

LA CRISIS FINAL DEL FRANQUISMO Y EL GOBIERNO DE HAROLD WILSON, 1974-1976

Carolina Labarta Rodríguez-Maribona

carolina_labarta@yahoo.es

La cuestión de Gibraltar y la tradicional hostilidad del gobierno laborista hacia el franquismo impiden a Gran Bretaña ejercer su influencia sobre los actores españoles de la transición en el mismo grado que Estados Unidos, Francia o la RFA. El verdadero papel de Gran Bretaña se encuentra en los foros internacionales –NATO, CEE, IS- donde contribuye decisivamente a diseñar la política conjunta hacia las transiciones ibéricas, en estrecha colaboración con los Estados Unidos y Alemania, su socio social-demócrata en la IS, a menudo actuando de moderador frente a los partidarios de las medidas más extremas. Al igual que la RFA, el Reino Unido está en contacto permanente con Estados Unidos durante la transición ibérica, lo que no quita diferencias de criterio y tácticas que tienen que ver en gran parte con la situación interna del partido laborista, gobernando en minoría y marcado por profundas tensiones con su ala izquierda y con los sindicatos. Esto explica en gran parte la mayor reticencia mostrada por Londres hacia los primeros gobiernos de la monarquía, en comparación por ejemplo con Bonn, con quien sin embargo comparten tanto el diagnóstico de la situación como gran parte de sus políticas.

Palabras clave: Gran Bretaña, España, Transición a la Democracia, Política Exterior, Labour Party, PSOE.

LA CRISIS FINAL DEL FRANQUISMO Y EL GOBIERNO DE HAROLD WILSON, 1974-1976*

La historiografía más reciente ha puesto de manifiesto la íntima relación entre las vertientes internacionales de los procesos de transición en Portugal y España, y cómo el miedo a la “*portugalización*” es un factor decisivo en el diseño de las políticas hacia el régimen y la oposición franquistas tanto de Estados Unidos como de los principales países europeos.¹ A fin de evitar una situación de inestabilidad que favorezca la toma de control por parte de los comunistas, las potencias occidentales tratarán de influir en el proceso político español, promoviendo actitudes moderadas que faciliten una salida pacífica de la dictadura.² La cuestión de Gibraltar y la tradicional hostilidad del gobierno laborista hacia el franquismo impiden a Gran Bretaña ejercer su influencia sobre los actores españoles de la transición en el mismo grado que Estados Unidos, Francia o la RFA. ³ El verdadero papel de Gran Bretaña se encuentra en los foros internacionales –NATO, CEE, IS- donde contribuye decisivamente a diseñar la política conjunta hacia las transiciones ibéricas, en estrecha colaboración con los Estados Unidos y Alemania, su socio social-demócrata en la IS, a menudo actuando de moderador frente a los partidarios de las medidas más extremas. Al igual que la RFA, el Reino Unido está en contacto permanente con Estados Unidos durante la transición ibérica, lo que no quita diferencias de criterio y tácticas que tienen que ver en gran parte con la situación interna del partido laborista, gobernando en minoría y marcado por profundas tensiones con su ala izquierda y con los sindicatos. Esto explica en gran parte la mayor reticencia mostrada por Londres hacia los primeros gobiernos de la monarquía, en comparación por ejemplo con Bonn, con quien sin embargo comparten tanto el diagnóstico de la situación como gran parte de sus políticas.⁴

Históricamente el interés político general británico es que España “permanezca estable y sin violentas oscilaciones a derecha o izquierda”.⁵ Este interés determina las líneas maestras de la política británica hacia España: la apuesta por la solución monárquica como la que

* Las siglas utilizadas para las referencias documentales son las siguientes: The National Archives UK (TNA); Oxford University Bodleian Library, Callaghan Political Papers (BOD Callaghan). Otras siglas utilizadas son: Foreign and Commonwealth Office (FCO); Internacional Socialista (IS); Organización Internacional del Trabajo (OIT); National Executive Committee of the Labour Party (NEC); República Federal Alemana (RFA); Spanish Democrats’ Defence Committee of the Labour Party.(SDDC); Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD); Trades Union Council (TUC).

¹ Especialmente en los estudios sobre la República Federal Alemana. Muñoz Sánchez, 2012: 157-158. Sanz Díaz, 2012:757-758. El concepto de transición ibérica en Lemus, 2007. Sobre Estados Unidos, Powell, 2012. González Madrid, 2010. Powell, 2001. Sobre el impacto de la crisis de Europa Meridional en la OTAN, Hamilton & Salmon, 2006.

² González Madrid, 2010. Sartorius & Sabio, 2007 : 547-701.

³ Sartorius & Sabio, 2007: 677-701. Martín García, 2010: 171. La cuestión de Gibraltar era el principal impedimento para las visitas oficiales o privadas del Príncipe Juan Carlos a Gran Bretaña. Esto contrasta con los esfuerzos del gobierno alemán para potenciar el perfil público e internacional del Príncipe como medio para fortalecer su posición. “Possible Visit by Prince Juan Carlos”, 10 January 1973, TNA: FCO9. 1828. Sanz Díaz 2012: 766.

⁴ Sobre la RFA y la transición, Sanz Díaz, 2012. Muñoz Sánchez, 2012.

⁵ “Planning Paper: British Policy towards Spain up to 1985”, July 1971. TNA: FCO49. 334.

ofrece mejores garantías para mantener la estabilidad de España; el favorecer una liberalización progresiva que facilite su integración en las instituciones occidentales; y el apoyo a una transición gradual y “desde arriba”. Al igual que alemanes y americanos, el FCO prefiere una transición pactada y a menudo desempeñará un papel moderador en la OTAN y la CEE respecto a los partidarios de políticas más radicales, como Holanda o los países escandinavos. Asimismo, intentará crear una red de contactos, tanto entre los reformistas dentro del régimen como entre la oposición moderada, que les permita influir en la transición española. Por último, cómo ha estudiado Óscar Martín, buscará crear un clima de opinión favorable a la implantación moderada de democracias pluralistas mediante los instrumentos culturales, informativos y propagandísticos de la diplomacia pública.⁶

En las páginas siguientes se describe la política del gobierno laborista hacia España durante el último año del franquismo a la sombra de la crisis en Portugal, con particular atención a las relaciones con Estados Unidos por un lado, y los otros gobiernos social-demócratas, especialmente el alemán, por otro. Aunque sin el grado de implicación de la RFA y el SPD, el partido laborista comparte la preocupación por evitar el “contagio portugués” en España, y el interés por identificar potenciales candidatos a constituir una alternativa de izquierda democrática al comunismo.

RELACIONES CON UN PAÍS “POLITICAMENTE DELICADO”

La llegada al gobierno de los laboristas en febrero de 1974 marca un importante cambio en el tono de las relaciones británicas con las tres dictaduras sudeuropeas. En cumplimiento de sus promesas electorales, el gobierno ordena un informe sobre las relaciones de defensa con cinco países “políticamente delicados”: Chile, Sudáfrica, Grecia, Portugal y España.⁷ El objetivo es establecer unas líneas de actuación que reflejen la condena a regímenes “políticamente aborrecibles”, pero que eviten acciones drásticas que puedan dañar los intereses británicos, como por ejemplo la ruptura de relaciones exigida frecuentemente por las bases del movimiento laborista. En el caso de España, esto se traduce en evitar en todo lo posible la cooperación militar, las ventas de armas y el intercambio de visitas ministeriales, así como en oponerse discretamente a cualquier intento de establecer vínculos institucionales con la CEE o la OTAN. Mientras los regímenes dictatoriales sigan en el poder, el Reino Unido no admitirá una relación más estrecha de Grecia o España con la CEE, una política para la que confían encontrar apoyo entre sus socios europeos.⁸ A fin de no dañar los intereses británicos, estas líneas de actuación aprobadas por el *Cabinet* no se hacen públicas, pero en el

⁶ Martín García, 2012.

⁷ Hattersley to Rodgers, 18 March 1974. TNA: FCO9.1868. Labarta, 2011. Portugal se caerá del informe tras la nueva situación creada por la Revolución de los Claveles en abril.

⁸ “Relations with Politically Sensitive Countries”, 19 June 1974; TNA: CAB148.145, OPD (74) 18. “Minutes of a Meeting of the D.O.P. Committee, 4 July 1974, TNA: CAB148.145, O.P.D (74) 9th.”

caso de España seguirán vigentes hasta las elecciones de 1977, cuando se suavizarán sin ser revocadas del todo. Esto va a limitar seriamente los esfuerzos británicos para crear suficiente *linkage*⁹ en España que les permita influir en la dirección de los acontecimientos una vez desaparecido Franco, y explica la baja involucración pública de Gran Bretaña en la transición española, en comparación con la actividad desplegada por Francia o la RFA que ya hemos mencionado. Así por ejemplo, a pesar de la insistencia y fuertes recomendaciones de la embajada en Madrid, el FCO tiene que rechazar la propuesta de aumentar los contactos con las Fuerzas Armadas españolas, cuyo papel decisivo en la evolución del país es claramente reconocido; o veta las visitas patrocinadas a Londres de miembros del Consejo Nacional del Movimiento, aunque se trate de importantes figuras entre los aperturistas del régimen y buenos contactos de la embajada en Madrid como Gabriel Cisneros.¹⁰

EL EMBAJADOR Y EL ASESOR POLÍTICO

Debido a la creciente presión de la ejecutiva del partido laborista y del movimiento sindical, dominados por la izquierda, y con el fin de facilitar las relaciones entre el partido y el gobierno, Harold Wilson instituye la figura del asesor político (*political adviser*) para cada ministro.¹¹ El *Secretary of State*, Jim Callaghan, nombra como asesor a Tom McNally, anteriormente secretario internacional del *Labour Party*, quien como veremos desempeña un importante papel en el diseño de la política hacia la oposición socialista en España. McNally transmite al FCO la petición del SDDC de que la embajada en Madrid aumente el espectro de sus contactos con la oposición, con el fin de evaluar la influencia de los distintos grupos.¹² También se encarga de informar con detalle al recién nombrado embajador en Madrid, Charles Wiggin¹³, de los contactos del partido laborista en la oposición española, así como del informe que Carlos Zayas, uno de sus contactos personales, le hace del Congreso del PSOE en Suresnes. Entre otras cosas, Zayas informa de que la nueva ejecutiva del PSOE seguirá una política de cooperación con el PCE a todos los niveles, al menos hasta que Franco se vaya, y que la UGT trabajará dentro de los sindicatos oficiales. Para Wiggin, este giro del

⁹ Sobre el papel del "linkage" Levitsky & Way, 2005: 20-34.

¹⁰ C.D. Wiggin, "Whither Spain? First Impressions from Madrid", 10 December 1974; Barrett, 17 December 1974. TNA: FCO9. 2087.

¹¹ La crisis económica y la cuestión de entrada en la CEE agravan las divisiones entre el Movimiento Laborista y los gobiernos de Harold Wilson (1974-76) y Jim Callaghan (1976-79). Thorpe, 2008³; Keohane, 1993; Wilson, 1979; Callaghan, 1987; Castle, 1980; Benn, 1989.

¹² McNally to Hattersley, 6 May 1974; Tel. 90 FCO to Madrid, 10 May 1974; Tel. 135 Madrid to FCO, 16 May 1974. TNA: FCO9. 2095. El SDCC pide también el envío de observadores a los juicios de social-demócratas, y el nombramiento de un agregado laboral en Madrid, dos viejas demandas que había presentado sin éxito en 1968 durante el último gobierno laborista. Ortuño, 2002: 95-96.

¹³ Charles Wiggin, embajador en Madrid desde octubre de 1974 hasta su muerte en 1977, es un diplomático de carrera buen conocedor de la realidad española, no sólo por su condición de anglo-español, sino porque hasta el momento de su nombramiento ha sido uno de los subsecretarios a cargo del Southern Department, responsable de las relaciones con España, Portugal, Grecia, Chipre, Malta y Turquía. En una palabra, de todo el conflictivo flanco sur de la OTAN.

PSOE no es bienvenido. En su opinión, los socialistas deberían concentrarse en unirse y tratar de establecer vínculos con el centro, por no hablar de los peligros de una cooperación con los comunistas. Pero además a corto plazo este giro a la izquierda del PSOE y su nueva política de cooperación con los comunistas complicará la tarea liberalizadora de Arias, en cuya sinceridad la embajada cree todavía.¹⁴ Recien llegado a Madrid, Wiggin percibe con preocupación una extendida tendencia hacia la izquierda en muchos sectores de la sociedad. La cuestión clave es si, en las circunstancias actuales, ésta beneficiará más a los socialdemócratas respetables o a los comunistas y otros autoritarios de la izquierda. A pesar de su pesimismo, sin embargo, Wiggin no cree en la probabilidad de una situación portuguesa a corto o medio plazo. El riesgo es mas bien que el aumento de la conflictividad provoque una reacción de la derecha o un golpe de mano del ejército.¹⁵ Esta correspondencia entre McNally y Wiggin demuestra ya una estrecha cooperación entre los cauces oficiales del gobierno y los del partido en su tanteo de la situación española. Por otro lado, la política del Labour Party hacia el PSOE es muy cercana a la del SPD alemán. Ambos partidos se encuentran en la Internacional Socialista, donde han colaborado en su visión del PSOE.¹⁶ En noviembre de 1974, poco después de la petición de ayuda del PSOE a través de la IS, el SPD pide una reunión bilateral al más alto nivel con el Labour Party “para discutir temas de interés común”. A falta de la documentación sobre estos contactos, es lógico pensar que entre éstos figuran prominentemente la situación portuguesa, y probablemente también la española.¹⁷

Tal cómo el embajador en Madrid entiende sus instrucciones, el objetivo de la política británica hacia España es ver cuánto antes una España democrática y tratar de mantener un perfil bajo sobre Gibraltar mientras no se vea posibilidad de solución. Para ello propone aumentar los contactos tanto con la oposición “ilegal” como con los elementos de tendencias liberalizadoras dentro del régimen, siguiendo con el programa del patrocinio de visitas a Londres. Recomienda también extender los contactos con los militares, pero como hemos visto, de acuerdo con las líneas de actuación hacia países políticamente delicados, esta propuesta no es aceptada, especialmente porque el mismo Wiggin expresa su convicción de que no es probable que las Fuerzas Armadas españolas sigan el ejemplo de las portuguesas.¹⁸

¹⁴ Esta confianza británica en el “espíritu del 12 de febrero” de Arias Navarro como vía hacia la reforma democrática es compartida por Bonn. Muñoz Sánchez, 2012: 175-176. Sanz Díaz, 2012: 764, 771.

¹⁵ Wiggin to Tom McNally, 16 October 1974; Mc Nally to Wiggin, 17 October 1974, Wiggin to McNally, 23 October 1974. BOD Callaghan: Ms. 135, 2206:

¹⁶ Ortuño 2002: 18-44. A partir de 1974, y debido a la crisis del Sur de Europa, la socialdemocracia alemana se convierte en la principal impulsora de la política de colaboración entre partidos socialistas europeos. Muñoz Sánchez, 2012: 148.

¹⁷ “Minutes of the 9th Meeting of the Labour International Committee”, 12 November 1974, BOD, Callaghan Ms. 134, 2208. Sobre el SPD y el PSOE en los últimos meses de 1974 Muñoz Sánchez, 2012: 158-176

¹⁸ C. D. Wiggin, “Whither Spain? First Impressions from Madrid”, 10 December 1974. TNA: FCO9. 2087.

DIFERENCIAS ANGLO-AMERICANAS SOBRE ESPAÑA

Para 1975, el deterioro de la situación en Portugal y la creciente preocupación de Kissinger sobre la renovación de los acuerdos de defensa con España hacen que Estados Unidos aumente la presión sobre la OTAN para conseguir que ésta acceda a establecer un vínculo con España que reconozca públicamente la contribución española a la defensa occidental.¹⁹ Los americanos van sobre todo a ejercer presión sobre el Reino Unido y la República Federal Alemana para que aumenten su cooperación bilateral con España y apoyen la política americana a nivel multilateral en la OTAN. Su argumento es que, dado el ejemplo de Portugal, es necesario asegurar antes de la muerte de Franco el anclaje de España en occidente, puesto que después puede ser demasiado tarde. Como hemos visto, por razones de política interna esto es imposible para el gobierno de Harold Wilson, que por otro lado considera exagerados los temores americanos de que España denuncie el acuerdo de defensa con Estados Unidos. Más aún, seguir esta política podría disminuir el impulso liberalizador de varios elementos dentro del régimen y significaría echar por la borda todo el prestigio ganado por los británicos con la izquierda y los liberales españoles por su firmeza contra el franquismo.²⁰ Para los británicos, como para otros países europeos, aceptar la entrada de una España no democrática en la OTAN está fuera de la cuestión, y en mayo de 1975 Ford y Kissinger sufren una clara derrota en el Consejo Atlántico en sus pretensiones de que en el Comunicado se haga mención a la contribución de España a la defensa occidental.²¹

Sin embargo, al mismo tiempo que este debate tiene lugar dentro de la OTAN, Callaghan propone a Kissinger colaborar en el diseño de la política hacia España y en tratar de definir los medios para contribuir a que el país evolucione en la dirección deseada tras la muerte de Franco. En ese sentido ha dado instrucciones a Madrid para ampliar los contactos con España en preparación a la era post-Franco.²² En mayo de 1975 se decide por tanto que las respectivas embajadas en Madrid analicen conjuntamente el futuro de las relaciones con España tras la desaparición del dictador.²³ En su primera reunión con su homólogo americano, Wells Stabler, Wiggin le aconseja aumentar los contactos americanos con la oposición democrática en general, y el PSOE en particular, pues dado el profundo antiamericanismo de éstos, “todo lo que [Stabler] pudiera hacer para persuadirles de que no

¹⁹ La parte norteamericana de este debate puede seguirse en Powell, 2011: .213-229.

²⁰, “Background Note for Secretary of State’s Visit to Washington on 7 May”, 2 May 1975. TNA: FCO9. 2322

²¹ Tel. 245 UKDELNATO to FCO, 23 May 1975, TNA: FCO9. 2322. Durante la cumbre en Bruselas, Helmut Schmidt dirá claramente a Ford y Kissinger de que arriesgan sus relaciones futuras con España al aparecer como defensores del régimen. Schmidt, 1987: 204-208. Powell, 2011: 209-210. Hamilton & Salmon, 2006: xxxv-xxxvi. Un año antes la cuestión de Grecia ya había puesto de manifiesto las diferencias de opinión sobre el papel de la OTAN entre el gobierno laborista y el *State Department* norteamericano: Hamilton & Salmon, 2006: doc. n. 108, 361-362. Labarta, 2011.

²² P.J. Weston, “Spain”, 23 April 1975; TNA: FCO9. 2322.

²³ Weston, 15 April 1975, S. J. Barrett, 18 April 1975; “Conversation between the Secretary of State and the US Vicepresident, Rockefeller”, 21 April 1975. TNA: FCO9. 2322. “Spain: Discussions in Washington”, 9 May 1975, No. 126 en Hamilton & Salmon, 2006: 442-443.

todos los americanos tienen cuernos y rabo sería de provecho”.²⁴ Stabler comenta con Wiggin las instrucciones de Kissinger sobre la necesidad de identificar grupos políticos o individuos que sea útil cultivar con vistas al futuro, así como su opinión de que los británicos se inclinan demasiado hacia la oposición, en vez de centrar su atención en los reformistas dispuestos a trabajar desde dentro del régimen. Tanto Wiggin como Stabler coinciden en la dificultad de identificar en toda la gama del espectro político español ningún grupo político o individuo por el que se pueda apostar con cierto margen de confianza.²⁵

Al mismo tiempo, Wiggin repite a McNally su preocupación por el antiamericanismo que percibe en el PSOE y que ha quedado claro en un almuerzo del embajador y otros miembros de la cancillería con cuatro miembros del partido: Pablo Castellano, Pedro Altares, Gregorio Peces Barba y Leopoldo Torres. Dada la total falta de preocupación mostrada por los socialistas españoles ante el poder expansionista de la Unión Soviética, el embajador británico cree justificado su temor a que éstos no descarten una alianza con el PCE. La opinión de Wiggins es que el PSOE debería concentrar sus esfuerzos en conseguir una unión de todos los partidos socialistas para ofrecer una clara alternativa democrática de izquierdas a los comunistas, y preocuparse menos de puras teorías doctrinales y más de conseguir una colaboración práctica con los grupos de oposición democrática de centro y de derechas. Es por tanto necesario intentar persuadir a los socialistas de lo peligroso del “abrazo comunista”, algo en lo que el Partido Laborista puede colaborar desde Londres. En ese sentido, McNally recomienda a Callaghan comentar la cuestión con Jack Jones, y Jenny Little, los respectivos secretarios internacionales del TUC y el Labour Party.²⁶

El ejercicio conjunto anglo-británico durante el verano de 1975 demuestra un acuerdo básico en el análisis de la situación española, pero también importantes diferencias de parecer en cuanto a la táctica a seguir. Ambas cancillerías consideran que la política de reforma desde arriba y desde dentro es la que presenta mayores posibilidades de éxito, que el papel decisivo lo tendrán las Fuerzas Armadas y que el mayor riesgo para el proceso son las malas previsiones económicas. Consideran también, que dada la conexión de Estados Unidos con el franquismo, una reforma gradual hacia la democracia será la mejor manera de evitar la tentación del neutralismo o del no alineamiento de la España democrática. En los primeros borradores, los norteamericanos ponen más énfasis en los contactos con los elementos reformistas dentro del régimen, y los británicos con la oposición, pero ambos recomiendan mantener contactos con todos los elementos dentro y fuera del régimen dispuestos a contribuir a un cambio pacífico y democrático. En este sentido se recomienda ayudar financieramente a los partidos políticos británicos (laboristas, conservadores y liberales) para

²⁴ “Anglo-American Talks on Spain”, 13 May 1975, TNA: FCO9. 2322.

²⁵ Ambos descartan a Ruiz Jiménez como incapaz de mantenerse en el poder, y aunque Wiggin menciona a Fraga como una posibilidad, éste por el momento no ha mostrado ningún interés en establecer contacto con ninguna de las dos embajadas. C.D. Wiggin, “Conversation with Ambassador Stabler”, 9 June 1975. TNA: FCO9. 2323.

²⁶ C.D. Wiggin to Tom McNally, Personal & Confidential, “The PSOE”, 22 May 1975, BOD Callaghan: Ms. 135, 2206.

que establezcan contactos con posibles homólogos españoles y les ayuden en cuestiones de organización, citando el modelo del SPD alemán con el PSOE. Por parte británica, se recomienda seguir apoyando al PSOE, “pero sin poner todos los huevos en esa cesta”, y, una vez que la desaparición de Franco lo haga posible, aumentar las visitas ministeriales y parlamentarias a España, y sobre todo las invitaciones a una amplia gama de personalidades españolas de talante reformista, sin prestar mucha atención a su probable pasado autoritario. El objetivo principal es conseguir que la izquierda democrática colabore con los grupos de oposición moderados dentro del régimen, y se aleje de alianzas tipo Frente Popular o Junta Democrática, que se considera acabarían siendo dominadas por los comunistas.²⁷ Una diferencia de criterio importante, sin embargo, es que mientras los americanos quieren excluir totalmente los contactos con el PCE, los británicos, aunque por el momento manteniéndolos a distancia, no descartan completamente posibles contactos en el futuro, ya que es obvio que el PCE va a ser una fuerza de considerable importancia en la España posfranquista. Por último se recomienda adoptar una actitud positiva en las discusiones de España con la CEE y la OTAN.²⁸

La conclusión es que para contribuir a la evolución deseada en España, lo importante en un primer momento es dar a Juan Carlos y su gobierno el beneficio de la duda y mantener bajas las expectativas sobre la profundidad o velocidad de sus reformas. El dilema que se plantea es que una liberalización demasiado rápida podría suponer una inestabilidad del país que, como ha ocurrido en Portugal, redundaría en beneficio de los comunistas; pero el precio a pagar por mantener la estabilidad podría ser una liberalización insuficiente. El punto de vista norteamericano, compartido por gran parte de los altos funcionarios del Foreign Office, es que para influir en los acontecimientos es importante establecer cuánto antes una relación estrecha con la España posfranquista, en lugar de esperar para comprometerse al desarrollo de los acontecimientos.²⁹ Para el FCO, las políticas entre ambos países se complementan perfectamente: los americanos están dispuestos a ser más abiertos con los miembros del régimen que los británicos, y éstos a su vez ven más fácil establecer relaciones estrechas con la oposición de izquierdas que los americanos. Así pues se decide mantener el contacto periódico entre las dos embajadas en Madrid, con el fin de determinar las reformas necesarias para que España sea aceptable en Occidente.³⁰

Sin embargo, aunque los altos funcionarios británicos comparten en gran medida la percepción americana de la situación, ésta va a chocar con las consideraciones políticas de los

²⁷ En su primera entrevista con Stabler, Wiggin le dice que su política es hablar con toda la oposición, excluyendo únicamente a comunistas y terroristas. Esto le lleva a no tratar colectivamente con la “Junta Democrática”, aunque sí trata individualmente con los miembros no comunistas de la misma., “Anglo-American Talks on Spain”, 13 May 1975, TNA: FCO9. 2322. Para una interpretación diferente de la política británica, Sartorius & Sabio, 2007: 680-681.

²⁸ “Anglo-American Talks on Spain”, 19 June 1975; TNA: FCO9. 2325, “Policy towards Spain”, 25 July 1975, Baker to Wade-Gery (Madrid), 28 July 1975; “Policy towards Spain”, August 1975. TNA: FCO9. 2314

²⁹ Ibid. Sobre los contactos de la embajada norteamericana en España, Powell, 2011: 282-292.

³⁰ “Policy Towards Spain”, 14 July 1975, TNA:FCO9. 2325.

ministros laboristas. Esto se ve claramente en una de las cuestiones que más preocupan al FCO, la falta de *linkage* con las Fuerzas Armadas españolas. Especialmente, se teme no haber prestado suficiente atención al posible impacto de los acontecimientos de Portugal sobre los militares españoles, que podría manifestarse en una decisión de ejercer su capacidad de actuar como freno del progreso. Reconociendo que los contactos oficiales con militares españoles son inaceptables políticamente, el *Southern Department* sugiere establecer contactos no oficiales y semi-clandestinos, por ejemplo durante las vacaciones de oficiales británicos en España. La sugerencia es rechazada ante la imposibilidad de garantizar el secreto.³¹ Sin embargo, pocas semanas más tarde, ante el empeoramiento de la situación en Portugal y el creciente temor a un posible papel desestabilizador del PCE, se reconsidera la posición. La recomendación de Hattersley, el Ministro de Estado, a Callaghan, es que se prepare a la opinión británica mediante una declaración pública diciendo que el Reino Unido desea mostrar su apoyo a las fuerzas democráticas dentro de España, en vista de los inevitables cambios a punto de producirse en el país. Para ello está realizando contactos oficiales y semioficiales con sectores que hasta el momento no se habían considerado adecuados, incluyendo a las Fuerzas Armadas. A fin de facilitar la aceptación de esta política por parte de las bases laboristas, se recomienda intervenir con el PSOE para que éste, durante su asistencia al congreso del Labour Party en septiembre, solicite públicamente a los británicos dichos contactos exploratorios. El objetivo es empezar a crear un clima de opinión adecuado en Gran Bretaña antes de la desaparición de Franco, a fin de proporcionar un margen de maniobra a la sucesión de Juan Carlos.³²

EL PAPEL DE LA SOCIALDEMOCRACIA EUROPEA

Junto a los Estados Unidos, los británicos han intentado coordinar esfuerzos con sus socios europeos gobernados por partidos socialdemócratas. En vísperas de la Conferencia de Helsinki, en una parada técnica en Londres, Kissinger discute con Callaghan la necesidad de una respuesta coordinada occidental frente al aumento de fuerza e influencia del comunismo en Europa meridional. Pocos días antes, en conversación con el embajador británico en Bonn sobre la política exterior alemana, el *Staatsminister* Hans-Jürgen Wischnewski había presentado un sombrío panorama sobre la situación en el “bajo vientre de Europa”: en su opinión no había duda de que en Portugal los soviéticos estaban apoyando el asalto comunista al poder por todos los medios, enviando dinero a través de la RDA, y en España

³¹ Goodison, “Policy towards Spain”, 14 July 1975; John Killick, 17 July 1975; Roy Hattersley, 21 July 1975. TNA: FCO9. 2325.

³² Hattersley to Callaghan, 12 August 1975; A.C. Goodison, 22 September 1975. TNA: FCO9. 2325.

100,000 miembros del PCE estaban preparándose a tomar el poder («*poised to take over*»), por lo que la situación podía empeorar incluso más rápidamente que en Portugal.³³

Precisamente para discutir la situación en Portugal Olof Palme invita a los líderes socialdemócratas europeos a una reunión en Estocolmo a la vuelta de Helsinki. Esta invitación lleva a Tom McNally a sugerir a Wilson y Callaghan que aprovechen la oportunidad para ampliar la discusión a la coordinación de las políticas de los gobiernos y partidos socialdemócratas ante el posible avance del comunismo en una serie de áreas “sensibles” en Europa occidental, incluyendo España. Mc Nally considera que, dado el riesgo de infiltración comunista en las ejecutivas de la IS y del comité internacional del partido laborista, esta coordinación es preferible hacerla mediante conversaciones informales entre los líderes social-demócratas, fuera de la estructura formal y pública de la conferencia de Estocolmo. Asimismo, recomienda que los británicos discutan primero el tema de forma informal con Helmut Schmidt durante su escala en Hamburgo de camino a Helsinki, particularmente la posibilidad de coordinar políticas entre un número clave de líderes socialdemócratas, así como de una iniciativa conjunta entre el Labour Party y el SPD en Italia, Portugal y España, en este último caso implicando contactos y futura ayuda al PSOE.³⁴

McNally acompaña estas sugerencias de un informe sobre la posición de la socialdemocracia europea ante el comunismo, en el que dedica cierto espacio al caso español. En su opinión, el ejemplo de Portugal es revelador de los errores a evitar: los partidos socialdemócratas reaccionaron tarde y mal ante las peticiones de ayuda de los socialistas portugueses, en contraste con los fondos que los comunistas recibieron de la Unión Soviética. Este error no debe repetirse en el caso español, aunque a diferencia de Soares en Portugal, en España no ha aparecido todavía un líder indiscutible de la izquierda. Aún considerando que el PSOE es la fuerza socialista con mayores posibilidades de enfrentarse al reto comunista, McNally recomienda que los líderes social-demócratas discutan las posibles acciones, tanto a nivel gubernamental como de partido, para contactar la más amplia gama posible de elementos de la oposición, y evaluar sus respectivos méritos como líderes potenciales, y receptores de ayuda y financiación. Los países mejor situados para actuar en este respecto son los propios británicos, el SPD alemán y en menor medida suecos y holandeses.³⁵ En sus minutas, los oficiales del FCO aprueban en general el análisis y las recomendaciones de McNally, pero insisten en que la prioridad debe ser tratar de convencer al PSOE de la necesidad de cooperar con el resto de la oposición democrática, tanto a su derecha como a su izquierda, y de actuar también sobre los sindicatos. Para el FCO el problema es la necesidad

³³ Tel. 601 Bonn, 19 July 1975, PREM16. 1053. Copia de este telegrama se encuentra también entre los papeles privados de Callaghan: BOD Callaghan Ms 135, 2207. Wischniewski forma parte del equipo del SPD encargado de integrar el privilegiado contacto del PSOE como un elemento central de la política española de la RFA. Muñoz Sánchez, 2012: 189.

³⁴ Tom Mc Nally, “Communism and West European Social Democracy”, 23 July 1975. TNA: PREM16. 1053.

³⁵ Quizás sea útil recordar aquí que el SPD ya había optado por concentrar todo su apoyo en el PSOE y Felipe González a partir del encuentro en Bonn en abril de 1975. Muñoz Sánchez, 2012: 183-195.

de contrarrestar la propaganda comunista y convencer a las sociedades occidentales de la necesidad de mantener los gastos de defensa, una tarea en la que la social democracia desempeña un papel indispensable.³⁶

A principios de agosto, por tanto, Tom McNally escribe a Hattersley, el Ministro de Estado, enmarcando la planificación de la política hacia España dentro de la estrategia hacia el comunismo en Europa occidental. Tras informar que en octubre el SDCC del partido laborista invitará a los líderes del PSOE como parte de la gira europea de éstos organizada por la IS, Mc Nally propone contactar con organizaciones no gubernamentales para ampliar el programa de visitas a Gran Bretaña, así como con los partidos liberal y conservador, y recomienda, dada la experiencia portuguesa, entablar conversaciones bilaterales con el SPD alemán. En cuanto a los contactos con oficiales del ejército español, sugiere la posibilidad de llevarlos a cabo en “terreno neutral”, es decir, terceros países.³⁷

Hacia finales de agosto de 1975, por consiguiente, tras discutir la cuestión tanto con los Estados Unidos como con sus socios socialdemócratas europeos, los británicos han diseñado las líneas principales de su política española post-Franco, y llegado a la conclusión de la necesidad de preparar su opinión pública para un incremento de los contactos con las Fuerzas Armadas españolas y con elementos liberalizadores desde dentro del régimen, contactos considerados necesarios para poder influir en el curso del cambio político en España. Sin embargo, las condenas a muerte y posterior ejecución de varios terroristas vascos y del GRAPO en septiembre de 1975 recordarán una vez más a la opinión pública internacional la naturaleza represiva de la dictadura, haciendo imposible para Callaghan por tanto la aprobación de una política que pudiera ser interpretada como conciliadora hacia el franquismo.

LA CRISIS FINAL DEL FRANQUISMO

Siguiendo su tradicional cautela, la primera reacción del gobierno británico, como la de otros países miembros de la CEE, ante las condenas a muerte es intervenir discretamente.³⁸ El 22 de septiembre en Nueva York, Callaghan expresa al ministro de Exteriores español, Pedro Cortina, en privado y sin informar a la prensa, la preocupación que existe en Londres sobre la cuestión.³⁹ Pero el 27 de septiembre Harold Wilson recibe una llamada de madrugada del Primer Ministro holandés pidiéndole que, siguiendo el ejemplo de

³⁶“Communism and West European Social Democracy”, 23 July 1975 TNA: PREM16. 1053, FCO Minutes on McNally's Paper, 24-28 July 1975, BOD Callaghan: Ms. 135, 2207. No hemos tenido acceso al contenido de las conversaciones “informales” de Estocolmo. En sus memorias de este encuentro Harold Wilson no hace mención de España. Wilson, 1979: 175-176. Parece sin embargo improbable que en una reunión destinada a tratar los problemas planteados por la transición portuguesa no saliera a relucir la cuestión española.

³⁷ Tom McNally, „UK Policy towards Spain“, 5 August 1975, TNA: FCO9. 2325.

³⁸ Martín García, 2010: 162-164. Sobre la reacción alemana, Sanz Díaz, 2012. Sobre la CEE, Guirao, 2007.

³⁹ Tel. 1137 New York to FCO, “Conversation between the Secretary of State and the Spanish Foreign Minister”, 23 September 1975. TNA: FCO9. 2320.

Holanda y Noruega, retire al embajador británico de Madrid como medida de presión para que las ejecuciones no se lleven a cabo. Al mismo tiempo le informa de la protesta colectiva de la CEE que Holanda está intentando organizar. Ni Wilson ni Callaghan son partidarios de la retirada de embajadores, dadas las dificultades para su regreso en caso de que las ejecuciones se produzcan finalmente. Tampoco reciben con entusiasmo la idea de una protesta colectiva de la CEE, aunque no pueden negarse si ésta tiene lugar.⁴⁰ Pero los acontecimientos van a precipitarse: unas horas más tarde Callaghan se encuentra en la Conferencia del Partido laborista en Blackpool cuando llega la noticia de que las ejecuciones han tenido lugar, y sin consultar a Wilson, quien le había dado carta blanca, anuncia públicamente la llamada a Londres del embajador Wiggin. Sin embargo, en su discurso en la Conferencia al día siguiente, aunque muy duro con el régimen en la línea de la resolución de condena de la ejecutiva del partido, promete un lugar en Europa a una España democrática, en línea con las recomendaciones de Wiggin y Hattersley.⁴¹ Tanto la dureza de los ataques de Callaghan en Blackpool, como la retirada del embajador, toman por sorpresa a Fraga, en ese momento embajador español en Londres, que no se los esperaba tras la discreción y moderación de las protestas británicas hasta ese momento. Característicamente, esto se va a manifestar en una conversación privada con Wiggin en Londres sumamente violenta.⁴²

Como protesta ante las ejecuciones la CEE decide también suspender las negociaciones sobre la ampliación del acuerdo comercial con España a los tres nuevos miembros (Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca). Estas medidas han sido tomadas por iniciativa holandesa, pero están lejos de tener el acuerdo unánime de los Nueve: la RFA, Irlanda y Francia no están de acuerdo con la suspensión de negociaciones y consideran que la retirada de embajadores ha sido una medida desproporcionada (de hecho Irlanda se ha negado a retirar el suyo).⁴³ En cuanto a Gran Bretaña, ha sido la presión del TUC la que la ha obligado a votar a favor, y lo que desea ante todo es evitar una ruptura en las filas de la CEE sobre la cuestión. Por tanto, ante la voluntad de Bonn de reponer a su embajador cuanto antes en Madrid, Callaghan propone una acción conjunta: los embajadores británico y alemán regresarán a Madrid al mismo tiempo para entregar un mensaje de condena a Arias Navarro.⁴⁴

⁴⁰ "Note for the Record: Telephone Conversation between the Prime Minister and Mr Den Uyl, Dutch Prime Minister", 27 September 1975. TNA: PREM16. 1128. Holanda será la iniciadora de todas las acciones de la CEE en protesta contra las ejecuciones. Sobre las fuertes convicciones ideológicas de los socialistas holandeses en general, y del primer ministro Den Uyl en particular, Schmidt, 1990: 352-353.

⁴¹ "Note for the Prime Minister", 27 September 1975; Tel. Blackpool to 10 Downing Street: "James Callaghan's Speech on Spain", 29 September 1975; TNA: PREM16. 1128. Ortuño, 2002: 71-118.

⁴² A.C. Goodison, "Anglo-Spanish Relations" 30 September 1975; "Record of Conversation between Charles Wiggin and the Spanish Ambassador", 3 October 1975. TNA: FCO9. 2325. Fraga da su versión de esta conversación en Fraga Iribarne, 1980: 367.

⁴³ Guirao, 2007.

⁴⁴ "Telephone Conversation between the Prime Minister and the Foreign Secretary", 7 October 1975. TNA: PREM16. 1128. Charles Wiggin entrega a Arias el mensaje de Harold Wilson el 10 de octubre.

Al mismo tiempo, los británicos, en cooperación con franceses y alemanes, tratan de evitar que la CEE, bajo liderazgo holandés, lleve a cabo una política de represalias y ostracismo de la España franquista, oponiéndose también discretamente a las acciones contra España del Consejo de Europa y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Una vez más, el argumento es que el aislamiento de España no ayudará a la causa de la democracia, y que el objetivo es demostrar a los españoles, sin mostrar apoyo o reconocimiento al régimen franquista, cómo sería su futuro como nación democrática europea en vez de paria. Por su parte, en su informe al *Cabinet* Callaghan enfatiza el peligro de que las protestas aumenten la polarización en España y la posibilidad de un estallido violento por parte de la oposición.⁴⁵

En cualquier caso, las líneas básicas de la política británica hacia España tras la desaparición de Franco siguen siendo las aprobadas durante el verano, aunque se acentúan las diferencias tácticas con los americanos, sobre todo en su actitud hacia el futuro gobierno de Juan Carlos, no sólo por las presiones de la opinión doméstica, sino principalmente por la presión de la oposición de izquierdas española. Así por ejemplo, tras su visita a España a principios de noviembre, donde ha establecido contactos con todas las fuerzas socialistas, Mike Thomas, secretario parlamentario del Ministro de Estado Hattersley, informa que la única cosa en que PSOE, PSP y USO están unánimemente de acuerdo es en la necesidad de no dar un cheque en blanco a Juan Carlos.⁴⁶ Siguiendo la línea de animar al PSOE a cooperar con otras fuerzas democráticas, Thomas había intentado convencer a Felipe González y Luis Yáñez de que apoyaran la “opción gradual” de Juan Carlos en lugar de perseguir la ruptura democrática, que, como en el caso portugués, sólo beneficiaría a los comunistas.⁴⁷

Por su parte, durante un encuentro privado organizado por Lord Mountbatten, Harold Wilson asegura a Fraga en vísperas de su despedida como embajador en Londres, que tanto el Reino Unido como los otros miembros de la CEE están dispuestos a extender la mano de la amistad y cooperación con España para ayudarles a conseguir una sociedad democrática, y le promete hacer todo lo posible para conseguir la unidad de las fuerzas socialistas españolas.⁴⁸ Al día siguiente, en su despedida oficial, Callaghan repite a Fraga el mismo mensaje, aunque en un tono más duro e insistiendo en que nada es posible antes de la muerte de Franco. Ante la afirmación de Fraga de que Juan Carlos necesitará tiempo para proponer e implantar sus reformas, Callaghan responde que las muestras de amistad británicas hacia España

⁴⁵ “Cabinet Conclusions”, 9 October 1975; TNA: CAB128. 57. 12 (CC (75) 42nd “Brief on Spain for Mr Hattersley’s Visit to the Hague”, 16 October 1975, TNA: FCO9. 2325.

⁴⁶ R. Hattersley, “Policy towards Spain”, 6 November 1975; Mike Thomas, “Spain”, 7 November 1975. TNA: FCO9. 2325

⁴⁷ “Meeting between Mike Thomas and PSOE Leaders in Madrid on 4 November”, 6 November 1975. TNA: FCO9. 2315.

⁴⁸ P.R.H. Wright, “Conversation with Lord Mountbatten”, 6 November 1975; E.A.J. Fergusson, “Spain”, 11 November 1975; “Conversation between the Prime Minister and the Spanish Ambassador at Lord Mountbatten’s”, 12 November 1975. TNA: PREM16. 1128. Durante la misma entrevista Wilson reconoce ante Fraga que desmantelar totalmente y repentinamente los sindicatos franquistas podría llevar a una invasión de Maoístas y Troskistas en el movimiento sindical español.

dependerán de avances concretos hacia la liberalización. En cualquier caso, Fraga tranquiliza a Wilson y Callaghan sobre las probabilidades de que España siga el ejemplo de Portugal, porque, entre otras cosas, los comunistas españoles, al contrario que los portugueses, “no siguen los dictados de Moscú”.⁴⁹

Lo que está claro es que las ejecuciones de septiembre han radicalizado todavía más la opinión británica en general, y la del movimiento laborista en particular, contra el franquismo, y eliminado por tanto el margen de maniobra que el *FCO* había intentado conseguir para el primer gobierno de la Monarquía. Esto afecta también a la coordinación de política con los americanos, quienes tanto en la OTAN como en la CEE están intentando infructuosamente convencer a los europeos de que no pretendan que España “avance demasiado rápido”, y envíen representaciones de alto nivel tanto al funeral de Franco como a la inauguración de Juan Carlos.⁵⁰ En el caso de Gran Bretaña lo poco realista de esta pretensión queda demostrada por los duros ataques tanto en el Parlamento como en el *Labour Party* que recibe incluso la decisión de enviar al funeral un miembro del *Cabinet* de tan bajo perfil político como Lord Shepherd.⁵¹

EL PRIMER GOBIERNO DE LA MONARQUÍA

Durante la cumbre de Rambouillet entre los G-6 (Gran Bretaña, Francia, la RFA, Estados Unidos, Japón e Italia), que tiene lugar del 15 al 17 de noviembre, Kissinger vuelve a advertir del peligro de una situación “portuguesa” en España y la necesidad por tanto de “no empujar demasiado” a Juan Carlos, a lo que Callaghan responde que siempre y cuando éste se mueva, los británicos no le empujarán.⁵² En cualquier caso, el tema de España domina gran parte de la discusión a puerta cerrada entre los jefes de gobierno en Rambouillet.⁵³ Wilson menciona que ha pedido que España sea el primer punto de la agenda en la próxima reunión de líderes socialistas, que se celebrará en enero en Copenhague, y Ford le pide un intercambio de puntos de vista sobre la posible evolución de la España posfranquista.⁵⁴ En el telegrama de Wilson a Ford, como en las instrucciones enviadas a Wiggin a Madrid, quedan establecidos los términos de la política británica hacia la Monarquía: Se reconoce que Juan Carlos se

⁴⁹ “Record of Conversation between the Secretary of State and the Spanish Ambassador”, 13 November 1975. TNA: FCO9. 2326. Fraga Iribarne, 1980: 373.

⁵⁰ C. D. Wiggin, “Spain’s Relations with the West”, 5 November 1975; TNA: FCO9. 2325., Tel. 481, UKDELNATO to FCO, “NATO Consultation on Spain”, 7 November 1975. FCO9. 2316. Powell, 2011: 292-304.

⁵¹ Según Barbara Castle, los diputados laboristas boicotean su discurso en los Comunes el 21 de noviembre en protesta por la asistencia de Lord Shepherd al funeral de Franco. Castle, 1980: 557. Las discusiones acerca de la representación británica en el funeral se recogen en “Attendance at ceremonies in Madrid”, 25 November 1975. TNA: PREM16. 322.

⁵² “(...) the UK would not try to push Juan Carlos too fast, so long as some movement was perceptible”: “Record of discussion between the Secretary of State and Mr Kissinger over breakfast”, Paris, 16 November 1975. TNA: FCO9. 2323.

⁵³ Wilson, 1979: 186.

⁵⁴ “Meeting of the Heads of Government at Rambouillet on Monday 17 November”, 19 November 1975; TNA: PREM16. 1128.

encuentra ante una situación muy complicada, y la política británica será animarle a que avance lo más rápido posible, concediéndole el beneficio de la duda si el ritmo es más lento de lo que la opinión exige. Pero no puede esperar un cheque en blanco, y tendrá que demostrar avances reales antes de conseguir aprobación británica. Sobre todo, los españoles deben entender claramente que no existe ninguna posibilidad de aceptación dentro de la OTAN, el Consejo de Europa o la CEE sin haber conseguido un nivel satisfactorio de democratización.⁵⁵

La respuesta del Primer Ministro británico no satisface a la Administración Ford, que va a insistir repetidamente y sin éxito durante la primera mitad de 1976 en que los europeos no planteen la liberalización democrática como un precio a pagar por España para su admisión en el club occidental. En su opinión, Occidente debe reforzar la posición de Juan Carlos y su gabinete moderado y convencerles de que sigan un “curso realista”, como única forma de evitar la llegada de los comunistas al poder. En ese sentido, la integración de España debe ser paralela a su liberalización, y no consecuencia de la misma.⁵⁶ Pero las presiones americanas son en vano. En el caso británico, tanto el partido laborista como el TUC se han comprometido con la posición del PSOE de negarse a cualquier vínculo institucional de España con la CEE antes de la democratización plena. Esto incluye su negativa a la reapertura de las negociaciones suspendidas tras las ejecuciones de septiembre, sobre la ampliación del acuerdo comercial de España con la CEE, algo que supone un problema para Callaghan, puesto que el acuerdo es de gran interés para los británicos.⁵⁷ En cualquier caso, en la visita oficial de Areilza a Londres el 2 de marzo de 1976, éste recibe un claro mensaje: el Reino Unido ayudará a la democratización española y apoyará el establecimiento de relaciones más estrechas con Europa, pero la entrada de España en la CEE es imposible antes del establecimiento completo de la democracia. En la entrevista privada, Callaghan repite a Areilza que no puede subestimar la fuerza de los sentimientos antifranquistas en el Reino Unido, y le recomienda que una forma de empezar a influir en éstos es prestar especial atención al progreso de las libertades sindicales en España.⁵⁸

Las relaciones con el primer gobierno de la monarquía van a estar marcadas por tanto por la cautela y la distancia, especialmente en comparación con otras potencias europeas.⁵⁹ Sin embargo, se realizan importantes avances en el establecimiento de contactos entre los partidos políticos británicos y las distintas fuerzas democráticas españolas, intentando

⁵⁵ “Prime Minister’s Message to President Ford”, 18 December 1975; TNA: PREM16. 1128, Hibbert, “Policy towards Spain”, 1 December 1975. TNA: FCO9. 2326.

⁵⁶ Powell, 2011: 334-340. “President Ford’s Message to the Prime Minister”, 21 January 1976; TNA: PREM16. 1128, “Brief for Anglo-American Information talks”; TNA: FCO9. 2429, Tel. 222 UKDELNATO, “Spain and NATO”, 11 May 1976; “Record of a Meeting between the UK Defence Secretary, Roy Mason, and the US Secretary of Defence, Donald Rumsfeld”, 16 June 1976. TNA: FCO9. 2435

⁵⁷ Tel. 263 UKREP Brussels to FCO, “Foreign Affairs Council”, 20 January 1976; TNA: FCO9. 2436. Ortuño, 2002: 71-118. Sobre la negociación del tratado comercial, Guirao, 2007: 179-192.

⁵⁸, “Steering Brief for the Spanish Foreign Minister Visit on 2 March”, 26 February 1976; TNA: PREM16. 1127; “Meeting between the Secretary of State and the Spanish foreign Minister”, 2 March 1976, TNA: FCO9. 2433.

⁵⁹ Martín García, 2010.

contribuir a la creación de un sistema político estable.⁶⁰ En cualquier caso, aunque Wiggin presenta un balance moderadamente optimista de los primeros seis meses del gobierno de Juan Carlos, insistiendo en que éste “es la mejor apuesta, o si lo prefieren, la menos mala, que tenemos”⁶¹, el *Foreign Office* expresa preocupación por la lentitud de las reformas del gobierno Arias, que empieza a dificultar el mantenimiento de la política del “beneficio de la duda”. El problema que se plantea a los británicos es ¿cómo definir “democracia” a la hora de formular la política hacia España, especialmente en relación con su admisión en la CEE o la OTAN?⁶²

La conclusión a que se llega es que, por razones prácticas, y dada la fluidez y dificultad de la situación política, no es aconsejable hacer pública una lista de criterios “de democratización”, aparte de los establecidos en octubre de 1972 por la Comisión Europea: una Constitución aceptada por consentimiento popular; una asamblea legislativa elegida por sufragio universal libre y ante la cuál es responsable el ejecutivo; igualdad ante la ley; libertad de expresión, movimiento, asamblea y asociación; y libertad sindical. Esta última es particularmente importante para el gobierno británico, que a recomendación del TUC ha insistido que un criterio fundamental para la existencia de la democracia es el establecimiento de libertades sindicales, y en este sentido la ratificación de las convenciones 37 y 98 de la OIT. Pero lo esencial no va a ser si España ha construido o no el simulacro de una democracia, sino si el pueblo está satisfecho o no con el grado de libertad alcanzado. En términos prácticos, esto quiere decir que es necesario que la oposición (fundamentalmente el PSOE y la Democracia Cristiana) acepten los resultados de la liberalización como suficientes. Naturalmente, es la cuestión de la legalización del PCE la que presenta mayores dificultades. Al igual que norteamericanos y alemanes, los británicos muestran gran reticencia a aceptarla como condición necesaria de la democratización, argumentando por ejemplo la ilegalización de los comunistas en la RFA entre 1956 y 1968. El *FCO* sugiere por tanto que quizás pueda considerarse España democrática cuándo la decisión de legalizar o no el PCE sea tomada por un gobierno democráticamente elegido o en un referendun.⁶³ En cualquier caso, gran parte de los esfuerzos laboristas británicos –como los del SPD alemán– irán dirigidos a conseguir que el PSOE acepte participar en las elecciones españolas aún sin la legalización de los comunistas, pues ésta se considera muy poco probable.⁶⁴ En vísperas de la sustitución de Arias por Suárez en la Presidencia de Gobierno, nada hacía pensar que esta predicción no se cumpliera.

⁶⁰, C. D. Wiggin, “Conversation with the representative of the International Liberal”, 8 January 1976. TNA: FCO9. 2424.

⁶¹ “Juan Carlos is the best, or if you will least worst, bet we’ve got”: C. D. Wiggin, “Spain: Six Months under Juan Carlos”, 5 May 1976. TNA: FCO9. 2425.

⁶² Goodison, 27 May 1976; Wiggin, 9 June 1976. TNA: FCO9. 2425.

⁶³ Goodison, “Spain: Criteria for Democracy”, 28 August 1976. TNA.: FCO9. 2426. Sartorius & Sabio, 2007: 688-689.

⁶⁴ Tel. 200 Madrid to FCO, 22 June 1976; FCO9. 2428, Tel. 437 Madrid to FCO, 17 December 1976. TNA: FCO9. 2421. Martín García, 2010: 169.

La llegada de Adolfo Suárez a la Presidencia va a acelerar considerablemente los acontecimientos. La sorpresa y desconfianza iniciales irán difuminándose con el anuncio de las reformas que por primera vez parecen introducir un programa claro de democratización. Sin embargo, en contraste por ejemplo con la actitud de la RFA o Francia, los británicos todavía mantienen su reticencia a la hora de declarar públicamente su apoyo al gobierno español. La presión del ala izquierda del movimiento laborista obliga al gobierno de Callaghan⁶⁵ a atender a la reacción del PSOE, puesto que cualquier reforma rechazada por éste no será políticamente aceptable en el Reino Unido.⁶⁶ Es por tanto con evidente alivio que el nuevo Secretario de Estado, Antony Crosland, concluye de su conversación con Felipe González durante la conferencia del partido laborista en Blackpool, que el rechazo del PSOE a las reformas de Suárez es meramente táctico, con el fin de conseguir una pregunta más explícita y decisiva en el referendun.⁶⁷ La visita de una delegación del TUC a Madrid en noviembre, invitada por UGT, y la asistencia de una delegación del partido laborista encabezada por el ministro Michael Foot al congreso del PSOE en diciembre, terminan de dar el espaldarazo británico a estas dos organizaciones todavía técnicamente ilegales, especialmente porque aún no se han producido intercambios ministeriales con el gobierno Suárez.⁶⁸

La ausencia de estos contactos diplomáticos marca la principal diferencia entre las relaciones hispano-británicas y las de otros actores internacionales durante la Transición. La cuestión de Gibraltar y la tradición antifranquista del movimiento laborista impusieron serias restricciones operativas en las relaciones oficiales con el primer gobierno de la Monarquía, lo que a la larga pondrían a Londres en seria desventaja en sus relaciones con España respecto a Francia o la RFA.⁶⁹ Sin embargo, al igual que estos países, Gran Bretaña intentó influir en el proceso de Transición española con el fin de evitar una deriva violenta o inestable, como había ocurrido en el caso de Portugal. A finales de 1976, tras la autodisolución de las Cortes franquistas y en vísperas del referendun, la embajada en Madrid presenta un informe sobre los avances hechos en España hacia la democracia. Aunque el proceso aún no está completo, las perspectivas de la democracia en España son sorprendentemente buenas considerando que recientemente Franco todavía estaba vivo. Pero el factor más esperanzador ha sido la calma que hasta el momento ha dominado el proceso. «El vocabulario político ha estado

⁶⁵ En abril de 1976 Harold Wilson dimite como Primer Ministro y es sustituido por Jim Callaghan. Antony Crosland sustituye a éste como Foreign Secretary hasta su repentina muerte en febrero de 1977.

⁶⁶ Tel. 213 Madrid to FCO, 5 July 1976; TNA: FCO9. 2426. I.S. Winchester, 15 September 1976; "Conversation between David Lipsey and Tom McNally", 21 September 1976. TNA: FCO9. 2427.

⁶⁷ "Record of Conversation between Anthony Crosland and Felipe Gonzalez at Blackpool", 29 September 1976. TNA: FCO9. 2421

⁶⁸ C. D. Wiggin, "Annual Review for 1976", 18 January 1977. TNA: FCO9. 2642. La asistencia de Michael Foot, ministro en el gabinete de Callaghan, al congreso del PSOE en diciembre de 1976 crea cierta trepidación en la embajada en Madrid, ya que aún no se ha producido ningún contacto ministerial con el gobierno español y Foot rehusa cualquier contacto oficial durante su estancia en España. C. D. Wiggin, "Talk with Sr. Oreja", 22 December 1976, FCO9. 2434. También Sartorius & Sabio, 2007: 689-692. Ortuño, 2002: 114-116.

⁶⁹ Martín García, 2010. 170-171.

dominado por palabras como diálogo, negociación, pacto y compromiso. Hoy es difícil para los cínicos argumentar con convicción que España es un país donde la democracia nunca podrá funcionar.»⁷⁰ La política británica hacia España durante el fin del franquismo había tratado de asegurar esta moderación.⁷¹

BIBLIOGRAFÍA

- Benn, Tony (1989), *Against the Tide: Diaries 1973-76*, London, Hutchinson.
- Buchanan, Tom (2007), *The Impact of the Spanish Civil War on Britain: War, Loss and Memory*, Brighton, Sussex Academic Press.
- Callaghan, James (1987), *Time and Chance*, London, Collins.
- Castle, Barbara (1980), *The Castle Diaries 1974-1976*, London, Weidenfeld & Nicolson.
- Fraga Iribarne, Manuel (1980), *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, Planeta.
- González Madrid, Damián A. (2010), “Actores y factores internacionales en el cambio político español. Una mirada a la historiografía” en O.J. Martín García & Manuel Ortiz Heras (Coords.), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Libros de la Catarata, pp. 39-64.
- Guirao, Fernando (2007), “The European Community’s Role in Promoting Democracy in Franco’s Spain, 1970-1975”, en Jan Van der Harst (Ed.), *Beyond the Customs Union: The European Community’s Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1975*, Bruxelles, Bruylant, pp. 161-193.
- Hamilton, Keith A. & Salmon, Patrick (Eds.) (2006), *Documents on British Policy Overseas, Series III, Vol. V: The Southern Flank in Crisis, 1973-1976*, London, Routledge.
- Keohane, Dan (1993), *Labour Party Defence Policy since 1945*, Leicester, Leicester University Press.
- Labarta, Carolina (2011), “Países políticamente delicados e intereses nacionales: la política exterior de los gobiernos laboristas de Harold Wilson hacia las dictaduras del flanco sur de la Europa occidental (1964-1974)” en Angeles Barrio, Jorge de Hoyos y Rebeca Saavedra (Eds.), *Nuevos Horizontes del Pasado*. Santander, Publican. CDRom.
- Lemus, Encarnación (2007), “Entre la intervención y la supervisión. Las potencias occidentales ante el cambio político peninsular”, en Quirosa-Cheyrouze, Rafael (Coord.),

⁷⁰ R. Wade-Gery, “Spain: Progress towards democracy”, 9 December 1976. TNA: FCO9. 2428.

⁷¹ Óscar Martín García ha descrito muy acertadamente la diplomacia pública británica hacia las transiciones ibéricas como “emisarios de la moderación”. Martín García, 2012.

Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 369-380.

- Levitsky, Steven & Way, Lucan A. (2005), “International Linkage and Democratization”, *Journal of Democracy* 16 / 3, pp. 20-34.
- Martín García, Óscar J. (2010), “Gran Bretaña y España. Relaciones y estrategias para el fin de una dictadura (1969-1977)”, en O.J. Martín García & Manuel Ortiz Heras (Coords.), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Libros de la Catarata, pp. 148-173.
- Martín García, Óscar J. (2012), “Emisarios de la Moderación. La diplomacia pública británica ante el fin de las dictaduras ibéricas”, *Hispania*, LXXII / 242, pp. 789-816.
- Muñoz Sánchez, Antonio (2012), *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*, Barcelona, RBA.
- Ortuño Anaya, Pilar (2002), *European Socialists and Spain: The Transition to Democracy, 1959-77*, Basingstoke, Palgrave.
- Powell, Charles T. (2001), “International Aspects of Democratization: The Case of Spain”, en Whitehead, Lawrence (Ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, pp. 285-314.
- Powell, Charles T. (2011), *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Sanz Díaz, Carlos (2012), “La República Federal de Alemania ante el fin de las dictaduras ibéricas (1974-1976): Miradas entrecruzadas”, *Hispania*, LXII / 242, pp. 755-788.
- Sartorius, Nicolás y Sabio, Alberto (2007), *El final de la Dictadura. La conquista de la democracia en España (noviembre de 1975-junio de 1977)*, Madrid, Temas de Hoy.
- Schmidt, Helmut (1987), *Menschen und Mächte*, Berlin, Siedler.
- Schmidt, Helmut (1990), *Die Deutschen und ihre Nachbarn: Menschen und Mächte II*, Berlin, Siedler.
- Thorpe, Andrew (2008³), *A History of the British Labour Party*, Basingstoke, Palgrave.
- Wilson, Harold (1979), *Final Term: The Labour Government 1974-1976*, London, Weidenfeld & Nicolson.