

## LA LEGITIMACIÓN DEL APOYO ESTADOUNIDENSE A LA DICTADURA FRANQUISTA: REALISMO BIPOLAR, RELATIVISMO CULTURAL Y TEORÍA DE LA MODERNIZACIÓN\*

**Rafael Escobedo**  
**Universidad de Navarra**

Franco no fue sino uno más en la larga lista de dictadores que mantuvieron una relación más o menos estable con los Estados Unidos durante la Guerra Fría. De hecho, debido a la relativa tranquilidad con la que discurrió la historia del franquismo, no llamó mucho la atención de los medios norteamericanos, para quienes la cuestión española nunca ocupó demasiado tiempo las primeras planas<sup>1</sup>. Para comprender las coordenadas históricas en las que se desarrolló la relación entre Estados Unidos y la España de Franco hay que tener en cuenta en todo momento las dos convicciones que eran compartidas de forma prácticamente unánime por la sociedad estadounidense: una era la repugnancia hacia todos los sistemas autoritarios o dictatoriales en general y hacia el franquista en particular, de quien todos recordaban sus antiguas amistades durante la Segunda Guerra Mundial; la otra, la necesidad de afrontar con realismo el desafío planetario de la Unión Soviética, que comportaba incluir en la nómina de los aliados estratégicos tanto a gobiernos que eran democráticos como a otros que no lo eran. A partir de estos dos elementos de acuerdo, los norteamericanos discrepaban a la hora de conceder mayor o menor importancia a cada uno de ellos. De este modo, a pesar del tono menor que en todo momento revistió la relación con España, la controversia sobre el «dictador amistoso»<sup>2</sup> ocupó un lugar central en el panorama de las grandes discusiones públicas de los Estados Unidos, una discusión que tuvo lugar tanto en el ámbito académico, como en el político-parlamentario y en el periodístico.

Los partidarios de la política del dictador amistoso se identificaron en general con la concepción realista de las relaciones internacionales, mientras que por el contrario los críticos de esta política lo hicieron más bien con su antítesis: el idealismo diplomático. Realismo e idealismo pueden considerarse como los dos grandes conceptos-fuerza de la teoría internacional contemporánea, pero más que teorías cerradas sería mejor considerarlos como actitudes o tendencias generales<sup>3</sup>. Los realistas conciben la política internacional como el equilibrio de poder de los intereses nacionales, mientras que para los idealistas el orden internacional debería estar gobernado por los mismos principios de democracia e imperio de la ley que ya existen en las naciones más progresistas. Sin embargo, en materias como la que nos ocupa es relativamente fácil dar la vuelta a los argumentos del contrario, rebatirlos en su propio terreno. Así, el realista

---

\* Esta investigación ha sido posible gracias a una beca de la Comisión Fulbright en colaboración con la Sociedad Española para el Estudio de los Estados Unidos de América y a la generosa hospitalidad de la Universidad de Chicago.

<sup>1</sup> A. Garfinkle observa cómo «ninguna administración prestó mucha atención a la situación de derechos humanos en la España de Franco porque ninguna crisis llevó a aquel país a un nivel alto de atención» (GARFINKLE 1991, 244)

<sup>2</sup> «*Friendly tyrant*» fue el término escogido por PIPES/ GARFINKLE, eds. 1991 y GARFINKLE *et al.* 1992 para conceptualizar la controversia. Estos autores se muestran en general comprensivos y favorables a la política del dictador amistoso. Las monografías de SCHMITZ 1999 e *id.* 2006 adoptan sin embargo una perspectiva crítica.

<sup>3</sup> Estos conceptos son estudiados desde el punto de vista teórico entre otros en MESA 1977, 82-93 y 139-156; DOUGHERTY/ PFALTZGRAFF 1990, 81-135; BROWN 1997, 21-63; ROCHE 2006, 20-74, 87-93; y, ARENAL 2007, 94-96 y 106-109. Como puede comprobarse en estos títulos, la disciplina de las relaciones internacionales admite, e incluso exige, otro tipo de categorizaciones que nosotros ahora aquí soslayamos.

puede argumentarle al idealista que «si el peligro es grande, pocos de nosotros se arriesgarían a destruir la democracia por no aliarnos temporalmente incluso con el diablo. Franco no es el diablo, y es menos malo que Stalin cuando era nuestro aliado contra Hitler»<sup>4</sup>. No se trata del maquiavelismo de que el fin justifica los medios, advierten los realistas, sino de que «ser capaz de distinguir entre males menores y mayores es un signo de sofisticación moral, pues quien ignora la existencia de varios grados de mal está condenado a convertirse en servidor del mal»<sup>5</sup>.

El idealista, por su parte, fácilmente puede contestarle al realista que la política del dictador amistoso no sólo es inmoral sino también errónea, puesto que la decidida y activa promoción de la democracia en el exterior es la única forma de asegurar la paz y la estabilidad a largo plazo en un entorno verdaderamente amistoso hacia Estados Unidos<sup>6</sup>. Sostener dictadores amistosos puede resultar eficaz a corto plazo, pero a la larga, mantienen los idealistas, ha acabado convirtiendo a la gran potencia democrática en adalid de la opresión por doquier y, lógica e inevitablemente, crea un entorno mundial crecientemente hostil hacia Estados Unidos<sup>7</sup>. En este sentido, antes de que Washington consumase su alianza con Franco en 1953, fueron diversas las advertencias de lo potencialmente contraproducente que podía resultar para los propios intereses norteamericanos semejante pacto. Para el *Washington Post*, el préstamo que se planeaba ya en 1950 degradaba los principios que sustentaban el Plan Marshall y constituía un impedimento para la unidad trasatlántica, que era juzgada como «mucho más importante en la eficaz oposición a Moscú que los armamentos», y concluía ironizando acerca del dislate de «sobornar a un dictador cuya única política ha sido el anticomunismo para que sea anti-comunista»<sup>8</sup>. Y diez días antes de que se firmasen los acuerdos de defensa y ayuda mutua, Salvador de Madariaga escribía una carta al director en el *New York Times* advirtiendo de que esa alianza enajenaría la buena voluntad del pueblo español hacia el estadounidense durante mucho tiempo, precisando que los acuerdos no se firmaban «con España, sino con un dictador cuyo poder no descansa sobre la autoridad sino sólo sobre la fuerza bruta». Para Madariaga los acuerdos no harían sino crear graves problemas para Estados Unidos en el futuro:

Cuando el régimen caiga, porque caerá, la nación rechazará reconocerse a sí misma ligada por una aquiescencia que fue dada cuando estaba amordazada. Entonces, los Estados Unidos tendrán que enfrentarse al siguiente dilema: o quedarse sin bases en España o imponerle por la fuerza la alianza. Ninguna de las dos disyuntivas parece corresponder con los verdaderos y perdurables intereses de los Estados Unidos<sup>9</sup>.

Ciertamente, si hasta entonces el franquismo había resistido contra viento y marea el ostracismo internacional, a partir de entonces esa capacidad autónoma de resistencia quedaría sepultada en la percepción de muchos por la idea –en cierto modo incompatible con la realidad previa– de que «la dictadura se desmoronaría rápidamente si no estuviese apuntalada por los dólares americanos»<sup>10</sup>. Consecuencia inevitable de esta alianza fue el afianzamiento entre la izquierda española de un acendrado sentimiento antiamericano: «La presencia de las bases nos ha reportado la hostilidad de muchos grupos españoles cuyas esperanzas están puestas en la liquidación final del franquismo.

---

<sup>4</sup> «That Spanish Dilemma», *Los Angeles Times*, 5 de noviembre de 1951.

<sup>5</sup> GARFINKLE *et al.* 1991, 1.

<sup>6</sup> MURAVCHIK 1991, 6-8.

<sup>7</sup> *Cfr.* VOGELGESANG 1977 y KWITNY 1984.

<sup>8</sup> «Spanish Rider» (editorial), *The Washington Post*, 26 de agosto de 1950.

<sup>9</sup> «Franco Agreements Opposed», *The New York Times*, 16 de septiembre de 1953.

<sup>10</sup> Titular ilegible en la p. E5, *The New York Times*, 29 de noviembre de 1959.

Acertada o equivocadamente, mucha de esa gente asume que los Estados Unidos es su enemigo porque aparecemos como los amigos de Franco»<sup>11</sup>.

La política norteamericana de amistad hacia Franco, del mismo modo que la política del dictador amistoso en general, necesitó por lo tanto de una legitimación que atendiese tanto a los aspectos realistas como idealistas del dilema. El relativismo cultural acerca de la democracia y la teoría de la modernización, fueron los dos principales elementos que utilizó este discurso legitimador.

## UNA INTERPRETACIÓN RELATIVISTA DE LA DEMOCRACIA

La legitimación de la política del dictador amistoso contribuyó a su modo a suscitar una reflexión acerca de la naturaleza de la democracia y de su validez universal como sistema óptimo de gobierno. El origen de la idea de democracia tal y como la entendemos en la época contemporánea se enraíza en la filosofía de la Ilustración, en la elaboración estrictamente racional de una idea del hombre, de su libertad e igualdad, y de cómo han de trasladarse al ámbito de la organización política esos principios universales. De este modo, por encima de todas las posibles diversidades culturales, los valores de la democracia y la libertad tienen, por su naturaleza racional, un carácter universal. Sin embargo, en las sociedades occidentales del siglo XIX, en esas mismas sociedades en las que se alumbró esta filosofía y en las que fueron abriéndose paso poco a poco las instituciones democráticas, prevalecía en cambio la convicción de que la desigualdad observable entre los distintos pueblos y culturas eran el resultado de diferencias objetivas basadas en la raza, idea igualmente de vengero racionalista. De hecho, este es el fundamento ideológico de todos los grandes imperialismos decimonónicos, establecidos firmemente sobre la idea de la superioridad del hombre blanco, que tenía el derecho, pero también la obligación («*white man's burden*»), de civilizar («*la mission civilisatrice*») a las razas inferiores. Como desarrolla D.F. Schmitz, después de la Segunda Guerra Mundial el discurso no varió, pero reemplazó la obsoleta argumentación racista por el relativismo cultural<sup>12</sup>. Es decir, la democracia es la evolución lógica y natural de la historia política de los países anglosajones y nórdicos, europeos occidentales incluso, si se quiere aumentar algo más la horquilla, pero una vez fuera de ese ámbito, la democracia es un sistema exótico, artificialmente injertado en culturas que no están preparadas para que fructifique sin provocar a la vez conflictos irreparables.

En el caso de España, fue notable el esfuerzo intelectual del franquismo para construir argumentalmente un discurso que podría calificarse de culturalmente relativista, ya que se reconocía la validez de la democracia como sistema de gobierno, siempre y cuando no excediese su peculiar ámbito cultural. No quiere decir esto, claro está, que el franquismo asumiese la inferioridad de la cultura española, puesto que, en realidad, la España nacional era concebida como un logro de civilización intrínsecamente superior a la democracia «inorgánica y formalista» del liberalismo<sup>13</sup>. De acuerdo con esta interpretación, la España de Franco, incluso con su proceso de construcción institucional inacabado, había conseguido superar las contradicciones de la contemporaneidad,

---

<sup>11</sup> «The Bases in Spain: What Comes After?», *The Washington Post*, 30 de julio de 1969. En esa línea discurre el análisis que encontramos en CHAVKIN/ SANGSTER/ SUSMAN, eds. 1976, 53-55. Sobre el anti-americanismo de la izquierda española durante el Franquismo, *cfr.* SEREGNI 2007, 186-187 y 281-284; y, CHISLETT 2005.

<sup>12</sup> SCHMITZ 2006, 3.

<sup>13</sup> En SEREGNI 2007, 125-132, se analiza el discurso específicamente hostil del franquismo hacia la democracia americana.

los conflictos, las divisiones y los egoísmos de las sectas de izquierda y derecha y, como «reserva espiritual de Occidente», confiaba en que la historia se rectificase también en el resto de la Cristiandad. El autoritarismo del franquismo no era, pues, la consecuencia penosa de la historia desgraciada de un país incapaz para nada mejor, sino todo lo contrario. Pero, en realidad, esta concepción tan optimista del franquismo respecto de sí mismo era percibida por la mayoría de sus protagonistas cada vez con menor frecuencia y entusiasmo. Resultaba intelectualmente muy arduo creer que la autocracia paternalista del franquismo era en sí misma un sistema político más avanzado que las democracias victoriosas de la Segunda Guerra Mundial. Asumida esta realidad, cabían dos alternativas: o juzgar al pueblo español como definitiva e intrínsecamente tarado para la democracia o, más benévolamente, como todavía no preparado. La primera interpretación es la propiamente relativista acerca de la democracia, mientras que la segunda se corresponde más bien con la teoría de la modernización, de la que nos ocuparemos más adelante.

La interpretación relativista de la democracia que hacía esta parte del franquismo no adoptaba únicamente el sentido que hasta ahora hemos sobreentendido, el de «la afirmación de Montesquieu sobre la impracticabilidad de un único y uniforme sistema de gobierno para todas las naciones del mundo»<sup>14</sup>, es decir, que la democracia vale para Estados Unidos pero no para España, sino incluso también en el sentido de que la palabra «democracia» no tiene un significado unívoco, de tal modo que también dentro del régimen franquista podía hallarse «una solución democrática de sus problemas con fórmulas originales pero, no por distintas de las que se aplican en otros países, menos democráticas que las de aquéllos»<sup>15</sup>. El concepto democracia no era por lo tanto objeto de aborrecimiento, sino más bien de adjetivación. Y es que después de la Segunda Guerra Mundial, la palabra democracia –que en otros tiempos incluso había tenido connotaciones peyorativas- adquirió un prestigio arrollador e irresistible. A partir de entonces, prácticamente todos los regímenes se calificarían a sí mismos como democracias, adquiriendo el concepto una notable capacidad para la polisemia. Para Franco, la democracia a secas era la «democracia, en el sentido anglosajón de la palabra»<sup>16</sup>, mientras que España tenía su propia forma de democracia, la «democracia orgánica».

El franquismo hallaba de extraordinaria utilidad la observación de los problemas con los que la democracia «en el sentido anglosajón de la palabra» se encontraba en la historia de pueblos de nuestro entorno cultural latino: «Al caso de España hay que añadir el de la 4ª República en Francia y los de Cuba, Argentina, Perú, Brasil y otros muchos que pertenecen a la misma familia de pueblos»<sup>17</sup>. La evidencia empírica, convenientemente interpretada, podía resultar de gran ayuda para resaltar la supuesta inoperancia y el carácter sangrientamente contraproducente de los procesos democratizadores fuera de su ecosistema nórdico originario. El severo autoritarismo franquista se presentaba a menudo como la consecuencia lógica del caos e inestabilidad de la II República o, en sentido lato, de toda la España liberal decimonónica. En este sentido, pocas historias resultaban tan dramáticas, y por lo tanto argumentalmente tan eficaces, como la del mutuo holocausto colectivo de la Guerra Civil. Las historias de las repúblicas hispanoamericanas o de los países de nuestro entorno mediterráneo no habían lle-

---

<sup>14</sup> Argumento *ad autoritatem* empleado en una carta al director por el cónsul en Los Ángeles José Pérez del Arco («Spain's Ills Blamed on Kremlin», *Los Angeles Times*, 26 de noviembre de 1951).

<sup>15</sup> Encuentro de Antonio Garrigues con la prensa neoyorquina en el Pinnacle Club, 12 de julio de 1962 (SATRÚSTEGUI, ed. 1993, 305).

<sup>16</sup> «Franco Describes Latin Aid Program to a Visitor», *The New York Times*, 3 de febrero de 1966.

<sup>17</sup> Discurso de Antonio Garrigues en el Spanish Institute de Nueva York, 2 de octubre de 1962 (Archivo General de la Universidad de Navarra, Fondo Antonio Garrigues Díaz-Cañabate (copia digitalizada), 13/2).

gado tal vez a tanto, pero también estaban marcadas por la inestabilidad, el desorden y la amenaza de que, en esa situación de debilidad, el comunismo se hiciese con el poder. Respecto a esto último, resultaba particularmente expresiva la situación de Italia, cuya democracia estaba continuamente acechada por una eventual hegemonía comunista. Así, por ejemplo, en julio de 1963, el periodista norteamericano Drew Pearson, del *Washington Post*, concedió a Garrigues «que nuestro proceso político, visto lo ocurrido en Italia, es probablemente lo más prudente»<sup>18</sup>.

Los golpes y revoluciones latinoamericanas y la coetánea situación italiana reforzaban, por lo tanto, ante el público norteamericano la conveniencia de la permanencia del régimen franquista en España. Hubo, sin embargo, en esos años sesenta un proceso, también dentro del ámbito cultural latino, que resultó de extraordinario interés para la democracia polisémica del franquismo: la crisis de la IV República francesa y su resolución por medio de la decisiva intervención del general De Gaulle. La España de Franco encontró en la figura y el régimen de De Gaulle un referente de enorme atractivo no ya por el tradicional ascendiente cultural que ha tenido siempre todo lo francés sobre la vida española, sino porque la crisis constitucional francesa suscitó una importante corriente de reflexión acerca del futuro de la democracia en Europa. De Gaulle ciertamente no vino a destruir o suplantarse la democracia, pero sí a introducir un fuerte poder personal. Dos conspicuos observadores de la realidad internacional, Carl Friedrich y Zbigniew Brzezinski [1962, 8-9], observaban los pertinentes paralelismos que podían establecerse en ese específico momento en la evolución política de España y Francia. Según estos analistas, ambos generales representaban «la reafirmación de la necesidad de un estado fuerte con un autócrata a la cabeza», y aunque Francia continuaba siendo una democracia, en buena medida por la propia intervención de De Gaulle, lo cierto es que la deriva de la IV República había puesto de manifiesto la importancia de asegurar la continuidad y la estabilidad por medio de un presidencialismo autoritario. La democracia pura, parlamentaria, liberal –volvía una vez más a concluirse– no terminaba de funcionar en los países latinos del modo en el que lo hacía en los nórdicos y anglo-sajones. Friedrich y Brzezinski se fijaban al mismo tiempo en como la dictadura franquista experimentaba –hay que tener en cuenta el momento especialmente esperanzador del primer lustro de los sesenta– un proceso de apertura ciertamente interesante, pero que no tenía por qué concluir necesariamente en una democracia tal y como se entendía en Estados Unidos<sup>19</sup>. Lo que una y otra evolución parecían sugerir es que las sociedades latinas (entre las que se incluía la misma Francia) necesitaban a partes iguales un poder personal fuerte y autoritario, al mismo tiempo que unos cauces más o menos abiertos de participación política.

Parece, en definitiva, que había como dos extremos, siendo uno la democracia y otro la dictadura, y que la vía «idiosincrásica» consistía precisamente en hallar un equilibrio entre esos dos extremos. El análisis realizado por el corresponsal del *Chicago Daily Tribune* al comenzar el año 1963 recogía la percepción generalizada entre los diplomáticos destinados en Madrid de que los recientes cambios políticos eran «un esfuerzo para lograr un compromiso entre un régimen autoritario y un sistema democrático (...). Todos los españoles parecen querer más liberalización *dentro de las presentes estructuras*». Parecía que al mismo tiempo que crecía la oposición al régimen, ésta asumía ese discurso del relativismo de la democracia y de la necesidad de respetar las idiosincrasias. De acuerdo con el reportero norteamericano, la oposición española dudaba de que «un retorno a la democracia *parlamentaria multipartidista* funcione en España» y la impresión de la reciente evolución francesa también jugaba un papel deci-

---

<sup>18</sup> ESCOBEDO 2010, 260, n. 69.

<sup>19</sup> FRIEDRICH/ BRZEZINSKI 1962, 8-9.

sivo: «los opositores están impresionados por el ejemplo de Francia, donde el parlamentarismo democrático ha necesitado la fuerte mano del general Charles de Gaulle»<sup>20</sup>, al igual que también parecía estarlo el propio Franco: «se cree que el generalísimo Franco está profundamente impresionado por el uso de los referenda hecho por el presidente De Gaulle para consolidar su poder en Francia»<sup>21</sup>. La V República se consolidó sin embargo como lo que era, como un régimen presidencialista pero escrupulosamente democrático, mientras que las expectativas liberalizadoras en España se fueron en buena medida evaporando dejando al régimen español también como lo que era y seguiría siendo hasta el final, una dictadura personal, por mucho que se fuesen incubando los elementos que hiciesen posible tras la muerte de Franco la transición democrática.

## FRANQUISMO Y TEORÍA DE LA MODERNIZACIÓN

Entender la democracia como una realidad estrictamente cultural, y por lo tanto no absolutamente extrapolable a otros ámbitos de civilización, resulta de gran utilidad a la hora de construir un discurso de legitimación de la política de dictador amistoso. No obstante, una más cuidadosa profundización en los condicionamientos culturales e históricos que hacen posible la democracia lleva sin embargo, más que a una actitud relativista, a lo que podríamos denominar como la teoría de la modernización. Y es que, a pesar de la afirmación relativista de que no es posible implantar la democracia tal y como la conocemos en todas las partes del mundo, es históricamente comprobable que la democracia, los derechos humanos y las instituciones propias del estado de derecho tienden a expandirse, incluso venciendo frenos que en ocasiones resultan muy poderosos<sup>22</sup>. La teoría de la modernización trata de responder la pregunta de por qué unos países son ricos y democráticos y otros son pobres y no democráticos. Después de la Segunda Guerra Mundial, y una vez desechadas explicaciones de tipo racial, era necesario ofrecer una respuesta intelectualmente solvente que rebatiese la interpretación marxista de que el subdesarrollo es simplemente el resultado de la herencia colonialista europea agravada por los diversos fenómenos de neocolonialismo, particularmente el imperia-lismo norteamericano.

La sistematización más difundida fue la formulada por W.W. Rostow [1961], que desarrollaba la idea de que el desarrollo económico siguió unos caminos plenamente discernibles en Europa occidental y en Estados Unidos, y que esas fórmulas de éxito pueden transferirse a otros países. Las sociedades tradicionales se transforman en sociedades industriales atravesando toda una serie de etapas de crecimiento. Para que ese crecimiento económico sea posible es necesario transferir los sistemas de valores e instituciones económicas occidentales. Una vez que se ha producido el desarrollo económico, y sólo entonces, es cuando pueden implantarse las ideas e instituciones «modernas», es decir, occidentales, en el ámbito de lo social y lo político, tales como la democracia y una garantía estable de los derechos humanos. Cuando una sociedad ha alcanzado el estadio occidental de desarrollo es bastante invulnerable a la subversión comunista. Igualmente, en las sociedades muy tradicionales, el comunismo tampoco tiene muchas posibilidades de arraigo y expansión. Sin embargo, los países en transición, en

---

<sup>20</sup> «Spain Enters '63 With Rise in Liberalism», *Chicago Daily Tribune*, 6 de enero de 1963. Los énfasis añadidos son míos.

<sup>21</sup> «Franco Predicts Changes in Spain», *The New York Times*, 11 de marzo de 1963.

<sup>22</sup> Cfr. MURAVCHIK 1991, 67-80.

desarrollo, todavía no modernizados pero ya no completamente tradicionales, son la presa idónea para la desestabilización marxista<sup>23</sup>.

Siguiendo la lógica de esta esquematización tripartita, en las sociedades muy tradicionales la democracia es algo demasiado moderno como para poder llevarse a cabo, de tal modo que tampoco es una cuestión conflictiva, que tensione la sociedad, pero en esas denominadas sociedades en transición la democracia no sólo es viable sino que en muchos casos puede dar lugar a realizaciones políticas notablemente ejemplares. Sin embargo, de acuerdo con la teoría de la modernización, la democracia en esas circunstancias de transición, aun a pesar de sus ocasionales y deslumbrantes éxitos, es particularmente vulnerable, de tal modo que los gobiernos autoritarios «son en general más eficaces en sus esfuerzos para frenar las influencias comunistas en sus naciones que sus predecesores “democráticos”»<sup>24</sup>. La democracia se podía revelar más débil que la dictadura en determinadas sociedades en transición, de ahí que los comunistas se mostrasen en muchas ocasiones como favorables a la democracia, a la misma democracia burguesa que ellos querían suplantarse por el socialismo y que en realidad despreciaban. En noviembre de 1962, a raíz de la polémica desatada por el juicio y ejecución de Grimau, el periodista falangista José Luis Gómez Tello observaba que «allí donde los comunistas encuentran la resistencia de un poder fuerte, de un espíritu firme y revolucionario, no atacan frontalmente, sino que comienzan por pedir democratización»<sup>25</sup>. Se trataba de un acertado juicio de intenciones, pero la intención que a su vez expresaba Gómez Tello no iba dirigida tanto contra la amenaza comunista como contra los partidarios de la apertura democrática que había dentro del propio régimen franquista, tal y como atinadamente detectó el mismo reportero neoyorquino: «Está clara la alusión a las tendencias que hay en España a favor de métodos de gobierno más liberales»<sup>26</sup>.

La teoría de la modernización era ya la praxis del gobierno norteamericano antes de la publicación de Rostow, tal como queda expresivamente de relieve en el informe que presentó el Consejo de Seguridad Nacional al presidente Eisenhower en mayo de 1959 respecto de las inminentes independencias africanas<sup>27</sup>. La premisa fundamental que se asumía como inevitable era que

[E]n el corto plazo, la democracia parlamentaria sencillamente no funciona en esos países tal como funciona en los Estados Unidos. De este modo, nuestra mejor apuesta sería intentar civilizar esos regímenes militares en tanto nos sea posible, con el interés puesto en la victoria final de un gobierno democrático.

Los gobiernos autoritarios aparecieron a los ojos de los consejeros de Eisenhower como un muro de contención más eficaz contra la presión comunista y además generalmente eran representativos de lo que Estados Unidos veía como los mejores segmentos de aquellas sociedades. Pero lo más importante, es que los gobiernos autoritarios y las clases sociales que los sustentaban, eran juzgados como los más adecuados impulsores de la modernización y el desarrollo: «Nuestra experiencia con los estados latinoamericanos, que están más desarrollados, indica que el autoritarismo es necesario para conducir a las sociedades atrasadas a través de sus revoluciones socioeconómicas». Además, si el salto al desarrollo y a la modernidad ocurre durante un autoritarismo no comunista:

[L]as tendencias hacia valores democráticos emergen con el desarrollo de una clase media culta. (...) La tendencia hacia el autoritarismo militar se acelerará en tanto en cuanto

---

<sup>23</sup> Cfr. LATHAM 2000.

<sup>24</sup> BRANDON 1966, 221.

<sup>25</sup> «Spain Says a Plot by Red Underground Was Foiled and Its Leader Seized», *The New York Times*, 10 de noviembre de 1962.

<sup>26</sup> *Ib.*

<sup>27</sup> SCHMITZ 2006, 13-18.

los problemas de desarrollo se vuelvan más agudos y las fachadas de democracia dejadas por las potencias coloniales se prueben inadecuadas para los objetivos inmediatos.

Este análisis no se fijaba sólo en lo deseable sino también en lo realmente existente, ¿qué podía o debía hacer Estados Unidos? De acuerdo con los analistas del Consejo de Seguridad Nacional, la clave residía en trabajar con las élites locales para animarles a «modernizar sus sociedades por medio de una cierta “vía media”» que preservase «por lo tanto un resto de derechos humanos y de dignidad, que es esencial para el crecimiento de los valores democráticos». Para el Departamento de Estado, además, sociológicamente, los oficiales militares eran habitualmente la parte más pro-occidental, disciplinada e instruida de aquellas sociedades, la única capaz de evitar esa extensión descontrolada de la ineptitud y la corrupción en la administración que empuja inevitablemente hacia el comunismo.

De todos modos, el análisis del Consejo de Seguridad Nacional también contemplaba los posibles efectos negativos. Los analistas eran conscientes de que el respaldo norteamericano a las dictaduras militares podía ser utilizado como recurso propagandístico, minando así tanto las posibilidades de éxito de los dictadores para modernizar sus países como la propia imagen de Estados Unidos. Así mismo, una dictadura prolongada podía producir el resultado, irónicamente, de que se debilitasen los valores democráticos en tal sociedad, facilitando de este modo una más fácil aceptación del comunismo, como mero autoritarismo de otro signo. Aun y todo, los consejeros del presidente recomendaban asumir estos riesgos. El argumento que inclinaba la balanza era nuevamente el conflicto bipolar: «nuestra negativa a tratar con un régimen militar (...) podría llevar de forma casi inevitable al establecimiento de relaciones amistosas de ese régimen con el bloque soviético». Se convertía así en un objetivo de los Estados Unidos el descubrir «técnicas por las que los valores occidentales puedan ser injertados en sistemas autóctonos de desarrollo modernizador».

La teoría de la modernización vino en cierto modo a resolver el dilema entre promover la democracia o apoyar a dictadores derechistas para contener el comunismo. De acuerdo con esta nueva óptica, apoyar a los regímenes autoritarios, sin dejar al mismo tiempo de impulsar los programas de modernización económica, era esencial para proteger a las naciones subdesarrolladas de la subversión comunista en el preciso instante en que estaban atravesando ese delicado momento de transición. Incluso, los dictadores fueron percibidos como una parte necesaria del proceso, una especie de benigna fiebre de crecimiento, mientras no se consolidase una estabilidad construida sobre una amplia clase media y fundamentada sobre las instituciones y valores típicos del Occidente desarrollado.

Existe un alto grado de coincidencia entre este análisis y la interpretación que de sí mismo hacía una parte del franquismo. El pasado y el futuro servían para justificar y explicar el autoritarismo del presente. El pasado, es decir, la Guerra Civil y toda la historia precedente que la provocó, era explicación más que suficiente para justificar la existencia de la dictadura. Pero la extraordinaria concentración de poder en la persona de Franco también se justificaba por el futuro, ya que era necesaria para asegurar la modernización de España. Todo el franquismo coincidía en la necesidad de asegurar la modernización del país por medio del poder excepcional y personal de Franco, un poder que su sucesor ya no tendría: «después de Franco, las instituciones». Lo que esa modernización debía significar era sin embargo objeto de divergencia. Para el franquismo más ortodoxo, todo el período de gobierno vitalicio del Caudillo constituía el período fundacional del régimen definitivo de la España regenerada por el Alzamiento Nacional del 18 de julio; un período durante el cual debía verificarse la construcción del nuevo Estado, así como la modernización política y social que posibilitase una estabilidad de la

vida política a largo plazo. Durante los años sesenta, sin embargo, más y más elementos de las élites dirigentes del régimen fueron asumiendo una interpretación que se identificaba casi plenamente con la teoría de la modernización, tal y como la hemos visto en el panorama cultural norteamericano. Es decir, el futuro de España debería ser el de un sistema político homologable al de su entorno europeo occidental, para lo cual era necesario el mantenimiento del régimen autoritario, entendido éste como instrumento para consumir el proceso de modernización y lograr la transición a la democracia.

Se daba aquí una doble tensión, en la que hay que tener en cuenta cuáles son los elementos de discusión y cuáles son los de acuerdo, los que podríamos llamar axiomáticos o sobreentendidos. A la historiografía le ha interesado sobre todo cómo dentro del franquismo se fue formando el grupo de los aperturistas o reformistas, es decir, cómo batallaron política e intelectualmente para poner en pie la idea de que el franquismo debía evolucionar hacia la democracia<sup>28</sup>. En estos planteamientos lo que viene dado es el franquismo y lo que hay que sacar argumentalmente adelante es la idea de evolución hacia la democracia. Dicho de otro modo, la «carga de la prueba» no recae sobre la legitimación de la dictadura sino sobre la de la democracia. Pero cuando estos mismos protagonistas se enfrentaban con el exterior democrático, casi siempre en el papel de representantes de la dictadura, el elemento de común acuerdo en la discusión pasaba a ser la convicción, compartida por ambos interlocutores, de que el futuro de España no podía ser otro más que el de la democracia, entendida como la situación normal propia de un país europeo occidental, como sin duda lo era España. En esas situaciones, lo que había que justificar y explicar era precisamente la dictadura, entendida como necesaria, o por lo menos conveniente, tanto para el proceso modernizador de España como, en definitiva, para garantizar el éxito de su transición a la democracia<sup>29</sup>.

\* \* \*

Si la geoestrategia bipolar de Estados Unidos encontró en la España de Franco un aliado internacional de cierta utilidad, el discurso de legitimación de la política del dictador amistoso encontró también un aliado intelectual de cierto valor en aquellos hombres del régimen esforzados en explicar y justificar la naturaleza dictatorial del franquismo como el resultado de las peculiares idiosincrasias nacionales y culturales, así como también en aquellos otros que centraban su explicación en los términos propios del proceso de modernización. La realidad de la conveniencia de mantener, en el contexto de la Guerra Fría, una relación estable de alianza con Franco –del mismo modo que ocurría con muchas otras dictaduras- incentivó la discusión intelectual no sólo sobre los fines y medios de la diplomacia norteamericana sino también una profundización sobre la naturaleza y condicionamientos posibilitadores de la democracia<sup>30</sup>. Como historiadores, estaríamos tal vez incurriendo en contrafactual si nos preguntásemos hasta qué punto se habría desarrollado el pensamiento político en relación tanto a la naturaleza cultural de los autoritarismos contemporáneos como a los factores posibilitadores de la democracia sin esa acuciante necesidad de la gran potencia democrática de acomodar a sus expectativas político-morales la multiforme variedad de sus amistades exteriores. Y es que toda la indudable validez e iluminadora perspicacia de los análisis que nos permiten entender el franquismo –y otros autoritarismos- desde las ópticas de la diversidad

---

<sup>28</sup> Cfr. PALOMARES 2006.

<sup>29</sup> Este fue el caso, por ejemplo, del embajador Garrigues en Washington entre 1962 y 1964, *cfr.* ESCOBEDO 2010.

<sup>30</sup> En la ciencia política de las últimas décadas se viene dando cada vez menos importancia a qué es una democracia frente a qué hace posible una democracia (ALLISON/ BESCHEL 1992, 85).

cultural del mundo y de la democratización como resultado de la modernización no terminan de quitarnos el mal sabor de boca de una argumentación *pro domo sua*, de una justificación en el fondo determinada por la necesidad política, más que por la estricta búsqueda de la verdad. Pero nuevamente vuelve a alzarse ante nosotros la imponente realidad de la Guerra Fría, de los miedos e incertidumbres de una hipotética España sin Franco, de lo óptimo como enemigo de lo bueno, del realismo diplomático en definitiva. ¿Fue la política bipolar norteamericana un factor retardante o estimulador de la democracia? Nuevamente, el riesgo de cometer contrafactual nos veda una respuesta categórica.

### **Bibliografía**

- ALLISON, Graham T., Jr./ BESCHEL, Robert P., Jr., «Can the United States Promote Democracy?», *Political Science Quarterly*, 107 (1992), pp. 81-98
- ARENAL, Celestino del, *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos, 2007 (4ª ed.)
- BRANDON, Donald, *American Foreign Policy. Beyond Utopianism and Realism*, Nueva York: Appleton-Century-Crofts, 1966
- BROWN, Chris, *Understanding International Relations*, Londres: Macmillan, 1997
- CHAVKIN, Samuel/ SANGSTER, Jack/ SUSMAN, William, eds., *Spain: Implications for United States Foreign Policy*, Stamford (Connecticut): Greylock, 1976
- CHISLETT, William, «El antiamericanismo en España: el peso de la historia» (documento de trabajo 47/2005), Madrid: Real Instituto Elcano, 2005 ([http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/228/228\\_Chislett.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/228/228_Chislett.pdf))
- DOUGHERTY, James E./ PFALTZGRAFF, Robert L. Jr., *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, Nueva York: Harper Collins, 1990 (3ª ed.)
- ESCOBEDO, Rafael, «La embajada en Washington de Antonio Garrigues Díaz-Cañabate (1962-1964): ¿Una diplomacia para el aperturismo?», *Historia y Política*, 23 (2010), pp. 243-273
- FRIEDRICH, Carl J./ BRZEZINSKI, Zbigniew, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Nueva York: Praeger, 1962
- GARFINKLE, Adam *et al.*, *The Devil and Uncle Sam. A user's guide to the friendly tyrants dilemma*, New Brunswick (Nueva Jersey): Transaction, 1992
- GARFINKLE, Adam, «Friendly Tyrants: Historical Reckoning», en Pipes, Daniel/ Garfinkle, Adam, eds., *Friendly Tyrants. An American Dilemma*, Nueva York: St. Martin's Press, 1991, pp. 221-251
- KWITNY, Jonathan, *Endless Enemies: The Making of an Unfriendly World*, Nueva York: Congdon and Weed, 1984
- LATHAM, Michael, *Modernization as Ideology. American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000
- MESA, Roberto, *Teoría y Práctica de Relaciones Internacionales*, Madrid: Taurus, 1977
- MURAVCHIK, Joshua, *Exporting Democracy. Fulfilling America's Destiny*, Washington: American Enterprise Institute Press, 1991
- PALOMARES, Cristina, *Sobrevivir después de Franco. Evolución y triunfo del reformismo, 1964-1977*, Madrid: Alianza, 2006 [2004]

- PIPES, Daniel/ GARFINKLE, Adam, eds., *Friendly Tyrants. An American Dilemma*, Nueva York: St. Martin's Press, 1991
- ROCHE, Jean-Jacques, *Théories des relations internationales*, París: Montchrestien, 2006 (6ª ed.)
- ROSTOW, Walt Withman, *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, México: Fondo de Cultura Económica, 1961 [1960]
- SATRÚSTEGUI, Joaquín, ed., *Cuando la transición se hizo posible. El "contubernio de Múnich"*, Madrid: Tecnos, 1993
- SCHMITZ, David F., *Thank God They're On Our Side. The United States and Right-Wing Dictatorships, 1921-1965*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1999
- SCHMITZ, David F., *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006
- SEREGNI, Alessandro, *El antiamericanismo español*, Madrid: Síntesis, 2007
- VOGELGESANG, Sandy, *American Dream, Global Nightmare: The Dilemma of U.S. Human Rights Policy*, Nueva York: W.W. Norton, 1977