

La politique extérieure espagnole de la fin du franquisme et son héritage sur la transition démocratique

Rosa María Pardo Sanz

Il est difficile de mesurer l'impact d'un changement radical de régime sur la politique étrangère d'un pays. En principe, il semble évident que, à la suite de la démocratisation, une transformation des principes, des moyens et du processus de prise de décision s'opère. Cependant, en analysant le cas espagnol, on perçoit de nombreux éléments de continuité au cours de la décennie qui suit la mort de Franco. Cet article tente d'évaluer les ruptures et les continuités dans la politique étrangère espagnole de cette époque. Ainsi, après avoir examiné l'historiographie la plus récente, sera analysé le virage pragmatique et nationaliste de la diplomatie de la fin du franquisme au cours de laquelle ont été établies les lignes de force qui ont structuré la diplomatie espagnole jusque dans les années 1980.

Introduction historiographique

La priorité des historiens espagnols jusqu'aux années 1990 a été donnée à l'histoire sociale et politique du pays, surtout à la guerre civile et au premier franquisme : ce fut le résultat d'un dénouement si déchirant, suivi d'une dictature si longue et cruelle. Aussi la politique étrangère espagnole postérieure à 1939 a-t-elle été assez négligée. À la primauté accordée au conflit intérieur s'est ajouté, en outre, le désintérêt pour l'histoire des relations internationales, dédaignée comme une simple histoire diplomatique traditionnelle. L'historiographie consacrée à l'action extérieure de la dictature, au cours de ces premières années de la Monarchie constitutionnelle, a cherché à expliquer l'attitude ambiguë du général Franco favorable aux pays de l'Axe pendant la Seconde Guerre mondiale. Elle s'est également interrogée sur les raisons de la survie et de la consolidation du régime franquiste après 1945, en particulier l'influence du contexte international sur ces deux derniers phénomènes, avec également la question sous-jacente de l'absence d'une plus grande pression extérieure contre un régime allié des fascismes.

Des recherches pionnières ont d'abord retracé les relations bilatérales de l'Espagne franquiste avec les principales puissances de l'Europe occidentale : France, Grande-Bretagne et États-Unis. On s'est également préoccupé des « politiques de substitution », c'est-à-dire de l'action extérieure menée par la dictature à l'égard de l'Amérique latine et des pays arabes pour sortir de son isolement diplomatique à partir de 1945-1946. Des travaux ont mis l'accent sur les relations politiques et le cadre chronologique de l'étude a été limité à l'étape la plus critique de l'ostracisme, jusqu'en 1950-1955, lorsque la condamnation internationale du régime par les Nations Unies a été levée et lorsqu'ont été signés les accords de 1953 avec les États-Unis et le Vatican, permettant à terme l'entrée de l'Espagne dans l'ONU (1955). Cette approche historiographique s'est révélée très positiviste, trop descriptive et peu interdisciplinaire, en partie à cause de la nécessité de devoir reconstruire pratiquement de zéro le tissu de l'action extérieure de l'État. Les dimensions non

politiques du champ international (économiques, culturelles, etc.) n'ont pas été prises en compte, malgré les efforts de certains auteurs pour intégrer les avancées des autres historiographies européennes, surtout françaises – le français étant alors en Espagne la seconde langue par excellence – dans la mesure où l'historiographie anglo-saxonne était moins accessible¹.

Au cours des deux dernières décennies en revanche, les thèmes, les approches et les chronologies se sont développés, parallèlement à l'ouverture internationale du pays, à la plus grande connaissance des recherches menées à l'étranger, à l'ouverture de nouvelles sources documentaires officielles espagnoles et à l'accès à d'autres archives internationales². L'attention s'est portée sur de nouvelles aires géographiques (Europe centrale, Allemagne, Suisse, Israël), la chronologie s'est étendue (années 1960 et transition démocratique) et, par-dessus tout, le champ d'étude s'est ouvert à des phénomènes plus larges, aussi bien continentaux que mondiaux – exil, occidentalisation, guerre froide, construction européenne ou décolonisation – avec une approche davantage pluridisciplinaire³.

Des monographies ont ensuite été publiées sur des aspects de l'étape initiale de la dictature restés ouverts, mais prenant davantage en compte la problématique générale européenne de l'après-guerre et des débats comme celui sur l'« *Empire by invitation* » ou bien encore le phénomène de l'eurocommunisme⁴. La même chose s'est produite au moment d'aborder l'abandon de l'autarcie économique et le lent rapprochement vers l'Europe communautaire. L'étude de ce dernier processus est de plus en plus intégrée aux rythmes de l'agenda communautaire et de la dynamique politique continentale. Au travail pionnier d'Antonio Moreno Juste sur la position des différents acteurs et secteurs du régime, des organismes et des institutions europhobes, se sont ajoutées les recherches d'une nouvelle génération d'historiens⁵. On connaît mieux désormais aussi bien le processus interne espagnol, dans et en dehors du franquisme, que les appuis et les résistances communautaires, le symbolisme accordé par l'opinion publique espagnole à la convergence avec l'Europe (modernité, démocratie, bien-être et normalisation internationale), et il existe également des études comparatives, essentiellement avec le Portugal et la Grèce⁶.

¹ Lorenzo Delgado, « Las relaciones internacionales del régimen de Franco : una reflexión », *Arbor*, 642, 1999, p. 153-178 ; Antonio Moreno Juste, « La Historia de las Relaciones Internacionales y de la política exterior española », *Ayer*, 42, 2001, p. 71-96.

² La bibliographie de cet article n'est pas exhaustive, nous nous contenterons de citer certains titres et auteurs récents les plus significatifs. Pour un examen complet des nouveautés historiographiques par aires : Lorenzo Delgado *et alii* (dir.), *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia, 1953-1986*, Madrid, Silex, 2016, à paraître.

³ Le dernier bilan dans Julio Gil Pecharromán, *La política exterior del Franquismo*, Barcelona, Flor del Viento, 2008.

⁴ Anne Dulphy, *La politique de la France à l'égard de l'Espagne, 1945-1955*, Paris, MAE, 2002 ; Xabier Hualde Amunarriz, *El "cerco" aliado. Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia frente a la dictadura franquista 1945-1953*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2016 ; Pablo del Hierro, *Spanish-Italian Relations and the Influence of the Major Powers, 1943-1957*, Londres, Palgrave Macmillan, 2014 ; Emanuele Treglia (ed.) *Eurocomunismo, Historia del Presente*, 18, 2011.

⁵ Heide C. Senante, M^a Elena Cavallaro, Jesús M^a Zaratigui, Matthieu Trouvé, Ricardo Martín de la Guardia, Guillermo A. Pérez Sánchez, Víctor Fernández Soriano, Fernando Guirao, Víctor Gavin, Julio Crespo, Luis Domínguez Castro et Charles Powell.

⁶ Les dernières contributions : Vanessa Núñez Peña, *Entre la reforma y la ampliación, 1976-1986, las negociaciones hispano-comunitarias*, thèse de doctorat, Université Complutense de Madrid, 2013 ; Jorge Lafuente del Cano, *Leopoldo Calvo-Sotelo y Europa*, thèse de doctorat, université de Valladolid, 2015.

La recherche sur les relations avec les États-Unis a été renouvelée. Les pactes militaires de 1953, qui ont inauguré une relation d'« amitié stable » et de dépendance vis-à-vis de la superpuissance occidentale, ont été très tôt analysés par Ángel Viñas. Ce dernier ainsi que d'autres historiens à sa suite⁷ ont mis l'accent sur les aspects stratégiques et politiques des premières négociations et des renouvellements postérieurs (1963, 1968-1970 et 1975), ainsi que sur leur impact sur l'économie espagnole. Mais lors de la dernière décennie, des chercheurs⁸ se sont penchés sur le processus d'« américanisation ». Ils ont montré comment, à partir des échanges et des aides dérivés des accords défensifs, plusieurs types de flux culturels, technologiques et économiques se sont développés, qui ont eu une incidence sur divers secteurs productifs (méthodes de travail et gestion d'entreprise, marketing, services de conseils, agences de publicité), scientifiques et éducatifs, sans oublier l'impact de la diffusion du jazz, les liens entre diplomatie publique et cinéma, l'antiaméricanisme, etc.⁹. Toutes ces études ont pour cadre le débat sur la modernisation de l'Espagne pendant le franquisme, celle-ci étant appréhendée comme faisant partie du mouvement d'occidentalisation rapide qui a eu lieu à la fin des années 1950 et qui a eu comme facteurs accélérateurs externes l'influence non seulement nord-américaine mais aussi européenne, étant donné l'importance des flux économiques, touristiques, migratoires et culturels qui se sont organisés avec les principaux pays du continent. Ce questionnement a également été une variable fondamentale dans les dernières analyses des relations bilatérales avec la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Suisse ou l'Italie, au regard de l'approche plus politique des premières recherches¹⁰.

Quant aux politiques régionales, l'action culturelle du franquisme en Amérique latine a été explorée, de même que les initiatives de captation des élites conservatrices catholiques et dans le domaine des relations bilatérales les plus significatives : la connexion anticommuniste, catholique et nationaliste établie avec le péronisme argentin et le régime dominicain du dictateur Trujillo ; l'impossibilité de normaliser les relations avec le Mexique ou les liens paradoxaux avec le régime de Castro à Cuba et le Chili de Salvador Allende. Pendant très longtemps, l'impact idéologique de la politique franquiste a été négligé, en partie en raison d'un dénigrement *a priori* de son efficacité. Il est maintenant pris en compte dans des recherches portant sur son influence sur les secteurs politiques et intellectuels latino-américains et inversement (dans le cas péroniste), ainsi que sur les réseaux éducatifs et catholiques qui se sont constitués. La relation espagnole au cauchemar de la répression exercée par les dictatures du Cône Sud a également été traitée dans une perspective transnationale

⁷ Arturo Jarque, Boris N. Liedtke, Óscar Calvo, Fernando Termis, Rosa Pardo ou Charles Powell.

⁸ Lorenzo Delgado, Pablo León, Antonio Niño, Nuria Puig, Adoración Álvaro, Francisco Rodríguez, Óscar Martín, Daniel Fernández, M. Arturo López Zapico, Iván Iglesias.

⁹ Les dossiers *Americanización y franquismo*, dans *Historia del Presente*, 17, 2011 ; *La ofensiva cultural norteamericana durante la Guerra Fría*, dans *Ayer*, 75, 2009 ; *EEUU ; Modernización made in USA*, dans *Historia y Política*, 34, oct.-déc. 2015 ; Antonio Niño y José A. Montero (eds.), *Guerra Fría y Propaganda. Estados Unidos y su cruzada cultural en Europa y América Latina*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2012 ; Francisco Rodríguez, Lorenzo Delgado & Nicholas Cull (eds.), *U.S. Public Diplomacy and Democratization in Spain. Selling Democracy ?*, New York, Palgrave Macmillan, 2015.

¹⁰ M^a Esther Sánchez, *Rumbo al sur. Francia y la España del desarrollo, 1958-1969*, Madrid, CSIC, 2006 ; Carlos Sanz Díaz, *España y la República Federal de Alemania (1949-1966) política, economía y emigración*, thèse de doctorat, Université Complutense de Madrid, 2005 ; Sébastien Farré, *La Suisse et l'Espagne de Franco*, Lausanne, Antipodes, 2006 ; Álvaro Fleites Marcos, *De Gaulle y España*, Avilés, Azucel, 2009.

très fructueuse¹¹. Il manque en revanche des études comparées de la diplomatie publique et de la coopération franquiste face aux déploiements parallèles des pays considérés comme concurrents, ainsi qu'une attention au contexte de guerre froide en Amérique latine. L'action sociopolitique de l'Église catholique espagnole, seul secteur non purement gouvernemental important en Amérique latine, a elle aussi été délaissée.

Les travaux sur la politique arabo-méditerranéenne ont été les plus ouverts aux perspectives pluridisciplinaires. Mais la limite chronologique des années 1950 a à peine été franchie pour ce qui est de la politique arabe, toujours fondée sur l'exploitation idéalisée du mythe d'Al-Andalus, la non-reconnaissance de l'État d'Israël (compensée par l'appui aux minorités juives dans les pays arabes) et le soutien à la cause palestinienne. Les relations liées au Maghreb ont été les mieux examinées, notamment les rapports hispano-marocains. De même, le discours africaniste du régime franquiste et de la politique culturelle ont fait l'objet de travaux. En revanche, les liens avec des pays centraux comme l'Égypte, la Turquie ou les pays du golfe Persique n'ont pas été abordés, ni la diplomatie énergétique, pas plus que les groupes d'intérêts liés à ces dernières connexions ; on ne recense pas non plus d'études comparées avec la France ou, plus particulièrement avec l'Italie, pays aux aspirations très proches de celles de l'Espagne. La décolonisation de l'Afrique espagnole (Maroc, Guinée équatoriale, Ifni et Sahara occidental) a été observée en lien avec le modèle et le processus portugais et avec la revendication espagnole sur Gibraltar, surtout par des auteurs reliés à l'Universidad Autónoma de Madrid et à l'université de Barcelone. Néanmoins, une étude d'ensemble sur la zone espagnole du protectorat marocain jusqu'à l'indépendance fait défaut, thème largement négligé dans les œuvres historiographiques internationales sur le Maroc, de même pour ce qui a trait à la Guinée équatoriale¹².

Des recherches ont été menées un temps sur le rapport entre politique intérieure et politique extérieure, ainsi que sur le processus de prise de décision, notamment sur le manque de coordination entre le ministère des Affaires étrangères et la présidence du gouvernement. Des dimensions et des acteurs différents de ceux des sphères strictement politico-diplomatiques ont été incorporés, comme les milieux économiques et scientifico-culturels dans un sens plus large. Des phénomènes comme le tourisme, la diplomatie publique, les images collectives ont été analysés. Des progrès notables ont été accomplis dans la connaissance des différents aspects de l'émigration espagnole et des exilés dans la deuxième moitié du XX^e siècle, en réunissant les apports de l'histoire sociale et culturelle, de l'économie, de l'histoire du

¹¹ Cristina L. García Gutiérrez, *Espanoles en el infierno : españoles detenidos, desaparecidos y ejecutados en las dictaduras de Chile y Argentina*, thèse de doctorat, Université Autonoma, Madrid, 2013 ; Isabel V. Jara, *De Franco a Pinochet. El proyecto cultural franquista en Chile : 1936-1980*, Santiago, Université du Chili, 2006 ; Olga Glondys, *La guerra fría cultural y el exilio republicano español*, Madrid, CSIC, 2012 ; Carolina Cerrano, « El filo-peronismo falangista 1955-1956 », *Ayer*, 96, 2014, p. 131-154 ; María José Henríquez, *Viva la verdadera amistad, Franco y Allende, 1970-1973*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 2014.

¹² L'essentiel de la bibliographie peut être consulté dans Miguel Hernando de Larramendi y B. Azaola, « Los estudios sobre el Mundo Árabe contemporáneo y el Mediterráneo en España », dans R. Gillespie et I. Martín (eds.), *Encuentro Investigando el Mediterráneo*, Barcelona, CIDOB, 2006, p. 87-148 et Miguel Hernando de Larramendi, « España y el Mediterráneo : entre las inercias de la política pro-árabe y los avatares de una descolonización por etapas (1953-1986) », dans Lorenzo Delgado *et alii*, *La apertura...*, *op. cit.* p. 175-190.

genre et de l'anthropologie¹³. Finalement, si pendant longtemps l'essentiel a été d'expliquer la survie de la dictature, on s'est davantage intéressé au cours de la dernière décennie à l'incidence des facteurs et des acteurs internationaux pendant la transition démocratique. Les thèmes les mieux traités ont été l'attitude des principaux gouvernements face à la fin de la dictature (surtout à travers l'impact de la Révolution des Cilletts), les réseaux d'intérêts internationaux autour du conflit du Sahara et la contribution des partis et des syndicats européens à l'organisation de leurs homologues espagnols en vue de leur imminente démocratisation. Les progrès d'ensemble de ces quinze dernières années ont été significatifs, même s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir dans les études comparées, dans l'insertion des relations extérieures espagnoles dans des cadres et des débats généraux, et en matière d'interrelations entre l'action étatique et les autres acteurs sociaux (Église, entreprises, forces armées). Les difficultés rencontrées par les archives diplomatiques officielles depuis 2011 ont été sans aucun doute un obstacle majeur à la poursuite des efforts¹⁴.

La politique extérieure de la dernière décennie du franquisme

Il est indispensable d'approfondir l'étude de cette étape finale du franquisme pour expliquer certaines clés de la politique étrangère de la transition démocratique. À partir du milieu des années 1960, la diplomatie espagnole, au service du projet politique des technocrates qui ont dominé les derniers gouvernements de Franco entre 1957 et 1973, a profité du climat de détente internationale et de l'exemple de la France de De Gaulle (mais aussi du Portugal salazariste), pour diversifier ses relations internationales, doter le pays d'une nouvelle image (celle d'un pays moins rigoureusement subordonné aux États-Unis, avec des problèmes de développement identiques à ceux du Tiers Monde), essayer de rejoindre le projet communautaire d'intégration européenne et rééquilibrer ses relations avec les États-Unis. Pour y parvenir, la diplomatie franquiste, sans renoncer à son ferme alignement sur l'Occident, s'est débarrassée de la vieille idéologie anti-communiste et nationale-catholique des décennies antérieures. L'architecte de ce projet fut le ministre des Affaires étrangères, Fernando Maria Castiella, partisan d'un *aggiornamento* politique minimum de la dictature. Il a réussi au cours de son long ministériat (1957-1969) à asseoir une politique extérieure plus cohérente et un style diplomatique plus pragmatique qui a laissé une profonde empreinte¹⁵.

Jusqu'en 1958, la sécurité conférée au régime franquiste par la signature des accords militaires avec les États-Unis s'est traduite par une politique étrangère plus affirmée, marquée par des initiatives nationalistes, telles que la position favorable à Nasser durant la crise de Suez, le soutien voilé aux nationalistes maghrébins, au grand dam de la France, ou encore la relance des revendications sur Gibraltar. La courte guerre d'Ifni avec le Maroc (1957-1958), qui a montré la faiblesse militaire espagnole et les

¹³ Parmi une très longue bibliographie, nous mentionnons les travaux de José Babiano et d'Ana Fernández Asperilla.

¹⁴ Juan Carlos Pereira, Carlos Sanz Díaz, « "Todo secreto". Acuerdos secretos, transparencia y acceso a los documentos históricos de Asuntos Exteriores y Defensa », *Ayer*, 97/2015, p. 243-257.

¹⁵ Marcelino Oreja Aguirre et Rafael Sánchez Montero (eds.), *Entre la historia y la memoria. Fernando María Castiella y la política exterior de España*, Madrid, Real Academia CC. Morales y Políticas, 2007.

limites du soutien nord-américain, a marqué la fin des ambiguïtés antioccidentales. Pour régler ce conflit, il a fallu accepter la coopération militaire française et, à partir de ce moment, Madrid a cherché à améliorer ses relations avec les principaux pays européens et a apporté son soutien à la France et surtout au Portugal confrontés au même moment à des problèmes coloniaux. C'est aussi le début de l'abandon de l'autarcie économique (Plan de stabilisation en 1959), qui a permis l'entrée dans le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Les avancées diplomatiques et économiques ont été tellement rapides que, à partir de 1962, un projet de politique extérieure plus ambitieux est tracé avec trois objectifs : s'engager avec l'Europe communautaire en sollicitant une association à la CEE ; rééquilibrer la relation avec les États-Unis lors de la renégociation des accords de 1963 par une adhésion à l'OTAN ou bien un accord de défense mutuelle, ou encore par une aide militaire en vue d'une défense autonome ; et pour finir, faire face à la décolonisation pour éviter des guerres coloniales ou de nouvelles condamnations comme celles infligées au Portugal¹⁶.

Cependant cette approche d'une politique d'État, qui supposait une libéralisation progressive et minimale du régime, s'est heurtée à l'immobilisme politique du noyau dur du franquisme, le général Franco lui-même et son homme de confiance, l'amiral Carrero Blanco. La réaction autoritaire du régime, lors du fameux épisode du « *Contubernio* de Munich en 1962 » ou lors de l'exécution de Julián Grimau en 1963, furent deux exemples de l'incapacité du secteur ultraconservateur de la dictature à refermer la page de la guerre civile et, en même temps, de l'impuissance de l'équipe du ministère des Affaires étrangères. L'Espagne ne put ainsi obtenir la moindre réponse positive de la part de Bruxelles ou de Washington. La faiblesse espagnole en matière de sécurité et de défense, l'absence d'alternatives au lien militaire avec les États-Unis – ce qui n'était pas le cas de la France – et le manque d'unité de l'équipe des négociateurs – aux objectifs divergents entre les ministères militaires, les Affaires étrangères et le sommet de l'État – ont empêché d'obtenir des améliorations significatives. L'utilisation de la base navale de Rota (Cadix) fut cédée et renouvelée pour cinq années supplémentaires pour accueillir des sous-marins nucléaires équipés de missiles Polaris¹⁷. Seule une politique de décolonisation défailante fut arrachée, impliquant l'abandon de la doctrine portugaise de provincialisation et l'octroi d'un régime d'autonomie pour la Guinée équatoriale, même si le soutien à la politique coloniale de Lisbonne fut renouvelé¹⁸. Ifni et le Sahara occidental, reliées aux

¹⁶ Real Academia de la Historia (Madrid), Archivo Fernando Maria Castiella (AC), 1968/6, Garrigues à Castiella, 25-29/1/1963 ; AC 1971/3, Castiella à Garrigues, 30/1/1963 ; AC 2025/3 et AC 2072/2, Garrigues à Castiella, 18/3/1963 et 30/4/1963 ; National Archives of the United States (USNA), Subject Numerical Files 1963, Spain P.D. 4045, Liberalization in Spain, 6/3/1963.

¹⁷ USNA, RG 59 Spain Lot Files 3, Woodward à Ortiz, 14/10/1963 ; Lot Files 4, Meloy à Tyler, 12/12/1963 ; AC 2191/2, Castiella à Franco, 2/12/1963 ; Fernando Termis, *Renunciando a todo. El régimen franquista y los EE.UU desde 1945 a 1963*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, p. 150-198 ; Ángel Viñas, *En las garras del águila. Los pactos con EE.UU de Franco a Felipe González, 1945-1995*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 286-297.

¹⁸ Maria José Tíscar, *La ayuda española a Portugal durante la guerra en las colonias de África, 1961-1974*, Lisboa, Colibrí, 2013 ; Alicia Campos, *De colonia a Estado : Guinea Ecuatorial, 1955-1968*, Madrid, CEPC, 2002 et « The Decolonization of Equatorial Guinea : The Relevance of the International Factor », *The Journal of African History*, 44/1, 2003, p. 95-116 ; Rosa María Pardo, « Fernando Maria Castiella y la política española hacia el mundo árabe, 1957-1969 », dans Bernabé López García et Miguel Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabe-musulmán*. Barcelona,

problématiques marocaines, restèrent dans les limbes colonialistes. En échange, faisant de nécessité vertu, le régime a profité du cadre des Nations Unies pour relancer les revendications sur Gibraltar ce qui a, cette fois, tendu les relations avec la Grande-Bretagne.

À partir de 1964-1965, les objectifs diplomatiques qui ont été définis ont été plus modestes. L'Espagne a tenté de signer avec la CEE un type d'accord qui ne soit pas uniquement commercial, même si l'accord préférentiel conclu en 1970 après quatre années de négociations fut considéré comme un triomphe¹⁹. Désormais, l'essentiel des échanges commerciaux espagnols et des flux touristiques et migratoires est réalisé avec l'Europe occidentale. Le second objectif est de ne pas manquer la renégociation des accords nord-américains prévue en 1968. Au final, le gouvernement a cherché à améliorer l'image internationale de l'Espagne et à conquérir de nouveaux marchés pour son économie en plein développement en s'appuyant sur des politiques régionales rénovées en direction du monde arabe et latino-américain et sur une diplomatie multilatérale active aux Nations Unies susceptible d'attirer les voix des pays de ces régions, de même que des pays afro-asiatiques et communistes. Il s'agit d'estomper la stigmatisation politique de la dictature, de retarder les dossiers ouverts de la décolonisation et de faire progresser la revendication de Gibraltar.

Le ton de la diplomatie espagnole a été jusque-là radicalement anticommuniste et l'alignement sur les États-Unis et les causes occidentales absolu. Madrid ne s'est permis qu'une divergence minime sur la question de Cuba. Cependant, à partir de 1966, on observe une évolution vers une plus grande autonomie de la politique étrangère à la suite de plusieurs processus parallèles : en premier lieu, l'exemple de la France de De Gaulle et des bénéfices obtenus par une politique plus nationaliste ; en deuxième lieu, l'impact du grave accident nucléaire survenu à Palomares (Almería) en 1966. Cet événement s'est ajouté au désenchantement croissant face au manque de soutien nord-américain sur les thèmes les plus sensibles pour Madrid : Gibraltar, les relations de plus en plus tendues avec le Maroc et la volonté espagnole d'adhérer à l'OTAN qui se heurtait au veto de plusieurs pays européens. Une fois disparue l'aide financière compensatoire à l'utilisation des bases militaires américaines à partir de 1963, le gouvernement a considéré insuffisantes les contreparties obtenues dans les accords, notamment après avoir estimé que la valeur stratégique des bases espagnoles avait augmenté pour les États-Unis : retrait français de la structure militaire intégrée de l'OTAN, utilisation intensive des bases espagnoles pendant la guerre israélo-arabe de 1967, présence navale croissante de l'URSS en Méditerranée, divisions au sein de l'OTAN au sujet de la dictature grecque et du problème de Chypre. Par conséquent, à partir de 1967 la diplomatie espagnole, à l'instar de pays comme le Portugal, la Grèce ou la Turquie, s'est détendue et s'est *nationalisée*, en s'adaptant davantage à ses propres intérêts qu'à la dynamique de la guerre froide²⁰. Elle a ainsi adopté un discours plus polysémique, avec des relents tiers-mondistes pour gagner des soutiens dans les forums internationaux. L'utilisation des bases militaires et le survol de l'espace aérien espagnol ont été interdits à tout pays membre

Icaria-IEMED, 2011, p. 117-146 et « La política de descolonización de Castiella », dans M. Oreja & R. Sánchez, *Ente la historia...*, *op. cit.*, p. 81-134, <http://e-spacio.uned.es/fez/>

¹⁹ José M. Zaratiegui, *Europa de entrada no, 1963-1968*, Pamplona, Eunsa, 2014 ; AC 4822/4 et AC 4824/3, Ullastres à Castiella, juillet 1969.

²⁰ Evanthis Hatzivassilou, *Greece and the Cold War : Front Line State, 1952-1967*, Londres, Routledge, 2006.

de l'OTAN autre que les États-Unis, les survols du territoire espagnol de matériel militaire nucléaire ont été interdits aux États-Unis, et, en 1968, dans le cadre de la seconde renégociation des accords, le gouvernement espagnol a lancé une proposition surprenante de dénucléarisation de la Méditerranée, qui a causé un profond malaise chez les Américains, même si elle n'était qu'un simple artifice de négociation. Parallèlement, la campagne pour perturber l'utilisation militaire de la base de Gibraltar et rendre plus difficile la vie quotidienne de sa colonie britannique s'est intensifiée à partir de 1967. Finalement, en septembre 1968, les accords hispano-américains n'ont pas été renouvelés mais, en revanche, le gouvernement espagnol a conclu un accord pour l'achat à la France d'avions de combat Mirage III et de chars AMX, mettant ainsi fin au quasi-monopole des États-Unis en tant que pourvoyeur de matériel militaire à l'Espagne²¹.

L'adoption d'une attitude pro-arabe dans la crise de 1967, l'accélération de la décolonisation et l'indépendance de la Guinée équatoriale en 1968, ainsi que le retour d'Ifni au Maroc en 1969 ont servi à renforcer ce revirement diplomatique et à présenter l'Espagne comme une nation lésée par l'impérialisme et avec des problèmes de développement communs aux nouveaux pays indépendants, comme un pont entre régions ou une interface entre le Nord et le Sud, un agent de détente. D'autre part, la dictature a mis en marche sa propre *Ostpolitik* : il est temps d'en finir avec la politique de principes, d'anticommunisme à outrance, et d'en tirer des bénéfices en termes économiques, comme le faisaient les autres pays européens. Des accords de paiement sont signés, les premières représentations commerciales et consulaires sont ouvertes en Roumanie, en Pologne ou en Hongrie et, en 1969, l'Espagne accepte de participer à la Conférence de sécurité et de coopération européenne (CSCE). Les résultats sont inégaux : succès dans la diplomatie multilatérale lors des votes sur Gibraltar ou sur le Sahara à l'ONU, obtention d'un poste de membre non permanent au Conseil de sécurité des Nations-Unies en 1969-1970 et signature d'un accord commercial préférentiel avec la CEE sans concessions politiques. Mais la tension avec Londres a atteint son apogée avec la fermeture de la frontière avec Gibraltar en 1969, la nouvelle Guinée indépendante a sombré dans le chaos en quelques mois, les problèmes avec le Vatican se multiplient – Paul VI ne veut pas négocier un nouveau Concordat avec une dictature déclinante – et les Pactes avec les États-Unis sont sur une corde raide. En conséquence, le ministre Castiella est débarqué au cours de la crise gouvernementale d'octobre 1969²².

Le nouveau gouvernement consacre le triomphe définitif du programme technocratique : modernisation économique et administrative, mais sans libéralisation politique, institutionnalisation du régime franquiste dans une monarchie autoritaire et traditionaliste garantie avec la désignation de Juan Carlos de Bourbon prince et héritier du franquisme. Cependant, le nouveau ministre des Affaires étrangères, Gregorio López Bravo, choisit de maintenir les grandes lignes du projet diplomatique de son prédécesseur, qui a pu se déployer avec plus de liberté et de pragmatisme et compter sur la pleine confiance du Caudillo. López Bravo a renouvelé en août 1970 les accords avec les États-Unis après avoir obtenu un contrôle

²¹ Rosa Pardo, « Las relaciones hispano-norteamericanas durante la presidencia Johnson, 1964-1968 », *Studia Histórica*, 22, 2004, p. 137-181, et Angel Viñas, *En las garras...*, *op. cit.*, p. 380-412.

²² USNA, NPMP NSC CF 704, Henry Kissinger à Richard Nixon, 20/10/1969, USNA RG69, SNF, 1967-9 PD 2490, Hill à Rogers, 30/10/1969 et SNF, 1967-9 PD 2493, U.S. Policy Assessment, 8/10/1969 ; Matilde Eiroa & Dolores Blanco (eds.), *Las relaciones de Franco con Europa centro-oriental (1939-1975)*, Ayer, 67, 2007.

plus important de la part de l'Espagne sur les bases militaires et il a rendu sa fluidité aux relations avec la superpuissance jusqu'en 1975. La tension est également retombée avec la Grande-Bretagne et Gibraltar a cessé d'être le principal sujet de la diplomatie espagnole. Dégagée de ces deux fronts, la diplomatie espagnole a pu se concentrer sur son rapprochement vers l'Europe, avec la France et l'Allemagne comme pivots fondamentaux, en vue d'une révision de l'accord commercial susceptible de pallier les effets négatifs du dernier accord du GATT et de l'élargissement de la CEE prévu en 1973²³.

López Bravo a surtout poursuivi les efforts en faveur d'une plus grande présence internationale de l'Espagne et de l'ouverture de nouveaux marchés pour une économie en plein décollage industriel. Pour cela, il est parvenu à faire approuver définitivement le rapprochement diplomatique vers le bloc communiste, y compris l'URSS, qui a culminé avec l'établissement de relations diplomatiques avec la RDA et la Chine en 1973. En Amérique latine, il a mis tout particulièrement l'accent sur les liens économiques et de coopération. Les exemples les plus clairs en sont les accords signés avec le régime cubain de Castro et la collaboration avec le Chili d'Allende. De même, il a cherché à renforcer la présence de l'Espagne à la fois au Maghreb en se rapprochant de l'Algérie et de la Mauritanie dans le but de rééquilibrer les mauvais rapports avec le Maroc, mais aussi au Proche-Orient, dans la continuité de la politique de soutien explicite à la cause palestinienne. Le ministre a même tenté de mettre en marche un embryon de politique méditerranéenne avec l'Italie et la France afin de stimuler la coopération régionale et de diluer les problèmes avec Rabat²⁴. Ainsi, lors de la crise du Yom Kippour, l'Espagne est parvenue à sauvegarder l'amitié hispano-arabe et à éviter des sanctions pétrolières, malgré l'utilisation des bases militaires espagnoles par les États-Unis au profit d'Israël, et elle a su également contenir le problème du Sahara jusqu'en 1974. Par conséquent, même si la libéralisation politique du régime n'a pas progressé, le profil international du franquisme à la fin de l'année 1973 s'est amélioré grâce à ses appuis extérieurs – les États-Unis et, dans une moindre mesure, la RFA et la France, ses trois principaux partenaires commerciaux et investisseurs – et à la diplomatie dynamique de López Bravo, disposé à acquérir des engagements européens et multilatéraux qui conduisent le régime bien au-delà des intentions de la présidence du Gouvernement ; d'où sa révocation en 1973²⁵.

Après l'assassinat de l'amiral Luis Carrero Blanco par l'ETA, le nouveau gouvernement de Carlos Arias Navarro présente en janvier 1974 un programme d'ouverture. Dès lors, même si les institutions européennes maintiennent leur quarantaine politique, le franquisme paraît dans une meilleure situation

²³ *FRUS, 1969-1976*, LXI, Western Europe ; NATO 1969-1972, p. 839-945 ; Archives Diplomatiques, Archives du ministère des Affaires Étrangères, Europe, 1966-1970, Espagne 331, Note de la Direction des Affaires Politiques, 20/10/1970 ; USNA RG 59, Subject Numerical Files, 1970-1973, P.D. 2598, The diplomacy of López Bravo, 13/2/1970 ; USNA, Nixon Project MP NSC CF Spain 705, Hill à Rogers, 10/3/1970 ; Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (Madrid) AMAE, R-13675, AMAE R-11397/65-69, AMAE, R-13432/34-35.

²⁴ María José Henríquez, « El prestigio pragmático : Iberoamérica en la Política Exterior de Gregorio López Bravo, 1969-1973 », *Cuaderno de Historia de las Relaciones Internacionales*, 6, 2008, p. 91-170 ; AMAE, R-14273, Dossier China 1971-3 ; AMAE, R-13675, Plan Escandinavia et Plan Iberoamericano, 1973 ; Archivio Centrale di Stato (Roma), Aldo Moro, Min. Affari Esteri (b.)127, 129-130 et 137, Conversations avec López Bravo, 1970-2.

²⁵ AMAE, R-13474, Relaciones de España con la RFA, 11/6/1973 et Informe sobre las relaciones hispano-francesas, 15/6/1973 ; AMAE, R-13934, Viaje de Jobert a España, Agosto 1973.

internationale que le *Caetanismo* portugais dont les difficultés politiques et coloniales obligeaient les pays amis comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne – non les États-Unis – à prendre leurs distances avec Lisbonne, mais aussi avec la dictature grecque, surtout après le coup d'État du leader d'extrême droite Dimitrios Ionnidis en novembre 1973. Cependant, quelques mois plus tard, la situation s'est détériorée. Le régime franquisme s'est enfoncé dans l'immobilisme politique au printemps suivant en raison de la pression exercée par les ultras et de la crainte de l'impact de la révolution des Œillets d'avril 1974, à laquelle il faut ajouter la crise chypriote qui a fini par emporter la dictature grecque. À partir de l'été, quand la maladie de Franco a rendu évidente l'imminence de la relève à la tête de l'État, la diplomatie espagnole s'est employée à lever les obstacles internationaux pour affronter la transition politique avec le maximum de stabilité. Cela n'a pas été simple. Aucune formule d'association de l'Espagne à l'OTAN n'a été trouvée, la renégociation d'un nouveau concordat avec le Vatican n'a guère progressé, pas plus qu'un accord élargi avec la CEE. Il a fallu, en outre, éliminer tout risque de conflit colonial ; il a donc été décidé d'accélérer le processus d'autodétermination du Sahara. Mais Hassan II a profité de la conjoncture pour lancer une habile offensive diplomatique qui a paralysé ce processus.

Le dernier moment de gloire internationale du franquisme a eu lieu à Helsinki, à l'occasion de la conférence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) à l'été 1975, lorsque pour la première fois un président du gouvernement de la dictature a pu côtoyer les dirigeants mondiaux et qu'il a été traité avec considération par les dirigeants occidentaux, très préoccupés par la situation portugaise. Ce n'était qu'un mirage. En septembre, les exécutions de deux terroristes de l'ETA et de trois du Front révolutionnaire antifasciste et patriote (FRAP), au mépris des demandes de grâce du monde entier, ont provoqué une vague de condamnations internationales qui a entraîné la pire crise extérieure depuis des décennies – la CEE a décidé de suspendre toute négociation avec l'Espagne²⁶ –, juste au moment où la situation portugaise était remise sur de bons rails. Le gouvernement d'Arias Navarro, dépassé par la situation politique intérieure et sur la défensive à l'étranger, Hassan II étant prêt à tout pour le Sahara, a été contraint de renouveler précipitamment les accords bilatéraux avec les États-Unis pour ne pas se retrouver privé de son unique allié et a dû renoncer à ses exigences présentées à Washington quelques mois plus tôt. Le dernier chapitre a été la crise de la *Marche Verte*, présentée par le Maroc comme une invasion massive et pacifique du territoire sahraoui, après avoir pris connaissance de l'avis contraire par Rabat de la Cour internationale de justice de La Haye. La situation en novembre 1975 est dramatique, avec un Caudillo agonisant, un gouvernement divisé et aucun soutien allié derrière. La France appuie ouvertement Hassan II, tandis que les États-Unis n'ont pas pris les mesures suffisantes pour décourager le leader marocain en raison de la crainte de Kissinger face à un micro-État riche en ressources et contrôlé par Alger, avec de possibles intérêts stratégiques pour Moscou, et au moment où la crise angolaise a déjà éclaté. En conséquence, quelques jours avant la mort du Caudillo, les accords de Madrid ont été signés en vertu desquels l'Espagne renonce à décoloniser le Sahara et

²⁶ Antonio Moreno Juste, « La crisis de 1975 en las relaciones España-CEE », *Historia del Presente*, 6, 2005, p. 86-107.

cède *de facto* son contrôle au Maroc et également, en théorie du moins, à la Mauritanie²⁷.

Pour conclure, entre 1968 et 1975, la dictature franquiste a bénéficié de la situation géographique stratégique de l'Espagne dans un moment d'extrême tension en Méditerranée. Aussi les États-Unis ont-ils soutenu sans tabous – comme ils l'ont fait avec le Portugal et la Grèce – le franquisme, négligeant les contacts avec l'opposition au régime jusqu'en 1975, entraînant une augmentation de l'antiaméricanisme. À quelques exceptions près, les politiques des gouvernements européens ont également été relativement pragmatiques vis-à-vis du régime franquiste, malgré les actes de condamnation orchestrés dans les institutions européennes et malgré le veto imposé à l'entrée de l'Espagne dans ces mêmes institutions et dans l'OTAN²⁸. Le régime franquiste a su, à un moment donné, tirer parti du climat de détente européenne et a obtenu ses dernières retombées des politiques régionales – arabe et latino-américaine – qui avaient été l'objet de grands soins depuis 1945-1948. Néanmoins, à l'automne 1975, toutes les faiblesses intérieures et diplomatiques sont apparues au grand jour et la dictature franquiste a sombré dans l'isolement international, à la suite de son immobilisme politique et de l'épuisement idéologique du régime, même si elle parvint à éviter un possible conflit colonial qui aurait compliqué la transition politique.

Les héritages sur la transition démocratique

Les premiers gouvernements de la monarchie ont pu continuer à compter sur un environnement stratégique favorable²⁹. En 1975, Moscou a renoncé à toute ingérence dans la zone méditerranéenne européenne et le climat de détente marqué par la conférence de la Paix d'Helsinki se poursuit. Les puissances occidentales ont tiré de précieux enseignements du complexe cas portugais. Elles doivent soutenir plus activement les forces démocratiques des trois pays méditerranéens en transition ; il ne valait pas la peine de s'opposer à leur entrée dans la CEE. Le gouvernement de Washington a fini par se ranger discrètement à la tactique jusque-là définie par les Européens – notamment la RFA –, étant convaincu qu'une plus grande intégration européenne et l'instauration dans ces pays d'un système démocratique est la meilleure garantie pour défendre ses propres intérêts. Les inévitables réductions de la présence militaire américaine, demandées par l'Espagne, la Grèce et la Turquie, seraient également compensées, surtout si ces pays finissent par adhérer à l'OTAN.

²⁷ Dossier *La política exterior al final del franquismo*, en *Historia del Presente*, 6 (2005); Charles Powell, *El amigo americano. España y Estados Unidos : de la dictadura a la democracia*, Madrid, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2011, p. 67-135.

²⁸ Carolina Labarta, « Las relaciones hispano-británicas bajo el Franquismo, 1950-1973 », *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 22, 2004, p. 85-104 ; Encarnación Lemus, *Estados Unidos y la Transición Española*, Madrid, Silex, 2011, p. 19-105 ; Charles Powell, *El amigo americano, op. cit.*, p. 193-241 ; Bernardino Gomes & Tiago M. de Sá, *Carlucci vs Kissinger. Os EUA e a Revolução Portuguesa*, Lisboa, Dom Quixote, 2008, p. 15-72 ; Joseph Sánchez Cervelló, *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española (1961-1975)*, Madrid, Nerea, 1995 ; Juan Carlos Jiménez Redondo, *España y Portugal en transición. Los caminos a la democracia en la Península Ibérica*, Madrid, Silex, 2009.

²⁹ Les politologues ont réévalué l'importance des liens et des flux au sein de l'Occident démocratique comme un facteur déterminant dans la réussite des transitions démocratiques : Steven Levitsky et Lucan Way, « International linkage and Democratization », en Larry Diamond & Marc F. Plattner, *Democracy. A Reader*, Baltimore, The Johns Hopkins Univ. Press, p. 289-303.

Ainsi, l'Espagne postfranquiste a pu compter sur certaines puissances occidentales disposées à contribuer à la stabilité d'un nouveau régime qui aurait une volonté de libéralisation, même si la politique de négociation avec la CEE serait toujours considérée comme le dernier brevet de légitimation démocratique³⁰.

Dans ce contexte, à partir de novembre 1975, les premiers gouvernements de la monarchie ont essayé de profiter de la fin de la dictature pour en finir avec les restrictions imposées à l'action extérieure espagnole par des décennies de politique franquiste, en plus de contribuer au plan de libéralisation en marche avec toute l'aide internationale possible. Les vecteurs diplomatiques pour achever la réintégration de l'Espagne dans la communauté internationale, notamment en Europe, et retrouver un poids extérieur ont été les mêmes que ceux définis au milieu des années 1960 : pari stratégique de l'Europe communautaire (comme l'avaient fait la Grèce et le Portugal) ; engagement en faveur de la défense occidentale, à travers les accords militaires avec les États-Unis faute d'avoir pu intégrer l'OTAN avant 1975 ; entretien des liens avec l'Amérique latine et de l'« amitié arabe » dans une formule encore imprécise qui prendra la forme d'une politique méditerranéenne plus structurée dans les années 1980. Autrement dit, la démocratisation des principes (défense des droits de l'Homme et du droit international, contribution à la détente, européisme), des moyens et des processus de prise de décision, ajouté au futur contrôle parlementaire de la diplomatie monarchique, ont simplement nuancé les grandes lignes de l'action extérieure héritées du dernier franquisme³¹. La philosophie sous-jacente allait également être la même : retrouver un poids international que devait avoir un pays au passé glorieux et au présent de plus en plus prometteur. L'objectif de jouer un rôle de puissance moyenne ou de « puissance régionale de premier ordre », de remettre « l'Espagne à sa place » – titre des Mémoires du premier ministre des Affaires étrangères socialiste, Fernando Morán (1982-1985) – fut le principal moteur des chanceliers de l'Unión de Centro Democrático ainsi que de leurs successeurs jusqu'à aujourd'hui³². Il n'y eut pas non plus de hausse significative de personnel et de moyens pour accompagner ces objectifs au cours de la période de changement démocratique : tant l'administration extérieure que le budget du ministère des Affaires étrangères sont restés à des niveaux comparables à ceux de la dernière étape

³⁰ Charles Powell, « La dimensión exterior de la transición política española », *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 18, 1994, p. 79-116 et *El amigo americano*, op. cit., p. 242-282 ; Encarnación Lemus, *Estados Unidos...*, op. cit., p. 195-305 et « Las posiciones francesas ante la desaparición de Franco y el establecimiento de la Monarquía », *Historia del Presente*, 6, 2005, p. 61-84 ; Antonio Muñoz Sánchez, *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*. Barcelona, RBA, 2013 ; Matthieu Trouvé, « Solidarités et réseaux hispano-allemands. Le cas des relations entre le SPD et le PSOE », dans Jürgen Elvert, Sylvain Schirmann (eds.), *Zeiten im Wandel : Deutschland im Europa des 20. Jh. Kontinuität, Entwicklungen und Brüche*, Bruxelles, Peter Lang, 2008, p. 141-158 ; Maria Elena Cavallaro, « La Francia di Giscard d'Estaing da madrina ad ostacolo dell'integrazione della Spagna in Europa », dans M.E. Cavallaro & Guido Levi (eds.), *Italia e Spagna nel processo di integrazione europea (1950-1992)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, p. 99-121 ; Oscar Martín García, « Gran Bretaña y España (1969-1977) », dans Ó. Martín García & Manuel Ortiz Heras (ed.), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Catarata, 2010, p. 151-155.

³¹ Marcelino Oreja, *Memoria y Esperanza. Relatos de una vida*, Madrid, Esfera, 2011 et Carlos Robles Piquer, *Memoria de cuatro España. República, guerra, franquismo y democracia*, Barcelona, Planeta, 2011.

³² Les mémoires du diplomate Jorge Dezcallar (*Valió la pena*. Madrid, Península, 2015), directeur de Politique extérieure et ambassadeur dans des postes fondamentaux des années 1980 jusqu'en 2011, démontrent la continuité de ce but, de même que le langage du premier document officiel de *Estrategia de Acción Exterior* (2014) <http://www.exteriores.gob.es>

du franquisme. Par-dessus tout, aucune épuration du corps diplomatique de la dictature n'a été entreprise, à la différence du Portugal, bien que la réhabilitation et la réintégration au service actif des diplomates sanctionnés pour raisons politiques depuis la guerre civile ont été approuvées³³.

Le pari européiste est devenu la priorité absolue car il a été perçu, depuis des décennies, aussi bien par les élites politiques et économiques que par le reste de la société, comme un encouragement au processus de démocratisation. Il supposait la légitimation du nouveau régime de monarchie parlementaire, mais il était également rattaché à la définitive modernisation socio-économique et institutionnelle du pays, à la sortie de la crise économique et à la fin de l'isolement international du pays. D'où le désenchantement national à la suite des retards dans les négociations d'adhésion à la CEE, qui ne prit fin qu'une décennie plus tard quasiment, en 1985, en raison des nombreux intérêts nationaux en jeu (agriculture, pêche, immigration, fonds pour les régions les plus pauvres), sans oublier le défi institutionnel que représentait un nouvel élargissement à trois économies plus pauvres, en pleine crise institutionnelle européenne (problème du chèque britannique, réforme de la PAC, etc.)³⁴. D'où, également, l'« européisme acritique » de l'opinion publique espagnole qui, jusqu'à la dernière crise économique de 2011, a toujours considéré l'Europe comme une réponse à tous ses problèmes³⁵.

Les liens de sécurité avec les États-Unis ne furent pas non plus remis en cause car ils demeuraient irremplaçables. Lorsque la question du veto politique à l'admission de l'Espagne dans l'OTAN put enfin être soulevée, les premiers gouvernements de la transition n'osèrent pas demander l'entrée dans l'Alliance pour ne pas crispier le climat politique intérieur, en plein débat constitutionnel, dans la mesure où la gauche socialiste et communiste espagnole avait adopté une position radicalement anti-atlantiste et anti-américaine. À ce supposé « consensus par omission³⁶ » en matière de sécurité, se sont ajoutées les inerties nationalistes d'une partie de la droite et du centre droit, au sein desquels était enracinée l'idée qu'il était possible d'obtenir des avantages diplomatiques d'une position extérieure occidentale flexible, en dehors de l'OTAN, et de jouer un rôle de médiateur international entre les blocs, comme une Suède du Sud. En particulier, Adolfo Suárez a cru possible d'obtenir ce type de

³³ Carlos Sanz Díaz, « Algo más que un instrumento. Servicio Exterior, apertura internacional y cambio político », dans Lorenzo Delgado y otros (eds.), *La apertura internacional op.cit.*, et M. Oreja, *Memoria...*, op. cit., p. 208 ; Matthieu Trouvé, « Les élites diplomatiques espagnoles et la transition démocratique (1975-1982) », dans Laurent Coste, Stéphane Minvielle, François-Charles Mougel (dir.), *Le concept d'élites en Europe de l'Antiquité à nos jours*, Pessac, MSHA, 2014, p. 209-220.

³⁴ Matthieu Trouvé, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2008, p. 213-70 ; Berta Álvarez-Miranda, *El sur de Europa y su adhesión a la Comunidad : los debates políticos*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1996 ; Cristina Blanco Sío-López et Susana Muñoz (eds.), *Converging Pathways : Spain and the European Integration Process / Itinerarios Cruzados : España y el proceso de construcción europea*, Bruxelles, Peter Lang, 2013 ; Antonio Moreno Juste, « Por fin Europa : la transición y el camino hacia la adhesión a la CEE », dans Salvador Forner (ed.), *Coyuntura internacional y política española (1898-2004)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, p. 177-200.

³⁵ José Ignacio Torreblanca, « La europeización de la política exterior española », dans Carlos Closa (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, 2001, p. 483-511 ; Ricardo Martín de la Guardia et Guillermo Pérez Sánchez (dir.), *España y Portugal. Veinticinco años en la Unión Europea (1986-2011)*, Valladolid, Université de Valladolid, 2012 et Ricardo Martín de la Guardia, *El europeísmo. Un reto permanente para España*, Madrid, Cátedra, 2015.

³⁶ Fernando Rodrigo, « La inserción de España en la política de seguridad occidental », dans Richard Gillespie, Fernando Rodrigo, Jonathan Story (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995, p. 80.

bénéfices, expliquant ses accolades symboliques avec Fidel Castro et Yasser Arafat ou la présence espagnole en tant que membre observateur au VI^e Sommet des pays non alignés à La Havane en 1979. Seules les difficultés dans les négociations avec la CEE – le veto français à l’élargissement au printemps 1981 –, la nécessité d’adopter une position plus ferme lors de la rénovation de l’accord avec les États-Unis, prévue en 1982, ainsi que la crise politique interne – tentative de coup d’État du 23 février 1981 –, ont accéléré l’entrée dans l’OTAN, effective à partir de mai 1982. Même ainsi la nouvelle politique de sécurité atlantiste de la monarchie a tardé à se mettre en place au vu de la position ambiguë du PSOE sur ce thème : le premier gouvernement de Felipe González a gelé le processus d’intégration après sa victoire électorale en 1982 et a attendu quatre ans avant de rectifier cette posture³⁷.

Les politiques régionales (latino-américaines et arabes) n’ont été réformées que parce qu’elles étaient encore perçues comme des instruments capables d’augmenter les marges de manœuvre et l’importance internationale de l’État. Les avancées démocratiques ont permis de doter le pays d’une nouvelle image et d’instruments d’action novateurs en Amérique latine. Les processus de démocratisation en cours dans cette région ont été soutenus par l’Espagne qui offrait un modèle en guise de carte de visite, érigeant la bannière de la défense des droits de l’homme et comptant sur le rôle primordial inédit du roi et de la reine ainsi que des présidents du gouvernement démocratique. La terminologie a changé, avec la flambant neuve Communauté ibéro-américaine des Nations et son outil phare, le vieil Institut de culture hispanique, avec l’actualisation de la politique de coopération et de développement. À la suite de l’entrée de l’Espagne dans la CEE en 1986, la nécessaire « européisation » de la politique latino-américaine, également affectée par la chute simultanée des relations commerciales avec cette région, a contraint à un réajustement drastique des objectifs. L’Espagne récoltera les fruits de cette politique à partir du milieu des années 1990³⁸.

La politique pro-arabe a servi jusqu’en 1975 de dispositif d’endiguement du Maroc, de support de la voie de décolonisation lente choisie par Franco et de sources de voix favorables à l’ONU. Mais elle ne reposait pas sur un solide matelas d’intérêts culturels et économiques, pas plus qu’elle n’a permis de résoudre le dossier du Sahara. Elle a été conservée à cause de la dépendance énergétique du pays et surtout parce qu’elle pouvait encore apporter des bénéfices diplomatiques, une opinion partagée par le gouvernement et l’opposition de gauche. Sa principale caractéristique a été le maintien de la position pro-palestinienne : en 1979, Adolfo Suárez fut le premier chef de gouvernement européen à recevoir le leader de l’Organisation de libération de la Palestine (OLP) et à autoriser l’ouverture d’une représentation diplomatique palestinienne à Madrid. Mais l’héritage franquiste a surtout contraint à retarder la reconnaissance de l’État d’Israël jusqu’en 1986³⁹. Le Maghreb est demeuré la zone où se concentraient principalement les menaces en matière de sécurité en raison des revendications territoriales marocaines et du conflit ouvert au Sahara occidental,

³⁷ Florentino Portero, « La política de seguridad, 1975-1988 », dans Javier Tusell *et alii* (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, p. 486-8 ; Charles Powell, *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, Plaza y Janés, 2001, p. 308-12.

³⁸ Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la política exterior española*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI, 2011.

³⁹ José A. Lisbona, *España-Israel. Historia de unas relaciones secretas*, Madrid, Temas de Hoy, 2002, p. 251 et suiv.

auquel il faut ajouter la campagne algérienne en faveur de l'indépendantisme canari. Les premiers gouvernements de la monarchie ont au départ suivi la politique d'équilibre esquissée dans les années 1960 : tenter d'améliorer les relations avec le Maroc et, dans le même temps, opposer aux relations hispano-marocaines des relations denses avec l'Algérie et la Mauritanie. En outre, le gouvernement espagnol a choisi de ne pas dénoncer les accords tripartites de Madrid – comme le souhaitent les partis de gauche pro-sahraouis – qui avaient faussement clos le problème sahraoui. Ces derniers ont été simplement réinterprétés : l'Espagne a renoncé à l'administration coloniale, mais elle n'a pas cédé la souveraineté du territoire au Maroc, dans la mesure où celle-ci appartenait au peuple sahraoui lequel devait exprimer sa volonté par un référendum d'autodétermination afin de mettre fin au processus de décolonisation. Ce n'est qu'à partir de 1982 qu'une politique plus globale a été dessinée, consistant à défendre les intérêts espagnols par la collaboration de tous les acteurs dans le but de promouvoir la stabilité et la prospérité de ses voisins du sud. Finalement, à partir de 1986, il s'est agi de diluer une politique maghrébine compliquée au sein d'une politique « méditerranéenne » communautaire et active, et d'eupéaniser les chapitres les plus conflictuels de l'agenda (pêche, immigration, agriculture, aide au développement, etc.)⁴⁰.

En conclusion, on peut considérer que, jusqu'en 1986 avec l'entrée *de facto* dans la CEE et le référendum qui a clos le débat sur l'OTAN, un nouveau modèle de politique étrangère débarrassé de l'héritage franquiste n'a pas pu aboutir⁴¹. D'une part, un processus de convergence diplomatique avec les autres pays membres de la CEE s'est ouvert avec la montée des intérêts communautaires extérieurs et l'« eupéanisation » des politiques régionales espagnoles. D'autre part, le résultat du référendum sur l'OTAN a mis fin définitivement aux reflets « neutralistes » en matière de politique de sécurité ; deux ans plus tard, les accords hispano-américains de 1988 et l'entrée dans l'Union de l'Europe occidentale (UEO) ont refermé ce chapitre. L'Espagne est devenue un partenaire occidental actif et coopérant, doté d'une politique extérieure dynamique qui, à partir des années 1990, a apporté au pays une présence internationale de première importance, conformément à son souhait d'être une « grande puissance moyenne ».

traduit par Matthieu Trouvé

⁴⁰ José Luis Neila, *España y el Mediterráneo en el siglo xx. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*, Madrid, Sílex, 2011, p. 409-512 ; Uxía Lemus de la Iglesia, *Cambio y continuidad en la política exterior de España hacia Marruecos. De la política de equilibrios a la política global, 1982-1996*, thèse de doctorat, Université de Saint-Jacques de Compostelle, 2005, p. 247 et suiv. ; Jordi Vaquer i Fanés, *Spanish Policy towards Morocco (1986-2002). The Impact of EC/EU Membership*, thèse de doctorat, LSE, 2004 ; Miguel Hernando de Larramendi y Aurelia Mañé (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb*, Madrid, Ariel-R.I.E., 2009.

⁴¹ Juan Carlos Jiménez Redondo, *De Suárez a Rodríguez Zapatero : la política exterior de la España democrática*, Madrid, Dilex, 2006 et Rosa Pardo, « La política exterior de los gobiernos de Felipe González ¿ Un nuevo papel para España en el escenario internacional ? », *Ayer*, 84 (2011), p. 73-97.

L'auteur

Rosa Pardo Sanz est professeur au département d'histoire contemporaine de l'Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) à Madrid. Elle a publié en 1995 son premier livre, *Con Franco hacia el Imperio. La política exterior española hacia América Latina, 1939-1945*. Elle est également l'auteur de nombreux articles et chapitres de livres consacrés à la politique extérieure espagnole au XX^e siècle : la politique latino-américaine, les relations avec les États-Unis, la décolonisation, la politique arabe, principalement à l'époque du ministère de Fernando M. Castiella (1957-1969). Ses derniers travaux, sur la période de la transition démocratique, ont porté sur des thèmes d'histoire étrangère comparée, en particulier avec le Portugal.

Résumé

Au cours de la dernière décennie, l'historiographie consacrée à la politique étrangère espagnole du franquisme et de la transition démocratique a élargi ses thèmes, ses approches et sa chronologie. L'article propose d'abord une révision des principaux apports et des nouvelles perspectives de recherche. Son objectif final est d'approfondir l'étude de la politique extérieure de la fin du franquisme, plus nationaliste et pragmatique, pour pouvoir expliquer quelques-unes des clés de la politique étrangère de la transition démocratique. L'hypothèse défendue ici est que, malgré l'isolement final de la dictature, les principales lignes de force de la diplomatie franquiste ont été conservées après 1975 : engagement européen, politiques de soutien aux mondes latino-américain et arabe, et lien de sécurité avec les États-Unis. S'il y eut bien une démocratisation des principes, des moyens et du processus de prise de décision, jusqu'en 1986 les grands axes de l'action extérieure espagnole n'ont pas été fondamentalement modifiés.

Mots clés : Espagne ; guerre froide ; diplomatie ; transition démocratique.

Abstract

"Spanish Foreign Policy in the Late Francoist Period and Its Legacy in the Democratic Transition"

In the past decade, the themes, approaches and chronology of the historiography of Spanish foreign policy under the Franco dictatorship and the period of democratic transition have expanded. This article seeks first to review the main contributions of this historiography and the new research perspectives it has opened up. Its ultimate aim is to contribute to more in-depth study of the more nationalist and pragmatic foreign policy that characterized the final years of the Franco regime in order to explain several key aspects of the foreign policy of the democratic transition. Despite the ultimate isolation of the dictatorship, I argue that essential aspects of Francoist diplomacy were retained after 1975 : European engagement; policies of supporting the Latin American and Arab worlds; and the security relationship with the United States. While its guiding principles, resources and decision-making processes were indeed democratized, the main orientations of Spanish foreign policy were not fundamentally modified until 1986.

Key words : Spain ; Cold War ; Diplomacy ; Democratic Transition ; Foreign Policy.

Pour citer cet article : Rosa María Pardo Sanz, « La politique extérieure espagnole de la fin du franquisme et son héritage sur la transition démocratique », *Histoire@Politique*, [en ligne], n° 29, mai-août 2016, www.histoire-politique.fr