

## 2

### A Espanha de Franco no contexto internacional (1939-1975)

Neste capítulo, apresentarei primeiramente um panorama sociopolítico e econômico da Espanha após o término da Guerra Civil. Posteriormente, elaborarei um perfil da política econômica e da política externa de Franco, tanto numa perspectiva geral como especificamente para a América. Finalmente, examinarei as relações entre Estados Unidos e Espanha e entre Estados Unidos e Cuba no período em questão.

#### 2.1.

##### Panorama sociopolítico e econômico da Espanha pós-Guerra Civil

Franco tomou o poder ao vencer uma Guerra Civil (1936-1939), que deixou o país em total colapso social e econômico. A eclosão da Segunda Guerra Mundial, logo em seguida, dificultou ainda mais a situação<sup>36</sup>. Ao final da Guerra Civil, a Espanha havia perdido 500 mil habitantes, segundo números oficiais, entre mortes na guerra, migração e execuções políticas<sup>37</sup>. Esse número aterrador quantitativamente se torna ainda mais importante qualitativamente. Esses mortos foram, em sua grande maioria, homens jovens em plena idade produtiva, operários qualificados, técnicos, cientistas, docentes etc. A tecnologia e a produtividade na Espanha ressentiram-se ainda por muitos anos dessa “erosão biológica”<sup>38</sup>. Juntam-

---

<sup>36</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988.

<sup>37</sup> Estas execuções em massa continuaram após o fim da guerra, num total de 165 mil entre 1939 e 1945. TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.170.

<sup>38</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.170-171.

se a isso os prisioneiros de guerra e os exilados, perfazendo um total de 875 mil pessoas – 8% da população ativa da época<sup>39</sup>.

A guerra teve também conseqüências econômicas. Primeiramente, devemos registrar a perda de 150 toneladas de ouro do Banco da Espanha – que o governo da República empregou para o financiamento da guerra –, equivalentes a 575 milhões de dólares. Esse ouro foi depositado pelo governo republicano no Gosbank soviético, no começo da Guerra Civil, para garantir sua segurança. Com ele, compraram material para a guerra – aviões, armamentos etc. – na União Soviética e em outros países<sup>40</sup>. Com a derrota dos republicanos, esse ouro permaneceu onde estava, devido ao antagonismo entre os regimes da Espanha e da União Soviética<sup>41</sup>. Tal fato afetou não só o sistema monetário, mas sobretudo o processo de reconstrução do país. Houve ainda gastos de guerra de 300 milhões de pesetas por parte dos dois exércitos.

Além disso, deve-se registrar a destruição de prédios públicos e de residências. A perda do patrimônio habitacional no país foi da ordem de 8% e, nas zonas mais afetadas pela guerra, de 60%. O sistema de transportes entrou em colapso, especialmente o ferroviário, e até 1950 não havia se recuperado. Deu-se também a drástica redução da superfície agrícola produtiva por falta de mão-de-obra, de gado para o trabalho e de equipamentos. Com isso, houve uma enorme contração de rendimentos e a fome, que persistiu durante toda a década de 1940.

Também o sistema monetário passou por sérias dificuldades, uma vez que o país dividido tinha moedas de valores diferentes. O mesmo acontecia com o índice de preços. Tamames destaca como foram resolvidos os problemas resultantes da divisão do país em duas zonas monetárias, no momento da reunificação. A partir de 1937, foi decretado o bloqueio das contas correntes bancárias em todos os territórios que os rebeldes iam ocupando, tornando assim impossível a utilização desse dinheiro por parte de seus donos. Foi uma decisão puramente política, que

---

<sup>39</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.170-171.

<sup>40</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.144.

<sup>41</sup> Somente em 1956 o governo espanhol recebeu dos herdeiros do Dr. Juan Negrín – último presidente da República (1937-1939) –, logo após o seu falecimento, os documentos referentes a esse crédito. Com a morte de Stalin em 1953 e o “degelo” que se seguiu, tomou corpo a velha aspiração de resgatar tais depósitos. TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.266. Ver também ALMEIDA, A.M. **Revolução e Guerra Civil na Espanha**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987. p.75.

retirou de circulação uma soma de dinheiro considerável e que dificultou ainda mais a vida da população.

O principal problema da reunificação monetária era determinar que tipo de câmbio seria mais conveniente para a conversão do dinheiro republicano no do novo Estado. Por razões políticas óbvias, a lei que regulou essa questão só favorecia a zona nacionalista, discriminando a zona republicana. Não foram adotados critérios paritários de equivalência, e o dinheiro dos vencidos foi desvalorizado. Com isso, houve uma drástica retração do meio circulante, contratos celebrados durante a guerra não foram honrados, e as contas correntes diminuíram a menos de um terço, impedindo o que poderia ter sido um forte incremento da circulação<sup>42</sup>.

Nesse contexto, Franco transformou o que havia sido uma insurreição contra um governo legitimamente eleito num regime totalitário que durou 36 anos, ao qual chamou *Nuevo Estado*, com o apoio das forças armadas e do grande capital<sup>43</sup>. O modelo político instaurado se caracterizou pela supressão de praticamente todas as liberdades políticas, pela dissolução dos partidos de esquerda – com a posterior unificação dos de direita num partido único, o Movimento Nacional – e pela abolição das autonomias regionais<sup>44</sup>. Franco criou uma estrutura de leis constitucionais<sup>45</sup> e um parlamento dentro dos princípios da “democracia orgânica”, em contraste com o que os teóricos do corporativismo chamavam de “democracia inorgânica”: pluripartidarismo, sufrágio universal, órgão legislativo de eleição popular<sup>46</sup>. Destacam-se no seu governo o tradicionalismo, o catolicismo, o nacionalismo e a autocracia, que, em muitos aspectos, eram componentes do regime ainda mais importantes do que os emprestados do fascismo<sup>47</sup>. Esse modelo se consolidou e se perpetuou por meio da repressão:

---

<sup>42</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.172-173.

<sup>43</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988.p.173-174.

<sup>44</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.173-174.

<sup>45</sup> As Leis Fundamentais, explicadas mais detalhadamente no capítulo seguinte.

<sup>46</sup> MAXWELL, K.; SPIEGEL, S. **The New Spain**: from isolation to influence. Nova York: Council of Foreign Relations Press, 1994. p.5-6.

<sup>47</sup> Palavras de Franco dirigindo-se ao Conselho Nacional, em 17 jul. 1945 : “O abismo e diferença maior entre nosso sistema e o nazifascismo é o catolicismo”. ARMERO, J.M. **La Política Exterior de Franco**. Barcelona: Editorial Planeta, 1978. p.141.

execuções, perseguição policial e censura, sendo isso tudo permeado pela permissividade e pelo encobrimento da corrupção para os adeptos do regime.

O modelo econômico que se instalou, a autarquia, era plenamente coerente com a estrutura política autocrática. Dentre seus objetivos, destaca-se a auto-suficiência em matéria de abastecimento, como resposta ao colapso do comércio exterior que começou com a Guerra Civil e que se agravou com a Segunda Guerra Mundial. Tal objetivo também era reflexo da própria natureza do sistema político franquista, que marginalizou a Espanha e a privou de boa parte de seus antigos relacionamentos internacionais. Deu-se a supressão de inúmeras liberdades na área econômica com a implementação de políticas intervencionistas de todas as ordens. Essas políticas favoreceram os grupos oligárquicos que apoiavam Franco, principalmente o financeiro – com a manutenção do *status quo* bancário, permitia-se a expansão contínua dos grandes bancos, com base na proibição de se criarem novas entidades nesse ramo. Porém, tal tipo de ação “engessou” a economia<sup>48</sup>.

Foi implementada uma intervenção estatal direta no sistema produtivo com a criação, em 1941, do Instituto Nacional da Indústria (INI), que se converteu num instrumento típico do capitalismo monopolista de Estado. Ele subsidiava a iniciativa privada e apoiava o grande capital: latifundiários, banqueiros, grandes empresários, industriais e comerciantes. O controle e a exploração das classes trabalhadoras foram extremamente rígidos. Criou-se uma “nova ordem laboral”<sup>49</sup> com o *Fuero del Trabajo* – baseado na *Carta del Lavoro*, de Mussolini –, que dissolvia os sindicatos e as organizações de classe, criava um sindicato vertical único e suprimia o direito de greve. Além disso, promovia a repetição do serviço militar para a maioria dos trabalhadores que já haviam servido ao Exército Republicano, diminuindo ainda mais a quantidade de mão-de-obra. Isso tudo

---

<sup>48</sup> Como componente social, os grupos financeiros e industriais foram a peça mais importante do franquismo, o verdadeiro “poder mantenedor” de toda a estrutura do sistema. O núcleo do poder econômico residiu nos bancos privados, que penetrou em todo o sistema econômico nacional. Aí foi gerada uma enorme concentração econômica permanente e em níveis sempre elevados. A concessão de créditos de curto e de longo prazo a empresas, as quais dispunham de escassas fontes de autofinanciamento; a grande amplitude de sua carteira de valores; a utilização de diversos meios de controle acionário de empresas; suas inter-relações e a capacidade de investir em novas sociedades; tudo isso conferiu ao grande capital um forte poder sobre os setores restantes da economia espanhola por quase 40 anos. TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.183.

<sup>49</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.174.

significou uma regressão em relação às transformações estruturais estabelecidas na década de 1930 – reforma agrária, autonomias regionais, sindicalismo livre. A autarquia permitiu uma grande acumulação de capital não por meio do crescimento rápido, mas de altas taxas de mais-valia, conseguidas com preços elevados e com baixos salários durante o longo período de estagnação (1939-1951), no qual as classes trabalhadoras debatiam-se entre a repressão e a greve<sup>50</sup>.

A partir de 1939, a economia espanhola entrou em uma fase de regressão profunda. Isso começa a mudar apenas em 1953, quando a renda *per capita* alcançou a mesma cifra de 1935. Somente em 1959, com o Plano de Estabilização, a Espanha recuperou-se das últimas seqüelas do pós-guerra. Na próxima seção, apontaremos as diversas fases da política econômica de Franco, que teve como objetivos tirar a Espanha da situação de miséria do pós-Guerra Civil e desenvolver o país.

## **2.2. A política econômica de Franco**

Podemos distinguir cinco fases da política econômica franquista<sup>51</sup>:

### **2.2.1. A Autarquia (1939-1951)**

A primeira e mais longa das fases foi marcada pela autarquia, pela inflação e pelo imobilismo econômico, que levaram ao agravamento da miséria e da fome. A lentidão com que se recuperou a agricultura explica os problemas de abastecimento de produtos alimentícios.

As leis de 1939 e a de 1941 – que criou o INI – significaram a instauração oficial da autarquia. Tinham o objetivo de proteção e de fomento à indústria

---

<sup>50</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.174.

<sup>51</sup> Tal divisão foi formulada com base em TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.219.

nacional, visando a chegar ao total auto-abastecimento em face do colapso do comércio exterior. Ao mesmo tempo em que concediam benefícios às empresas “de interesse nacional”, as leis permitiram um controle por parte do Estado sobre as mesmas e sobre as cotas das escassas matérias primas. Eram leis para uma economia em tempo de guerra no âmbito internacional, que pretendiam estimular a produção de uma ampla gama de produtos antes importados do exterior.

O INI, criado como uma *holding* estatal, previa o esforço conjunto com a iniciativa privada para promover empresas em diversos ramos da produção. Essas leis foram o marco geral da industrialização do período, um processo que teve percalços pela escassez de bens de capital, de matérias primas e de energia e pela dívida pública. A consequência foi uma inflação que durou uma década, sem que a produção industrial deslanchasse. A raiz do problema era a escassez das importações para repor o equipamento de indústrias e de transportes e para normalizar o estoque de matérias primas. Enquanto o resto da Europa se beneficiava do Plano Marshall, a Espanha atravessou um pós-guerra de miséria. Sua entrada no Plano foi rejeitada por causa do viés autocrático do regime<sup>52</sup>.

### **2.2.2.**

#### **A recuperação econômica e a diminuição das tendências autárquicas (1951-1956)**

Com a carestia e os baixos salários, ficou provado que o modelo autárquico não era capaz de resolver esses problemas. Assim, era necessário buscar ajuda no exterior para acabar com o racionamento de alimentos que já durava treze anos. Houve uma mudança no governo, quando Franco nomeou um gabinete cujos membros tinham uma mentalidade econômica mais liberal e aberta à cooperação com o exterior. Além disso, a conjuntura internacional começava a favorecer o regime. A Guerra da Coreia facilitou a volta dos embaixadores a Madri em plena Guerra Fria e tornou possível uma nova política com os Estados Unidos, o único país que poderia oferecer ajuda significativa. Em 1951, por exemplo, foi aprovado

---

<sup>52</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.220.

um crédito de longo prazo pelo Export-Import Bank destinado à aquisição de produtos agrícolas, de matérias primas e de equipamentos.

Examinando a questão mais detalhadamente, a tensão provocada pela Guerra da Coréia e o desejo de contar com bases seguras na Europa fizeram com que os Estados Unidos se interessassem pela Espanha, tendo em vista sua posição estratégica. Foram firmados, em 1953, os chamados Pactos de Madri, os quais, segundo o presidente Truman, tinham como base o princípio do *quid pro quo*: em troca da instalação das bases militares americanas em território espanhol, os Estados Unidos forneceriam ajuda militar, econômica e técnica à Espanha.

A ajuda americana foi usada em obras de reflorestamento, na melhoria de estradas de ferro e de rodagem, no ensino técnico e em outras atividades aprovadas pelos Estados Unidos. Porém, significou muito pouco no sentido da importação de equipamentos necessários para o desenvolvimento econômico. Ao contrário de outros países europeus que aplicaram o dinheiro do Plano Marshall para reconstruir e para renovar indústria, transportes e agricultura, a Espanha recebeu principalmente mercadorias excedentes nos Estados Unidos. Assim, os poucos equipamentos e o grande volume de matérias primas e de alimentos recebidos deveram-se em grande parte à própria política econômica norte-americana. Também é preciso destacar que a orientação da ajuda deveu-se às circunstâncias da economia espanhola. Diante dos fortes estrangulamentos da indústria pela escassez de matérias primas e pelo déficit alimentar do país, a ajuda norte-americana foi considerada boa. Ela não resolvia totalmente a escassez, mas a aliviava e, sobretudo, permitia uma certa estabilidade de preços, entre 1956 e 1959, assim como a definitiva supressão do racionamento, em 1961.

Essa situação poderia ter melhorado muito com uma ampla política de reajuste da economia, relaxando a rigidez da autarquia, como estava previsto nos pactos. Porém, o regime não contava ainda com suficiente apoio dos organismos internacionais. Como veremos mais detalhadamente adiante, somente em 1955 a Espanha foi aceita na ONU e, em 1958, na OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Nessas condições, a inflação volta a disparar, o que gerou greves e o primeiro enfrentamento sério do pós-guerra entre o regime e os estudantes universitários.

A via autárquica estava definitivamente esgotada. A busca de um novo equilíbrio e de uma saída econômica era uma necessidade peremptória<sup>53</sup>.

### **2.2.3. A busca de um novo equilíbrio (1957-1959)**

O novo gabinete empossado em 1957 significou um claro ponto de inflexão na política econômica. Imediatamente, foram adotadas as primeiras medidas que precederam o que mais tarde foi chamado de Plano de Estabilização. A primeira delas foi incrementar a exportação e diminuir as importações. Além disso, o câmbio único era indispensável para a entrada da Espanha na OCDE e no FMI. A unificação de câmbios foi acompanhada de medidas complementares no plano interno: bloqueio de salários, medidas creditícias, reforma tributária – que aumentou a arrecadação – e a consequente redução do déficit público.

Ao final de 1958, organiza-se o mercado de créditos de longo e de médio prazo, e, em 1959, foi lançado o Programa de Investimentos, que tentava conciliar o crescimento da economia com a estabilidade. Assim, já estava em curso uma política pré-estabilizadora. O apoio internacional necessário foi conseguido com o ingresso na OCDE – a princípio como país associado –, no FMI e no Banco Mundial, que deram ajuda econômica e assessoramento técnico na fase de estabilização propriamente dita.

Três acontecimentos econômicos internacionais de grande importância sucederam-se nesse período: a declaração de convertibilidade exterior em todos os países da OCDE, a ampliação da liberalização do comércio exterior por parte de vários países europeus e o começo da vigência do Tratado de Roma, que estabeleceu o Mercado Comum. Esses eventos tornaram patente a diferença entre a situação da Espanha – regime bilateral – e a do resto da Europa Ocidental. Mas o bilateralismo conduziria a política econômica espanhola em direção à estabilização<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.221-223.

<sup>54</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.223-224.

#### 2.2.4. O Plano de Estabilização (1959-1961)

O Plano de Estabilização tomou corpo com o memorando que o governo espanhol dirigiu ao FMI, em junho de 1959, contendo a descrição das medidas que a Espanha se comprometia a adotar em relação ao setor público, à política monetária, à flexibilização da economia e ao setor exterior. O memorando foi aceito, e a Espanha recebeu um apoio financeiro de 546 milhões de dólares<sup>55</sup>.

No começo da década de 1960, Franco abrandou um pouco o regime; como diziam os espanhóis, a “Dictadura” havia se tornado uma “Dictablanda”<sup>56</sup>. Tal mudança foi, em grande parte, uma consequência do desenvolvimento econômico e da necessidade por respeitabilidade internacional. Nessa época, ocorreu a liberalização econômica, o “milagre espanhol”, que modernizou a sociedade conservadora e rural por meio da urbanização e do desenvolvimento industrial. Ocorreu um êxodo rural maciço<sup>57</sup>, e a mão-de-obra industrial cresceu de 2,5 para 4 milhões<sup>58</sup>.

Essas mudanças foram o resultado do abandono da política econômica da autarquia por Franco, em 1959. Em fevereiro de 1957, ele trouxe para o governo jovens tecnocratas altamente capacitados para ocupar os cargos de ministros, que realizaram uma mudança radical, reestruturando o papel do governo na economia: em 1959, adotaram um programa de estabilização ligado à liberalização econômica e, em 1963, projetaram uma estratégia baseada no planejamento econômico nacional. A Espanha incorporava elementos de uma economia de mercado. A série de planos de desenvolvimento que esses tecnocratas colocaram

---

<sup>55</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.223-224.

<sup>56</sup> MAXWELL, K.; SPIEGEL, S. **The New Spain**: from isolation to influence. Nova York: Council of Foreign Relations Press, 1994. p 5.

<sup>57</sup> Em 1950, 50% da população ativa estavam ocupados na agricultura (3 milhões de pessoas); em 1970, apenas 29% (986 mil). MAXWELL, K.; SPIEGEL, S. **The New Spain**: from isolation to influence. Nova York: Council of Foreign Relations Press, 1994. p 6.

<sup>58</sup> MAXWELL, K.; SPIEGEL, S. **The New Spain**: from isolation to influence. Nova York: Council of Foreign Relations Press, 1994. p 6.

em prática também ajudou a diminuir o isolamento diplomático da Espanha e a colocá-la no *boom* europeu.

O Plano pretendia alcançar dois objetivos: assentar as bases para um desenvolvimento equilibrado e iniciar uma maior integração com outras economias. Isso pressupunha o equilíbrio interno, que foi atingido com a contenção da inflação, a diminuição da demanda e do meio circulante, a limitação dos gastos públicos e dos créditos ao setor privado e o corte das importações com fins especulativos. Tais medidas, somadas ao aporte financeiro recebido, permitiram ao país alcançar o equilíbrio externo. A liberalização comercial alcançou de imediato os alimentos, as matérias primas e a maquinaria. O governo passou paulatinamente outras mercadorias do comércio do Estado para o setor privado, do comércio bilateral para o global e livre.

O Plano de Estabilização foi, em seu conjunto, a operação econômica de maior alcance realizada até então pelo Estado espanhol. O isolamento econômico foi substituído por um comércio exterior mais ativo. O plano teve pleno êxito de forma imediata, apesar de ter pecado pela ausência de certas medidas como a reforma agrária e a minimização tanto do problema dos desequilíbrios regionais como entre os setores de produção<sup>59</sup>. Como consequência das mudanças, a economia cresceu rapidamente nas décadas de 1960 e de 1970<sup>60</sup>. No início dos anos 1980, a Espanha era a 11ª nação industrial do mundo.

A convergência da Espanha com as normas da sociedade de consumo foi rápida. Uma importante consequência do desenvolvimento econômico foi a forte ligação com o resto da Europa Ocidental. O país tornou-se receptor dos investimentos do grande capital por meio do turismo de massa, assim como exportador de mão-de-obra, principalmente para a França e para a Alemanha Ocidental. Os migrantes enviavam largas somas para a família dependente em casa.

Domesticamente, houve um grande impacto das mudanças sociais e econômicas. Os beneficiários do desenvolvimento espanhol foram, surpreendentemente, muitos, como donos de pequenos negócios nos setores de serviços e de construção. Houve, sobretudo, o crescimento de uma classe média

---

<sup>59</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p. 224-227.

<sup>60</sup> Note-se aqui a coincidência de datas com a Revolução Cubana e seus desdobramentos.

substancial, a ascensão de uma geração de jovens tecnocratas, a expansão do seguro social e o amplo acesso à educação.

Com a migração e o desenvolvimento, houve escassez de mão-de-obra, que deu aos trabalhadores força considerável em suas relações com os patrões. Nesse processo, a velha moldura trabalhista franquista foi erodida. Na década de 1960, novas *comisiones obreras*, inspiradas no comunismo, foram organizadas em escala nacional e se engajaram em extensas ações grevistas. Tal estratégia resultou em ganhos reais: os industriais espanhóis tacitamente aceitaram um processo de barganha coletiva, abandonando as antigas práticas para o setor. Porém, esse desenvolvimento não resultou necessariamente no fim da repressão<sup>61</sup>.

### **2.2.5. A planificação indicativa (1962-1973)**

Com a publicação do informe do Banco Mundial em 1962, começa uma nova fase, iniciada em 1964 e executada em três etapas. Previa-se um ritmo de crescimento para a população ativa e para a produtividade, com o conseqüente aumento do PIB. Todavia, nem tudo se concretizou devido aos seguintes fatores: alguns setores cresceram mais do que o previsto, e outros tiveram um desempenho muito aquém do esperado; os investimentos públicos foram muito menores do que o necessário; a inflação cresceu muito. Isso era um resultado lógico, pois nunca realmente se pensou em atacar as raízes profundas da inflação estrutural. Além disso, havia grandes desequilíbrios entre as províncias, tanto demográfica quanto economicamente<sup>62</sup>. O grande defeito do Plano foi ter sido altamente tecnocrático, pois não foi discutido com qualquer instância representativa setorial ou regional – fruto da própria natureza do regime político.

Por fim, a planificação teve sempre um caráter conjuntural. A crise energética internacional de 1973 abriu uma nova etapa de convulsões econômicas,

---

<sup>61</sup> MAXWELL, K.; SPIEGEL, S. **The New Spain**: from isolation to influence. Nova York: Council of Foreign Relations Press, 1994. p.6.

<sup>62</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.227.

as quais, no caso da Espanha, agudizaram-se com a morte de Carrero Blanco<sup>63</sup>. Isso significou a crise definitiva do franquismo<sup>64</sup>.

### 2.3. A Política Externa da Espanha Franquista

Vejamos agora as principais características da política externa franquista. Ramón Tamames apresenta três características, a saber:

1. Sua política externa era dependente do exterior, com exceção do período entre 1945 e 1950, quando a Espanha ficou isolada devido à derrota do Eixo, que originou uma reação internacional contra o regime franquista. Porém, essa postura foi amortecida, com o início da Guerra Fria, pela política anglo-saxônica de não-agressão a um Estado que poderia ser útil no caso de um enfrentamento com a União Soviética. Portanto, embora não se possa dizer que havia nesse momento aliança ou dependência, havia uma *entente* segundo a qual os Estados Unidos – e em menor medida a Inglaterra – mantiveram o *status quo*;
2. A política externa era um complemento dos objetivos permanentes do regime, os quais se traduziam numa atitude conservadora e cuja pretensão foi conseguir sua aceitação por parte da comunidade internacional. Trata-se muito mais de uma política defensiva que de uma ação independente<sup>65</sup>;
3. A política externa da Espanha, desde o final da Guerra Civil até o retorno da democracia, caracterizou-se por contradições, por divergências e por deficiências, conseqüências das peculiaridades ideológicas e políticas da ditadura franquista. Essa política teve diversas fases, diferentes em estilo e objetivos, mas que compartilhavam o mesmo traço essencial de submissão

---

<sup>63</sup> Primeiro Ministro, desde que Franco ficara doente. Foi assassinado em 20 dez. 1973. em um atentado promovido pelo ETA (Euskadi Ta Askatasuna – Pátria Basca e Liberdade – grupo separatista basco, fundado em 1959).

<sup>64</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.230.

<sup>65</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.253-254.

da política externa à manutenção do regime e ao seu reconhecimento internacional<sup>66</sup>.

Armero complementa tal idéia, ao afirmar que a política externa de Franco tinha como único objetivo manter Franco no poder<sup>67</sup>. Também o faz Fernando Morán, quando diz que o regime praticava uma política exterior complementar a seu fim essencial: manter esse regime e conseguir a aceitação do mesmo pelas potências capitalistas liberais<sup>68</sup>.

Essas características serão agora analisadas ao examinarmos as seis fases em que Tamames divide a política externa franquista:

### 2.3.1. A Fase Pró-Eixo (1939-1941)

Nesse período, destaca-se a coerência entre a ideologia do regime e sua política exterior. A estreita vinculação entre a Espanha e as potências do Eixo foi o resultado lógico da ajuda recebida durante a Guerra Civil e reforçada pela tendência ascendente do poderio alemão na Europa. Logo de início, foram formalizados esses vínculos, com a assinatura de um instrumento de adesão da Espanha ao Pacto Anti-Komintern<sup>69</sup>, o qual, dois anos mais tarde, seria a base formal para a criação da “Divisão Azul”<sup>70</sup>. Mais importante ainda foi o Tratado Germano-Espanhol de Amizade, assinado dois dias depois do Pacto Anti-Komintern. Com isso, a Espanha convertia-se formalmente em um associado político da Alemanha, e, em caso de guerra, sua atitude favorável a esse país era dada como certa. Todavia, como tal tratado foi mantido em segredo, o governo

---

<sup>66</sup> Disponível em: <<http://www.sispain.org/spanish/foreign/francois.html>>. Acesso em: 3 ago. 2003.

<sup>67</sup> ARMERO, J.M. **La Política Exterior de Franco**. Barcelona: Editorial Planeta, 1978. p.238.

<sup>68</sup> MORÁN, F. **Una Política Exterior para España**. Madri, Barcelona: Editorial Planeta, 1980. p.13.

<sup>69</sup> Acordo político contra a Internacional Comunista.

<sup>70</sup> Embora oficialmente a Espanha tenha se declarado neutra na guerra, oficiosamente apoiava o Eixo tendo inclusive enviado, em 1942, 18 mil soldados, a Divisão Azul, para lutar ao lado dos alemães na tentativa de conquistar a União Soviética. BROUÉ, P. **A Revolução Espanhola (1931-1939)**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1992. p.65.

espanhol ainda pôde manter, quando a Segunda Guerra eclodiu, uma atitude de neutralidade, que, por sua vez, foi declarada publicamente. Com o avanço alemão na guerra, a Espanha adota uma postura mais assertiva, transformando seu *status* de “neutralidade” pelo de “não-beligerância” – o qual, na verdade, demonstrava-se cada vez mais beligerante. Para entrar na guerra ao lado do Eixo, a Espanha fez duas exigências: a primeira, territorial, como Gibraltar, Tanger e outras localidades no Norte da África; a segunda, ajuda militar e econômica, reconhecendo o estado em que se encontrava a economia espanhola e a ameaça de fome e de falta de combustíveis que abateria o país devido ao bloqueio dos aliados<sup>71</sup>.

Foi assinado um protocolo no qual se estabelecia a entrada da Espanha na guerra, e os detalhes seriam fixados oportunamente. Na primavera de 1941, com a deflagração do conflito entre Alemanha e União Soviética, a pressão alemã a respeito da participação espanhola na guerra aumentou. A Falange<sup>72</sup> recrutou então voluntários, que compuseram a Divisão Azul. Com esse ato, a Espanha convertera-se de fato em um país beligerante, ao atacar um aliado da Inglaterra. Isso pesou muito quando, ao fim da guerra, os aliados decidiram isolar a Espanha, como veremos adiante.

Em dezembro de 1941, a guerra teve uma reviravolta, com o ataque japonês a Pearl Harbour e a entrada os Estados Unidos. Em 1942, houve mudanças significativas em todas as frentes da guerra. Esses acontecimentos foram o ponto final da política franquista abertamente pró-Eixo. A clara evidência do triunfo aliado colocou a Espanha em posições mais neutras.

Em dezembro de 1942, Roosevelt garantiu a Franco que a ofensiva anglo-americana no norte da África não era dirigida contra a Espanha e que os Aliados não tinham intenção de intervir nos assuntos espanhóis<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.254-257.

<sup>72</sup> Falange Espanhola Tradicionalista (FET). Formações políticas nacionalistas que apoiaram Franco na Guerra Civil e que foram reunidas em 1937 num partido, o único partido legal da Espanha Franquista, um dos baluartes do regime. Disponível em: <<http://www.falange.org/htm>>. Acesso em: 2 dez. 2003.

<sup>73</sup> PAYNE, S.G. **Franco's Spain**. Nova York: Thomas Y.Crowell Company, 1967. p.32.

### 2.3.2. A Neutralidade Adaptável (1942-1945)

Havia agora uma neutralidade efetiva. Um sinal claro dessa mudança de posição foi a campanha em favor da paz, que se materializou no “Bloco Ibérico” (Protocolo de Lisboa), em fevereiro de 1943, elaborado sobre antigos acordos hispano-portugueses. O Bloco Ibérico reforçava a neutralidade dos dois países.

Assim, foram paulatinamente eliminados os resíduos de cooperação hispano-germânica, devido às ameaças aliadas de reduzir o envio de produtos básicos à Espanha. Em 9 de abril de 1944, o secretário de Estado norte-americano, Cordell Hull, fez uma clara advertência em relação à cooperação dos países neutros com a Alemanha. Com isso, os favores das autoridades espanholas aos aliados tornaram-se mais ostensivos. Essas medidas suavizaram as possíveis ações aliadas contra a Espanha – mais concretamente da Inglaterra e dos Estados Unidos – no pós-guerra.<sup>74</sup>

### 2.3.3. Potsdam e a ONU contra Franco (1945-1947)

Apesar das medidas internas de limitada liberalização política nesse período com a finalidade de transformar a visão totalitária do regime – abertura das Cortes, promulgação do Foro dos Espanhóis<sup>75</sup>, entre outros –, não foi possível evitar uma certa condenação do sistema franquista logo após o final da guerra na

---

<sup>74</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.257-258.

<sup>75</sup> Promulgado em 17 de julho de 1945, em circunstâncias de política exterior muito ameaçadoras para o regime (estamos nos referindo a Potsdam, como veremos a seguir). Com o Fuero, buscou-se cobrir a falta de um sistema de direitos que não existia desde 1936, quando foi suspensa de fato a Constituição da República, já que de direito isso nunca aconteceu. TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.234-235. Um passo adiante na superficial “liberalização” do regime, o “Fuero de los Españoles”, um tipo de Bill of Rights espanhol, tinha a intenção de afirmar aos espanhóis e ao mundo a constitucionalidade dos procedimentos civis do regime. Algumas liberdades civis foram concedidas; porém, muitos obstáculos permaneceram para a os chamados “crimes contra a pátria”, o que podia ser interpretado como liberdade de pensamento e dissidência política. PAYNE, S.G. **Franco’s Spain**. Nova York: Thomas Y.Crowell Company, 1967. p.34.

Europa. Esse foi o significado da declaração sobre os países neutros em geral e da Espanha em particular feita pelos aliados em Potsdam:

A admissão de qualquer Estado nas Nações Unidas será efetuada por uma decisão da Assembléia Geral, depois de ouvida a recomendação do Conselho de Segurança. (...) Os três governos (Reino Unido, União Soviética e Estados Unidos), no que deles dependa, apoiarão a petição de ingresso na ONU dos países que permaneceram neutros durante a guerra. (...) Sentem-se, porém, obrigados a esclarecer que, não favorecerão nenhuma tentativa de ingressar apresentada pelo atual governo espanhol, o qual, tendo sido fundado com o apoio das potências do Eixo e em vista de sua origem, natureza, história e associação íntima com os Estados agressores, não possui as qualidades necessárias para justificar seu ingresso<sup>76</sup>.

A condenação internacional ao regime apareceu já na primeira reunião da ONU, em 26 de junho de 1945, em São Francisco. Posteriormente, em seu primeiro período de seções, a Assembléia da ONU – em sua resolução de 9 de fevereiro de 1946 –, com base nas declarações de São Francisco e de Potsdam, concordava formalmente em não admitir a Espanha como membro nem da ONU, nem de suas agências.

A partir daí, criou-se a “Questão Espanhola”. A Polônia endereçou uma moção ao Conselho de Segurança para que todos os membros da ONU rompessem relações diplomáticas com o regime de Franco, porque ele representava uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Estudado o problema, a moção foi suavizada: a Espanha não seria uma ameaça, mas um perigo potencial para a paz internacional. Recomendava-se uma ruptura de relações caso o regime não renunciasse ou estabelecesse condições de liberdade política, mas nenhuma sanção econômica nem ruptura diplomática concreta aconteceram. Essa resolução significou, portanto, um bloqueio diplomático e econômico atenuado. Por exemplo, as importações de petróleo pela Espanha nunca foram paralisadas<sup>77</sup>.

Porém, as desavenças entre os aliados já eram patentes. Em primeiro lugar, o Plano Marshall provocou uma cisão definitiva entre os países da Europa Ocidental e Oriental. A Doutrina Truman significou a assistência militar e

---

<sup>76</sup> Declaração da Conferência de Potsdam, 17 de julho a 2 de agosto de 1945. MEE JR., C.L. **O Encontro de Potsdam**. São Paulo: Círculo do Livro, 1978. p.287.

<sup>77</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.258-261.

econômica dos Estados Unidos a todos os países mais diretamente ameaçados pelo comunismo, mais concretamente Grécia e Turquia.

O regime franquista começa a se redimir do status de pária com a Guerra Fria. Em fins dos anos 40, um político direitista americano descrevia Franco como o “único general que tinha derrotado completamente os comunistas”<sup>78</sup>. Nesse ambiente de dificuldades entre aliados e soviéticos, na seção de 17 de novembro de 1947, a ONU não ratificou a retirada dos diplomatas de Madri, nem a imposição de sanções econômicas quando considerasse oportuno, porque os Estados Unidos votaram a favor da Espanha no Conselho de Segurança.

Isso se aliou à perda de força da oposição tanto externa – Governo Republicano no exílio – como interna – monarquistas a favor da restauração –, além da aglutinação cada vez mais clara da direita espanhola. Assim, Franco passou a tomar a iniciativa<sup>79</sup>.

#### **2.3.4. À procura do reconhecimento do regime**

Com o começo da Guerra Fria, a atitude da ONU e dos países ocidentais em relação à Espanha foi-se amainando progressivamente. Em agosto de 1947, em sua entrevista à cadeia jornalística americana Hearst, Franco pleiteou para a Espanha o mesmo tratamento que receberam países vencidos na guerra, como Itália e Alemanha. Com a criação do Kominform, nova versão da Internacional Comunista (9 de outubro de 1947), e também quando Franco, com total controle do regime, mostra-se mais benévolo nos julgamentos públicos contra a oposição, começa uma evolução nas relações com outros países: Truman não concordou com a concessão do Plano Marshall à Espanha, mas afirmou que estava aberta a possibilidade de esse país recorrer a empréstimos de bancos norte-americanos. Nessa mesma tônica de restauração das relações econômicas num contexto de política internacional mais densa e de feição claramente anticomunista, firmaram-

---

<sup>78</sup> PAYNE, S.G. **Franco's Spain**. Nova York: Thomas Y.Crowell Company, 1967. p.37. O texto não especifica o nome do autor da frase.

<sup>79</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.258-261.

se, em maio de 1948, acordos comerciais com a França e a Inglaterra, que permitiram a compra de equipamentos industriais a crédito, dos quais a Espanha tanto necessitava para investimentos públicos e privados<sup>80</sup>.

A situação europeia estava muito tensa no primeiro semestre de 1948, como reflexo do golpe comunista na Tchecoslováquia e do Bloqueio de Berlim. Assim, em outubro, chegou a Madri a primeira missão militar norte-americana, encabeçada pelo Senador Gurney, que declarou textualmente: “Todos os que resistem ao comunismo devem compreender o interesse da entrada da Espanha nas Nações Unidas”<sup>81</sup>.

Em 1949, os acontecimentos seguiram a mesma linha. A Espanha conseguiu um empréstimo do Chase National Bank para a compra de produtos americanos, o que permitiu contornar o problema do desabastecimento. Nesse ano, foi criada a OTAN, em 4 de março, agrupando os países ocidentais. Os contatos Espanha-Estados Unidos estreitaram-se. Em 18 de janeiro de 1950, Dean Acheson, Secretário de Estado norte-americano, esclareceu a posição dos Estados Unidos frente à “Questão Espanhola”:

A situação anormal da Espanha deveria ser resolvida, e os Estados Unidos estão dispostos a apresentar uma resolução à Assembléia Geral da ONU de acordo com a qual os membros desta organização deveriam decidir nomear embaixadores na Espanha, e este país poderia entrar nas agências especializadas da ONU.<sup>82</sup>

A Espanha, em troca, declarou, por meio de seu embaixador em Washington, que desejaria ajudar os Estados Unidos a combater o comunismo, enviando forças à Guerra da Coréia, que começou em junho do mesmo ano. Essa atitude rendeu-lhe créditos no Export-Import Bank, aprovados pelo Senado norte-americano.

Tudo foi então se encaminhando no sentido do pleno restabelecimento das relações diplomáticas. Com a entrada massiva das tropas chinesas na Coréia, em 4 de novembro, a Assembléia da ONU anulou a decisão sobre a retirada dos embaixadores da Espanha e deu seu aval para a entrada da Espanha nas

---

<sup>80</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p. 261.

<sup>81</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.262.

<sup>82</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.262.

organizações especializadas das Nações Unidas. Com isso, o regime tornava-se reconhecido. Em 1952, a Espanha passou a ser membro da OMS; em 1953, da UNESCO. O caminho estava livre agora para a aprovação dos pactos – já em andamento – com os Estados Unidos e o Vaticano, que seriam assinados em 1953<sup>83</sup>.

### 2.3.5.

#### Os Pactos de 1953: a Espanha, o Vaticano e Washington

Entre 1941 e 1950, as relações entre Espanha e Vaticano pautaram-se por uma série de acordos e de declarações que foram se ampliando até chegar à Concordata de 1953. Essa confirmou e ampliou uma série de privilégios em favor da Igreja Católica – grandes extensões de terra, isenção de impostos, monopólio da educação –, consagrando o caráter confessional do regime. Em troca, o Estado nomeava os bispos, e o Vaticano reconhecia definitivamente o regime.

Os Pactos com os Estados Unidos<sup>84</sup> também resultaram de conversações que se estenderam desde o final da década de 1940. Um dos fatores do adiamento foi a resistência do próprio Truman. Em 1953, com Eisenhower na presidência, os três Pactos se materializaram, em 23 de setembro. Eles foram os seguintes: assistência econômica, defesa mútua – o mais importante – e fornecimento de material bélico. Autorizavam a construção de quatro bases militares americanas em solo espanhol e a infra-estrutura necessária ao seu funcionamento: um oleoduto, estações de radar e outras instalações. Elas seriam o complemento do dispositivo bélico dos Estados Unidos em torno da União Soviética, formado pela OTAN, pelo CENTO (acordo com a Turquia, Iraque, Irã e Paquistão), pela SEATO (Sudeste Asiático) e pela ANZUS (acordo Austrália-Nova Zelândia-Estados Unidos)<sup>85</sup>. A posição geográfica da Espanha foi decisiva para a localização dessas bases.

---

<sup>83</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.262-263.

<sup>84</sup> Conhecidos como Pactos de Madri.

<sup>85</sup> Em 1953, a Espanha desejava entrar para a OTAN, mas foi impedida e, por isso, foram assinados os tratados bilaterais com os Estados Unidos. MAXWELL, K.; SPIEGEL, S. **The New Spain: from isolation to influence**. Nova York: Council of Foreign Relations Press, 1994.

Tais tratados trouxeram conseqüências: conseguiram a adesão global da política externa espanhola aos interesses dos Estados Unidos durante dezessete anos (1953-1970), mas não resultaram no apoio americano às reivindicações espanholas sobre Gibraltar, devido às relações especiais entre Estados Unidos e Inglaterra. Todavia, traduziram-se, a seu tempo, na consolidação internacional do regime e no apoio americano para a entrada na ONU, no FMI, no Banco Mundial e na OCDE (porém não na OTAN e na CEE, como veremos adiante)<sup>86</sup>.

### 2.3.6.

#### **Novos problemas da Política Externa (1953-1975): relações bilaterais e organismos internacionais**

Como vimos, o ano de 1953 trouxe a reabilitação do regime de Franco. Dois importantes acordos assinados nesse ano são responsáveis por isso: a Concordata com o Vaticano e os Pactos de Madri com os Estados Unidos<sup>87</sup>. Com a ajuda de Pio XII e de Eisenhower – pelo que ambos representavam no contexto mundial –, a Espanha volta a ser um membro da comunidade internacional, o que antes lhe era negado devido ao governo autocrático de Franco. As delegações diplomáticas retornaram à Espanha – com exceção das do México e do Leste Europeu –, e a “Questão Espanhola” foi sendo esquecida na ONU<sup>88</sup>.

O caso do México merece destaque. Esse país apoiara a República, e sua derrota na Guerra Civil significou o seu não-reconhecimento do Estado espanhol – e o conseqüente reconhecimento do governo republicano no exílio –, atitude que se converteu em uma constante na política externa mexicana. Isso, porém, não impediu que os dois países mantivessem relações comerciais, culturais, etc.

---

<sup>86</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p. 263-265.

<sup>87</sup> SMITH, W.S. The Cuban Disaster and the ‘Generation of 1898’. **Country Guide Study**, 1996. Disponível em: <<http://www.lupinfo.com/country-guide-study/spain/spain33.html>>. Acesso em: 24 fev. 2002.

<sup>88</sup> Devemos destacar aqui a firme posição do México, que foi de grande importância no episódio que se convencionou chamar de “Questão Espanhola”, ou seja, o difícil processo da entrada da Espanha franquista na ONU, o que só se deu em 1955. É de se notar também, já que este trabalho envolve Cuba, que o México foi o único país da América que nunca rompeu com o regime de Fidel, não aderindo ao bloqueio imposto pelos Estados Unidos. Nesse sentido, embora em lados opostos, México e Espanha concordavam em relação a Cuba. MAXWELL, K.; SPIEGEL, S. **The New Spain: from isolation to influence**. Nova York: Council of Foreign Relations Press, 1994. p.36-37.

Estabeleceram-se também relações diplomáticas oficiosas. Esse é um ponto que deve ser creditado à política de Franco, chamada de “política pragmática” por Joaquín Roy<sup>89</sup>, ou de “oportunismo pragmático” por Pérez-Díaz e Rodríguez<sup>90</sup>, e que foi a mesma usada no caso de Cuba, como veremos no quarto capítulo.

Outro caso de não-restabelecimento de relações bilaterais com a Espanha foi a União Soviética, a qual, de forma distinta do México – que se absteve –, votou a favor do ingresso da Espanha na ONU. Isso se deveu ao “degelo” na política soviética depois da morte de Stalin, em 1953, e também ao fato de que a União Soviética queria a entrada dos países do Leste europeu na ONU. Foi feito um acordo entre Dimitri Molotov<sup>91</sup> e John Foster Dulles<sup>92</sup>: a Espanha seria admitida com o voto da União Soviética, e os países satélites, com a aquiescência dos Estados Unidos<sup>93</sup>. Em 1954, após gestões da Cruz Vermelha Internacional, um navio russo atracou em Barcelona trazendo os remanescentes da Divisão Azul.

Os vestígios da Guerra Civil e a persistência de antagonismos ideológicos durante a Guerra Fria não foram obstáculos para que, em dado momento, se retomasse o comércio com o Leste Europeu, que envolvia uma série de acordos interbancários – que não implicavam necessariamente em reconhecimento oficial – e trocas de mercadorias sob a forma de compensação bilateral. Mais uma vez, fica evidente o pragmatismo.

Como já foi mencionado, a inserção da Espanha nos organismos internacionais iniciou-se em 1951, e, a partir de 1955, com a entrada na ONU, a incorporação aos demais organismos não ofereceu qualquer dificuldade especial. Com a adesão ao FMI e à OCDE, em 1958, a Espanha recebeu assistência técnica com vistas a um plano de estabilização econômica. Em 1961, após a visita da missão do Banco Mundial, foram assentadas as bases da futura planificação econômica<sup>94</sup>. Em 1963, o país adere ao GATT, vinculando-se oficialmente à

---

<sup>89</sup> ROY, J. A outra cara do embargo. **Envolverde website**, jun. 2003. Disponível em: <<http://www.envolverde.com.br/colonistas/arquivo/C54502.htm>>. Acesso em: jan. 2004.

<sup>90</sup> PÉREZ-DÍAZ, V.; RODRÍGUEZ, J.C. From reluctant choices to credible commitments: foreign policy and economic and political liberalization – Spain: 1953-1986. In: KAHLER, M. (Ed). **Liberalization and Foreign Policy**. Nova York: Columbia University Press, 1997. p.193-233.

<sup>91</sup> Ministro das Relações Exteriores da União Soviética.

<sup>92</sup> Secretário de Estado dos Estados Unidos.

<sup>93</sup> POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy**: Spain's International Relations from Franco to Democracy. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.12.

<sup>94</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.265-273.

disciplina comercial e às tarifas desenvolvidas por esse órgão, com a finalidade de liberalizar ao máximo o regime comercial e de diminuir os efeitos do protecionismo.

Em 23 de março de 1957, foi assinado em Roma o tratado constitutivo da Comunidade Econômica Européia (CEE). Em 1960, foi designado o primeiro embaixador espanhol para a CEE, e, em 1962, o governo espanhol formalizou um pedido para a obtenção de uma associação, passível de chegar um dia à plena integração. A reação do Parlamento Europeu foi claramente contrária à inclusão de qualquer país que não possuísse instituições democráticas inorgânicas. Somente em 1970 foi assinado um acordo, não de cooperação – como fora originalmente pleiteado –, mas um simples acordo preferencial, que dava mais vantagens à CEE do que à Espanha<sup>95</sup>.

Devemos destacar aqui a grande mudança nas relações entre a Espanha e o Vaticano. Durante a Guerra Civil, a Igreja estava profundamente comprometida com Franco, e esse engajamento deu legitimidade ao governo franquista. A Concordata de 1953 beneficiava ambas as partes. Porém, a partir do pontificado de João XXIII e do Concílio Vaticano II, a associação trono e altar começa a se tornar embaraçosa para Roma. A Igreja se afasta do governo espanhol, o que acarretou conseqüências religiosas e políticas. O Concílio, ao qual Paulo VI deu continuidade, preconizava a separação Igreja-Estado, o que trazia imediatas conseqüências no caso da Espanha. O Vaticano estava determinado a mudar a natureza de suas relações com o Estado espanhol, implicando a revisão da Concordata de 1953. Retira de Franco o direito de nomear os bispos, garantido pela Concordata, e separa a Igreja do franquismo em declínio. Uma publicação coletiva dos bispos confirma a evolução da Igreja contra o regime. O documento pede perdão ao povo espanhol por sua participação na Guerra Civil ao lado dos nacionalistas. Em 1973, a Conferência dos Bispos exige a revisão da Concordata e a separação Igreja-Estado. Renunciariam a seus privilégios, caso o governo não concordasse<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.265-273.

<sup>96</sup> Toda esta parte do texto referente às relações com o Vaticano teve como fontes MAXWELL, K.; SPIEGEL, S. **The New Spain**: from isolation to influence. Nova York: Council of Foreign Relations Press, 1994. p.9 e CARR, R; FUSI, J.P.A. **Spain**: Dictatorship to Democracy. Londres: George Allen & Unwin, 1979. p.50-155.

## 2.4. Política Externa Franquista para a América

Segundo Armero, em relação aos países da América Latina, o regime franquista adotou uma atitude de conveniência. Como já foi mencionado, aproveitou, nos anos de isolamento, o apoio econômico dos ditadores hispano-americanos como Perón e Trujillo, mas nada fez para apoiar posteriormente esse tipo de regime, quando entrou em decadência<sup>97</sup>. Nem sequer o anticomunismo de Franco levou o regime a uma atitude discriminatória contra os governos de esquerda. Assim, a Espanha continuou a ter boas relações comerciais com Cuba após o triunfo da Revolução Cubana, apesar do bloqueio imposto pelos Estados Unidos e da enorme apropriação de bens espanhóis na ilha. Também manteve excelente relações com o Chile da Frente Popular de Salvador Allende, o que não impediu que, depois da morte do líder chileno nas mãos do exército, o General Pinochet encontrasse em Franco um de seus maiores aliados<sup>98</sup>. Tamames mostra que, a partir do momento em que a Espanha começa a resolver seus problemas econômicos e a se integrar à comunidade internacional, a América Latina passa a ter, para Franco, uma nova dimensão e um novo perfil, inserindo-se no conceito de relações ampliadas – então já globais – da política externa espanhola.

No começo do período franquista, aspirou-se a uma política de expansão econômica e cultural da Espanha nos países de língua espanhola na América. Após a Guerra Civil, criou-se para isso um Conselho da Hispanidade, com um chanceler no comando<sup>99</sup>. Ao terminar a Segunda Guerra, com a vitória dos Aliados, alteraram-se os primeiros planos. O Conselho da Hispanidade teve que se limitar ao Instituto de Cultura Hispânica. Enquanto isso, a Espanha, empobrecida de 1939 a 1953, via reduzido a cifras quase irrisórias o seu antigo comércio com a região, o qual, ainda que não fosse muito próspero, havia sido relativamente

---

<sup>97</sup> ARMERO, J.M. **La Política Exterior de Franco**. Barcelona: Editorial Planeta, 1978. p.85.

<sup>98</sup> ARMERO, J.M. **La Política Exterior de Franco**. Barcelona: Editorial Planeta, 1978. p.89.

<sup>99</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.273.

importante. As relações mantiveram-se por meio de permanentes viagens oficiais, de comemorações de aniversários e de alguns intercâmbios econômicos e culturais.

Não obstante, durante a década de 1960 um fator positivo começa a tomar força nas relações entre Espanha e Hispano-América: o desenvolvimento do comércio. Entre 1960 e 1970, o comércio global espanhol se multiplicou por seis. Também a seu tempo, a estrutura de exportação espanhola passou por mudanças qualitativas importantes. Aos tradicionais produtos de exportação – têxteis, vinhos, conservas e outros produtos primários – somaram-se novas mercadorias industriais: navios, máquinas, ferramentas, veículos industriais e equipamentos de todos os tipos, o que pode ser visto como consequência do Plano de Estabilização<sup>100</sup>. Também apareceram na cena hispano-americana as primeiras empresas de engenharia espanholas.

Armero afirma que, em relação à Hispano-América, o regime de Franco era pródigo em declarações e em discursos. Mas as possibilidades de a Espanha participar do desenvolvimento da região foram algo muito débil, e o balanço final não foi positivo<sup>101</sup>. Pollock e Hunter consideram que, a partir de 1953, os Pactos e a Concordata foram acompanhados de avanços na diplomacia, tal como a sensível melhora das relações com alguns países latino-americanos, os quais mostraram variados graus de antagonismo ao governo de Franco<sup>102</sup>. A entrada da Espanha nas Nações Unidas em 1955 significou o fim do isolamento internacional do regime, que deixa de ser um pária internacional<sup>103</sup>.

Porém, a nova era de relações com os Estados Unidos não impediu a execução de uma política externa de certa forma independente por parte da Espanha, que seguiu assim até o fim do regime de Franco<sup>104</sup>. Pollock e Hunter afirmam também que alguns autores consideram a política externa franquista razoavelmente consistente em termos de conteúdo, apesar de que tal consistência

---

<sup>100</sup> TAMAMES, R. La República: La Era de Franco. In: ARTOLA, M. (Org). **Historia de España**. v.7. Madri: Alianza Editorial, 1988. p.273.

<sup>101</sup> ARMERO, J.M. **La Política Exterior de Franco**. Barcelona: Editorial Planeta, 1978. p.85.

<sup>102</sup> POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy: Spain's International Relations from Franco to Democracy**. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.22-23.

<sup>103</sup> POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy: Spain's International Relations from Franco to Democracy**. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.47.

<sup>104</sup> POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy: Spain's International Relations from Franco to Democracy**. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.43.

só apareceria após a aceitação internacional. Outros concluem que não houve consistência alguma na política externa espanhola e identificam essas ações como mero oportunismo, que tinha como alvo aumentar a influência da Espanha no exterior. Nesse caso, basicamente, a Espanha é vista como parte da esfera de influência dos Estados Unidos<sup>105</sup>.

A época em que Castiella esteve à frente do Ministério dos Assuntos Exteriores da Espanha (1957-1969) permitiu à diplomacia espanhola criar uma política externa estatista, independente ou “neutralista”, que incluiu, entre outros aspectos, uma abertura em direção ao Terceiro Mundo, especialmente os árabes; a sistemática oposição às políticas de Israel no Oriente Médio; o apoio aos processos de descolonização e as estreitas relações com Cuba pós-revolucionária, mesmo depois de decretado o bloqueio econômico americano à ilha<sup>106</sup>. A política externa de Castiella perturbou continuamente os Estados Unidos, sendo o caso de Cuba considerado particularmente importante. O antiamericanismo de Castiella contribuiu para sua queda. Seu substituto, López Bravo, não se afastou significativamente da política externa de Castiella; houve apenas uma troca de ênfase que afetou algumas áreas. As relações com Cuba continuaram com o mesmo vigor, assim como com o Chile de Allende<sup>107</sup>.

Segundo Pollock e Hunter, a Hispano-América foi uma das áreas em que a Política Externa franquista foi mais consistente. Ela foi influenciada pelo que os autores chamam de “síndrome pós-colonial”. A Espanha devia uma lealdade especial às suas antigas colônias, e vice-versa. Sua cultura comum, religião e desenvolvimento histórico compartilhado durante séculos tornavam natural a existência de uma “relação especial” independente da conjuntura ou da época e de elementos como mudanças políticas, níveis de desenvolvimento ou importância relativa dos Estados<sup>108</sup>. A área onde essa política foi mais consistente foi a América Central. Ali, a Espanha adotou uma atitude neutra em relação às tão freqüentes mudanças e crises políticas. A política externa espanhola ajudou a

---

<sup>105</sup> POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy**: Spain's International Relations from Franco to Democracy. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.47.

<sup>106</sup> POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy**: Spain's International Relations from Franco to Democracy. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.48.

<sup>107</sup> POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy**: Spain's International Relations from Franco to Democracy. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.49-50.

<sup>108</sup> POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy**: Spain's International Relations from Franco to Democracy. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.81.

proteger a soberania e a integridade territorial dos Estados centro-americanos, destacando-se a firme defesa dos direitos do governo sandinista na Nicarágua e as estreitas relações com Cuba de Fidel, independente das pressões sofridas.

Numa perspectiva geral, a “neutralidade” da Espanha em relação aos regimes na Hispano-América foi impelida tanto por considerações históricas quanto por interesse. Manter a neutralidade na Hispano-América foi, então, a condição *sine qua non* da política externa de Franco, pois eram tantos os conflitos regionais com profundas raízes históricas e geográficas, que nenhum país com aspiração a alguma influência na área poderia se dar ao luxo de tomar partido. Por outro lado, levar a neutralidade às últimas conseqüências poderia demonstrar um grau de indiferença que também a Espanha não poderia se permitir sem correr sérios riscos<sup>109</sup>. Assim, a política externa da Espanha procurou um equilíbrio entre apoiar os alvos nacionalistas da Hispano-América e o realismo ditado pela Espanha Européia.

## **2.5. Espanha e Estados Unidos**

Após 1945, ao final da Segunda Guerra Mundial, a Europa viveu um período de estagnação econômica. Esse panorama foi agravado pela incerteza política que se instalara nas relações entre Washington e Moscou desde a Conferência de Potsdam. Eram evidentes o antagonismo político-ideológico e a mútua desconfiança entre americanos e soviéticos, bem como suas divergências sobre a partilha territorial e as áreas de influência. Com o enfraquecimento da Grã-Bretanha e da França, caberia aos Estados Unidos e à União Soviética, que haviam saído do conflito como superpotências, decidir os destinos da Europa.

A Doutrina Truman, que conclamava o Ocidente a lutar contra o totalitarismo, marcou o reconhecimento público das divergências entre as duas

---

<sup>109</sup> POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy: Spain's International Relations from Franco to Democracy**. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.83.

potências, a Guerra Fria. Na década de 1960, o confronto Leste-Oeste emergiria com força total<sup>110</sup>.

Nesta seção, o objetivo é examinar as discussões acerca das bases norte-americanas em território espanhol e da reintegração da Espanha no sistema internacional. Também examinarei as relações Estados Unidos e Cuba à luz de dois momentos paradigmáticos: o episódio da Baía dos Porcos e a Crise dos Mísseis em Cuba. Após um breve resumo dos dois episódios, mostraremos a posição da Espanha durante os mesmos. Nesses momentos, a Espanha manifestou-se pouco e, quando o fazia, era sempre no sentido de não penalizar Cuba e a defender, se possível.

### **2.5.1.**

#### **As bases norte-americanas e a reintegração da Espanha ao sistema internacional**

Durante a ditadura de Franco, a Espanha percorreu um longo caminho, do ostracismo à reintegração no sistema internacional, dos graves problemas econômicos à modernização da economia. Os Estados Unidos foram mais do que simples observadores dessa jornada. Como já foi destacado anteriormente, depois de cinco anos de avanços e de recuos, os dois governos assinaram, em 26 de setembro de 1953, os chamados Pactos de Madri, os quais garantiram à Espanha assistência econômica e militar em troca do direito da construção de bases militares norte-americanas em solo espanhol. Na verdade, os Pactos significaram muito mais do que um acordo econômico-militar, pois tiveram uma influência profunda na evolução política e econômica da Espanha. A partir da assinatura dos Pactos, a Espanha deslanchou um processo acelerado de transformação econômica e cultural<sup>111</sup>.

Na época, essa era uma parceria bastante improvável de se imaginar. Ao fim da Segunda Guerra, os Estados Unidos estavam no apogeu de seus poder e prestígio. A Espanha, pelo contrário, encontrava-se destruída e isolada. Por uma

---

<sup>110</sup> PAZZINATO, A.; SENISE, M.H.V. **História Moderna e Contemporânea**. São Paulo: Ática, 1998. p.281-282.

<sup>111</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.1-2.

década, os americanos viam apenas o pior da Espanha: um país que havia levado a cabo uma guerra fratricida para, logo em seguida, apoiar o Eixo durante a Segunda Guerra. Os espanhóis, por seu lado, descreviam os Estados Unidos como intrusos e usurpadores do império espanhol na América Latina.

Devido a essa polarização de opiniões, o processo de reaproximação foi gradual e envolveu uma série de iniciativas, de ajustamentos e de consolidações. Cada vez mais, uma nação necessitava da outra; portanto, os tratados serviram perfeitamente aos interesses de ambos.

No caso dos Estados Unidos, as relações com a União Soviética vinham se deteriorando rapidamente nos anos que se seguiram ao término da guerra, dando início à Guerra Fria. A Espanha, sob a ditadura de Franco, estava decidida a sair do ostracismo e a reatar plenas relações com os aliados. Mais ainda, necessitava desesperadamente de ajuda econômica. Salvador Madriaga assim resumia a posição espanhola:

As vantagens estratégicas naturais da Espanha são tantas que, se ela se tornar forte, pode representar um papel importante no cenário mundial; porém, se permanecer fraca, será objeto da atenção dos fortes<sup>112</sup>.

Os Pactos de Madri, do ponto de vista da Espanha, foram um passo nessa direção. Para os Estados Unidos, no auge da sua força, significou uma maneira de ter acesso às vantagens estratégicas de uma Espanha enfraquecida e, para obtê-las, estavam dispostos a pagar um preço econômico e político. As negociações formais duraram dois anos (1951-1953), mas as preliminares começaram três anos antes, como veremos a seguir.

### **2.5.2. Do Ostracismo à Assimilação**

Três foram os principais obstáculos ao retorno da Espanha à comunidade internacional após a Segunda Guerra Mundial. Primeiramente, a tentativa – de curta duração – de cooperação entre Estados Unidos e União Soviética, de 1945 a

---

<sup>112</sup> MADRIAGA, S. **Spain, a Modern History**. New York: Praeger, 1958. p.273.

1947, impediu qualquer tipo de ligação entre os Estados Unidos e a Espanha, tendo em vista a hostilidade recíproca entre Espanha e União Soviética, resultante da derrubada da República espanhola pelas forças franquistas em 1939. Em segundo lugar, cumpre apontar a criação da ONU, em que países que se opunham à Espanha tinham poder de veto no Conselho de Segurança, resultando daí a não-aceitação desse país na organização. Terceiro, a mudança de governo, tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra. Com a morte de Roosevelt, Harry Truman torna-se presidente dos Estados Unidos. Sendo um sincero protestante, foi suscetível aos persistentes protestos da sua comunidade, em relação às restrições que o regime de Franco impunha a tal credo na Espanha. Na Inglaterra, Churchill havia sido derrotado por Clement Atlee, do Partido Trabalhista, o qual tinha uma atitude muito mais severa em relação a Franco<sup>113</sup>.

Franco decidiu então concentrar seus esforços nos Estados Unidos, construindo o que em breve seria conhecido como o “Lobby Espanhol”, inicialmente comandado por José Félix Lequerica, ex-ministro do exterior da Espanha. Lequerica chegou aos Estados Unidos em 1948; porém, sua nomeação como embaixador foi rejeitada devido ao seu histórico durante a guerra<sup>114</sup>. Franco então o nomeia “Inspetor de Embaixadas e Legações”, dando-lhe mais liberdade para agir como lobista do que se fosse embaixador. Logo a embaixada em Washington contratou os serviços de dois famosos advogados, que, além de já terem ocupado importantes cargos políticos, tinham ligações familiares com o vice-presidente Barkley.

O Lobby Espanhol foi dividido em quatro setores: político, militar, religioso e econômico<sup>115</sup>. O político pressionava os comitês do Congresso e tinha forte apoio do senador McCarran e de dois deputados, todos ocupantes de cargos-chave nesses comitês. O militar concentrou-se na Marinha e na Aeronáutica, setores que obviamente sentiam a necessidade de bases no sul da Europa; assim, a Espanha

---

<sup>113</sup> Os autores Pollock e Hunter afirmam que Churchill e Franco trocaram cartas, ainda em 1944, nas quais os dois governantes compartilhavam um medo comum, real ou imaginário, genuíno ou oportunista, em relação à ameaça que representava a União Soviética. POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy: Spain's International Relations from Franco to Democracy**. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.33.

<sup>114</sup> Lequerica havia sido embaixador da Espanha na França, durante a Segunda Guerra. Tratava-se da França de Vichy, cujo governo colaborava com os nazistas. POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy: Spain's International Relations from Franco to Democracy**. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.10.

<sup>115</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.10-11.

foi-se tornando cada vez mais atraente para eles. Alguns eventos ajudaram o lobby nesse momento: o bloqueio de Berlim, em 1948, e a notícia de que a União Soviética possuía também a bomba atômica, em 1949. Assim, em 1951, o almirante Sherman deu início a sérias negociações entre Estados Unidos e Espanha para a construção das bases. O lobby religioso orientava-se em direção à Igreja Católica, cujos representantes eram geralmente favoráveis à Espanha. Uma grande quantidade de material pró-Espanha inserido no Congresso americano pôde ser atribuído à Igreja. O quarto braço do lobby estava ligado aos interesses comerciais. Vários setores econômicos americanos estavam interessados no mercado espanhol e vice-versa, como algodão, madeira, maquinaria pesada, aço, cereais, minérios e construção de estradas<sup>116</sup>.

O processo de assimilação começou com a forte orientação anticomunista de Franco. Após lutar contra os Republicanos na Guerra Civil, Franco acreditava que havia defendido os interesses do mundo não-comunista contra a União Soviética e gostaria de receber os créditos por isso. Também achava que, por ter negado ao Eixo o uso do território espanhol após a derrocada dos Países Baixos e da França e não ter impedido as operações aliadas ao largo de Gibraltar e interferido na invasão aliada no norte da África, teria contribuído para a vitória dos mesmos.

Examinando a política externa de Franco, Rubottom e Murphy propõem que, tanto durante a guerra como depois dela, fica evidente que o líder espanhol perseguia o que via como o interesse nacional em face das adversidades. Embora não tivesse um plano específico, foi um pragmático muito bem sucedido. Segundo os autores, Franco freqüentemente teve uma boa visão do que seria alcançável e bom para a Espanha, e seu governo foi francamente oportunista. Todavia, tudo foi feito cuidadosamente, no tempo certo e levando em conta custos e benefícios. Essa qualidade se refletiu no controle que teve sobre seus subordinados, bem como de suas políticas públicas<sup>117</sup>.

Nos Estados Unidos, a imagem da Espanha continha elementos positivos e negativos em relação ao reconhecimento. Do lado positivo, estava a idéia de que a Espanha era uma parte importante da civilização ocidental e podia também

---

<sup>116</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.11.

<sup>117</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.12.

desempenhar um papel importante nas relações entre Estados Unidos e América Latina. Além disso, poderia dar uma grande contribuição para a segurança dos norte-americanos e de seus aliados na Europa, no momento em que a União Soviética e seus satélites passaram a ser vistos como os verdadeiros adversários. Até a imprensa liberal baixou o tom da sua retórica anti-Franco<sup>118</sup>.

A afirmação de que líderes políticos respondem às alterações na balança de poder mundial nunca foi tão claramente demonstrada como no caso da Espanha em 1949. A segurança nacional tornou-se o principal objetivo da diplomacia norte-americana. A ameaça comunista vinha de todos os lados – União Soviética, China, Grécia. Na América Latina, ditaduras militares lideravam uma onda de repressão, abrindo, assim, as portas ao radicalismo e à penetração do comunismo. A Espanha aparece aí como um baluarte contra a expansão comunista.

Em 1949, o braço político do “Lobby Espanhol” começa a ser ouvido no Congresso. Nas palavras do senador MacCarran:

(...) Acredito que qualquer estrategista concordaria que não há nada mais essencial para o sucesso militar da Aliança Atlântica do que a Península Ibérica. (...) O Secretário de Estado afirmou que é de domínio público que a Espanha tem um governo fascista. Eu chamo a sua atenção para o fato de que nós temos relações diplomáticas plenas com a Tchecoslováquia, Iugoslávia e outros estados satélites, além da própria União Soviética. Todos possuem governos comunistas. Por que então negar reconhecimento à Espanha?<sup>119</sup>

Ainda havia, porém, uma poderosa oposição à Espanha, mas o tempo e os eventos acabaram por desfazê-la. Do ponto de vista político, a oposição liderada pelo Secretário de Estado Dean Acheson estava se tornando cada vez mais difícil de ser sustentada. A perda da China para os comunistas e a caça às bruxas liderada pelo senador McCarthy fizeram desse departamento um alvo fácil para os adversários dessa política. Fatores de segurança nacional pesaram cada vez mais a favor de Franco. Em 1950, um comunicado conjunto dos Departamentos de Estado e de Defesa sobre a política a ser adotada para a Espanha chegava à seguinte conclusão:

---

<sup>118</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.13.

<sup>119</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.14.

À luz da intensificação da “guerra fria”, o importante potencial militar da Espanha (...) tendo a Espanha crescido em importância a tal ponto que os interesses de segurança dos Estados Unidos e da OTAN exigem que um programa possa ser implementado, apesar das objeções políticas, para fornecer a este país ao menos uma cooperação indireta dentro dos modelos estratégicos da Europa Ocidental.<sup>120</sup>

No fim desse mesmo ano, Truman diminuiu sua oposição a fazer negócios com a Espanha e nomeou um importante executivo, Stanton Griffis, para embaixador em Madri. Com isso, deu fim ao interregno de quatro anos durante os quais as relações se deram por meio de um Encarregado de Negócios. A partir de 1951, a Espanha torna-se cada vez mais atrativa para os Estados Unidos, e o Departamento de Estado mudou radicalmente seu discurso, como podemos deduzir das palavras de Dean Acheson:

A importância da associação com a Espanha na defesa da Europa Ocidental é mais do que clara. Considero também importante que as relações dos Estados Unidos – e espero que também de outros países – com a Espanha entrem agora numa nova fase.<sup>121</sup>

Em junho, Truman, que nesta época era a única voz anti-Espanha da sua administração, aprovou uma nova política externa para tal país, no sentido de procurar um acordo para o estabelecimento das bases norte-americanas. Disse o presidente: “Não gosto de Franco nem jamais gostarei, mas não deixarei que meus sentimentos pessoais se sobreponham aos interesses do país”<sup>122</sup>.

Logo após, os Estados Unidos tornaram pública a importância de suas relações com o governo de Franco, concordando que a Espanha tinha uma importância estratégica para a defesa da Europa Ocidental. Conversações exploratórias entre a representação americana em Madri e Franco deixaram claro que a Espanha estava disposta a contribuir para fortalecer a defesa comum contra possíveis agressões. Franco concordou com a ida à Espanha de missões militares e econômicas.

Esses acontecimentos coincidiram com a grande crise econômica na Espanha, e a ajuda veio dos Estados Unidos, tanto por meio de empréstimos feitos

---

<sup>120</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.15.

<sup>121</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.16.

<sup>122</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.17.

por bancos particulares como de gêneros alimentícios enviados pelo governo<sup>123</sup>. Algumas semanas depois da eclosão da Guerra da Coréia, o Congresso norte-americano aprovou um crédito de 100 milhões de dólares para a Espanha, por fora do Plano Marshall. Essa medida exigia que a Espanha implementasse um plano de recuperação econômica, aprovado em 1951<sup>124</sup>.

### **2.5.3. A negociação das bases**

As negociações para a assinatura do Pacto de Madri não se deram sem percalços, mas todos foram superados. Acheson enviou à Espanha uma missão formada por um diplomata, um militar e um encarregado das questões econômicas. As negociações oficiais começaram em 1952 e duraram seis meses. Tendo superado o ostracismo, o longo rompimento das relações com os Estados Unidos e mesmo a aversão de Acheson e de Truman, Franco recuperou a aceitação internacional para a Espanha. O próximo passo seria um acordo em termos aceitáveis para ele. Seus três principais objetivos eram obter substancial assistência militar na forma de equipamentos atualizados, para modernizar suas forças armadas; obter o máximo de ajuda econômica possível dos Estados Unidos e manter certa soberania espanhola sobre as bases. E ele atingiu seus objetivos<sup>125</sup>.

O acordo não foi aceito sem oposição internamente. As vozes discordantes vieram dos grupos dos nacionalistas e militares, ofendidos pelas concessões feitas a um país estrangeiro em solo espanhol; dos tradicionalistas, que alegavam que o acordo violava a já estabelecida política espanhola de neutralidade e de isolamento; e da Igreja Católica, pelas concessões e pelos contatos implícitos com os protestantes.

Nesse momento, Franco mostra sua astúcia, tentando construir uma aliança tripartite que ligaria o Vaticano, Washington e Madri. A Concordata de 1851, que

---

<sup>123</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.18-19.

<sup>124</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.20.

<sup>125</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.22-23.

definira as relações da Espanha com o Vaticano, havia sido suspensa em 1931 pelo governo republicano-socialista. Assim, Franco envia, em 1951, um embaixador ao Vaticano, que fala diretamente com Pio XII sobre a possibilidade de uma nova Concordata. As negociações começam no ano seguinte, e, ao chegarem a seu termo, simplesmente reconheceram todos os direitos seculares que o Vaticano havia perdido. A Espanha seria oficialmente um Estado de confissão católica, e a Igreja teria o monopólio da educação, além de muitas propriedades fundiárias<sup>126</sup>.

Note-se que a Concordata foi assinada em 1953, apenas um mês antes dos Pactos. O acordo com o Vaticano facilitou o caminho para a assinatura dos acordos com os Estados Unidos, porque calou uma importante voz de oposição a eles. Segundo Rubotton e Murphy, os líderes católicos na Espanha ficaram na mesma posição que os protestantes nos Estados Unidos. Não tiveram força para parar os acordos, pois os dois governos colocaram os mútuos interesses em primeiro lugar. Quando Eisenhower assume a Presidência, estava plenamente consciente da importância estratégica dos Pactos. Sua administração agiliza a assinatura dos mesmos, que se dá em setembro de 1953<sup>127</sup>.

Os Pactos de Madri constavam de três acordos bilaterais. O primeiro, com duração de dez anos, dava aos Estados Unidos o direito de construir, de manter e de utilizar para fins militares um número não-especificado de bases na Espanha, e, em troca, essa receberia material e equipamento bélico. As bases poderiam ser usadas por ambos os países, mas permaneceriam sob controle da Espanha<sup>128</sup>. O segundo tratava da ajuda econômica à Espanha em troca da abertura dos seus mercados, da estabilização econômica e do controle da inflação, além de que ficaria também garantido aos investidores americanos o direito à remessa de lucros. O terceiro integrava a Espanha à política comercial americana. Isso significava que a Espanha teria que aderir à política de embargo praticada com

---

<sup>126</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.25.

<sup>127</sup> RUBOTTOM, R.R.; MURPHY, J.C. **Spain and the United States since World War II**. Nova York: Praeger, 1984. p.26-27.

<sup>128</sup> Este detalhe do acordo, que Franco conseguiu impingir aos Estados Unidos, foi muito importante para calar os que diziam que a Espanha estava cedendo sua soberania. JARQUE ÍÑIGUEZ, A. **‘Queremos Esas Bases’**: El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco. Alcalá de Henares: Centro de Estudios Norteamericanos/ Universidad de Alcalá, 1998. p.335.

relação aos países comunistas. Chamamos a atenção para o fato de que essa cláusula estava em plena vigência por ocasião do embargo comercial a Cuba.

Existia também um anexo secreto aos acordos, que dava aos Estados Unidos o direito de uso das bases tanto na guerra como na paz. No caso de um ataque soviético, os Estados Unidos não teriam forçosamente que consultar a Espanha antes de ativar as bases<sup>129</sup>. Franco, mais uma vez pragmático, soube resolver o problema com tal cláusula secreta, calando a oposição sem colocar em risco os acordos. Nunca mais a Espanha seria um pária internacional. A culminação desse longo processo foi a aceitação da Espanha como membro da ONU em 1955<sup>130</sup>.

## 2.6.

### A Invasão da Baía dos Porcos e a Crise dos Mísseis

Dois fatos, ocorridos em plena Guerra Fria, provocaram o rompimento das relações entre Cuba e Estados Unidos e, simultaneamente, contribuíram para consolidar a revolução: a invasão da Baía dos Porcos (1961) e a Crise dos Mísseis (1962). Nesta seção, depois de um breve relato desses episódios, comentaremos a reação da Espanha, na perspectiva da diplomacia espanhola.

A Revolução desfrutava de uma simpatia generalizada entre os cubanos e, a princípio, manteve-se equidistante entre o comunismo e o capitalismo. O governo revolucionário cubano se organizou visando a implantar a igualdade e a justiça social, mediante amplas reformas. Porém, as reformas urbana e agrária, entre outras, começam a preocupar os moderados no plano interno e os Estados Unidos no externo. Os moderados viram em Castro uma combinação de radicalismo e de autoritarismo e se afastaram do poder. Foi quando Castro se aproximou dos comunistas, encaixando-se no esquema da Guerra Fria: se o novo regime não era pró-capitalista, só podia ser comunista<sup>131</sup>. Com isso, houve várias deserções no

---

<sup>129</sup> LIEDTKE, B.N. **Embracing a Dictatorship**: US Relations with Spain, 1945-1953. Londres: St. Martin's Press, 1998. p.204-207.

<sup>130</sup> POLLOCK, B.; HUNTER, G. **The Paradox of Spanish Foreign Policy**: Spain's International Relations from Franco to Democracy. Nova York: St.Martin's Press, 1987. p.43.

<sup>131</sup> KOSHIBA, L.; PEREIRA, D.M.F. **Américas**: uma introdução histórica. São Paulo: Atual Editora, 1992. p.173-174.

seio da própria revolução. Os dissidentes exilaram-se na Flórida, onde encontraram os cubanos partidários de Batista ali exilados.

A estatização das empresas estrangeiras, de profunda orientação anticapitalista, foi vista com desconfiança pelos Estados Unidos, que promoveram um boicote ao açúcar cubano e uma dura repressão econômica. Com isso, Cuba se aproximou da União Soviética. A ruptura completou-se em 1961 com Kennedy. Além disso, o presidente norte-americano autorizou uma invasão militar a Cuba, através da Baía dos Porcos, pelos exilados cubanos financiados pelos Estados Unidos e treinados pela CIA<sup>132</sup>. Os contra-revolucionários foram derrotados pelos cubanos em 72 horas. Dois dias depois, Castro declara, pela primeira vez, que a revolução era socialista. Além da invasão a Cuba, o governo norte-americano, por meio da CIA, desenvolveu planos para eliminar fisicamente líderes da revolução e, para isso, introduziu em Cuba numerosos agentes. Um desses grupos preparava um atentado contra Fidel Castro, o qual foi descoberto pelas autoridades.

Isto levou Cuba a vincular-se cada vez mais ao bloco socialista, enquanto era obrigada a se afastar do sistema pan-americano, excluída da OEA em 1962. Juntem-se a isso o bloqueio econômico e o rompimento das relações diplomáticas com todos os países americanos – com exceção do México – e também de outros continentes, por pressão americana. Cuba fica isolada, tornando-se dependente econômica e militarmente da União Soviética, de quem recebeu ajuda financeira, técnica e militar. Nessas circunstâncias, as contradições entre a Revolução Cubana e os Estados Unidos e seus aliados só podiam aumentar, até chegar a níveis imprevisíveis.

Como parte desse processo e também porque Cuba temia uma segunda invasão, o Kremlin recebeu permissão para instalar mísseis na ilha, o que gerou a maior crise internacional da Guerra Fria<sup>133</sup>. Depois de vários dias de incerteza e negociações, Estados Unidos e União Soviética chegam a um acordo: em troca da retirada dos mísseis, os Estados Unidos se comprometiam a não invadir Cuba e retirar também seus mísseis da Turquia e Itália<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> PAZZINATO, A.; SENISE, M.H.V. **História Moderna e Contemporânea**. São Paulo: Ática, 1998. p.322-323.

<sup>133</sup> PAZZINATO, A.; SENISE, M.H.V. **História Moderna e Contemporânea**. São Paulo: Ática, 1998. p.322-323.

<sup>134</sup> KOSHIBA, L.; PEREIRA, D.M.F. **Américas: uma introdução histórica**. São Paulo: Atual Editora, 1992. p.275.

Podemos dizer que, em relação a esses eventos paradigmáticos, a Espanha foi muito discreta e pouco se manifestou. Quando o fez, não formulou qualquer crítica em relação a Cuba; ao contrário, adotou uma postura de proteção. Em julho, Caldevilla informou à Espanha sobre as primeiras manifestações de protesto por falta de víveres em Cuba. Sugeriu que a Companhia Iberia implantasse uma linha semanal Madri-Havana com o objetivo de auxiliar os que desejassem partir para a Espanha<sup>135</sup>. O embaixador da Espanha na ONU, Lequerica, enviou de Nova York uma série de mensagens estritamente confidenciais sobre a crise, mantendo Madri informada, dentro de suas possibilidades, sobre as verdadeiras intenções dos Estados Unidos. Seus informes desenham um perfil dos acontecimentos relacionando-os à Espanha, uma potência de segunda ordem que via, com grande preocupação, o desenrolar dos fatos e que, devido à existência das bases norte-americanas em seu território, encontrava-se também envolvida. Ainda assim, deixa perceber certa simpatia por Cuba, “como uma filha favorita, ainda que equivocada, da grande família espanhola”<sup>136</sup>.

Um porta voz do MAE declarou, em 23 de outubro, que Franco havia sido informado previamente das medidas que iam ser tomadas, “de acordo com os convênios de defesa hispano-americanos”, que previam consultas para determinar “a ameaça contra a segurança do Ocidente e o modo de utilização dos meios comuns de defesa”<sup>137</sup>. Completava o comunicado que:

A Espanha, interessada fundamentalmente na manutenção da paz, observa com preocupação os progressos da intervenção soviética em Cuba, com graves riscos para uma zona do mundo com a qual se sente vinculada por laços históricos e atuais. A sorte do povo cubano e os sofrimentos que podem lhe advir desta situação falam diretamente ao coração de todos os espanhóis.<sup>138</sup>

A Espanha ratificou seu apoio aos Estados Unidos, mas deixou bem claro que o verdadeiro inimigo não era Cuba, que se havia convertido numa vítima do expansionismo soviético no mundo ocidental<sup>139</sup>. Um pouco mais tarde, Lequerica

<sup>135</sup> Carta de Caldevilla ao Ministro Castiella, Havana, 01 jul. 1961. (AMAE, R6562-17).

<sup>136</sup> Mensagem nº 50, estritamente confidencial de Lequerica, Nova York, 17 out. 1962. e recorte anexado do *New York Times*. (AMAE, R6900-18).

<sup>137</sup> Declarações do porta voz do MAE, CIFRA, Madri, 23 out. 1962. (AMAE, R6900-21).

<sup>138</sup> Declarações do porta voz do MAE, CIFRA, Madri, 23 out. 1962. (AMAE, R6900-21).

<sup>139</sup> LA ESTRELLA DE PANAMÁ. Franco ratifica seu apoio aos Estados Unidos em relação à crise cubana, 27 out. 1962. Recorte anexo à carta do embaixador da Espanha no Panamá, Ricardo Muñoz, de 30 out. 1962. (AMAE, R6900-21).

confessou ter ficado impressionado com o “tom contemporizador” do discurso de Castro: “Estamos cada dia mais confiantes que o arranjo seja pacífico e sem humilhações para Cuba”<sup>140</sup>.

O bom andamento dos acontecimentos para os Estados Unidos, porém, não causaram uma satisfação especial nos altos escalões do MAE. Isso porque a Espanha estava dividida, por um lado, entre seus temores naturais frente à União Soviética, a qual gostaria de ver derrotada, ou pelo menos claramente humilhada; por outro, havia uma profunda nostalgia por Cuba, a qual continuava considerando como “algo seu”. Além disso, havia uma antipatia – algo oculta – em relação aos Estados Unidos<sup>141</sup>, como veremos no próximo capítulo.

---

<sup>140</sup> Mensagem nº 50, estritamente confidencial de Lequerica, Nova York, 17 out. 1962. e recorte anexado do *New York Times*. (AMAE, R6900-18).

<sup>141</sup> DE PAZ-SÁNCHEZ, M. **Zona Rebelde**: la Diplomacia Española ante la Revolución Cubana (1957-1959). Santa Cruz de Tenerife: Taller de Historia, 1997. p. 285.