

Document downloaded from:

<http://hdl.handle.net/10251/201949>

This paper must be cited as:

Martín-García, OJ. (2010). Gran Bretaña y España. Relaciones y estrategias para el fin de una dictadura (1969-1977). En Claves internacionales en la transición española. LOS LIBROS DE LA CATARATA. 148-173. <http://hdl.handle.net/10251/201949>



The final publication is available at

Copyright LOS LIBROS DE LA CATARATA

Additional Information

GRAN BRETAÑA Y ESPAÑA. RELACIONES Y ESTRATEGIAS PARA EL FIN DE UNA DICTADURA, 1969-1977.¹

Óscar Martín García.

Dentro de las lagunas pendientes de cubrir en los estudios sobre la dimensión exterior de la transición española, nos proponemos aquí contribuir a desbrozar el concurso de un actor que, aún eclipsado tras la Segunda Guerra Mundial en su faceta internacional por la rivalidad entre las dos superpotencias en la Guerra Fría, continuó manteniendo un papel importante en las relaciones continentales del último tramo del siglo XX². El presente capítulo analiza las relaciones entre España y Gran Bretaña durante los años finales del franquismo, con especial atención a las posiciones británicas ante el cambio democrático en nuestro país. Hasta el momento, la mayoría de los trabajos sobre esta cuestión se han concentrado en el papel de las potencias con un mayor protagonismo -como EEUU, Alemania y Francia³. No obstante, la observación de las relaciones entre Londres y Madrid interesa para entender la posición española en el mundo occidental en la importante encrucijada de los problemáticos años setenta. Un periodo en el que la dictadura franquista, crecientemente contestada en el frente interno, pretendió integrarse en una comunidad internacional cada vez más preocupada por el futuro político español, en la que el Reino Unido mantuvo, aunque en declive, una posición influyente, especialmente en su papel de principal intermediario entre Europa y los EEUU.⁴

1. LOS AÑOS DE ENTENDIMIENTO (1969-1974).

Las relaciones hispano-británicas durante este periodo giraron en torno al contencioso de Gibraltar y a los intentos españoles por conseguir una mayor integración en el proceso de construcción europea. Ya desde los años cincuenta, el temor de una exclusión permanente de las estructuras comunitarias europeas en ciernes llevó a la

¹ Este capítulo se ha elaborado en el marco de las investigaciones desarrolladas en el Cañada Blanch Centre de la London School of Economics y del Seminario de Estudios del Franquismo y de la Transición de la Universidad de Castilla-La Mancha.

² Arthur Cyr: *British Foreign Policy and the Atlantic Area. The Techniques of Accomodation*. Londres, McMillan Press, 1979, p. 1.

³ Por citar sólo un par de ejemplos, Encarnación Lemus, *En Hamelin.... La Transición Española más allá de la frontera*, Septem, Oviedo, 2001 y Charles Powell y J. Carlos Jiménez (eds.), *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*. Madrid, Sílex, 2007.

⁴ Carolina Labarta, "Las relaciones hispano-británicas bajo el franquismo" en *Studia Histórica*, 22, 2004, p. 88.

dictadura a profundizar en el acercamiento amistoso hacia Francia, Alemania y el Reino Unido⁵. Con mayor decisión, desde 1958 el ministro Castiella impulsó una mejora de las relaciones con el gobierno conservador de Harold McMillan en Londres, hasta que, mediada la década de los sesenta, estancadas las negociaciones con la CEE y resuelta de manera poco satisfactoria la renovación en 1963 de los pactos militares con EEUU, la dictadura franquista relanzó la histórica reivindicación sobre Gibraltar como piedra angular de su política exterior.⁶ A causa de dicha ofensiva, y de la elección en 1964 de un gobierno laborista menos condescendiente con la dictadura, los contactos bilaterales entre Madrid y Londres quedaron sumidos, como dijo el embajador británico en la capital de España, “en una atmósfera peligrosa de alta tensión”. Entre 1964 y 1969 la escalada en la “Guerra Fría sobre la Roca” mantenida por los gobiernos británico y español empujó a la relación entre ambos a “un callejón irreconciliable”⁷.

La política exterior nacionalista y anglófoba de Castiella no sólo se manifestó en la acometida por Gibraltar sino también en el endurecimiento de la posición española ante los EEUU. La actitud neutral exhibida por Washington ante el enconamiento del problema gibraltareño durante la segunda mitad de los años sesenta exasperó a la diplomacia franquista. En señal de disconformidad ésta endureció la renovación de los acuerdos militares, incluso amagando con la creación de un nuevo eje defensivo en torno a Francia, para forzar un mayor compromiso americano en favor de las tesis españolas sobre el Peñón. Al mismo tiempo los medios oficiales desataron una campaña propagandística que ligó el rechazo de las bases norteamericanas con la reivindicación de Gibraltar.⁸ Así, la escalada en la tensión entre Londres y Madrid entre 1968 y 1969 tuvo como correlato el enquistamiento de la renovación de los pactos militares con el gobierno de Nixon. Sin embargo, tan agresiva estrategia por parte española no sólo no cosechó resultados positivos en el conflicto con los británicos sino que además hizo peligrar las valiosas alianzas con los americanos, razones que llevaron al cese de Castiella en el otoño de 1969.

Poco antes las tropas de Su Majestad se habían retirado de Suez en 1967. Un gesto que indicó la renuncia inglesa a jugar un papel hegemónico a nivel mundial, para

⁵ Charles Powell, “España en Europa: de 1945 a nuestros días”, *Ayer*, 49, 2003, p. 87.

⁶ Rosa Pardo, “La etapa Castiella y el final del régimen, 1957-1975” en Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, pp. 341-371.

⁷ D.D. Morris y R.H. Haig: *Britain, Spain and Gibraltar, 1945-1990. The Eternal Triangle*. Nueva York, Routledge, 1992, p. 35.

⁸ Rosa Pardo, “EEUU y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia de Nixon, 1969-1974” en *Historia del Presente*, 2005, 6, pp. 12.

intentar erigirse en actor europeo de alto rango tras desaparecer el veto de De Gaulle a su ingreso en la CEE en 1968. Este cambio en la disposición internacional británica convirtió al Reino Unido en potencial aliado para las pretensiones españolas de acceso a la Europa comunitaria y, consecuentemente, tuvo una importante influencia en la configuración de la agenda exterior del nuevo ministro López Bravo⁹. La reorientación de la actitud hacia Gran Bretaña escenificada desde el Palacio de Santa Cruz ejemplificó claramente la subordinación de la política exterior del franquismo a las necesidades internas de la dictadura. De este modo, la búsqueda de reconocimiento internacional para el régimen llevó a la nueva cartera de Exteriores a rebajar las exigencias impuestas por el equipo Castiella para renovar los pactos militares con EEUU, lo que se consiguió en agosto de 1970, y a reducir la presión sobre la cuestión gibraltareña. Por lo que no extraña que, vistos los nuevos aires de distensión sobre el Peñón impuestos por López Bravo, para la diplomacia británica éste representase “el mejor ministro de Asuntos Exteriores de España que podemos tener”¹⁰.

Si la iniciativa del acercamiento y mejora de las relaciones hispano-británicas corrió de parte española, aquella fue muy bien recibida por el gobierno de Londres. No hay que olvidar que durante la segunda mitad de los años sesenta a causa del “problema gibraltareño” el régimen franquista no sólo había conseguido “atizar un importante apoyo popular de naturaleza patrioter” en el interior de España sino también, al aceptar la resolución de la ONU sobre los procesos de descolonización, la dictadura logró atraer para su causa el apoyo de un nutrido número de países árabes, comunistas y latinoamericanos. El respaldo del Tercer Mundo a las tesis españolas en los foros internacionales se tradujo en sucesivas resoluciones contra las posturas de Gran Bretaña, las cuales granjearon, como reconocieron los servicios británicos, una creciente “mala reputación ante la ONU” al gobierno de Su Majestad. Para evitar más críticas internacionales el gabinete británico estimó oportuno crear una atmósfera de mayor entendimiento con la dictadura franquista aunque para el Foreign Office (FO) la “apertura política de España podía ofrecer un marco mejor para llegar a un acuerdo en la disputa sobre Gibraltar”¹¹. Ciertamente, la diplomacia de Londres estaba convencida de la imposibilidad de alcanzar una solución del problema en vida de Franco. Sin embargo, mientras que el dictador viviera, el gobierno pensó que el mal menor o la

⁹ Carolina Labarta, Ob. Cit., pp. 99-100.

¹⁰ Annual Review of Spain, 1972. PRO. NA. FCO 9/ 1589

¹¹ *British Policy Towards Spain up to 1985*. Planning Committee. PRO. NA. FCO 49/334.

mejor salida temporal para los intereses británicos necesitaba de la avenencia con el régimen para “mantener la temperatura baja” o “congelar” el conflicto hasta que las coordenadas políticas cambiasen en España. “Si no puedes resolverlo, déjalo estar” fue la máxima que guió la actitud británica ante la cuestión de Gibraltar desde 1970. De tal manera que la desactivación del contencioso requirió, a juicio de la oficialidad inglesa, evitar cualquier gesto o actitud de crítica u hostilidad que indispusiera al régimen franquista. En esta línea, en 1971 el FO sugirió eludir cualquier reprobación contra la dictadura, ya que si el régimen franquista, en reacción, volvía a enarbolar enérgicamente sus demandas sobre la Roca, dicha cuestión podía convertirse en una “preocupación de primer orden” por su “capacidad para dañar nuestros intereses” en el exterior. Así, durante los años siguientes la diplomacia británica exhibió moderación para evitar que un franquismo cada vez más acorralado internacionalmente reactivase una nueva ofensiva por Gibraltar que pudiese “deteriorar aún más” un ya de por sí abonado “clima de opinión general desfavorable dentro de la ONU” a las posiciones británicas bajo el contexto de los problemáticos procesos de independencia en África. No extraña, por tanto, que Londres dejase atrás las denuncias de los años sesenta sobre el carácter autoritario y represor del régimen español y desde inicios de los setenta optase por no incomodar al suspicaz dictador, para así “sacar fuera de las noticias”, “desactivar y distender”, cualquier “situación peligrosa” que pudiera producirse a cuenta de La Roca¹².

Como era de esperar, el abandono de posturas beligerantes por parte británica fue bienvenido por las autoridades del régimen. En señal de buena fe, desde el Palacio de Santa Cruz se hizo saber a sus homólogos en Londres la voluntad española de dejar el asunto de Gibraltar “reducido al nivel mínimo, sin permitir que produzca fricciones sobre las relaciones generales”. En consecuencia, entre 1969 y 1974 las relaciones anglo-españolas mejoraron sensiblemente y se inscribieron en un “nuevo clima” o fase de distensión entre ambos países. La embajada británica en Madrid informó del inicio de una “nueva y satisfactoria fase de lenta pero continua mejoría” en el campo bilateral y el embajador Russell señaló aliviado que los “malos viejos años de Castiella ahora parecen estar muy distantes”. De hecho, aunque, en opinión del embajador, la “sombra proyectada por la Roca” siguió condicionando “todo el espectro” de los intercambios diplomáticos entre España y Gran Bretaña, el problema se mantuvo “desconectado”

¹² *Anglo-Spanish Relations and Gibraltar. Steering Brief, 25-3-1971. Planning Committee. PRO. NA. FCO 49/334.*

durante la primera mitad de los setenta, desapareciendo la “amenaza cotidiana de explosión inminente” que había caracterizado el estado de las relaciones bilaterales durante los años anteriores¹³.

La mejora de las relaciones bilaterales también se vio facilitada por el ascenso al gobierno británico del Partido Conservador en junio de 1970. Una vez concluida la etapa del aislamiento –en el que Gran Bretaña jugó un papel principal- e iniciada la parcial rehabilitación internacional de la dictadura, los ejecutivos *tories* habían sido desde los años cincuenta tradicionalmente más benevolentes con el franquismo que sus contrarios laboristas. La misma línea condescendiente de sus predecesores conservadores fue seguida por el recién elegido gabinete de Edward Heath, cuyo embajador en tierras españolas consideraba en 1971 estar “lo bastante lejos de las pasiones de la Guerra Civil” como para desarrollar una política más pragmática y colaboradora con España, algo –en su opinión- “difícil” de llevar para un “gobierno laborista”, pero “claramente” más digerible para “un gobierno conservador”¹⁴. Además de las mencionadas prioridades políticas sobre Gibraltar, el entendimiento de la administración conservadora con el franquismo vino dado por las necesidades geoestratégicas del bloque occidental en un marco de tensión y competencia bipolar, crisis económica internacional, cuestionamiento del modelo capitalista, protestas obreras y revueltas estudiantiles, descontento social con el sistema de democracia liberal, etcétera.

Bajo este contexto internacional de pesimismo y desgaste del “modelo occidental”, la celebración de los juicios de Burgos a finales de 1970 exhibió ante las miradas procedentes de Londres “la crisis política más seria habida en España desde la Guerra Civil”. Desde comienzos de los setenta se hizo cada vez más patente la ineficacia de las anquilosadas estructuras franquistas para, en palabras de la embajada británica, “satisfacer las aspiraciones populares y al mismo tiempo mantener el control sobre los trabajadores, los estudiantes, los intelectuales y los grupos minoritarios”¹⁵. Esta situación de creciente malestar y conflictividad social en España, en conexión con un tumultuoso y agitado ambiente internacional, hizo aún más “complicado preveer” para los observadores extranjeros el “futuro político” de un país, como España, “crecientemente descontento con el presente sistema de gobierno”. Así, la incierta

¹³ Annual Review of Spain, 1972. PRO. NA. FCO 9/ 1589

¹⁴ *Gibraltar: The View from Madrid*, 18-2-1971. Despatch 4/1: Rusell to Douglas Home. PRO. NA. FCO 49/334.

¹⁵ *Burgos Trial*. 17-12-1970. Activities of Basque Nationalist Movement in Spain. NA. FCO 9/1280.

situación política española, unida al confuso e inquieto panorama internacional, hicieron que los criterios de defensa y estabilidad geopolítica pesasen más en la relación del Reino Unido, y de otras potencias occidentales, con el franquismo que la promoción de los ideales democráticos. Más aún si se tiene en cuenta que si bien España disponía de un significativo papel en el sistema de seguridad occidental gracias a su “posición estratégica destacable” en el “flanco débil de la OTAN”, éste creció tras la pérdida en 1969 de la base americana de Wheelus en Libia y el aumento de la presencia naval soviética en la cuenca mediterránea.

El provenir problemático e incierto de un régimen que hasta entonces había sido el firme *centinela de Occidente* provocó una cierta “incertidumbre” en las administraciones conservadoras a ambos lados del Atlántico. Ante el agotamiento de la dictadura en España éstas comenzaron a temer que eventuales alteraciones del status quo doméstico pudiesen tener incidencias perturbadoras sobre el equilibrio en el “campo de la defensa”¹⁶. Sobre todo porque, como ya se ha dicho, el desgaste del régimen franquista fue acompañado por el resurgir de movimientos de oposición que, liderados por los comunistas, fueron contemplados por los gobiernos occidentales como un desafío en términos de seguridad al impugnar, como en otras partes del Sur de Europa donde el antiamericanismo y el antiatlantismo cobró mucha fuerza entre la izquierda, la orientación de la política exterior y demandar una renegociación de la posición española en el sistema de alianzas. Por este motivo en el otoño de 1971 el FO expresó sus temores al advertir que el “rígido anticomunismo” expresado por el régimen franquista y su compromiso con los “vínculos de defensa occidental”, que tan bien habían servido a los intereses geoestratégicos occidentales, podrían saltar por los aires si la tensión social y el agotamiento de la dictadura provocaban un impetuoso y radical “cambio de régimen en Madrid” que llegase a facilitar unas “relaciones más cordiales entre España y la Unión Soviética”¹⁷.

Las potencias occidentales, incluso la administración norteamericana, siempre marcaron ciertas distancias con la dictadura, a pesar de la panoplia de intereses que imponían un entendimiento por conveniencia con el régimen, y consideraron favorable un futuro restablecimiento democrático tras la muerte de Franco¹⁸. Sin embargo, las

¹⁶ *Anglo-Spanish Relations and Gibraltar. Steering Brief, 25-3-1971*. Planning Committee. PRO. NA. FCO 49/334.

¹⁷ *Planning Paper on Spain, 27-9-1971*. Planning Committee. PRO. NA. FCO 49/334

¹⁸ Lorenzo Delgado, “¿El “amigo americano”? España y Estados Unidos durante el franquismo” en *Studia Histórica*, 21, 2003, p. 233.

sombras que proyectaba a principios de los setenta un incierto cambio político interno sobre el sistema de alianzas y el ordenamiento socioeconómico desaconsejaron la promoción democrática en España por parte de los actores gubernamentales¹⁹. Este fue el caso del gabinete británico, cuyo servicio exterior percibió una democratización en España a la altura de 1970 como una especie de experimento incierto ya que “cuando una forma de gobierno que ha prevalecido durante cuarenta años cambia, existe el riesgo de que el régimen sucesor se deslice irrevocablemente hacia la posición opuesta”²⁰. De este modo, la problemática eliminación de una longeva dictadura, con sus temibles y delicadas implicaciones, no fue necesariamente congruente con los “intereses políticos generales” de Gran Bretaña y de otras potencias muy interesadas en que España permaneciese “estable y sin violentas oscilaciones a derecha o izquierda”²¹. A diferencia de una aventurada democratización de consecuencias imprevisibles, que entrañaba peligros potenciales para el equilibrio geopolítico regional, la dictadura franquista representaba, por el contrario, una garantía de seguridad para el gobierno británico. Si la primera implicaba una arriesgada redefinición de la identidad nacional y de la orientación política exterior del país, la segunda -la permanencia de Franco en el poder- aseguraba, en opinión de los estrategas en Whitehall, “nuestros planes para contener la amenaza naval soviética”²².

Para conjurar dicha amenaza, preservar el balance de poder en la zona y salvaguardar los vínculos defensivos en el borde mediterráneo, objetivos compartidos con la administración republicana de Nixon al otro lado del océano²³, el gabinete de Edward Heath consideró adecuado minimizar la crítica externa contra la dictadura. En su opinión, el desmesurado reproche internacional en denuncia del franquismo únicamente debilitaría la contribución al sistema de seguridad occidental de un régimen ya de por sí “potencialmente expuesto a la subversión comunista” en el interior y a “la penetración soviética en el área mediterránea en el exterior”²⁴. Bajo este planteamiento, en el que la *realpolitik* se impuso sobre consideraciones de otro tipo, el ejecutivo

¹⁹ John C. Pevehouse, “Democracy from the Outside-In? International Organizations and democratization” en *International Organization*, vol. 56, 3, 2002, p. 523

²⁰ Laurence Whitehead, “Three International Dimensions of Democratization” en Laurence Whitehead (ed.): *The International Dimension of Democratization*. Oxford, OUP, 1996, pp. 17-18.

²¹ Citado en Carolina Labarta, op.cit, p. 88.

²² *Gibraltar: the view from Madrid, 18-2-1971*. Planning Committee. PRO. NA. FCO 49/334.

²³ Alfred Tovias, “US policy towards democratic transition in Southern Europe” en Geoffrey Pridham, *Encouraging Democracy: The International Context of Regimen Transition in Southern Europe*. Leicester, Leicester University Press, 1991, p. 177.

²⁴ *British Policy Towards Spain up to 1985*. Planning Committee. PRO. NA. FCO 49/334.

conservador creyó que, más que condenar la existencia del franquismo, “los países occidentales quizás debían desarrollar un mayor interés” y establecer vínculos más estrechos con el “régimen español si la flota soviética continúa creciendo en el Mediterráneo, y si las instalaciones militares para la defensa occidental en otras partes del flanco sur se hacen más difícilmente utilizables”. Con este propósito el ejecutivo *tory* decidió desde 1970 reemprender la colaboración militar con España que ya habían cultivado entre 1955 y 1964 los gabinetes conservadores de Eden, McMillan y Douglas-Home. Una cooperación interrumpida, entre 1964 y 1970, con la llegada de los laboristas a Downing Street y su negativa a comercializar equipamientos militares con regímenes autoritarios. De hecho, una de las pocas diferencias en la política hacia España entre laboristas y conservadores fue que tanto al frente del ejecutivo como en la oposición los primeros censuraron esta clase de comercio con el franquismo por el “posible uso de dichas armas para actos de represión interna”²⁵.

Salvedad que no fue tenida en cuenta por el *premier* Heath tras ser elegido en 1970 ya que el mantenimiento de la península dentro del sistema de defensa occidental ante la “penetración soviética en el Mar Mediterráneo y en el litoral norteafricano” planteaba, a su juicio, la “necesidad futura de mejorar la cooperación anglo-española en el terreno militar y político”. Lo que se tradujo en la reapertura de la venta de armamento y de los ejercicios navales conjuntos con la España de Franco, aunque según una encuesta en 1973 el 53 por 100 de la opinión pública británica se oponía a tales prácticas. Entre las razones esgrimidas por el gobierno para justificar su posición se encontraron aquellas relacionadas con el crónico debilitamiento de la economía inglesa, y de la disminución de su industria armamentística, que hizo de la exportación un objetivo primordial de la agenda exterior²⁶. Esta necesidad de contrapesar el deficitario balance de pagos llevó al gobierno de Heath a entenderse con el ejército español. Una concordia que permitió a los ingleses aprovechar el impulso presupuestario decretado por el ministro Díaz-Benjumea para la modernización de las fuerzas armadas así como salvaguardar la buena “sintonía con unos Estados Unidos” favorables a tales negocios con una dictadura aliada²⁷.

Incluso como ya hicieran otras administraciones conservadoras con anterioridad en los años cincuenta, el gabinete de Heath, en sintonía con los norteamericanos,

²⁵ *Relations with Spain*. 24 de Julio de 1974. Relations between Spain and the United Kingdom. NA. FCO 9/2094.

²⁶ Arthur Cyr, Ob.Cit., 24.

²⁷ *Memorandum*. Relations between Spain and the United Kingdom. NA. FCO 9/2094

alemanes y franceses, vio con buenos ojos la entrada de España en la OTAN puesto que “su posición geográfica es estratégicamente importante” y los británicos no querían “dar facilidades a los rusos”. Sin embargo, el gobierno británico nunca apoyó formalmente el ingreso español en la Alianza por dos razones. Por una parte, porque de producirse dicha vinculación la “anomalía de Gibraltar destacaría demasiado como para preservar la situación de La Roca tal y como está hoy en día”. Si bien en algunos momentos se barajó la idea de “negociar un posible vínculo de España con la OTAN a cambio del compromiso español a levantar las restricciones sobre Gibraltar”. Por otra, porque el beneplácito gubernamental a la participación española en la OTAN podía desatar fuertes reacciones en contra entre la opinión pública inglesa. Ya desde décadas anteriores los ejecutivos conservadores proclives a una mayor presencia española en las estructuras defensivas occidentales habían advertido el rechazo social y parlamentario que tal posibilidad levantaba. No en vano, según algunas encuestas, la mayoría de los entrevistados en el Reino Unido durante los años sesenta se oponían a la participación española en la OTAN. Por lo que no extraña que las sucesivas ofensivas diplomáticas estadounidenses a favor del ingreso español en esta organización fuesen desechadas desde Londres ante el “profundo sentimiento popular que hay en este país contra el presente régimen en España”²⁸.

Negativa que al fin y al cabo señaló el repudio que la dictadura franquista levantó entre la ciudadanía inglesa y de otros países del entorno. Si, como se puede apreciar en el caso británico, algunos gobiernos occidentales primaron un acercamiento a la cuestión española en términos principalmente comerciales y geoestratégicos, la opinión pública internacional lo hizo en clave política dadas las “amargas memorias del pasado” que establecieron una línea recta entre la dictadura franquista y el fascismo. Al franquismo nunca le abandonaron sus pecados originales y aún en los años setenta la pasada experiencia directa del fascismo hizo que un amplio espectro de corrientes de opinión europeas abominaran de su existencia²⁹. Desde la inmediata posguerra las sociedades democráticas europeas no percibieron, con los posibles efectos electorales sobre las actuaciones de sus gobiernos, al régimen de Franco como a un aliado fiable sino como una repudiable, por su pasado cercano al totalitarismo, amenaza contra las

²⁸ *Visit of the Prime Minister to Washington. Background Notice.* Brief No 7. 7-5-1975. Spain and NATO. PRO. NA. FCO 9/2322.

²⁹ Laurence Whitehead, “Aspectos internacionales de la democratización” en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, Volumen 3, 1988, p. 72.

libertades alcanzadas tras la traumática experiencia fascista. En Gran Bretaña el rechazo social del franquismo quedó principalmente articulado a través del Partido Laborista, del Trade Union Congress, del Comité de Defensa de los Demócratas Españoles y de Amnistía Internacional, entre otras agrupaciones de la sociedad civil cuya labor contribuyó decisivamente en la negación de la total legitimidad externa del régimen franquista³⁰.

Por otro lado, a pesar de las profundas transformaciones socioeconómicas y de los esfuerzos propagandísticos del régimen, durante los años sesenta y setenta España, como Portugal, siguió siendo vista por las potencias occidentales, como la “periferia retrógrada” o el “patio trasero” de la Europa comunitaria. En otras palabras, ambos países mantuvieron su estampa como anacronismos o contrapuntos a la sociedad “liberal”, “pluralista”, “secular” y “democrática” representada por el mundo occidental³¹. Este tipo de percepciones, no exentas de prejuicios históricos, siempre estuvieron muy presentes en los posicionamientos internacionales hacia la España del tardofranquismo. En el caso tanto de británicos, como de norteamericanos o alemanes, los tradicionales estereotipos contruidos a través de la *Leyenda Negra* sirvieron para alimentar, a la vez que justificar, actitudes poco exigentes con la dictadura. Bajo este tipo de argumentaciones el embajador inglés fue contrario a la marginación y el repudio internacional del régimen por provocar tensiones y maximalismos innecesarios en “un país de violencia, de machismo, pundonor y *viva la muerte*”³². De esta forma, para no avivar los tradicionales bandazos hispánicos entre la “anarquía” y el “absolutismo”, el “caos” y el “orden”, el gobierno británico abogó por una posición discreta, habitualmente traducida en la ausencia de toda crítica hacia la dictadura franquista.

Así ocurrió con motivo de la celebración de los juicios de Burgos en diciembre de 1970. Estos consejos militares contra dieciséis acusados de pertenecer a ETA, además de ser fuertemente contestados en España, evocaron una “generalizada y violenta hostilidad en el exterior” entre la ciudadanía y los medios europeos contra la dictadura franquista³³. Sin embargo, el gobierno de Su Majestad, como otros ejecutivos y grupos conservadores y centristas del continente, prefirió “abstenerse de intervenir” en favor de los procesados, ya que –según las explicaciones oficiales- la excesiva presión

³⁰ Pilar Ortuño: *Los socialistas europeos y la transición española*. Madrid, Marcial Pons Historia, 2005, p. 29.

³¹ Howard J. Wiarda, *The transition to democracy in Spain and Portugal*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988, p. 23.

³² Internal situation of Spain, 5-1-1974. British Embassy, Madrid. PRO. NA. FCO 9/2085.

³³ Annual Review of Spain, 1970. PRO. NA. FCO 9/1451

exterior podía acarrear efectos contraproducentes al, por una parte, exacerbar las tensiones internas en España y, por otra, provocar el repliegue nacionalista de un régimen cada vez más acorralado por los ataques externos. Para el gobierno británico los nulos resultados –en términos de liberalización interna- conseguidos por el ostracismo internacional impuesto sobre la dictadura franquista al final de la Segunda Guerra Mundial fueron reflejo de la inoperancia de este tipo de medidas. Más aconsejable en su opinión –en una línea parecida a la de alemanes, franceses y americanos- sería la de evitar “todo lo que prolongue la alienación de España de la tendencia general de la Europa moderna”, por constituir dicha separación “una desventaja para todos nosotros”. Por lo que desde medios oficiales británicos se abogó por un acercamiento al régimen con la esperanza de que el fomento de intercambios de todo tipo con la dictadura, además de consolidar el modelo de mercado y promover la apertura de la expansiva economía española a las inversiones foráneas, dinamizase las transformaciones sociales y económicas que fueran sedimentando el terreno para una transición moderada y pacífica una vez muerto Franco³⁴.

Pero el periodo de aproximación entre España y Gran Bretaña no fue muy duradero. En realidad, los diferentes intereses que aconsejaron el entendimiento mutuo estuvieron subordinados a la cuestión de Gibraltar. Por eso cuando este asunto volvió a “calentarse” desde principios de 1973 aparecieron claros signos de distanciamiento. Para el gobierno británico el inicio del anteriormente mencionado “nuevo clima” y la reanudación de las conversaciones sobre Gibraltar representaban una oportunidad para congelar el conflicto y mantener el *status quo* sobre La Roca. Con el fin de suavizar las relaciones bilaterales Gran Bretaña había aceptado la proposición española de “pensar juntos” una salida para este espinoso problema, pero sin la intención real de modificar sus posiciones en cuanto a la soberanía del Peñón. Por el contrario, para el equipo de López Bravo el acercamiento de posiciones desde 1970 marcó el inicio de un ambiente positivo para llegar a una solución definitiva que satisficiera las pretensiones españolas. Así, una vez fracasadas las conversaciones de Londres en mayo de 1973, el gobierno español comprendió, tras siete rondas de encuentros sin avances, que el Reino Unido no tenía intención de descolonizar Gibraltar. Como resultado del enésimo desencuentro entre ambas partes, las negociaciones se suspendieron y las relaciones comenzaron a enfriarse para retrotraerse a una situación parecida a la de los años sesenta. Finalmente,

³⁴Antonio Niño, “50 años de relaciones entre España y Estados Unidos”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003, p. 22.

decir que la ausencia de logros positivos sobre Gibraltar fue una de las causas que provocaron la salida de López Bravo del Ministerio de Asuntos Exteriores poco después, terminando así una etapa en la que los vínculos anglo-españoles estuvieron muy cerca de la normalización. A partir de entonces se inauguró una nueva fase en las relaciones entre ambos países que coincidió con la crisis final del franquismo, manifestada en su faceta exterior por las críticas y el ostracismo internacional agravado por el repliegue represivo del régimen, y el recambio al frente del gobierno inglés en 1974³⁵.

2. EL GOBIERNO LABORISTA ANTE EL FINAL DEL FRANQUISMO (1974-1977).

En marzo de 1974 el laborista Harold Wilson retornó como presidente al número 10 de Downing Street tras su victoria en las elecciones de aquel año. El relevo gubernamental llevó consigo una leve modificación en el tono de la anterior política exterior británica hacia España. No obstante, aunque su antecesor conservador mostró un menor escrúpulo democrático en tratar con la dictadura, no se puede afirmar que el ascenso laborista al poder supusiese una ruptura en las actitudes oficiales británicas frente al régimen franquista. En este sentido el gabinete de Wilson siguió favoreciendo cierta “cortesía diplomática” con la dictadura con el fin de “mantener la temperatura baja” en cuanto a Gibraltar y “limitar los efectos de este problema sobre nuestros propios intereses generales”³⁶. Por lo que se puede decir que más bien existió cierta continuidad entre las administraciones conservadora y laborista - marcada por la tradicional moderación, gradualismo y ambigüedad que caracterizaron la política exterior británica durante la segunda mitad del siglo XX- con el objetivo de evitar cualquier implicación comprometedora en los asuntos domésticos españoles que perjudicase las prioridades comerciales, estratégicas y políticas británicas en la península.

Aun así, a partir de 1974 las consideraciones ideológicas adquirieron un mayor peso en las relaciones con la España de la dictadura. Esto fue debido en buena medida a la presión, en demanda de una actitud más beligerante con el régimen franquista, a la que se vio expuesta la administración Wilson desde su izquierda por parte de las bases

³⁵ Carolina Labarta, Ob.Cit., pp. 103-104.

³⁶ Relations between Spain and the United Kingdom. NA. FCO 9/2094

del Partido Laborista y su brazo sindical. La denuncia de la dictadura y la asistencia a sus detractores por parte del movimiento laborista se insertó en la red de contactos establecida entre la oposición española y los grupos de izquierda de otros países como reflejo de la internacionalización de la resistencia al franquismo³⁷. Una relación que tuvo su origen tiempo atrás en el apoyo internacional a la causa republicana durante la Guerra Civil, en la que el laborismo tuvo un papel principal, y en la posterior lucha conjunta contra el fascismo³⁸. Entonces, en los años treinta y cuarenta, se fragó una potente tradición de solidaridad entre la izquierda europea y las organizaciones españolas derrotadas por Franco con la ayuda de Hitler y Mussolini en base a una común identificación antifascista, unas posiciones ideológicas similares y una base social semejante. De este modo, el antifranquismo se convirtió en parte de la cultura política antifascista que imprimió una fuerte cohesión ideológica al bloque occidental.

Tras cierto desinterés por la causa del antifranquismo en los años cincuenta debido al ascenso de la Guerra Fría, el movimiento laborista reimpulsó desde finales de esa década su antiguo compromiso con los detractores de la dictadura en España. Años después, en 1975, el presidente Wilson destacó los “vínculos especiales con el PSOE” que el laborismo había mantenido “a lo largo de los años” a través de la Internacional Socialista y otras instituciones. Gracias a la continuidad y empeño de este compromiso, a la altura de los años setenta España seguía siendo uno de los países más “sensibles y delicados para la opinión pública británica”³⁹. España y “su guerra” se mantuvieron presentes en la memoria colectiva de la izquierda británica y europea como un problema inconcluso en forma, como dijo el Olof Palme, de una “conciencia culpable” marcada, primero, por el desamparo oficial de la causa republicana en los años treinta y, posteriormente, por la no intervención de los aliados después de la Segunda Guerra Mundial⁴⁰. Dicha interiorización colectiva del “problema español” como una cuestión pendiente también fue reflejada en las palabras del ministro británico de Empleo, Michael Foot, al señalar que “si hubiésemos cumplido con nuestras obligaciones internacionales en aquellos días [de la Guerra Civil] el horror de estos cuarenta años podría haber sido prevenido”. Así, la necesidad de sufragar aquella deuda moral, de

³⁷ La ayuda exterior a los grupos contrarios al franquismo también fue en parte reflejo de la tendencia a la transnacionalización de la política que ya se dejaba vislumbrar a principios de los setenta. Anthony McGrew, *The Transformation of Democracy*, Cambridge, Open University, 1997, p. 62.

³⁸ Tom Buchanan: *The Spanish Civil War and the British Labour Movement*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

³⁹ *Relations with Spain*. 24 de Julio de 1974. Relations between Spain and the United Kingdom. NA. FCO 9/2094.

⁴⁰ Tom Buchanan, *Britain and the Spanish Civil War*, Cambridge, CUP, 1997.

resolver aquel largo y doloroso asunto, llevó a la izquierda británica a advertir en la crisis del régimen “una segunda oportunidad” ante la cual era necesario “no cometer el mismo error por segunda vez” y apoyar decididamente a los defensores de la democracia en España⁴¹.

Por otro lado, muchas personalidades con influencia social y política en la Europa occidental de los años setenta -líderes de partidos de izquierdas que solos o en coalición gobernaban en seis de los nueve países de la CEE y que tenían una fuerte presencia en las instituciones europeas- habían batallado en la Guerra Civil española en favor de la Segunda República. Algunos de los ejemplos más significativos a este respecto fueron los de Willy Brandt, canciller alemán entre 1969 y 1974 o Pietro Nenni, ministro de Asuntos Exteriores italiano en 1968 y candidato a la presidencia en 1970. En el caso del Reino Unido, en palabras del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Jim Callaghan, la “guerra civil española había sido una experiencia traumática para la generación de británicos que ahora se encontraba al frente del poder político”. Éstos, como acusó la prensa derechista de las islas, “nunca habían podido perdonar a Franco por haber derrotado al comunismo”. Entre ellos cuadros dirigentes del movimiento laborista como, por citar sólo un par de ejemplos, Jack Jones, cabeza del Transport and General Workers Union entre 1969 y 1978 o Len Murray, secretario general del TUC entre 1973 y 1984. Líderes para los que mientras existiese la dictadura España continuaría encarnando, como apuntó un representante del International Mineworkers, “más una emoción que un país”⁴². No es de extrañar entonces que la presencia de estos antiguos brigadistas al frente de un movimiento laborista cuyo partido ocupaba el gobierno reforzase en medios oficiales la “hostilidad, duda y sospecha sobre el gobierno español” hasta que no muriese Franco y se produjese un verdadero cambio democrático.

El gobierno de Harold Wilson elegido en 1974 no pudo abstraerse al repudio que la dictadura franquista generaba entre influyentes sectores del laborismo. Así, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores expresó en la Cámara de los Comunes “nuestro deseo de ayudar al pueblo español a conseguir una sociedad democrática en su país”. Para ello en el verano de 1974 el gobierno decidió que “no debe ser ofrecido ningún apoyo, y si es necesario ejercer una resistencia discreta, a la promoción de vínculos institucionales, aunque modestos, entre España y la OTAN”. Asimismo el

⁴¹ *Sunday Times*, 15-2-1976.

⁴² *Visit of Prominent British Trade Unionist to Spain*. 12-12-1977. Labour Affairs and Trade Unions in Spain. PRO. NA. FCO 9/2666.

ejecutivo acordó realizar una sutil oposición a unas “relaciones más cercanas entre la CEE y España mientras que el régimen actual permanezca en el poder”. Estas medidas en favor de la promoción democrática en España, no obstante, no dejaron de ser uno, y ni siquiera el más importante, entre los varios objetivos de una política exterior británica reluctante a “tensar las relaciones políticas” o a “eliminar los vínculos sociales y comerciales” con la dictadura si ello iba en detrimento de los intereses británicos en la península ibérica⁴³. En realidad, la posición oficial del gabinete de Harold Wilson no descuidó las buenas relaciones con la dictadura mientras que hizo recaer las tareas de apoyo a la oposición democrática y de crítica al régimen franquista sobre el movimiento político y sindical laborista. En este sentido, se puede decir que el gobierno siempre tendió a situarse en una postura intermedia entre la habitual benevolencia con el franquismo de sus predecesores conservadores y la abierta hostilidad exhibida por el movimiento laborista.

Esta posición gubernamental en más de una ocasión generó roces y tensiones con sus bases políticas y sindicales, generalmente demandantes de una actitud oficial más firme contra la dictadura en España. Así ocurrió con motivo de las sentencias a muerte de once militantes de ETA y del FRAP en septiembre de 1975. Ante el revuelo y el generalizado rechazo internacional levantado por tales condenas el gobierno de Londres se abstuvo inicialmente de realizar cualquier pronunciamiento público ya que “nuestras responsabilidades en Gibraltar, y las dificultades que ello genera en las relaciones con la dictadura” obligaban al ejecutivo a ser especialmente prudente en esta cuestión. Dicha precaución -en contraste con las peticiones públicas de perdón del Parlamento Europeo, del Consejo de Europa, del Papa Pablo VI o del propio Breznev- estuvo en buena medida motivada por el inicio el día 9 de ese mismo mes de una ronda de conversaciones anglo-españolas sobre Gibraltar. Así, la necesidad de “mantener la temperatura de este problema tan baja como sea posible”, no aconsejaba, en opinión del FO, realizar una “fuerte protesta” o ejercer una “presión excesiva” que “difícilmente mejoraría las relaciones con España” y podría “dificultar y hacer fracasar las conversaciones” sobre el Peñón⁴⁴.

Las prioridades e intereses nacionales a veces tropezaron con las demandas de la sociedad civil. La indignada presión de numerosos comités locales del Partido Laborista

⁴³ *Internal Situation (General and Administration. Including Execution of Basques)*. 1975. PRO. NA. FCO9/2321.

⁴⁴ *Appeal for Clemency for Sr Garmendia and Sr. Otaegui*. 10-9-1975. Internal Situation (Trial of Basques). Part A. NA. FO 9/2319.

(en Birkenhead, Bristol, Bury, Radcliffe, Brent North, Tooting, etcétera) y secciones del Trade Unions Congress, del Comité de Defensa de los Demócratas Españoles, de Amnistía Internacional, de asociaciones universitarias –como la Liberal Society of the City University Union, de grupos civiles pro-derechos humanos, de parlamentarios, etcétera, consiguió variar un ápice la actitud oficial. Desde estos sectores se urgió una y otra vez al gobierno a “usar toda su influencia para intentar parar al régimen español en la ejecución de los once presuntos terroristas” condenados a muerte en unos “juicios que fueron una pantomima de justicia”. En respuesta, para evitar las críticas internas, el ejecutivo de Wilson activó prudentes y discretos contactos diplomáticos sustanciados en la entrevista del Secretario de Asuntos Exteriores, Jim Callaghan, con el ministro español Pedro Cortina y del subsecretario de Asuntos Exteriores, Sir Thomas Brimelow, con el embajador español Fraga. En dichas conversaciones los representantes británicos se limitaron a sugerir “en unos términos moderados [...] ya que apreciamos la delicadeza del problema” un trato humanitario para los condenados.

Ni éstos ni otros muchos contactos diplomáticos funcionaron. Franco desoyó el torrente de peticiones internacionales en favor de la clemencia y el 27 de septiembre de 1975 tuvo lugar la ejecución de cinco miembros de ETA y del FRAP. Los fusilamientos en España tuvieron un doble efecto en la política interna británica. Por una parte, aunque sin llegar a los niveles de repulsa pública alcanzados en otros lugares de Europa, desataron manifestaciones y diferentes actos de protestas (envío de telegramas, asaltos, boicots, etcétera) contra la represión franquista organizados por fuerzas políticas, sindicales y sociales del Reino Unido. Por otra, los últimos ajusticiamientos del franquismo profundizaron las disensiones entre el gabinete y un movimiento laborista que cada vez pidió con más insistencia la “presión máxima sobre el régimen español” y que vio en la prudencia oficial un “rechazo cínico de las opiniones de la totalidad del partido”⁴⁵. Por su parte, el gobierno, pidió al movimiento laborista una actitud más realista, una “perspectiva con miras al futuro” y sin intoxicar por las “experiencias de los años treinta”, ya que un acercamiento a la cuestión española “*del todo a nada*” podría “provocar un final peligroso”. En resumen, el gobierno británico intentó, en desacuerdo con su brazo sociopolítico y sindical, soslayar la crítica frontal desde afuera por dos razones. Por una porque podría provocar la radicalización de la situación interna. En palabras del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, la cuestión de las

⁴⁵*Press Statement*. 2-2-1976. Labour Affairs and Trade Unions in Spain. NA. FCO 9/2439.

ejecuciones “debe de ser tratada fundamentalmente por el pueblo español, por lo que debemos guardarnos de intervenir en los asuntos internos o de contribuir a una polarización de la política española con el consiguiente riesgo de la guerra civil”⁴⁶. Por otra parte porque existía la posibilidad de atizar una reacción patriótica y antieuropea, como en los años cuarenta, entre la opinión pública española que alejase más al país del resto de Europa. Por lo que, para fundir el futuro de España con el de la Europa occidental, el gobierno inglés creyó más conveniente desatender las demandas de la izquierda, aún a causa de sufrir duras críticas, en favor del boicot comercial y negarse a “romper todos los lazos diplomáticos” con España ya que eso “nos privaría de conseguir” una mayor influencia sobre el panorama político del posfranquismo⁴⁷.

La aplicación de las penas de muerte provocó la protesta oficial de diecinueve gobiernos -incluyendo al Vaticano, a la Comisión Europea y al Consejo de Europa- y la retirada de quince embajadores, entre ellos todos los de los estados miembros de la CEE, a excepción de Irlanda, que alegó problemas similares de terrorismo en su territorio. Inicialmente el gobierno de las islas vecinas tampoco accedió a retirar al embajador por su extremo cuidado en “no intervenir de forma inaceptable en los asuntos internos de otros”. Desde Londres se consideró que con medidas de este tipo la “respuesta occidental en general a las ejecuciones” podía “traspasar un cierto punto en su duración e intensidad” con el peligro implícito de “perjudicar nuestros propios intereses en juego” en la península ibérica⁴⁸. Más aún cuando, coincidiendo con las últimas ejecuciones del franquismo, “denuncias de torturas y malos tratos en Irlanda del Norte” aparecieron “de vez en cuando en la prensa irlandesa”. El propio embajador en Londres, Manuel Fraga, advirtió que, en el caso de injerencia en sus asuntos domésticos, el “gobierno español se podría sentir tentado a expresar opiniones sobre una cuestión interna del Reino Unido, por ejemplo sobre Irlanda del Norte”. Teniendo en cuenta amenazas de este tipo la delegación británica en la ONU tuvo un papel muy discreto en el debate sobre la represión y los derechos humanos en España para evitar el “riesgo de provocar respuestas contraproducentes relacionadas con Gibraltar e Irlanda del Norte”⁴⁹. Pero finalmente el gobierno británico, ante la decisión de la mayoría de sus socios comunitarios en favor de la retirada y ante la “firme reacción pública” contra

⁴⁶ Citado en Pilar Ortuño: Ob.Cit, p. 137.

⁴⁷ Internal Situation (Trial of Basques). Part A. NA. FO 9/2319.

⁴⁸ *Withdrawal of Our Ambassador in Madrid*. Octubre de 1975. Internal Situation. NA. FCO 9/2320.

⁴⁹ *Internal Situation (General and Administration. Including Execution of Basques)*. 1975. PRO. NA. FCO9/2321.

los sucesos en España, tuvo que cambiar puntualmente su medrosa estrategia. Las razones de legitimidad doméstica y de prestigio internacional obligaron a llamar al embajador Wiggins a Londres⁵⁰.

En cualquier caso, los servicios exteriores de Gran Bretaña siempre intentaron “tener un cuidado extremo en no estar a la cabeza de movimientos mayores contra España”. Por eso, al hablar de gestos contra el franquismo, el ejecutivo de Londres siempre creyó imprescindible “concertar nuestras tácticas con los otros Nueve” con el fin de “dejar al gobierno británico menos expuesto”, diluir su posición en un segundo plano dentro de un frente internacional más amplio y minimizar una posible percepción española de intromisión en sus asuntos internos. Desde esta perspectiva el gobierno de Su Majestad accedió a apoyar la suspensión el 6 de octubre de 1975 de las negociaciones comerciales entre España y la CEE. Aunque el compromiso británico con esta medida duró poco. Apenas dos meses después Londres abogó por retomar las conversaciones con la dictadura, ya que el “Reino Unido tiene un interés económico y comercial directo en una pronta reanudación de las negociaciones” con España⁵¹.

Por lo dicho en páginas anteriores no extraña que mientras que las embajadas francesa, italiana, alemana, holandesa y belga en Madrid fuesen asaeteadas por decenas de misivas en apoyo a Franco, la delegación del Reino Unido únicamente recibiese una carta de rechazo por su proceder durante los fusilamientos. Aún así la moderación británica pareció insuficiente a ojos de sus aliados estadounidenses. Según un informe del FO la “política hacia España bien podría convertirse en una fuente de fricción entre nosotros y los americanos” ya que “nuestra reacción a las ejecuciones les parece innecesariamente fuerte o prolongada”⁵². Menos dura, sin embargo, fue la opinión que sobre la actuación inglesa tuvieron las propias autoridades españolas. Por ejemplo, Nuño Aguirre, vicesecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, contrastó la “inaceptablemente abusiva” respuesta de los dirigentes escandinavos y holandeses a las ejecuciones con el “tipo de criticismo más razonable que había sido realizado por otros gobiernos” como el británico. En opinión del embajador Wiggins, el bajo tono adoptado por su gobierno en esta cuestión contribuyó a que “nuestra capacidad de influenciar a

⁵⁰ Sobre las motivaciones en busca de legitimación interna y prestigio externo en el ejercicio de la promoción democrática por parte de las grandes potencias véase Richard Bloomfield, “Making the Western Hemisphere Safe for democracy? THE OAS Defense-of-Democracy Regime”, *Washington Quarterly*, 17, 1994, pp. 157-169.

⁵¹ *European Council, Spain and Portugal*, 28-11-1975. Political Cooperation, Spain. PRO. NA. FCO 30/3016.

⁵² *Monthly Meeting on US/UK Relations: Spain*. Anglo/American Talks on Spain. PRO. NA. FCO 9/2323.

las autoridades españolas se haya visto fortalecida” y a que “nuestros intereses materiales se encuentren en menor riesgo” puesto que “existen signos de que el régimen está discriminando económicamente a aquellos países cuyos gobiernos considera que se han extralimitado en sus reacciones” en las últimas semanas⁵³.

En definitiva, como se puede observar, las categorías morales utilizadas por el gobierno británico para contentar a la opinión pública interna chocaron en más de una ocasión con las prioridades de la *Realpolitik*, directoras éstas últimas de la acción exterior frente a la dictadura franquista. La necesidad de mantener congelado el problema de Gibraltar, de no perjudicar los intereses comerciales británicos en España, de eludir las críticas conservadoras, de mantener la buena sintonía con la administración estadounidense y de no atraer la atención internacional sobre el problema en Irlanda del Norte, ejerció una influencia moderadora sobre la posición oficial británica. Únicamente la presión de la izquierda laborista y de otras organizaciones de la sociedad civil y la necesidad de preservar una buena imagen internacional llevaron al gobierno británico a apoyar ciertas medidas, como la retirada del embajador o la suspensión de las negociaciones con la CEE, contra la dictadura franquista durante los últimos meses de 1975.

3. LA OPCIÓN BRITÁNICA ANTE EL CAMBIO POLÍTICO EN ESPAÑA.

La creciente inestabilidad en la franja meridional del continente hizo que la evolución política en España y la orientación exterior del país se convirtiesen en una seria preocupación para las potencias occidentales. Muy especialmente cuando, desde abril de 1974, la Revolución de los Claveles en el próximo Portugal llevó al mundo occidental, en palabras del embajador británico en Lisboa, a “contemplar con aprensión la interacción de los sucesos en Portugal y en España” que afectase los alineamientos estratégicos en la península⁵⁴. Bajo un contexto mediterráneo agitado, la muerte de Carrero en diciembre de 1973, el agravamiento en el estado de salud de Franco en el verano de 1974 y la “creciente incertidumbre sobre el futuro tanto económico como político de España” llevaron al embajador inglés en Madrid a sugerir a su gobierno un

⁵³ *Internal Situation (General and Administration. Including Execution of Basques)*. 1975. PRO. NA. FCO9/2321.

⁵⁴ Keith Hamilton y Patrick Salmon (eds.): *Documents on British Policy Overseas. The Southern Flank in Crisis, 1973-1976*. Series III, Volumen V. Londres, Whitehall, History Publishing,

apoyo activo a la promoción de una democracia liberal en España como herramienta de contención contra el contagio revolucionario⁵⁵.

Para las autoridades inglesas un cambio radical era “menos probable en España que en Portugal”. Básicamente porque el franquismo no contendía ni con el problema colonial ni con el descontento militar. Aún así dicha posibilidad, como se pone de manifiesto en la introducción de este libro, no era del todo desechable en el volátil tablero español de mediados de los setenta, con una dictadura progresivamente debilitada y una oposición, liderada por el PCE, cada vez más potente y unida. De hecho, el ascenso de un antifrquismo con un fuerte componente antiatlantista preocupó a las potencias occidentales porque, con el ejemplo griego bien reciente, en un futuro cercano “un gobierno socialdemócrata en España o, a *fortiori*, uno más a la izquierda” no quisieran “unirse a la OTAN” y cuestionasen la orientación estratégica del país. Para evadir una evolución política poco deseable en España, el servicio exterior británico, como los del resto de potencias, subordinó los esfuerzos de preventiva promoción democrática a una “agenda de seguridad”, con sus respectivas estrategias de control y moderación, con el fin de conjurar las amenazas de la democratización española sobre el status quo internacional. Como apuntó el gobierno inglés, el “ejercicio de una moderadora influencia” representaba para las potencias occidentales la “mejor y quizás única esperanza para una transición ordenada”. Por eso desde Londres se manifestó la disposición a realizar una “positiva contribución a una satisfactoria evolución de los acontecimientos en España” y sustentar “cualquier movimiento hacia la liberalización o la reforma” para desconectar la aguda conflictividad social en España y esquivar una salida rupturista que podría “precipitar una confrontación entre la derecha y la izquierda”⁵⁶. Para los ingleses la vía pactista era “preferible a los peligros inherentes a una mayor actividad huelguística” ya que, de aumentar la polarización social, la “alternativa es un gobierno con influencia comunista, la confusión política o la continuación casi indefinida de un régimen cuasi-fascista”⁵⁷.

A finales de 1975 el *premier* Wilson expresó al presidente Ford su voluntad de “apoyar en todo lo posible a aquellos españoles que desean que su país se mueva en una dirección liberal y hacia el resto de Europa”. En efecto, la tarea occidental de “promover un progreso” respetuoso con las alianzas de seguridad y el sistema capitalista se centró

⁵⁵ Internal situation of Spain, 1974. PRO. NA. FCO 9/2086.

⁵⁶ *Spain's Political Evolution*. 27 de febrero de 1976. Spain: Internal Political Affairs. NA. FCO 9/2424.

⁵⁷ *NATO Consultation on Spain*. 11-11-1975. Spain and NATO. PRO. NA. FCO 9/2322.

en el fortalecimiento de aquellas fuerzas más receptivas y proclives a estos intereses, en el reforzamiento de aquellos grupos favorables a la negociación con los reformistas para asegurar una salida controlada del régimen. En opinión del ministro Callaghan, era necesario apoyar a los sectores de centro-izquierda y a los aperturistas decididos a “atraer a España dentro del espíritu de la democracia occidental” porque si moderados y evolucionistas fracasaban los comunistas y radicales “pueden rellenar ese vacío”, siendo “una tragedia si España volviese a una dictadura tanto de izquierdas como de derechas”. En definitiva, el gobierno británico, como la mayoría de las principales potencias europeas, apoyó el restablecimiento de la democracia en España siempre que éste fuese canalizado a través de reformas controladas que evitasen cualquier posibilidad de interregno revolucionario a la portuguesa.

El fin del autoritarismo en España y en Portugal se insertó en un doble juego internacional. En el mismo confluyeron las tensiones propias de la Guerra Fría y se ventilaron ciertas cuestiones relacionadas con el equilibrio dentro del propio bloque occidental, donde norteamericanos y europeos desarrollaron diferentes acercamientos sobre la denominada *transición ibérica*⁵⁸. Ante el “futuro político confuso y difícil” en España, marcado por la crisis del régimen y el ascenso de sus detractores, el gobierno inglés, como otros de sus socios europeos, consideró de vital importancia “trabar contactos con aquellos que, tanto desde dentro del sistema presente como desde fuera, posiblemente vayan a jugar algún papel” en el inmediato devenir político español⁵⁹. La diplomacia británica creyó necesario establecer “una amplia gama de contactos para que cuando el cambio político en España” tenga lugar “podamos darles un buen uso”. No en vano, según dicho informe, “nuestra experiencia en Portugal nos ha enseñado las serias desventajas de disponer únicamente de una estrecha gama de contactos con los opositores en el momento en el que los cambios fundamentales tienen lugar”⁶⁰.

Así, para disponer de capacidad de influencia sobre la incierta situación política en España la diplomacia británica defendió que, más allá de los sectores financieros, industriales y comerciales con los que “siempre hemos mantenido una relación cercana”, los ya existentes contactos con miembros de la oposición española debían ser “discretamente intensificados”. En consecuencia, entre 1974 y 1976 aumentaron los

⁵⁸ Encarnación Lemus, “Entre la intervención y la supervisión. Las potencias occidentales ante el cambio político peninsular” en Rafael Quirosa (coord.), *Historia de la transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, p. 372.

⁵⁹ Secretary of State’s Meeting with Dr Kissinger. 12-6-1975. Anglo/American Talks on Spain. PRO. NA. FCO 9/2323.

⁶⁰ Keith Hamilton y Patrick Salmon (eds.); Ob.Cit; p. 577.

encuentros entre diplomáticos británicos y reconocidos miembros de la oposición democrática y semitolerada. Entre ellos se produjeron reuniones con socialistas como Raúl Morodo, Carlos Castellano, Miguel Boyer, Enrique Múgica, Felipe González, Tierno Galván, Enrique Barón, Gregorio Peces Barba; democristianos como Ruiz Giménez; liberales como Fernando Álvarez de Miranda o Joaquín Garrigues Walker; nacionalistas conservadores como Miquel Roca, etcétera. Pero para la oficialidad británica una transición ordenada también requería del respaldo a los reformistas del antiguo régimen ya que, en palabras del embajador Wiggin, “en contraste con hace veinte o incluso diez años uno encuentra a mucha gente en posiciones de autoridad que genuinamente considera que debe de haber una evolución política”. Razón por la que, en su opinión, el “proceso de ampliación de contactos no debe de quedar confinado sólo a la oposición declarada” sino también llegar a aquellas figuras políticas que estaban “trabajando dentro del establishment, particularmente pertenecientes a las generaciones más jóvenes, que pueden ser descritos sin riesgo a equivocarse como opositores *de facto*”. De este modo, la diplomacia británica también comenzó a mantener conversaciones con personajes como Gabriel Cisneros, Pío Cabanillas, Areilza, Fraga, etcétera. Además de establecer unos vínculos más fluidos con personalidades aperturistas del franquismo el gobierno británico también aprobó un acercamiento a los sectores jóvenes y moderados del ejército que “tarde o temprano tendrán que jugar un importante papel bien a través de la acción, la inacción o una mezcla de ambas”⁶¹.

El gobierno de Gran Bretaña contempló con recelo un posible cambio político en España que fortaleciese a los comunistas. Sobre todo porque la existencia de una izquierda en crecimiento, con un fuerte protagonismo del PCE, hizo presagiar una preocupante correlación del voto en unas futuras elecciones. Más aún si se tenía en cuenta el ascenso electoral de los comunistas en Francia y en Italia. Por eso tanto el gobierno inglés como sus socios europeos intentaron evitar un fuerte peso electoral del PCE a través del apoyo a los socialistas, como única opción aceptable que podía competir con los comunistas en el mismo espacio político de la izquierda. En opinión del embajador Wiggin, aunque era “muy deseable mantener buenas relaciones con aquellos que posiblemente sean influyentes cuando los cambios tengan lugar” en

⁶¹ *NATO Consultation on Spain*. 11-11-1975. Spain and NATO. PRO. NA. FCO 9/2322.

España, era imprescindible que el gobierno de Su Majestad “no apoyase a los caballos equivocados de la oposición”⁶².

El gobierno de Londres utilizó su prestigio para otorgar discrecionalmente, en función de sus diversos intereses en España, credenciales de homologación democrática entre los actores internos. A la altura de abril de 1975 el FO era buen sabedor de que los diferentes partidos en España buscaban “apoyo exterior no sólo por la bendición moral y financiera que ello pueda traer consigo en estos momentos, sino también porque el reconocimiento de gobiernos y partidos políticos extranjeros confiere una cierta legitimidad que podría ser muy beneficiosa cuando llegue el día del reparto del pastel electoral”. Así, el laborismo, que había mantenido contactos durante largos años con grupos democristianos, liberales, monárquicos, e incluso con Comisiones Obreras, concentró progresivamente su actividad en España en torno al PSOE. Desde finales de 1974 crecieron las voces dentro del movimiento que, ante la “clara posibilidad de que aparezca” en España “una situación como la de Portugal”, pidieron que el “partido Laborista británico comience a dar a los socialistas españoles un apoyo importante y público”⁶³. Aunque desde Downing Street se animó “a los partidos británicos ingleses para establecer contactos” con sus homólogos liberales y conservadores en la península, los efectos de la Revolución de los Claveles y la influencia del SPD y de la Internacional Socialista contribuyeron decididamente a que el gobierno laborista canalizase buena parte de su ayuda en el nuevo PSOE personificado en la figura de Felipe González⁶⁴. Si bien menor que el suministrado por los socialdemócratas en Alemania, Austria o Suecia, el apoyo laborista al PSOE quedó escenificado en la visita de Felipe González a la tradicional Convención Laborista en Blackpool en octubre de 1976, la presencia de Secretario de Empleo Michael Foot en el Congreso del PSOE en noviembre de 1976 y en la asistencia en noviembre de una delegación del TUC invitada por la UGT. En el campo sindical el laborismo también vio con buenos ojos que la “UGT se convierta en el centro de la actividad sindical en España”, por lo que decidió involucrarse en una campaña para “impulsar a la UGT” y apoyarla “frente al poderoso desafío de las CCOO, de tendencia comunista”. Según *The Times* la opción de la UGT era la preferida por el laborismo y los sindicatos occidentales de corte no comunista, los cuales ya habían ofrecido a finales de 1976 una ayuda de 350.000 libras al sindicato

⁶² *Junta Democrática*. 8 de mayo de 1975. Spain: Internal Political Situation. NA. FCO 9/2314.

⁶³ Citado en Pilar Ortuño, “The Labour Partry, the TUC and Spain, 1959-1977” en *Labour History Review*, vol. 64, 3, 1999, p. 279.

⁶⁴ *NATO Consultation on Spain*. 11-11-1975. Spain and NATO. PRO. NA. FCO 9/2322.

socialista, cuando el total de aportaciones de sus afiliados en España no ascendía a las 30.000 libras.

La estrategia de reforzamiento del PSOE en detrimento de los comunistas también se sustentó en el aislamiento de los segundos. Los comunistas españoles se afanaron por recibir el beneplácito y el apoyo de las potencias occidentales. En abril de 1975 el PCE condenó el intento de los seguidores de Cunhal de crear un partido de corte soviético en Portugal. En julio firmó junto a sus aliados eurocomunistas italianos una declaración conjunta anunciando el abandono de la dictadura del proletariado como fin político y rechazando la tutela de Moscú. Antes, en el mes de marzo, la Junta Democrática fraguada por los comunistas había presentado una declaración ante el Parlamento Europeo en la que reconocía que “las bases democráticas europeas constituyen la única alternativa de futuro para España”. Además, en dicha Junta confluyeron “personalidades respetables”, según la denominación utilizada por el FO, con vínculos con partidos, instituciones y medios de comunicación occidentales, como por ejemplo Rafael Calvo Serer y Enrique Tierno Galván. Éste último viajó a principios de 1975 a Londres, donde –además de defender la opción monárquica en entrevista con la BBC- se reunió con el Ministro de Asuntos Exteriores, al que pidió que la asistencia laborista no sólo se dirigiese al PSOE sino también a la rama socialista del PSP⁶⁵. Sin embargo, la participación del PSP desde el verano de 1974 en la mencionada Junta Democrática redujo el respaldo de socialdemócratas y laboristas a su viejo conocido el profesor Tierno.

En verdad los gobernantes ingleses y el resto de sus socios europeos fueron especialmente reacios a establecer cualquier tipo de colaboración con los comunistas. Por ejemplo, en 1975 el gabinete laborista se mostró dispuesto a “mantener contactos directos virtualmente con cualquiera a excepción de los grupos comunistas o terroristas”. Incluso, con el fin de reducir la influencia y el peso electoral de los comunistas durante el cambio democrático en España, las potencias europeas no vieron con especial desagrado el mantenimiento de la prohibición del PCE. Según un informe confidencial, el rechazo a la legalización de este partido no sólo procedió del ejército y del franquismo más retrógrado, sino también de “muchos otros, incluyendo los americanos y posiblemente algunos gobiernos europeos”. No extraña, por tanto, que las autoridades inglesas respirasen con alivio cuando supieron que “tanto Felipe González

⁶⁵ Enrique Tierno Galván, *Cabos sueltos*, Barcelona, 1981, p. 445.

como Ruiz Jiménez” habían reconocido en conversaciones privadas con diplomáticos de aquel país que “estaban obligados a demandar públicamente la legalización del PCE”, aunque “ellos habían dado a entender, sin decirlo directamente, que lucharían en las elecciones de 1977 incluso si el PCE permanecía prohibido”. Igualmente un alto cargo norteamericano comunicó a su colega británico en julio de 1976 que los democristianos, liberales y socialistas “darían la bienvenida en sus corazones a la negativa por parte del gobierno de no legalizar al Partido Comunista, al menos hasta después de las elecciones. Públicamente ellos tienen que condenarlo, pero lo aceptarían”. Así, ante la posibilidad de quedar excluido del proceso de construcción democrática en España, el PCE abandonó progresivamente durante 1976 su táctica rupturista y se avino a desmovilizar a sus bases y aceptar una salida del franquismo pactada con los sectores evolucionistas de éste.

A lo largo de este capítulo se ha podido apreciar que fueron numerosos los intereses europeos y británicos en particular que confluyeron en la evolución política de España durante los años setenta. Desde aquellos que actuaron guiados por un sentimiento de culpabilidad por el abandono de los demócratas españoles durante la Guerra Civil hasta quienes lo hicieron con el fin de contener el crecimiento del comunismo y salvaguardar la estabilidad geopolítica en la zona. Pero también hubo quienes buscaron influir en el cambio de régimen con el propósito no sólo de favorecer determinadas opciones políticas en detrimento de la ruptura sino también de ocupar una posición relevante bajo el incipiente Estado democrático. El señalado interés de los actores internacionales en establecer lazos con los actores nacionales de la misma familia ideológica estuvo dirigido a asegurar una posición central o de privilegio en el contexto político venidero⁶⁶. Para el gobierno de Su Majestad el cultivo de contactos con grupos políticamente influyentes representó “una inversión de futuro” ya que “nos pondrá en una mejor situación para influir” en la escena española. Sin embargo, los propósitos británicos de fraguar lazos estrechos con aquellos que presumiblemente dirigirían la transición en España encontraron serios obstáculos.

Por un parte, el régimen franquista fue extraordinariamente susceptible, mucho más que en el caso de otros actores europeos a cuenta del litigio gibraltareño, a cualquier vinculación entre el gobierno británico y miembros de la oposición democrática. Por ejemplo, en marzo de 1975, el embajador Fraga exigió al vicesecretario de Asuntos

⁶⁶ J. Carlos Pereira, “El factor internacional en la transición española: La influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales” en *Studia Histórica*, 22, 2004, p. 204.

Exteriores inglés que los encuentros que se estaban produciendo entre la oposición y la embajada británica fuesen restringidos “por el bien de las relaciones anglo-españolas”. Así, para no empeorar dichas relaciones, ni enconar la situación en Gibraltar, el gobierno británico se vio obligado en más de una ocasión a ser especialmente cauto en sus contactos con los grupos adversarios de la dictadura que podían jugar un papel prominente en la transición. Por otra parte, el fuerte rechazo que el franquismo suscitó en amplios sectores de la opinión pública británica dificultó el acercamiento y la atracción de las personalidades aperturistas del régimen. Por ejemplo, la presión del movimiento laborista tras las últimas ejecuciones de septiembre de 1975 impusieron “restricciones operativas” en las relaciones oficiales con el primer gobierno de la monarquía, cuyos planes de reforma no recibieron el total apoyo inglés hasta que, como se dijo al ministro Areilza en su visita a Londres, existiese “alguna evidencia de que las medidas del gobierno tienen respaldo popular”⁶⁷. En palabras de un informe confidencial, “los gobiernos francés, alemán federal y, desde luego, norteamericano estuvieron visiblemente más inclinados que nosotros a dar al Rey y a su gobierno el beneficio de la duda política”. Lo que facilitó una mayor capacidad de influencia de estos gobiernos sobre los sectores aperturistas de la oficialidad española. No llama a sorpresa, por consiguiente, que a la altura del otoño de 1977 el rey Juan Carlos hubiese visitado oficialmente Washington, Bonn y París, mientras que no tenía planes para hacerlo a Londres⁶⁸.

En definitiva, el gobierno inglés sufrió una restringida capacidad de maniobra tanto entre los contrarios al franquismo como entre las clases reformistas de la dictadura que llevó al embajador Acland a concluir en 1977 que “no podemos llegar al papel jugado por EEUU, un aliado de España en los malos y en los buenos momentos, proveedor de seguridad, armamento y financiación”, como también “nos costará bastante tiempo alcanzar la intensidad de las relaciones entre España y Francia o España y Alemania”. Según algunas encuestas éste último país disfrutó de una amplia admiración entre los españoles durante toda la segunda mitad del siglo XX que contrastó con el mucho menor nivel de popularidad de los británicos. En realidad, a corto plazo la llegada de la democracia no cambió mucho las cosas en las relaciones bilaterales entre Gran Bretaña y España ya que si bien se ampliaron rápidamente los vínculos con otros países muy

⁶⁷ *Anglo-Spanish relations*. 19 de enero de 1976. Spain: Internal Political Affairs. NA. FCO 9/2424.

⁶⁸ *First Impressions: A Country Poised*. Diplomatic Report 273-277. 4-10-1977. Spain: Internal Political Affairs. PRO. NA. 2641.

críticos con el franquismo, como por ejemplo Holanda o Suecia, a altura de 1978 el embajador británico seguía señalando que “Gran Bretaña no puede nunca tener una relación completamente normal con España”. Dicha normalización tuvo que esperar hasta la Declaración de Bruselas de 1984, facilitada por la anterior apertura de la Verja en 1982.