955: entre idéologie et réalisme,* Paris, M.A.É., 2002, 121-42; HUALDE, X.: *Op.Cit.* pp.93 y ss.

© UNED.

insistió en mantener la línea de presión sólo política, desde un planteamiento realista y continuista similar al aplicado en Portugal, y logró contener las iniciativas antifranquistas francesas y polaco-soviéticas de los meses siguientes con la ayuda de EE.UU. En Washington, los militares estaban interesados desde 1945 en una base militar en Canarias-Río de Oro, pero su negociación no era urgente, ni presentable políticamente. Aunque el caso español no tenía la misma repercusión que en los países europeos, la opinión pública más informada, la prensa mayoritaria, el propio Truman (demócrata, masón y baptista) y buena parte de su equipo diplomático eran antifranquistas. Por un lado el Presidente valoraba el respeto a la «zona de influencia» de Londres (como en Portugal o Italia) y el temor a un nuevo foco de inestabilidad en el Mediterráneo de caer Franco: era bastante con la presión soviética en Turquía, Irán e Irak, la guerra civil en Grecia y Yugoslavia y la peligrosa influencia del partido comunista en Italia y Francia. Por otro lado, Truman tuvo en consideración los apremios de la opinión democrática norteamericana, la coherencia ideológica, la lealtad hacia sus aliados europeos y la necesidad de eludir el chantaje de Stalin. El resultado fue una política titubeante, de dura reprobación pública al Franquismo (Nota Tripartita y *Libro Blanco* en marzo de 1946) pero sin sobrepasar la línea fijada por Londres[22]. También entró en juego la baza argentina. En la crítica primavera de 1946, el nuevo gobierno de Juan D. Perón ofreció un primer crédito para la compra de alimentos. En pocos meses se trenzó una especial relación que tuvo su primer hito en el Convenio Comercial y de Pagos de octubre. La hambrienta España podía seguir comprando a crédito hasta 1949 por un valor de casi 70 millones de dólares anuales[23].

Tras meses de discusiones en la ONU, la Resolución de diciembre de 1946 resultó menos dura de lo esperado en Madrid. Como la exclusión de los organismos de Naciones Unidas estaba asumida, las únicas novedades fueron la recomendación de la retirada de los jefes de misión y la futura supervisión por parte del Consejo de Seguridad del proceso político español. Ninguna de las 19 representaciones diplomáticas abiertas en Madrid cerró[24]. Franco, fortalecido en términos de política interior con la reacción nacionalista promovida desde los medios

[22] Para las relaciones con EEUU hasta 1953 remitimos a EDWARDS, J.: *Anglo-American relations and the Franco Question, 1945-1955*. Oxford, Clarendon Press Oxford, 1999 LIEDTKE, B.N.: *Embracing Dictatorship. United States Relations with Spain, 1945-1953*, London, MacMillan, 1997 y la tesis ya citada de X.Hualde.

[23] Tras la amistad argentina había un cúmulo de factores: la afinidad ideológica de un régimen militar, anticomunista y nacionalista; la búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones agrícolas argentinas y proveedores industriales alternativos para su proyecto de independencia económica; regularizar la deuda española acumulada desde 1939; reforzar el componente católico e hispano de la identidad argentina para captar a los grupos nacionalistas de extrema derecha y a la iglesia desafiando a las oligarquías y élites tradicionales anglófilas; el refuerzo a su política de Tercera Posición y a su proyecto de hegemonía en América Latina básicamente antinorteamericano. Vid. REIN, R.: *La salvación de una dictadura.* Madrid, CSIC, 1995; QUIJADA, M.: *Relaciones hispano-argentinas, 1939-1948.* Madrid, Tesis doctoral, Univ. Complutense, 1990 y GONZÁLEZ DE OLÉAGA, M.: «La alianza Franco-Perón»*, Hispania,* 169 (1988) pp. 625-649.

[24] Aun así, once países (latinoamericanos y soviéticos) habían reconocido al gobierno de la República en el exilio y en Madrid sólo quedaron los embajadores de países no miembros de la ONU, Portugal, Sui-

oficiales, era consciente, además, de la dúctil posición de Gran Bretaña (poco después firmaba un acuerdo de pagos que aseguraba una sólida relación comercial) y del realismo político del resto de países europeos (a los que se sumó la futura RFA desde diciembre de 1948)[25], que siguieron firmando acuerdos económicos entre 1946 y 1948.

La creciente tensión internacional fue revalorizando la posición geoestratégica de España en Washington. En los planes militares norteamericanos de 1947 se estimaba que en seis meses los soviéticos podían llegar a los Pirineos dando por descontado que Franco los combatiría. España era guardiana del acceso al Estrecho y, sobre todo, el territorio desde el que plantear una contraofensiva a Moscú. A juicio del Departamento de Defensa, al no haber alternativa a Franco para los intereses occidentales, su ostracismo era un fracaso; había que evitar desestabilizarle. De ahí que no prosperase la última iniciativa de embargo económico ideada en el Departamento de Estado en abril de 1947 por el grupo partidario de forzar la caída de Franco para eliminar una baza de Stalin y facilitar la integración de España en el bloque occidental. Se fue imponiendo la lógica de la seguridad. Si en el verano España no fue invitada a la Conferencia organizativa del Plan Marshall, en octubre, un memorándum del nuevo *Policy Planning Staff*, del Departamento de Estado, firmado por George Kennan, marcó la reorientación de la política de EEUU, que abandonaba su anterior política de coordinación con Londres y optaba por la progresiva integración política y militar del Franquismo en el bloque occidental. En noviembre de 1947 EEUU votó en la ONU contra la renovación de la condena a España de 1946, ya sin respetar la postura franco-británica. Un mes después, esta reorientación era aprobada por el nuevo Consejo Nacional de Seguridad y en enero de 1948 por Truman[26].

El cambio norteamericano se conoció de inmediato en Madrid. Además en enero de 1948 el Secretario de Estado George Marshall declaró posible la inclusión de España en el *European Recovery Plan* si los europeos querían. Parecía despejarse el panorama diplomático de la dictadura, con la Guerra Fría en pleno apogeo: golpe en Praga, Pacto de Bruselas, decisivas elecciones en Italia. Desde hacía meses el Palacio de Santa Cruz había lanzado una ofensiva diplomática en Iberoamérica (planteada como otro ámbito de cooperación con EEUU) en un momento en que se cerraba en aquel hemisferio el ciclo democrático abierto en 1945 y se abría otro más autoritario y anticomunista. Se impulsó el ICH y se renovaron las representaciones con personalidades políticas y periodísticas: J. M.ª Alfaro a Bogotá, J. M.ª Areilza a Buenos Aires, Manuel Aznar ante el dictador Trujillo (otro puntal del Franquismo), J.F. Lequerica a Washington y F. M.ª Castiella a Lima.

---

za, Vaticano, Irlanda y, pronto, Argentina. Vid. LLEONART, A. J. y CASTIELLA, F. M.: *España y la ONU, I (1945-1946).* Madrid, CSIC-IFV, 1978 y los siguientes volúmenes de A.J.Lleonart.

[25] SANZ DÍAZ, C.: *España y la República Federal de Alemania (1949-1966).* Tesis doctoral s.p., Univ. Complutense Madrid, 2005, pp. 27 y ss. COLLADO, C.: *España, refugio nazi.* Madrid, Temas de Hoy, 2005.

[26] Vid. HUALDE, X.: *Op. Cit.* pp.184 y ss.

© UNED.

Este impulso americano se combinó con una remozada política de amistad hispano-árabe, en principio cultural y desde 1948 asentada en el no reconocimiento del Estado de Israel. Buscaba apoyos entre los países de la Liga Árabe (ajenos a las exigencias liberales europeas) a la par que servía de parapeto frente al nacionalismo marroquí. Ambas políticas tuvieron resultados muy positivos en la captación de votos en la ONU y ayudaron a disimular la anormal situación diplomática franquista. Así mismo se reforzó la imagen anticomunista del Régimen otorgando protección a exiliados y refugiados anticomunistas de Europa centro-oriental[27].

Con esas armas, más la actitud pragmática demostrada por la Europa Occidental, el gobierno, en un momento de máximas dificultades financieras, creyó posible obtener ayuda del Plan Marshall con la que pagar las importaciones básicas necesarias para incrementar la productividad y abrir un proceso de modernización económica. Pero el veto político europeo, más el del presidente norteamericano que no quería grietas en el bloque occidental, frustraron estas expectativas. En 1948 Truman decidió sólo ablandar la política de presión y exclusión al Franquismo a la espera, aún, de una mínima evolución liberal del Régimen: apoyó levantar la condena en la ONU propiciando el casi general respaldo latinoamericano a Madrid, pero sólo dio luz verde a los créditos privados para España. Franco tampoco cedió, entre otras razones porque estaba convencido de la importancia estratégica de España, ratificada por las actividades de agregados militares y miembros del Pentágono que desarrollaron un acercamiento militar encubierto desde 1948. Sin embargo, las peticiones españolas de ayuda económica al margen del Plan Marshall a cambio de bases militares fueron rechazadas. Menos mal que en ese año la reapertura de la frontera francesa, una ampliación de la ayuda argentina (Protocolo Franco-Perón), el desbloqueo de activos españoles tras el acuerdo *Safehaven* de mayo y las facilidades crediticias dadas por Gran Bretaña en el área de la libra evitaron el colapso económico[28].

La situación económica española siguió siendo crítica en los años siguientes. La votación de la ONU de 1949, pese a los apoyos del bloque árabe, iberoamericano, Grecia y Turquía, entre otros países, tampoco bastó para alterar el estatus internacional franquista. Truman, fortalecido tras su reelección, siguió sin lanzar una política de colaboración abierta con Franco. En consecuencia, pese a la creciente tensión con los soviéticos y la presión del Pentágono (y de Portugal), Espa-

[27] Se buscaba diversificar las relaciones, hasta entonces muy centradas en Argentina, restablecerlas con México y recuperar los lazos con Filipinas. La no ratificación de la condena ONU en noviembre de 1947 sirvió para que 12 países americanos y árabes normalizasen sus relaciones. Las instrucciones diplomáticas en AMAE, R-2024/23 a 31; también National Archives & Records Administration (NARA), RG 59 Decimal Files (D.F.) 850.00/52648 «Annual Political Report for 1947 Spain» 26-5-1948; ALGORA, D.: *Relaciones hispano-árabes durante el régimen de Franco: la ruptura del aislamiento internacional (1946-1950)* Madrid, MAE, 1995; REIN, R.: *Franco, Israel y los judíos.* Madrid, CSIC, 1996; EIROA, M.: *Las relaciones de Franco con Europa Centro-Oriental.* Barcelona, Ariel, 2001 y *Ayer,* 67 (2007).

[28] DELGADO, L.: «Le régime de Franco, le plan Marshall et les puissances occidentales», *Relations Internationales*, 106 (2001), pp. 213-230; GUIRAO, F.: *Op.Cit*. pp.107-128; VIÑAS, A. y otros: *Política comercial exterior en España (1931-1975),* Madrid, Banco Exterior, 1979 vol. II, pp. 474 y ss.

ña quedó excluida de los mecanismos multilaterales creados desde 1948, tanto económicos (OECE, GATT y Unión Europea de Pagos en 1950), como militares (OTAN en 1949). De nada sirvió la creciente presión en el Legislativo del *Spanish Lobby,* organizado por el embajador Lequerica desde 1948 con militares y parlamentarios. Sus logros chocaron siempre con el veto del Ejecutivo, como se demostró con la neutralización de la enmienda O'Konsky en marzo de 1948 o la enmienda McCarran de 1949[29]. Hubo que esperar a 1950, con el estallido de la Guerra de Corea, para que las consideraciones militares se impusieran a las políticas. En agosto se aprobaba el primer crédito oficial norteamericano: 62,5 millones de dólares, una cifra superior a la recibida por Portugal a través del Plan Marshall. En noviembre, se levantaban las sanciones de Naciones Unidas. El Régimen había superado por fin lo más duro del llamado *cerco* internacional.

LOS CÓMODOS AÑOS CINCUENTA

La Guerra de Corea y la llegada al poder de una administración republicana en 1953 favorecieron a las dictaduras ibéricas. Con la nueva estrategia militar de *Respuesta masiva* y la previsión de una inminente guerra general, el Pentágono buscó extender su red de bases por todo el mundo y se dispuso a firmar acuerdos bilaterales flexibles según las necesidades en cada región. Los avances nucleares soviéticos habían incrementado la vulnerabilidad del Reino Unido y no se podía contar con el área El Cairo-Suez como plataforma ofensiva. Por tanto, había que mejorar las instalaciones disponibles en Europa Occidental (entre ellas Lajes) y ampliarlas con otras en ese mismo radio de alcance (España). Así se daría más profundidad a la defensa regional, que se reforzaba con la participación de la RFA en el esquema militar occidental y con la incorporación de Grecia y Turquía a la OTAN[30].

En enero 1951 EEUU firmó con Portugal un Acuerdo de Mutuo Auxilio para la Defensa que definitivamente cubría la seguridad del territorio peninsular portugués y daba cobertura a la asistencia económico-militar norteamericana: dicha ayuda militar podría ser usada en territorio colonial por una cláusula secreta. Otro acuerdo, en septiembre, extendía los derechos de uso de las instalaciones militares en las Azores a EEUU por 5 años más (con ampliación y mejora de las existentes y derechos de almacenaje), hasta septiembre de 1956, y fue renovado en noviembre de 1957 hasta diciembre de 1962. Se admitía la presencia militar norteamericana en tiempo de paz, pero sólo en función de los planes de defensa elaborados por el Grupo Regional de Planificación del Atlántico Norte, es decir, en virtud de los compromisos multilaterales aceptados en la OTAN. Por otra parte, las concesiones otorgadas a EEUU en Lajes se hicieron extensivas a Gran Breta-

[29] Vid. Archivo General de la Administración (AGA) Asuntos Exteriores 8501 «A.L. Reeves a Lequerica», 3-2-1949; AMAE, R-1891/13, «Lequerica a Artajo» 14-5-1948 y «Conversación C. Behn con Artajo», 9-8-1948»; NARA, RG 59 DF 852.00/7-2648 «Policy Statement. Spain», 26-7-1948.

[30] A. MARQUINA: *Op.cit.* pp. 378 y 590-5.

© UNED.

ña desde 1952, con lo que se evitó que las islas fueran acaparadas por una sola potencia. Sobre la base de esta cooperación plena en la defensa occidental, el inicio de la década de los cincuenta constituyó para Salazar un periodo tranquilo en el ámbito exterior y de seguridad. Portugal se había convertido en aliado preferente de la gran potencia de Occidente.

Las consecuencias de este doble vínculo atlántico (con EEUU y la OTAN) fueron enormes. Primero, en política interior, porque dio legitimidad internacional a la dictadura de Salazar y dividió a la oposición al enfrentar a los comunistas con el resto de los grupos democráticos. La crisis del antisalazarismo se prolongó durante toda la década de los cincuenta. En segundo lugar, tuvo un impacto formidable sobre las Fuerzas Armadas portuguesas, ya que abrió una etapa de modernización profesional y técnica. La fuente de financiación fue la ayuda militar norteamericana, a través del Programa de Asistencia para la Mutua Defensa (MDAP) que comenzó a llegar a partir del acuerdo de 1951[31]. Para cumplir la tarea asignada en la OTAN (control de las líneas de comunicación marítimas en Europa Occidental y África Occidental, con misiones de lucha antisubmarina y patrulla del Atlántico Norte), Portugal debía modernizar su marina y su fuerza aérea, así como crear una nueva División básicamente aeronaval, moderna, que se convirtió en el patrón a imitar y foco de innovación; también mejorar la coordinación entre las tres armas, así como recortar y transformar su composición hasta lograr una fuerza militar más equilibrada. La historiografía portuguesa ha subrayado las múltiples repercusiones de estos cambios aparentemente técnicos. La institución militar, clave en la evolución política del Portugal contemporáneo, se replegó al ámbito profesional y no intervino durante algunos años en la vida política. Salazar salió favorecido: no hubo revueltas militares hasta 1961, coincidiendo con el inicio del problema colonial. Sobre todo, las innovaciones militares desencadenaron transformaciones que, como una «bola de nieve», aceleraron la modernización de Portugal. La nueva generación de oficiales formada en EEUU y en la OTAN, de mentalidad tecnológica y en teoría apolítica, adquirió nuevos valores, de eficacia y competencia profesional. Cambiaron su mentalidad en el contacto con sociedades más modernas y libres, lo que les hizo ver la conveniencia de introducir cambios liberalizadores en Portugal. Esta «generación OTAN», antecesora de los tecnócratas, fue el primer grupo que, ya en los años cincuenta, rompió con la mentalidad corporativa, rural, jerárquica y tradicional del Estado Novo. Además, la nueva tecnología introducida en las dotaciones de las FFAA, junto con las formas organizativas y de gestión que comportaba su manejo, pasaron a la industria de defensa portuguesa y terminaron incidiendo en todo el sector terciario portugués (informática, electrónica, etc.). Desde las FFAA se transmitió a la sociedad portuguesa la necesidad de una mayor formación técnica del país, lo que estimuló reformas en el sistema educa-

[31] Como en 1948, con el ERP, Portugal no solicitó inicialmente la ayuda del MAP, que no se aprovechó más por la resistencia económica de Salazar. Vid. MARCOS, D.: *Op.Cit.* pp.123 y 140.

tivo. También la eficacia militar en las guerras coloniales tuvo mucho que ver con estos cambios[32].

La ayuda para la reconstrucción económica recibida por Portugal a través del Plan Marshall y la OECE tuvo un efecto parecido. Es cierto que fue modesta en comparación con las cifras otorgadas a otros países y que, por las reticencias de Salazar, sólo empezó a fluir a partir de 1950. Se recibieron unos 54 millones de dólares (apenas el 0,8% del programa), pero resultó suficiente para ayudar a estabilizar la situación financiera y reducir el déficit balanza de pagos. El gobierno se vio obligado a empezar a desmantelar controles sobre la producción y el comercio y a hacer previsiones económicas a 5 años, primeros pasos hacia una mayor racionalización económica del Estado y un avance hacia la internacionalización de la economía. Quienes trabajaron en estas instituciones (economistas, funcionarios) pudieron airearse del rancio nacionalismo impuesto por la dictadura. Además, desde la OECE Portugal pudo acceder sin problemas a la Unión Europea de Pagos en 1950 y al Acuerdo Monetario Europeo en 1958[33].

Por lo que se refiere al proyecto de integración europeo que dio lugar a la CEE, Salazar siempre lo rechazó por su supranacionalidad, por la falta de fe en su éxito y por las exigencias políticas. Portugal quedó fuera de la UEO, el Consejo de Europa, la CECA y por supuesto la CEE, a pesar de que desde 1952 comenzó la reorientación de su comercio hacia los países de este bloque, de donde también llegaban el grueso de las remesas de la emigración y el turismo, tan importantes para el país. Salazar prefirió seguir en la órbita británica aunque sus principales socios comerciales no fueran ya los países anglosajones: en 1959 Portugal participó en la EFTA, una zona de libre comercio —con plazos para el desarme arancelario— y libertad de relaciones aduaneras con terceros países o colonias, que no imponía condiciones políticas[34]. Sin embargo, todo esto no supuso el fin de la apuesta por un modelo económico nacionalista. No fue hasta finales de los cincuenta cuando los nuevos tecnócratas (como Marcelo Caetano), formados en la onda de los cambios antes descritos, se plantearon la necesidad de una modernización del modelo productivo y la definitiva inserción de Portugal en la economía europea. En ese sentido, al igual que para España, los cincuenta fueron de transición.

En estos años, la meta de Salazar no había variado, seguía siendo la autonomía nacional a partir de la retención de las colonias y la puesta en valor de sus recursos. Por eso, en cuanto comenzaron los problemas coloniales con India, se

[32] Vid. TELO, A.J.: *Portugal e a NATO… Op.Cit.* pp.225 y ss.

[33] Vid. ROLLO, F.: *Op.cit.* pp. 673 y ss.

[34] A. J. TELO: «Portugal y la integración europea, 1945-1974» en *Ayer,* nº 37 (2000), pp.290-293; JIMÉNEZ, J.C.: «Portugal ante el proceso de integración europea», *Revista Universitaria Española,* 4 (2004), pp.131-153; PEREIRA, P.C.: *Portugal e o Início da Construção Europeia (1947-1953)*. Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros-I.D., 2006; LEITÃO, N. A.: *Estado Novo, Democracia e Europa, 1947-1986*, Lisbon, Imprensa de Ciências Sociais, 2007.

© UNED.

pusieron de manifiesto los límites de su compromiso y solidaridad occidentales. En 1953, Nehru, que desde 1947 había intentado negociar con Salazar sobre los enclaves portugueses, reclamó cerrar de una vez ese proceso. Lisboa se negó (promulgó la Ley Orgánica de Ultramar) y «voluntarios» indios ocuparon en 1954 Dradrá e Nagar Aveli, del distrito de Damão. Como Salazar consideró que la actitud de EEUU de no intervención en este asunto y en el de Macao (colonia perjudicada por el embargo económico norteamericano a China) había sido poco leal, se abrió un clima de frialdad y desconfianza que agrió las relaciones bilaterales hasta el final de la década. A partir de ese momento y hasta 1971, Salazar utilizó todas las negociaciones sobre el uso de las Azores para obtener el apoyo explícito de EEUU a los intereses coloniales de Portugal y limitó en lo posible la duración de las renovaciones. El pico de la tensión con Washington se produjo durante la presidencia Kennedy, en la crisis de 1961[35].

Así mismo, consciente de las limitaciones de la OTAN y de Washington para proteger el imperio, Salazar siguió buscando más apoyos parciales en países amigos o cuyos intereses fueran compatibles. Mantuvo, por ejemplo, una línea pro-árabe hasta 1956 (tampoco reconoció a Israel en 1949) por razones similares a las de Franco: captar futuros votos en Naciones Unidas y apoyos en el tema India y Macao[36]. Pero, sobre todo, siguió pensando en un Portugal ligado a España (cuya amistad siguió cuidando) que, con su proyección en África y América, funcionara como una tercera fuerza autónoma en el occidente europeo, un bloque regional atlántico —en cooperación con la Commonwealth— alternativo a los proyectos de integración europea continentales de motor franco-alemán. El gran paso en este sentido fue la firma en 1953 del Tratado de Amistad con Brasil, que establecía un régimen de consulta previa entre los dos gobiernos sobre temas de política internacional e interés mutuo vinculados a los espacios americano e ibérico. Su primer logro fue la creación de un grupo de respaldo de cara a la admisión de Portugal en Naciones Unidas, pero sobre todo garantizó el apoyo brasileño al colonialismo portugués hasta 1974[37].

Finalmente, la entrada en la ONU en 1955, lejos de cerrar la normalización diplomática de Portugal, abrió la campaña internacional más dura que tuvo que

[35] OLIVEIRA, P. A.: *Op.cit.* pp.77 y ss. y RODRIGUES, L. N.: *Salazar-Kennedy: a crise de uma aliança*. Lisboa Notícias 2002.

[36] Vid. FRANCO, M.: «O melindre do problema sionista. Relações Portugal-Israel, 1947-77», *Relações Internacionais,* 11 (sep 2006) pp.61-66; ABADI, J.: «Constraints and Adjustmentes in Portugal's Policy toward Israel» en *Middle Eastern Studies,* V. 40, 5 (sept 2004) pp.83-108; MARTINS, F.: «"E evidentemente muito embaracõso tomar poscição": Portugal e a Crise do Suez de 1956», *Relações Internacionais,* 12, (2006) pp.99-118.

[37] También se beneficiaron los grupos políticos conservadores brasileños y la colonia portuguesa, que consiguió un régimen casi equivalente a la doble nacionalidad. Salazar aprovechó la percepción brasileña de que el medio para relacionarse con África era la intermediación portuguesa: Brasil como modelo de *democracia racial* y de la especificidad de la colonización portuguesa. Vid. MACHADO DOS SANTOS, L. C.: *Op.Cit*. pp. 60 y ss.; MARTINS, F. y FARÍA, P. L.: «Um Primeiro Passo no Bom Caminho. O Tratado de Amizade e Consulta, 16-11-1953» en VVAA: *Tratados do Atlântico Sul. Portugal-Brasil, 1825-2000*. Lisboa, Ministerio dos Negócios Estrangeiros, 2006.

soportar el *Estado Novo* desde su creación por el encastillamiento colonialista de Salazar. La descolonización, una marea histórica imparable, y el ingreso masivo de los nuevos países independientes alteraron los viejos equilibrios entre bloques geográficos en la ONU. En consecuencia, desde finales de la década de los cincuenta, Salazar se vio obligado a diversificar aún más sus relaciones exteriores y a cultivar más amistades de conveniencia (Sudáfrica, Rodesia, pero también Francia y la RFA) para paliar su soledad diplomática y, desde 1961, para conseguir armamento, apoyos político-diplomáticos y estratégicos en sus guerras coloniales. Inició así la senda hacia una política más autónoma en relación con EEUU que culminó en la década de los sesenta.

Para España, en cambio, la vinculación con el engranaje de Naciones Unidas desde 1950 resultó muy positiva[38]. Aparte del ingreso en los organismos especializados, se aceleró el intercambio de embajadores con los principales países occidentales. Todos se volcaron en recuperar el tiempo perdido desde 1946 para dar la vuelta a unas relaciones bilaterales muy frías y enrarecidas por viejos contenciosos: exiliados republicanos en Francia, caso Degrelle con Bélgica, bloqueo de bienes alemanes, Gibraltar, etc. Desde mediados de 1951 también se abrieron los contactos para el definitivo acercamiento hispano-norteamericano: Washington buscaba algún tipo de arreglo que permitiera la instalación de bases militares, ya sin condiciones político-diplomáticas, aunque en principio sí económicas. Pronto se empezó a negociar un convenio bilateral y se libraron los primeros créditos públicos norteamericanos. Con la previsible consecución de un vínculo estable con EEUU, los alentadores pasos en la negociación de un Concordato y los avances en las relaciones con algunos países europeos (como Italia o Alemania) la diplomacia franquista cobró confianza y se permitió presentar una primera propuesta a Londres para la devolución de Gibraltar, gestionar la reintegración de España en la administración de Tánger o alentar el nacionalismo magrebí contra Francia. También intentó dotar de contenidos políticos a la hasta entonces liviana política árabe (gira de 1952 Oriente Medio de Artajo) ligándola al proyecto de una nueva política mediterránea que incluía Italia, Grecia, Turquía y Portugal, más un posible pacto militar regional. Finalmente en 1953, casi coincidiendo con el tratado luso-brasileño, se lanzó el proyecto de creación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones. A diferencia de aquél, ésta no tuvo plasmación institucional y suscitó siempre el rechazo de Lisboa, aunque para prepararla se impulsaron las relaciones culturales, convenios de doble nacionalidad y el acercamiento a las nuevas organizaciones regionales americanas[39].

---

[38] JIMENEZ REDONDO, J. C. «La península ibérica entre el fin de la Cuestión Española y la guerra fría» en LLEONART, J. A. *España y la ONU-V (1951)* CSIC, Madrid, 1996, págs. 83 a 123; PARDO, R.: «La salida del aislamiento: la década de los cincuenta» en MATEOS, A. (ed.): *La España de los cincuenta*. Madrid, ENEIDA, 2008, pp. 109-134.

[39] Vid. LABARTA, C.: *British Foreign Policy towards Spain, 1950-1961*, (Tesis doctoral s.p.) St. Antony's College, Oxford, 1999; YBARRA, M. C.: *España y la descolonización del Magreb: rivalidad hispano-francesa en Marruecos, (1951-1961)*, Madrid, UNED, 1998; GONZÁLEZ CALLEJA, E. y PARDO, R.: «de la solidaridad ideológica a la cooperación interesada (1953-1975)», en PÉREZ HERRERO, P. y TA-

© UNED.

Unos meses antes, en agosto de 1953, se había firmado el Concordato, que ratificaba la relación privilegiada establecida entre la Iglesia y el Estado franquista desde 1939 (estado confesional y múltiples prerrogativas para la Iglesia Católica con la excepción del derecho de presentación de obispos) a cambio del definitivo aval político de Roma a la dictadura[40]. En septiembre se rubricaban unos *Executive Agreements* con EEUU, de carácter casi exclusivamente militar y con la mínima categoría política. Se ofrecía ayuda militar y una compensación económica mínima (ya sin exigencias de liberalización económica) para garantizar el uso de las bases militares. Franco quebraba por segunda vez (trece años después de Hendaya) la tradicional neutralidad española. El país quedaba integrado en el sistema defensivo occidental (frente al peligro soviético), aunque con precariedad (fuera del club OTAN) y a cambio de una humillante cesión de soberanía. Los acuerdos no aportaban garantía de mutua defensa, como en el caso portugués. EEUU lograba bases aéreas (Torrejón, Morón, Zaragoza, activas desde 1958), aeronavales (Rota, desde 1960) e instalaciones diversas para sus FFAA y para la OTAN indirectamente. Frente a las garantías exigidas por Salazar, Franco concedía casi total libertad para la activación de las bases y jurisdicción militar propia para los militares de EEUU, al margen de la justicia española, amén de todo tipo de privilegios fiscales, autonomía de movimiento y de cambios en la composición de sus fuerzas[41].

Más allá del valor disuasorio frente a cualquier enemigo (Marruecos, por ejemplo), los acuerdos no suponían la asistencia suficiente como para poner al día las FFAA españolas que, a diferencia de las portuguesas, nunca llegaron a estar preparadas para afrontar una guerra en solitario. Sin embargo, ayudaron a modernizar los tres ejércitos españoles: formación de mandos, adquisición y manejo de material militar avanzado, asimilación de métodos y conceptos estratégicos occidentales, etc. Las contrapartidas de ayuda económica tuvieron como objetivo evitar un colapso económico que pusiera en riesgo la estabilidad interna y, por tanto, el uso de las bases. Los 465 millones fijados para los cuatro primeros años se usaron casi exclusivamente para la construcción de las instalaciones e infraestructuras vinculadas a ellas, con efectos similares a los descritos para el Plan Marshall en Portugal. En el ámbito político, supusieron un espaldarazo para la

---

BANERA, N. (coords.): *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIETI/OEI, 1993, pp. 137-180.

[40] La diplomacia católica franquista no tiene equivalente en el Salazarismo. Las relaciones del Vaticano con el *Estado Novo* fueron buenas desde la firma del Concordato de 1940 (separación Iglesia-Estado, con cesiones a la Iglesia en derecho familiar y educación católica de la escuela pública), pero se tensaron desde 1947 por el tema del Patronato portugués de Oriente. Pese al anticomunismo común, desde 1945, siguieron lógicas diferentes al aceptar Roma la democracia, defender la cooperación en organismos internacionales, la integración europea y, sobre todo, la descolonización, lo que suponía «indigenizar» las iglesias de los nuevos países independientes, empezando por India. Vid. CARDOSO, B.: *Salazar e o Vaticano.* Lisboa Imprensa de Ciências Sociais 2006.

[41] A.VIÑAS: *Los pactos secretos de Franco con EEUU*. Barcelona, Grijalbo, 1981 y *En las garras del águila. Los pactos con EEUU de F. Franco a F. González, 1945-1995*. Barcelona, Crítica, 2003; MARQUINA, A.: *Op.Cit.* pp. 352-353, 418-44 y 485; TERMIS, F.: *Renunciando a todo. El régimen franquista y los EEUU desde 1945 a 1963*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.

dictadura. Washington se desmarcaba definitivamente de los europeos e iniciaba lo que F. Termis describió como una «amistad estable» con el Franquismo, para decepción de la oposición antifranquista. En el ámbito diplomático, los pactos allanaron la incorporación de la España franquista a diversos organismos internacionales, incluida la ONU en 1955. Hasta 1957 el Régimen se permitió mantener abierta una línea diplomática antieuropea cuyo más claro exponente fue la política marroquí y árabe. La enfermedad del nacionalismo y del aislacionismo español que tanto preocupaba en Washington no empezó a remitir hasta la descolonización marroquí y, sobre todo, la llegada de Fernando Mª Castiella a Exteriores. No obstante, aun sin estar en la OTAN, la España de Franco mantuvo incólume desde 1953 su encaje occidental y apenas se permitió discrepar de las posiciones diplomáticas norteamericanas. Las divergencias sólo surgieron en temas menores y sobre todo con motivo de las renegociaciones de los Pactos, ya en la década de los sesenta.

En conclusión, Franco y Salazar lograron adaptarse al nuevo contexto internacional de posguerra sin alterar apenas su sistema político y sin perder sus colonias. Ambos dictadores marcaron muy de cerca la política exterior y desconfiaron de sus respectivos servicios diplomáticos. Sus estrategias hasta 1955 no fueron tan distintas, aunque Salazar, sin el estigma fascista, se benefició mucho de su privilegiada relación histórica con Gran Bretaña y del extraordinario valor estratégico de las Azores. En contra de sus intuiciones nacionalistas, cedió a la presión del núcleo más pro-occidental de sus militares y diplomáticos y accedió a que Portugal participase en organizaciones y acuerdos internacionales para no perder oportunidades y para eludir un ostracismo similar al de la España franquista; de la misma forma terminó otorgando a EEUU el uso militar de Lajes en tiempos de paz. Pero sus reticencias ideológicas impidieron que Portugal pudiera obtener más beneficios de su reinserción internacional, sobre todo en el ámbito económico. Franco sacó partido de las necesidades de reconstrucción europea; sin embargo, a pesar de su mayor pragmatismo y sus menores escrúpulos en temas de soberanía, no consiguió romper el veto político europeo ni enganchar políticamente con EEUU hasta que el curso de la Guerra Fría lo hizo inevitable. Ambos regímenes utilizaron políticas de acompañamiento basadas en lazos histórico-culturales reinterpretados en clave anticomunista: Brasil y España en el caso portugués, la amistad iberoamericana y árabe en el español; en cambio la baza católica fue exclusiva del Franquismo. La situación portuguesa resultó muy cómoda hasta 1953-54, cuando Salazar comprendió que ni la OTAN ni EEUU serían apoyos fiables para mantener el imperio portugués, objetivo por excelencia de su proyecto nacional y de su concepción diplomática. Este fue el gran elemento diferenciador: Franco nunca estuvo dispuesto a correr demasiados riesgos por las colonias africanas. Pronto los caminos de Madrid y Lisboa empezaron a separarse: una definitiva alineación española con las posiciones diplomáticas de Washington hasta 1975, frente a una política cada vez más desconfiada de Salazar hacia EEUU por las contradicciones de su política africana de Washington.

© UNED.