

Facoltà di Scienze Politiche  
Cattedra di Storia delle Relazioni Internazionali

**LA SPAGNA NELLA POLITICA DI SICUREZZA  
OCCIDENTALE**

*Dal Patto di Madrid fino all'entrata nell'Alleanza Atlantica*

Relatore

Prof. Federico Niglia

Candidato

Maria Chiara Properzi

Matr. 065552

Anno Accademico 2012/2013

# **LA SPAGNA NELLA POLITICA DI SICUREZZA OCCIDENTALE**

*Dal Patto di Madrid fino all'entrata nell'Alleanza Atlantica*

**INTRODUZIONE** .....p.3

**I capitolo: ESPAÑA TIENE QUE ESPERAR SENTADA A SU PUERTA**

**1.1 “Inside Fascist Spain”** ..... p.5

- “Neutralidad Activa” ..... p.6
- Le conferenze di Yalta, San Francisco e Potsdam ..... p.9
- La risoluzione 39 (I) del 12/12/1946 e la frontiera hispano-francese ..... p.13

**1.2 The Sinews of Peace** ..... p.15

- La Dottrina Truman ..... p.16
- Il Piano Marshall ..... p.19

**II capitolo: LA COSTRUZIONE ATLANTICA E IL PACTO DE MADRID**

**2.1 Dal Patto Atlantico all'organizzazione Atlantica** ..... p.25

- Il Patto di Bruxelles ..... p.25
- Pentagon Talks e la Risoluzione Vandenberg ..... p.28
- Guerra di Corea e la revisione della strategia globale statunitense ..... p.32
- Il fallimento del progetto Plevin e la strutturazione della NATO ..... p.34

**2.2 La primera ayuda económica e la “massive retaliation”** ..... p.37

- Lo spanish lobby e l'aiuto economico statunitense ..... p.37
- 1953: Eisenhower e la rappresaglia massiccia ..... p.41

**2.3 El Pacto de Madrid e la fine dell'isolamento** ..... p.43

- 26 settembre 1953 ..... p.43
- 1955 -1957 : dall'ONU all'OPUS DEI ..... p.49

**III capitolo: FINE DELL'ANACRONISMO STORICO**

**3.1 Il rinnovo dei Patti di Madrid** ..... p.56

- Fernando María de Castiella Maíz: dalla Crisi Cubana all'Affare Matesa ... p.56
- Kissinger , Gregorio López-Bravo e il 6 agosto 1970 ..... p.59
- 1973: Kissinger Segretario di Stato e Laureano López Rodó Ministro degli Esteri ..... p.62

- “La última ronda de negociación” del regime franchista ..... p.63

**3.2 Lineamenti di una Transizione** ..... p.65

- Ley para la Reforma politica ..... p.65
- Il governo Suárez e la firma del Trattato NATO ..... p.67
- Real Decreto 214/1986:“¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?” ..... p.70

**CONCLUSIONE** ..... p.72

**BIBLIOGRAFIA** .....p.73

## ***INTRODUZIONE***

L'oggetto di questa ricerca è quello di analizzare i tempi e le modalità che hanno permesso la partecipazione spagnola all'interno dell'Alleanza Atlantica. Nell'analisi di questo percorso storico, analizzeremo in particolar modo i rapporti intercorsi tra la Spagna franchista e le varie Amministrazioni statunitensi, concentrandoci soprattutto sui Patti di Madrid del 1953. In questa nostra analisi escludiamo, pertanto, qualsiasi considerazione sulla costruzione europea e le sue relazioni con la Spagna; metteremo da parte l'analisi della relazioni estere del regime franchista rispetto alla Santa sede e al tema della decolonizzazione nel Nord-Africa.

Nel capitolo *España tiene que esperar sentada a su puerta*, nel primo paragrafo esamineremo dapprima la posizione spagnola durante la seconda guerra mondiale; passeremo poi ad analizzare come la "questione spagnola" fu trattata nel corso delle Conferenze di Yalta, San Francisco e Potsdam; in seguito analizzeremo gli effetti della risoluzione 39 (I) del 12/12/1946 dell'Assemblea Generale dell'ONU, nonché la chiusura del confine ispano-francese da parte del Governo di Félix Gouin. Nel secondo paragrafo, invece, osserveremo il contesto internazionale e la seguente polarizzazione del sistema, analizzando le ragioni che portarono alla Dottrina Truman e al successivo Piano Marshall, con la conseguente esclusione della Spagna.

Nel capitolo *La costruzione atlantica e il Patto di Madrid*, nel primo paragrafo partiremo dal contesto internazionale, analizzando il percorso che portò prima alla firma dell'Alleanza Atlantica, per poi arrivare ad esaminare l'influenza della Guerra di Corea nella strutturazione della NATO. Nel secondo paragrafo osserveremo come attraverso gli sforzi dell'"*inspector*" Lequerica e l'influenza del cosiddetto "*spanish lobby*", la Spagna franchista riuscirà ad ottenere il primo aiuto economico statunitense, al di fuori degli aiuti compresi dell'European Recovery Program. Nel terzo paragrafo, invece, presenteremo sia la firma che le condizioni del Patto di Madrid tra la Spagna franchista e gli Stati Uniti, sia gli effetti del rimpasto governativo del 1957 che portò sulla scena politica alcuni appartenenti all'Opus Dei.

Nel capitolo *Fine dell'anacronismo storico*, nel primo paragrafo, faremo riferimento alla “negoziante e rinegoziante degli accordi ispano – americani”<sup>1</sup> del 1963, 1970 e del 1976, analizzando soprattutto l’operato del primo Consigliere e poi Segretario di Stato Henry Kissinger. Nel secondo paragrafo tratteremo in via generale la transizione spagnola, esaminando la *Ley Para la Reforma Política* e il peso della transizione democratica ai fini della delimitazione delle linee guida della politica estera spagnola; successivamente parleremo delle considerazioni che portarono il governo di Calvo Sotelo alla firma del Trattato di adesione all’Alleanza Atlantica e all’organizzazione militare integrata; nella parte conclusiva analizzeremo il successivo referendum popolare del 1986 sulla “convenienza della permanenza spagnola nell’Alleanza Atlantica nei termini accordati dal Governo”<sup>2</sup>.

## ***1***

---

<sup>1</sup> Viñas, A, «La negociación y rinegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 25, 2003, pp. 83-108

<sup>2</sup> RDL 02/1986, de 7 de Febrero, BOE núm. 33

## ***ESPAÑA TIENE QUE ESPERAR SENTADA A SU PUERTA***

### ***1.1 “Inside fascist Spain”***

Durante la seconda guerra mondiale l'immagine di Franco, e dei franchisti, appariva nel peggiore dei modi. Il sostegno del Caudillo alle potenze dell'asse, la “non belligeranza” e poi successivamente la “*neutralidad activa*”<sup>3</sup>, costituivano un serio problema per il regime di Franco, considerato come uno di quei regimi fascisti da combattere e abbattere. Significativa è la posizione della politica nordamericana di fronte al governo spagnolo che, nel corso della seconda guerra mondiale seguì tre fasi<sup>4</sup>. La prima, dal 1942 al 1943 fu una fase moderata la cui unica richiesta fatta da Washington nei confronti di Madrid era quella di mantenersi fuori dal conflitto mondiale. La seconda del 1944, nella quale cresce la pressione fatta dai diplomatici statunitensi che cercavano di forzare una serie di cambi nella politica interna franchista al fine di ottenere una svolta democratica. Nella terza fase, in corrispondenza con gli ultimi mesi del conflitto, fu un'intensificazione della seconda, fino al tentativo di forzare il governo spagnolo ad entrare nell'orbita degli alleati.

Se dal canto suo Franco, prima con la creazione delle *Cortes Españolas* nel 1942, poi con la promulgazione del *Fuero de los Espanoles* nel 1945, la successiva *ley de referéndum nacional* ed infine con il rimpasto di Governo, cercava di operare dei cambiamenti di facciata, la percezione spagnola al di là dell'Atlantico era ancora manifestamente negativa. Infatti, l'immagine che imperversava nei governi Alleati, soprattutto in quello statunitense e francese, e ancor di più la considerazione negativa delle opinioni pubbliche, erano ancora segnate dalla pellicola di attualità apparsa nel 1943 con il titolo “*Inside fascist Spain*”, la quale rappresentava la Spagna come un regime fascista, aiutato e supportato dalla Germania<sup>5</sup>.

Dopo la guerra, nel biennio 1945-1946, non si può dire che l'immagine del regime negli Stati Uniti fosse tanto cambiata, questo inevitabilmente si riflesse anche nella politica ufficiale. Lo stesso Presidente Truman, fermamente antisovietico, fu sempre un antifranchista convinto. Questa sua posizione fermamente negativa nei confronti del

---

<sup>3</sup> Espadas Burgos, Manuel, *Franquismo y Política Exterior*, Madrid, Ediciones Rialp, 1988, p. 157

<sup>4</sup> Payne, Stanley G., “Los Estados Unidos y España: Percepciones, imágenes e intereses”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, p. 159

<sup>5</sup> La diffusione di questo documentario provocò, come era immaginabile, una protesta diplomatica ufficiale da parte di Madrid.

regime di Franco dipendeva anche dalla sua fede cattolica protestante. Truman era un battista e in molte occasioni ufficiali non nascose la sua opposizione nei confronti di un regime che operava, all'interno del territorio spagnolo, una discriminazione religiosa. D'altra parte egli era solito dire che "un battista non può essere sepolto legalmente in Spagna". Difatti, lo stanziamento di aiuti del 1950 dipese essenzialmente dagli sforzi di alcuni senatori statunitensi, sotto consiglio di tecnici del Pentagono, che riuscirono a far approvare un credito pari a 100 milioni di dollari senza l'avallo presidenziale.

Passiamo ora ad esaminare più specificatamente sia la posizione spagnola che quella statunitense.

- ***“Neutralidad Activa”***

Dal primo ottobre 1943 la Spagna si era dichiarata ufficialmente neutrale, con il fine di poter ottenere una miglior disposizione statunitense nei propri confronti, ora che le sorti del conflitto già presagivano la vittoria degli Alleati.

La situazione che il governo si trovava a gestire all'interno del paese, nel 1944, era stata specialmente "incómoda", come ricorda Manuel Espadas Burgos. Lo stesso Franco ricorderà molto tempo dopo che l'ultimo anno di guerra fu decisamente il più teso. Egli era preoccupato di poter sperimentare, soprattutto ora che lo sbarco in Normandia e l'avanzata sovietica erano realtà, all'interno dei propri confini l'insurrezione di gruppi di guerriglia urbana come già stava avvenendo in paesi ex fascisti come l'Italia, la Grecia, la Jugoslavia e la Francia. Il governo era, dunque, cosciente della difficile situazione che si profilava e comprendeva la necessità non solo di mostrare una maggiore collaborazione con gli Alleati, ma anche l'esigenza di "lavare le colpe del passato"<sup>6</sup> e ristabilire un'immagine più presentabile del regime nei confronti dei vincitori. Proprio per questo, nei primi mesi del 1944 si cominciavano ad esaudire i desideri delle potenze Alleate con una serie di atti unilaterali che cercavano di sganciare l'immagine della Spagna dalle potenze dell'Asse<sup>7</sup>. Tutto ciò spinse lo storico e ispanista

---

<sup>6</sup> Espadas Burgos, Manuel, *Franquismo y Política Exterior*, Madrid, Ediciones Rialp, 1988, p. 158

<sup>7</sup> Quindi, prima si ratifica la svolta verso la neutralità il 3 febbraio; successivamente si chiederà alla Germania il ritiro della *Legión Azul*; il 2 maggio si garantiva agli alleati la limitazione dell'invio di tungsteno alla Germania e poco dopo si accettava la chiusura del consolato tedesco a Tangeri facendo anche delle promesse, relativamente al controllo dei movimenti dei membri dei servizi segreti tedeschi in Spagna.

– nonché l’allora ambasciatore degli Stati Uniti a Madrid – Carlton Hayes ad affermare che la Spagna mostrava una neutralità “*benévola*”<sup>8</sup>.

Nonostante questa constatazione, il termine delle missioni diplomatiche dell’ambasciatore statunitense e del suo collega britannico – Sir Samuel Hoare – alla fine del 1944, fecero intendere a Franco che i cambiamenti avvenuti nella gestione della posizione spagnola all’interno del conflitto non erano stati sufficienti a garantire al proprio regime la sopravvivenza. Per questo motivo, il Ministro degli Esteri, José Félix de Lequerica, attraverso il proprio ambasciatore nel Regno Unito – Jacobo FitzJames Stuart, il XVII duca d’Alba– cercava di far comprendere al governo britannico che la Spagna non si era mai compromessa nel conflitto mondiale e che la non belligeranza era stata solamente uno “stato di allerta”<sup>9</sup> che non aveva di certo turbato l’atteggiamento di neutralità del regime. Il compito rimesso nelle mani del Duca d’Alba si presentava come una missione difficile, perché – come ebbe modo di sottolineare il diplomatico – le poche notizie da lui ottenute su fatti riservati della guerra erano subito trasmesse all’ambasciata tedesca a Madrid. Da parte statunitense, il Presidente Roosevelt in una nota al nuovo ambasciatore in Spagna – Norman Armour – si affrettava a comunicare che “non ci sarebbe stato posto nelle Nazioni Unite per un governo fondato su principi fascisti”<sup>10</sup>.

Quindi, il regime ancora una volta cercava di operare dei cambiamenti di facciata per poter “lavare” via i simboli più vistosi che potevano screditare l’immagine spagnola nella nuova era delle relazioni internazionali.

Così, il 17 luglio 1945 viene promulgato il “*Fuero de los Españoles*”<sup>11</sup> approvato per acclamazione dalle Cortes, in una sessione nella quale Franco fece appello a due dei topoi tipici del suo regime: il ricordo del passato glorioso della Spagna, di cui il suo Governo era un’espressione diretta; e il ricorso alla speranza di un futuro splendente, dove la Spagna era la nazione guida. Esso diveniva il testo fondamentale e “definidor”<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Espadas Burgos, Manuel, *Franquismo y Política Exterior*, Madrid, Ediciones Rialp, 1988, p. 159

<sup>9</sup> *Ivi*, p. 159

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 159

<sup>11</sup> Terza Legge fondamentale del regime, che sarà poi modificata con Legge Ufficiale dello Stato il 10 gennaio 1967.

<sup>12</sup> B. O. del E.- Núm. 199, 18 julio 1945, pp. 358-360.

dei diritti e doveri del popolo spagnolo che cercava di eliminare tutti gli aspetti negativi più vistosi del regime<sup>13</sup>.

Dopo la significativa eliminazione della obbligatorietà del saluto fascista, l'11 settembre 1945<sup>14</sup>, fino ad allora era considerato come l'iconografia stessa del regime, il 22 ottobre si promulgava un'altra legge, quella del referendum nazionale<sup>15</sup>.

Al di fuori di questi cambiamenti di sola facciata, il fatto che più di tutti mostrava la volontà del Caudillo di preservare il proprio regime presentando al di fuori dei confini nazionali un'immagine più moderata fu la nomina di un nuovo Ministro degli Esteri. Lecquerica, infatti, verrà sostituito con Alberto Martín Artajo noto per la sua militanza all'interno della famiglia politica dei cattolici. Egli si presentava come il personaggio giusto per un ricambio nel Dicastero degli Esteri e il giusto interlocutore per gli esponenti e i partiti di area cattolica in Europa, che all'indomani del secondo dopoguerra ottennero la vittoria negli esecutivi dei propri Paesi. Egli rappresentava il volto moderato di un regime che voleva recuperare un certo sostegno da parte delle potenze sia conservatrici che anticomuniste occidentali<sup>16</sup>.

Al termine della seconda guerra mondiale, dunque, Franco decise di riequilibrare il peso delle varie famiglie politiche dotando quella cattolica di uno spazio più importante. Egli era sensibile al nuovo sistema internazionale che avrebbe potuto alterare la natura del suo regime. Così, la Falange disponeva ancora di quattro ministeri, "Gobernación", Agricoltura, Giustizia e Lavoro. I cattolici guadagnavano due ministeri strategici, come quello dell'Educazione, in mano a Ibáñez Martín, e quello già citato degli Esteri. Mentre

---

<sup>13</sup> Si stabiliva l'eguaglianza di fronte alla legge, senza distinzione di classe (art. 3); il rispetto dell'onore personale e familiare (art. 4); il diritto a ricevere un'educazione e un'istruzione (art. 5); veniva garantita la protezione ufficiale della professione e pratica della religione Cattolica, nonché la protezione della libertà religiosa, tuttavia permettendo solamente alle manifestazioni pubbliche cattoliche la libertà di svolgimento (art.6); la libertà di pensiero era garantita, a condizione che essa attentasse ai principi fondamentali dello Stato (art. 12); la libertà di associazione era garantita per fini leciti e in accordo con quanto stabilito dalla legge (art. 16); allo stesso tempo gli articoli relativi alle libertà garantite – di pensiero, di corrispondenza, di residenza, di associazione e di libertà personale – potevano essere sospesi dal Governo, anche in maniera parziale, tramite decreto legge (art.35). Ma, l'aspetto più interessante è che non si trattava di diritti propri dei cittadini, in quanto persone fisiche, ma dei diritti concessi dal dittatore stesso, prefigurando una specie di costituzione ottriata, riassunta nella frase "vengo en disponer".

<sup>14</sup> Ángel Bahamnde e Jesús Martínez, *La construcción de la Dictadura (1939-1951)*, in Martínez, Jesús A. (ed.), *"Historia de España Siglo XX"*, 1ª ed, Madrid, Ediciones Cátedra, 1999 (3ª ed., 2007), p.41.

<sup>15</sup> Quarta Legge fondamentale del regime. Esso prevedeva la consultazione popolare per le Leggi Fondamentali del regime, ma sempre in una concezione prettamente paternalistica, dato che anche qui ritroviamo la formula secondo la quale è il dittatore a concedere questo diritto.

<sup>16</sup> Significativa è la frase con la quale Manuel Burgos sottolinea questa sostituzione: "El fin de la era azul o de los militares en la cartera de Exteriores era todo un símbolo de cara al mundo que emergía a la paz". Espadas Burgos, Manuel, *Franquismo y Política Exterior*, Madrid, Ediciones Rialp, 1988, p. 160.

i militari di Franco continuavano ad occupare i Ministeri della Marina, dell'Esercito e dell'Aeronautica.

Il peso concesso alle forze cattoliche non era volto a rivoluzionare il sistema, quanto a riformarlo nell'ottica del mantenimento del ordine precostituito. Per i cattolici disposti a collaborare con il regime, la possibilità concessa – far parte dell'esecutivo – significava che potevano cominciare a limare gli aspetti più vistosi del regime senza per questo metterlo in discussione.

- ***Le conferenze di Yalta, San Francisco e Potsdam***

Nonostante tutti gli sforzi compiuti dal regime, la dittatura doveva comunque affrontare una difficile opposizione all'estero. Questo aspetto era visibile soprattutto nell'ottica della nuova organizzazione internazionale. Infatti, le condizioni che cominciavano ad essere imposte dai possibili membri di quella nuova struttura – creata da chi aveva combattuto e vinto la guerra contro i regimi fascisti – non lasciavano molta speranza per la Spagna, anzi, era già palese che una volta insediata essa avrebbe potuto lanciare delle sanzioni contro il governo di Madrid. In questo scenario, le conferenze interalleate di Yalta e Potsdam, e tra queste anche la conferenza di San Francisco, disegnarono quello che sarebbe stato il ruolo della Spagna nel nuovo ordine internazionale che cominciava a farsi largo con il nome di “cuestión española”<sup>17</sup>.

La Conferenza di Yalta, tenutasi nell'omonima città ucraina nel febbraio 1945, fu la diretta conseguenza della prossima sconfitta tedesca. Essa, come afferma Di Nolfo, rappresentò un momento<sup>18</sup> e non un evento dominante rispetto ad un processo avviato già da tempo. In questa sede vennero affrontati temi molto importanti come il varo dell'ONU, la decisione di creare quattro zone di occupazione in Germania a scapito dell'unità territoriale; la questione polacca e la Dichiarazione sull'Europa liberata. Ai fini della questione spagnola essa ebbe due immediate conseguenze. Prima di tutto, molti settori dell'esilio politico spagnolo e straniero credevano che all'indomani di questa conferenza – che vedeva al tavolo negoziale Roosevelt, Churchill e Stalin – l'ora dei regimi fascisti in Europa fosse arrivata al capolinea. La seconda conseguenza per la Spagna fu il completo fallimento della strategia di avvicinamento ai vincitori

---

<sup>17</sup> S/RES/4(1946): risoluzione del Consiglio di Sicurezza avente come oggetto “La cuestión de España”

<sup>18</sup> Di Nuoscio, Ennio, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, Roma-Bari, Gius. Laterza & Figli, 2002, (6° ed., 2012), p. 194

occidentali. Piano questo molto caro a Franco e portato avanti, con esito negativo dal Duca D'Alba. Come dimostra la corrispondenza del generale Franco con il proprio ambasciatore a Londra e il premier britannico, Winston Churchill, l'interesse del Caudillo era di arrivare alla firma di un accordo con la Gran Bretagna, impedendo un'alleanza tra le potenze occidentali e il nemico politico numero uno del regime spagnolo: “*la Rusia comunista*”<sup>19</sup>. La risposta di Churchill, in quel caso fu lapidaria, negava su tutti i fronti la possibilità che il “*gobierno de su Majestad*”<sup>20</sup> potesse prendere parte a un'alleanza contro quelli che, allora, erano considerati alleati.

Durante la conferenza che diede vita all'Organizzazione delle Nazioni Unite svoltasi a San Francisco, a partire dal 24 aprile 1945 e terminata il 26 giugno dello stesso anno, parteciparono in tutto 50 Stati. La Spagna non fu invitata a partecipare alla conferenza. A compensare l'assenza della Spagna ufficiale, ci fu la presenza – sebbene ufficioso – della Spagna dell'esilio. A Londra e in Messico erano aumentati i gruppi che credevano possibile il ritorno all'era repubblicana. Una delle formazioni più importanti, fu certamente la *Junta Española de Liberación*<sup>21</sup>, sotto la presidenza di Diego Martínez Barrio in questi anni cominciava a sviluppare un'intensa attività di propaganda tessendo una fitta rete di contatti sia con i membri del Governo sia dell'opinione pubblica nordamericana.

Nella seduta del 19 giugno 1945 si prestò molta attenzione alla “*cuestión española*”, grazie all'intervento del rappresentante messicano, Luis Quintilla, il quale con il suo atteggiamento rendeva palese l'appoggio che il Presidente Avila Camacho aveva per la Repubblica spagnola. La nota presentata da Quintilla sottolineava che le condizioni espresse nel futuro art. 4, per l'ammissione di nuovi membri, non dovevano essere applicate a quegli Stati i cui regimi erano stati instaurati grazie all'appoggio delle forze militari dei Paesi che avevano combattuto contro le “*Nazioni Unite*”<sup>22</sup>. La proposta messicana fu approvata e il ministero degli Esteri spagnolo rispose immediatamente con una protesta scritta contro quelle che venivano definite delle “*imputazioni ingiuriose*” fatte dal rappresentante messicano.

---

<sup>19</sup> *Ivi*, p. 162. Corsivo aggiunto.

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 162. Corsivo aggiunto.

<sup>21</sup> Costituita nel Novembre del 1943, essa elaborò anche un documento scritto in inglese, intitolato “*An appeal from Spanish Committee of Liberation To the San Francisco Conference*”, nel quale si denunciava il regime di Franco, che veniva considerato come un pericoloso contagio per tutti i paesi sudamericani.

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 166

Nel 1945, dal 17 al 25 luglio, cominciò un'altra importante conferenza interalleata a Potsdam. Il clima, rispetto a quello delle conferenze interalleate precedenti, era del tutto differente. A cambiare prima di tutto, era il tavolo negoziale: al posto di Roosevelt ora c'era Truman e Churchill, nel corso della conferenza sarà sostituito dal Clement Attlee; ma a cambiare fu soprattutto la facilità con la quale affioravano sospetti e recriminazioni rispetto alla gestione del futuro assetto mondiale. Venne confermata la divisione della Germania e stabilita una commissione alleata di controllo; venne fissato il confine tra Germania e Polonia; si predispose l'avvio dei negoziati di pace con le potenze minori dell'Asse; ed infine, fu costituito il Council of Foreign Ministers. Nei termini che considerava di capitale importanza, Stalin, introdusse nella discussione anche il tema della questione spagnola. Egli non poteva dimenticare la vicinanza della Spagna di Franco alle potenze dell'Asse e soprattutto il ruolo svolto da parte della Division Azul nell'invasione tedesca della Russia. Dunque, la posizione di Stalin era chiara: egli chiedeva a Truman un'attitudine ferma e decisa contro il regime del caudillo. Il segretario generale del Partito Comunista dell'URSS aveva preparato – per Truman e, l'allora ancora in carica, Churchill – un documento nel quale si richiedevano delle sanzioni immediate contro il regime spagnolo, basate su una triplice accusa: l'opinione secondo cui lo Stato franchista era stato imposto con l'aiuto della Germania e dell'Italia; l'idea per la quale il regime rappresentava un pericolo per le Nazioni europee e sudamericane; infine, il fatto che tale regime si manteneva con il Terrore.

La reazione di Churchill di fronte a questa proposta sovietica sarà di completa opposizione determinando, di fatto, la non presa di risoluzioni sul tema. Le argomentazioni a favore dell'archiviazione del tema della questione spagnola, nell'ambito della Conferenza di Potsdam, fatte da Churchill sono importanti. Esse sono utili al fine di comprendere la differenza nel modo di analizzare questo soggetto statale: da una parte abbiamo la lettura realista del problema – rappresentata dall'analisi di Churchill – mentre da parte di Truman si manifestava una lettura ideologica che allontanerà nel tempo un possibile avvicinamento tra Stati Uniti e la Spagna.

Churchill constatò che la condanna nei confronti del regime avrebbe potuto avere delle conseguenze di carattere opposto rispetto alle intenzioni sovietiche e nordamericane; tali sanzioni oltre a non essere in linea con il principio della *domestic*

*jurisdiction* erano una tattica sovietica per sviare l'attenzione dagli avvenimenti che si stavano manifestando nell'Europa centro-orientale.

Questa timida apertura da parte del primo ministro britannico nei confronti del Governo di Madrid venne interrotta dai risultati elettorali del 26 luglio 1945, che diedero un ampio margine di vittoria al Partito laburista e portarono alla carica di Primo Ministro Clement Attlee il quale – insieme al suo ministro degli Esteri Ernest Bevin – date le simpatie del Partito Laburista per la causa dei repubblicani spagnoli, questo trionfo rappresentava un peggioramento per le sorti del regime franchista.

Il testo finale della Conferenza di Potsdam era di certo più sfumato rispetto a quello presentato da Stalin. Nel comunicato del 2 agosto si affermava che l'accesso di nuovi soggetti all'interno delle Nazioni Unite sarebbe stato il frutto di una decisione dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza e relativamente alla questione spagnola, si affermava che gli Stati Uniti, URSS e Gran Bretagna non avrebbero appoggiato la candidatura del Governo spagnolo all'interno dell'ONU.

La risposta del governo spagnolo non si fece attendere. Oltre a definirsi meravigliato di quella specificazione nei confronti della Spagna franchista, il Governo rifiutava i criteri utilizzati giudicandoli “arbitrari e ingiusti”<sup>23</sup>. Si continuava dichiarando che la Spagna non mendicava un posto nelle conferenze internazionali, sottolineando il proprio spirito di pace e la buona volontà verso tutti i popoli. Già si faceva largo, negli ambiti politici spagnoli, la convinzione di aspettare il passaggio della tempesta, ben riassunta in queste parole del ministro degli Esteri Martín Artajo, che richiamano un proverbio arabo:

*“No tiene España sino esperar sentada a su puerta a que pase el cadáver de sus enemigos derrotados en 1939 [...] No podemos, pues, admitir que, cediendo a lo circunstancial y momentáneo de las campañas antiespañolas, se trate de hacer presión para cambios y reformas disintos de lo que aconseje nuestra propia reflexión.”*<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ivi, Traduzione propria.

<sup>24</sup> Viñas, A., *En las Garras del Águila*, Barcelona, Crítica, 203, p. 31

- ***La risoluzione 39 (I) del 12/12/1946 e la frontiera hispano-francesa***

La questione spagnola arrivò alle Nazioni Unite condizionata dalle risoluzioni della Conferenza di San Francisco e delle dichiarazioni fatte alle conferenze di Yalta e di Potsdam. Alla notoria opposizione del Messico, nell'autunno del 1945, si aggiunse anche l'ostilità di altri paesi ispanoamericani, come nel caso del Guatemala, Panamá e Venezuela. Sarà proprio la delegazione panamense che cercherà di fare pressione sul Consiglio di Sicurezza e sull'Assemblea Generale, al fine di ottenere un interesse da parte di questi due organi sul tema delle possibili sanzioni da applicare alla Spagna franchista.

Nella sessione delle Nazioni Unite dell'8 febbraio 1946, l'Assemblea Generale aggiunse nella propria agenda la proposta del delegato del Panamá, che richiedeva una risoluzione ufficiale da parte dell'Assemblea su quanto detto nelle conferenze di Yalta, San Francisco e Potsdam. Si richiedeva alle Nazioni Unite di tener conto dello spirito di queste conferenze, relativamente alle future relazioni con la Spagna franchista. Parallelamente a questo, cominciava la ritirata degli ambasciatori dal suolo spagnolo<sup>25</sup>. Significativo di questo nuovo fenomeno nei confronti della Spagna, sarà il ritorno dell'ambasciatore statunitense Armour a Washington il quale non sarà sostituito, lasciando la supervisione degli interessi nordamericani in Spagna al segretario di ambasciata, Philip W. Bonsal, noto per la sua vicinanza con i gruppi di opposizione franchista.

Solo nel 1946 si arriverà a una reale presa di posizione da parte delle Nazioni Unite sulla questione spagnola, ciò dipese dall'inflessibilità del rappresentante polacco che voleva una condanna ufficiale nei confronti del regime del Caudillo. Prima, con la sollecitazione del Consiglio di Sicurezza e la creazione di una commissione speciale di cinque membri<sup>26</sup> con il compito di osservare la situazione politica spagnola. Poi, con la trasmissione della materia all'Assemblea Generale, la quale approva con la risoluzione 39 (I) del 12 dicembre 1946 una condanna internazionale contro il regime di Franco escludendo categoricamente il governo spagnolo come membro degli organismi internazionali nati con le Nazioni Unite. Si prevedeva che, se non si fosse operato un cambio di regime in un periodo ragionevole di tempo, il Consiglio di Sicurezza avrebbe

---

<sup>25</sup>Gli unici ambasciatori a restare, in quel momento, saranno quelli del Portogallo, della Svizzera, dell'Irlanda ed il nunzio apostolico.

<sup>26</sup> Essi erano: Australia, Brasile, Taiwan, Francia e Polonia.

dovuto predisporre i mezzi necessari per “rimediare alla situazione”. Non da ultimo, si raccomandava ai paesi membri delle Nazioni Unite di ritirare immediatamente i propri ambasciatori e ministri plenipotenziari accreditati a Madrid<sup>27</sup>. Questa risoluzione rappresentava la massima espressione giuridica dell’isolamento spagnolo all’indomani del dopoguerra.

A questa situazione di isolamento internazionale va aggiunta anche la decisione del Governo francese del 1946 di chiudere la frontiera con la Spagna, a partire dal 1 marzo di quell’anno. La questione spagnola ebbe sempre un’intensità speciale in Francia come riflesso, sia della massiccia emigrazione dei dissidenti spagnoli al di là dei Pirenei, sia come espressione del profondo antifranchismo delle principali forze politiche francesi che si erano poste in contrasto con il governo di Vichy e che vedevano nel governo di Franco un “residuo” dell’ondata fascista che percorse l’Europa nel periodo tra le due guerre.

Anche questa volta, come avvenne nella dimostrazione di *Plaza de Oriente* del 9 dicembre 1946 contro la discussione della “cuestion” spagnola in seno all’Assemblea Generale dell’ONU, la decisione presa dal governo di Parigi ebbe come risultato quello di legittimare il regime del Caudillo in vaste componenti della popolazione spagnola. Solo nel 1947, la diplomazia francese iniziò a rettificare il proprio orientamento di politica estera nei confronti della Spagna. Questo mutamento rifletteva una serie di constatazioni: prima di tutto la stabilizzazione del potere di Franco e l’incapacità da parte dell’opposizione spagnola di presentarsi come reale alternativa alla dittatura, la necessità di porre termine ai danni provocati nell’economia francese dalla chiusura della frontiera; ma soprattutto l’adeguamento della politica estera francese al paradigma realista, abbandonando qualsiasi ipotesi ideologica<sup>28</sup>.

Nel gennaio 1948 il Quai d’Orsay e il Palazzo di Santa Cruz raggiunsero, dopo un mese di negoziazioni un accordo iniziale per porre termine al “cierre de frontera”. Le modalità del negoziato definirono una riapertura della frontiera scaglionata nel tempo e una volta terminato questo processo Francia e Spagna si sarebbero dovute riaccordare per firmare un accordo commerciale che ristabiliva una piena relazione bilaterale. La frontiera verrà aperta il 10 febbraio 1948, questa inaugurava un nuovo periodo nelle

---

<sup>27</sup> Espadas Burgos, Manuel, *Franquismo y Política Exterior*, Madrid, Ediciones Rialp, 1988, p. 172

<sup>28</sup> Martínez Lillo, Pedro, “La diplomacia española y el plan Marshall en el marco de las relaciones hispano-francesas (junio 1947-abril1948)”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 18, 1996, p. 157.

relazioni tra i due vicini. Ma, nonostante questo, esso non si tradusse mai – come nelle intenzioni del Caudillo – in vantaggi propriamente politici, con l’avvio di una normalizzazione di rapporti bilaterali.

Il superamento di questo isolamento, che come ricorda bene Pedro Martínez Lillo, non fu mai assoluto ma sempre parziale<sup>29</sup>, invece di diventare un supporto per il movimento antifranchista esterno, costituì le basi per il mantenimento del regime grazie ad una politica di potenza da parte dei governi stranieri. Sarà proprio lo scoppio della Guerra Fredda a offrire una possibilità di sopravvivenza al regime di Franco.

### ***1.2 The Sinews of Peace***

Il 5 marzo 1946, Winston Churchill invitato nell’ateneo di Westminster a Fulton, nel Missouri, tenne il famoso discorso “The Sinews of Peace” che passerà alla storia come il discorso in cui si fa riferimento, per la prima volta, alla “cortina di ferro”.

Churchill – nelle elezioni dell’estate del 1945 – aveva da poco perso la guida del Governo in seguito alla vittoria schiacciante del Partito laburista, ciò non aveva scalfito il prestigio personale del leader conservatore. Per queste ragioni le parole da lui pronunciate non potevano lasciare indifferenti le potenze occidentali. Quel discorso ci aiuta a comprendere come la coesione della “grande alleanza” – che aveva distinto il fronte degli Alleati durante la seconda guerra mondiale – era svanita. Le reali implicazioni, di questa constatazione storica, furono evidenti durante la Conferenza di Parigi, che si tenne dal luglio 1946 all’ottobre dello stesso anno. Essa trattò il tema dei trattati di pace con l’Italia, la Bulgaria, la Romania, l’Ungheria, la Finlandia e la miglior definizione dei confini tra l’URSS, la Polonia e la Germania; rappresentando, di fatto, l’ultimo atto della cooperazione postbellica.

Il Governo statunitense aveva cominciato a capire che doveva abbandonare il “Grand Design” rooseveltiano, postulava il mantenimento di un dialogo aperto con l’URSS rinunciando ad aprire un confronto sulla gestione della sua sfera di influenza, cercando di raggiungere un ragionevole compromesso. L’Amministrazione statunitense, allertata dai recenti sviluppi nell’area del Mediterraneo, abbandonava il Grande Disegno e cominciava a valutare le proprie azioni a livello internazionale secondo le indicazioni

---

<sup>29</sup> *Ivi*, p. 156

della Dottrina del Containment, esposta nel cosiddetto “lungo telegramma” dell’ambasciatore statunitense a Mosca: George Kennan.

Contenere, nell’ottica di Kennan, non significa stare inerti ma era sinonimo di una necessità di riorganizzazione dei propri rapporti internazionali, soprattutto con le nazioni europee, con l’obiettivo di dar vita a una collaborazione durevole. È sotto questo quadro teorico che dobbiamo analizzare le ragioni alla base della dottrina Truman e del Piano Marshall.

- ***La Dottrina Truman***

Nell’estate del 1946 emersero tre punti di frizione, nei quali l’azione russa innervosiva le amministrazioni occidentali, ed in particolare quella britannica. Essi erano il Medio Oriente, relativamente all’Iran; il Mediterraneo orientale, soprattutto per quanto riguardava la Grecia e la Turchia; ed infine quanto concerneva l’amministrazione delle zone di occupazione tedesche.

Le prime frizioni si manifestarono in Iran. In questo paese britannici e sovietici si erano spartiti il territorio – a partire dal 1941 nel corso dell’*Operazione Countenance* – con la previsione di lasciarlo al termine del conflitto. I britannici rispettarono quanto pattuito, mentre i sovietici non avevano intenzione di lasciare lo spazio occupato, cominciando a chiedere delle concessioni petrolifere. Oltretutto cominciarono ad approfittarsi di un movimento secessionista nato in Azerbaijan con il fine di sfidare la monarchia costituzionale dello scià Reza Pahlavi, per istituire un governo filo-comunista.

La seconda zona di scontro era nel Mediterraneo orientale, dove l’Unione Sovietica aveva cominciato a creare dei problemi sia nei riguardi della Turchia, sia relativamente alla gestione del movimento resistenziale in Grecia. In Turchia prese ad esercitare forti pressioni, affinché il governo turco autorizzasse l’installazione di basi militari, più specificatamente navali, richiedendo anche la modifica delle condizioni di accesso agli stretti<sup>30</sup>. I turchi si opposero a tali richieste e Stalin cercò di forzare la mano con una campagna di intimidazione<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Ovvero, la volontà sovietica era quella di modificare le condizioni previste nella Convenzione di Montreaux.

<sup>31</sup> Essa prevedeva sia lo stanziamento delle truppe sovietiche presso i confini della penisola anatolica sia stimolando le istanze secessioniste della minoranza curda

Anche in Grecia la situazione faceva temere una presa di posizione da parte sovietica. Il cosiddetto “accordo delle percentuali”<sup>32</sup> offriva ai sovietici il controllo della Romania in cambio del predominio britannico in Grecia. Questo accordo non aveva previsto, però, la formazione di un movimento resistenziale – quello dei soldati dell’ELAS, l’Esercito di Liberazione popolare – che dopo la fine del conflitto mondiale, si rifiutarono di deporre le armi cominciando a combattere contro le forze britanniche stanziate nella zona. Agli occhi della resistenza, la Gran Bretagna sembrava voler imporre un regime conservatore di fronte a una popolazione decisa a rivendicare la propria indipendenza. Nel marzo 1946 il governo sostenuto dai britannici indisse nuove elezioni generali, esse consegnarono la vittoria ai partiti di destra che rivendicarono la piena legittimità del mandato popolare. In questa situazione, però, i comunisti rappresentavano ancora una forza compatta che poteva ancora esercitare il controllo di ampi settori del paese riportando periodicamente numerosi successi contro le forze armate ufficiali, tanto che nel 1947 annunciarono la formazione di un governo democratico provvisorio.

Di fronte a questo scenario, l’ambasciatore britannico a Mosca, Frank Roberts, cominciava ad interpretare questi atteggiamenti sovietici come la diretta conseguenza di un piano espansionistico volto a sfidare l’influenza britannica nel mondo in quei territori che non erano direttamente soggetti agli interessi statunitensi. Anche il Ministro degli Esteri, Bevin, condivideva questa interpretazione, tanto che in un colloquio informale con i membri della stampa, il 1 gennaio 1946 affermava che:

“La Russia sta cercando di mettere una zampa sul collo della Turchia [...] e di bloccarla con l’altra zampa servendosi degli Stretti, in modo da guadagnare il controllo del paese e farlo diventare praticamente un suo stato satellite, costretto a fare una politica estera controllata dalla Russia”<sup>33</sup>

In questo momento la Gran Bretagna non solo doveva affrontare i problemi relativi alla sicurezza dei territori di sua competenza, ma stava vivendo una difficile crisi

---

<sup>32</sup> È rimasta nota in questo modo la conferenza bilaterale di Mosca dell’ottobre 1944 tra Stalin e Churchill. Roosevelt non partecipò all’incontro perché impegnato nella quarta campagna elettorale. Secondo l’interpretazione di Di Nolfo, le percentuali non vanno viste come il cinismo delle potenze vincitrici, quanto il riconoscimento dell’interesse altrui prima della firma dei trattati di pace.

<sup>33</sup> Hitchcock, William I., *Il continente diviso*, Roma, Carrocci editore, 2003, p. 79

economica che metteva seriamente a repentaglio la possibilità di finanziare le tante truppe stanziate al di fuori del territorio nazionale. Il 21 agosto 1945 gli statunitensi – come previsto – interruppero gli aiuti del Lend Lease Act. In settembre, John Maynard Keynes – consulente del ministero del Tesoro e direttore della Banca di Inghilterra – venne inviato dal proprio governo a Washington per negoziare lo stanziamento di una nuova sovvenzione economica. Il risultato degli incontri fu un prestito di 3,75 miliardi<sup>34</sup> di dollari con un tasso di interesse pari al 2%, altra condizione del credito era la necessità di rendere la sterlina convertibile. L'effetto di questi requisiti fu il peggioramento dei rapporti tra i due Stati. Nel luglio 1946, quando il prestito statunitense divenne disponibile, i gravi problemi relativi alla bilancia commerciale<sup>35</sup> non erano stati ancora risolti e la richiesta di rendere disponibile la sterlina, a partire da un anno di distanza dallo stanziamento del prestito, servì solo a peggiorare ancor di più la situazione. Questo perché tutti i Paesi che detenevano i propri bilanci statali in sterline, potevano, ora convertire liberamente in dollari le riserve in sterline. L'effetto che si andò a produrre, il 15 luglio 1947 fu quello di un'emorragia di dollari, tanto da far decretare al governo britannico – con l'approvazione statunitense – il 20 agosto la sospensione della convertibilità.

In questo contesto, diversamente da quanto considerato da Roberts, la tattica aggressiva di Stalin cominciò ad allarmare anche le autorità americane. Il Dipartimento di Stato statunitense venne a conoscenza del piano sovietico di invadere Teheran ed il 6 marzo 1946 ordinò alla propria flotta di dirigersi verso il Golfo Persico, determinando la ritirata delle truppe sovietiche. Questo intervento fece comprendere a Bevin che il pericolo di un'invasione sovietica della Turchia era stato evitato solo grazie all'intervento diretto degli Stati Uniti. Non si potevano dire però risolti i problemi britannici. Infatti, la crisi economica era talmente grave che la Gran Bretagna, nel febbraio 1947, decise di tagliare tutti gli aiuti alla Grecia e alla Turchia a partire dalla fine del mese successivo. I costi di gestione delle truppe stanziate in Grecia, in Turchia e anche in Palestina, erano troppo alti per il Governo di Londra, da non riuscire a soddisfare le esigenze primarie del proprio paese, essendo costretto a imporre nuove misure di razionamento alimentare.

---

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 66

<sup>35</sup> In quel periodo le importazioni britanniche eccedevano di sei volte le esportazioni.

È il 12 marzo 1947, quando, il Presidente Truman annuncia di fronte al Congresso degli Stati Uniti quella che verrà ricordata come la “dottrina Truman”:

“The United States has received from the Greek Government an urgent appeal for financial and economic assistance.[...] *The British Government, which has been helping Greece, can give no further financial or economic aid after March 31. Great Britain finds itself under the necessity of reducing or liquidating its commitments in several parts of the world, including Greece. [...] Greece's neighbor, Turkey, also deserves our attention. [...] The British government has informed us that, owing to its own difficulties can no longer extend financial or economic aid to Turkey. As in the case of Greece, if Turkey is to have the assistance it needs, the United States must supply it. We are the only country able to provide that help.*”<sup>36</sup>

Mentre la Gran Bretagna abdicava al proprio ruolo di potenza mondiale, gli Stati Uniti erano pronti a rivedere i principi della propria politica estera assumendosi l’incarico di ricoprire il ruolo di potenza egemone nel campo occidentale.

- ***Il Piano Marshall***

La decisione statunitense di aiutare economicamente la Grecia e la Turchia, non era sufficiente. Infatti l’azione espansionista sovietica non era limitata solamente a quelle zone. Era necessario prevedere un programma di aiuti più ampio, che potesse comprendere tutte quelle Nazioni europee con le quali gli Stati Uniti intendevano dar vita a una serie di relazioni stabili e durevoli. Questa riflessione strategica corrispondeva alla considerazione che i due conflitti mondiali erano nati per la contrapposizione fratricida tra le varie nazioni europee e come conseguenze delle misure economiche ispirate al protezionismo e all’autarchia. Bisognava creare, all’interno dello spazio europeo, una zona di libero mercato, al fine di garantire sia il progresso economico che quello sociale. È per questo che dopo soli 3 mesi dall’annuncio della Dottrina Truman il segretario di Stato americano, George Marshall, tenne – all’università di Harvard – un discorso che sarà alla base dell’ *European Recovery Program*.

---

<sup>36</sup> Fonte: The Avalon Project. Corsivo aggiunto

Nel momento in cui venne reso pubblico, il discorso di Marshall non era altro che una semplice espressione di buone intenzioni, dato che non erano ancora note le modalità con le quali poter mettere in pratica tale volontà. Sarà l'azione dei Ministri degli Esteri britannico e francese, rispettivamente Bevin e Bidault, a marcare la nascita del piano di aiuti economici per la ricostruzione in Europa. Alla Conferenza di Parigi venne invitato anche il Ministro degli Esteri sovietico, Vjačeslav Michajlovič Molotov, interessato agli aiuti offerti da tale piano date le precarie condizioni dell'economia sovietica. Nel mese di luglio una volta note le condizioni per la concessione degli aiuti economici<sup>37</sup>, i russi abbandonarono la conferenza. Ad agosto, la proposta di piano da sottoporre agli Stati Uniti era pronta. Tra le sedici<sup>38</sup> nazioni coinvolte, oltre ad essere assente l'Unione Sovietica erano anche assenti tutti i paesi che ricadevano sotto la sua area di influenza. Anche la Spagna era stata esclusa dal piano di aiuti. L'estromissione era avvenuta con una nota congiunta del 3 luglio, a firma francese ed inglese. In essa si segnalava che il comunicato del 29 giugno 1947 – con il quale si invitavano le varie Nazioni europee a partecipare alla conferenza – doveva essere inteso escludendo la Spagna.

La linea d'azione da seguire con il piano di aiuti, come abbiamo detto, era onnicomprensiva. Non si voleva integrare solamente la dimensione strategica e militare, ma anche quella politica, economica e culturale ed in tali circostanze il governo di Washington fece un ultimo tentativo per promuovere la sostituzione del regime stesso installando un governo filo statunitense che potesse costituire un'ulteriore barriera per il comunismo.

Il 17 aprile del 1947, infatti, il Dipartimento di Stato americano comunicò al proprio ambasciatore a Londra un piano da comunicare alle autorità britanniche. Il piano affermava che fintanto che Franco avesse mantenuto il proprio potere, la Spagna non avrebbe potuto conseguire un miglioramento della propria economia. Dunque, seguendo i principi della dottrina del containment, bisognava aiutare economicamente l'opposizione – non comunista – del regime per promuovere un rovesciamento di

---

<sup>37</sup> Condizione necessaria alla richiesta di aiuti finanziari era quella di consentire un esame della propria economia. Condizione inaccettabile per l'Unione Sovietica.

<sup>38</sup> Esse erano: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia, Svizzera, Gran Bretagna e Turchia.

regime ed installare in Spagna un governo filo-statunitense che potesse costituire l'ultimo scudo contro la minaccia comunista.

Il progetto statunitense, però, si scontrò con la riluttanza britannica. La Gran Bretagna non era disposta a destabilizzare un paese come la Spagna, soprattutto per gli effetti che quel mutamento di regime avrebbe potuto avere su Gibilterra. Di fronte a questa contrapposizione evidente gli Stati Uniti non cercarono di forzare la mano, ma nell'autunno del 1947 il Dipartimento di Stato, guidato ora da Kennan, fece una svolta rispetto alla linea da seguire per la Spagna: era nell'interesse statunitense normalizzare i propri rapporti con la Spagna, sia da un punto di vista politico che economico. I consiglieri del Dipartimento di Stato suggerivano di cominciare a eliminare qualsiasi possibile ostacolo per la concessione di aiuti economici alla Spagna raccomandando di opporsi direttamente, all'interno delle Nazioni Unite, all'imposizione di ulteriori sanzioni economiche.

Anche da un punto di vista spagnolo si cominciavano ad esaminare i possibili aspetti positivi dell'inclusione nel Piano Marshall. Dal punto di vista economico, la possibilità di accedere al piano di ricostruzione europea avrebbe potuto favorire la Spagna per quanto concerneva la distribuzione delle materie e dei prodotti di scambio, si sarebbero potuti risolvere i problemi di approvvigionamento alimentare, si sarebbe potuto cominciare a ri-sviluppare le relazioni commerciali con i vari paesi europei (soprattutto Germania e Francia). Mentre, dal punto di vista politico, l'aspetto più importante sarebbe stata la fine dell'isolamento diplomatico, la possibilità di ostacolare l'azione degli avversari politici del regime nelle Nazioni Unite (soprattutto Polonia e Messico) e facilitare le relazioni ispano-statunitensi. In un memorandum del 15 novembre 1947, il governo spagnolo mostrava chiaramente la sua voglia di partecipare dando mostra di aver captato l'ovvio tenore strategico del'aiuto Marshall:

“[España] su exclusión al plan norteamericano que haría difícil la consecución de las finalidades que se persiguen. No parece lógico que dicho plan pueda hacer caso omiso de los excedentes de exportación de la producción y de la industria española, que tradicionalmente ha venido allanar necesidades del continente europeo.”<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Viñas, Ángel, *En las Garras del Águila*, Barcelona, Crítica, 2003, p.45

Il regime, cominciava a mobilitare la propria diplomazia per cercare degli alleati che avrebbero potuto appoggiare la candidatura spagnola. Fondamentale era l'aiuto del Portogallo. A questo punto, Martín Artajo ordinava al proprio ambasciatore a Lisbona, Nicolás Franco, di fare pressione su Oliveira Salazar, al quale si chiedeva di intervenire per promuovere, nei confronti dei Paesi partecipanti al Piano Marshall, l'inclusione della Spagna.<sup>40</sup> Il mese successivo l'effetto della riapertura della frontiera con la Francia e gli accordi commerciali con Francia e Gran Bretagna facevano ben sperare, ma la missione portoghese non riuscì a conseguire alcun risultato.

Gli Stati Uniti, dopo la svolta di Kennan, non avevano nessun problema ad ammettere la Spagna nel programma di aiuti per la ricostruzione, ma la decisione finale era in mano ai Paesi europei. L'unica richiesta statunitense era quella di conseguire una liberalizzazione interna sia in materia economica che politica.

Il sottosegretario all'Economia e Commercio, Emilio de Navasqués, faceva presente al proprio ministro Juan Antonio Suanzes quello che era risultato dai propri contatti con Paul T. Culbertson, incaricato degli affari nordamericani a Madrid. Il funzionario statunitense faceva presente a quello spagnolo che l'opinione pubblica americana manteneva una generale posizione negativa rispetto al regime politico. Soprattutto, Culbertson riportava, al funzionario spagnolo, che la recente Legge Fondamentale sulla "*Jefatura del Estado*"<sup>41</sup> – che "ricostituiva" la Monarchia in Spagna andando a disciplinare la questione della successione di Franco, instaurando di fatto una Reggenza senza Re – non aveva sortito nessun effetto all'estero.

A questo punto, il voto favorevole dei rappresentanti del Congresso pro-franchisti del 30 marzo 1948, su un emendamento presentato dal rappresentante repubblicano Alvin E. O'Konski – che qualificava la Spagna come un possibile beneficiario degli aiuti del Piano Marshall – faceva affermare al ministro degli Esteri Artajo che gli Stati Uniti erano favorevoli al regime di Franco. Il Dipartimento di Stato si preoccupò subito del peso di queste dichiarazioni, soprattutto sui possibili effetti sulle elezioni italiane del 18 aprile 1948. Secondo quanto riportato dagli osservatori spagnoli<sup>42</sup>, le opinioni del Dipartimento di Stato influirono notevolmente sulla decisione del Presidente del Senato di evitare che la proposta potesse passare nella Camera Alta.

---

<sup>40</sup> *Ivi*, p.47

<sup>41</sup> Entrò in vigore il 26 luglio 1947

<sup>42</sup> *Ivi*, p. 51

La questione passò ad una commissione mista, formata da cinque senatori e da cinque rappresentanti del Congresso, designati dai leader di ambo le camere. Il voto finale della commissione, il 31 marzo 1948, fece perdere ogni speranza ai rappresentanti del regime presenti a Washington. I timori furono confermati anche dalla dichiarazione di Truman che si opponeva fermamente alla possibile introduzione dell'emendamento.

La decisione presidenziale innescò la reazione del Ministro degli Esteri, Artajo, il quale spinse il proprio ambasciatore a Buenos Aires a comunicare ufficialmente il “*protocolo Franco-Perón*”<sup>43</sup> nel tentativo di arginare gli effetti negativi di quella dichiarazione.

Nonostante l'opinione del Dipartimento di Stato e del Presidente Truman, gli analisti del Pentagono cominciavano a sottolineare apertamente la necessità di disporre almeno di tre basi aeree in Spagna, nelle quali dislocare i missili più pesanti. Ángel Viñas afferma che alcuni circoli della US Air Force erano già decisi a negoziare, anche se il Dipartimento di Stato sottolineava la contraddizione tra le opinioni degli analisti e quelle dell'opinione pubblica ancora contraria a qualsiasi appoggio diretto al regime franchista.

Sarà proprio il Dipartimento di Stato ad informare il governo spagnolo dell'impossibilità di includere la Spagna nel Piano Marshall, poiché l'inserimento del regime spagnolo sarebbe andato contro i propositi della ricostruzione europea. Questa decisione era anche dipesa dall'opinione dei Paesi beneficiari degli aiuti statunitensi, i quali non avevano avuto problemi nel manifestare apertamente la propria ostilità. La condizione che avrebbe potuto creare la basi per una cooperazione con il Governo di Madrid sarebbe stata solo la liberalizzazione in termini economici del regime. L'osservazione di Ángel Viñas su questo tema è illuminante. Egli afferma che il regime uscito dalla guerra civile “svegliava” molte passioni all'esterno che precludendo alla Spagna della rispettabilità internazionale<sup>44</sup>.

A fronte di questa constatazione si può capire meglio come nel periodo 1947-1950 il generale Franco cominciò ad intervenire pubblicamente sul tema della politica internazionale. Infatti, dopo l'“umiliante”<sup>45</sup> esclusione dal Piano Marshall alla Spagna

---

<sup>43</sup> Su ciò, cfr. Espadas Burgos, Manuel, *Franquismo y Política Exterior*, Madrid, Ediciones Rialp, 1988, pp. 172-177

<sup>44</sup> Viñas, Ángel, *En las Garras del Águila*, Barcelona, Crítica, 2003, p.52

<sup>45</sup> È così definita da Á. Viñas

rimaneva solo una via: mantenere le relazioni internazionali su un piano bilaterale favorendo l'avvicinamento della Spagna agli Stati Uniti.

Significative, a questo punto, furono le numerose visite dei rappresentanti dei circoli conservatori statunitensi in Spagna, le quali ebbero l'effetto di rendere esplicito che negli Stati Uniti era “*en marcha*” un movimento, promosso dal Pentagono, a favore di un patto di sicurezza con la Spagna. Era solo una questione di tempo, bisognava aspettare che la Guerra Fredda cominciasse a produrre dei risultati favorevoli al regime. L'attitudine del regime era sempre quella:

“Dejar que transcurriese el tiempo, esperar en la puerta a que pasara el cadáver del enemigo.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ivi, p. 54, espressione questa del ministro degli Esteri.

## ***LA COSTRUZIONE ATLANTICA E IL PATTO DI MADRID***

Il primo risultato del Piano Marshall fu quello di polarizzare la scena politica internazionale. La risposta sovietica non fu la creazione di un piano di aiuti economici paragonabili all'ERP – anche perché bloccata dalle difficoltà economiche – ma la creazione di un Ufficio di informazione dei partiti comunisti, più comunemente noto come: Cominform<sup>47</sup>.

Ormai, il dialogo tra i due blocchi era cessato. Alla grande Alleanza subentrò la logica dei sospetti. Al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale succedette la Guerra fredda.

In Europa gli effetti della difficoltà di intendersi furono molto visibili: in Grecia ci fu un'acutizzazione della resistenza comunista debellata solamente nel 1949; in Francia e in Italia i partiti comunisti – usciti dalle coalizioni di governo – cominciarono ad operare come forze antisistema e a mettere in atto un “serio riorientamento” delle politiche da perseguire<sup>48</sup> all'interno dei propri paesi; infine i tentativi volti a perseguire delle “vie nazionali al socialismo” furono debellati alla nascita per dar vita ad un blocco comunista sovietico coeso che potesse rifarsi ai principi dell'”internazionalismo proletario”, eliminando qualsiasi elemento di nazionalità.

### ***2.1 Dal Patto Atlantico all'Organizzazione Atlantica***

- ***Il patto di Bruxelles***

Hitchcock ritiene realistico interpretare il Piano Marshall sia come un'azione lungimirante<sup>49</sup> da parte statunitense, sia come una causa che ha contribuito alla presa di potere da parte dei comunisti nell'Est europeo, in particolare in Ungheria e in Cecoslovacchia. Tra i due casi nazionali quello che ebbe più effetti in Europa fu sicuramente il caso cecoslovacco.

---

<sup>47</sup> Nato ad una conferenza, voluta da Stalin, tra il 22-27 settembre 1947. a questa Conferenza parteciparono 9 partiti comunisti di tutta Europa: Partito Comunista dell'Unione Sovietica, Partito Comunista Francese, Partito Comunista Italiano, Partito Comunista Bulgaro, Partito Ungherese dei Lavoratori, Partito Operaio Unificato Polacco, Partito Comunista Rumeno, Partito Comunista Cecoslovacco e la Lega dei Comunisti di Jugoslavia (prima dell'esclusione del 1948).

<sup>48</sup> Hitchcock, William I., *Il continente diviso*, Roma, Carrocci editore, 2003, p. 118

<sup>49</sup> *Ivi*, p. 140

La Cecoslovacchia aveva alle spalle un passato democratico, che la distingueva dagli altri Paesi soggetti al programma di sovietizzazione. Oltretutto, la Cecoslovacchia non nutriva particolari antipatie per i russi a differenza dei polacchi, ricordandosi l'opposizione stalinista all'accordo di Monaco che compiaceva le rivendicazioni tedesche sul territorio dei Sudeti, per questa ragione cercò sempre di mantenere rapporti amichevoli con Mosca. In tali circostanze non ci si può sorprendere che il risultato elettorale delle elezioni del maggio 1946 assegnava il 38% dei voti al Partito Comunista, tanto che la carica di Primo Ministro venne affidata al leader del Partito Comunista cecoslovacco: Klement Gottwald mentre Edvard Beneš manteneva la carica di Presidente della Repubblica. Date queste condizioni, la Cecoslovacchia si presentava come un'eccezione rispetto agli altri paesi dell'Europa occidentale.

L'evento che fece capitolare la Cecoslovacchia sarà proprio la conduzione dell'accesso ai fondi del Piano Marshall. Dato che gli Stati Uniti non operarono nessuna restrizione in termini di nazionalità, il 7 luglio 1947 il Ministro degli Esteri Jan Masaryk annunciò la propria risposta favorevole alla proposta americana dopo che i sovietici diedero il proprio consenso. La decisione però, si dimostrò avventata dato che, di lì a poco, Molotov abbandonò la Conferenza di Parigi respingendo le condizioni per lo stanziamento degli aiuti. Nell'incontro a Mosca del 9 luglio, tra Gottwald, Masaryk e Stalin, il dittatore sovietico riuscì ad imporre il proprio volere, tanto da far dichiarare a Masaryk:

“Sono andato a Mosca come un Ministro degli Esteri di uno Stato indipendente e sovrano; sono tornato come un lacchè del governo sovietico”<sup>50</sup>

Con le nuove linee guida del Cominform si prevedeva l'abbandono di qualsiasi coalizione con le forze borghesi, adottando una tattica reazionaria. Il Ministro degli Interni Nosek avviò una politica di epurazione dei funzionari di polizia non comunisti e l'azione fece reagire i membri del Governo non appartenenti al KSČ<sup>51</sup>, i quali richiedevano il reintegro di quei funzionari e, quando Nosek respinse tale richiesta, la reazione dei ministri democratici fu quella di lasciare l'esecutivo. Se in Italia e in Francia l'estromissione dei partiti comunisti fu risolta con una riorganizzazione e

---

<sup>50</sup> Hitchcock, William I., *Il continente diviso*, Roma, Carrocci editore, 2003, p. 148

<sup>51</sup> Partito Comunista Cecoslovacco

formazione di nuovi governi, in Cecoslovacchia il presidente Beneš – di fronte alla minaccia dei comunisti di ricorrere alla violenza in piazza – consentì a Gottwald di formare un Governo interamente comunista.

La ricostruzione di quanto avvenne in Cecoslovacchia e la fallimentare riunione del Council of Foreign Ministers del dicembre 1947, per discutere un trattato di pace con la Germania, ci aiutano a comprendere meglio le ragioni che influenzarono la decisione di Bevin di mettere a punto un patto di sicurezza che potesse garantire ai Paesi firmatari la protezione da un eventuale attacco sovietico. Così il 22 gennaio 1948, il ministro degli Esteri Bevin pronunciò alla Camera dei Comuni le seguenti parole:

“[...]We are, indeed, at a *critical moment in the organisation of the postwar world*, and decisions we now take, I realise, will be vital to the future peace of the world.[...]The sovereignty of the Eastern European nations is handicapped. What of the West? Neither we, the United States nor France is going to approach Western Europe on that basis. It is not in keeping with the spirit of Western civilisation, and if we are to have an organism in the West it must be a *spiritual union*. [...] It must be on terms of equality and it must contain all the elements of freedom for which we all stand. That is the goal we are now trying to reach”<sup>52</sup>

Il discorso denunciava apertamente la politica sovietica, considerata aggressiva ed espansionistica; invitava i Paesi europei ad unirsi per contrapporsi in maniera appropriata al pericolo staliniano. Il rimando alla “*spiritual union*” europea serviva come richiamo a Washington, al fine di presentare il progetto di un’Unione Occidentale come un programma europeo di ampio respiro. Gli Stati Uniti, seguendo la scia del Piano Marshall, erano disposti a partecipare alla difesa dell’Europa sempre che essa non fosse dettata da interessi nazionali. L’impegno statunitense, però, era solo “teorico”. Il Dipartimento di Stato, infatti, in quel determinato momento non poteva permettersi di patrocinare alcun accordo difensivo, perché al Congresso degli Stati Uniti era sotto esame lo stanziamento degli aiuti europei del piano ERP.

Il 17 marzo 1948 – a meno di un mese dal nuovo assetto istituzionale cecoslovacco – i Ministri degli Esteri della Gran Bretagna, della Francia, del Belgio, dei Paesi Bassi e

---

<sup>52</sup> Fonte: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/7bc0ecbd-c50e-4035-8e36-ed70bfbfd204c/en>. Corsivo aggiunto

del Lussemburgo, si riunirono a Bruxelles per redigere un trattato multilaterale che potesse tutelare i cinque rispetto ad una ripresa della politica aggressiva tedesca o da qualsiasi situazione che avesse potuto prefigurare una minaccia contro la pace. Nel Trattato si faceva riferimento ad una difesa contro il pericolo tedesco, ma quell'allusione era un chiaro riferimento all'Unione Sovietica. Tale patto però, non poteva costituire una reale minaccia per l'Unione sovietica, sia per la portata a livello geografico, sia per l'assenza di una diretta partecipazione statunitense. Bisognava creare un'alleanza che avrebbe riportato in Europa gli Stati Uniti, impegnandoli direttamente nella difesa del vecchio continente.

- ***Pentagon Talks e la Risoluzione Vandenberg***

Dall'altra parte dell'Atlantico prevaleva l'idea che il piano Marshall fosse più che sufficiente, e che le mire espansionistiche di Stalin si sarebbero arrestate ora che aveva raggiunto l'assimilazione completa della Cecoslovacchia. Unica voce fuori dal coro era quella del presidente Truman, che lo stesso 17 marzo, promise ai cinque firmatari del Patto di Bruxelles che l'appoggio militare americano non sarebbe mancato<sup>53</sup>. Gli europei, e soprattutto i britannici, premevano per una decisione rapida in tal senso e solo cinque giorni dopo la firma del trattato alcuni dirigenti americani, canadesi e britannici si riunivano – al Pentagono – per studiare quale fosse la reale portata della minaccia sovietica e quali sarebbero dovuti essere i mezzi per respingerla.

La promessa fatta da Truman doveva ottenere il consenso della Commissione Esteri del Senato. In quel momento il “chairman” della United States Senate Committee on Foreign Relation era il repubblicano Arthur Vandenberg. Il capogruppo repubblicano era convinto che gli Stati Uniti non potevano permettersi di temporeggiare, dovevano cominciare ad assumersi fino in fondo le responsabilità proprie di una superpotenza. Il senatore Vandenberg, si presentava come il collaboratore perfetto per il superamento delle obiezioni isolazioniste ereditate dai padri fondatori, ma nello stesso momento in cui al Senato si stava discutendo quale sarebbe dovuto essere il ruolo degli Stati Uniti e quello del Presidente, a Londra si riunivano le tre forze di occupazione occidentali della Germania.

---

<sup>53</sup> Di Nolfo, Ennio, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, Roma, Editori Laterza, 2012 p. 223

La Conferenza di Londra si aprì il 24 febbraio del 1948, quando il Ministro degli Interni cecoslovacco aveva cominciato ad operare le prime epurazioni. Era il momento ideale per discutere del futuro della Germania e la possibile creazione di un governo tedesco nei territori appartenenti alle tre potenze occidentali. Gli eventi che si stavano susseguendo in Cecoslovacchia, infatti, servirono agli Stati Uniti come argomento per convincere la Francia, ancora titubante, dell'opportunità di patrocinare la nascita di un nuovo stato tedesco.

Nel mese di marzo e aprile, mentre erano ancora in corso le riunioni dei "Tre", i sovietici cominciarono a mostrare i primi segni di disappunto per non essere stati invitati alla Conferenza. Nel mese di giugno le tre potenze occidentali comunicarono le loro decisioni: la nomina di un Consiglio parlamentare e una nuova Costituzione per la Germania. L'11 giugno 1948, mentre il Senato americano approvava la risoluzione<sup>54</sup> presentata dal senatore Vandenberg, i sovietici cominciarono a imporre le prime misure del cosiddetto "Blocco di Berlino".

Il 18 giugno, quando il generale Clay – a capo dell'OMGUS<sup>55</sup> - proclamò l'introduzione di una nuova moneta, ovvero il marco tedesco, le rimostranze sovietiche si fecero più forti. I russi denunciavano l'inosservanza delle risoluzioni finali della Conferenza di Potsdam<sup>56</sup>. Vennero prese delle misure più forti, fu tagliata la fornitura elettrica alle zone di Berlino occupate dalle tre potenze occidentali e venne bloccata ogni via di comunicazione tranne quella aerea.

La risoluzione Vandenberg – che riprendeva molte delle proposte fatte dal Pentagono – risultava importante perché incontrava le esigenze del Presidente Truman. Essa, riaffermando che il fine della politica statunitense era quello di raggiungere la pace internazionale e la sicurezza tramite le Nazioni Unite, accordava al Presidente nuovi poteri. Egli, tramite procedimento costituzionale, poteva stipulare:

---

<sup>54</sup> S. Res. 239

<sup>55</sup> Ufficio di governo militare degli Stati Uniti

<sup>56</sup> Tra di esse si prevedeva l'amministrazione della Germania come unica comunità economica.

“(2) Progressive development of *regional* and other *collective arrangements* for individual and collective self-defense in accordance with the purposes, principles, and provisions of the Charter”<sup>57</sup>

Come ricorda Di Nolfo, l'importanza di questa risoluzione sta nell'analisi storica: gli Stati Uniti avevano partecipato ai due conflitti mondiali senza stipulare trattati di alleanza<sup>58</sup>, essi avevano superato il tabù del divieto di formare delle “*entangling alliances*”<sup>59</sup> e cominciavano ad assumere la leadership del campo occidentale.

Il 6 luglio 1948 – a meno di un mese dall'approvazione della Risoluzione 239 del Senato – iniziarono i lunghi negoziati che il 4 aprile 1949 avrebbero portato alla firma del Patto Atlantico. I negoziati a tre, ora, vennero sostituiti dalle trattative a sette. Oltre agli Stati Uniti, Canada e Gran Bretagna furono invitati anche la Francia, il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi.

La Francia, inizialmente, propose che invece di stipulare una nuova alleanza gli Stati Uniti e il Canada avrebbero potuto associarsi immediatamente al Patto di Bruxelles evitando di dover stipulare un ulteriore trattato cominciando ad inviare aiuti militari, con il fine di rafforzare la propria presenza in Europa. Tuttavia questo progetto avrebbe determinato un impegno diretto da parte statunitense a fronte di un attacco sovietico a Est dei confini francesi, come previsto dall'art. 4 del Patto di Bruxelles<sup>60</sup>.

La posizione francese si scontrava con quella statunitense. Per quanto gli europei seduti al tavolo avessero voluto un impegno forte come quello del già citato articolo 4, i negoziatori statunitensi sapevano che una formulazione del genere avrebbe creato non pochi problemi all'interno del Congresso. Il Senato statunitense si sarebbe sentito privato del diritto costituzionale di dichiarare guerra, determinando un sicuro no da parte di esso, chiamato a ratificare il Trattato. Per questa ragione, invece di usare come

---

<sup>57</sup> L'associazione tra gli Stati Uniti e i soggetti con i quali avesse stipulato accordi (siano essi regionali o collettivi) dovevano basarsi sull'aiuto reciproco e contribuire al mantenimento della pace, garantendo sempre il diritto all'autodifesa come sancito dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Fonte: Avalon Project. Res. 239

<sup>58</sup> Di Nolfo, Ennio, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, Roma, Editori Laterza, 2012 p. 226

<sup>59</sup> “Peace, commerce and honest friendship with all nations; entangling alliances with none.” Frase di Thomas Jefferson nel discorso inaugurale del 1901

<sup>60</sup> Il quale disciplina: “If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the party so attacked all the military and other aid and assistance in their power.”

Fonte: Avalon Project

modello il Patto di Bruxelles, venne usato come esempio il Trattato Interamericano di Assistenza Reciproca<sup>61</sup>, più comunemente noto come Patto di Rio<sup>62</sup>. Prevedendo l'assistenza ad un attacco contro uno Stato membro dell'Alleanza, non annunciava un'azione armata diretta, ma la natura della risposta sarebbe dovuta essere esaminata da ciascun Stato membro. Gli europei erano contrari ad un'alleanza di questo tipo ma alla fine, a prevalere fu la posizione statunitense.

Una volta terminata la fase negoziale, vennero invitati alla firma del Trattato altri cinque Stati: Italia, Norvegia, Danimarca, Islanda e Portogallo; i quali si ritrovarono a firmare il testo di un Trattato che non avevano negoziato. Così il 4 aprile 1949 – un mese prima della fine del blocco di Berlino – i rappresentanti dei 12 Paesi si ritrovarono a Washington per firmare il Trattato.

Un altro aspetto importante del negoziato fu la questione dell'estensione geografica dell'Alleanza. Il problema non era relativo agli Stati del primo allargamento (Francia e i paesi del Benelux), ma a quelli del secondo allargamento e più propriamente rispetto all'estensione del Trattato all'Italia, mentre l'estensione alla Norvegia, alla Danimarca, all'Islanda e al Portogallo<sup>63</sup> non era in discussione poiché erano effettivamente Stati bagnati dall'Oceano Atlantico. L'Italia oltre a non essere un paese "atlantico" era anche un paese contro il quale le potenze europee avevano combattuto durante la seconda guerra mondiale. La *full membership* italiana dipese, essenzialmente, dagli sforzi della diplomazia francese, dall'appoggio della Chiesa cattolica di Pio XII e dalla determinazione del Presidente Truman. Grazie all'azione di Henri Bonnet – ambasciatore francese a Washington – l'Italia fu ammessa evitando l'umiliazione dell'ingresso differito proposto da Bevin. Naturalmente, la fermezza francese era il frutto di un calcolo: con l'ammissione italiana il baricentro dell'alleanza si sarebbe

---

<sup>61</sup>Esso venne firmato il 2 settembre 1947 da ventuno Stati americani: Argentina, Bahamas, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Repubblica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Trinidad e Tobago, Stati Uniti d'America, Uruguay e Venezuela. Sancisce all'articolo 3:

“2. *On the request of the State or States directly attacked and until the decision of the Organ of Consultation of the Inter-American System, each one of the Contracting Parties may determine the immediate measures which it may individually take in fulfillment of the obligation contained in the preceding paragraph and in accordance with the principle of continental solidarity. The Organ of Consultation shall meet without delay for the purpose of examining those measures and agreeing upon the measures of a collective character that should be taken.*”

<sup>62</sup> Fonte: Avalon Project. Corsivo aggiunto.

<sup>63</sup> Sebbene anch'esso, come la Spagna, era un Paese all'interno del quale vi fosse un regime fascista, la sua inclusione avvenne sia per esigenze relative al controllo delle Azzorre che per l'insistenza britannica di introdurre nel Patto un suo antico alleato

spostato a Sud, garantendo la protezione militare anche per l'Algeria francese, considerata secondo la Costituzione della quarta Repubblica francese come parte del territorio nazionale.

Il reale significato politico dell'Alleanza non si limitava alla prevenzione di un possibile attacco sovietico, ma come nelle intenzioni di Truman, essa era un'Unione con una valenza politica più importante rispetto alla sola garanzia militare, rappresentava il solo mezzo grazie al quale si poteva indurre i francesi ad accettare la ricostruzione della Germania.

Al di là del processo atlantico, a Berlino la crisi continuava. Essa venne risolta un mese dopo la firma del Patto Atlantico. Di lì a poco sarebbero sorte le due Germanie: rispettivamente la Repubblica Federale di Germania il 23 maggio 1949, nei territori delle tre potenze di occupazione occidentali, e la Repubblica democratica tedesca il 7 ottobre 1949 nella zona d'occupazione sovietica.

È importante non confondere il Patto Atlantico con l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (la NATO). Sebbene siano due nozioni che molto spesso sono sovrapposte e usate in maniera intercambiabile, in realtà esse non coincidono. Per comprendere le ragioni storiche di questa distinzione dobbiamo abbandonare lo scenario europeo per analizzare la situazione asiatica. Infatti, il 25 giugno 1950 ebbe inizio la guerra di Corea che fece sperimentare al mondo, ancora il pericolo di una guerra, che ora sarebbe potuta essere nucleare dato che nel 1949 l'URSS aveva infranto il monopolio nucleare americano.

- ***Guerra di Corea e la revisione della strategia globale statunitense***

Mentre in Europa i vari Paesi erano impegnati ad assicurarsi contro un attacco sovietico, nelle altre zone del mondo la situazione era certamente più frenetica. Infatti, all'indomani del dopoguerra avevano guadagnato forza i movimenti indipendentisti, interessati a mettere la parola fine all'esperienza coloniale degli imperi europei.

Il 1 ottobre 1949 le forze comuniste di Mao Tse-Tung erano riuscite a vincere la guerra civile contro i nazionalisti del Kuomintang, fondando la Repubblica Popolare Cinese. La vittoria di una forza comunista in una zona così vasta, riportava l'Asia all'interno delle dinamiche della Guerra Fredda.

Il 25 giugno 1950 le truppe della Corea del Nord – destinate di aiuti militari sovietici e cinesi – invasero la Corea del Sud. Nella penisola coreana esistevano due regimi: a Nord un regime di stampo stalinista, guidato da Kim Il Sung; mentre a Sud si era installato un governo filo occidentale, guidato da Syngman Rhee. L'invasione della Corea del Sud era determinata dalla volontà del leader nord coreano di procedere alla riunificazione del paese, incoraggiato anche dalle parole del Segretario di Stato statunitense – Dean Acheson – che in un discorso del 1950 aveva dichiarato che la Corea non figurava come uno degli interessi vitali degli Stati Uniti. Di fronte a questo attacco che sembrava confermare i timori delle mire espansionistiche del blocco comunista, gli Stati Uniti – approfittando dell'assenza del delegato dell'Unione Sovietica – fecero approvare una condanna nei confronti della Corea del Nord autorizzando l'invio di truppe nella zona. Con questa mossa, riuscirono a respingere l'azione nordcoreana.

L'attacco nordcoreano, però, ebbe effetti soprattutto in Europa. La Germania si presentava come lo specchio della situazione coreana. Ora che anch'essa era divisa in due Stati si pensava che l'aggressione nordcoreana altro non fosse che una "guerra per procura". Naturalmente, la Germania non era la Corea, ma l'ipotesi che la Repubblica Democratica tedesca potesse ricercare un'unificazione del proprio territorio, spaventava i Paesi aderenti all'Alleanza Atlantica.

In questo scenario va poi aggiunto che, tra il 1949 e il 1950, il National Security Council – il principale organo di consulenza del Presidente USA in materia di sicurezza e politica estera – avendo scoperto che l'Unione Sovietica aveva infranto il monopolio atomico degli Stati Uniti, si decise ad adottare una nuova ipotesi strategica, che divenne nota come risoluzione NSC-68. Essa cercava di aggiornare quanto previsto dalla dottrina del containment. La strategia proposta da Kennan prevedeva la difesa di aree strategiche all'interno del perimetro occidentale, ma all'interno di questo nuovo contesto internazionale, il capo dell'ufficio pianificazione del Dipartimento di Stato – Paul Nitze – intese che non più possibile perseguire un equilibrio asimmetrico, si doveva cominciare ad allargare il proprio campo d'azione, anche al di fuori della zona

atlantica. La NSC-68 postulava la riconsiderazione dell'impegno militare ed economico statunitense nel mondo<sup>64</sup>.

In questo senso la guerra di Corea rappresentò un forte incentivo perché sembrava confermare il "Fundamental Design of the Kremlin". Dunque, il NSC con questo rapporto incitava gli Stati Uniti ad aumentare le proprie spese militari – allora pari al 6% del PIL – suggerendo un aumento fino al 20% del PIL, dato che l'URSS destinava il 19% della propria produzione interna.

- ***Il fallimento del progetto Plevin e la strutturazione della NATO***

Gli eventi della penisola coreana e la revisione della strategia globale statunitense, ebbero delle ripercussioni dirette sulla questione della difesa europea. Il 3 agosto 1950 in un pubblico intervento Walter Ulbricht tracciava un parallelismo tra la situazione tedesca e quella coreana<sup>65</sup>. Oramai, l'amministrazione statunitense era sempre più convinta della necessità di far partecipare la neonata Repubblica federale di Germania all'interno di un sistema europeo difensivo.

Il problema non era solo una Germania smilitarizzata ma l'incapacità di accordarsi, ad un anno dall'entrata in vigore del Patto Atlantico, sull'organizzazione di una struttura militare integrata. Di fatti, tra la firma del Trattato e l'avvio della Guerra di Corea, si susseguirono sei Consigli dei Ministri degli Esteri dei dodici Paesi, volti ad elaborare i concetti e le strutture alla base del Patto.

Nel 1950, in occasione del Consiglio Atlantico di New York, Acheson si dichiarava disponibile ad un aumento delle forze militari stanziare in Europa, la condizione essenziale era quella far accettare agli europei di dar vita a un esercito unificato sotto un comando unico e che all'interno di esso fossero presenti anche unità tedesche. I soli Paesi che accettarono la proposta statunitense furono l'Italia e i Paesi Bassi. L'idea di

---

<sup>64</sup> Come affermato nel punto "IV – B. Objectives" della NSC-68: "1. Thus we must make ourselves strong, both in the way in which we affirm our values in the conduct of our national life, and in the development of our military and economic strength.

2. We must lead in building a successfully functioning political and economic system in the free world. It is only by practical affirmation, abroad as well as at home, of our essential values, that we can preserve our own integrity, in which lies the real frustration of the Kremlin design.

3. But beyond thus affirming our values our policy and actions must be such as to foster a fundamental change in the nature of the Soviet system, a change toward which the frustration of the design is the first and perhaps the most important step. Clearly it will not only be less costly but more effective if this change occurs to a maximum extent as a result of internal forces in Soviet society."

Fonte: FAS – Federation of American Scientists. Corsivo aggiunto.

<sup>65</sup> Silvio Fagiolo, L'idea di Europa nelle relazioni internazionali, Milano, Franco Angeli, 2009. p.71

una Germania solida, sovrana e non più occupata faceva ancora paura, soprattutto ai francesi.

Per uscire dall'impasse, Jean Monnet elaborò un progetto che si ispirava a quello della Comunità del Carbone e dell'Acciaio (CECA)<sup>66</sup>. Sarà proprio questo progetto ad ispirare il discorso del Presidente del Consiglio René Pleven tenuto il 24 ottobre 1950 davanti all'Assemblée Nationale:

*“La solution du problème de la contribution allemande à la défense commune doit être recherchée en dehors de tout compromis et sans attermoiement, à la fois dans des possibilités d'action immédiate et dans des perspectives d'avenir pour une Europe unie.”*<sup>67</sup>

La Comunità Europea di Difesa (CED) prevedeva, dunque, l'integrazione di piccole unità appartenenti agli eserciti dei singoli Stati – mentre per la Germania federale si ipotizzava l'inclusione di *battaglioni* – e la creazione di un Ministro Europeo per la Difesa, un'Assemblea parlamentare e un bilancio comune.

Le reazioni a questo progetto furono diverse e a regnare fu soprattutto la differenza. L'Italia, Paese da sempre europeista, non nascose la propria diffidenza e il Primo Ministro De Gasperi si diceva favorevole solo se questo progetto non andava ad intralciare l'organizzazione delle strutture militari del Patto Atlantico. Adenauer era contento del progetto, poiché esso presupponeva un ritorno alla piena sovranità tedesca. Però all'interno del Parlamento il fronte dell'opposizione si allargava. Oltre agli ambienti di sinistra che vedevano nel progetto della CED come una sorta di legione straniera. Lo stesso partito di Adenauer – la CDU – era diviso, infatti, i protestanti all'interno del partito, che privilegiano le posizioni pacifiste, non vedono bene la possibilità di riarmare la Germania. Anche a Washington la posizione era altalenante, il progetto era visto in maniera ambigua, Poiché si considerava come un diversivo francese per l'integrazione della Germania federale all'interno dell'Alleanza Atlantica. Naturalmente la reazione più violenta fu quella sovietica, preoccupata di una

---

<sup>66</sup> Essa fu creata col Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 su iniziativa dei politici francesi Jean Monnet e di Robert Schuman. Essa aveva come scopo di unire la produzione carbossiderurgica dei sei Paesi firmatari (Belgio, Francia, Germania Occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) prevedendo la nascita anche di istituzioni autonome predisposte al controllo generale della produzione.

<sup>67</sup> Fonte: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. Corsivo aggiunto.

Repubblica Federale all'interno del dispositivo di sicurezza occidentale. Essi cercarono di porre in essere per tutti gli anni Cinquanta delle proposte volte a bloccare l'iniziativa e ipotizzare il recupero dell'unità tedesca.

Il 18 dicembre 1950, il "Consiglio dei Dodici" si riunì a Bruxelles, dove si ribadiva che la partecipazione tedesca all'Alleanza non avrebbe fatto altro che rafforzare la difesa in Europa senza alterare, per questo, il carattere difensivo della NATO. Si invitavano, inoltre, le tre potenze occupanti a "*explore the matter*"<sup>68</sup> con il governo della Repubblica federale. Nel corso delle Conferenze a 12 di quegli anni vennero prese decisioni importanti rispetto al tema della sicurezza e della creazione di una reale forza integrata atlantica.

Per quanto riguarda l'organizzazione, vennero creati due nuovi enti. Durante la Conferenza di Bruxelles, venne istituito il "*Military Committee*" (MC), ovvero un organo permanente che riuniva i più alti rappresentanti delle forze armate di tutte le nazioni aderenti alla NATO. In secondo luogo, a Londra, venne creato lo "*Standing Group*" (SG), composto dai Capi di Stato Maggiore francese, britannico e statunitense, agendo come organo esecutivo del MC.

La decisione più importante, però, fu quella di istituire la figura del "*Supreme Allied Commander Europe*". Si era convenuto che il primo comandante generale della NATO dovesse essere di origine statunitense e come scrisse Winston Churchill alla fine della seconda guerra mondiale al Presidente Truman: "*In General Eisenhower we have a man who set the unity of the Allied Armies above all nationalistic thoughts*"<sup>69</sup>. Dunque, il Consiglio dei Ministri non ebbe nessuna esitazione nel designare il gen. Eisenhower per la carica di Supremo Comandante delle forze integrate. La sede del quartier generale della nuova Organizzazione, noto con l'acronimo SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) fu situata a Parigi, dove fu predisposto anche uno staff, proveniente dagli Stati membri dell'Alleanza, che avrebbe avuto il compito di supportare sia a livello amministrativo che esecutivo il Comandante supremo.

Così, mentre la costruzione dell'Organizzazione del Patto del Nord Atlantico prendeva vita il progetto di Comunità europea di difesa si arenava nel momento della ratifica del trattato, da parte dell'Assemblée Nationale. Il Parlamento francese, per una questione procedurale, il 30 agosto 1954 metteva la parola fine al progetto di difesa

---

<sup>68</sup> Lord Ismay, *NATO the first five years 1949-1954*, Bosch-Utrecht

<sup>69</sup> Lord Ismay, *NATO the first five years 1949-1954*, Bosch-Utrecht. Corsivo aggiunto.

europea. Bisognava, allora, studiare i termini per la partecipazione tedesca all'interno della NATO.

## 2.2 *La primera ayuda económica e la “massive retaliation”*

- *Lo spanish lobby e l'aiuto economico statunitense*

L'opinione del Presidente Truman sul regime di Franco aveva sempre influito sul non raggiungimento di un accordo concreto per il sostegno dell'economia spagnola. Durante la presidenza Truman si assistette a una differenza di posizioni tra Esecutivo e Legislativo, all'interno del Congresso e del Senato infatti le correnti vicine alla Spagna di Franco aumentavano e la strategia adottata da Madrid cercò sostegno all'interno del Campidoglio, piuttosto che all'interno della Casa Bianca.

L'organizzazione dei contatti con i vari gruppi filo-spagnoli a Washington fu affidata all'ex ambasciatore spagnolo nella Francia di Vichy: José Felix de Lequerica. Egli fu l'uomo scelto dal Caudillo per eliminare qualsiasi ostacolo all'ottenimento di un finanziamento economico statunitense. Non potendo essere accreditato ufficialmente a Washington come ambasciatore spagnolo, ricoprì l'incarico peculiare di “*inspector de embajadas, legaciones y consulados*”<sup>70</sup>. La figura di Lequerica era mal digerita negli ambienti statunitensi, soprattutto da parte del Dipartimento di Stato, che nel 1948, anno di nomina di Lequerica – sebbene Lequerica non fosse accreditato ufficialmente presso il governo di Washington – in più occasioni alti funzionari del Dipartimento di Stato richiesero al Governo di Madrid la sua sostituzione. Il regime del Caudillo si oppose perché lo considerava un ambasciatore a tutti gli effetti e per questo motivo le sue informazioni circolavano rapidamente all'interno degli ambienti franchisti, anche se non sempre i suggerimenti o le decisioni di Lequerica erano condivise dai “*rectores*” del regime<sup>71</sup>.

Egli si adoperò ad intrattenere rapporti con quella che prese poi il nome di “spanish lobby”. La creazione di questa lobby fu oggetto di studio da parte di Thodore J. Lowi. Ad essa facevano riferimento cinque gruppi principali accomunati sia da caratteristiche ideologiche che politiche, essi erano: cattolici, anticomunisti, membri degli apparati strategici, l'opposizione repubblicana e anche uomini di affari.

---

<sup>70</sup> Viñas, A., *En las Garras del Águila*, Barcelona, Crítica, 203, p. 57. Corsivo aggiunto.

<sup>71</sup> Su ciò, cfr. Viñas, A., *En las Garras del Águila*, Barcelona, Crítica, 203, pp. 58-59, soprattutto sul tema del finanziamento della propria missione diplomatica a Washington.

Il peggioramento del contesto internazionale, avvenuto con la Guerra di Corea, ebbe un ruolo importante per la ridefinizione della politica estera degli Stati Uniti nei confronti della Spagna franchista. Il 18 gennaio 1950 Dean Acheson, in una lettera al senatore Tom Connally – all’epoca “chairman” della Commissione Affari Esteri del Senato – espresse in maniera diretta la posizione del Dipartimento di Stato nei confronti della “cuestion española”. Egli diceva chiaramente che, al momento, non vi era nessuna reale alternativa interna rispetto al regime di Franco e che un aiuto economico diretto alla Spagna sarebbe dovuto essere indirizzato ad aiutare lo sviluppo di un sistema politico, economico e militare all’interno di un paradigma democratico. L’organo di coordinamento della politica estera statunitense non perdeva di vista che l’opportunità di dare o meno degli aiuti economici alla Spagna di Franco avrebbe potuto determinare, all’interno del regime, dei seri cambiamenti di natura democratica.

La posizione del Segretario di Stato, però, cambierà di lì a pochi mesi. Con l’avvicinarsi delle conferenze che di lì a poco daranno vita alla NATO, si introduceva – nell’agenda del Dipartimento di Stato – la possibilità di incorporare direttamente o indirettamente la Spagna all’interno dell’Alleanza Atlantica. L’analisi di Acheson era chiara: l’interesse dei Paesi europei per la Spagna era superiore rispetto a quella statunitense, mentre l’interesse strategico poteva dirsi equivalente tra le due sponde dell’Atlantico. Nonostante questo, l’accettazione pubblica del regime era ancora impraticabile. Sembrava difficile per tutti i partecipanti alla Conferenza di Bruxelles, o a quella successiva di Londra, poter vedere al tavolo negoziale anche la Spagna franchista. La linea da seguire, allora era quella di aspettare che si calmasse – all’interno degli ambienti europei – l’ostilità nei confronti del regime.

Il Segretario di Stato, invitava dunque ad attendere tempi migliori. Omar N. Bradley – presidente del Joint Chiefs of Staff – però non la pensava allo stesso modo. In un suo memorandum indicò che gli Stati Uniti e i suoi alleati dovevano assicurarsi la cooperazione spagnola in caso di guerra ed invitava a normalizzare i rapporti diplomatici con la Spagna, prevedendo anche la concessione di aiuti economici e militari. Alla base di questo ragionamento vi era la concezione che la Spagna, data la sua posizione geografica, avrebbe potuto rappresentare l’ultimo scudo per un possibile attacco sovietico. In sintesi, il Pentagono cercava di operare una certa politica di pressione nei confronti del Dipartimento di Stato, con il fine di assicurarsi la rimozione

degli ostacoli politici per la partecipazione spagnola all'interno del sistema di difesa europeo. Ma, come era prevedibile, il 16 giugno 1950 Truman rifiutò le proposte del Pentagono definendole come militariste e non realiste rispetto alle circostanze del momento.

Tra queste due posizioni contrapposte si colloca la discussione, al Senato, di un emendamento relativo al programma di aiuti all'estero. Infatti, i senatori McCarran e Brewster promossero una modifica della concessione di aiuti economici per l'estero prevedendo lo stanziamento di 100 milioni alla Spagna da consegnare tramite la Export Import Bank. Il senatore Bridges suggerì poi di ridurre tale importo e portarlo a 50 milioni, pensando che una cifra ridotta sarebbe stata approvata più facilmente. Rimaneva il problema dell'avallo presidenziale, il senatore Connally chiese il parere di Truman e Acheson, i quali dichiararono che se la Spagna avesse fatto domanda alla Export Import Bank e avesse sottoscritto gli impegni richiesti non ci sarebbe stata nessuna difficoltà nello stanziamento degli aiuti. L'effetto di questa "*maniobra de dispersión del Presidente*"<sup>72</sup> ottenne gli effetti sperati dall'Esecutivo, ovvero all'esame del Senato la proposta di emendamento fu rigettata perché – come suggerito dal Presidente – il governo di Franco avrebbe potuto fare domanda per gli aiuti statunitensi senza la necessità di votare una proposta.

La situazione cambiò radicalmente dopo il giugno del 1950. L'avvento del conflitto militare in Corea ebbe effetti diretti sulla posizione della politica nordamericana rispetto alla Spagna. Un mese prima Omar N. Bradley aveva ripetuto che le obiezioni relative alla partecipazione diretta o indiretta della Spagna alla NATO dovevano essere superate, saranno gli stessi parlamentari statunitensi favorevoli al regime a preparare una "*jugada bien pensada*"<sup>73</sup>. Il 31 luglio 1950 Truman arrivò al Senato per sollecitare lo stanziamento di un credito di 4000 milioni di dollari per far fronte ai costi del programma di aiuti per l'estero. In questa situazione, il senatore McCarran presentò nuovamente un emendamento per concedere alla Spagna 100 milioni di dollari appoggiato da altri senatori. Joseph C. O'Mahoney propose, poi, di fare in modo che il credito fosse concesso dalla Export Import Bank perché in questo modo si sarebbe evitata l'ingerenza del Dipartimento di Stato, il quale si era rivelato eccessivamente

---

<sup>72</sup> Viñas, A., *En las Garras del Águila*, Barcelona, Crítica, 203, p. 76. Venne considerata in questa maniera dall'Amministrazione spagnola. Corsivo aggiunto.

<sup>73</sup> *Ivi*, p. 78

ostile nei confronti del regime franchista. Questa volta, il Senato approvò per 65 voti favorevoli e 15 contrari la proposta del senatore McCarran, determinando che la somma non fosse gestita tramite i fondi dell'ERP ma direttamente dalle casse del Tesoro degli Stati Uniti. Acheson, il 2 agosto dichiarò di essere contrario alla decisione del Senato e che tale provvedimento non corrispondeva alle linee adottate dall'Esecutivo. Lettura completamente differente era quella proposta da Lequerica, il quale informò il proprio governo con le seguenti parole:

*“Un voto conseguido con apoyo de los dos partidos representa ya una política en marcha.”*<sup>74</sup>

Se l'“inspector” Lequerica si dimostrava ottimista, Truman in una conferenza stampa del 3 agosto, rinnovò la sua opposizione. Egli sperava che questo progetto non passasse al secondo voto al Senato. Così non fu. Il Senato riapprovò la sua decisione, ottenendo gli stessi risultati di quella precedente. Nella conferenza del 24 luglio il Presidente Truman ribadì ulteriormente la propria opposizione alla concessione di un credito alla Spagna e nello stesso giorno una Commissione congiunta della Camera e del Senato approvò il credito, riducendolo a 62,5 milioni di dollari. Il 25 agosto la Camera dei Rappresentanti approvò il progetto di legge generale di assegnazione. Il giorno 28, il Presidente Truman promulgando il progetto di ambo le Camere aggiunse un'ulteriore condizione: nel punto relativo alla Spagna la clausola approvata non avrebbe prodotto effetti immediati ma sarebbe dovuta essere messa in esecuzione stabilendo ulteriori accordi vantaggiosi per entrambi.

Nonostante questo ultimo colpo di coda del Presidente, non si può evitare di sottolineare la vittoria rappresentata dalla concessione dei 62,5 milioni di dollari, combinando gli sforzi del Pentagono, di parte del legislativo e dello Spanish lobby. La decisione del Congresso e la firma presidenziale, rendevano la Spagna l'unico Paese europeo destinatario di un aiuto economico statunitense senza aver firmato nessun accordo preventivo sulla gestione dei fondi o aver sottoposto all'esame degli esperti statunitensi lo stato di salute della propria economia.

---

<sup>74</sup> Viñas, A., *En las Garras del Águila*, Barcelona, Crítica, 203, p. 79. Corsivo aggiunto.

- ***1953: Eisenhower e la rappresaglia massiccia***

All'indomani del conflitto mondiale, gli Stati Uniti non dovevano gestire - come gli altri Paesi usciti dal conflitto - una ricostruzione del proprio sistema economico, ma una riconversione di esso verso scopi di pace. L'esaurirsi della spinta progressista fu evidente con l'ondata di rivendicazioni salariali e di agitazioni operaie, dovute agli effetti dell'aumento del costo della vita dipeso dall'abolizione dei controlli sulle attività industriali.

All'indomani del 29 agosto 1949, data del primo test nucleare sovietico, si scatenò negli Stati Uniti una vera e propria campagna anticomunista che vedeva come suo principale ispiratore il senatore repubblicano Joseph McCarthy, presidente di una Commissione parlamentare nata per reprimere le attività "antiamericane", la Tydings Committee. La caccia alle streghe del senatore del Wisconsin segnava la fine di un tempo e di una gestione della politica sia interna che internazionale. Se si voleva sconfiggere il "nemico rosso" non si potevano discriminare i possibili alleati.

Quando Truman rinunciò a proporre la propria candidatura nelle elezioni presidenziali del novembre 1953, la candidatura democratica passò nelle mani di Adlai E. Stevenson che rispetto al suo sfidante repubblicano - il generale Dwight David "Ike" Eisenhower - era assai meno popolare. La vittoria repubblicana fu scontata.

Il successo repubblicano dopo vent'anni di gestione democratica porta al potere un nuovo gruppo dirigente, all'interno del quale spiccava la figura di John Foster Dulles, il quale sarà nominato Segretario di Stato. A fronte di questa rivoluzione interna degli organi decisionali statunitensi, il 5 marzo 1953, si sommava anche la scomparsa di Stalin. Ora, il campo era occupato da nuovi attori intenti a modificare l'ordine internazionale dando vita alla "Prima Distensione"<sup>75</sup>.

Il neo Segretario di Stato si era sempre dimostrato un oppositore della politica estera dell'amministrazione democratica, era contrario a qualsiasi ipotesi di contenimento e un anno dopo l'insediamento dell'amministrazione di Eisenhower comunicò al Council on Foreign Relations<sup>76</sup> le linee di quella che venne definita una politica di ardimento. Riconoscendo i successi ottenuti in Grecia, in Turchia, in Corea e a Berlino,

---

<sup>75</sup> Così viene definito il periodo 1953-1955 da Fagiolo, S., *L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*, Franco Angeli, Milano, 2009, p.83.

<sup>76</sup> Il Council on Foreign Relations è un'associazione privata statunitense che si occupa della definizione della politica estera statunitense, fondata nel 1921 con sede a New York.

sottolineava la necessità di riorganizzare l'apparato militare per riparare alle debolezze dimostrate nel corso di quelle operazioni e l'urgenza di costituire per l'Europa occidentale una forza armata indipendente. L'analisi continuava rilevando che le misure di emergenza oltre che essere costose erano superficiali e non potevano essere utilizzate come misure di lungo periodo. Bisognava opporre alla politica sovietica un'azione dinamica che potesse comportare un *roll back*, anche a costo di giungere ad uno scontro diretto. Le trasformazioni erano necessarie soprattutto per evitare una possibile bancarotta dovuta all'impennata nei costi di gestione delle spese militari.

La difesa "locale" era ancora considerata importante, ma si capiva che essa non era in grado di garantire da sola una reale risposta alla politica espansionistica dell'URSS. Doveva essere rinforzata da ulteriori deterrenti. Bisognava far passare un nuovo messaggio, di fronte a qualsiasi tipo di attacco convenzionale o anticonvenzionale la risposta sarebbe stata una sola: la guerra nucleare.

Il *New Look* della strategia militare statunitense, dunque, voleva prevenire l'aggressione basandosi in primo luogo su una capacità di risposta immediata e massiccia rispetto a qualsiasi gesto ostile compiuto dai sovietici, tutto ciò riducendo anche le risorse destinate alle spese militari, che allora ammontavano a quasi il 14% del PIL. Naturalmente, la portata di queste idee non era una ipotesi reale, ma voleva piuttosto essere un messaggio sia per gli europei che per i sovietici. Agli europei si assicurava la protezione sotto l'ombrello nucleare americano, tutto ciò prevedendo anche l'integrazione della Germania federale nella NATO. Mentre per i sovietici, il messaggio del Segretario di Stato, voleva essere un invito a prevenire possibili ritorsioni o colpi di mano nonché la base per stabilire delle nuove condizioni relative alla convivenza in un mondo ormai nucleare. Era necessario, dunque, ampliare il gruppo degli alleati cercando di far uscire dall'isolamento anche il regime che si era voluto isolare a livello internazionale.

### 2.3 *El Pacto de Madrid e la fine dell'isolamento*

- **26 settembre 1953**

Il 27 giugno 1951 il National Security Council, nella direttiva NSC 72/6, stabiliva che l'entrata della Spagna all'interno della NATO era un obiettivo primario per gli Stati Uniti e che bisognava realizzarlo il prima possibile. Dire che questa direttiva fu la base per il cambiamento delle linee diplomatiche e politiche nei riguardi della Spagna è – come ricorda Carlos Escudé – un'esagerazione scientifica. Questa esasperazione del report del Consiglio di Sicurezza sarà confermata dai fatti l'anno successivo, quando l'allora “Supreme Allied Commander” Dwight D. Eisenhower espresse le sue riserve sull'ammissione della Spagna dichiarando che la Spagna doveva essere esclusa da qualsiasi ipotesi di adesione<sup>77</sup>. Difatti, l'obiettivo di integrare la Spagna all'interno del comando delle forze alleate era stato sacrificato per non intaccare le obiezioni espresse da altri membri dell'Alleanza, in particolar modo quelle della Gran Bretagna e quelle della Francia, i quali temevano che l'integrazione spagnola all'interno della NATO avrebbe ridotto il denaro disponibile nei loro confronti.

La direttiva NSC 72/6 sarà, dunque, integrata da limiti e indicazioni chiare per la possibile cooperazione con la Spagna. Questi confini invalicabili furono discussi insieme al Segretario di Stato Dean Acheson, il Segretario alla Difesa George C. Marshall, all'ammiraglio e Capo delle operazioni navali Forrest Sherman, prima della riunione del 16 luglio tra il Generale Franco, l'ambasciatore Staton Griffis e lo stesso Ammiraglio Sherman, che ebbe come tema la discussione della necessità di una presenza americana in Spagna.

La questione dei limiti per la cooperazione con il regime franchista è molto importante per capire come l'amministrazione statunitense non si muovesse all'unisono. Più precisamente la documentazione di quegli anni fa emergere uno scontro tra il Dipartimento di Stato e quello della Difesa. Se il Dipartimento di Stato reiterava l'esistenza di chiari limiti per la cooperazione tra i due Stati – sottolineando che le condizioni che avevano posto in essere tali confini non erano scomparse – affermava anche che, prima di iniziare le negoziazioni e prima che la delegazione dello Stato

---

<sup>77</sup> Escudé, Carlos, «¿Cuánto valen esas bases?», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2003, 25, p. 63

Maggiore partisse per la Spagna, sarebbe stato necessario un accordo tra i vari organi statunitensi rispetto a tutti gli aspetti della negoziazione. Da parte del Dipartimento della Difesa, invece, si considerava che non bisognava raggiungere nessun ulteriore accordo tra i vari rami dell'amministrazione, dato che si considerava come già sufficienti le posizioni già espresse nei riguardi della Spagna e che le negoziazioni potevano cominciare senza problemi. Il 20 marzo 1952 venne redatto un *Internal Policy Statement*, che Carlos Escudé definisce come un contratto di massimo segreto, tra questi due Dipartimenti, che si sarebbe convertito nelle istruzioni ufficiali per i primi gruppi di negoziatori diplomatici e militari.

Le conversazioni tra i due Stati cominciarono il 17 aprile 1952. A capo del gruppo di mediatori militari c'era il Generale Maggiore della Forza Aerea August Kissner, la parte economica era sotto la direzione di George F. Train. Ma, già il 30 di aprile il conflitto interdipartimentale irruppe nelle negoziazioni. La causa di questo scontro dipese da un errore materiale del Generale Kissner che presentò alla sua controparte spagnola non solo l'accordo di massima interdipartimentale, ma a anche il documento redatto dallo Stato Maggiore che era stato bloccato dal Dipartimento di Stato.

Il 1° aprile 1952 ci fu la prima conversazione tra il Ministro degli Esteri Artajo e l'ambasciatore statunitense a Madrid, Lincoln MacVeagh. In questo incontro il Ministro degli Esteri spagnolo sottolineò che se gli americani volevano delle basi in Spagna, queste dovevano essere adibite ad un uso congiunto tra le truppe spagnole e americane; il diplomatico statunitense ricorderà ai negoziatori statunitensi di essere prudenti e non ferire l'orgoglio spagnolo, evitando qualsiasi interpretazione che potesse compromettere la sovranità spagnola sulle basi.

Oltre alla questione della sovranità all'interno delle basi, gli spagnoli cominciarono a sottolineare la differenza tra l'aiuto che si stava concedendo alla Spagna e quello ottenuto dagli altri Paesi. Questa profonda asimmetria era anche accompagnata dalle ulteriori richieste in tema di istanze sul piano di riforme politiche e militari le quali erano, nell'intenzione statunitense, delle condizioni essenziali se si voleva raggiungere un accordo. Ma se gli spagnoli erano infastiditi da questo atteggiamento differenziato e lesivo della sovranità del regime nato nell'Alzamiento, essi riuscirono comunque a raggiungere un importante risultato: fare della controparte statunitense il loro veicolo di comunicazione con le autorità di Washington. Tant'è che il 25 luglio l'ambasciatore

MacVeagh inviò al Dipartimento di Stato un telegramma con i dettagli di una conversazione avuta con il Ministro Artajo. Il Ministro degli Esteri spagnolo affermava che se agli altri paesi era stata assicurata la garanzia di difesa in caso di un attacco, nel caso spagnolo invece tale garanzia non c'era e l'installazione di basi militari statunitensi all'interno del suolo spagnolo faceva crescere il pericolo rispetto a possibili attacchi. Era necessario, nell'opinione di Artajo, un *do ut des* accettabile. Nel telegramma, il diplomatico statunitense si faceva portatore di questo messaggio e in più si dimostrava vicino alla posizione spagnola, invocando la necessità di un risultato visibile. In un successivo telegramma egli esortava anche alla necessità di far ottenere alla Spagna, quanto meno, un risultato simbolico: il Paese iberico doveva essere trattato alla pari degli altri senza richieste particolari o posizioni di alleato di seconda categoria.

Anche l'incaricato per gli affari economici della delegazione statunitense, George F. Train, si rivelò sempre più favorevole alle istanze spagnole rispetto a quelle del proprio governo. Gli Stati Uniti – nelle sue opinioni – dovevano ridefinire i propri obiettivi nei confronti della Spagna, aggiungendo che i limiti imposti alla negoziazione di un patto di collaborazione erano eccessivi e invalidanti per il raggiungimento di comuni interessi. Successivamente anche il Generale August Kissner si convertì in portavoce delle pretese spagnole arrivando a proporre un'assistenza militare pari a 440,8 milioni di dollari dilazionati in 4 o 5 anni, cifra questa che rappresentava una somma superiore a quella prevista fino ad allora in caso di raggiungimento di un accordo. L'aumento così spropositato dell'aiuto economico era, nelle intenzioni del generale Kissner, il giusto ripensamento della posizione statunitense.

Arrivati a questo punto, tutto il personale statunitense presente in Spagna avvertiva la necessità di riformulare la politica nei confronti della Spagna a partire dai più alti livelli. Il 26 settembre MacVeagh, in una lettera a John Y. Millar l'allora responsabile dell'Ufficio degli Affari Europei Occidentali, dava ragione al ministro Artajo che aveva espresso la volontà di negoziare “gobierno a gobierno”<sup>78</sup>. La risposta di Washington si fece attendere e, solamente il 7 ottobre il Dipartimento di Stato faceva sapere che la cifra massima dell'aiuto economico non poteva superare i 125 milioni di dollari. Artajo rimasto deluso di questa offerta giudicò la somma insufficiente per costituire un vero aiuto al governo spagnolo.

---

<sup>78</sup> Escudé, Carlos, «¿Cuánto valen esas bases?», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2003, 25, p. 72

Il 23 dicembre 1952 gli spagnoli presentarono al Generale Kissner una bozza di Patto difensivo che condizionava e limitava l'uso delle basi militari da parte degli Stati Uniti. Questa mossa spagnola venne accompagnata dal cambio di Presidenza negli Stati Uniti, che finì quasi per paralizzare le negoziazioni. L'unico cambiamento che verrà effettuato sarà quello dell'ambasciatore a Madrid. Lincoln MacVeagh sarà sostituito da James Clement Dunn, ma anche questo cambiamento non comporterà una maggiore o minore risultato a livello di negoziazione. Quello che è importante notare è che non si deve commettere l'errore di considerare l'amministrazione Eisenhower più favorevole, rispetto a quella Truman, nel raggiungimento di un accordo con la Spagna di Franco. Come afferma Carlos Escudé, nel passaggio da un'amministrazione democratica a una repubblicana – rispetto al tema che a noi interessa – non si verificò una maggiore simpatia, ma una vera e propria continuità sia a livello burocratico che a livello dei risultati poi ottenuti.

A metà del febbraio del 1953 si produssero dei segnali di attività; il nuovo segretario di Stato, John Foster Dulles, per sollecitare il raggiungimento di un accordo e far pressione sugli spagnoli, affermò che il tempo perso sarebbe equivalso a denaro perso. Se i tempi per la negoziazione di un accordo si fossero allungati i soldi relativi al 1953 sarebbero stati consegnati solo nel 1954, facendo perdere l'opportunità al Congresso di assegnare i fondi per il nuovo anno fiscale. Quando l'incaricato Jones, in una lettera del 16 marzo comunicò al Ministro Artajo quanto detto dal nuovo Segretario di Stato, l'offesa del Ministro spagnolo fu immensa e la risposta fu molto formale. Il Ministro rispose che la colpa del ritardo era da imputare esclusivamente agli Stati Uniti e che la legge del Congresso che aveva concesso questo denaro non aveva come condizione discriminante per l'assegnazione di tali fondi il raggiungimento di un accordo tra i due Stati.

Nella riunione del 13 maggio 1953 del National Security Council, con la presenza del Presidente Eisenhower, il sottosegretario di Stato Walter Bedell Smith, il Segretario alla Difesa Charles Erwin Wilson, il Segretario del tesoro George M. Humphrey, l'assistente speciale del Presidente Robert Cutler, il Generale John Hull in rappresentanza dello Stato maggiore congiunto e altri funzionari e capi militari, venne prodotto un memoriale della discussione classificato come "*Top Secret, Eyes Only*". La proposta era quella di adottare una politica che implicasse l'assegnazione di 465 milioni

di dollari in quattro anni, più i costi di manutenzione delle basi operative una volta che fossero state costruite. A fine della discussione il Presidente decretò che fosse lo stesso Segretario alla Difesa a soppesare gli argomenti a favore e contro per prendere una decisione. Si decise di comunicare la decisione al NSC e al Segretario di Stato che a sua volta avrebbe informato il Congresso e sarebbe stato incaricato di concludere le negoziazioni. Così la proposta passò.

Il progetto così deciso venne firmato il 26 settembre del 1953 al Palazzo di Santa Cruz<sup>79</sup>. Da parte statunitense venne sottoscritto dall'ambasciatore James Clement Dunn e da parte spagnola dal ministro Alberto Martín Artajo. Esso era formato da tre "convenios" o accordi: uno sull'aiuto alla mutua difesa, uno disciplinante l'aiuto economico e l'ultimo sul carattere difensivo del Patto.

Il *convenio* difensivo era il più importante dei tre, visto che era anche quello che prevedeva l'installazione delle basi nordamericane nel territorio spagnolo. Uno degli aspetti più importanti fu sicuramente la quantità delle concessioni accordate tramite il dispositivo delle clausole segrete. Queste assegnazioni intaccavano la sovranità del governo spagnolo, andando a contraddire quanto detto negli articoli pubblici dei vari accordi negoziali.

Franco nell'ottobre 1953, con la volontà di manifestare le ragioni per le quali la Spagna aveva sottoscritto tali Patti, tenne un discorso in Parlamento valutando gli Accordi come un traguardo importantissimo per la politica estera del regime. Ma, nonostante le parole di Franco, la Spagna non beneficiò né sul piano economico, né su quello delle concessioni militari.

Per quanto riguarda le dotazioni a livello economico nelle clausole segrete oltre a fissare il tasso di cambio tra dollaro e peseta<sup>80</sup>, nella carta confidenziale numero 3 si stabiliva la percentuale di spesa degli aiuti economici, ovvero, il 30% poteva essere dedicato al miglioramento del trasporto su strada e per l'aumento della dotazione militare, il 60% per la costruzione e il mantenimento delle basi militari. Quindi risulta evidente che, l'obiettivo di questo tipo di aiuto non era lo sviluppo economico della Spagna quanto la costruzione e gestione delle basi militari a fronte di un possibile

---

<sup>79</sup> La Commissione spagnola incaricata di negoziare le varie parti dei trattati era formata da: Martín Artajo che si occupò degli aspetti diplomatici, politici e giuridici. L'incarico rispetto alle questioni più propriamente militari fu assegnato al Generale Capo di Stato Maggiore il tenente generale Vigón, mentre per gli affari economici il facente funzione fu il Ministro del Commercio, Arbúrea.

<sup>80</sup> Esso equivaleva a 35 pesetas per 1 dollaro.

attacco militare, esplicitando in questa maniera la completa differenza tra questo tipo di aiuto economico e quello ottenuto dai Paesi aderenti al Piano Marshall. Franco si giustificava nella seguente maniera:

“[...]sería erróneo que alguien pretendiera valorarlos por el cálculo frío del importe material de unas ayudas, ya que no se trata de la venta o justo precio de determinadas facilidades [...]”<sup>81</sup>

Anche per le concessioni militari i risultati furono scarni era lampante l’asimmetria tra i due Stati. Si garantiva la completa esenzione fiscale per tutte le attività e le spese che gli Stati Uniti avessero dovuto sostenere per la difesa comune. Non appariva nessuna obbligazione nei confronti del governo statunitense di fronte a quello spagnolo. Oltretutto, l’ambiguità del Patto di Madrid stava anche nella non precisazione del tipo di materiale che avrebbe ricevuto la Spagna. In caso di guerra, l’appoggio statunitense dipendeva da vari fattori: dalle priorità dei compromessi internazionali degli Stati Uniti, dalle esigenze della situazione internazionale e dalle concessioni di credito da parte del Congresso. Massima ineguaglianza sarà poi rappresentata dall’articolo III dell’accordo tecnico segreto in cui si affermava che le basi militari statunitensi sul suolo spagnolo erano sotto la giurisdizione degli Stati Uniti, esautorando completamente il governo spagnolo da qualsiasi autorità di imperio su di esse.

In sostanza, il primo accordo con il quale la Spagna usciva dall’isolamento internazionale era molto sfavorevole nei suoi confronti limitando – di fatto – la sua legittimità a livello internazionale. Ma, permetteva a Franco di fare grandi titoli sulla stampa spagnola dichiarando che “España hacia política mundial”<sup>82</sup>. L’effetto fu amplificato dalla firma del concordato tra la Spagna franchista e la Santa Sede del 27 agosto 1953, che riconosceva come religione ufficiale dello Stato la religione cattolica, apostolica e romana; riconfermando anche il diritto di presentazione degli Arcivescovi e dei Vescovi residenziali – concesso in prima istanza nel 1941 – davanti al Caudillo.

---

<sup>81</sup> Boletín Oficial de las Cortes Españolas, n° 437, 5 de octubre de 1953

<sup>82</sup> Espadas Burgos, Manuel, *Franquismo y Política Exterior*, Madrid, Ediciones Rialp, 1988, p. 198

- **1955 -1957 : dall'ONU all'OPUS DEI**

Nel periodo che va dal 1950 al 1952, la Spagna riesce ad ottenere l'ammissione sia all'interno dell'Organizzazione mondiale per l'agricoltura (FAO) sia nell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), grazie al rovesciamento degli schieramenti in seno alle assemblee delle due agenzie specializzate dell'ONU. Sempre nel 1952, l'Assemblea Generale dell'ONU annullerà la condanna del 1946 contro il regime franchista determinando il rientro del personale diplomatico in Spagna.

A partire dal 1953 si verificherà all'interno della stessa ONU quella che Alberto José Leonhart Amsélem definirà l'"*aceleración histórica*"<sup>83</sup>, la quale comporterà l'ammissione della Spagna come membro permanente dell'ONU il 14 dicembre 1955, insieme ad altri 15 Stati<sup>84</sup>.

I successi internazionali della Spagna, raggiunti in questi anni, però non riuscirono a porre fine alle rivalità tra le varie famiglie politiche interne al regime. Le iniziative di liberalizzazione avviate dai Ministri cattolici – come il Ministro per l'istruzione Ruiz-Giménez e il Ministro degli Esteri Martín Artajo – ebbero il solo scopo di riunire il fronte dei nemici. L'opposizione falangista temeva i propositi di restaurazione monarchica promossi dalla corrente cattolica, tanto da cominciare una vera campagna diffamatoria contro Ruiz-Giménez.

Intanto nel 1956, all'interno delle università cominciarono i primi moti di protesta contro l'ortodossia del regime. Ci si trovava di fronte a una generazione di giovani, che non aveva partecipato alla guerra del 1936 e che ora si ritrovava al centro della scena politica. Nel febbraio 1956, all'interno dell'università di Madrid, un collettivo universitario diede origine a un Congresso Nazionale degli Studenti indipendente rispetto al sindacato universitario ufficiale, il SEU<sup>85</sup>, ottenendo anche l'appoggio del Ministro dell'Istruzione, favorevole alla rottura del monopolio sindacale all'interno delle università. L'apertura di Ruiz-Giménez al pluralismo universitario apparve alla Falange come parte di una strategia destinata a smantellare il sistema del partito unico,

---

<sup>83</sup> Leonart Amsélem, Alberto José, «El ingreso de España en la ONU: obstaculos e impulsos», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 1995, 17, p. 72 e ss.

<sup>84</sup> Essi sono: Albania, Austria, Bulgaria, Cambogia, Ceylon, Finlandia, Giordania, Irlanda, Italia, Laos, Libia, Nepal, Portogallo, Romania, Spagna e Ungheria.

<sup>85</sup> Ovvero, Sindacato español universitario.

ma diversamente da quanto pensato dai falangisti, la mobilitazione universitaria non si presentava come un fenomeno eterodiretto rispetto all'azione dei partiti clandestini, si trattava di una manifestazione di affrancamento dei giovani falangisti rispetto all'egemonia e all'ortodossia del Partito unico. Sarà proprio dalle università – “i vivai politici della classe dirigente”, usando una definizione di Mara Elena Cavallaro – che partirà una forte critica rispetto al mito fondante della Guerra di Liberazione e al sistema politico nato dal confronto e dalla distinzione netta tra vincitori e vinti.

Nel mese di febbraio si susseguirono una serie di manifestazioni che opporranno da una parte i falangisti e dall'altra parte i “liberali”. L'8 febbraio 1956, in seguito alle celebrazioni del SEU per la commemorazione del “sacrificio dello studente scomparso”<sup>86</sup>. Durante le operazioni delle forze dell'ordine per disperdere gli studenti dei due schieramenti, un proiettile raggiungeva un membro del Frente de juventudes, Álvarez Pérez che per alcuni giorni verserà in condizioni gravi. Questo evento forniva ai falangisti l'occasione per creare le condizioni per la sostituzione del Ministro Ruiz-Giménez.

A fronte della strategia del terrore messa in atto dai falangisti, il regime decise di chiudere le università sospendendo per la prima volta gli articoli del *Fuero de los Españoles*, dichiarando lo stato d'emergenza. Una viva inquietudine si diffuse, soprattutto, all'interno delle file dell'esercito dove si temeva un possibile colpo di stato falangista. In questa situazione di caos il Ministro dell'Esercito, il generale Muñoz Grandese, insieme ai generali Rodrigo e Martínez Campos pregarono il Caudillo di intervenire con maggiore fermezza per sedare le rivolte a Madrid. Franco decise di designare il generale Rodrigo, allora capo della regione militare di Madrid, come responsabile del ristabilimento dell'ordine pubblico. Le cose vennero condotte prontamente: furono disarmati i gruppi paramilitari della Falange e arrestati alcuni falangisti usati come capri espiatori degli incidenti.

Per quanto non fosse stato accusato o incriminato alcun rappresentante dell'Azione cattolica, questa vicenda segnò la fine dell'esperienza dei “democratici cristiani”<sup>87</sup> franchisti. Di fatto gli eventi del febbraio 1956 dimostrarono il fallimento della linea dei

---

<sup>86</sup> La celebrazione dello studente scomparso commemorava l'assassinio dello studente universitario Matías Montero, ucciso nel 1933 da un gruppo di sinistra e scelto come simbolo del sacrificio degli studenti di destra sia prima che durante la Guerra Civile.

<sup>87</sup> Hermet, Guy, *Storia della Spagna nel novecento*, 1999, Bologna, Società editrice il Mulino, p.200.

cattolici. Franco non solo licenziò Ruiz-Giménez, ma procederà con l'espulsione dall'esecutivo anche del Ministro e Segretario del Movimiento, Raimundo Fernández Cuesta, sostituito con José Luis de Arrese.

L'allontanamento dell'ormai ex-Ministro dell'Istruzione Ruiz-Giménez non implicava soltanto l'abbandono dei progetti di apertura politica<sup>88</sup>, ma anche la rinuncia al progetto monarchico portato avanti dai ministri cattolici. Difatti, nonostante la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado<sup>89</sup> avesse risolto il problema della forma di Stato – sancendo che il regime franchista si riconoscesse ufficialmente come Regno – non aveva ancora risolto il problema della nomina del Re, stabilendo solamente che Franco fosse il Reggente a vita dotando il Caudillo della facoltà di decidere chi sarebbe potuto essere nominato re, una volta che le Cortes avessero espresso il proprio voto positivo.

In questa situazione di disfatta dell'opposizione cattolica i falangisti ripresero coraggio e tramite il nuovo Ministro del Movimiento, Arrese, rilanciavano il processo di istituzionalizzazione del regime bloccato – appunto – dalla legge di successione del 1947. Nel marzo 1956, Arrese comunicava la costituzione di un gruppo di lavoro incaricato di elaborare tre nuove leggi fondamentali: una di natura ideologica, una sull'organizzazione interna del partito unico e l'ultima sull'organizzazione dello Stato. Dopo sette mesi di lavoro, il 6 ottobre davanti al Consiglio nazionale del Movimiento venivano presentati i testi di queste leggi. Questi proponevano una sorta di repubblicanesimo fascistizzante, non tenendo conto della scelta monarchica contenuta nella legge di successione del 1947. Il “Progetto Arrese” andava ben oltre le intenzioni del generale Franco e dei membri non falangisti del governo, anche la Chiesa e l'Esercito si dimostrano contrari ai contenuti di questi disegni di leggi. L'abbandono del progetto avverrà poche settimane dopo, all'indomani di una serie di incontri che servirono solo per constatare la sconfitta definitiva dei falangisti. Ma, la sconfitta del progetto di Arrese e dei falangisti non significava la vittoria di Martín Artajo e dei cattolici.

Il 14 dicembre 1956 Franco, sotto indicazione dell'ammiraglio Carrero Blanco, nomina Laureano López Rodó come Segretario generale tecnico della Presidenza del

---

<sup>88</sup> È importante ricordare che stiamo parlando di “apertura politica” sempre in continuità con il regime. Dobbiamo abbandonare qualsiasi lettura –sia dei ministri cattolici che poi rispetto a quelli tecnocratici –di avvio verso una completa liberalizzazione politica.

<sup>89</sup> Quinta Legge Fondamentale del Regime approvata, in seguito ad un referendum popolare, il 18 luglio 1947.

Governo. Questa nomina rappresentava l'inversione di una rotta politica. Inversione che l'anno successivo porterà all'Esecutivo una nuova classe che si contrassegnava– dagli altri gruppi che l'avevano preceduta – per un approccio più tecnico ma soprattutto per l'appartenenza all'Opus Dei.

Sia Franco che Carrero Blanco, anche quest'ultimo appartenente all'Opus Dei, erano ormai coscienti della necessità di un profondo cambiamento nella gestione economica del Paese. Negli anni Cinquanta non erano solo gli studenti a protestare, ma anche il mondo operaio cominciava a ribellarsi per le precarie condizioni lavorative<sup>90</sup>. Di fronte a questa contestazione generale il Caudillo decise di formare un nuovo esecutivo il 27 febbraio 1957. Quello che si annunciava come un ennesimo rimpasto governativo testimoniava la volontà di cambiare le basi e le finalità della dittatura, senza metterne in discussione la natura e l'esistenza. Quella scelta, e le conseguenze che quella scelta comporterà, si presenteranno come un punto di non ritorno.

La nuova famiglia dei tecnocrati era formata dall'élite dell'alta borghesia, formatasi in parte all'estero, ben istruita e capace di trasferire le proprie competenze al servizio della funzione ricoperta. Esperti soprattutto di economia e di diritto, il loro arrivo al Governo rappresentò una prima frattura per il regime. Nelle file di questo nuovo gruppo erano assenti i protagonisti e fondatori dello “Stato Nuovo”. Estranei a qualsiasi esperienza partitica e politica essi si fecero portatori di una concezione calvinista dell'esistenza, interpreti cioè dell'idea di predestinazione divina<sup>91</sup>. Indipendenti dalle gerarchie cattoliche, nell'esercizio delle loro funzioni politiche agivano a titolo personale senza impegnare l'organizzazione.

La necessità di un nuovo orientamento nella gestione dello Stato si imponeva per ragioni economiche. La strategia adottata da López Rodó, Alberto Ullastres al Ministero del Commercio e da Mariano Navarro Rubio al Ministero delle Finanze – insieme agli altri tre Ministri tecnici del gabinetto del 1957<sup>92</sup> – porterà la Spagna a sperimentare, quasi con dieci anni di ritardo rispetto al resto d'Europa, un miracolo economico. La crescita industriale di questi anni sarà il frutto dell'apertura ai capitali esteri, al turismo,

---

<sup>90</sup> Essi richiedevano l'aumento salariale, la diminuzione delle ore di lavoro, il miglioramento delle condizioni in fabbrica nonché la libertà di rivendicare i propri diritti e la libertà di scelta dei propri rappresentanti sindacali.

<sup>91</sup> Cavallaro, Maria Elena, *La Spagna oltre l'ostacolo – la transizione alla democrazia: storia di un successo*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2012, p.25.

<sup>92</sup> Cirilo Cánova all'Agricoltura, Joaquín Planell all'Industria e Jorge Vigón ai Lavori Pubblici.

all'emigrazione verso l'estero della manodopera in eccedenza. I tecnocrati, nonostante avessero nelle proprie mani anche il Ministero dell'Agricoltura o forse proprio per questo – come ci ricorda Hermet Guy – non difenderanno più a tutti i costi un settore economico retaggio di tempi passati, escludendo qualsiasi ipotesi di protezione di Stato nei confronti della classe dei latifondisti.

Sicuramente il maggiore successo del nuovo esecutivo a guida tecnocratica fu il Piano di Stabilizzazione. La sua prima gestazione si ebbe già a partire dal 1957, ma a seguito dell'opposizione del nuovo Ministro del Movimiento José Solís e del Presidente dell'Istituto nazionale dell'industria (INI), Juan Antonio Suanzes, il progetto vedrà la luce solo nel 1959. Esso permetteva, per la prima volta, ai modelli economici internazionali di interagire con quello spagnolo. Ullasters e Navarro Rubio, aiutati dai rapporti favorevoli dell'OECE e del FMI per l'ampliamento del libero mercato, riuscirono a convincere Franco che fosse giunto il momento di abbandonare il modello autarchico e istituire all'interno della Spagna franchista un modello capitalista occidentale. Questo Piano di Stabilizzazione insieme alle misure previste dalla Legge del regime giuridico dell'Amministrazione dello Stato<sup>93</sup> permisero alla Spagna di ricollegarsi ai tassi di crescita degli altri Stati europei.

Questa crescita economica, che Guy Hermet definisce più quantitativa che non qualitativa, oltre ad avere effetti sulle strutture del mercato e su quelle statali sarà anche la condizione necessaria per il cambiamento della stessa società spagnola. Le campagne cominciarono a svuotarsi a vantaggio delle città, siano esse spagnole o straniere. La classe dei braccianti agricoli tra il 1960 e il 1965 si ridusse della metà diminuendo di fatto l'incidenza del problema agricolo all'interno delle politiche governative. Di converso, il numero dei tecnici, dei funzionari e degli impiegati aumentava insieme a quello degli operai, passando nel 1965 dal 20% al 26,5% rispetto alla popolazione attiva.

Nel luglio 1962, la soddisfazione di Franco rispetto alla crescita economica si tradusse in un nuovo rimpasto governativo che favorì ulteriormente la famiglia dei tecnocrati. Infatti se in campo economico il loro impegno era stato essenziale alla

---

<sup>93</sup> Approvata su proposta tecnocratica il 26 luglio 1957 essa operò un rinnovamento all'interno della Pubblica Amministrazione prevedendo: la ricollocazione delle spese, l'istituzione del nuovo Ministero della Presidenza del governo, la creazione di un ufficio di ordinamento economico e di pianificazione e l'introduzione di un nuovo regolamento al bilancio del ministero della Segreteria del Movimiento.

rinascita spagnola degli anni Sessanta, essi non costituivano un problema rispetto alle questioni politiche. Di fatto, i tecnocrati sebbene fossero di fede monarchica non mettevano in discussione né Franco né l'esistenza stessa del regime. Essi si ponevano in continuità rispetto al regime.

In quegli anni di grandi cambiamenti i tecnocrati pensavano che, alle nuove esigenze di una società più cosciente di sé, si dovesse rispondere con il consolidamento del processo di integrazione spagnola all'interno del sistema economico capitalistico occidentale, ridimensionando il ruolo dello Stato escludendo qualsiasi ipotesi di riforma istituzionale. Per dare attuazione a questo proposito, nel 1964, il Governo varò il Piano di Sviluppo. Esso, condividendo l'analisi di Maria Elena Cavallaro, può essere analizzato parallelamente al Piano di Stabilizzazione. Ovvero, se il Piano del 1959 dava inizio alla divaricazione tra la politica e l'economia; il Piano del 1964 favorì la separazione tra la base sociale e il potere politico.

In questo scenario fu promulgata, nel 1967, la settima Legge Fondamentale del regime. La *Ley Orgánica del Estado*. Essa è di vitale importanza perché per la prima volta istituisce la separazione tra le funzioni di Capo dello Stato e Capo dell'Esecutivo, sancisce la possibilità di fondare delle associazioni politiche ed il consolidamento dell'istituzione monarchica, non definendo ancora il Re.

Nel 1969, il potere dei tecnocrati aumentò tanto da far formare a Franco un Governo interamente formato da politici appartenenti o vicini all'Opus Dei. Per la prima volta Franco non operò nessuna sorta di bilanciamento tra le famiglie politiche. Però, in assenza del sostegno della Chiesa e con la ormai ovvia opposizione della Falange, le ampie capacità di questo nuovo esecutivo non erano sufficienti ad arginare la crescente frammentazione politica interna ai vari gruppi, per il riaccendersi della protesta studentesca e operaia nonché l'aumento delle organizzazioni politiche clandestine. L'incapacità di affrontare queste questioni sociali fu la ragione per la quale nel rimpasto governativo del giugno 1973 l'ala tecnocratica fu ridimensionata. Paradossalmente però, questo ridimensionamento corrispondeva anche a una sorta di rafforzamento del progetto tecnocratico. Infatti, grazie all'applicazione della Legge organica del 1967 – nel punto in cui era divenuto possibile lo sdoppiamento delle cariche di Capo dell'esecutivo e di Capo dello Stato – l'ammiraglio Carrero venne chiamato a presiedere l'Esecutivo. Tuttavia, l'esperienza di questo nuovo Esecutivo ebbe vita breve.

Capitolava il 20 dicembre 1973 con l'omicidio di Carrero Blanco, vittima di un attentato dinamitardo da parte dell'ETA.

## ***FINE DELL'ANACRONISMO STORICO***

### ***3.1 Il rinnovo dei Patti di Madrid***

- ***Fernando María de Castiella Maíz: dalla Crisi Cubana all’Affare Matesa***

Per tutti gli anni Sessanta i ministeri economici, gestiti dai tecnocrati, influirono sull’agenda dell’esecutivo fissando anche l’azione esterna del regime. Con il rimpasto governativo del febbraio 1957 il Ministero degli Esteri venne assegnato a Fernando María de Castiella Maíz, appartenente alla famiglia dei falangisti ma con una formazione cattolica. Egli rappresentava la scelta perfetta per assumere l’incarico di guida del Ministero degli Esteri. Infatti, l’apertura promossa dai tecnocrati, sia con il Piano di Stabilizzazione che con i Piani di sviluppo successivi, aveva il fine di diffondere – soprattutto in Europa – un’immagine meno autoritaria del regime. La storia personale di Castiella lo rese l’uomo perfetto per le logiche di politica interna, ma a causa del suo passato falangista, i rapporti con gli statunitensi non furono facili e, sino al termine del suo mandato, non riuscì mai a sanare i rapporti con la controparte statunitense.

Nel 1960, lo scenario e i protagonisti della politica internazionale erano cambiati e con esse anche le richieste del governo di Madrid. Se nel 1953 Franco, attraverso la sua delegazione, non riuscì ad imporsi e ad essere esigente nei confronti degli Stati Uniti, ora – al momento del rinnovo del *Convenio* – quello che chiedeva era un riconoscimento a livello internazionale, anche se questo significava abdicare ulteriormente alla propria sovranità. Con la presidenza Kennedy i timori di Franco, rispetto alla proroga degli accordi del 1953, aumentavano. Il Caudillo non era rincuorato dalla vittoria democratica, perché temeva che all’interno del contesto della coesistenza competitiva, il partito Democratico potesse portare avanti delle istanze antifranchiste. Fortunatamente per Franco, questo non avvenne, dato che anche sotto la Presidenza Kennedy la percezione americana delle proprie relazioni con la Spagna continuava ad essere dialettica e cooperativa.

Gli Stati Uniti consideravano l’atteggiamento più assertivo della Spagna come la risposta al miglioramento delle relazioni internazionali del regime, soprattutto nel

campo delle relazioni con gli altri Paesi Europei. Infatti Castiella riuscì ad ottenere dei risultati grazie ai propri rapporti con i partiti democristiani d'Europa. Il Ministro degli Esteri riuscì ad avviare una cooperazione tecnica ed economica con la Germania di Erhard ed impostò un sistema di consultazioni reciproche con la Francia, per i problemi relativi all'area nord-africana, grazie ai suoi contatti con il Ministro degli Esteri Couve de Murville.

Nel 1962, con la richiesta di apertura di un negoziato con la Comunità Economica Europea, il governo spagnolo – ed in particolare il Ministro degli Esteri – era giunto alla conclusione che era necessaria una rinegoziazione degli accordi, evitando l'ipotesi di chi come Franco li voleva prorogare tacitamente e senza modifiche anche per il futuro. Le considerazioni del Ministro dipendevano dalla conclusione che l'aiuto economico offerto dagli Stati Uniti era insufficiente e che la base aerea di Torrejón era troppo vicina a Madrid. Nel mese di marzo, López Rodó compì un viaggio ufficiale a Washington, nel corso del quale voleva ottenere sia nuovo finanziamento economico che potesse aiutare il Piano di sviluppo sia un'intercessione da parte statunitense per favorire la posizione spagnola nei confronti della Cee. Ma la risposta statunitense rispetto agli obiettivi spagnoli fu negativa su entrambi i fronti.

I due no statunitensi ebbero l'effetto di spingere Franco ad appoggiare le richieste del proprio Ministro degli Esteri, ovvero: se gli Stati Uniti non fornivano più aiuti economici, avrebbero dovuto lasciare le basi. Questo sostegno, anche se in evidente contrasto con l'opposizione dei vertici militari, dava a Castiella un potere di manovra non indifferente. Il primo passo fu quello di presentare la candidatura di Antonio Garrigues Walker come ambasciatore a Washington. La scelta di questo indipendente, non vincolato al regime, ebbe effetti positivi su entrambe le sponde dell'Atlantico.

Nonostante tutto, l'evento che più di tutti facilitò il rinnovo degli accordi fu sicuramente la crisi cubana, la quale – come ha illustrato Maria Elena Cavallaro – condizionò i rapporti ispano-statunitensi in maniera contrastante. Essa ebbe l'effetto sia di peggiorare la percezione spagnola dell'alleato statunitense sia quello di migliorare la situazione strategica spagnola. Per essere più chiari, il Governo di Madrid non fu contento della risoluzione della crisi: non si era neutralizzato il rischio di espansione del castrismo in America Latina e l'embargo economico nei confronti di Cuba ebbe l'effetto di far aumentare in Spagna la corrente antiamericana. D'altro canto però, l'ipotesi

dell'installazione dei missili Polaris nella base militare di Rota, ebbe come contraltare l'accrescimento del valore delle basi spagnole. Dunque, la Spagna puntava alla richiesta di fondi per la costruzione di infrastrutture collegate alla Difesa, ma alla luce dell'esperienza di López Rodó, preferiva evitare di chiederli direttamente agli Stati Uniti – la richiesta sarà sottomessa all'esame degli organismi internazionali – accontentandosi di ottenere solamente, da parte statunitense, un'intercessione per l'ingresso spagnolo all'interno della NATO e della Cee.

Nel 1963, al momento della scadenza del rinnovo del Patto di Madrid, però le posizioni all'interno della compagine governativa non erano univoche. Si oscillava tra chi, come Carrero Blanco metteva fuori discussione l'obiettivo del rinnovo e chi come il Ministro della Marina, Nieto Antuñez, riteneva necessaria una commissione interministeriale per mediare tra le esigenze dei diversi dicasteri; mentre Franco, estraneo a tutte queste considerazioni, riteneva fondamentale che l'accordo fosse accettabile per l'opinione pubblica.

Tuttavia, la decisione spagnola di apertura di nuovi negoziati coincideva con la decisione del Congresso americano di diminuire il proprio impegno economico all'estero in risposta al nuovo scenario della coesistenza competitiva. Sembrava che, in quel momento, la Spagna stesse pagando un tributo notevole nei confronti della logica della distensione e l'unico risultato reale che riuscì ad ottenere fu la firma di una dichiarazione congiunta, nella quale gli Stati Uniti dichiararono di riconoscere l'importanza della Spagna per la politica di sicurezza e di sviluppo delle zone dell'Atlantico e del Mediterraneo. Una minaccia a uno dei due paesi, avrebbe interessato entrambi e, sebbene fosse assente qualsiasi meccanismo di obbligatorietà dell'intervento statunitense a difesa della Spagna, l'accordo fu interpretato come un miglioramento rispetto al decennio precedente. Tanto che, alcuni interpretarono tale firma come il simbolo della rinascita di una nuova comunità difensiva atlantica. In realtà, oltre ad autorizzare lo stanziamento di nuovi armamenti proprio a Torrejón, gli spagnoli non riuscirono ad ottenere neanche un impegno serio sul versante economico. In sintesi, il rinnovo del 1963 rese evidente la debolezza negoziatrice spagnola divisa ancora tra le istanze portate avanti dal Ministro degli Esteri e quelle dei militari.

L'equilibrio nei rapporti cambiò solo nel corso del 1966. Infatti, dopo l'incidente di Palomares del 17 gennaio 1966<sup>94</sup>, il corpo diplomatico spagnolo divenne più esigente, mosso anche da un rinnovato sentimento nazionalista. Nel corso di quell'anno il regime stabiliva che un rinnovo degli accordi con gli Stati Uniti doveva determinare l'entrata della Spagna nella Nato, accelerando anche il processo di associazione alla Cee, o quanto meno intercedere con la Gran Bretagna per quanto concerneva il tema di Gibilterra. Castiella, durante il proprio viaggio a Washington nel novembre di quell'anno, informò il Segretario di Stato Rusk che il governo spagnolo non avrebbe più sottoscritto un tacito accordo sulle basi, proponendo l'apertura di un nuovo tavolo negoziale per evitare di giungere alla scadenza naturale del settembre 1968 senza un accordo di massima.

Castiella, aiutato dal recente riposizionamento internazionale della Spagna<sup>95</sup>, voleva mostrare un volto più duro. Il Ministro metteva in evidenza il valore delle basi e i rischi rispetto al tema nucleare assunti dal proprio Paese, ma le divergenti posizioni tra le direttive politiche – portate avanti dal Ministro degli Esteri – e quelle militari – portate avanti dal vicepresidente del governo Muñoz Grandes – si ripetevano. Per il Governo di Madrid era importante ottenere un aumento degli aiuti forniti dagli Stati Uniti, solo che mentre i militari non erano disposti a mettere in discussione il rapporto bilaterale con gli Stati Uniti, il Ministro degli Esteri ipotizzava anche una possibile ipotesi neutralista.

- ***Kissinger , Gregorio López-Bravo e il 6 agosto 1970***

L'appartenenza della Spagna al blocco occidentale era ormai un dato di fatto, quando nel 1969 si insediò l'amministrazione Nixon. Questa contava dell'appoggio, nella carica di Consigliere per la sicurezza nazionale, di Henry Kissinger. Nel contesto della Guerra Fredda, la Spagna era – data la sua posizione geostrategica – molto importante, ad accrescere poi il valore strategico della Spagna furono gli eventi del 1969 e il 1974. Facciamo riferimento al colpo di Stato del 1969 guidato da Muammar al-Gheddafi che comportò la perdita della base statunitense di Wheelus; la guerra arabo

---

<sup>94</sup> In quella data, vennero a scontrarsi un aereo cisterna KC135 spagnolo e un bombardiere B52 proveniente dagli Stati Uniti. A causa di questa collisione furono sganciate 3 bombe termonucleari trasportate dal bombardiere, due delle quali una volta a terra provocarono una detonazione di bassa intensità, scatenando il timore di una contaminazione radioattiva.

<sup>95</sup> Avvenuto tramite la firma di un accordo commerciale preferenziale con la CEE; l'apertura del dialogo su Ifni, con il Marocco; la posizione spagnola in difesa di Gibilterra passata in sede ONU.

israeliana dello Yom Kippur del 1973 e la Rivoluzione dei garofani portoghese del 1974.

Intanto, in Spagna, nell'ottobre del 1969 Franco, con il pretesto dell'"affaire Matesa"<sup>96</sup> procedeva a rinnovare nuovamente l'esecutivo. Il Ministero degli Esteri fu tolto a Castiella e assegnato a Gregorio López Bravo.

Nel gennaio del 1970, Kissinger aveva in mano il rapporto del proprio Consiglio di Sicurezza Nazionale. Gli analisti osservavano che la nomina di Juan Carlos come successore di Franco, operata nel giugno del 1969 e l'esperienza del nuovo governo dei tecnocrati non doveva far sperare in un cambiamento della natura del regime. Si riteneva che l'opposizione a Franco fosse debole e frammentata e le istituzioni politiche furono qualificate come "*débiles e ineficaces*"<sup>97</sup>. D'altro canto, il testo si mostrava favorevole all'avvicinamento della Spagna alla CEE –avvenuto con l'Accordo Preferenziale dell'agosto del 1970 – a condizione che esso rispettasse le regole del GATT.

Nel nuovo negoziato, firmato il 6 agosto 1970, gli spagnoli non riuscirono a portare a termine il desiderio di trasformare l'accordo in trattato, esso rimaneva un *Convenio de Amistad y Cooperación*, di durata quinquennale. L'aspetto sicuramente più positivo del rinnovo fu che il nuovo Ministro degli Esteri, Gregorio López-Bravo, riuscì ad eliminare tutte le clausole segrete previste dagli accordi precedenti. Ciò significava che – in teoria – gli statunitensi non potevano attivare le basi spagnole senza una consultazione preventiva con il Governo di Madrid. Altro punto importante fu il finanziamento di 3 milioni di dollari destinati all'Istruzione, la concessione di 26 milioni di dollari all'anno per la Difesa e 120 milioni di dollari in crediti attraverso l'Export-Import Bank. Questi "successi" erano tali da far affermare a López Bravo che

---

<sup>96</sup>L'*affaire Matesa* nuoce gravemente alla reputazione e al prestigio dei tecnocrati. Lo scandalo riguardava la concessione irregolare di crediti all'esportazione, per una somma pari a 140 milioni di dollari, accordati ad una fabbrica di telai a partire del 1966, che in realtà aveva venduto solo una minima parte della propria produzione all'estero. Nella primavera del 1969 comincia a girare voce che tre ex ministri – Navarro Rubio, Espinosa Martín e García Moncá – fossero implicati nella vicenda. Si diffuse anche il sospetto che l'azienda Matesa avesse concesso una percentuale dei fondi all'esportazione a istituzioni collegate all'Opus Dei. Sebbene le accuse non siano mai state provate, i falangisti approfittarono della situazione. Anche se nel rimpasto governativo del 29 ottobre 1969, i falangisti non ottengono nessun vantaggio rispetto agli avversari tecnocrati, perché per la prima volta il nuovo gabinetto è largamente "monocolore".

<sup>97</sup> Powell, Charles, « Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia : el papel de Henry A. Kissinger (1969-1977) », in Powell, C., Jiménez, J. C., eds., *Del autoritarismo a la democracia – estudios de política exterior española*, Madrid, Silex, p. 27.

l'accordo stabiliva un vincolo indiretto tra l'ambito difensivo ispano-americano e l'Alleanza Atlantica<sup>98</sup>. Quest'affermazione era sicuramente una forzatura interpretativa, ma era in grado di far ottenere in Spagna il maggior consenso possibile sia sul versante internazionale che su quello economico, soddisfacendo anche le richieste della popolazione.

Il Presidente Nixon, a differenza dei suoi predecessori, non ebbe mai problemi a stringere rapporti diretti con Franco. Lo definiva un leader pragmatico, il cui interesse principale era quello di mantenere stabile il proprio regime per permettere il progresso della Spagna<sup>99</sup>. Per questo, davanti al Consiglio di Sicurezza Nazionale dichiarava che non si potevano avere reticenze, bisognava lavorare anche con quei dittatori che permettevano la realizzazione degli interessi statunitensi. Era necessario sviluppare una nuova relazione con la Spagna e per rispondere a questa nuova esigenza, l'incarico di Ambasciatore degli Stati Uniti a Madrid fu affidato a Robert C. Hill, il quale a differenza del suo predecessore – Angier B. Duke – era disposto a relazionarsi solamente con le autorità ufficiali, evitando qualsiasi linea di apertura con le opposizioni spagnole.

Intanto la firma del *Convenio de Amistad y Cooperación* rese possibile, due mesi più tardi la visita ufficiale di Nixon e Kissinger in Spagna. Questo viaggio servì ai due per valutare, in prima persona, i principali protagonisti della vita politica spagnola. Nixon ebbe un'impressione positiva del Principe Juan Carlos e, al proprio rientro a Washington, seguì una visita con Lord Moutbatten. Il prozio del Principe, cercò di convincere il Presidente, e lo stesso Kissinger, della necessità di appoggiare il futuro Re di Spagna. Durante il primo viaggio ufficiale del Principe Juan Carlos, del gennaio 1971, Nixon riconfermò il giudizio espresso pochi mesi prima, egli però continuava ad avere dei dubbi sulle capacità del giovane Principe nella difesa del “fortino”<sup>100</sup> all'indomani della morte di Franco. Per questo motivo Nixon, preoccupato soprattutto rispetto alle condizioni di salute del dittatore spagnolo, inviò nel febbraio del 1971 una delegazione in Spagna. La missione segreta – sotto la guida del generale Vernon

---

<sup>98</sup> Cavallaro, Maria Elena, *La Spagna oltre l'ostacolo – la transizione alla democrazia: storia di un successo*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2012, p.113.

<sup>99</sup> Richard Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*, New York, Simon & Schuster, 1978, pp. 45 e 248.

<sup>100</sup> Powell, Charles, « Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia : el papel de Henry A. Kissinger (1969-1977) », in Powell, C., Jiménez, J. C., eds., *Del autoritarismo a la democracia – estudios de política exterior española*, Madrid, Silex, p. 32.

Walters – aveva il compito di studiare sul campo la possibilità di una transizione guidata dallo stesso Franco con l’incoronamento del Principe Juan Carlos come Re di Spagna da parte dello stesso Caudillo. Walters parlò a lungo con Franco, il quale gli assicurò che alla sua morte si sarebbe assistito a una successione “ordinata” e dell’inesistenza di una reale alternativa in campo, rispetto a quella proposta dallo stesso Caudillo. Al suo ritorno a Washington, il rapporto di Walters comunicava a Nixon che Franco sarebbe rimasto al proprio posto fino al giorno della sua morte.

- ***1973: Kissinger Segretario di Stato e Laureano López Rodó Ministro degli Esteri***

Nel 1973, mentre il *Washington Post* continuava a rendere note le campagne che l’amministrazione Nixon stava portando avanti per convincere il Caudillo a formalizzare la nomina di Juan Carlos come proprio successore, sia in Spagna che negli Stati Uniti i vertici della politica estera cambiavano. A seguito di un ulteriore rimpasto di governo, il Ministero degli Esteri venne affidato a Laureano López Rodó. Nel settembre 1973, invece, Kissinger sostituiva Rogers nella carica di Segretario di Stato, senza abbandonare l’incarico di Consigliere per la Sicurezza Nazionale.

Il Consiglio di Sicurezza Nazionale produsse un ulteriore “*informe*” sulla politica degli Stati Uniti nei confronti della Spagna. Si arrivava alla conclusione che, alla morte di Franco, non si potevano escludere proteste da parte della popolazione spagnola rispetto alla presenza statunitense in Spagna, si consigliava dunque di rinegoziare l’accordo sulle basi – che sarebbe comunque scaduto nel 1975 – prevedendo esplicitamente una relazione più stretta tra la Spagna e la Nato. Naturalmente, gli analisti del Consiglio di Sicurezza Nazionale fecero notare che tanto l’adesione all’Alleanza Atlantica quanto l’adesione alla CEE, richiedevano un processo di democratizzazione all’interno del sistema politico spagnolo. Ma, nonostante questa considerazione, non si consigliava di intervenire nel processo di transizione democratica, perché gli effetti sarebbero potuti essere controproducenti.

Il Ministro degli Esteri spagnolo si dimostrò molto più duro, nei confronti degli Stati Uniti, rispetto al suo predecessore. Questo nuovo atteggiamento si palesò durante la guerra dello Yom Kippur, durante la quale López Rodó, si dimostrò contrario all’uso delle basi da parte degli statunitensi, i quali si ritrovarono a violare l’accordo del 1970, usando la base aerea di Torrejón per i propri aerei cisterna. Questo evento non fece altro

che aumentare l'opposizione popolare alla presenza militare statunitense in Spagna. Superando questa impasse, nel dicembre del 1973 Kissinger fece un viaggio a Madrid per incontrarsi con Franco, Juan Carlos, López Rodó e Carrero Blanco. La conversazione si concentrò soprattutto sul conflitto arabo israeliano, la crisi petrolifera e la necessità di rinforzare la Nato. Kissinger non mancò di manifestare il proprio appoggio all'ingresso spagnolo nell'Alleanza.

- ***“La última ronda de negociación” del regime franchista***

Con la nuova amministrazione Ford, i poteri in mano a Kissinger aumentarono rispetto alla definizione della politica estera statunitense. All'indomani della Rivoluzione dei garofani, Washington reputava le proprie basi spagnole sempre più strategiche e importanti, tanto che il Segretario di Stato non voleva accettare la ritirata degli aerei cisterna dalle base di Torrejón. La controparte spagnola voleva, invece, ottenere un Trattato e non più un *Convenio*, nonché voleva negoziare un vincolo tra il sistema difensivo della Nato e la Spagna.

Nei mesi di negoziazione, la parte spagnola cominciò a richiedere in maniera formale il ripiegamento delle armi e dei sottomarini nucleari dalla base di Rota, la ritirata degli aerei cisterna dalla base di Torrejón, nonché l'abbandono delle forze nordamericane assegnate all'Alleanza atlantica dal suolo spagnolo. L'atteggiamento spagnolo spinse il Segretario di Stato a convincere Ford della necessità di porre davanti al Consiglio Atlantico di Bruxelles l'importanza del contributo spagnolo rispetto alla difesa occidentale. Nonostante, fossero presenti all'interno dell'Alleanza atlantica dei regimi non democratici, la richiesta americana fu accolta con molta freddezza. Ad esempio, il Primo Ministro olandese, Johannes den Uyl, affermò che qualsiasi beneficio militare concesso alla Spagna avrebbe intaccato la credibilità della NATO.

Kissinger aveva una posizione completamente contraria rispetto a quella manifestata dai vari leader europei aderenti all'Alleanza Atlantica. Questi ultimi giustificavano la differenza di trattamento tra la situazione portoghese e spagnola come un'analisi dei possibili sviluppi che si sarebbero potuti verificare in questi Paesi. Ovvero, l'esclusione spagnola dalla NATO era giudicata essenziale per la promozione di un'alternativa democratica rispetto al regime franchista. Mentre, il Portogallo doveva rimanere nell'Alleanza per contenere i possibili effetti della Rivoluzione dei Garofani.

Kissinger convinse Ford a intraprendere un viaggio a Madrid alla fine di maggio del 1975 e alla vigilia della partenza, il Ministro degli Esteri britannico James Callaghan disse a Kissinger che era prematuro collegare la Spagna franchista alla NATO fintanto che Franco fosse rimasto in vita. Un'opinione simile era espressa anche dal cancelliere Helmut Schmidt che volle ricordare a Ford che, date le precarie condizioni di salute del Caudillo, non ci si doveva relazionare solamente con chi era al potere al momento, ma si doveva cominciare a sondare anche il campo dell'opposizione.

L'incontro tra Ford e Franco del maggio 1975 ebbe come argomento principale la rivoluzione portoghese. Franco non condivideva l'allarmismo imperante, mostrandosi sicuro rispetto a una risoluzione favorevole alla stessa Spagna.

Alla scomparsa di Franco, avvenuta il 20 novembre 1975, l'Amministrazione Ford accelerò i propri sforzi per il conseguimento di un nuovo accordo sulle basi. Per la controparte spagnola – stavolta rappresentata dal re Juan Carlos e dal suo Ministro degli Esteri José María de Areilza – l'importante era ottenere l'equiparazione del *Convenio* al rango di Trattato. Questa “certificazione” serviva al Re e al proprio governo come garanzia dell'approvazione da parte del Congresso rispetto al piano di democratizzazione messo in atto dopo la morte di Franco. Allo stesso tempo il Ministro degli Esteri voleva far in modo che la Spagna potesse contribuire in maniera più diretta alla difesa dell'Occidente, con la prospettiva di entrare a far parte della Nato. Kissinger accettò di “promuovere” l'alleanza ispano-statunitense al rango di Trattato promettendo di studiare una soluzione un modo per collegare questo rinnovamento all'Alleanza Atlantica.

La firma del “*Tratado de Amistad y Cooperación*” avvenne il 24 gennaio 1976. Areilza lo qualificò come un “*excelente regalo a la monarquía*”, anche se era prematuro data l'incerta situazione politica spagnola. La firma del nuovo *Tratado de Amistad y Cooperación* rese possibile il viaggio del Re di Spagna a Washington, in occasione della commemorazione del bicentenario dell'indipendenza degli Stati Uniti. In quell'occasione il Re Juan Carlos ebbe modo di tenere, di fronte al Congresso degli Stati Uniti il 2 giugno 1976, un discorso nel quale promise “l'accesso ordinato al potere delle diverse alternative di governo, secondo i desideri del popolo liberalmente

espressi»<sup>101</sup>. Alla fine di quel mese il Senato approvò il Trattato con 84 voti favorevoli e 11 contrari.

### 3.2 *Lineamenti di una Transizione*

- *Ley para la Reforma política*

Per analizzare al meglio il fenomeno della transizione spagnola si deve citare la *Ley Para la Reforma Política*, la quale permise – all’indomani della morte di Franco e dell’ascesa al trono di Juan Carlos come Re di Spagna – l’evoluzione del sistema istituzionale spagnolo in linea di continuità con il passato. Il rango di Legge Fondamentale del Regime le permise di derogare la legislazione precedente a essa senza il bisogno di far intervenire le Cortes, in modo tale da evitare qualsiasi freno al processo di transizione.

La Ley Para la Reforma Política, dunque, aveva il compito di risolvere diverse questioni lasciate aperte dalla morte di Franco. Doveva chiarire se si dovesse procedere con un governo transitorio incaricato di gestire la transizione, doveva risolvere la questione della forma di Governo e decidere se riconoscere o meno la piena sovranità al popolo spagnolo.

Una volta ottenuto il voto favorevole nelle Cortes – le quali votarono a maggioranza assoluta – venne stabilita la data del referendum popolare: il 15 dicembre 1976. Il fronte del no era composto dai cosiddetti “*immobilisti*” cioè i franchisti più intransigenti, i quali sia al momento del voto nelle Cortes che durante la campagna referendaria continuarono a dirsi favorevoli al “no”. La sinistra comunista e socialista, anche attraverso i rispettivi organi di stampa, invitavano la popolazione all’astensione, evidenziando la mancanza di legittimità democratica all’interno delle Cortes e l’assenza di garanzie democratiche durante la campagna referendaria. Simile giudizio era quello espresso dall’estrema destra, vicina agli immobilisti, la quale premeva per un no alla riforma. La Chiesa, anche se non in via ufficiale, si diceva invece favorevole all’approvazione della legge.

La risposta popolare fu significativa: il 77,72% degli aventi diritto al voto si recò ai seggi elettorali per rispondere al quesito: “¿Aprueba el Proyecto de Ley para la

---

<sup>101</sup> Powell, Charles, « Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia : el papel de Henry A. Kissinger (1969-1977) », in Powell, C., Jiménez, J. C., eds., *Del autoritarismo a la democracia – estudios de política exterior española*, Madrid, Silex, p. 62.

*Reforma Política?*” Ed il 94,45% di essi si esprime con voto favorevole, contro solo il 2,57% di voti contrari.<sup>102</sup> Quindi, anche in un contesto sociale difficile – in quel periodo ci furono molti attentati organizzati dall’ETA – la vittoria del sì aveva il significato di legittimare la formula riformista portata avanti dal governo di Suárez, dal Presidente delle Cortes Torcuato Fernández Miranda nonché dal re Juan Carlos.

La *Ley para la Reforma Política*<sup>103</sup>. negava, dunque, qualsiasi ipotesi di governo transitorio, contraddicendo quanto proposto dai “*rupistas*”<sup>104</sup>. Ma, soprattutto, definiva la particolarità della transizione spagnola che, se confrontata agli altri casi europei di transizione, negava la forma di governo parlamentare disponendo subito la preminenza del potere esecutivo sul potere legislativo.

Ora, il grande scoglio da superare era la legalizzazione dei partiti. Doveva essere cambiata la legislazione riguardo alla libertà di associazione e l’aspetto principale era, come affermava González, l’impossibilità che il processo di autorizzazione fosse nelle mani del Governo. Si doveva procedere verso il riconoscimento e l’accettazione del rinnovato ruolo dei partiti. Per venire incontro a tale richiesta si utilizzò il meccanismo della decretazione, che l’8 febbraio 1977, andò a limitare i poteri del Ministero degli Interni rispetto al diritto di associazione, rimettendo le possibili inosservanze al rinnovato Tribunale Supremo, secondo quanto previsto dall’ art. 172 del Codice Penale.

Nel 1977 cominciava così il processo di legalizzazione dei partiti, ma i comunisti ne erano ancora esclusi. A questo punto bisognava vedere le reazioni dall’altra parte dell’Atlantico.

Kissinger ebbe modo di conoscere i piani del primo governo del Re, in occasione della firma del nuovo *Tratado de Amistad y Cooperación*. Il progetto presentato dal Ministro della *Gobernación* Fraga al Segretario di Stato era quello previsto dalla *Ley Para la Reforma Política*. Su un punto convennero i due: questa legge avrebbe creato i presupposti per la proliferazione dei partiti politici. Kissinger, in quei mesi, si mostrava sempre più riluttante rispetto alla partecipazione del PCE nel processo di transizione

---

<sup>102</sup> Fonte: Ministerio del Interior

<sup>103</sup>La legge, entrata in vigore dopo il referendum popolare, riconosceva: la democrazia nello Stato spagnolo, enunciando l’inviolabilità dei diritti fondamentali della persona e consegnando la piena potestà legislativa alle Cortes (art. 1)<sup>103</sup>; stabiliva un sistema bicamerale, prevedendo un sistema elettorale differenziato per il Congresso dei Deputati (metodo proporzionale) e per il Senato (maggioritario), art. 2; il Governo era incaricato di indire le prime elezioni parlamentari, con il fine di eleggere un Parlamento composto da 350 deputati e 207 senatori, secondo quanto dalla primera *disposición transitoria*.

<sup>104</sup> Cavallaro, Maria Elena, *La Spagna oltre l’ostacolo*, Soveria Mannelli, Rubettino editore, 2012, p.129

spagnolo, tanto da fargli affermare – in una riunione con i Ministri degli Esteri di Belgio, Francia, Germania e Gran Bretagna – che dal suo punto di vista, la presenza comunista non poteva essere compatibile con la tranquillità del sistema spagnolo<sup>105</sup>. Il mese seguente. Kissinger ricordò a Fraga che il Partito comunista in Germania era illegale ed il Ministro spagnolo ebbe modo di tranquillizzarlo perché al momento non era prevista nessuna ipotesi di legalizzazione dell'opposizione comunista. Nel marzo del 1976, nel corso di una visita di Areilza a Dublino con il Primo Ministro irlandese, Fitzgerald, quest'ultimo gli ricordava che sarebbe stato un errore non legalizzare il Partito comunista, perché: “era meglio sconfiggere i comunisti nelle urne, non sopprimerli”<sup>106</sup>.

Dall'estate del 1976 Kissinger però non seguì la situazione spagnola con l'attenzione di prima, perché interessato alla campagna elettorale per le elezioni presidenziali del novembre 1976, che si risolveranno con la perdita di Ford nei confronti dello sfidante democratico James Earl Carter Jr.

Carter e il suo Segretario di Stato, Cyrus Vance, adatteranno una posizione più aperta nei confronti della minaccia comunista in Europa occidentale e tale atteggiamento ebbe l'effetto di facilitare la legalizzazione del PCE da parte del governo Suárez nell'aprile del 1977.

- ***Il governo Suárez e la firma del Trattato NATO***

Dopo due mesi dal proprio ritorno sulla scena politica, il 9 aprile del 1977, il Primo Ministro Suárez, approfittando dell'interruzione dei lavori in occasione della settimana di Pasqua e senza informare i suoi ministri, autorizzò la legalizzazione del PCE.

Le considerazioni che portarono Suárez a prendere tale decisione furono molteplici<sup>107</sup>, ma la considerazione che più di tutte influenzò il Primo Ministro fu la volontà di evitare il mito del “grande escluso”, che avrebbe comportato l'accrescimento della protesta e aumentato i consensi nei confronti del PCE.

---

<sup>105</sup> Powell, Charles, « Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia : el papel de Henry A. Kissinger (1969-1977) », in Powell, C., Jiménez, J. C., eds., *Del autoritarismo a la democracia – estudios de política exterior española*, Madrid, Silex, p. 59.

<sup>106</sup> *Ivi*, p. 59.

<sup>107</sup> Le considerazioni alle quali si fa riferimento, sono: il sostegno ottenuto dal PCE da parte dei leader dei principali partiti comunisti d'Europa, Berlinguer e Marchais; il rapporto del Parlamento Europeo, dove si affermava che l'esistenza legale dei partiti comunisti era una caratteristica comune a tutte le democrazie dell'Europa occidentale.; ed infine, l'accettazione da parte de PCE dell'istituto monarchico.

Certo, la reazione dei membri militari dell'esecutivo Suárez non si fece attendere. In seguito alla legalizzazione del PCE, il Consiglio Superiore dell'Esercito si riunì rilasciando un comunicato di piena disapprovazione rispetto alla scelta del Capo dell'Esecutivo, accettando però il fatto compiuto decidendo di non voler abdicare alla funzione di difesa dell'unità della Nazione. Nonostante queste premesse, due giorni dopo si dimise anche il Ministro della Marina Militare, Pita da Veiga. Nonostante questa impasse, il Governo poteva annunciare, a fine aprile la convocazione delle elezioni legislative per il 15 giugno 1977.

Le elezioni tenute il 15 dicembre furono le prime dopo quasi quarant'anni di dittatura. A vincere le elezioni sarà la coalizione dell'*Union de Centro Democrático* (UCD), ma il partito a ottenere più voti in assoluto fu quello Socialista, che si attestava come il partito dell'alternanza<sup>108</sup>, vincendo contro il "concorrente" Partito comunista.

La caratteristica fondamentale della gestione politica, sia interna che estera, di Suárez fu quella di adottare una strategia diretta ad affrontare le principali questioni con il maggiore sostegno parlamentare possibile. Data la situazione interna molto difficile – a causa della disoccupazione, la crescita dell'inflazione e l'aumento della spesa pubblica – Suárez volle applicare le misure di austerità cercando un accordo anche con il PSOE e il PCE. Il 25 ottobre 1977 vennero firmati i *Patti della Moncloa* che prevedevano una politica di bilancio volta a ridurre le spese, ma allo stesso tempo ricollocava gli investimenti per la riduzione del deficit collegando gli aumenti salariali all'inflazione attesa e non a quella effettiva.

A livello di politica estera, la logica del compromesso parlamentare creava uno spartiacque tra europeismo e atlantismo. Se la presentazione di una richiesta ufficiale di ingresso della Spagna nella CEE accordava tutti, la questione Atlantica veniva messa da parte a causa dell'opposizione dei partiti di sinistra.

Le ragioni dell'antiamericanismo del PSOE e del PCE erano precedenti alla firma dell'accordo del 1953 con gli Stati Uniti. Esse risalivano al presunto sostegno americano al fronte nazionalista durante la guerra civile. Così, la questione atlantica venne esclusa dal dibattito parlamentare fino agli anni Ottanta.

Il Ministro degli Esteri dell'ultimo governo Suárez, Marcelino Oreja Aguirre, collegava l'ingresso spagnolo nella Nato con il rinnovo del *Tratado de Amistad y*

---

<sup>108</sup> Cavallaro, Maria Elena, *La Spagna oltre l'ostacolo*, Soveria Mannelli, Rubettino editore, 2012, p.155

*Cooperación* del 1976. Questo collegamento avrebbe dovuto evitare il dissenso dell'opinione pubblica, nonché avrebbe dovuto promuovere il passaggio dei rapporti transatlantici dal quadro del bilateralismo a quello del multilateralismo. In un discorso al Senato, affermava come una realtà di fatto la partecipazione della Spagna rispetto al tema della difesa occidentale. Questa opinione non era però condivisa da Suárez, il quale non voleva collegare il rinnovo del Trattato del 1976 con il tema della partecipazione della NATO. Su un fatto però tutti erano d'accordo, il Trattato del 1976 doveva essere modificato, perché la Spagna del 1978 era diversa. Non si poteva accettare lo stesso trattamento ricevuto durante la stagione franchista. Il problema però era sempre l'opposizione di sinistra che complicava i lavori Parlamentari sul tema della difesa, guadagnando anche consensi popolari. Sarà solo con l'evoluzione del contesto bipolare e l'avvento di Calvo Sotelo come primo Ministro che comporranno l'avvio dei lavori per la partecipazione spagnola nella Nato.

Lo scenario internazionale del 1980, con l'aggressione sovietica dell'Afghanistan e la Rivoluzione Iraniana, spingevano gli Stati Uniti a rafforzare il blocco atlantico. Ma gli anni ottanta furono problematici anche all'interno della Spagna, sia rispetto all'incapacità del Governo di rispondere alle conseguenze di una importante crisi economica che per gli effetti politici del tentato golpe del Tenente Colonnello Tejero del 1981. Ma, proprio in questo scenario interno sfavorevole, il governo di Calvo Sotelo con il Ministro degli Esteri Pérez Lorca, decideva di avviare i negoziati per l'ingresso della NATO.

Calvo Sotelo, infatti, aveva più esperienza in politica estera rispetto al suo predecessore, ma ad aiutarlo non fu solo la sua competenza, ma ad aiutarlo fu il supporto della fazione neutralista dell'UCD che negli anni '80 cominciava ad essere favorevole all'entrata del Paese nella NATO.

Il negoziato per l'adeguamento del trattato iniziava alla fine del maggio 1981. I rappresentanti spagnoli, nell'agosto di quell'anno, comunicavano al Governo il progetto di adesione all'Alleanza Atlantica. Presentato nel settembre di quell'anno al Congresso spagnolo, la proposta prevedeva sia l'adesione della Spagna all'Alleanza atlantica che all'organizzazione militare integrata. In una sessione plenaria del Congresso, del 29 ottobre 1982, una maggioranza di appena 186 voti a favore e 146 voti contrari approvava l'ingresso spagnolo all'interno della Nato. A novembre il Senato ratificava la

decisione del Congresso, dopo l'invito formale della Nato e la ratifica degli altri Stati membri dell'Alleanza. Il 30 maggio 1982 la Spagna entrava ufficialmente nella Nato, diventandone il sedicesimo membro.

Parallelamente a questo evento, inimmaginabile ai tempi di Franco, nel mese di luglio venne firmato il nuovo accordo bilaterale ispano-americano. Questo perdeva il rango di Trattato, ma assicurava alla Spagna la piena sovranità sulle basi militari ed il pieno controllo del proprio territorio e dello spazio aereo. Questo accordo integrava la relazione bilaterale all'interno di un contesto multilaterale. Da quel momento in poi, la relazione tra Stati Uniti e la Spagna non era più esclusiva, ma doveva essere ricollegata al campo della politica di sicurezza occidentale.

- ***Real Decreto 214/1986: “¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación”?***

Un anno dopo la ratifica dell'adesione spagnola all'Alleanza Atlantica il Governo spagnolo passava nelle mani di Felipe González, leader del PSOE. L'opposizione socialista utilizzò il tema dell'adesione atlantica nella campagna elettorale dichiarandosi favorevole alla sottoposizione della questione tramite un referendum popolare. In questo modo, il PSOE riuscì a capitalizzare il voto di ampi settori della popolazione contrari ad una prospettiva militarista. Ma, una volta conseguita la vittoria alle elezioni del 1982 il PSOE e lo stesso González rimandano la questione dell'adesione all'Alleanza Atlantica a data da destinarsi, fino a quando nel 1984, in un discorso ai deputati Felipe González si pronuncerà favorevole alla permanenza spagnola nella NATO.

Il referendum era però inevitabile e per esaudire questa promessa elettorale socialista esso verrà fissato per il 12 marzo 1986. La situazione all'interno dei partiti era caotica. Il Ministro degli Esteri, Fernando Morán, fedele alle proprie posizioni atlantiche, nel luglio di quell'anno si dimetteva. Il PSOE condannava il voltafaccia di González. Alianza Popular – la formazione politica di destra più intransigente – invitava i propri elettori a esprimere un voto contrario conforme alla precedente posizione del PSOE.

Il referendum del 1986 si presentava, dunque, come la messa in discussione non solo della partecipazione spagnola nell'Alleanza atlantica, ma anche quella del Governo e della leadership di González all'interno del PSOE.

I sondaggi precedenti alla votazione davano per maggioritario il fronte contrario, ma alla fine “*si compì il miracolo*”<sup>109</sup>. Gli spagnoli approvarono l’adesione alla NATO con il 52,5% dei voti favorevoli.

Sebbene la Spagna fino al momento del referendum fosse comunque un membro a tutti gli effetti dell’Alleanza Atlantica, con l’esito positivo del referendum popolare la Spagna divenne un membro a pieno titolo non solo della “famiglia occidentale” ma anche della politica internazionale. Ciò venne confermato dall’invio delle navi da guerra nel golfo Persico nel 1991, dall’approvazione dell’intervento statunitense, inglese e francese in Iraq, nonché dalla scelta della capitale spagnola come sede della Conferenza di pace in Medio Oriente del 30 ottobre 1991. Nel 1995, un membro del PSOE, Francisco Javier Solana Madariaga verrà eletto come primo segretario generale della Nato spagnolo.

La Spagna non era più esclusa dalla politica internazionale, ma cominciava ad esserne una dei protagonisti.

*“Había transcurrido el tiempo y ahora fuera de la puerta estaba el cadáver del enemigo: el del régimen franquista”*

---

<sup>109</sup> Hermet, Guy, *L’Espagne au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992 (trad. it. di Andrea De Ritis, *Storia della Spagna nel novecento*, 1999, Bologna, Società editrice il Mulino), p. 263.

## ***CONCLUSIONE***

In questo lavoro abbiamo voluto analizzare la relazione intercorsa tra il regime di Franco e le varie amministrazioni statunitensi, mostrando come le considerazioni ideologiche abbiano dovuto lasciare il passo per le considerazioni dei reali interessi in gioco. Il regime franchista non poteva essere escluso dal calcolo della logica di potenza statunitense e per questa ragione l'alleanza tra i due Paesi ha dovuto prendere la forma di una relazione bilaterale.

Il più grande scoglio per il regime di Franco non sono state le varie amministrazioni statunitensi – di fatto, sia i democratici che i repubblicani hanno sempre convenuto nel concordare l'importanza strategica della Spagna<sup>110</sup> – quanto i Paesi europei. Le ragioni di questa opposizione sono da ricercare nell'analisi dei regimi fascisti in Europa, l'opposizione ad essi era sicuramente più forte in Europa di quanto non fosse negli Stati Uniti, anche se Francia e Gran Bretagna esprimeranno la loro opposizione soprattutto per paura che l'integrazione spagnola potesse comportare una riduzione dei loro aiuti economici.

In conclusione, la Spagna ri-ottenne la piena sovranità e il pieno riconoscimento a livello internazionale, solo dopo la fine del regime franchista. Difatti, fino alla morte di Franco la Spagna si ritrovava senza una vera legittimazione internazionale – la relazione con gli Stati Uniti era sotto forma di un accordo e non di Trattato – e senza una reale prospettiva europea dato che l'unico risultato che riuscì ad ottenere fu un Accordo preferenziale.

---

<sup>110</sup> Anche se, come abbiamo avuto modo di notare nel testo, ci sono state delle divergenze soprattutto riguardo al tipo di apertura da fornire alla Spagna.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Espadas Burgos, Manuel, *Franquismo y Política Exterior*, Madrid, Ediciones Rialp, 1988.
- Cavallaro, Maria Elena, *La Spagna oltre l'ostacolo – la transizione alla democrazia: storia di un successo*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2012.
- Di Febo, Giuliana, Santos, Juliá, *Il franchismo*, 1ª ed. , Roma, Carrocci editori, 2003, (4ª ed., 2008).
- Hermet, Guy, *L'Espagne au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992 (trad. it. di Andrea De Ritis, *Storia della Spagna nel novecento*, 1999, Bologna, Società editrice il Mulino).
- Powell, Charles, *El amigo americano – España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, 1ª ed., Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011.
- Puell De La Villa, Fernando, *Historia del Ejército en España*, 2ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 2009.
- Viñas, Ángel, *En las Garras del Águila*, Barcelona, Crítica, 2003.
- Powell, Charles, «Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia : el papel de Henry A. Kissinger (1969-1977)», in Powell, C., Jiménez, J. C., eds., *Del autoritarismo a la democracia – estudios de política exterior española*, Madrid, Silex.
- Pardo, Rosa, “La política norteamericana”, in Portero Florentino, ed., *Ayer*, 49 (2003), Madrid, Marcial Pons, Madrid, pp. 13-53.
- Florentino Portero, “España, entre Europa y América: un ensayo interpretativo, in Portero Florentino, ed., *Ayer*, 49 (2003), Madrid, Marcial Pons.
- Martínez, Jesús A. (ed.), *Historia de España siglo XX 1936-1996*, 1ª ed., Madrid, Ediciones Cátedra, 1999, (3ª ed., 2007), pp. 13-508.
- Niño, Antonio, «50 años de relaciones entre España y Estados Unidos», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 25, 2003, pp. 9-33.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, «Las relaciones culturales entre España y Estados Unidos, de la Guerra Mundial a los Pactos del 1953», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, col. 25, 2003, pp.35-59.

Escudé, Carlos, «¿Cuanto valen esas bases? El tira y afloja entre Estados Unidos y España, 1951-1953», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 25, 2003, pp.66-81.

Viñas, Ángel, «La negociación y rinegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol.25, 2003, pp.83-108.

Puig, Núria, «La ayuda económica norteamericana y los empresarios españoles», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 25, 2003, pp.109-129.

Payne, Stanley G., «Los Estados Unidos y España: Percepciones, imágenes e intereses», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 25, 2003, pp.155-167.

Del Rocío Piñeiro, Álvarez, «Los Convenios Hispano-Norteamericanos de 1953», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 25, 2003, pp.175-181.