



WALTHER L. BERNECKER

CATEDRÁTICO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA EN LA UNIVERSIDAD ERLANGEN-NÜRNBERG. EDITOR, CON DIEGO ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ Y GÜNTHER MAIHOLD, DE *¿CRISIS? ¿QUÉ CRISIS? ESPAÑA EN BUSCA DE SU CAMINO*, MADRID/FRANKFURT AM MAIN, 2009.

ALFONSO BOTTI

CATEDRÁTICO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA EN LA UNIVERSIDAD DE MÓDENA Y REGGIO EMILIA. CODIRECTOR DE LA REVISTA *SPAGNA CONTEMPORÁNEA*. AUTOR, MASSIMILIANO GUDERZO, DE *L'ULTIMO FRANCHISMO TRA REPRESSIONE E PREMESSE DELLA TRANSIZIONE 1968-1975*, SOVERIA MANNELLI, 2009.

MARIE-CLAUDE CHAPUT

PROFESORA EN LA UNIVERSITÉ PARIS X-NANTERRE. COORDINADORA DE *HUMOR Y SOCIEDAD EN EL MUNDO HISPÁNICO CONTEMPORÁNEO*, UNIVERSITÉ PARIS X, NANTERRE, 2007.

LORENZO DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA

INVESTIGADOR CIENTÍFICO DEL INSTITUTO DE HISTORIA-CENTRO DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES, CSIC. AUTOR DE *VIENTO DE PONIENTE. EL PROGRAMA FULBRIGHT EN ESPAÑA*, MADRID, 2009.

FERRAN GALLEGÓ

PROFESOR DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA. AUTOR DE *EL MITO DE LA TRANSICIÓN. LA CRISIS DEL FRANQUISMO Y LOS ORIGENES DE LA DEMOCRACIA*, CRÍTICA, BARCELONA, 2008.

IGOR GOICOVIC DONOSO

PROFESOR TITULAR DE HISTORIA DE LA UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE. AUTOR DE *SUJETOS, MENTALIDADES Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN CHILE*, CIDPA EDICIONES, VIÑA DEL MAR, 1998.

DAMIÁN A. GONZÁLEZ MADRID

PROFESOR DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA. COORDINADOR DE *EL FRANQUISMO Y LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA*. LOS LIBROS DE LA CATARATA, MADRID, 2008.

ÓSCAR J. MARTÍN GARCÍA

CONTRATADO POSDOCTORAL DEL PROGRAMA DE LA JUNTA DE AMPLIACIÓN DE ESTUDIOS EN EL INSTITUTO DE HISTORIA DEL CSIC. AUTOR DE *A TIENTAS CON LA DEMOCRACIA*, LOS LIBROS DE LA CATARATA, MADRID, 2008.

MANUEL ORTIZ HERAS

PROFESOR DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA. COORDINADOR DE *CULTURAS POLÍTICAS DEL NACIONALISMO ESPAÑOL*, LOS LIBROS DE LA CATARATA, MADRID, 2009.

CHARLES POWELL

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD CEU SAN PABLO. SUBDIRECTOR DEL REAL INSTITUTO ELCANO Y DIRECTOR DE LA FUNDACIÓN TRANSICIÓN ESPAÑOLA. AUTOR DE *ESPAÑA EN DEMOCRACIA, 1975-2000*, NUEVAS EDICIONES DE BOLSILLO, MADRID, 2002.

MANUEL ROBLIZO COLMENERO

PROFESOR DE SOCIOLOGÍA EN LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA. AUTOR DE *BULGARIA. CAMBIO SOCIAL Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA*, LOS LIBROS DE LA CATARATA, MADRID, 2001.

NICOLÁS SARTORIUS

ABOGADO Y PERIODISTA. VICEPRESIDENTE EJECUTIVO DE LA FUNDACION ALTERNATIVAS. AUTOR, CON ALBERTO SABIO, DE *EL FINAL DE LA DICTADURA. LA CONQUISTA DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA*, TEMAS DE HOY, MADRID, 2005.

ALESSANDRO SEREGNI

DOCTOR EN HISTOIRE ET CIVILISATIONS EN LA ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES DE PARIS. AUTOR DE *EL ANTIAMERICANISMO ESPAÑOL*, SÍNTESIS, MADRID, 2007, Y REDACTOR DE LA REVISTA *SPAGNA CONTEMPORÁNEA*.

Óscar José Martín García
y Manuel Ortiz Heras (coords.)

Claves internacionales en la Transición española



ESTE LIBRO HA RECIBIDO EL APOYO DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA Y DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS DE FRANQUISMO Y TRANSICIÓN



DISEÑO DE CUBIERTA: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO
FOTOGRAFÍA DE CUBIERTA: © EFE

© WALTHER L. BERNECKER, ALFONSO BOTTI, MARIE-CLAUDE CHAPUT,
LORENZO DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, FERRAN GALLEGÓ, IGOR
GOICOVIC DONOSO, DAMIÁN A. GONZÁLEZ MADRID, ÓSCAR J. MARTÍN
GARCÍA, MANUEL ORTIZ HERAS, CHARLES POWELL, MANUEL ROBLIZO
COLMENERO, NICOLÁS SARTORIUS, ALESSANDRO SEREGNI, 2010

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2010
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 05 04
FAX 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

CLAVES INTERNACIONALES EN LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA

ISBN:
DEPÓSITO LEGAL:

ESTE MATERIAL HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE. QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN, Manuel Ortiz Heras

**CAPÍTULO 1. LA TRANSICIÓN, ¿UN ASUNTO DOMÉSTICO POR EXCELENCIA?...
PERO EXPORTABLE, Manuel Ortiz Heras**

**CAPÍTULO 2. ACTORES Y FACTORES INTERNACIONALES EN EL CAMBIO POLÍTICO
ESPAÑOL. UNA MIRADA A LA HISTORIOGRAFÍA, Damián A. González Madrid**

**CAPÍTULO 3. EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS EN LA TRANSICIÓN
DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA, Charles Powell**

**CAPÍTULO 4. 'AFTER FRANCO, WHAT?' LA DIPLOMACIA PÚBLICA
DE ESTADOS UNIDOS Y LA PREPARACIÓN DEL POSFRANQUISMO,
Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla**

CAPÍTULO 5. ANTIAMERICANISMO Y DEMOCRACIA, Alessandro Seregni

**CAPÍTULO 6. GRAN BRETAÑA Y ESPAÑA. RELACIONES Y ESTRATEGIAS
PARA EL FIN DE UNA DICTADURA (1969-1977), Óscar J. Martín García**

CAPÍTULO 7. ALEMANIA ANTE EL CAMBIO DE RÉGIMEN EN ESPAÑA,
Walther L. Bernecker

**CAPÍTULO 8. NUEVAS IMÁGENES Y PERMANENCIA DE LOS ESTEREOTIPOS
SOBRE ESPAÑA EN LA PRENSA FRANCESA (1975-1978),**
Marie-Claude Chaput

**CAPÍTULO 9. LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA A LA DEMOCRACIA EN DOS REVISTAS
ITALIANAS DE IZQUIERDA,** Alfonso Botti

**CAPÍTULO 10. TRANSICIÓN 'A' LA DEMOCRACIA Y TRANSICIÓN
'EN' LA DEMOCRACIA. PERCEPCIONES SOCIALES Y REPRESENTACIÓN
POLÍTICA DE UN CAMBIO DE CICLO EUROPEO (1974-1984),** Ferran Gallego

**CAPÍTULO 11. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN BULGARIA,
EN PERSPECTIVA COMPARADA CON EL CASO ESPAÑOL.**
¿LA TRANSICIÓN MODÉLICA?, Manuel Roblizo Colmenero

**CAPÍTULO 12. LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN CHILE. ESPECIFICIDADES
NACIONALES Y PUNTOS DE REFERENCIA CON EL CASO ESPAÑOL (1988-1994),**
Igor Goicovic Donoso

**CAPÍTULO 13. MOVILIZACIÓN SOCIAL Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA
EN ESPAÑA. ALGUNAS REFLEXIONES,** Nicolás Sartorius

Treinta y cinco años después de la muerte del dictador Francisco Franco, podemos afirmar rotundamente que la última transición política en España merece un tratamiento más pausado que el dispensado hasta ahora por parte de las diferentes ciencias sociales y una buena labor de divulgación y explicación que cale profundamente en la sociedad, porque “los españoles seguimos opinando —aunque con mucho grito, poco debate y menos fundamento— sobre las virtudes y defectos de la democracia que construimos sin necesidad de derribar el armazón de la dictadura”¹.

Las páginas siguientes recogen las contribuciones a las VI Jornadas de Estudios del Franquismo y la Transición organizadas entre los meses de abril y diciembre de 2009 en la Facultad de Humanidades de Albacete por parte del SEFT (Seminario de Estudios del Franquismo y la Transición) de la Universidad de Castilla-La Mancha. Desde su nacimiento en 2002, uno de los objetivos de este grupo de investigación ha sido el de profundizar en el conocimiento de aquellas facetas del cambio democrático en nuestro país menos transitadas por parte de la historiografía especializada. A este respecto, al menos cabe detectar un par de parcelas, aunque en ambos casos es apreciable un mayor interés y producción bibliográfica en los últimos años, que parecen haber quedado relegadas de las prioridades políticas y científicas impuestas por el cambio político en España y su consecuente traducción en el terreno historiográfico.

En particular, las dimensiones social e internacional de la Transición han sido aspectos postergados en las explicaciones imperantes que la representan como el producto exclusivamente autóctono del pacto por arriba entre élites nacionales. Sobre la importancia de la conflictividad social en la creación de las condiciones políticas que facilitaron el cambio de régimen se ha debatido en seminarios, jornadas y encuentros científicos organizados por el SEFT, algunos de cuyos resultados han quedado plasmados en tesis doctorales y recientes publicaciones². Sin ir más lejos, este volumen incorpora, en el habitual capítulo que el SEFT dedica en sus publicaciones a la *egohistoria*, las reflexiones de Nicolás Sartorius sobre movilización y cambio político realizadas en la primavera del año 2009 en el marco de diferentes actividades organizadas por este seminario de investigación.

Ciertamente, las interpretaciones de la Transición con mayor ascendencia han reducido la explicación de la democratización a un proceso conducido, casi en exclusiva, desde las más altas esferas de la política, en las que el protagonismo conferido a los actores internacionales prácticamente brillaba por su ausencia. Éstos han quedado relegados a una posición marginal dentro de un proceso que se ha considerado esencialmente de tipo doméstico, sin apenas presencia de factores externos. Así, en una reciente publicación, se señalaba que, "igual que la luna, la Transición también tiene una cara oculta, uno de cuyos elementos principales es la influencia de los factores externos, el influjo de las potencias occidentales que actuaron impulsando unas u otras alternativas para el futuro político español cuando muriese Franco [...] el estudio del factor exterior sigue siendo un agujero en los estudios de la transición"³. Podríamos decir que las líneas de análisis imperantes sobre la Transición no han supuesto una excepción en la tradicional marginalidad de la historia de las relaciones internacionales en el conjunto de la historiografía nacional. Pero al menos dicho paradigma, al ensalzar la trayectoria española hacia la democracia como modelo exportable, ha impulsado una amplia gama de estudios dedicados a comparar el caso español con las experiencias latinoamericanas y del Este. Precisamente la influencia internacional en las revoluciones democráticas en el centro y este de Europa, unida a la reciente disponibilidad de un mayor volumen de documentación diplomática sobre el periodo, ha impulsado una incipiente revisión sobre los componentes exteriores del cambio político en España. Buen ejemplo de estas tendencias son los trabajos sobre Chile y Bulgaria recogidos en este libro.

La edición de esta obra, que cuenta con la colaboración de trece especialistas procedentes de nueve universidades diferentes, y cinco de ellas de fuera de España, es reveladora de la voluntad del SEFT de establecer líneas de contacto

y debate con otros grupos a través no sólo de jornadas y publicaciones, sino también de estancias e investigaciones posdoctorales en centros y archivos nacionales y extranjeros.

Este libro plantea enfoques diversos desde una disciplina a menudo acusada en nuestro país de asimilar apresuradamente tendencias exteriores y, por tanto, de adolecer de una discusión teórica seria y pausada. Motivo por el que el presente volumen incorpora, en sus dos capítulos iniciales, reflexiones que introducen al lector en el balance historiográfico y en los términos del debate actual. Asimismo, hemos considerado oportuno plantear, a modo de ensayo, una reflexión sobre lo que pudo ser un "cambio de ciclo" en el viejo continente. La dimensión exterior de la Transición no puede seguir siendo objeto de especulaciones o análisis más o menos marginales que se mueven alrededor de teorías conspirativas no siempre demostradas empíricamente⁴.

Por otro lado, hoy en día la dinámica bilateral sigue primando en el estudio de las relaciones internacionales de España, sobre todo aquellos contactos mantenidos con las grandes potencias o con naciones con profundos lazos históricos o culturales⁵. Por lo que no llama a sorpresa que se preste especial atención al caso de Estados Unidos, vector esencial en las relaciones exteriores de España durante la segunda mitad del siglo XX. Conocer mejor la postura de la superpotencia norteamericana frente a la Transición supone profundizar en las múltiples, e incluso contradictorias, consecuencias de la firma de los pactos de 1953, las cuales fueron más allá de las meras implicaciones militares. La presencia americana en nuestro país fue polifacética y compleja. Incluyó tanto la convivencia con el régimen para salvaguardar el acceso a las facilidades militares en España como la implementación de programas formativos, de ayuda técnica y económica que ayudaron a modernizar las estructuras socioeconómicas del país. Sin olvidar los desvelos por preparar el camino para una evolución política sin interregnos revolucionarios para después de la muerte de Franco. La potencia hegemónica occidental no dejó de influir sobre el Gobierno español en las diferentes fases de la Transición. Sin ir más lejos, el viaje del monarca a Estados Unidos a primeros de junio de 1976 confirmó, sin duda, la reforma política que se había planeado. Buena prueba de ello la encontramos el 4 de junio de ese año, cuando *ABC* hizo suyo con verdadero entusiasmo un editorial de *The New York Times* cuyo titular decía: "Un rey a favor de la democracia".

Sin embargo, entendemos que, necesariamente, el análisis de la dinámica bilateral desde la óptica de las relaciones de poder debe ser complementado con las tendencias más innovadoras centradas en los intercambios culturales, la diplomacia pública o los componentes discursivos del antiamericanismo.

La Transición española no sólo se inscribió en el contexto de tensión bipolar propio de la guerra fría, sino también en un escenario de divergencias dentro del propio bloque occidental, donde la posición estadounidense frente al tardofranquismo no siempre coincidió con la de sus aliados europeos. Conforme avanzaron los años setenta, especialmente tras la revolución portuguesa en 1974, éstos se interesaron activamente por la estabilidad y la situación política de los países que componían el convulso flanco meridional del sistema de defensa occidental. Tal vez, el Gobierno con un mayor interés en que las transiciones del sur del continente no afectasen a los alineamientos estratégicos y respetasen el ordenamiento económico fue el de la República Federal de Alemania. Interesa, por tanto, observar con detenimiento las estrategias oficiales de Bonn, los canales gubernamentales de promoción democrática en el exterior y la labor de fundaciones y partidos para desactivar los potenciales efectos desestabilizadores de la democratización en España.

En este esfuerzo por la promoción de un cambio político moderado y acorde con los intereses occidentales en nuestro país también se comprometió el Gobierno británico. En verdad, el contencioso por Gibraltar y el declive internacional británico tras la Segunda Guerra Mundial limitaron la capacidad de influencia del Foreign Office sobre la evolución política en España. No obstante, el interés del Gobierno de Su Majestad a la hora de favorecer una democratización que no alterase el sistema de alianzas sobre el que descansaba el *status quo* internacional fue activo. Propósito que requirió el apoyo a los socialistas españoles y otras fuerzas moderadas en detrimento del PCE. Sobre todo cuando creció la amenaza de desestabilización en forma de ascenso electoral de los comunistas en Francia e Italia. Dos países cuyo devenir sociopolítico interno tuvo una incidencia sobre la realidad española mucho mayor de lo habitualmente reconocido. No podemos dejar de lado las imágenes, estereotipos y percepciones sociales y mediáticas que el proceso español levantó, en particular, en ambos países.

Aunque provisionalmente haya quedado al margen de nuestro trabajo, somos plenamente conscientes de que en la dimensión exterior de la Transición no puede faltar el impacto que dejó en España la celebración del Concilio Vaticano II. Aunque finalizado una década antes de la defunción del dictador, precisamente son los años durante los que se dejó notar "la comprensión, la recepción y la aplicación de la doctrina del Concilio"⁶. En especial, en cuanto a su impacto en el devenir político del último franquismo se refiere, merece especial atención la declaración sobre libertad religiosa, así como las exigencias sociales y políticas, de carácter democrático, de la nueva doctrina social de

la Iglesia, es decir, el impacto de la encíclica *Gaudium et Spes*. La disidencia de una parte de la Iglesia española, la representada por los católicos de base, primero, es especial a partir de los problemas generados por Acción Católica desde 1966, y, más tarde, por una Conferencia Episcopal, que bajo el liderazgo de Tarancón, inauguró en 1971 —celebración de la Asamblea Conjunta de obispos y sacerdotes— un tiempo de apertura, desempeñó un destacado papel en la crisis del franquismo y en la contribución a la democratización del país. A lo largo de aquellos años de papado de Juan XXIII y de Pablo VI se marcaron profundamente las desavenencias con el dictador que influyeron en gran parte en la renovación posterior del concordato. Precisamente, ese tiempo de cambio se cerraría con la renovación de la jerarquía en una dirección más conservadora, realizada por el papa Juan Pablo II a partir de 1978. Sin embargo, atrás quedaba el legado de un Concilio que, “combinado con las tendencias políticas y sociales en España, creó una serie de nuevos problemas y desafíos que pocas personas habían pronosticado en 1965”⁷.

Queda, pues, para una próxima entrega esta investigación y algunas otras que a continuación se sugieren. Sirvan, en este sentido, también estas páginas para animar a colegas, y público interesado en general, a desbrozar un campo necesitado de más dedicación para entender mejor, sin tópicos ni vaguedades, la Transición española.

Esta publicación ha contado con la colaboración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y con la universidad en la que desarrollamos nuestro trabajo los miembros del SEFT. Queremos agradecer la ayuda prestada a la Consejería de Educación y Ciencia⁸, al Departamento de Historia, al Vicerrectorado de Investigación y al de Cooperación Cultural, así como a la Facultad de Humanidades de Albacete, en particular a los alumnos que siguieron con especial atención las charlas que impartieron todos los colegas que han hecho posible este trabajo. A todos ellos, nuestro sincero agradecimiento.

NOTAS

1. Julián Casanova: “La calidad de nuestra democracia”, *El País*, 17 de abril de 2010.
2. Entre otras, Damián González Madrid y Óscar Martín García: “In Movement: New Players in the Construction of Democracy in Spain, 1962-1977”, *Political Power and Social Theory*, 20 (2009); Óscar Martín García: *A tientas con la democracia. Movilización, actitudes y cambio en la provincia de Albacete, 1966-1977*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008; Manuel Ortiz Heras (coord.): *Movimientos sociales durante el final del franquismo y la transición en Castilla-La Mancha, 1969-1979*, Ediciones Añil, Ciudad Real, 2008.
3. Alejandro Ruiz-Huerta: *Los ángulos ciegos. Una perspectiva crítica de la transición española, 1976-1979*, Biblioteca Nueva y Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 2009, p. 159.

4. Joan Garcés: *Soberanos e intervenidos. Estrategias globales, americanos y españoles*. Siglo XXI, Madrid, 1996. Poco es lo que se ha debatido sobre la tesis del autor según la cual se produjo una coordinación entre Estados Unidos, Francia y la República Federal Alemana para apoyar una transición en España que impidiese una ruptura del sistema que pudiera desembocar en el comunismo. Alfredo Grimaldos: *La CIA en España. Espionaje, intrigas y política al servicio de Washington*, Debate, Barcelona, 2006. Poco es también lo que se ha avanzado en la teoría del tutelaje de la agencia americana de espionaje sobre el cambio político español. Ciertamente, se trata de textos que no gozan de demasiado crédito entre los especialistas, pero que sí han podido calar entre una opinión pública ávida de literatura sobre la cuestión que, necesariamente, habrá que atender.
5. Sirva de ejemplo el caso de otra reciente publicación, a cargo de Nigel Towson (editor): *España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975*, Siglo XXI, Madrid, 2009, donde se incluye un capítulo, elaborado por Ch. Powell, titulado "España vista desde Washington: de la dictadura a la democracia", pp. 215-247.
6. Feliciano Montero: *La Iglesia: de la colaboración a la disidencia (1956-1975). La oposición durante el franquismo*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2009, p. 102.
7. William J. Callahan: "La Iglesia católica: ¿continuidad o cambio?", en Nigel Townson (ed.): *España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975*, Siglo XXI, Madrid, 2009, p. 164.
8. Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto de investigación de la Consejería de Educación y Ciencia (JCCLM) titulado *La transición en Castilla-La Mancha*. PII109-0270-8598.

LA TRANSICIÓN, ¿UN ASUNTO DOMÉSTICO POR EXCELENCIA?...
PERO EXPORTABLE

MANUEL ORTIZ HERAS

Este libro y el proyecto que lo ha hecho posible surgen como resultado de un trabajo de equipo que el SEFT viene desarrollando desde hace ya unos años¹. Los materiales que aquí presentamos buscan, precisamente, profundizar en la importancia del contexto internacional, particularmente en la década de 1970, para comprender la Transición española. Aquel periodo y los intereses internacionales de los diferentes actores políticos más relevantes del orden mundial influyeron de muy diferentes formas en la promoción de la democracia española, condicionaron las actuaciones de los políticos en general y alentaron o hicieron invisibles, en su caso, a no pocos. Seguimos, en parte, reflexionando también sobre los mitos de la transitología patria² y pretendemos demostrar que la sociedad española de este periodo vivía con bastante conciencia la dimensión exterior de la Transición, buscando integrarse en Europa y normalizar una situación de excepción que venía durando demasiado tiempo, aunque la historiografía haya podido dar una imagen muy diferente. Con todo, en España, probablemente, se ha pensado mucho más en la positiva influencia de las viejas democracias para promover aquí una transición que pasase la página, por fin, de la dictadura. Sin embargo, además de reflexionar a propósito del concepto de democracia —alta o baja calidad, más o menos perfectible— en los diferentes países, no podemos soslayar cuestiones importantes de naturaleza interna en cada uno de ellos para la llamada “seguridad colectiva”, asunto trascendental

en aquel periodo de la guerra fría. Así, las bases militares para los americanos y el consiguiente antiamericanismo hispano, Gibraltar para los ingleses, nuestra capacidad agrícola en caso de entrar en la CEE para los franceses, la admisión en la OTAN frente a una opinión pública adversa en Italia, donde también se seguía muy de cerca al eurocomunismo o al comportamiento de la Iglesia católica, o el desarrollo de la opción comunista para los alemanes, actuaron como frenos o impulsores en su relación con España. Evidentemente, no podemos dejar de tener en cuenta los distintos ritmos temporales que se fueron marcando al socaire de los muchos cambios que se iban produciendo en el escenario global. Es decir, no se debe dibujar una línea continua y siempre ascendente en el imaginario de una Transición española en todo momento alentada desde fuera.

LA TEORÍA DE LA TRANSICIÓN Y LA DIMENSIÓN EXTERIOR

Ha pasado ya un lustro desde que Encarna Lemus y Rosa Pardo vislumbraran un campo de luz en la investigación española en el ámbito de las relaciones internacionales que permitía “fijar problemas y debates” frente a la debilidad de épocas anteriores producto, sobre todo, de nuestras “carencias teóricas y metodológicas” y de un exceso “estatista e hispanocéntrico”³. Más o menos por entonces, después de ensalzar los éxitos de la Transición española, Frances Lannon afirmaba rotundamente que “ninguna transición de esta magnitud sucede en completo aislamiento de ideas y circunstancias” y “que aunque la transición se hizo en España, se ayudó e impulsó desde el exterior”⁴.

Es por esto que Juan Pablo Fusi, recientemente, ha subrayado que, entre otros factores y a partir de un determinado momento, “el contexto internacional —caída de las dictaduras portuguesa y griega, apoyo de Europa a una España democrática— fueron factores que indudablemente posibilitaron la Transición española”⁵. Sin embargo, sigue prevaleciendo una lectura hacia dentro del proceso y, por ende, todavía existen notables lagunas en esa influencia exterior reconocida, eso sí, como muy positiva porque, todavía, los factores externos del proceso siguen sin merecer la atención necesaria por parte de los expertos. Sin embargo, las decisiones que se adoptaron sobre política exterior, y en no pocos asuntos internos en los primeros años de la Transición, demuestran a las claras su trascendencia y la repercusión, hacia dentro y hacia fuera, de cuanto acaecía a nuestro alrededor. Sin ir más lejos, unas semanas antes de la proclamación de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno, se estaba negociando la ratificación del tratado de Madrid entre España y Estados Unidos, tal vez, en ese

momento, el asunto más importante de nuestra diplomacia que había posibilitado también un viaje del rey a aquel país. Desde las páginas de *El País* se criticó abiertamente la filosofía de aquellos acuerdos, entre otras cosas, por actuar en “detrimento simultáneo de la industria militar española y del proceso lógico y natural de integración con la base industrial militar de Europa”. Sus defensores aseguraban que la principal virtud del tratado era que enfocaba la cooperación hispano-norteamericana bajo una óptica OTAN, para desembocar en la integración de España en la Alianza Atlántica, pero, sin embargo, se decía, “el principal defecto de concepción del punto de vista oficial es el de creer que el tratado de Madrid y la integración de España en la OTAN son dos variables dependientes, que uno está en función de la otra. No es así. Podemos tener tratado y no tener OTAN”. Las críticas eran especialmente contundentes al considerar que “el tratado de Madrid no ha constituido una verdadera alianza entre dos potencias soberanas. Las alianzas de una España democrática deben firmarse en pie de igualdad de soberanías, sin concesiones a las posturas prepotentes y, digámoslo con la palabra universalmente aceptada, imperialistas de USA”⁶.

Por ello, a finales del verano del 77, en el Ministerio de Asuntos Exteriores se pretendía “evitar una *tormenta* parlamentaria que, entre otras cosas, podría repercutir sobre el ambiente de la Asamblea General de Naciones Unidas en el momento en que pronuncie su discurso, previsto para este mismo mes”. Para conseguirlo, Marcelino Oreja “intenta lograr antes y después del Pleno una concordancia fundamental entre el Gobierno y la oposición en materia de política exterior, para lo que, al parecer, se muestra dispuesto a las *transacciones posibles...*”. Asimismo, se detallaba una especie de agenda política en la que especificaba que “los temas que van a surgir en el Pleno con mayor calado político versarán —según la información obtenida de los diversos grupos— sobre la OTAN, relaciones con Chile, bases americanas en España, clarificación sobre el Sáhara y situación del Frente Polisario, incorporación española al Mercado Común, reconocimiento diplomático de Israel y reivindicación de Gibraltar”⁷.

Aunque no sea mucho el tiempo transcurrido, no parece que podamos instalarnos en el optimismo a juzgar por la lentitud con la que se van produciendo los avances historiográficos al respecto. Desde luego, en el ámbito concreto de la última Transición española, no parece todavía que la “dimensión exterior” ocupe un lugar importante en las agendas explicativas. Nos parece especialmente reseñable lo poco que se utiliza el contexto exterior para describir la Transición en los manuales o libros de carácter general, con lo cual apenas quedan para un pequeño grupo de especialistas las teorías que retroalimentan un debate que ha calado poco en la sociedad española. Tampoco

es muy alentador el panorama de los estudios de historia comparada, “una práctica historiográfica difícil, poco cultivada, pero necesaria pues, aunque se trate de acontecimientos que ocurren en tiempos aparentemente alejados, se pueden extraer resultados sorprendentes para explicar comportamientos políticos y sociales que pueden pasar desapercibidos en la construcción de las democracias y su repercusión en el tiempo presente”⁸.

Esta contumaz realidad choca, sin embargo, con la percepción que se tenía en determinados ámbitos políticos y sociales durante los años setenta. En efecto, para muchos militantes de la oposición a la dictadura la solución a los problemas del país durante la crisis del franquismo estaba fuera. Europa, y esto formaba parte de una larga tradición hispánica, podía/debía sacarnos del atolladero. Comentarios como el siguiente se pueden leer con frecuencia en los diarios de la época: “Europa necesita de España y España ha de contribuir a la creación de una Europa democrática unida y fuerte. Pero queda bastante claro que si la reforma Suárez no consigue la instauración de una auténtica democracia, España no será aceptada por Europa. Por muchas esperanzas que hayan suscitado los propósitos reformadores del presidente del Gobierno”⁹. En efecto, la prensa de aquellos años nos permite constatar la consciencia que se tenía de la importancia del marco exterior como agente acondicionador e impulsor de la política nacional. En este trabajo se ha utilizado como apoyo documental *El País*, aunque otros diarios ofrecen posibilidades similares. En este caso, desde los primeros números aparecidos, se puede comprobar la preocupación por “pasar el examen” de nuestra asignatura pendiente, la democratización. La línea editorial de este diario, en la materia que nos ocupa, podría quedar definida por la opinión que un dirigente socialista expresaba en junio de 1977: “Sin un área autónoma de actuación, una potencia media está condenada a la satelización, entendiendo por tal el hecho de que sus respuestas a unos hechos o tensiones determinados queden *definidos automáticamente por el patrón de los intereses generales de una potencia protectora*”¹⁰.

Por eso, la entrada en el Mercado Común se veía como un objetivo prioritario que acabaría, de una vez por todas, con una de nuestras principales lacras, el aislamiento internacional, que tanto había lastrado el crecimiento y la modernización del país. En realidad, el giro europeísta se había empezado a dar con Castiella, desde 1957, como ministro de Asuntos Exteriores, aunque se intensificó durante la transición¹¹. Por eso, un buen conocedor de la diplomacia española en los últimos años de la dictadura ha llegado a definir como objetivo prioritario de la misma la conquista de “la absolución” por parte de la comunidad internacional¹².

Asimismo, desde el punto de vista político, cualquier proyecto democratizador necesitaba no sólo el refrendo de los españoles, algo por otra parte bastante claro a la muerte del dictador, a juzgar por un buen número de sondeos de opinión de la época, sino, también, lo que nos importa más en este punto, del aval internacional. Para conseguirlo, los políticos del momento, desde diferentes posturas ideológicas, empezando por el propio monarca, movieron los hilos para tratar de hacerse con él¹³. Incluso, en la vertiente militar, dado el temor que este estamento inspiraba a los partidarios del cambio político, se pretendía también la admisión en las estructuras militares atlantistas, con plena normalidad más allá de la continuidad de las bases americanas, como paso previo para la reconversión del ejército español a un papel homologable al de sus iguales europeos¹⁴. De hecho, cuando se empezaba a discutir una hoja de ruta en nuestra política exterior se tenía muy claro la trascendencia del papel que en la nueva España tenían que desempeñar las fuerzas armadas, porque era una "exigencia ineludible la reestructuración profunda del esfuerzo defensivo español, con consecuencias enormes para sus protagonistas". En definitiva, se necesitaba también "una nueva enunciación del papel de las fuerzas armadas en la sociedad española, y una reformulación de su responsabilidad constitucional ante el aparato de instituciones de una sociedad democrática". Esa imperiosa modernización de las fuerzas armadas españolas, en cualquier caso, sería "una variable independiente" frente a las dos opciones más importantes de la política exterior, es decir, "la solución independentista o la atlantista", ya que podría entenderse como "el comienzo correcto para la efectiva adopción de una alternativa que tendría, sin duda, unas positivas consecuencias históricas"¹⁵.

La politología, o las ciencias sociales en general, han porfiado por elaborar una teoría omnicompreensiva sobre las transiciones con escasa o parcial fortuna hasta ahora. Ciertamente, aunque podamos encontrar en estudios comparativos elementos comunes, las características particulares de cada país impiden generalizar la aplicación de un modelo teórico. Así las cosas, convendrá no olvidar aquello de que "la transición hacia la democracia no es en modo alguno un proceso lineal o racional", porque se trata siempre de procesos abiertos con resultados poco predecibles, más bien inciertos.

Las visiones al uso de la transición a la democracia en España han incorporado y coreado, con escaso análisis crítico, dos de los axiomas más difundidos por la teoría politológica. Uno, que el cambio político es dirigido desde arriba por parte de las élites domésticas, y dos, como consecuencia del primero, que en las democratizaciones los "actores externos tendieron a jugar un papel indirecto y usualmente marginal"¹⁶. Así, la interpretación dominante de la

transición como “obra de ingeniería política”, resultado de los cálculos y estrategias de un puñado de líderes nacionales, ha llevado en las más de las ocasiones a resaltar la “relevancia de los factores internos, sobre los del contexto internacional”¹⁷. De este modo, aunque la presencia exterior fuese minimizada en su desarrollo, a la luz de tan “sorprendentes y laudatorios resultados” la Transición española se convirtió en paradigma internacional, en ejemplo y prototipo, exportable a otros casos de recambio democrático desde sistemas dictatoriales¹⁸. Lo que contribuyó a aplicar al análisis de otros procesos los modelos transitológicos, que veían en la sustitución de las estructuras autoritarias un “asunto doméstico por excelencia”¹⁹. Que duda cabe de que en suelo patrio no ha sido difícil admitir y aplaudir la utilización de la “modélica transición” como ejemplo a seguir en otros procesos políticos. Partíamos, por fin, de una altísima valoración de un periodo histórico que devolvía a España con lustre a la primera plana del panorama político internacional. Sin una necesaria fundamentación empírica, los españoles nos hemos sentido, después de muchos años, merecedores de aquel reconocimiento y acreedores de una patente exportable para todos aquellos que necesitasen un guión con el que trabajar el paso de una dictadura a un sistema democrático. Si eso fue así, casi desde el tiempo mismo del cambio político²⁰, más, si cabe, ha ido creciendo de forma gradual entre la opinión pública general, en contraste con una visión muy crítica de los años de consolidación democrática, la percepción de un pasado que se añoraba y que se ha dado en llamar el “tiempo del consenso”, una expresión que a juzgar por las hemerotecas apenas es aplicable a un tiempo muy concreto y reducido y a una no menos exigua clase política, ya que entre el común de los españoles no parece que esa fuese la opinión hegemónica.

A pesar de la abundante literatura sobre la interdependencia y los procesos de integración que han caracterizado el sistema internacional contemporáneo, los factores exteriores fueron hasta la década de 1990, a nivel general, la “dimensión olvidada” de los estudios sobre el cambio político desde el autoritarismo²¹. Cosa, por otra parte, que en el caso que nos ocupa no ha hecho sino reforzarse, además, por el tradicional desapego de la historiografía hispana por las cuestiones internacionales. Esta situación se mantuvo hasta que las democratizaciones habidas en el centro y el este de Europa experimentaron una fuerte influencia internacional. En tanto que estas revoluciones democráticas que se sucedieron desde 1989 fueron concebidas como el punto culminante de la tercera ola de democratizaciones iniciada en Portugal y España²², obligaron a un replanteamiento de la teoría social, no sólo en aplicación a las transiciones poscomunistas, sino también a las anteriores que tuvieron lugar en la Europa

meridional y en América Latina. Algo ya expresado por Huntington en 1991, al señalar que el "contexto internacional y los factores externos jugaron un papel significativo en la creación de las democracias de la tercera ola"²³.

De hecho, parece complicado afirmar que un cambio tan vasto, rápido y uniforme como el de la "tercera ola" de las democratizaciones, que hizo que más de treinta países caminasen entre 1974 y 1990 hacia formas liberales, fuese el azaroso resultado de variadas evoluciones internas fortuitamente convergentes²⁴. No en vano, como apunta Whitehead, fueron importantes las fuerzas internacionales presentes en los procesos de cambio y consolidación de dos tercios de las democracias existentes a la altura de los años noventa²⁵. Se puede decir, por tanto, que el ciclón democrático, que desde la revolución portuguesa en 1974 ha envuelto en las últimas décadas a más de la mitad de los Estados soberanos reconocidos por la ONU, ha demostrado que los procesos regionales de democratización, como los ocurridos en el sur de Europa, no se entienden correctamente a través del estudio aislado y desconectado de su dimensión internacional.

En esta línea, desde mediados de los años noventa la historiografía de la Transición española comenzó a incorporar a cuentagotas los primeros análisis referentes a sus aspectos internacionales²⁶. Al fin y al cabo, en el ordenamiento posterior a la Segunda Guerra Mundial, aún vigente en la década de 1970, la Península ocupó un importante papel geoestratégico en el que estaban en juego los intereses de varios actores internacionales. Por lo que parece poco probable que los agentes exógenos no desempeñasen ningún papel en el proceso de transición en España, como así han demostrado algunos pocos estudios sobre la ayuda económica, la asistencia política o la presión diplomática ejercida por diferentes países, instituciones u organizaciones internacionales, que serán comentados en el capítulo siguiente por Damián González. Pero, aun así, la nómina bibliográfica sobre el componente exterior de la transición sigue siendo insuficiente, faltan muchas cuestiones por tratar y potencias occidentales que estudiar.

Por otro lado, uno de los grandes mitos de la Transición española, sobre todo entre quienes comparten una visión crítica con los resultados de la misma, sigue siendo la posible "tutela" extranjera ejercida sobre dicho proceso político. Con diferentes proporciones, países como Estados Unidos y las principales potencias europeas habrían diseñado o controlado los cambios necesarios para que en ningún caso el país se transformara en algo peligroso para el equilibrio de poder internacional en el contexto de la guerra fría. Eso, obviamente, contradice las tesis hegemónicas sobre un cambio que apenas podía haber sido de otro modo, dado el precario equilibrio de las fuerzas políticas imperantes.

SEGURIDAD COLECTIVA Y SEGURIDAD NACIONAL

La política exterior española ofreció pronto un debate muy destacado durante el posfranquismo, el de la seguridad nacional, precisamente en un momento "caliente" de la bipolaridad en el que la negociación con Estados Unidos y la entrada en la OTAN se perfilaban como elementos fundamentales. La percepción de una parte importante de la sociedad española sobre el papel que desempeñábamos en este escenario no distaba mucho de la que ofrecía Morán en el verano del 77 al sugerir que "España está relativa y deficientemente cubierta por dos sistemas: el general (independiente de la existencia de ningún tratado) de la sombrilla nuclear americana. Si España es decisiva para el sistema, España será defendida. Si es sacrificable, lo será, puesto que su defensa implicaría peligros catastróficos para el protector... La otra cobertura es la del tratado con Estados Unidos. Éste no cubre frente a *un conflicto local en que España esté implicada*"²⁷.

Sin duda, el ingreso en la Alianza "fue el primer gran debate nacional sobre política exterior" en la España democrática²⁸. "Si España llegase a formar parte de la OTAN, opinan algunos expertos, las Fuerzas Armadas se harían tan profesionales que dejarían la política a los políticos. Pero hay mucha resistencia al ingreso de España en la OTAN." En estos términos se expresaba Foreign Affairs a finales de 1977, no sin antes reconocer que "el rey y el primer ministro han empujado suavemente a las fuerzas armadas hacia una misión de defensa moderna que terminaría por apartarlas de los asuntos de política interna". Todo ello venía precedido de un dato, "el tratado de 1976 que reafirmó la continuidad de las bases americanas en España estableció unas instituciones comunes para unificar los planes militares hispanoamericanos a fin de crear instituciones paralelas a las de la OTAN, lo que haría más fácil la posible entrada de España en este organismo". Sin embargo, la resistencia de los militares no pasaba inadvertida porque "a los generales y almirantes no les agrada la idea de reestructurar sus mandos a su avanzada edad. Algunos temen que el sistema de modernización de la OTAN implicaría un control civil de las fuerzas armadas". De todo ello se podía deducir que "el Gobierno está preocupado por el coste de modernización de las fuerzas armadas y los funcionarios del Gobierno creen que esto sólo sería posible si Estados Unidos pagara parte de los gastos de esta operación de modernización"²⁹.

Pero si, como ya se ha dicho, "desde el primer momento la política exterior tuvo un papel relevante en la transición política"³⁰, no fue sólo por los anhelos interiores, sino que en dicho proceso también desempeñaron un papel muy destacado las influencias y presiones del contexto internacional. En realidad, es

sobradamente conocida la dificultad de los primeros Gobiernos democráticos por definir una política exterior capaz de conseguir el necesario consenso interior. La búsqueda de una doctrina española autónoma sobre nuestra defensa que pudiera definirse como "cuestión de Estado" se convirtió pronto en una rotunda necesidad política. Salieron a colación en el debate público el *atlantismo*, al que nos inclinaba nuestra relación con Estados Unidos y la presencia en suelo español de las bases militares, cuyos "acuerdos España-USA del pasado, y el tratado actual, han constituido piedras angulares del desarrollo político y económico de la España franquista y, la posfranquista". Claro que aquí, se decía, la "expresión *aliado* es un eufemismo de una situación real de dependencia", y el denominado "independentismo", opción a todas luces complicada ante la que sólo cabía buscar una relación con "un aliado privilegiado" que, obviamente no debería ser Estados Unidos, sino que debería venir de la mano de una más estrecha relación con Francia, "dadas ciertas complementariedades estratégicas entre ambas naciones. Esta opción tiene antecedentes históricos importantes, y sería facilitada por la estrecha relación existente entre el *establishment* político y la jefatura del Estado, con sus correspondientes franceses. Pero esto depende de la dirección final de Francia en su postura defensiva, entre el atlantismo y la 'independencia', siendo esta última más favorable a una relación estrecha con España". En su defensa no se obviaban las exigencias que tal estrategia podían derivarse, ya que "sólo sería posible a partir de una crisis profunda del sistema actual, como la que dio entrada a la V República francesa; implicaría tensiones muy complejas con los amigos europeos, sin que España gozase, a diferencia de Francia, de una posición política sólida, por no estar, por ejemplo, en el Mercado Común, ni en la Unión Europea Occidental, ni en el Consejo de Europa". Pero no sólo eso, esta opción significaría también "un aumento drástico del esfuerzo económico dedicado a defensa, lo que a su vez reclamaría un decidido respaldo popular y de los partidos, para sacrificar, en favor de la defensa independiente, parte del bienestar". En contrapartida, las principales ventajas para España son que "estaría en condiciones de escapar al dictado de la bipolaridad, tendría más juego en el sistema internacional y estaría legitimada para terminar por la presión política y armada la cuestión de Gibraltar, que en un contexto 'independentista' aparecería como una amenaza insufrible"³¹.

Adolfo Suárez³² no dedicó demasiado tiempo a esta parcela y confió el asunto en manos de su ministro Marcelino Oreja, un político que definió la acción exterior del Estado como "europea, democrática y occidentalista, con proyecciones especiales sobre Latinoamérica y el continente africano". Algo lógico dadas las circunstancias de hegemonía bipolar que no eran ajenas al sentir general de la

opinión pública, conocedora a la perfección de nuestra realidad: “España, por su vigente tratado con Estados Unidos, está hoy ligada a la órbita atlántica, aunque las relaciones del ejecutivo con la Administración americana atraviesan un periodo de cierta frialdad y desconfianza”³³. Claro que para entonces la política exterior española había cambiado sustancialmente hasta el punto de no distinguirse “grandes diferencias en política exterior entre el Gobierno y la oposición, excepción hecha del Sáhara y de la cuestión OTAN”, asuntos que, según la fuente consultada, marcarían “la frontera entre la neutralidad y alineación posible de España”. A finales de 1977 la política exterior española buscaba, prioritariamente, la paz y la seguridad, destacando, sobre todo, como gran novedad “la inclusión de la defensa de los derechos humanos como constante”³⁴.

La guerra fría, dominada, en ese momento de crisis económica capitalista, por el nuevo protagonismo árabe y el redoblado interés de las grandes potencias por el control del Mediterráneo³⁵, actuó en lo que se ha denominado como la tercera ola democratizadora —a cuya cabeza siempre se cita la, para nosotros, omnipresente *revolución de los claveles* portuguesa, en abril de 1974— como un condicionante determinante al que, con alguna honrosa excepción, todavía no se le ha dado la importancia que merece³⁶. Apenas se habían celebrado las primeras elecciones generales democráticas en el país, cuando algunos expertos conocedores de la materia se atrevían a postular un análisis de la situación de aquella zona “caliente” del planeta. El área mediterránea estaba cada vez más cerca del área atlántica. Esta última se había “integrado en unas estructuras políticas y económicas, creadas las primeras sobre los supuestos originarios de la guerra fría y destinadas a mantener congeladas las instituciones que sostienen el modelo neocapitalista europeo”. Fernando Morán afirmaba que “el área mediterránea no está integrada en un sistema geopolítico propio, sino que en ella se ha establecido un equilibrio en base, esencialmente, a la presencia de dos vectores extramediterráneos: la Sexta Flota de Estados Unidos y la presencia naval soviética”. En ese contexto, nuestro país, en su condición de Estado ribereño, no desempeñaba “un papel esencial en el mantenimiento del equilibrio local, que está definido desde la perspectiva de ‘la estrategia global’ [...] reduciendo y desconociendo los datos propios de una situación concreta, y local, al introducir en su resolución factores generales y propios de una o de las dos superpotencias, únicas capaces de tal estrategia planetaria”. En aquel sugerente análisis también se afirmaba que “las superpotencias operan frente a los factores locales dejándoles un margen de autonomía formal cuando no inciden en su equilibrio y neutralizando el área u operando en caliente —como gustaba de decir Kissinger— buscando una solución a un conflicto o

tensión local que restablezca el equilibrio que a ellas interesa directamente. Es decir, configurando una solución *impuesta desde fuera*, sacrificando, cuando es necesario, datos e intereses de una u otra potencia local”³⁷.

En efecto, en los años setenta la crisis energética y el deshielo en Centroeuropa desplazaron hacia la franja mediterránea, cuya ribera acogió un importante despliegue de fuerzas navales americanas y soviéticas, una parte de las tensiones políticas. Durante este periodo la zona se convirtió en un área de confrontación y de alta inestabilidad que atrajo la atención del mundo occidental. La expansión de la *Quinta Skadra* soviética por aguas del Mediterráneo, el acercamiento de países como Libia o Siria a la órbita comunista, el crecimiento de los nacionalismos islamistas en algunos países de la región, etcétera, hicieron de la cuenca mediterránea, a ojos de las potencias occidentales, una especie de dique de contención contra los planes de Moscú en Oriente Medio³⁸. En este escenario, los países de Europa Meridional, con presencia de bases militares americanas en su territorio, asumieron un papel esencial en la estrategia de seguridad occidental. Y es que con el transcurrir del tiempo se ha ido diluyendo el contexto de guerra fría en el que todavía se vivía. A modo de ejemplo, podríamos consultar las hemerotecas para recordar noticias que nos sitúan con precisión en un clima cuasi bélico típico de aquel equilibrio del terror de la larga posguerra mundial. A finales del año 1977 se decía, por ejemplo, que “los técnicos militares norteamericanos están convencidos de que la Unión Soviética dispone de un nuevo misil intercontinental móvil, cuyo alcance permite alcanzar directamente a Estados Unidos desde territorio soviético”. Según algunos especialistas, “los soviéticos podrían añadir una tercera fase a su misil SS-20, cuyo alcance normal es de 4.800 kilómetros, que permitiría a éste llegar a más de 10.000 kilómetros”. La noticia continuaba asegurando que “los servicios norteamericanos parecen también seguros de que tales misiles SS-20 modificados han sido instalados en el este de la URSS en bases de lanzamiento móviles y que apuntan hacia la China continental. Cada SS-20 puede llevar tres ojivas nucleares. Su despliegue y la modificación de su alcance puede cambiar el curso de las negociaciones SALT, puesto que con un alcance limitado a menos de 5.000 kilómetros no entraban hasta el momento en el marco de la reducción de proyectiles de largo alcance prevista entre Estados Unidos y la URSS”. Desde luego, se trata del clásico lenguaje de la guerra fría en el que las alusiones a las armas más devastadoras suponían una amenaza constante de la que nadie estaba libre de la amenaza, entre otras cosas porque “estas revelaciones del Departamento norteamericano de Defensa se producen veinticuatro horas después de que el presidente Carter ha rechazado un programa pedido por el Pentágono, que preveía la construcción de un nuevo proyectil intercontinental”³⁹.

Sin embargo, la crisis del petróleo, la guerra del Yom Kippur, el conflicto turco-chipriota, la caída del *régimen de los coroneles* en Grecia, la revolución portuguesa, el ascenso de los comunistas en Italia y la creciente incertidumbre política en España debilitaron profundamente el parapeto sur de la OTAN. De ello dio buena cuenta a finales de 1975 un informe del Comité Conjunto de Inteligencia al anotar que "el flanco sur de la Alianza permanece políticamente volátil y la posición occidental en el área continúa propensa a la dificultad". Fragilidad que, en opinión de dicho informe, podría "alentar a la Unión Soviética a aprovechar sus oportunidades para seguir hacia delante en sus políticas en el Mediterráneo"⁴⁰. En aquellos momentos "Grecia buscará la cooperación con Occidente y la paz con Turquía, porque la retirada del mundo occidental sería desastrosa para nuestro país", según reconocía el primer ministro heleno Constantino Caramanlis. En un debate parlamentario especial sobre política exterior, el primer ministro había puesto de relieve la determinación de su Gobierno de concertar un acuerdo sobre defensa con Estados Unidos, desarrollar una relación especial con la Alianza Atlántica, conseguir el ingreso de Grecia en la Comunidad Económica Europea y resolver sus diferencias con Turquía por la vía pacífica. Caramanlis reconocía que "la retirada del mundo occidental sería desastrosa para nuestra nación, dado que bloquearía el camino a la CEE y conduciría al aislamiento y pérdida de nuestro potencial defensivo. También multiplicaría la fuerza militar de Turquía, en detrimento de nuestro país". Más tarde también admitiría que su Gobierno reanudaría las negociaciones con Estados Unidos para establecer un acuerdo de cooperación en la defensa, autorizando las bases americanas en Grecia mediante el pago de 700 millones de dólares en cuatro años. El acuerdo sustituiría a "la caótica situación creada por unos 40 acuerdos firmados en el pasado entre los dos asociados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte"⁴¹.

El abandono griego de la OTAN tras el derrocamiento de la dictadura se vio agravado por las desavenencias turcas con la Administración Ford. Distanciamiento entre Washington y Ankara que podría traducirse, según la cúpula de la OTAN, en una eventual "pérdida de bases importantes" y de "instalaciones para la recogida de inteligencia", cuyas consecuencias sobre la "moral política de la Alianza serían muy perjudiciales". Además, en palabras de un informe del mando militar aliancista, el esperable "éxito electoral del Partido Comunista Italiano probablemente reforzaría a las fuerzas anti OTAN y antidemocráticas en otros países occidentales, notablemente en Francia, minaría la solidaridad occidental y fortalecería los propósitos de la Unión Soviética". Todas estas circunstancias, en opinión del embajador británico en

tierras rusas, fueron “vistas desde Moscú” como una buena oportunidad para el “fortalecimiento de la influencia soviética” en el Sur europeo con “relativamente poco riesgo e incluso con pocos gastos en esfuerzos diplomáticos”.

ESPAÑA Y LA TERCERA OLA

Ante este cuadro de crisis en el flanco sur, el “desarrollo de la política interna en España y su alineamiento externo” se convirtió en una “preocupación obvia para la Alianza”. Más aún cuando en abril de 1974 explotó la *revolución de los claveles* en el próximo Portugal. Entonces se dispararon todas las alarmas en las cancillerías occidentales ante la destrucción del “Bloque Ibérico”, quedando fragmentada la Península desde el punto de vista de la política de seguridad⁴². Con el telón de fondo de la radicalización lusa, la agonía de la dictadura contrastaba con la convergencia unitaria de la oposición y la “evidencia del crecimiento en la actividad de los comunistas”. Éstos, a juicio de un alto cargo de la diplomacia alemana, eran “muy activos y estaban ganando más y más influencia” entre diversos sectores de la sociedad española. No en vano el PCE era la fuerza más importante de una oposición antifranquista que durante años identificó la permanencia de la dictadura como expresión tolerada de los intereses occidentales en materia de seguridad y que, por tanto, interiorizó como señas de identidad el rechazo tanto a las bases militares como a la OTAN. De hecho, una encuesta publicada por *Actualidad Económica* en 1974 manifestó que el 60 por ciento de los españoles se pronunciaba en contra del mantenimiento de las bases, ante sólo el 18 por cien a favor y el 22 por cien que no contestaron⁴³, y en 1981 *El País* se hacía eco de un artículo del periódico alemán *Der Spiegel* en el que se afirmaba que “en una encuesta reciente, para un 53 por ciento la OTAN significaba peligro atómico, bomba de neutrones, grandes gastos de armamento”⁴⁴. De esta manera, aunque la mayoría de las transiciones de la tercera ola no tardaron en reconciliarse con el sistema de seguridad occidental, a mediados de los años setenta la amenaza de ruptura política con el antiguo régimen liderada por la izquierda llevó consigo una reseñable carga antihegemónica. Así, al menos, se encargaron de demostrarlo los vecinos sureuropeos en Grecia y Portugal⁴⁵. De ahí el temor de las principales potencias occidentales a que en un futuro cercano “un Gobierno socialdemócrata en España o, a *fortiori*, uno más a la izquierda no quiera unirse a la OTAN” y cuestionasen la orientación estratégica del país⁴⁶. De hecho, a finales de junio de 1978, la prensa francesa señalaba que sólo un 45 por ciento de los españoles “considera que la democracia funciona bien en su país”

y que “un sondeo publicado hace algunos días por *El País* reveló que, pese a la popularidad del rey y los méritos reconocidos a su primer ministro, el viento sopla hacia la izquierda y un tercio de la población manifiesta ante la situación política un cierto pesimismo”⁴⁷.

La radicalización revolucionaria de los acontecimientos portugueses durante 1975 desató una profunda zozobra entre las potencias occidentales dada la posibilidad de una extensión del desorden y del comunismo a una España ya convulsa y sumida en una fuerte crisis política, económica y social. Evidentemente, el peso de la acción social, de los movimientos sociales, desempeña aquí un papel determinante en nuestro proceso transicional. Tesis enfrentada a las clásicas del funcionalismo o de la más veterana historia política, que colocaba a la modernización económica y social y al protagonismo de las élites como únicas claves explicativas del mismo⁴⁸. Ante esta situación, la comunidad internacional, que hasta entonces no había prestado mayor atención a España y había convivido y hecho negocios sin grandes problemas de conciencia con la dictadura, consideró que la respuesta más segura para la contención revolucionaria era la promoción de la democracia liberal en nuestro país. Como dijo en el otoño de 1975 el encargado de Exteriores británico, Callaghan, dada la inflamable situación en España, sería “necesario un arte político y diplomático de alto calibre” para evitar que el país derivase hacia el izquierdismo, el caos y la confusión⁴⁹. Así, si a principios de los años setenta el recambio de las estructuras franquistas fue visto en Occidente, al menos entre los responsables políticos, como un poco deseable, por arriesgado, experimento de resultados inciertos, la estrategia cambió sustancialmente tras la revolución portuguesa. Desde entonces, la caída de la dictadura de Salazar y sus efectos sobre un franquismo agotado y una oposición comunista en ascenso hicieron que la democratización en España fuese concebida como una solución preventiva. Es decir, como una vacuna para impedir la emergencia, en una zona geopolíticamente inestable, de sistemas populares afines a la Unión Soviética, así como para contener la expansión del virus portugués y el crecimiento de los partidos comunistas en Occidente, algo que ya estaba ocurriendo en Italia y Francia⁵⁰. Esto es lo que se desprende de la documentación conocida que, lógicamente, contrasta con la actitud de la mayor parte de la sociedad civil europea, mucho más partidaria de la promoción de la democracia que sus propios Gobiernos. Así, cuando la sustitución de la dictadura franquista se reveló como la mejor solución, la minimización de los potenciales efectos desestabilizadores del cambio democrático pasó a la primera plana de las estrategias internacionales. Los franceses, por ejemplo, admitían que el franquismo había

muerto en menos de un año después que Franco con la Ley para la Reforma Política, pero, pese a ello, "la democracia todavía no ha nacido", porque esto apenas daba lugar a un "régimen de transición entre el autoritarismo y la democracia que Inglaterra conoció en el siglo XVIII y Europa continental, en el XIX". Admitían la trascendencia del cambio y que "Juan Carlos ha llevado a cabo notablemente esta empresa extraordinaria [...] pero este éxito abre una nueva etapa en la revolución de España, donde la ambigüedad debe ceder sitio a la claridad. Se ha llegado al momento de la verdad"⁵¹.

ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES

Tal vez llamen la atención en nuestro trabajo algunas ausencias significativas. Nos referimos, en primer lugar, al caso portugués como referente de nuestra transición. No obstante, constatamos al respecto dos situaciones simultáneas. Desde fuera se ha tendido a identificar a ambos países como "naciones anacrónicas en el siglo XX"⁵², pero desde dentro se insiste en que ambas transiciones no son comparables "más allá que de forma muy superficial y pasajera". Aunque sin un capítulo específico, las alusiones a la transición vecina son constantes en la inmensa mayoría de los casos que contempla esta publicación, como no podía ser de otro modo. De todas formas, queda claro desde el primer momento que lo que adquiere un protagonismo excelso en la década de 1970 es la Europa mediterránea como consecuencia de los cambios políticos que tanto cambiaron el contexto general.

Asimismo, no podemos dejar de llamar la atención sobre otras importantes lagunas historiográficas. Por ejemplo, a día de hoy resulta cuando menos difícil de entender el escaso número de aportaciones con las que contamos para entender el problema y la solución del Sáhara en nuestra transición. Un asunto que podría haberse convertido en una guerra de "descolonización" que hubiera podido alterar el complicado control con el que la frágil monarquía española manejó los hilos del proceso. En 1977, Fernando Morán se preguntaba si "algún día se sabrá si en el momento de la 'marcha verde' no jugó una minidoctrina del equilibrio global"⁵³. Se puede, no obstante, deducir el relevante papel desempeñado por la diplomacia estadounidense en el pulso jugado entre dos de sus aliados: España y Marruecos, en un momento de creciente conflictividad en el mundo árabe y el Mediterráneo que hubiera podido poner en serio peligro la estabilidad del Estrecho. El asunto, no obstante, afectó de forma muy negativa a las relaciones exteriores de España con la comunidad árabe, dejando mal parada la "insustancial" amistad hispano-árabe⁵⁴.

Claro que todavía menos es lo que se ha escrito de un movimiento "separatista" en la España de los años setenta, que, aunque con el tiempo casi se ha amortizado, en su momento generó no pocos quebraderos de cabeza y afectó a otros asuntos de la descolonización pendiente. Nos referimos al independentismo canario, que también buscó adhesiones internacionales contra Madrid. Se constituyó una organización, el Movimiento Popular para la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario (MPAIAC), cuyo secretario general, Antonio Cubillo, pretendía "extender la acción de propaganda armada a España hasta los Pirineos". Entre sus acciones destacaba el propósito de atacar "los intereses españoles en el extranjero", para responder a la negativa del Gobierno de Madrid concerniente a "la *descolonización* de las Canarias". Estas declaraciones aparecieron en el diario independiente francés *Le Monde*. Su objetivo consistía en personarse en la siguiente reunión de la *cumbre* de la Organización de la Unión Africana (OUA), en Libreville, con la intención de pedir "ayuda económica y militar para hacer fracasar el plan hispano-americano que intenta convertir las Canarias en una gran base estratégica de la OTAN para controlar el Magreb y el oeste africano". Por aquel entonces Cubillo preconizaba el boicoteo de las primeras elecciones generales y había llegado a reivindicar los atentados contra el centro comercial Galerías Preciados. Su labor de propaganda se había hecho fuerte gracias a su presencia, "desde el pasado mes de mayo", en emisiones en onda larga a través de Radio Argel contra las que el Gobierno de Madrid había hecho gestiones con vistas a su supresión ante el ministro de Exteriores argelino, el señor Buteflika. Sin embargo "el *tema Cubillo* fue uno de los que ocupó a los dos diplomáticos, pero todo indicaría que el ministro español no fue escuchado"⁵⁵.

En esta misma línea, qué decir del también escaso número de colaboraciones que se tiene sobre "la cuestión comunista"⁵⁶ que permita medir la influencia soviética entre nuestros políticos—si acaso algo se ha estudiado sobre el PCE y la corriente eurocomunista—y demás organizaciones, habida cuenta de que se trataba de la otra gran potencia en discordia contra la que una gran mayoría de políticos, no sólo nativos, buscaban un férreo blindaje que impidiera contagios ideológicos peligrosos que desestabilizaran un proceso político que, en el mejor de los casos, se pretendía moderado. Con ese mar de fondo se entiende mejor el giro ideológico experimentado por el PCE con objeto de ser admitido en el "club internacional" como una opción plausible y no como una amenaza al sistema. El asunto había llegado incluso a una institución de tanta solera democrática, en la que estábamos a punto de ingresar, como el Parlamento Europeo, cuyo presidente, Emilio Colombo, refiriéndose al eurocomunismo se

había llegado a preguntar: "¿Es la aceptación de un socialismo pluralista, o sólo la indicación de la suma de los comunistas que operan en Europa?". También el presidente del Senado italiano, Amintore Fanfani, en un acto en Brescia dedicado a Robert Schuman, había hablado de la unidad europea como garantía de la democracia. De igual forma, entre los comunistas se discutía sobre Europa y "en el festival de *L'Unità*, en Módena, una gran manifestación de masas y *kermesse*, que los comunistas organizan anualmente para recaudar fondos para la prensa del partido, comunistas franceses y españoles, socialistas italianos y socialdemócratas alemanes han discutido sobre *democracia y socialismo en una Europa protagonista de la distensión y cooperación*". Por aquel entonces el eurocomunismo era un tema de candente actualidad y una de las personalidades de mayor relieve en los debates había sido el español Manuel Azcárate, ideólogo del Partido Comunista español, "quien, contestando a una pregunta sobre las bases americanas en España, dijo: 'Son parte integrante de una situación estratégica en Europa, que no puede ser cambiada con demagogia unilateral'"⁵⁷.

En nuestro propio país y con antelación, Santiago Carrillo ya había dado síntomas evidentes de su cambio de postura aceptando algo con lo que buena parte de sus bases no estarían de acuerdo, pero que exigía, como se decía por entonces, el nuevo guión político. El entonces secretario general del PCE había llegado a decir en una intervención pública que "el Partido Comunista y sus representantes han reiterado muchas veces su actitud, en principio opuesta a todo género de bases militares extranjeras. Pero teniendo en cuenta las realidades de la situación internacional, nuestro partido está dispuesto a aceptar las bases americanas en España, en tanto no se llegue a un acuerdo internacional que ponga fin a la existencia de bases militares extranjeras, de uno u otro bloque, en no importa qué país". Ésta era la postura formal del PCE, pero añadía que "es evidente que cualquier decisión que el Estado español tome al respecto, así como en lo que se refiera a su integración en la OTAN, no va a decidirla el Partido Comunista, sino los órganos representativos de la soberanía popular, el día en que éstos existan realmente". En lo referente al asunto de la OTAN, continuaba Carrillo afirmando que "siempre hemos dicho que España debía mantener la situación que hoy tiene y nunca nos hemos pronunciado por la entrada de nuestro país en ese organismo", para terminar matizando que "si algún día España cambiara de actitud, esa decisión sólo podría tomarla un Parlamento elegido democráticamente y no las instituciones actuales herederas de la dictadura, como se reconoce implícitamente en la declaración programática del actual Gobierno"⁵⁸. En un viaje a Estados Unidos, al año siguiente, Carrillo se confesó realista y dijo estar "dispuesto a aceptar la presencia de esos intereses

americanos en nuestro país, porque son imprescindibles para el desarrollo económico”, y sobre la fórmula política para España reconoció: “Nosotros estamos con la democracia, aunque ésta esté coronada por un rey”⁵⁹. En aquel contexto, no obstante, se hace necesario recordar, otra vez, la destacada presencia de las tropas soviéticas en el Mediterráneo con capacidad para atacar a la marina estadounidense y de penetrar en Turquía y Grecia, porque consideraban dicho mar como puente de contención en su estrategia en Oriente Medio.

LA PERCEPCIÓN SOBRE LOS ESPAÑOLES Y LAS OTRAS AGENCIAS DIPLOMÁTICAS

En otro orden de cosas, conviene también tener presente la visualización que de los españoles se tenía en alguna de las más importantes cancillerías del momento para comprender las líneas gruesas de su actuación. Así nos veía, por ejemplo, el secretario de Estado de EE UU, Henry Kissinger, en 1973: “Un país tentado por la muerte y el sacrificio, lo trágico y lo heroico”, y sus tradicionales bandazos entre la “anarquía y la autoridad”, el “caos y la disciplina total”⁶⁰. En la embajada británica no se nos veía de manera muy diferente: “Un país de violencia, de machismo, pundonor y viva la muerte”. Estos estereotipos se repiten, como se puede apreciar en las aportaciones de Delgado, Martín, Chaput y Botti, siguiendo las fuentes americanas y británicas o la prensa francesa e italiana. En todos ellos sobresale un cierto temor a las respuestas “excesivas” del más rancio nacionalismo español posiblemente atizado por los sectores ultraconservadores en momentos de crisis o creciente presión internacional. Claro que todas estas percepciones se vinieron abajo con la muerte de Franco. Los países miembros de la alianza atlántica reconocían la importancia estratégica de España para el conjunto de la defensa occidental, pero el problema de una entrada de España en la OTAN seguía siendo político. El primer paso importante a favor de la integración se había dado en el verano de 1974, con la firma de una declaración bilateral España-Estados Unidos que luego firmaron en Bruselas los jefes de Estado o de Gobierno de los 15 países miembros de la OTAN. Desde entonces, “siempre a nivel político, en casi todos los consejos ministeriales de la OTAN el ‘caso’ España ha sido puesto sobre el tapete sobre todo gracias a la sensibilización de parte de los aliados por los acontecimientos de Portugal”. Se habían identificado y confrontado “dos escuelas de pensamiento, capitaneadas por Estados Unidos, y el bloqueo nórdico, respectivamente. Los primeros abogaban por una mención en los comunicados finales de los consejos

de la OTAN a la importancia estratégica de España para la defensa occidental [...] mientras que los segundos se mostraban intransigentes a cualquier alusión política sobre un país con un sistema político contrario al respeto de los principios democráticos que figuran en el acta fundacional de la OTAN". No obstante, el interés de la organización por contar con España era tal, dada la importancia estratégica de la Península Ibérica, se decía, que bastaría que "el país se vistiera de una seudodemocracia [...] Tampoco se olvida aquí, aunque en este punto se es más discreto, que en una situación de verdadera democracia quizá será más difícil convencer al pueblo español de su interés por entrar en la OTAN"⁶¹.

Los medios de comunicación más poderosos empezaron a transmitir una imagen del rey y de la nueva España mucho más "amable" y homologable a la Europa democrática, y es que "desde la muerte del general Franco hace dos años, las barreras que España había levantado contra el mundo exterior se han derrumbado. Los políticos buscan un rol más realista para España en la Comunidad de Naciones [...] La situación geográfica de España es vital para la estrategia del Atlántico y del Mediterráneo"⁶².

Walther Bernecker destaca, en su aportación sobre Alemania, que "la presencia de fundaciones y partidos extranjeros y de organizaciones internacionales en el proceso de la Transición española contribuyó indudablemente a proteger y fortalecer a la oposición democrática, tanto en los últimos años del franquismo como en los primeros de la transición". En efecto, en este capítulo se nos antoja especialmente resaltar el anhelo por entrar en la CEE y las instituciones europeas que ejercieron una positiva influencia en la promoción de la democracia. En septiembre de 1977 el Consejo de Europa se había vuelto a pronunciar sobre *el caso español*: "Dos rasgos caracterizan a la resolución ahora aprobada por la Asamblea: de una parte, la consideración de que la restauración *íntegra* de las libertades políticas y sindicales, así como *la rápida* legalización de *todos* los partidos políticos, constituye un requisito *esencial* para que pueda hablarse de democracia, en el sentido occidental del término. No basta, pues, la actual situación de tolerancia, propia de una fase meramente predemocrática, en la que continúan vigentes la totalidad de las leyes represivas del franquismo". El texto se pronunciaba también a favor de las libertades públicas y plenas garantías legales para su ejercicio, sin embargo, "ello es imposible sin cambios sustanciales en el actual ordenamiento jurídico". Por todo ello, el Consejo de Europa estimaba "que el referéndum y las elecciones anunciadas no implican por sí mismos la democratización del país, mientras la vigencia de los derechos esenciales en toda democracia pluralista no se encuentre debidamente asegurada". El texto de la resolución contenía, además, una apreciación importante:

“expresa el convencimiento de que las *instituciones políticas actuales son un impedimento* a los caminos indicados por el rey y su Gobierno”⁶³.

En cualquier caso, es necesario recalcar que el apoyo organizativo y financiero que recibieron los socialistas españoles estuvo condicionado a su moderación ideológica. Como reconoció el SPD a sus homólogos laboristas, la ayuda occidental estaba destinada a “levantar el aparato del partido y trabajar en favor de una evolución pacífica en España”. Por lo que se advirtió a los jóvenes dirigentes del interior de que “huelgas, manifestaciones y conflictos en las calles no llevarían a ningún sitio”, siendo preferible buscar una salida pactada con los sectores reformistas del franquismo⁶⁴. Ciertamente, aunque las condiciones de ingreso en la CEE también presionaron a favor de un cambio gradual de régimen en España, el refuerzo de los partidos socialistas, liberales y conservadores del continente a sus homólogos españoles a cambio de moderación y reformismo desempeñó un papel importante en la configuración de la democratización en la Península⁶⁵.

Compartimos, pues, con el profesor Bernecker su impresión, aquí expresada, de que “uno de los factores que contribuyeron al éxito de la Transición española fue la influencia positiva ejercida desde el exterior en el proceso reformador de la dictadura a la democracia”. Ciertamente, en la mayoría de los casos todavía es muy difícil determinar exactamente qué mecanismos se arbitraron para alentar o condicionar por parte de los agentes exteriores las decisiones concretas de aquellos años. Sin embargo, al menos esa ha sido una de nuestras principales intenciones en este libro, algo que sí conocemos es la actuación que contribuyó al fortalecimiento de los partidos políticos en la génesis de la Transición. Concretamente, el Partido Socialista Obrero Español se vio beneficiado por apoyos externos, lo que le ayudó a perfilarse como un actor fundamental del periodo. Durante los primeros años del cambio político, era de todos conocida la influencia alemana entre los socialistas patrios, llegándose a decir: “Todos los españoles son conscientes por su preocupación constante en la marcha política de nuestro país y esta preocupación queda aún más acusada por la influencia que el Gobierno alemán pueda ejercer sobre el líder socialista Felipe González, pues tenemos la creencia en España que existe por este país un marcado interés en que los ejércitos españoles queden alineados y cuanto antes, frente a los componentes del Pacto de Varsovia”⁶⁶.

Aunque todavía queda mucho por investigar, parece evidente que una conclusión sí se puede resaltar de los trabajos aquí presentados. La acción diplomática de las principales cancillerías europeas y, desde luego, la estadounidense, se inclinaron por la vía reformista frente al rupturismo. Lo que algunos calificaron como “pragmatismo” se impuso en las relaciones con los Gobiernos españoles

del último franquismo y de la joven democracia. Se evitaron así condenas exten-tóreas o sanciones internacionales, en momentos especialmente delicados del final del régimen —juicio de Burgos o ejecuciones de los terroristas en 1975—, con el argumento de que de esta forma se impulsaba mejor la vuelta a la democratización. El asunto tenía claramente una dimensión global. Hasta tal punto que el secretario de Estado estadounidense, Cyrus Vance, había llegado a dar en aquellos días “una réplica concreta a aquellos que se preguntaban si la Administración limitaría sus críticas sobre violaciones de los derechos humanos a la Unión Soviética y a otros países comunistas, y si su política era solamente verbal”. En una intervención ante un subcomité del Senado había llegado a afirmar que “Estados Unidos reduciría su ayuda a Argentina, Uruguay y Etiopía, donde se han podido documentar serias y graves violaciones de los derechos humanos. [...] La reducción debe interpretarse también como un anuncio de acciones ulteriores, tales como presiones directas a organismos internacionales de crédito, como, por ejemplo, al Banco Mundial”. En sus declaraciones, Vance añadió que la “Administración no podía adoptar medidas similares contra Gobiernos de países donde Estados Unidos tiene intereses estratégicos esenciales, tales como Filipinas y Corea del Sur. Aquí se interpondría una nota de escepticismo. El Pentágono, muy a menudo, ha presentado argumentos estratégicos en términos absolutos, afirmando que una base concedida u otra facilidad cualquiera es vital para la seguridad americana. Un interés vital es menos vital de lo que se le pinta: muy pocos son los intereses estratégicos de tanta importancia que nos hagan olvidar las violaciones brutales de los derechos humanos”⁶⁷.

Evidentemente, esta postura chocaba con la adoptada por buena parte de la sociedad civil europea más partidaria de un mayor nivel de exigencia hacia las autoridades españolas. La situación estratégica de la Península en un complicado contexto internacional de la guerra fría o los intereses particulares de cada cual (las bases militares, Gibraltar, las consecuencias de la descolonización, la negociación por la entrada en la CEE, el temor a la radicalización por contagio de sus propios procesos políticos, etc.) coadyuvaron en esta dirección. Se puede afirmar, entonces, que la opción rupturista, al menos la más radical del momento, no sólo fracasó por la falta de apoyos sociales y por la capacidad represiva del Estado, sino también por la existencia de un contexto internacional muy hostil a la misma tras el comienzo de la democratización europea de 1974. La compleja red internacional de intereses estratégicos, políticos y económicos en la que tuvo lugar la Transición española favoreció un determinado tipo de salida a la dictadura. Una salida liderada por fuerzas políticas afines a las que ostentaban el poder en las democracias europeas y alérgicas a cualquier

tipo de experimento económico radical⁶⁸. Por lo tanto, sin decir que los actores internacionales condicionaron el proceso de cambio político a la democracia en España, tanto los contenidos de corte occidental como el ritmo de su implantación estuvieron directamente relacionados con el apoyo exterior a determinados actores internos y opciones políticas. A finales de septiembre de 1975, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina, efectuó un vuelo a Nueva York con instrucciones precisas para llegar inmediatamente a un acuerdo con Estados Unidos que permitieran allanar todas las dificultades en la mediación. Entre otras, las que durante más de quince meses había seguido defendiendo el mismo Cortina, a lo largo de diez tandas de negociaciones. "El Estado español, que atravesaba el momento más bajo de su prestigio internacional, debido a los juicios y condenas de los terroristas, necesitaba urgentemente algo que pudiera presentar como un triunfo diplomático, y romper su aislamiento. [...] Aunque el nuevo tratado no aumentó el volumen de la ayuda militar pedida en última instancia por Cortina ni redujo el número de las bases e instalaciones americanas en España, dotó a la nueva monarquía de su poderoso instrumento político, que permitió en su día el brillante éxito del viaje del rey a Estados Unidos, y que también podría permitir, más adelante, desarrollar una cooperación militar destinada a sacar a España y a sus fuerzas armadas de su lazareto en el contexto defensivo y de seguridad de occidente."⁶⁹

Como se cuestiona Encarnación Lemus, en un mundo marcado por el internacionalismo, "¿cómo podríamos pensar que no intervinieran las multinacionales de las ideologías y de las construcciones políticas?" en la transición a la democracia en España⁷⁰. Las potencias europeas, y desde luego Estados Unidos, contribuyeron a generalizar tendencias políticas moderadas en España. Dicha ascendencia se produjo gracias a la atractiva imagen de seguridad, estabilidad, prosperidad y libertad que la CEE y las democracias europeas irradiaron en el sur del continente. Pero aquélla también tuvo lugar a través de la influencia directa sobre partidos, sindicatos y diversos sectores sociales como el ejército o los empresarios⁷¹. De hecho, una transición liderada por la izquierda comunista, con su consecuente traducción en las urnas, fue interpretada por las potencias europeas como el primer paso para una factible introducción de cambios en la orientación económica y geopolítica del país. Frente a esta posibilidad, los actores internacionales utilizaron su influencia y prestigio para otorgar discrecionalmente credenciales exteriores a aquellos que mejor podían representar sus intereses, quienes de este modo adquirieron una importante legitimación a nivel doméstico sobre otros actores internos⁷². Así, ante las inciertas expectativas electorales levantadas por

el predominio comunista sobre la oposición democrática, las fuerzas occidentales consideraron, dada "su experiencia en Portugal", que la mejor salvaguarda de sus intereses residía en la "asistencia material a los socialistas españoles"⁷³, con el fin de contener el crecimiento del PCE. Obviamente, dicha ayuda también fue dirigida a que el PSOE se convirtiese en una auténtica alternativa de gobierno a medio plazo⁷⁴. En consecuencia, no pasó inadvertido para los analistas exteriores que la "carta más fuerte" de los socialistas para erigirse en la fuerza de mayor importancia de la izquierda española fuera la del "reconocimiento internacional".

A comienzos del año 1976, al hilo de las conversaciones para ratificar el tratado entre España y Estados Unidos, se habían producido contactos al más alto nivel como los llevados a cabo por Brian Atwood, antiguo colaborador de la embajada norteamericana en España, cuyos anteriores contactos le habían permitido entrevistarse con los titulares de Asuntos Exteriores y de Gobernación, señores Areilza y Fraga, con el jefe del gabinete del presidente Arias y otras personalidades oficiales, así como con representantes del clero y de Comisiones Obreras, con dirigentes de ANEPA, Reforma Social Española, Izquierda Democrática, Federación Popular Democrática, PSOE y PCE. Es decir, se habían superado ya claramente los momentos en los que la "doctrina" diplomática aconsejaba no tener contactos con los miembros de la oposición. En el boletín del Congreso estadounidense se publicó el texto íntegro del informe elaborado por este colaborador del senador Eagleton después de su viaje a España, entre cuyas conclusiones más interesantes podríamos destacar que "la creación de un nuevo sistema de Gobierno sería una experiencia traumática para España". Además, se aconsejaba a España "seguir la vía de la reconciliación". El consejero jurídico del senador Eagleton estimaba "que el *Generalísimo* ha dejado un sistema de Gobierno que *refleja las contradicciones de su victoria*. Según Atwood, las Cortes, el Consejo del Reino y el Movimiento Nacional, *instituciones poco representativas*, podrían convertirse en los aliados del *búnker* y de su línea obstruccionista". Más adelante se añadía que, "a pesar de la participación de los reformistas en el gabinete, el Gobierno no quedó aislado antes del discurso de Arias". El observador estadounidense subrayaba finalmente que "un ritmo demasiado lento en el proceso de liberalización podría llevar a varias crisis y a la dimisión de algunos ministros", y, refiriéndose a la Corona, señalaba que la "monarquía es la única institución viable y capaz de atravesar este periodo de transición". Atwood no negaba la importancia de la oposición, pero la consideraba "poco eficaz y mal organizada". En una clara demostración del perfecto conocimiento de la opinión pública española, con respecto al tema del Tratado de Amistad y Cooperación, el informe reconoce que "las bases USA gozan de poca popularidad en España, y que muchos españoles

consideran que el tratado favorece más los intereses norteamericanos que los del pueblo español”⁷⁵. Queda, pues, bien clara la promoción norteamericana, aunque por vías menos evidentes, como nos demostrará Lorenzo Delgado, de una versión moderada de la democracia con el apoyo explícito a la monarquía del rey Juan Carlos.

NOTAS

1. Damián Alberto González Madrid (coord.): *El franquismo y la transición en España. Desmitificación y reconstrucción de la memoria de una época*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008. En este libro coral aparecen dos contribuciones en esta línea, Carmen González y Encarna Nicolás: “Perspectivas historiográficas en las transiciones políticas contemporáneas a la democracia”, pp. 201-221; y Alberto Sabio Alcutén: “La intervención de Estados Unidos y de Europa Occidental en la transición a la democracia en España, 1975-1977”, pp. 222-244.
2. Manuel Ortiz Heras: “La historiografía de la Transición”, *La transición a la democracia en España. Historia y fuentes documentales. VI Jornadas de Castilla-La Mancha sobre investigación en archivos*, Anabad Castilla-La Mancha, Guadalajara, 2004, pp. 223-240.
3. Encarna Lemus y Rosa Pardo, introducción del expediente: “La política exterior al final del franquismo”, *Historia del Presente*, 6 (2005), p. 7.
4. Frances Lannon, prefacio del libro de Pilar Ortuño Anaya: *Los socialistas europeos y la transición española*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
5. Juan Pablo Fusi: “España, variable europea”, en Josep Fontana y Ramón Villares (dirs.): *Historia de España*, Crítica-Marcial Pons, Barcelona, 2009, vol. 11, *España y Europa*, p. 141.
6. *El País*, 15 de junio de 1976: “Las bases USA”.
7. *El País*, 20 de septiembre de 1977: “No habrá enfrentamiento UCD-PSOE sobre política exterior”.
8. Encarna Nicolás y Carmen González: “La transición a la democracia en España: similitudes y diferencias con otros contextos nacionales”, *Mundos de ayer*, Editum, Murcia, 2009, p. 423.
9. *El País*, 24 de septiembre de 1976: “Europa y la democracia Española”.
10. *El País*, 21 de junio de 1977: “La nueva posición internacional de España”, artículo de Fernando Morán.
11. La política exterior del último franquismo persiguió tres fines prioritarios: el Mercado Común, el fortalecimiento del Tratado de Cooperación con Estados Unidos y el mantenimiento del Pacto Peninsular. Véase Montserrat Huguet: “España y el Mediterráneo en los años setenta”, *Historia del Presente*, 6 (2005), p. 115.
12. Ángel Viñas: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *Ayer*, 68 (2007), pp. 111-136.
13. Juan Carlos hizo todo lo posible para poder contar “con la presencia simbólica de líderes democráticos en la inauguración de su reinado” y consiguió la asistencia de Valéry Giscard d’Estaing y Walter Scheel, presidentes francés y alemán, respectivamente. Paul Preston: *Juan Carlos, el rey de un pueblo*, ABC, 2003, Madrid, Barcelona, p. 342.
14. Carlos Navajas Zubeldia: “La larga transición militar”, en Rafael Quirosa-Cheyrouze Muñoz (coord.): *Historia de la transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pp. 219-234.
15. *El País*, 20 de agosto de 1976: “La búsqueda de una doctrina española de la defensa”.
16. Philippe Schmitter: “An introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain and Turkey”, en Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.): *Transition from Authoritarian Rule*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, p. 5.
17. Manuel Redero (ed.): “La transición a la democracia en España”, *Ayer*, 15 (1994), p. 8. Esta es también la postura expresada en Juan José Linz y Alfred Stepan: *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, p. 113.
18. Adam Przeworski: *El capitalismo y el mercado*, Cambridge University Press, Madrid, 1996, p. 8.
19. Philippe Schmitter: “The Influence on the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-democracies”, en Laurence Whitehead (ed.): *The International Dimension of Democratization*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 8-10.

20. *El País*, 25 de junio de 1977. Entrevista de Juan Cruz al doctor Salcedo-Bastardo, ministro secretario de la Presidencia de Venezuela: "El ejemplo español es un espejo para los pueblos de América que todavía no se han sacudido el yugo que siguen padeciendo. Sus ansias de liberación se acelerarán ahora porque seguro que España les resultará un estímulo".
21. Geoffrey Pridham: "International Influences and Democratic Transition: Problems of Theory and Practice in Linkage Politics", en Geoffrey Pridham (ed.): *Encouraging Democracy: The International Context of Regimen Transition in Southern Europe*, Leicester University Press, Leicester, 1991, pp. 1-2.
22. Jacques Rupnik: "Eastern Europe: The International Context", *Journal of Democracy*, 2 (2000), pp. 115-116.
23. Samuel P. Huntington: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.
24. Paul W. Drake: "International Factors in Democratization", Estudio/Working Paper 1994/61, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, noviembre de 1994, pp. 1-2.
25. Laurence Whitehead: "The International Dimension of Democratization", en Laurence Whitehead (ed.): *The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford University Press, Oxford, 1996, pp. 3-25.
26. J. Carlos Pereira: "Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española", *Ayer*, 42 (2001), pp. 103-105.
27. *El País*, 21 de junio de 1977: "La nueva posición internacional de España", Fernando Morán.
28. Florentino Portero: "España, entre Europa y América: un ensayo interpretativo", *Ayer*, 49 (2003), p. 215. A partir de los años sesenta, España, sin pertenecer a la OTAN, es ya un elemento destacado del sistema de equilibrio internacional, precisamente por su privilegiada ubicación en el Mediterráneo. Antonio Marquina (ed.): *El flanco sur de la OTAN*, Editorial Complutense, Madrid, 1993.
29. *El País*, 8 de noviembre de 1977: "España no es todavía una democracia", traducción del artículo de *Foreign Affairs*.
30. Florentino Portero: "España, entre Europa y América: un ensayo interpretativo", p. 212.
31. *El País*, 20 de agosto de 1976: "La búsqueda de una doctrina española de la defensa".
32. *El País*, 13 de julio de 1976. "Riesgos y oportunidades del neofranquismo. El nuevo gobierno desde el exterior", Darío Valcárcel. "El frente exterior, por último, se halla dominado por una doble preocupación: la crisis económica española y el proceso de integración —tras el largo aislamiento pasado— de la Península Ibérica en el Occidente neocapitalista y democrático. La imagen del señor Suárez, poco experto en materias económicas y en política internacional, no es un factor de seguridad para los Gobiernos de Occidente."
33. *El País*, 29 de diciembre de 1978: "1979, un año clave para la independencia exterior de España". En este esclarecedor artículo, Pablo Sebastián se atrevía a proponer una agenda de trabajo que nos puede ilustrar, en la línea que aquí sostenemos, sobre las prioridades e influencias de aquel complicado escenario exterior: "Preparación de la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación (CSCE); posible inicio de negociaciones con Gran Bretaña sobre Gibraltar; primer debate parlamentario sobre la OTAN; apertura de negociaciones de adhesión con la CEE; conferencia de países *no alineados*, en La Habana, y futuro desarrollo de las crisis política y militar del norte de África y del Próximo Oriente".
34. *El País*, 22 de septiembre de 1977: "De palacio a palacio". La noticia daba cuenta de la primera discusión formal sobre política exterior en las Cortes.
35. La política mediterránea ha ocupado durante gran parte del siglo XX la política exterior española. En especial, lo relativo al estrecho de Gibraltar y el norte de África o, yendo incluso más allá, en concreto, la cuestión de Marruecos, que ha dominado con creces las relaciones con las potencias europeas. Susana Sueiro Seoane: "La cuestión mediterránea", *Ayer*, 49 (2003), p. 185.
36. J. Sánchez Cervelló: *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española*, Nerea, Madrid, 1995.
37. *El País*, 21 de junio de 1977: "La nueva posición internacional de España", Fernando Morán.
38. Montserrat Huguet: "España y el Mediterráneo en los años setenta", pp. 110-111.
39. *El País*, 28 de diciembre de 1977: "Nuevo misil intercontinental soviético".
40. Keith Hamilton and Patrick Salmon (eds.): *Documents on British Policy Overseas. The Southern Flank in Crisis, 1973-1976*, serie III, vol. V, Whitehall, History Publishing, Londres. Años después, Máximo Cajal criticaría ese comentario porque lo que en realidad quedaba al descubierto era "la debilidad estructural del flanco sur de la soberanía española, que no el de la OTAN, por la presencia incontrovertida en su territorio de dos potencias belicistas con objetivos e intereses estratégicos propios", *El País*, 16 de junio de 2003: "Clientes o aliados". Lógicamente, se refería a Estados Unidos y Gran Bretaña.
41. *El País*, 21 de octubre de 1976: "Caramanlis: Grecia buscará la paz con Turquía".
42. Antonio Costa Pinto: *Portugal contemporáneo*, Sequitur, Madrid, 2000.

43. *Actualidad Económica*, 22 de junio de 1974.
44. *El País*, 8 de octubre de 1981: "España en la OTAN", artículo traducido de *Der Spiegel*.
45. Laurence Whitehead: "The International Politics of Democratization from Portugal (1974) to Iraq (2003)", en N. Severiano Teixeira (ed.): *The International Politics of Democratization. Comparative Perspectives*, Routledge, Londres, 2008, pp. 18-20.
46. Keith Hamilton y Patrick Salmon (eds.): *Documents on British Policy Overseas*, p. 403.
47. *El País*, 29 de junio de 1978: "La hora española". Se trata de un artículo traducido del parisino *Le Figaro*.
48. Manuel Ortiz Heras (coord.): *Movimientos sociales en la crisis de la dictadura y la transición: Castilla-La Mancha, 1969-1979*, Almud, Ciudad Real, 2008.
49. *Record of Conversation between the Foreign Secretary and the Spanish Ambassador*, 13 de noviembre de 1975, Relation between Spain and UK, National Archives (NA), Foreign and Commonwealth Office (FCO), 9/2324.
50. 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*, p. 375.
51. *El País*, 30 de noviembre de 1976: "España en el momento de la verdad", artículo traducido del parisino *Le Monde*.
52. Howard J. Wiarda: *The Transition to democracy in Spain and Portugal*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 1988.
53. *El País*, 21 de junio 1977: "La nueva posición internacional de España", Fernando Morán.
54. Montserrat Huguet: "España y el Mediterráneo en los años setenta", p. 127.
55. *El País*, 12 de junio de 1977: "Atacaremos los intereses españoles en el extranjero".
56. "La cuestión comunista era, pues, una preocupación esencial en la construcción del tipo de democracia que se diseñaba para España o más adelante para los países del Este de Europa". Encarna Nicolás y Carmen González: "Transición a la democracia en España: similitudes y diferencias con otros contextos nacionales", p. 423.
57. *El País*, 13 de septiembre de 1977: "La unidad política europea y el eurocomunismo a debate en Italia".
58. *El País*, 19 de agosto de 1976: "El PCE, dispuesto a aceptar las bases USA en España".
59. *El País*, 18 de noviembre de 1977: "Carrillo ofrece garantías a las inversiones de Estados Unidos en España".
60. Citado en Charles Powell: "The United States and Spain: From Franco to Juan Carlos", en Nigel Townson (ed.): *Spain Transformed. The Late Franco Dictatorship, 1959-75*, Palgrave, Nueva York, 2007, p. 231.
61. *El País*, 5 de mayo de 1976: "Razones políticas impiden el ingreso de España en la OTAN".
62. *El País*, 7 de octubre de 1977: "España y la OTAN", artículo traducido del *Financial Times* de Londres.
63. *El País*, 24 de septiembre de 1976: "Europa y la democracia española".
64. Spain: Internal Political Affaire, 11 de enero de 1976, NA, FCO, 9/2424.
65. Nicolás Sartorius y Alberto Sabio: *El final de la dictadura. La conquista de la democracia en España. Noviembre de 1975-junio de 1977*, Temas de Hoy, Madrid, 2007, p. 551.
66. *El País*, 15 de febrero de 1978: "Contra la OTAN".
67. *El País*, 4 de marzo de 1977: "Los intereses estratégicos".
68. Charles T. Powell: "La dimensión exterior de la transición española", *Afers Internacionals*, 26, pp. 60-61.
69. *El País*, 7 de julio de 1976: "España cedió todo para conseguir el acuerdo con Washington".
70. Encarnación Lemus: *En Hamelin... La Transición española más allá de la frontera*, Septem, Oviedo, 2001, p. 92.
71. Laurence Whitehead: "Democracy by Convergence: Southern Europe", p. 261.
72. *Ibidem*, pp. 277-278.
73. Spain: Internal Political Affaires, enero de 1976. NA, FCO 9/2424.
74. Walter Benecker: *España y Alemania en la edad contemporánea*, Vervet Verlag, Frankfurt, 1996, p. 82.
75. *El País*, 9 de mayo de 1976: "Eagleton pide una pronta ratificación del Tratado USA-España". Unas semanas antes (11 de marzo de 1976), *ABC* había publicado la noticia de que "los senadores Eagleton y Clark presentan una declaración complementaria al tratado España-Estados Unidos", en la que manifestaban que su política no tenía que ser tomada como una injerencia: "No tratamos de inmiscuirnos en los asuntos del Gobierno español, sino de manifestar nuestro apoyo a una relación continuada entre Estados Unidos y una España *progresivamente más libre*" [la cursiva es nuestra].

Actores y factores internacionales en el cambio político español.

Damián A. González Madrid

Los primeros análisis sobre los procesos de democratización en el sur de Europa y América latina concluyeron que aquella ‘tercera ola’ obedecía a procesos en gran medida determinados por el contexto local, lo que situaba a los condicionantes exógenos en un plano marcadamente secundario. Interpretación que, para el caso español, encajaba con el paradigma naciente y todavía dominante que considera el recambio de las estructuras autoritarias como una cuestión de artesanía política, el fruto de la gran responsabilidad mostrada por las élites de la nación para lograr los consensos necesarios para establecer y consolidar la democracia. No resulta por tanto improbable que los estudios sobre la transición democrática en España hayan estado influenciados por enfoques que asumen que la democratización es un asunto “doméstico por excelencia” que obedece a una correlación de “fuerzas y cálculos nacionales” y donde los actores externos desempeñan, en el mejor de los casos, “un papel indirecto y generalmente marginal” salvo que medie presencia física¹. Parece evidente no obstante que entre la ocupación extranjera y la transición autárquica existen no pocos caminos intermedios². Caminos que se vislumbraron con claridad con las transiciones a la democracia que tuvieron lugar en Europa desde finales de los ochenta, y que al evidenciar la trascendencia de los factores internacionales, obligaron a un replanteamiento general de la teoría dominante³. Hasta la década de los noventa por tanto, los factores internacionales fueron la dimensión olvidada de los estudios sobre las democratizaciones, y con más intensidad si cabe para el caso español por las especiales circunstancias en las que se ha desenvuelto el estudio de las relaciones internacionales y la política exterior, pero hoy, el estudio de los actores y factores internacionales en los procesos de cambio político, ocupa ya, y también en España y para España, su pequeña parcela historiográfica⁴. Modesta prueba de lo que digo deben ser estas mismas páginas⁵.

¹ Philippe C. Schmitter, "An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule: Italy, Portugal, Spain and Turkey", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe* (Volume I). Baltimore/London, The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 5; y del mismo autor "The Influence of the International Context Upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-democracies" en Laurence Whitehead, (ed.), *The International Dimension of Democratization*. Oxford, OUP, 1996, pp. 8-10. Para el caso español, Juan J. Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 113.

² Laurence Whitehead, "Democracy by Convergence: Southern Europe" en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimension of Democratization*. Oxford, OUP, 1996, pp. 261-284.

³ Nuno Severiano Teixeira (ed.), *The International Politics of Democratization. Comparative Perspectives*. London, Routledge, 2008, pp. 2-3.

⁴ Dos trabajos pioneros fueron Jonathan Story & Benny Pollack, "Spain's Transition: Domestic and External Linkages" en Geoffrey Pridham (ed.), *Encouraging Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe*. Leicester, Leicester University Press, 1991, pp. 125-158, y Alfred Tovias, "International Context of Democratic Transition" en *West European Politics*, 7/2 (1984), pp. 158-171.

⁵ Este alarde de optimismo no pretende ocultar la relativa debilidad de los estudios sobre relaciones internacionales y política exterior en la historiografía española. En este sentido son útiles las reflexiones de Antonio Moreno Juste, "La Historia de las Relaciones Internacionales y de la política exterior española" en *Ayer*, 42 (2001), pp. 71-96; Juan Carlos Pereira Castañares, "Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española" en *Ayer*, 42 (2001), pp. 97-123; así como la introducción de Rosa Pardo y Encarnación Lemus al número seis de *Historia del Presente* (2005).

La literatura sobre democratizaciones relaciona estrechamente las posibilidades de democracia en un país con los factores económicos, políticos, sociales y culturales a nivel interno o doméstico. Sin embargo, las transiciones democráticas no se producen geográficamente al azar. La distribución de la democracia refleja las influencias del sistema internacional y la interacción entre sus actores. Aquellos acercamientos que ignoran el contexto internacional y la interdependencia entre países desechan aspectos relevantes del proceso de democratización. Como ha señalado Grugel, los factores internacionales modelan los resultados finales e influyen en los asuntos políticos que se desarrollan durante los procesos de transición; de esta forma, la democratización sería el resultado de la interacción entre grupos internos, actores externos y su entorno internacional⁶. No es del todo conveniente, por tanto, considerar la democracia como un atributo específico de cada país e ignorar, tanto las relaciones con su contexto regional, como las influencias que ese mismo proceso puede tener en la estabilidad de una zona determinada⁷. Pereira lo ha expresado muy bien para el caso español: ¿es acaso razonable pensar que un país con la importancia geoestratégica de España, inserto en los procesos de interdependencia y globalización económica, se dirija hacia un proceso de cambio de régimen político, con todo lo que eso supone, sin que medie ningún tipo de influencia internacional?⁸

El contexto internacional no es algo neutro, estático, pura geografía, sino que resulta ser un actor dinámico, plural, capaz de generar una dimensión cultural común y estructuras de muy diversa índole a través de las cuales deslegitimar y condicionar la acción de regímenes autoritarios, y de igual forma influir, limitar o activar las acciones y reacciones de los actores gubernamentales o no gubernamentales en sus contextos internos. Así y aunque los principales actores del cambio político puedan ser internos, sus estrategias y cálculos políticos habitualmente son moldeados por la presión de normas y estructuras externas⁹. No ha de entenderse, por tanto, la influencia de los actores exteriores como una injerencia directa, sino como interacción con los factores y actores domésticos que promueve y estimula condiciones internas para un cambio político, así como su consentimiento dentro del propio país. De hecho ese parece ser el perfil que presenta el caso español, para el que no podemos hablar de auténtica intervención externa para influir directamente en la evolución política del país, pero sí de supervisión y

⁶ Jean Grugel, "Contextualizing Democratization. The Changing Significance of Transnational Factors and Non-state Actors" en Jean Grugel (ed.), *Democracy without Borders. Transnationalization and conditionality in new democracies*. London, Routledge, 1999, pp. 5, 19-20. Sobre las dinámicas a través de las cuales el escenario internacional influye y conforma el marco del cambio democrático interno Laurence Whitehead, "Three International Dimension of Democratization" en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimension of Democratization*. Oxford, OUP, 1996, pp. 3-25. También Geoffrey Pridham, "International Influences and Democratic Transitions. Problems of Theory and Practice in Linkage Politics" en Geoffrey Pridham (ed.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime in Southern Europe*. Leicester University Press, 1991, p. 29. Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press, 1991. Paul W. Drake, "International factors in democratization", Estudio/Working Paper 1994/61. Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, noviembre 1994. Pilar Ortuño Anaya, *Los socialistas europeos y la transición española*. Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 21-30.

⁷ Kristian Skrede Gleditsch, *All International Politics is Local. The Diffusion of Conflict, Integration, and Democratization*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, pp. 51-52.

⁸ Juan Carlos Pereira, "The International Dimension of the Spanish Transition" en Nuno Severiano Teixeira (ed.), *The International Politics of Democratization*, op. cit., p. 88.

⁹ Charles T. Powell: "La dimensión exterior de la transición española" en *Afers Internacionals*, 26 (1993), p. 37.

tutela para que el proceso se condujese por un camino de reforma y moderación¹⁰. Pero la importancia de los factores externos no debe exagerarse pues aunque generan límites y oportunidades para la democratización, no siempre está claro el vínculo entre las decisiones domésticas y la influencia exterior.

Este capítulo se plantea como un repaso, necesariamente somero y sin pretensiones de exhaustividad a los trabajos que se han ocupado de medir en forma y grado la influencia exterior en el proceso de democratización español. Un estado de la cuestión, si se quiere, donde sacar a relucir algunos de los aspectos fundamentales sobre los que está planteado el debate.

Entre el realismo y la *ostpolitik*: las potencias occidentales.

Hablar de actores gubernamentales implica dirigir nuestra mirada hacia los Estados Unidos y las potencias europeas, y más concretamente Alemania, Gran Bretaña y Francia, las únicas, por otra parte que han merecido la atención de los investigadores por su centralidad en el sistema internacional y la intensidad de las relaciones con España. Las diferencias entre las actitudes de uno y otros aparecen marcadas en la producción historiográfica. Mientras los EEUU adoptaron una postura realista y pragmática eludiendo injerencias directas que arriesgasen lo conseguido en 1953, los gobiernos europeos intervinieron con mayor claridad favoreciendo contactos con una parte de la oposición democrática, sumando así nuevos factores de presión y desgaste sobre la dictadura, al tiempo que construían las bases para influir sobre la futura clase política española en la gestión del postfranquismo. No obstante convendría alguna precisión cronológica sobre esta cuestión, porque el compromiso con la promoción democrática en España aparece después de abril de 1974 y los acontecimientos portugueses. Antes las posiciones nacionales fueron mucho más ambiguas, como se reflejó en los juicios de Burgos.

Las actuaciones de unos y otros presentan, sin embargo, un denominador común, que podríamos resumir en un apoyo al restablecimiento de la democracia en España a condición de que el proceso se desarrollase a través de reformas controladas y actitudes moderadas que no pusieran en riesgo la contribución española a las estructuras militares y económicas occidentales. Ese era el precio que los nuevos y futuros dirigentes deberían pagar por el reconocimiento y el apoyo internacional. Los riesgos, al menos desde 1974 y la ruptura portuguesa, adoptaron el nombre y los apellidos del PCE, y todas las estrategias gubernamentales y no gubernamentales se diseñaron en términos de contención y hostilidad al comunismo que, lógicamente y con más motivo que el resto de fuerzas opositoras por su elevado riesgo de aislamiento del proceso democrático, se vio en la necesidad de avanzar (más) hacia la moderación y el pacto renunciando a la ruptura. Y todo esto no puede entenderse ni explicarse satisfactoriamente sin reparar en el contexto internacional circundante y el clima ideológico reinante.

¹⁰ Encarnación Lemus, *En Hamelin... La Transición Española más allá de la frontera*. Septem, Oviedo, 2001, p. 79; y de la misma autora "Entre la intervención y la supervisión. Las potencias occidentales ante el cambio político peninsular" en Rafael Quirosa-Cheyrouze y Muñoz (coord.), *Historia de la transición en España. Los inicios del proceso democratizador*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, p. 373. También Juan Carlos Pereira Castañares, "La crisis de la política exterior franquista y el inicio del cambio político" en Rafael Quirosa-Cheyrouze y Muñoz (coord.), *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, p. 367, y "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.

Las democratizaciones del sur de Europa se desarrollaron en un contexto de tensión competitiva entre superpotencias, lo que condujo a las potencias hegemónicas a codificar estos procesos de cambio político en términos de riesgo potencial, experiencias peligrosas de incierto resultado, y hasta poco deseables. Desde las democracias occidentales los procesos de democratización en España, Portugal o Grecia, fueron vistos con la ansiedad propia de quien temía perder el control sobre los mismos, con la consiguiente aparición de cambios e inestabilidad en términos contra-hegemónicos. Todo ello no era sino el resultado del pesimismo y las dudas que destilaban las propias democracias occidentales, atezadas por la tensión bipolar, la crisis económica, que hacía resurgir el debate sobre las alternativas al capitalismo, y una sociedad fuertemente movilizadora y radicalizada en sus sectores juvenil y universitario. Ante la inevitabilidad de los procesos de cambio, y en previsión de que la incierta correlación de voto en las futuras democracias pudiese dar cobertura a experimentos contra-hegemónicos, las potencias occidentales desarrollaron diferentes estrategias con el objetivo de evitar presiones desestabilizadoras y promover el acuerdo y el consenso entre los actores domésticos. Todo lo contrario que sucedió después de la caída del muro, cuando las democratizaciones del Este de Europa se desarrollaron bajo una ola de optimismo marcado por el fin de la URSS y el fin de las alternativas al capitalismo económico y al liberalismo político¹¹. Una muestra significativa de cómo la escena internacional y sus cambios modelan e influyen en los procesos domésticos de democratización.

Sobre el papel desempeñado por los EEUU en la transición española deben destacarse las investigaciones realizadas por Charles T. Powell, Rosa Pardo o Alberto Sabio y Nicolás Sartorius¹². De todas ellas se deduce que la principal preocupación de los EEUU con respecto a España a principios de los setenta era la protección de sus intereses estratégicos. O lo que es lo mismo, que la muerte del dictador no alterase el acceso sin restricciones a las bases militares, un poco más interesantes si cabe después del triunfo de Gaddafi en Libia, la salida de Grecia de la OTAN como consecuencia de la caída de su régimen militar, Malta, Turquía, y la evolución política portuguesa. La promoción de la democracia en nuestro país quedaba como un asunto secundario, importante, pero secundario. Al fin y al cabo una democracia, sin especiales necesidades por tanto para hallar reconocimiento y legitimidad internacional, y quien sabe si gobernada por la izquierda, podía plantear obstáculos a la continuidad de las bases americanas. Motivos no faltaban. Los acuerdos militares habían dejado entre la futura clase política del país un profundo sentimiento antiamericano que, ni pasaba desapercibido, ni desapa-

¹¹ Laurence Whitehead, "The International Politics of Democratization from Portugal (1974) to Iraq (2003) en Nuno Severiano Teixeira (ed.), *The International Politics of Democratization*, op. cit., pp. 8-9. Jean Grugel, *Democratization. A Critical Introduction*. New York, Palgrave, 2002, pp. 57-58.

¹² A las que puede unirse una interesante investigación de Encarnación Lemus sobre la prensa norteamericana, "Los Estados Unidos y la imagen de la situación española en vísperas de la transición política" en *Historia del Presente*, 11 (2008), pp. 97-110. No obstante y para las relaciones España-EEUU durante la dictadura son fundamentales Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, "¿El amigo americano? España y Estados Unidos durante el franquismo" en *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, 21 (2003), pp. 231-276; Antonio Niño, "50 años de relaciones entre España y Estados Unidos" en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25 (2003), pp. 9-33; Rosa Pardo, "Las relaciones hispano-norteamericanas durante la presidencia de L. B. Johnson: 1964-1968" en *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, 22 (2005) y de la misma autora "EEUU y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-1974" en *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 11-42; Ángel Viñas, *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González, 1945-1995*. Barcelona, Crítica, 2003.

recería durante el proceso de cambio político debido a su lento distanciamiento de la dictadura¹³.

La defensa de los intereses geoestratégicos de EEUU articulada por Nixon y Kissinger se representa en nuestra historiografía en base a una premisa básica que sitúa la estabilidad como eje principal de sus relaciones con España como medio más eficaz para garantizar su contribución a la estructura de defensa y al status quo geopolítico. Cualquier cambio político conlleva unos riesgos, y la receta americana para conjurarlos prescribía el respeto absoluto a la cláusula que había permitido la instalación de bases norteamericanas en territorio español (no injerencia en los asuntos internos de España) y, en su momento, favorecer una lenta y restringida liberalización política dirigida y controlada por sectores reformistas del propio régimen que evitase cualquier deriva radical o revolucionaria susceptible de poner en riesgo la alianza de defensa. En ese punto, como señala Pardo, su apuesta “fundamental de cara al posfranquismo fue atender y cultivar al príncipe Juan Carlos” como factor de continuidad y estabilidad al principio, y de cambio tranquilo después¹⁴. Juan Carlos aparece como la gran apuesta de Kissinger para el posfranquismo, y posiblemente también, su rentabilidad superó todas las expectativas¹⁵. Como buen académico, e influido por el pensamiento dominante de su época, para Kissinger, la libertad y la democracia eran cuestiones inevitables, caerían por su propio peso producto del desarrollo económico y el efecto moderador de la clase media, sin que aparentemente le preocupase el grado de impredecibilidad que contienen este tipo de procesos¹⁶.

Significativamente las previsiones americanas sobre el posfranquismo resultaron, a grandes rasgos, acordes con lo que terminó sucediendo¹⁷, pero la preponderancia de los criterios de seguridad y control, y sus cautelas para comprometerse, como en su momento recordó Schmidt a Ford (1975), con los que esperaban poder gobernar después de Franco, hacen que el análisis de los historiadores coincida con el del voluntarioso Wells Stabler. El embajador americano en España (1975-1978) escribió que su país “no hizo en realidad gran cosa” por promover la democracia en España¹⁸. Una de las pruebas más contundentes que se esgrimen de esa actitud es la ausencia de contactos entre representantes del gobierno estadounidense y la oposición a la dictadura¹⁹.

¹³ Véase William Chislett, “El antiamericanismo en España: el peso de la historia”, *Instituto Elcano*. Documento de Trabajo, 47 (2005), p. 4.

¹⁴ Rosa Pardo, “EEUU y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-1974”, p. 30.

¹⁵ Charles T. Powell, “EEUU y España. De la dictadura a la democracia”, p. 70.

¹⁶ La teoría de la modernización de Seymour M. Lipset influyó en el pensamiento de Kissinger. Ver Hans Peter Schmitz y Katrin Sell, “International Factors in Processes of Political Democratization: Towards a Theoretical Integration” en Jean Grugel, *Democracy without Borders: Transnationalization and Conditionality in New Democracies*. London and New York, Routledge, 1999, p. 24. Charles T. Powell, “La transición española vista desde Washington (1969-1977)” en Gutmaro Gómez Bravo (coord.), *Conflicto y consenso en la transición española*. Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 2009, p. 244.

¹⁷ Rosa Pardo, “EEUU y el tardofranquismo”, op. cit., p. 40. Véase el informe que redacta Kissinger en junio de 1975 antes de la visita de Ford a España y que analiza Powell en “La transición española vista desde Washington” op. cit., pp. 225-226.

¹⁸ Wells Stabler, “The View from the Embassy” en Hans Binnendijk (ed.), *Authoritarian Regimes in Transition*. Washington DC, Centre for the Study of Foreign Affairs, 1987.

¹⁹ Kissinger sin embargo no opinaba lo mismo en sus memorias (Henry Kissinger, *White House Years*. Boston, Little Brown & Co., 1979, pp. 930-932, o p. 1.098 de su edición en Internet http://www.ebook3000.com/The-White-House-Years-by-Henry-A--Kissinger_21631.html). Le desmiente Charles T. Powell, “The United States and Spain: From Franco to Juan Carlos” en Nigel Townson (ed.), *Spain Transformed. The Late Franco Dictatorship, 1959-1975*. New York, Palgrave, 2007, p. 230-231, y

Actitud muy moderada o poco comprometida que contrasta con la desarrollada en la vecina Portugal y que analiza Juan Carlos Jiménez Redondo con algunos matices enriquecedores para el debate²⁰. De las reflexiones de Jiménez Redondo se desprende que los esfuerzos diplomáticos norteamericanos con respecto a España hemos de hacerlos coincidir con un repunte del aislacionismo en EEUU tras la política expansionista seguida desde 1945 y abrasada en Vietnam, y con un momento de superación de la fractura Este-Oeste. Superación que, a grandes rasgos, obedece a tres fenómenos: las nuevas relaciones entre EEUU y URSS; la erosión del liderazgo de las superpotencias en sus propios bloques; y la creación de una red intraeuropea de relaciones al margen de los líderes. Los EEUU diseñaron una nueva estrategia en su relación con la URSS que contemplaba acuerdos directos sobre la base de la coexistencia pacífica y el control del armamento nuclear, que en última instancia conduciría a un traspaso parcial de responsabilidades en materia de control y seguridad sobre unos aliados europeos más autónomos y con posiciones diferenciadas respecto al liderazgo norteamericano como consecuencia del nuevo clima de confianza y distensión (1968-1975). Un nuevo marco más flexible que va a posibilitar el surgimiento de Europa como potencia civil, más preocupada por su dimensión internacional y la influencia sobre su entorno cultural y geográfico, que va a utilizar el poder suave, léase el proceso de construcción europea, para asegurar la paz y la prosperidad en su entorno. La primacía de la seguridad, que había demostrado a los americanos su precariedad a la hora de transformarse en influencia política, fue de esa forma ligeramente relegada, y las relaciones con sus aliados se volvieron más complejas y “dependientes de las actitudes y posiciones de los diferentes actores internacionales”.

En ese nuevo contexto de policentrismo y paneuropeísmo, EEUU desarrolla una posición menos comprometida hacia los asuntos internos de Europa, y en ese punto la transición española no va a ser considerada lo suficientemente peligrosa para sus intereses globales como para forzar una implicación directa de la administración americana. Bastaría con intervenciones indirectas que garantizaran la moderación del proceso, y una influencia mínima del comunismo. ¿Por qué los EEUU adoptaron entonces una posición más intervencionista, de democratización activa en Portugal? Pues según Jiménez porque en España “la política soviética no contó con bazas suficientes para ser relevante en el proceso de cambio político” ni existía un proceso de descolonización abierto en nuevo ámbito de influencia de la URSS (Oriente Medio-Asia y África). Eso nos conduce a reflexionar sobre la amenaza expansionista de la URSS en Europa, donde habría asumido la imposibilidad de atraerse a los Estados capitalistas y frenar la deriva eurocomunista. Atraerse a Portugal, donde a diferencia de España sí tenía un aliado político fiel y con entidad, le hubiera supuesto un grave problema político con la OTAN, pero no si hacía lo propio en sus colonias africanas. En España la lectura sobre la situación era muy diferente, el PCE había evolucionado hacia posiciones alejadas de Moscú²¹, las potencias europeas estaban vigilantes y actuando sobre el terreno, y Espa-

dos informes del Consejo de Seguridad Nacional fechados en 1970 y 1973 citados por el mismo autor en “La transición vista desde Washington”, op. cit., pp. 205 y 213. También Charles T. Powell, “Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia. El papel de Henry A. Kissinger (1969-1977)” en Charles T. Powell y Juan Carlos Jiménez Redondo (eds.), *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*. Madrid, Sílex, 2007, p. 32; Charles T. Powell, “Henry Kissinger y España, de la dictadura a la democracia, 1969-1977” en *Historia y Política*, 17 (2007), p. 250.

²⁰ Juan Carlos Jiménez Redondo, *Portugal en transición. Los caminos a la democracia en la Península Ibérica*. Madrid, Sílex, 2009, pp.142-151.

²¹ Véase un informe del Comité de Relaciones Internacionales del Congreso de EEUU citado en Encarnación Lemus, *En Hamelin...*, p. 83.

ña estaba tan imbricada en las relaciones intraeuropeas que parecía inviable cualquier alternativa de inserción internacional diferente.

Se apuntan no obstante indicios que muestran que los EEUU acabaron por abandonar esas posiciones iniciales de prudencia y no injerencia para apoyar con algo más de claridad el cambio democrático en España preocupados, bien es cierto, por la espiral de huelgas y conflictividad desatada en 1976. Por ejemplo apoyando al rey en su cambio de estrategia política en junio de 1976, contribuyendo a consolidar la imagen pública de Suárez, o flexibilizando posiciones frente al eurocomunismo²². Sin embargo es poco lo que todavía conocemos sobre esos meses cruciales, y nada parece invalidar la conclusión dominante que señala que Washington desempeñó un papel nulo en la erosión de la dictadura, y escaso en la promoción democrática de España. Una conclusión que también parece derivarse de los últimos e interesantes estudios sobre la política cultural norteamericana durante la guerra fría, una dimensión fundamental del poder en la política internacional y agente de la política exterior, escasamente tratada por nuestra historiografía. Para el caso español, la ofensiva informativa y cultural desplegada por EEUU en toda Europa desde 1950 para favorecer la unidad del bloque occidental en torno al liderazgo americano, sacrificó una parte esencial de su mensaje salvífico y renunció a persuadir a los españoles sobre las bondades de la libertad y la democracia con el fin de no introducir elementos desestabilizadores sobre la dictadura²³.

No obstante y bajo el dominio del paradigma de la seguridad, encontramos investigaciones que nos invitan a reflexionar sobre la contribución no directa de los EEUU a la liberalización política y económica de España, a través de la ayuda económica, la asistencia técnica y programas de intercambio educativo, con los que prevenir la inestabilidad política del país, y anclarlo en “los esquemas imperantes en el mundo occidental”. Esa fue según Lorenzo Delgado la actitud norteamericana con respecto a España desde la década de los sesenta: mantener y extender relaciones con elementos que pudieran gozar de influencia en el postfranquismo con vistas a una evolución lo más pacífica, democrática y pro-americana posible. A la muerte de Franco, los EEUU debían contar con apoyos suficientes en el interior de España: militares, científicos, empresarios, funcionarios, estudiantes, periodistas, intelectuales. EEUU identificó esa diplomacia cultural como una baza a jugar en el posfranquismo. No obstante, señala Delgado, esa faceta era difícil de conciliar con el entendimiento con la dictadura. El plan era disponer de esa influencia intangible y luego esperar para persuadir de la conveniencia del entendimiento a quien tocase dirigir los designios de España tras la muerte de Franco²⁴.

²² Encarnación Lemus, *En Hamelin...*, pp. 80-81, Charles T. Powell, “The United States and Spain”, op. cit., p. 243, y Alberto Sabio y Nicolás Sartorius, *El final de la dictadura. La conquista de la democracia en España (noviembre de 1975-junio de 1977)*. Madrid, Temas de Hoy, 2007, pp. 570 y 588-592), y Charles T. Powell, “Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia”, op. cit., p. 68-69).

²³ Véase la presentación de Antonio Niño a *La ofensiva cultural norteamericana durante la Guerra Fría*, en *Ayer*, 75 (2009), p. 23; sobre la importancia de la propaganda cultural véase Antonio Niño, “Uso y abuso de las relaciones culturales en la política internacional” en *ibid.*, pp. 25-61; sobre las actividades concretas de los EEUU para persuadir a la clase dirigente franquista y atraerla hacia posiciones propias es fundamental Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, “La maquinaria de la persuasión. Política informativa y cultural de EEUU hacia España”, en *ibid.*, pp. 97-132, y Pablo León Aguinaga, “Los canales de la propaganda norteamericana en España”, en *ibid.*, pp. 133-158.

²⁴ Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, “¿El amigo americano?”, op. cit., pp. 263-276. En esta línea es muy interesante el trabajo de Fabiola de Santisteban Fernández, “El desembarco de la Fundación Ford” en *Ayer*, 75 (2009), pp. 159-191, y el de Nuria Puig, “La ayuda económica norteamericana y los empresarios españoles” en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25 (2003), pp. 109-129.

Según Powell, el que los EEUU priorizaran el acceso a las bases militares y la estabilidad del flanco sur del sistema de seguridad occidental a cualquier política local de promoción democrática generó tensiones con los aliados europeos, alemanes y británicos principalmente, que miraban el caso español en términos estrictamente políticos²⁵. Sin embargo, y además de lo ya apuntado sobre la cronología del compromiso europeo, habría que precisar algunas cosas. Una de ellas es que todos los países europeos se estaban beneficiando a coste cero y sin desgaste de los acuerdos de defensa bilaterales entre España y EEUU, otra es que las principales potencias europeas convivieron sin especiales dificultades con la dictadura y mantuvieron fluidas relaciones económicas, y por último, cabe señalar también que ninguna potencia europea antepuso democratización, a estabilidad y moderación, y menos a sus intereses nacionales particulares. No conviene por ello sobredimensionar el compromiso de las cancillerías europeas con la democratización en España.

Un ejemplo claro de lo que digo nos lo proporciona la actitud del gobierno británico ante la crisis de la dictadura y el futuro político de España. Un tema sobre el que apenas si contamos con dos trabajos referenciales. Uno nos conduce de nuevo a Sabio y Sartorius²⁶, el otro, de gran interés y calado, es el que firman en este mismo libro Martín García y Ortiz Heras. Ambos coinciden en poner de manifiesto el perfil bajo de la política exterior británica hacia España durante aquellos trascendentales años como resultado de décadas de relaciones frías y delicadas a cuenta de Gibraltar. Con la llegada de López Bravo al Ministerio de Asuntos Exteriores (1969), se puso fin a una política exterior nacionalista y antibritánica de escasos réditos, y marcó el inicio de otra marcada por la disminución de las exigencias sobre Gibraltar para encontrar un aliado con el que combatir los riesgos de una exclusión permanente de las estructuras comunitarias²⁷. A la vista de la nueva situación la actitud británica frente a la dictadura persiguió por todos los medios desactivar el contencioso sobre Gibraltar. Esos medios consistieron, básicamente, en evitar cualquier gesto que pudiese incomodar a Madrid: elusión de reprobaciones y nada de sacar a relucir el talante represor de la dictadura. Un papel en el que se va a sentir especialmente cómodo el gabinete tory liderado por Heath en 1970. Frente a la amenaza rusa en el Mediterráneo²⁸ el gabinete Heath entendió, que cualquier acuerdo sería más fácil con un gobierno democrático en España, pero la primacía de la seguridad hacía más atractiva la opción de proporcionar estabilidad a la dictadura, que patrocinar las incertidumbres de un cambio de régimen.

La llegada al poder de los laboristas en 1974 no supuso, según nos revelan las investigaciones citadas, un cambio notable en la política de ambigüedad y moderación con respecto a España diseñada por sus predecesores. Sin embargo, y si atendemos a la investigación de los primeros, dos factores van a condicionar un tímido pero apreciable cambio de estrategia con respecto a España. El primero fue la presión de las bases sociales del laborismo, muy críticas con la continuidad de la política de apaciguamiento adoptada por su gobierno. El segundo estuvo marcado por la experiencia portuguesa y la precariedad en que quedaba el flanco sur de la OTAN. La combinación de ambos pro-

²⁵ Charles T. Powell: "La dimensión exterior de la transición española" en *Afers Internacionals*, 26 (1993), p. 45; "International Aspects of Democratization: The case of Spain" en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimension of Democratization*, op. cit., pp. 286-287.

²⁶ Alberto Sabio y Nicolás Sartorius, *El final de la dictadura*, op. cit., pp. 677-701.

²⁷ Véase Carolina Labarta Rodríguez, "Las relaciones hispano-británicas bajo el franquismo, 1950-1973" en *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, 22 (2004), pp. 85-104.

²⁸ Véase Monserrat Huguet, "España y el Mediterráneo en los años setenta" en *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 109-136.

voca que en 1975 la actitud hacia España de la diplomacia del gabinete laborista presidido por Wilson incluyese entre sus objetivos la oportunidad de favorecer contactos con la oposición moderada y hostil al comunismo. Con el objetivo puesto en conjurar una evolución a la portuguesa en España, la promoción activa de un cambio democrático moderado en España comenzó a ser vista en el Foreign Office como una opción preventiva capaz de evitar cambios en la orientación política y militar de España. Cuestión fundamental esta última porque diferencia la actitud británica de la norteamericana. No obstante la implicación real del gobierno laborista británico (1964-1970 y 1974-1979) fue tan prudente y ambigua que se situó en los límites de la ausencia²⁹, abandonando en manos de su movimiento político y sindical las posiciones genuinamente democráticas y antifranquistas³⁰. Martín y Ortiz apuntan algunas razones de tanta moderación, entre las que sobresale el interés por mantener enfriado el asunto de Gibraltar. Para Londres la promoción de la democracia en España no valía un empeoramiento de las relaciones políticas o económicas.

Otro actor gubernamental básico en las relaciones internacionales de España y cuya influencia en el proceso de cambio político español ha merecido alguna investigación, es Francia³¹. Lemus nos recuerda cómo a la altura de 1970 las relaciones bilaterales entre España y Francia atravesaban una etapa de cordialidad, sintonía y vigorosa cooperación en múltiples aspectos. No le falta por tanto razón a Rosa Pardo al recordarnos que la repulsa internacional a las ejecuciones de septiembre de 1975 ha distorsionado la realidad internacional que logró construir el segundo franquismo³². No obstante y a poco que se escarba en esas relaciones de buena vecindad, aparecen dos temas fundamentales para el desarrollo y la consolidación democrática española a los que la Francia de Giscard d'Estaing no prestó su colaboración: el terrorismo, y la entrada de España en la CEE. Lo interesante del análisis de Lemus es que pone de relieve las contradicciones entre esas decisiones tomadas en clave interior, con una estrategia política mucho más amplia en la que España estaba llamada a desempeñar un papel importante para Francia. Esa estrategia dependía de que Francia fuera capaz de mantener sus posiciones económicas en España frente a Alemania y EEUU, y de que España se consolidase como democracia para, junto a Francia formar un eje mediterráneo que equilibrase la deriva noratlántica que estaba tomando la CEE. El apoyo de Francia y Giscard al proceso democratizador español pretendía generar un vínculo especial, pero cimentado en la desigualdad, que serviría al país galo para frenar el deterioro de su influencia internacional. De ahí procedía buena parte del interés del gobierno francés en “apadrinar” la democracia española. Sabio y Sartorius nos revelan cómo fue ese apadrinamiento, que les merece una comparación con la tutela que los embajadores franceses de Luis XIV ejercieron sobre los gobiernos de Carlos II y Felipe V. La figura clave fue Jean-François Deniau, embajador plenipotenciario en Madrid desde enero de 1976 y hombre de la confianza del rey, que queda retratado como una “especie de consejero áulico, un asesor en la sombra detrás de la cual aparecía otra sombra, la del propio Giscard”, intentando conducir al rey en el proceloso camino hacia la liberalización política. No es fácil deslindar

²⁹ Alberto Sabio y Nicolás Sartorius, *El final de la dictadura*, op. cit., p. 692.

³⁰ Pilar Ortuño Anaya, *Los socialistas europeos*, pp. 136-13.

³¹ Me refiero, fundamentalmente, al capítulo que le dedican Alberto Sabio y Nicolás Sartorius, *El final de la dictadura*, op. cit., pp. 592-640, y al artículo de Encarnación Lemus, “Las posiciones francesas ante la desaparición de Franco y el establecimiento de la monarquía” en *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 61-84.

³² Rosa Pardo, “EEUU y el tardofranquismo”, op. cit., p. 40.

cuántas decisiones finalmente tomadas estuvieron influenciadas por Deniau-Giscard, pero parece asumirse que los consejos de Deniau sobre los asuntos más trascendentes eran escuchados en Zarzuela. De hecho se sugiere que fue Deniau quien aconsejó que el proceso de transición a la democracia se llevase a cabo de forma que fuesen “las propias instituciones franquistas las que generasen instituciones democráticas”, medida que se habría inspirado en el tránsito francés de la IV a la V República³³.

Desde 1956 las relaciones entre la RFA y la España franquista han sido calificadas como excelentes en términos de cooperación económica y técnica. Sabio y Sartorius han introducido en este punto una variable interesante³⁴. A su entender, las fluidas relaciones hispano-alemanas se explican mejor si consideramos la presencia de la derecha alemana en el gobierno entre 1949 y 1966, el hecho de que la joven democracia alemana no se fundase sobre el anti-nazismo, y las limitaciones de los esfuerzos de desnazificación³⁵. Habrá que esperar a 1969 con la victoria de Brandt y el cambio generacional, para que los alemanes occidentales comiencen a enfrentarse a su pasado traumático, y a reconstruir sin mutilaciones su identidad colectiva. Ese cambio político, unido a la catarsis interna de la sociedad alemana tuvo repercusiones sobre la dictadura española ahondando en sus incertidumbres, al traducirse, fundamentalmente, en la preparación del posfranquismo. Debemos tener en cuenta sin embargo que, según se desprende de las investigaciones realizadas, las principales acciones llevadas a cabo en España para la promoción de la democracia fueron ejecutadas por actores no gubernamentales. La clave reside en la llegada en 1969 de la socialdemocracia al poder y el diseño de una estrategia dual respecto a España. Por una parte resultaba factible dar continuidad a las líneas fundamentales de la política exterior con respecto a España basadas en una amplia cooperación con limitaciones únicamente en lo político, por considerar que la mejor forma de contribuir al desarrollo de la democracia era mantener relaciones fluidas con la dictadura esperando así, por atracción, facilitar la apertura de grietas por las que se filtrasen sectores y proyectos de liberalización y reforma. Era una política similar a la que Brandt desarrolló para el Este. Y por otra, y como resultado de la imposibilidad de no atender las presiones de la sociedad civil alemana y el movimiento socialdemócrata, apoyar decididamente a parte de la oposición interior al régimen a través de fundaciones que representaban a organizaciones no gubernamentales (aunque financiadas por el gobierno) tales como el SPD o la CDU cuyo hermanamiento con las nacientes fuerzas políticas españolas resultaba factible sin comprometer los intereses federales. El marco de esas actuaciones no era muy diferente de la del resto de potencias europeas: apoyar al rey como elemento de continuidad, estabilidad y esperanza para la reforma (la figura del rey como sucesor del dictador es muy interesante pues fue cultivada por las potencias como inversión de futuro, eludiendo el coste del contacto con la dictadura), y sobre todo, evitar, y en este caso con una acción real sobre su competencia política, una posible hegemonía del PCE en nuestro país.

Podemos concluir, en definitiva que la preocupación de las potencias occidentales por la democratización de España se hace visible a partir de la primavera portuguesa. Portugal se erige así en un actor internacional en negativo. Todo que allí sucedía, debía ser prevenido en España. Con la ventaja del año y medio que el dictador español permaneció con vida, los actores internacionales gubernamentales estudiados se esforzaron en

³³ Alberto Sabio y Nicolás Sartorius, *El final de la dictadura*, op. cit., pp. 618-639.

³⁴ Alberto Sabio y Nicolás Sartorius, *El final de la dictadura*, op. cit., pp. 641-677.

³⁵ Tony Judt, *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Barcelona, Círculo de Lectores, 2006, pp. 92-100.

promover actitudes moderadas, estimulando así un determinado tipo de salida a la dictadura. Frente a los riesgos que para el mantenimiento de la posición política, económica y militar dentro del bloque occidental podía llegar a suponer un predominio de la izquierda comunista, algunas de las principales potencias europeas van a seleccionar a quienes consideraban que mejor podían guardar sus intereses en el futuro y van a poner a su disposición recursos, influencia, su prestigio y su legitimidad internacional, así como credenciales democráticas, situándolos así en ventaja en el escenario doméstico³⁶. Los principales actores domésticos en pugna durante el proceso de democratización reciben así parte de su cohesión, fuerza y objetivos, del apoyo, influencia y tutela de los actores internacionales. Pero todo indica que no actuaron tanto como gobiernos, para evitar ser acusados de injerencia, sino a través de los partidos que sustentaban esos gobiernos, por lo general, socialdemócratas.

El caballo de Troya: la socialdemocracia europea.

Una parte muy importante de la influencia internacional que favoreció la transición española se canalizó a través de las redes transnacionales de algunos partidos políticos. El pionero, y todavía muy solitario, trabajo de Pilar Ortuño resalta el rol de los actores internacionales no gubernamentales analizando el duradero y activo compromiso, muy superior en tiempo e intensidad al de otras tradiciones políticas o al de cualquier gobierno, del movimiento socialista europeo por fortalecer a las organizaciones políticas y sindicales dentro de España, especialmente al PSOE y a la UGT. Los socialistas europeos cumplieron una función esencial en la negación de la legitimidad exterior del régimen franquista y en la asistencia material y moral a sus correligionarios internos con la finalidad contribuir a la instauración de un régimen democrático en España³⁷. De esos auxilios y preocupaciones exteriores por la situación española, originados en parte por las experiencias dispares con respecto a la guerra civil, derivaron consecuencias transcendentales para nuestro proceso de transición: la elevación de los costes de la represión sobre la propia dictadura, la aparición pública de los socialistas en el interior del país y su posterior consolidación como principal alternativa de oposición en la izquierda aun careciendo de una infraestructura digna de tal nombre.

De las actuaciones de la gran familia socialdemócrata europea con respecto a España, se han investigado las protagonizadas por la Internacional Socialista, la CIOSL, y las desarrolladas por el movimiento laborista británico y el socialismo alemán y francés. De todas ellas, y con permiso de la IS, institución vital para el reconocimiento internacional del PSOE renovado de González y azote de la dictadura³⁸, me inclino por destacar por su trascendencia y mejor conocimiento las dirigidas por el SPD, así como las de laboristas y franceses.

³⁶ Laurence Whitehead, "Democracy by Convergence: Southern Europe" op. cit., 277.

³⁷ Pilar Ortuño Anaya, *Los socialistas europeos*, op. cit., p. 28. De la misma autora manejamos también "Partidos socialistas europeos y sindicatos. La transición democrática española, 1959-1977" en *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V. Historia Contemporánea*, 15 (2002), pp. 495-523; "The Labour Party, the TUC and Spain, 1959-1977" en *Labour History Review*, 64/3 (1999), pp. 269-286; y "El movimiento laborista británico y España (1974-1977)" en *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V. Historia Contemporánea*, 9 (1996), pp. 279-293.

³⁸ Véase Pilar Ortuño, *Los socialistas europeos*, op. cit., pp. 39-65 y Charles T. Powell, "International Aspects of Democratization: The case of Spain" en Laurence Whitehead (ed.), *The International dimensions of democratizations. Europe and the Americas*. Oxford, OUP, 1996, pp. 300-304.

El caso francés es probablemente el más especial de los tres, y sin embargo apenas si disponemos de las reflexiones de Ortuño. De todos es conocida la vital contribución de los socialistas franceses (SFIO/PS) para el mantenimiento del PSOE/UGT en el exilio y toda su red de contactos europeos en momentos muy difíciles, especialmente la presidencia de De Gaulle. Sin embargo, y según Pilar Ortuño, a pesar de la ayuda suministrada por los socialistas franceses a los españoles, y su negativa a secundar políticas internas que pudieran redundar en la legitimación de la dictadura y el olvido de su condición autoritaria, la visión de la relación entre el socialismo francés y el español en los años cruciales de la transición, aparece marcada, no tanto por el apoyo del PS al PSOE renovado, sino por la alianza interior de Mitterrand con los comunistas (1972) que pretendía reeditar en España, lo cual facilitaría la aproximación del PSOE al SPD alemán.

Por su parte, y desde finales de los cincuenta, el laborismo desarrolló una actitud beligerante contra cualquier actitud norteamericana o europea que, escudándose en la posición estratégica peninsular, favoreciese los intereses del régimen franquista, que contrastaba claramente con la ambigüedad de los diferentes gobiernos británicos, incluso los laboristas (1964-1970), que se posicionaron ante la dictadura en un terreno intermedio entre un conservadurismo comprensivo y pragmático, y la hostilidad del movimiento laborista que llegaba a proponer sanciones económicas y condenas en Naciones Unidas. Algo parecido sucedía en Alemania. Si atendemos a un interesante artículo de Antonio Muñoz, desde finales de los 50 el SPD se había plegado a la *westpolitik* de Adenauer, moderó su combatividad con la dictadura, y llegó a apoyar la entrada de España en la CEE con el discurso de que beneficiaba económica y geoestratégicamente a Alemania, y que acabaría por modernizar y liberalizar políticamente a España³⁹. En ese sentido deberíamos entender visitas como las de Erler, vicepresidente del SPD a España en 1965, la frustrada de Brandt, o la Scheel, ministro de exteriores en 1970, incomprensibles para el socialismo en el exilio, pero pretendidamente esperanzadoras para las generaciones más jóvenes y el socialismo del interior. Según Muñoz, esa postura oficial “blanda”, posibilista y flexible del gobierno federal y las coaliciones de gobierno, con respecto a la dictadura, tuvo sus críticas tanto en el partido como en la sociedad civil, esta última, olvidada por lo general, debe ser también tenida en cuenta como un actor transnacional influyente. De hecho el propio Muñoz nos enseña que la tan citada entrevista del ministro de exteriores Scheel con miembros de la oposición en el interior (1970) fue una maniobra para calmar y apaciguar las críticas aparecidas en varios sectores de la sociedad alemana ante dicha visita, que se insertaba en un contexto de buenas relaciones hispano-alemanas. Desde diversos sectores del partido y de la cámara se criticó la ‘condescendencia’ de Brandt por considerar que no hacía lo suficiente para fortalecer a una izquierda democrática y moderada, lo que le hacía perder terreno ante el PCE-CCOO como oposición al franquismo. De ahí que el SPD como movimiento político y sindical, aunque parte del gobierno desde 1966, decidiese intensificar sus relaciones con la oposición socialista del interior a través de la Fundación Ebert, el “motor alemán de la democratización española”⁴⁰, especialmente con el círculo de Tierno, que ante las dudas que generaba la oposición socialista del exterior, constituyó el principal vínculo del SPD/Ebert con el socialismo español hasta 1974⁴¹. Para el caso del laboris-

³⁹ Antonio Muñoz, “La Fundación Ebert y el socialismo español de la dictadura a la democracia”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 29, (2007), pp. 258-260.

⁴⁰ La metáfora es de Pilar Ortuño, *Los socialistas europeos*, op. cit., p. 199.

⁴¹ Antonio Muñoz, “La Fundación Ebert y el socialismo español de la dictadura a la democracia”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 29, (2007), p. 265. Sobre las prevenciones de Llopis a las actividades

mo británico, entre sus actuaciones más destacadas está la creación en 1959 bajo la protección del partido y el Trade Union Congress del *Spanish Democrats' Defence Fund Committee* (SDDFC), encargado de defender y asistir a las víctimas españolas de la opresión política, y cuya presencia en España también tendría efectos positivos sobre la oposición socialista clandestina en el interior. Existió por tanto una política dual, la oficial y posibilista, y la protagonizada por el movimiento socialdemócrata, muy influyente sobre la anterior y dedicada por entero a la denuncia constante por parte de los principales líderes políticos y sindicales de la naturaleza autoritaria del régimen español y sus reclamaciones de un cambio democrático.

La conocida 'luna de miel' entre el SPD y el PSOE, Brandt y González, no comenzó sin embargo hasta 1974, con Brandt ya sin las ataduras del cargo de canciller, y como resultado del brote revolucionario y comunista portugués que activó todas las alarmas en la Fundación Ebert y se puso a trabajar intensamente para contrarrestar la posibilidad de un contagio en España apoyando a sectores políticos moderados con proyección de futuro. El mensaje era que la democratización pacífica de España pasaba por el fortalecimiento de una izquierda moderada capaz de contrarrestar la hegemonía del PCE⁴². La nueva situación condenó directamente a Tierno Galván, que colaboraba con los comunistas en la Junta Democrática, y benefició a González, al que consideraron la mejor opción para contener el avance del PCE y la garantía de un socialismo moderado y sin veleidades 'frentepopulistas'. De hecho y para ganar apoyo internacional el PSOE formó en 1975 su propia Plataforma, y cuando en marzo de 1976 el PSOE decidió participar en la "Platajunta" junto al PCE, el disgusto cundió entre amplios círculos del socialismo europeo. Éstos sólo respiraron con alivio poco después cuando comprendieron que la entrada de socialistas, democristianos y liberales en la *Platajunta* contribuía a moderar el perfil de este organismo unitario y lo convertía, más que en instrumento para la ruptura, en un canal de interlocución con el gobierno para coordinar una salida pactada y ordenada. En este punto cabría preguntarse en qué medida el apoyo y la influencia del SPD sobre el socialismo español contribuyeron a su moderación ideológica y programática. Y en ese punto tenemos algún elemento para el debate porque si de puertas hacia fuera el discurso oficial estuvo preñado de cierto radicalismo, de puertas hacia dentro el socialismo de González no parecía tan dispuesto a guiarse de la misma forma. Son conocidos los esfuerzos realizados por González para moderar la imagen del PSOE ante la opinión pública en contraposición a los textos que salían de los congresos⁴³, pero no lo es tanto la supuesta predisposición del joven líder a concurrir a unas elecciones generales, y por tanto a legitimarlas, sin la previa legalización del PCE, en la línea por tanto de las insinuaciones de los norteamericanos y para tranquilidad de otras potencias⁴⁴. Hay indicios para pensar que los socialistas combinaron el radicalismo retórico (por la competencia con el PCE por un mismo espacio político) con una actitud real mucho más pragmática, posibilista y abierta a las sugerencias de moderación de los socialistas europeos. Así, y mientras que apoyaba huelgas y manifestaciones por la ruptura se aprovechaba de la semitolerancia oficial (facilitada a su vez por la presión de los so-

de la Ebert, Bruno Vargas, "Las relaciones entre el PSOE y la Fundación Friedrich Ebert durante el franquismo, 1967-1970" en *Hispania Nova*, 4 (2004), http://hispanianova.rediris.es/4/articulos/04_003d.pdf

⁴² Antonio Muñoz, "La Fundación Ebert y el socialismo español de la dictadura a la democracia", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 29, (2007), pp. 270-271.

⁴³ Abdón Mateos López en "La transición del PSOE durante los años setenta" en Rafael Quirosa-Cheyrouze y Muñoz (coord.), *Historia de la Transición en España*, op. cit., pp. 285-299.

⁴⁴ La referencia documental en Óscar Martín García y Manuel Ortiz Heras, "Gran Bretaña y España. Relaciones y estrategias para el fin de una dictadura" en este mismo volumen.

cialistas europeos) para levantar el aparato del partido con vistas a unas futuras elecciones.

El laborismo, que regresó al poder en 1974, desempeñó igualmente un papel destacado para el reconocimiento internacional del PSOE renovado liderado por González en detrimento del resto de organizaciones con las que también mantenía contactos (a excepción de los comunistas), en parte también, según nos apuntan las investigaciones de Ortuño, como consecuencia del miedo que habían despertado los acontecimientos portugueses. A base de visitas, contactos y transferencias de fondos, las nuevas relaciones fraguadas entre el laborismo y el PSOE alcanzaron una intensidad notable en esos decisivos años, hasta el punto de que en noviembre de 1976 uno de sus líderes, Michael Foot, llegó a plantear que si el PSOE no daba su aprobación al plan de reformas de Suárez, el gobierno británico no apoyaría la solicitud de adhesión española a la CEE⁴⁵.

Sin pretender sobredimensionar la influencia de los factores exógenos, la actuación del movimiento socialdemócrata se nos presenta como la principal acción directa dirigida sin ambages a influir en el desarrollo del proceso de cambio político. Y en ese punto no parece lógico pensar que se desarrollase de espaldas a sus gobiernos, sobre todo porque esos mismos movimientos políticos eran sus sostenedores, y cualquiera puede comprender las ventajas diplomáticas de no comprometer a todo un Estado acudiendo en apoyo de una u otra opción política en un país extranjero. Es por tanto evidente que aunque fuese mediante organizaciones interpuestas, las potencias occidentales eligieron y apoyaron a los actores políticos internos que mejor podían defender sus intereses nacionales en un contexto internacional muy concreto y marcado por la evolución portuguesa.

Esos gobiernos y sus partidos estaban en disposición de distribuir certificados de pureza democrática y legitimidad internacional, además de recursos, algo que deseaban y necesitaban, lógicamente, las opciones políticas del interior. La mejor situada fue, como hemos comprobado, la socialista, y no sólo por proximidad ideológica, sino por su potencial capacidad para evitar que el control del proceso de cambio político pudiese caer en manos del PCE. Alemanes, británicos o franceses, optaron por el PSOE para aislar y debilitar al comunismo, conscientes de que dotarlo de reconocimiento internacional era fundamental para tomar ventaja al PCE. De hecho ese apoyo permitió al socialismo desarrollar sus estrategias en un régimen de semitolerancia, provecho del que no pudo disfrutar el PCE. Pero lo realmente importante es el supuesto efecto moderador de ese apoyo, aparentemente evidente en el PSOE, pero también en el PCE que va a tener que elegir entre el aislamiento con el que desde dentro y desde fuera todos parecían amenazarle, o decidirse por la vía de la moderación y el pacto como así harían. En 1975 el PCE condenó el intento de los comunistas portugueses de configurar un partido estatal de corte soviético, luego anunciaron junto con los italianos su renuncia a la dictadura del proletariado, rechazaron el liderazgo de Moscú y apoyaron el pluralismo político⁴⁶. Parece razonable, en cualquier caso, pensar que la presión y la hostilidad internacional hacia determinadas fórmulas de abordar el cambio político acabarían teniendo alguna influencia en la forma con que finalmente se superó la dictadura.

Aunque menos conocidas por que apenas han sido investigadas, y por tanto con actividades aparentemente de menor relevancia, otras fuerzas políticas transnacionales distintas de las socialistas estuvieron también presentes en el proceso de transición, co-

⁴⁵ Pilar Ortuño Anaya, *Los socialistas europeos*, op. cit., p. 142.

⁴⁶ Julio Crespo McLennan, *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*. Madrid, Marcial Pons, 2004, p. 139.

mo por ejemplo la Unión Europea Demócrata Cristiana y la Internacional Liberal. De la misma forma que la Fundación Konrad Adenauer, vinculada a la CDU, y la Fundación Hanns Siedel, en la órbita de la CSU, tratarían de influir y apoyar, respectivamente, sobre la dividida democracia cristiana, y Alianza Popular. De la investigación de Sabio y Sartorius se infiere que la menor incidencia de estas iniciativas se debió no solamente a una hipotética falta de ímpetu, sino también a la escasa receptividad que encontraron sus propuestas entre grupos divididos y personalidades fuertes poco proclives a acciones conjuntas, sin perder de vista el poco acierto mostrado por los informantes que trabajaban para el conservadurismo alemán⁴⁷.

Democracia por convergencia: la Comunidad Económica Europea.

La presión de las organizaciones internacionales sobre regímenes autoritarios en momentos de colapso o en proceso de apertura limitada puede ser un factor clave para el posterior cambio político. Fundamentalmente porque la capacidad de presión de estas organizaciones puede crear a la dictadura dificultades económicas o debilitarla frente a situaciones de depresión, puede generar aislamiento diplomático y deslegitimación del poder autoritario, y puede motivar la iniciativa de sectores reformistas⁴⁸. Ofrecen un foro para la condena pública, la sanción económica y la presión política, y además, los esfuerzos multilaterales habitualmente favorecen posiciones más decididas entre las democracias al minimizar la percepción de intromisión por parte de un actor individual. Aunque esta no sea la fuerza principal que conduce a la democratización, creo que puede considerarse como eficaz en debilitamiento del autoritarismo en momentos de especialmente críticos o de debilidad. Es ahí, en esos momentos de colapso, cuando la colaboración de las instituciones europeas a la apertura de cauces de libertad y la promoción democrática, es más evidente y notable⁴⁹.

Resulta un hecho incontrovertible reconocer a la CEE como un actor externo fundamental en los procesos de democratización en todo el sur de Europa, por su actuación como poderoso catalizador a través de una elaborada estructura de incentivos económicos, sociales y políticos condicionados a la democratización. Es lo que Whitehead ha denominado *democratización por convergencia* y Schmitter *condicionalidad*, para señalar la vía de promoción democrática a través de la ampliación de una comunidad pre-existente y exitosa de estados democráticos que demandan determinados estándares de democracia liberal como condición para su integración⁵⁰.

El interés de la CEE y el Consejo de Europa en la promoción democrática encuentra su base en la pérdida europea de su hegemonía internacional y su papel auxiliar

⁴⁷ Alberto Sabio y Nicolás Sartorius, *El final de la dictadura*, op. cit., pp. 665 y siguientes.

⁴⁸ John C. Pevehouse, "Democracy from the Out-side-In? International Organizations and democratization" en *International Organization*, 56/3 (2002), pp. 515-549.

⁴⁹ Antonio Moreno Juste, "Interés europeo versus intereses nacionales: la compleja definición de una posición común de la CEE ante la España posfranquista" en Congreso de AHC de Murcia, http://www.ahistcon.org/docs/murcia/contenido/pdf/15/antonio_moreno_juste_taller15.pdf

⁵⁰ Laurence Whitehead, "Democracy by Convergence: Southern Europe" op. cit., p. 261. Philippe C. Schmitter, "The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neodemocracies" op. cit., pp. 26-54. Una tipología básica sobre la influencia europea en los procesos de democratización en Geoffrey Pridham, "A integração europeia e a consolidação democrática na Europa do Sul" en Antonio Costa Pinto y Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do sul e a Construção da União Europeia 1945-2000*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005, pp.155-173; del mismo autor "The Politics of the European Community, Transnational Networks and Democratic Transition in Southern Europe" en Geoffrey Pridham (ed.), *Encouraging Democracy*, op. cit., pp. 212-245.

en el mantenimiento de la paz internacional. Los europeos tenían motivos para sentirse preocupados por la consolidación de instituciones que habían mostrado su fragilidad durante la experiencia fascista. En cierta forma, la promoción y defensa de la democracia, estaba directamente relacionada con la consolidación y estabilización interna⁵¹. Esa, evidentemente, no podía ser la perspectiva de los EEUU, que no tuvieron esa experiencia con el fascismo, y para quien la promoción de la democracia y su concepto mismo, se subordinan además de a intereses económicos, a las necesidades de la seguridad internacional por su papel protagonista en el mantenimiento de la estabilidad y la seguridad dentro de su sistema de alianzas. En el contexto concreto de la década de los setenta, el apoyo de la CEE a las democratizaciones del sur de Europa, ha sido interpretado como parte de una estrategia más general que por un lado intentaba evitar que los riesgos de inestabilidad en sus fronteras mediterráneas arruinasen, entre otras cosas, la frágil política de distensión que patrocinaba en el Este, y por otro ampliar sus áreas de influencia política y económica⁵². No se puede entender la actitud de la CEE hacia las democratizaciones de España, Grecia o Portugal, sin tener en cuenta la evolución en esos años de una CEE en la que primaban los aspectos comerciales, a otra que comienza a interesarse por adquirir más proyección internacional e influencia en su entorno geográfico y cultural.

Los trabajos que se han interrogado de forma concreta sobre la influencia comunitaria sobre el proceso de democratización identifican con claridad su contribución dual a la erosión del régimen y la eficacia del complejo sistema de incentivos y garantías como favorecedor de la opción democrática en nuestro país. En este sentido el veto de 1962 ocupa un lugar paradigmático, especialmente por no haber generado una explosión anti europeísta. En palabras de Powell la solicitud de asociación constituyó una “trampa” que el régimen se tendió a sí mismo al abrir la espita de un objetivo inalcanzable e invitar a las democracias europeas a fiscalizar permanentemente el desarrollo político del país; el posterior veto condicionado, unido a la prosperidad y la estabilidad de los países europeos, “contribuyó a reforzar la legitimidad de la democracia parlamentaria” y a prestigiarla “a los ojos de las élites y la opinión pública”⁵³. Para el franquismo tecnocrático Europa era una cuestión fundamentalmente económica, cuyas derivaciones políticas podían ser convenientemente aisladas y controladas para que no afectasen a las estructuras autoritarias. Sin embargo, y conforme los flujos financieros y comerciales fueron intensificándose, cada vez se fue haciendo más evidente la imposibilidad de permanecer al margen de las corrientes integracionistas⁵⁴.

El veto de la CEE a la incorporación plena de España marcó un punto de inflexión pragmático en el monolitismo de la elite dirigente, provocando que diferentes sectores empresariales comenzasen, sobre todo tras la crisis económica de 1973 y la incorporación del Reino Unido a la CEE, a percibir al régimen franquista como un lastre para la prosperidad económica presente y futura. A diferencia de lo que ocurrió en los años treinta, las garantías que ofrecía la CEE con respecto a la protección legal de la propiedad, armonización con los niveles de bienestar occidentales, y libertad de movi-

⁵¹ Laurence Whitehead, “Aspectos internacionales de la democratización” en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*. (Vol. 3). Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 35-38.

⁵² Antonio Moreno Juste, “La crisis de 1975 en las relaciones España-CEE: el papel de la cooperación política europea” en *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 90-91.

⁵³ Charles T. Powell, “La dimensión exterior de la transición española”, op. cit., p. 49; y del mismo autor “España en Europa: de 1945 a nuestros días” en *Ayer*, 49 (2003), p. 89.

⁵⁴ Juan Carlos Jiménez Redondo, *España y Portugal en Transición*, op. cit., p. 153.

miento de bienes y capitales, sirvieron para que la democratización dejase de verse como una amenaza para los intereses de las clases hegemónicas domésticas⁵⁵ para convertirse en una oportunidad. El veto y la imposibilidad política de incorporarse al proyecto de construcción europea acabaron así generando un consenso europeísta entre amplios apoyos de la dictadura.

Para la oposición, el ‘europeísmo’ también tuvo un cierto carácter tal⁵⁶, lo que no significa, como apunta Elena Cavallaro, que no desempeñase un papel en la búsqueda de la libertad y la democracia en España⁵⁷. Para la oposición, Europa constituyó un lugar de encuentro entre sus diferentes sensibilidades al representar la solución a la frustración internacionalista que existía en España, al tiempo que otorgaba un importante valor simbólico a la integración en las estructuras europeas al identificarlas con democratización, pluralismo, respeto a los derechos humanos, desarrollo, progreso y justicia social. A principios de los setenta Europa era ya un referente fundamental de la “cultura política democrática en construcción” que actuaba como “aglutinante de la clase política emergente”⁵⁸, un “factor de convergencia que permitió a todas las fuerzas políticas consensuar tácitamente un proyecto político de imitación que definía el marco político y económico esencial que debía configurar la nueva España después de Franco”⁵⁹.

Desde 1970 y según se desprende de la investigación de Crespo McLennan, la CEE comenzó a interesarse, como no lo había hecho hasta entonces, por la situación de España, y a tratar de influenciar sobre la situación política interna. Dos cuestiones fundamentales explican este hecho. La primera es el tratado comercial de 1970 que aunque sin contenido político, establecía vínculos con una dictadura que, lejos de moderar su faceta represiva, la intensificaba. La otra fue el aumento de la presión sobre las instituciones comunitarias por parte de la oposición democrática española y la izquierda europea, para que se respondiese con firmeza al endurecimiento de la situación en España. Actitudes que culminarían en la gran (y descoordinada) ofensiva diplomática de septiembre de 1975 contra el régimen, y en defensa de la democracia y los derechos humanos. Menos conocida es la colaboración durante estos años entre partidos políticos del parlamento europeo y las instituciones europeas, que contribuyó a facilitar recursos y estructuras para el contacto de la oposición española con el exterior, a defender a los militantes del interior de la represión y coadyuvó a la unificación de la oposición frente a la dictadura⁶⁰. Después de la muerte de Franco el interés y la expectación por España en Europa no disminuyeron, erigiéndose los miembros e instituciones comunitarias en exigentes tribunales de homologación democrática por los que pasarían gustosas reformas, partidos y gobiernos. Todo ello configura una visión optimista y positiva sobre las

⁵⁵ Laurence Whitehead, “Democracy by Convergence: Southern Europe” op. cit., p. 271. Julio Crespo McLennan, *España en Europa*, op. cit., p. 103.

⁵⁶ Charles T. Powell, “España en Europa: de 1945 a nuestros días” en *Ayer*, 49 (2003), p. 95.

⁵⁷ María Elena Cavallaro, “El europeísmo y la oposición desde el franquismo hasta la transición democrática” en Rafael Quirosa-Cheyrouze y Muñoz (coord.), *Historia de la transición en España*, op. cit., pp. 381-394.

⁵⁸ Antonio Moreno Juste, *España y el proceso de construcción europea*. Barcelona, Ariel, 1998, p. 74; véase del mismo autor *Franquismo y construcción europea, 1951-1962: anhelo, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*. Madrid, Tecnos, 1998.

⁵⁹ Juan Carlos Jiménez Redondo, *España y Portugal en Transición*, op. cit., p. 155.

⁶⁰ Julio Crespo McLennan, *España en Europa*, op. cit., pp. 125-134.

actitudes comunitarias respecto a España. Pero conviene no perder de vista perspectivas complementarias como por ejemplo la que nos propone Moreno Juste⁶¹.

Su reflexión sobre el papel de la CEE en la democratización española arranca de la pregunta de por qué a raíz de la crisis de los fusilamientos de septiembre de 1975 las instituciones comunitarias no denunciaron el acuerdo comercial de 1970, cuestión que automáticamente le conduce a preguntarse sobre la solidez de los “imperativos morales” y la exigencia política de democratización, los cálculos estratégicos y los intereses particulares de cada Estado, o la capacidad operativa de la propia comunidad. Desde la lógica española cabría señalar que para la CEE y ante la certeza de que la vida del dictador se apagaría pronto, era importante disponer de una potente baza negociadora para influir sobre el nuevo escenario político español. Por otra parte ninguno de los Estados miembros estaba dispuesto a asumir los costes de una reducción en las relaciones económicas con España: en materia de comercio, la democrática Europa dejaba la política al margen⁶². Pero desde la perspectiva comunitaria, según Moreno Juste, descontado el apoyo a la democratización, en realidad lo que preocupaba era qué hacer con una España en condiciones políticas de solicitar la integración. Y en ese punto no hubo más respuesta que la indefinición. El problema apareció en toda su crudeza a partir de la muerte de Franco, momento en el que España hizo saber a las autoridades comunitarias que no deseaba renegociar acuerdos preferenciales sino directamente la adhesión condicionada a que el país despejase sus incógnitas políticas. España las despejó en apenas año y medio, pero Europa no fue capaz de hacer lo propio con las suyas y mostró su incapacidad para encontrar una posición común frente a España. La conclusión a la que llega el autor no puede ser más reveladora, “por debajo del *discurso oficial* de las instituciones europeas en apoyo al establecimiento de la democracia en la Europa del Sur, se van a definir los *criterios de condicionalidad* económica y política que regirán para países terceros en sus relaciones con las Comunidades Europeas, bien de cara a la adhesión, bien de cara a la asociación. Unos criterios que se formulan al servicio de unos intereses nacionales en pugna con un interés europeo que lentamente, y no sin retrocesos, ni pérdidas de rumbo, se ha ido abriendo paso”⁶³.

Los procesos de promoción y consolidación de la democracia no escapan por tanto a los intereses políticos y económicos de cada nación, y esas políticas no dejan de ser instrumentos de la política exterior de cada país miembro. Los procesos de construcción de una comunidad regional de estados democráticos y su compromiso con la expansión de las prácticas y valores liberal-democráticos, esconden motivaciones relacionadas con la seguridad, los intereses económicos, rivalidades estratégicas, y el poder internacional, factores que desempeñan un papel tan relevante, o más, que los ideales democráticos⁶⁴. Al fin y al cabo durante esa ‘tercera ola’ democratizadora, los países que pretendieron promover la democracia fueron potencias capitalistas liberales, estables y ricas, con un papel central en el contexto internacional. Los países en transición, en cambio, eran menos ricos, menos estables, y se ubicaban en la periferia política y económica internacional. Por eso una pauta habitual de la influencia internacional fue la

⁶¹ Antonio Moreno Juste, “Interés europeo versus intereses nacionales: la compleja definición de una posición común de la CEE ante la España posfranquista”, op. cit., y “La crisis de 1975 en las relaciones España-CEE: el papel de la cooperación política europea” en *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 85-108.

⁶² Julio Crespo MacLennan, *España en Europa*, op. cit., p. 155.

⁶³ Antonio Moreno Juste, “Interés europeo versus intereses nacionales: la compleja definición de una posición común de la CEE ante la España posfranquista”, op.cit., p. 5.

⁶⁴ Laurence Whitehead, “Democratic regions. Ostracism and Pariahs” en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimension of Democratization*, op. cit., pp. 395-396.

voluntad de emulación, en términos de riqueza y de estabilidad, de los países en transición, ansiosos por equipararse y pertenecer a la comunidad próspera. Y por tanto las señales que lanzan los países centrales a los periféricos en transición de apoyo a la democratización, son solo una parte de unas relaciones más complejas y ambiguas⁶⁵.

Pero de todo lo expuesto creo que puede extraerse una conclusión clara. El proceso transicional español se inscribe en su área natural de inserción internacional, con la que interactúa en términos políticos, económicos, militares, ideológicos, simbólicos y culturales, y de la cual ni puede sustraerse, ni eludir los marcos políticos e ideológicos predominantes en el interior de ese sistema. Ese contexto lo conformaron, fundamentalmente, los gobiernos europeos y la CEE, que no van a permanecer como sujetos pasivos o externos, sino que van reforzar todo ese poder simbólico y de atracción de que disponían, generando toda una serie de demandas y limitaciones contra los actores internos tendentes a la adecuación del nuevo sistema político español a su marco referencial dominante. Lo que necesariamente convierte la democratización española en un asunto no estrictamente doméstico.

Sin embargo, y para finalizar, la nómina de investigadores que se han acercado a la dimensión exterior de la transición española es reducida, lo que genera un cierto agotamiento en las temáticas y ausencia de nuevas y variadas perspectivas. Por ejemplo, tenemos un conocimiento razonable de las políticas de Nixon-Kissinger, pero apenas si disponemos de algunos datos sobre las presidencias de Ford y Carter. La política norteamericana con respecto a España después de la muerte de Franco tiene que ofrecer todavía interesantes resultados. Otra vía que a buen seguro puede generar nuevo y valioso conocimiento es el estudio de la 'public diplomacy' en la línea iniciada por Lorenzo Delgado para los EEUU, y que quizá podría encontrar seguidores para alguna potencia europea. Porque una pregunta crucial a responder es ¿cuánto y cómo contribuyó la ayuda económica y las relaciones con EEUU para que la sociedad española en su conjunto asimilase e hiciese suyos valores liberales? La misma pregunta nos sirve para Europa, a donde España mandaba emigrantes y la mitad de sus exportaciones, y recibía el equivalente en importaciones, inversiones y turistas. El papel de la globalización financiera y los medios de producción, así como el de los medios de comunicación de masas, e incluso la publicidad, podrían dar lugar a nuevas reflexiones e imaginativos puntos de vista.

No podemos conformarnos tampoco con el conocimiento que tenemos de la potencias europeas, que como para el caso americano andan necesitadas de investigaciones para años como el 76 ó el 77. ¿Cómo actuaron frente a la oleada de protestas de 1976? ¿Qué pensaron y cómo actuaron frente a Suárez? De la mirada soviética hacia las transiciones 'ibéricas' apenas disponemos de textos. Claro que tampoco tenemos confeccionadas perspectivas como la italiana. ¿Y de Francia? Sin duda un actor exterior de primera magnitud que a buen seguro no redujo a la influencia de su embajador toda su intervención en el proceso de cambio.

Aparentemente sabemos bastante de la actuación de la socialdemocracia, pero los trabajos se cuentan con pocos dedos y para los países nórdicos escasean las referencias. ¿Cuánto sabemos de las relaciones exteriores del PCE y de la influencia de los partidos eurocomunistas, léase el PCI? Realmente poco. Idéntica respuesta obtenemos si la pregunta la dirigimos hacia los principales partidos conservadores europeos. Por su

⁶⁵ Laurence Whitehead, "Aspectos internacionales de la democratización" op. cit., p. 25.

parte el papel de los actores intergubernamentales no se agota en la CEE, la OTAN o el FMI parecen a priori interesantes incorporaciones. Y son solo algunas sugerencias, las más evidentes seguramente, para reforzar una línea de investigación que cada vez será más complicado obviar en los estudios generales sobre la transición política.