

La transición interna y externa en España vista por el Foreign Office británico (1975-1986). Entre la democratización, el anclaje en Occidente y Gibraltar

ALAN GRANADINO
Tampere University
alan.granadinogonzalez@tuni.fi

RESUMEN

En este artículo se analiza cómo el Reino Unido percibió tanto la transición a la democracia como la transición de la política exterior española entre 1975 y 1986, y cómo el contencioso de Gibraltar influyó en la percepción y actitud del gobierno británico ante estos cambios. El artículo está dividido en dos partes. En la primera parte se hace un breve resumen de los intereses del Reino Unido en la democratización española y de su discreta intervención en el proceso de cambio político. La segunda parte está basada en fuentes primarias y se centra en la actitud británica hacia la transición de la política exterior española. La combinación de ambas partes proporciona una perspectiva novedosa, más amplia, sobre la percepción, los intereses y la actitud del Reino Unido ante los cambios producidos en España entre los años 70 y 80 del siglo pasado. Lo que sale a la luz es que, sin intervenir en exceso, los británicos vieron cumplidos sus objetivos en la transición tanto interna como externa española. El gobierno británico intentó favorecer la entrada y permanencia de España en la OTAN mostrándose concesivo con respecto a Gibraltar. Al mismo tiempo, los británicos no dudaron en usar el deseo español de entrar en la CEE como un factor útil para presionar en favor del fin de las restricciones sobre el Peñón. Precisamente este factor permitió a los británicos desvincular hasta cierto punto el tema de la entrada y permanencia de España en la OTAN y el contencioso de Gibraltar, sin por ello renunciar a mantener la soberanía sobre el Peñón y a acabar con las restricciones vigentes desde 1969.

Fecha de recepción: 25/08/2021
Fecha de aceptación: 11/12/2021

RESUM

La transició interna i externa a Espanya vista pel Foreign Office britànic (1975-1986). Entre la democratització, l'ancoratge a Occident i Gibraltar

En aquest article s'analitza com el Regne Unit va percebre tant la transició a la democràcia com la transició de la política exterior espanyola entre el 1975 i el 1986, i com el contenciós de Gibraltar va influir en la percepció i l'actitud del govern britànic davant aquests canvis. L'article està dividit en dues parts. A la primera part es fa un breu resum dels interessos del Regne Unit en la democratització espanyola i de la seva discreta intervenció en el procés de canvi polític. La segona part es basa en fonts primàries i se centra en l'actitud britànica cap a la transició de la política exterior espanyola. La combinació de les dues parts proporciona una perspectiva nova, més àmplia, sobre la percepció, els interessos i l'actitud del Regne Unit davant dels canvis produïts a Espanya entre els anys 70 i 80 del segle passat. El que surt a la llum és que, sense intervenir en excés, els britànics van veure complerts els objectius en la transició tant interna com externa espanyola. El govern britànic va intentar afavorir l'entrada i la permanència d'Espanya a l'OTAN mostrant-se concessiu respecte a Gibraltar. Alhora, els britànics no van dubtar a fer servir el desig espanyol d'entrar a la CEE com un factor útil per pressionar a favor de la fi de les restriccions sobre el Penyal. Precisament aquest factor va permetre als britànics desvincular fins a cert punt el tema de l'entrada i la permanència d'Espanya a l'OTAN i el contenciós de Gibraltar, sense renunciar a mantenir la sobirania sobre el Penyal i acabar amb les restriccions vigents des del 1969.

ABSTRACT

The internal and external Transition in Spain as seen by the British Foreign Office (1975-1986). Between democratization, anchoring in the West and Gibraltar

This article analyses how the United Kingdom perceived both the internal and external dimensions of the Spanish transition to democracy between 1975 and 1986. Furthermore, it analyses how the dispute over Gibraltar influenced the perceptions and the attitudes of the British government vis a vis these dimensions of the transition. The article is divided into two parts. The first one consists of a brief summary of the interests and the cautious intervention of the UK in the Spanish democratization. The second part is based on primary sources, and it focuses on the British attitude towards the Spanish foreign policy. The combination of both parts sheds new light on the perceptions, interests and attitudes of the UK towards the changes that occurred in Spain in the 1970s and 1980s. What emerges is that, while keeping a cautious attitude towards Spain, the British government saw its objectives in the Spanish internal and external transitions fulfilled. The British government tried to promote Spain's NATO membership by being concessive on Gibraltar. At the same time, the UK did not hesitate to use the Spanish desire to join the EEC as leverage for ending the restrictions Spain had imposed on the Rock. Precisely this factor allowed the British government to dissociate as much as possible the issue of Spanish NATO membership and the conflict over Gibraltar, while holding on to the goal of seeing the restrictions over the Rock lifted.



I. INTRODUCCIÓN

“Hace ciento setenta y nueve años, Rt Hon Sir William Cecil, Primer Barón de Burleigh, dijo que España era ‘causa de gran preocupación’. Sir William no podría haber previsto cuánto tiempo se repetirían sus palabras, no sólo por sus compatriotas, sino por toda Europa, para quien la España del siglo xx no es menos problemática que la del siglo xvi”.¹ Así se expresaba poco antes del inicio de la transición española Bob Edwards, secretario del *Spanish Democrats Defence Committee*, comité creado por el movimiento laborista británico. Estas palabras muestran la incertidumbre que dominaba en Europa sobre el futuro político de España poco antes del final del franquismo. La evolución del país tendría repercusiones tanto dentro como fuera de la península ibérica y por lo tanto fue objeto de atención de las principales potencias internacionales.

El objetivo de este artículo es analizar cómo el Reino Unido percibió tanto la transición a la democracia como la transición de la política exterior española entre 1975 y 1986, y cómo el contencioso de Gibraltar influyó en la percepción y actitud británica ante estos cambios. Desde hace varias décadas la historiografía española ha reflexionado sobre los límites cronológicos de la transición. La transición a la democracia es un período que se inicia tras la muerte de Franco en noviembre de 1975 que, según qué autores, duró hasta 1977 (fecha de las primeras elecciones democráticas), 1978 (año en el que se ratificó la Constitución) e incluso hasta 1982 (victoria de los socialistas y alternancia en el poder). En este contexto, un grupo de investigadores vinculados a la Universidad Complutense de Madrid propuso ampliar los límites cronológicos previamente considerados con el objetivo de incluir la transición de la política exterior española. En este sentido, la transición exterior es un proceso que no terminó hasta 1986, año en el que España entró en la Comunidad Económica Europea (CEE) y en el que se celebró el referéndum de permanencia en la OTAN.²

En lo que respecta a la transición a la democracia, desde hace algo más de una década la historiografía española ha expandido su marco interpretativo para incluir la dimensión internacional como un factor influyente en el proceso interno. Siguiendo la vía abierta por politólogos anglosajones interesados en las dimensiones internacionales de la transición a la democracia,³ los historiadores han investigado, principalmente, el rol de los Estados Unidos en la transición española, más de supervisión que de intervención, y el de la CEE.⁴ Con respecto a esta última, la interpretación más extendida es que la Comunidad (como actor) y la posibilidad de ingresar en ella (como factor) fueron claves para explicar el éxito de la democratización

¹ British Labour Party Historical Archive (BLPHA), BOX 5, Bob Edwards papers correspondence 1969–1987. *Edwards, Bob, Review of ‘Franco’s Political Legacy – From Fascism to Façade Democracy’ by Jose Amodia.*

² Me estoy refiriendo al trabajo desarrollado en el grupo de investigación GHistRI, asentado en la Universidad Complutense de Madrid. Ver también F.Villar: *La transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, Madrid: Marcial Pons, 2016.

³ G. Pridham (ed.): *Encouraging Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester, Leicester University Press, 1991; L. Whitehead (ed.): *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

⁴ E. Lemus: *Los Estados Unidos y la Transición Española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*, Madrid, Sílex, 2011; A. Viñas: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*. Barcelona: Crítica, 2003; C. Powell: *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Gutemberg, 2011. C. Powell: “The United States and Spain: From Franco to Juan Carlos”, en *Spain Transformed. The late Franco Dictatorship 1959-1975*, Palgrave, 2007, pp. 227–247; J. Crespo Maclennan: *España en Europa, 1945-2000. Del Ostracismo a la Modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004.

española. Aunque esta interpretación ha sido debidamente matizada,⁵ existe un consenso generalizado sobre el efecto positivo ejercido por Europa a través de diferentes medios y canales en la transición española.⁶

En este artículo se asumen plenamente esas interpretaciones. Sin embargo, también se hace notar que el rol positivo atribuido a Europa en la transición es tan predominante que ha tenido la tal vez inintencionada consecuencia de ensombrecer otros proyectos y visiones que existieron en España sobre el papel que el país debería jugar internacionalmente. Así, la transición exterior es considerada como el proceso a través del cual España se insertó en su lugar “natural” en el mundo,⁷ lo que viene a ser Occidente y Europa. Sin embargo, cuando la asunción teleológica de que España no tenía alternativas a su integración en la OTAN y en la CEE se contrasta con la historiografía sobre los partidos políticos durante la transición, se observa que la transición exterior fue más compleja de lo que se tiende a asumir. Si bien es cierto que había unanimidad sobre el deseo de integrar a España en Europa, la izquierda española rechazó el alineamiento internacional de España hasta bien entrados los ochenta.⁸ Incluso algunos sectores de Unión de Centro Democrático (UCD), incluyendo a su líder Adolfo Suárez, flirtearon con la idea de desarrollar una política internacional neutralista hasta principios de los años ochenta.⁹

Teniendo esto en cuenta, este artículo conecta la transición interna y la externa desde la perspectiva de una potencia internacional, el Reino Unido. Esto se hace bajo el argumento de que para las potencias extranjeras estos fueron procesos conectados. En general, el objetivo de los principales países de Europa occidental y de EEUU en España no era solo favorecer la democratización y la estabilidad del país, sino también ver a España anclada a occidente (por tanto, vinculada de una u otra manera a la CEE y a la OTAN). Así pues, este artículo aboga por conectar las dos dimensiones de la transición española y por investigar esta conexión desde un punto de vista internacional.

Recientemente la historiografía ha demostrado desde diversos ángulos el interés del Reino Unido en la democratización española.¹⁰ Aunque las relaciones entre España y Gran Bretaña durante la transición fueron distantes,¹¹ Gran Bretaña jugó un papel moderadamente relevante

⁵ A. Moreno Juste: “La crisis de 1975 en las relaciones España CEE: el papel de la cooperación política europea”, *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 85–107; A. Moreno Juste: “El relato europeo de España: de la transición democrática a la gran recesión”, *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 117, 1 (2020), pp. 21–45; F. Guirao: “The European Community’s Role in Promoting Democracy in Franco’s Spain, 1970–1975” en *Beyond the Customs Union: The European Community’s Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969–1975*, Brussels, Nomos, 2007, pp. 163–193.

⁶ M. Del Pero, V. Gavín, F. Guirao, y A. Varsori: *Democrazie. L’Europa Meridionale e la Fine delle Dittature*, Milano, Le Monnier, 2010.

⁷ C. Del Arenal: “Consenso y disenso en la política exterior española”, WP, Real Instituto Elcano, 25 (2008).

⁸ A. Mateos: “La batalla de la OTAN en España. Un tardío ajuste ideológico”, *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 103, 3 (2016), pp. 13–17; K. Kornetis: “Cuban Europe? Greece and Iberian tiermondisme in the long 1960s”, *Journal of Contemporary History*, 50, 3 (2015), pp. 486–515.

⁹ J.M. Fernández Fernández-Cuesta: “Objetivos y estrategia del giro neutralista de la política exterior de Adolfo Suárez (1978–1981)”, en *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Testigos y protagonistas (1976–1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2016, pp. 197–218.

¹⁰ O. Martín García: “Gran Bretaña y España. Relaciones y estrategias para el fin de una dictadura (1969–1977)”, en *Claves internacionales en la Transición Española*, Madrid, Catarata, 2010, pp. 148–173; R. Rodríguez Martínez, C. Tulloch y J. Guillamet Lloveras, “La muerte de Franco y la Transición española a través de la prensa internacional: la visión periodística del Reino Unido, Francia, Italia y Estados Unidos”, *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 21, 1 (2015), pp. 193–205; C. Labarta Rodríguez-Maribona, “Las relaciones militares entre España y Gran Bretaña durante el tardofranquismo y la transición (1964–1984)” en L. Delgado Gómez Escalonilla et al., *El factor internacional en la modernización educativa, científica y militar de España*, 2017.

¹¹ J.C. Pereira Castañares, “El factor internacional en la transición Española: la influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 22 (2004), p. 202.

en la transición, si bien de manera indirecta.¹² Menos conocida es la interpretación británica de lo que los historiadores han llamado la transición exterior. Como una constante caracterizando a todo este período es el contencioso de Gibraltar,¹³ en este artículo el asunto del Peñón se usa como hilo conductor que conecta la actitud británica ante los cambios producidos en España durante todo este período.

El artículo está dividido en dos partes. La primera parte está basada en la historiografía. En esta parte se hace un breve resumen de los intereses del Reino Unido en la democratización española y de su discreta intervención en la transición. La segunda parte, más extensa, está basada en fuentes primarias y se centra en la actitud británica hacia la transición de la política exterior española. La combinación de ambas partes proporciona una perspectiva novedosa sobre la percepción, los intereses y la actitud del Reino Unido ante los cambios producidos en España entre los años 70 y 80 del siglo pasado.

2. EL REINO UNIDO Y ESPAÑA ANTES DE LA TRANSICIÓN—DEMOCRATIZACIÓN, CEE Y GIBRALTAR

Desde los años sesenta la política exterior del Reino Unido estaba centrada en mantener la distensión internacional, pero también en mantener su rol de potencia mundial. Sin embargo, varios asuntos como los problemas económicos derivados del déficit en la balanza de pagos y de la especulación sobre el valor de la libra esterlina constreñían la política exterior británica. Además, a principios de los setenta la Commonwealth se convirtió en una fuente de problemas para el Reino Unido, lo cual limitaba su capacidad de acción internacional, agravando la sensación de grandeza perdida.¹⁴ Desde muy temprano los británicos percibieron que la CEE era un éxito económico, lo que los llevó a demandar la adhesión en varias ocasiones, encontrándose con el veto de la Francia de Charles de Gaulle. Tras la desaparición del veto francés con la presidencia de Pompidou, en 1973 el Reino Unido se integró en la CEE. De esta manera los británicos esperaban obtener beneficios en el plano económico, pero también en el plano internacional, ya que la Comunidad Europea podría ayudarles a gozar de mayor autonomía con respecto a los EEUU. Sin embargo, hay que señalar que la integración europea no contó con un apoyo unánime dentro del Reino Unido. La facción más izquierdista del Partido Laborista (PL) pidió la salida de la CEE desde el mismo 1973.¹⁵

En este mismo período las relaciones entre España y el Reino Unido giraron principalmente en torno a dos cuestiones: Gibraltar y los intentos españoles de acercarse a la CEE.¹⁶ En los sesenta las relaciones bilaterales entre ambos países fueron muy tensas debido a la cuestión de

¹² S. Rizas *The Rise of the Left in Southern Europe: Anglo-American Responses*, London and Vermont: Pickering & Chatto, 2012; P. Ortuño Anaya, “El movimiento laborista británico y España 1974-1977”, *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, H. Contemporánea, 9. (1996), pp. 279-293.

¹³ I. Sepúlveda, *Gibraltar. La razón y la fuerza*, Madrid, Alianza Editorial, 2004.

¹⁴ B. Harrison: *Finding a Role? The United Kingdom 1970-1990. The New Oxford History of England*, New York: Oxford University Press, 2010, 38-48.

¹⁵ Ver: O.J. Daddow (ed.): *Harold Wilson and European Integration. Britain's second Application to join the EEC*, London and Portland, Frank Cass, 2003; J. Callahan: *British Labour Party and International Relations in the 20th Century: Socialism and War*, London, Routledge, 2004.

¹⁶ Martín, “Gran Bretaña y España.”; P. Gold: *A Stone in Spain's Shoe: the Search for a Solution to the Problem of Gibraltar*, Liverpool University Press, 1994; C. Labarta Rodríguez-Maribona: “Las relaciones hispano-británicas bajo el franquismo, 1950-1973”, *Studia Histórica. Historia Contemporánea* 22 (2004).

Gibraltar. El emplazamiento británico al sur de la península ibérica era una espina clavada para un régimen nacionalista como el español y España comenzó a exigir la devolución del Peñón desde 1954.¹⁷ Al mismo tiempo, mantener Gibraltar era importante para el Reino Unido y para la OTAN debido a la posición geoestratégica del Peñón, la cual permitía a los británicos monitorizar la entrada al Mediterráneo desde el Atlántico. También era relevante desde un punto de vista social y político, ya que los gibraltareños se sentían vinculados a Gran Bretaña,¹⁸ lo cual quedó patente en un referéndum celebrado en 1967.¹⁹

Las relaciones entre España y el Reino Unido se hicieron más tensas después de la victoria del PL en las elecciones de 1964. Antes de alcanzar el poder, Harold Wilson había sido muy crítico con el régimen franquista y las bases del movimiento laborista habían hecho campañas contra el franquismo en varias ocasiones a principios de los sesenta. En consecuencia, el régimen español recibió con desagrado la llegada de los laboristas al gobierno británico. España inició una campaña diplomática contra el Reino Unido en la ONU a causa de Gibraltar e impuso estrictas restricciones en la frontera con el Peñón, cerrando la verja en 1969. Esta medida dejó a Gibraltar completamente bloqueado, ya que las comunicaciones terrestres, aéreas, marítimas y las telecomunicaciones entre España y el Peñón quedaron prohibidas. La respuesta británica fue un boicot a las ventas de armamento a España. Sin embargo, la presión ejercida por el gobierno español era más eficaz que la ejercida por el gobierno británico, en primer lugar, porque España podía suministrar a su ejército armamento americano y francés, en segundo lugar porque el bloqueo afectaba directamente a la población gibraltareña, y en tercer lugar porque las reclamaciones españolas contra la presencia británica en Gibraltar encontraron apoyo en la ONU entre los países del Tercer Mundo y algunos países comunistas sensibles al tema de la descolonización. Esto fue un bochorno internacional para el Reino Unido, lo que llevó a los británicos a tratar de mejorar sus relaciones con España desde finales de la década de los sesenta. A partir de 1969, los británicos evitaron las críticas públicas al franquismo y trataron de congelar el tema de Gibraltar. Este enfoque pragmático muestra que el gobierno de Wilson entendió que la política exterior hacia España no podía basarse exclusivamente en principios ideológicos, sino que tenía que adaptarse a los intereses internacionales, comerciales y estratégicos del Reino Unido.

El contencioso británico-español sobre Gibraltar perdió intensidad a principios de la década de 1970, cuando los conservadores volvieron al poder en el Reino Unido. Más allá de la menor animadversión entre los conservadores británicos y la España franquista, la razón principal fue el renovado interés de España en el Reino Unido ahora que este se integraba en la CEE. El

¹⁷ D.S. Morris y R.H. Haigh: *Britan, Spain and Gibraltar. The Eternal Triangle*, Londres y Nueva York, Routledge, 1992, p. 5.

¹⁸ Sobre la definición de la identidad gibraltareña vinculada al Reino Unido y en contraposición a la España de Franco ver: Luis G. Martínez del Campo, Andrew Canessa y Giacomo Orsini, “‘Franco Lives!’ Spanish Fascism and the Creation of a British Gibraltarian Identity”, en Andrew Canessa (ed.), *Bordering on Britishness*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 167-193.

¹⁹ El Reino Unido organizó el referéndum vinculándolo con la resolución 2231 de la ONU que pedía a España y Gran Bretaña tener en consideración los intereses del pueblo de Gibraltar. La pregunta que se hizo a los gibraltareños era si querían pasar a estar bajo soberanía española manteniendo su ciudadanía británica y un estatus especial dentro de España, o permanecer bajo soberanía británica, con unas instituciones de autogobierno propias. El resultado fue abrumador a favor de permanecer bajo soberanía británica (99% de los votos sobre una participación del 96% de la población capacitada para votar). Esto supuso un golpe para las aspiraciones españolas de recuperar el Peñón. Ver J. Michot: “A Few ‘Keys’ to Understanding Gibraltar”, *International Journal of Humanities and Cultural Studies*, vol.1, issue 4 (March 2015), pp. 344-364.

régimen español también estaba interesado en acercarse a Europa y una mejor relación con el Reino Unido podría facilitar este objetivo. Los británicos, a su vez, aprovecharon la oportunidad para aparcar la disputa sobre Gibraltar.

En 1974, cuando Wilson volvió al gobierno, la nueva administración laborista tomó una línea similar a la seguida por los conservadores e intentó mantener en un segundo plano el litigio sobre Gibraltar. Aun así, la inminente muerte de Franco, la presión proveniente de la cada vez más importante ala izquierda del PL y la experiencia de la revolución portuguesa, donde los comunistas habían estado cerca de hacerse con el poder, convencieron al gobierno laborista a apoyar discretamente la democratización de España.

Sin embargo, el régimen español era mucho más susceptible a la injerencia británica en los asuntos españoles que a las actividades de otros países europeos y no dudó en utilizar la cuestión de Gibraltar contra el Reino Unido para limitar sus actividades políticas en España.²⁰ Así el apoyo británico fue sutil y discreto, dándose a través de varios canales: diplomáticos, redes transnacionales de partidos socialdemócratas y de sindicatos. El PSOE desempeñaría un papel importante en la estrategia del gobierno laborista para promover indirectamente una transición pacífica en España, intentando evitar cualquier giro radical hacia la derecha o la izquierda después de Franco. La lógica detrás del apoyo al PSOE era que fortalecer al partido socialista y fomentar su moderación ideológica era la mejor manera de minimizar la influencia del Partido Comunista sobre la clase obrera española. Esta estrategia era compartida por la República Federal Alemana, donde los socialdemócratas también formaban parte del gobierno.²¹

Además, el Reino Unido utilizó la CEE como instrumento a través del cual promover indirectamente la democratización en España. Ante el deseo del gobierno español de integrarse en Europa, el gobierno británico usó la Comunidad como un señuelo que incentivara las reformas democráticas en España. Al mismo tiempo, los británicos buscaron cerciorarse de que el PSOE también deseaba la integración europea. Las resoluciones emanadas del congreso de Suresnes (1974) y el radicalismo retórico de los socialistas habían sembrado dudas entre los europeos. Los socialistas españoles comunicaron en numerosas ocasiones tanto a dirigentes y diplomáticos británicos como a miembros del movimiento laborista que el partido buscaría el ingreso de España en la CEE, pero no la OTAN. La postura británica ante esto era que “si el PSOE adopta una línea anti-OTAN esto inevitablemente creará dificultades para los gobiernos socialistas de la OTAN, como los del Reino Unido y Alemania,”²² una forma indirecta de presión que mostraba que los laboristas deseaban la integración total (tanto económica como defensiva) de España en occidente.

Los británicos se involucraron más tímidamente en la transición española que los alemanes, en parte por temer las consecuencias que una mayor involucración podría tener en el contencioso de Gibraltar.²³ Sin embargo, la cita de arriba también muestra que los británicos no dudaban en mencionar a los más influyentes alemanes para ejercer una presión mayor de la que

²⁰ Martín, “Gran Bretaña y España,” 170.

²¹ Muñoz Sánchez, Antonio, *op. cit.*

²² UKNA, FCO 9/2421, Spanish Socialist Parties, *Note of a meeting between PSOE London representatives and David Lipsey, Political Adviser*, 2 de julio de 1976.

²³ C. Labarta Rodríguez-Maribona: “Las relaciones hispano-británicas bajo el franquismo, 1950-1973,” *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 22 (2004), 88; N. Sartorius y A. Sabio Alcutén: *El fin de la dictadura: la conquista de la democracia en España*, Madrid, Temas de Hoy, 2007; MARTÍN, “Gran Bretaña y España.”

ellos eran capaces. Los esfuerzos del ala moderada del partido y del gobierno laborista se encaminaron a fomentar dentro de lo posible una liberalización política pacífica que desembocara en una democracia estable, y a mantener a España firmemente anclada en el bloque occidental.²⁴

La contribución británica a la transición fue modesta, especialmente si se compara con los EEUU y con la RFA, pero no por ello desdeñable. Insertándolos en un marco internacional más amplio, los británicos contribuyeron remando en la misma dirección que el resto de las potencias occidentales. Factores como la cultura política y diplomática británica y la crisis económica ayudan a entender la limitada influencia política de los británicos en España, pero el factor principal fue el auto constreñimiento provocado por el miedo a reavivar el contencioso de Gibraltar. Una vez alcanzada la democracia en España, el Reino Unido siguió trabajando en favor de su consolidación, especialmente a través del apoyo discreto al PSOE y a la UCD.²⁵ Sin embargo, ese ya no es el foco de este artículo, que a partir de ahora se centra en la transición exterior.

3. LOS BRITÁNICOS ANTE LA DEFINICIÓN DE LA POSICIÓN INTERNACIONAL DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

Después de la transición a la democracia, una vez aprobada la Constitución en 1978, la orientación internacional del país se convirtió en uno de los temas clave de la agenda política. La solicitud de adhesión de España a la CEE en 1977 y el recrudecimiento de la Guerra Fría en 1979 pusieron de relevancia los asuntos internacionales. La intención de acercarse a Europa parecía denotar una clara vocación occidental, sin embargo el asunto era más complejo ya que a mediados de los setenta había numerosos proyectos que proponían reposicionar a Europa en el mundo como una tercera vía entre el bloque comunista y el capitalista.²⁶ El debate entre los principales partidos políticos e intelectuales del país era sobre si España debería mantener o no su alineamiento internacional y especialmente, teniendo en cuenta que el gobierno había renovado el pacto de cooperación en materia de defensa con los Estados Unidos en 1976, si España debería unirse a la OTAN o no. En general, el gobierno de la UCD creía que el país tenía que integrarse en la OTAN, lo que sería la opción defensiva lógica que complementaría la integración europea de España. Sin embargo, socialistas, comunistas y la mayoría de los españoles estaban en contra. Por lo tanto, la UCD evitó tomar cualquier decisión en este frente y eludió la cuestión de la pertenencia a la OTAN hasta 1981, después del fallido intento de golpe de estado del 23 de febrero.

De hecho, entre 1978 y 1981 se dio el llamado “giro neutralista” de la política exterior española. Una vez solicitada la integración en la CEE y una vez renovado el acuerdo militar con los Estados Unidos, el gobierno de la UCD trató de ampliar las relaciones internacionales y las posibilidades estratégicas de España evitando, dentro de lo posible, la dinámica de la política de bloques. Así, España estaría presente como observadora en la Cumbre de países No-Alineados

²⁴ S. Rizas: *The Rise of the Left in Southern Europe: Anglo-American Responses*, London and Vermont, Pickering & Chatto, 2012.

²⁵ UKNA, FCO 160/59, Departamental Series. *The Role of Sr. Adolfo Suarez and of the Union of the Democratic Centre (UCD) in the consolidation of democracy in Spain*, enero de 1979.

²⁶ A. Andry: “Was there an alternative? European socialists facing capitalism in the long 1970s”, *European Review of History: Revue européenne d’histoire* 26, 4 (2019), pp. 723–746; Mateos, Abdón, *op. Cit.*, p. 13.

de La Habana en 1979 y Adolfo Suárez coquetearía con la posibilidad del neutralismo como política exterior. Si bien desde una perspectiva nacional esta postura era táctica,²⁷ las potencias internacionales la consideraron como una posibilidad que, aunque poco factible, era real.

Por otro lado, el PSOE, ahora el principal partido de la oposición, también abogaba por la neutralidad de España. Los objetivos básicos de la política exterior socialista eran mantener la soberanía nacional y la independencia de España, perseguir sus intereses de seguridad, políticos, socioeconómicos y culturales —que eran la neutralización y desnuclearización del Mediterráneo, la promoción de una Europa social, el desarrollo de las conexiones de España con América Latina y el mundo árabe, la promoción de unas relaciones internacionales económicas más justas y de la cooperación con los países del Tercer Mundo. Para lograr estos fines, creían que la neutralidad era la mejor opción para España.²⁸ En este momento, el PSOE no especificó qué tipo de neutralidad proponía, pero en términos generales sería una mezcla entre el no-alineamiento y las neutralidades existentes en Europa (tomando como referencia diferentes características de la neutralidad sueca, la finlandesa y la suiza).²⁹

Por su parte, las principales potencias occidentales querían que España se uniera a la OTAN. EEUU y la RFA utilizaron varios canales para seducir y presionar tanto al gobierno como al PSOE, especialmente para que este último moderara su postura frente a la OTAN.³⁰ Por ejemplo, el SPD estaba “extremadamente interesado” por este tema y ofreció su ayuda al PSOE para elaborar la política de defensa del partido ya en diciembre de 1975.³¹ Otros miembros de la OTAN eran más cautelosos con respecto a la integración de España en la organización. Conscientes de la sensibilidad española a las interferencias externas, en general trataron de ser sutiles. Asimismo, la posibilidad de involución política en España recomendaba avanzar lentamente. Así, países como Noruega o Dinamarca todavía eran reacios a aceptar la entrada de España en la OTAN. En 1977 “la sensación general en la alianza parecía ser que aún no había llegado el momento de insistir en el asunto.”³² En cuanto a los británicos, en este momento consideraban que los miembros de la Alianza tendrían que apoyar al gobierno español para que continuara el proceso democratizador, y desarrollar contactos privados con militares y políticos españoles para promover la idea de que España debería incorporarse a la organización en el momento adecuado, presumiblemente antes de 1982. Sobre lo que sí existía un acuerdo generalizado dentro de la OTAN era sobre la consideración de que “no deberían hacer nada que animara a España a flirtear con el no-alineamiento o la neutralidad.”³³

El gobierno británico deseaba la entrada de España en la OTAN, pero al igual que durante la transición política vieron sus acciones constreñidas por asunto de Gibraltar, el tema de la entrada de España en la OTAN estaba vinculado a la situación en el Peñón, donde seguía en vigor el bloqueo impuesto por España en 1969. Esto les obligaba a adoptar un perfil bajo también en

²⁷ J.M. Fernández Fernández-Cuesta: “Objetivos y estrategia del giro *neutralista* de la política exterior de Adolfo Suárez (1978-1981)”, en *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2016, pp. 197-218.

²⁸ “Programa de transición. Política internacional” xxxvii Congreso del PSOE;

²⁹ Méndez del Valle, Emilio, *La Transición al socialismo en España y las relaciones internacionales*, IISH, Socialist International Archives, 1166.

³⁰ H. Hosoda: “Spain-US Relations in Light of Spanish Affiliation to the EEC and NATO”, en *Spain in the European Union: the First Twenty-Five Years*, 2011, pp. 253-254; Lemus, *op. cit.*

³¹ FPI, Caja 300-C, carpeta 6, doc. 8. *Informe al C.E. ejecutivo sobre viaje de Luis Solana a Alemania (diciembre 1975)*.

³² UKNA, FCO9/ 2649, Spain and NATO. *Political situation in Spain*, 9 de noviembre de 1977.

³³ UKNA, FCO9/ 2649, Spain and NATO, *Spain and NATO*, 25 de octubre de 1977.

la transición exterior. Los británicos deseaban el fin del bloqueo. Para ello tenían que mantener una actitud flexible (mostrándose abiertos a negociar concesiones a los españoles) aunque con límites claros (la soberanía del Peñón no era negociable y se exigía que terminara el bloqueo) ante el asunto de Gibraltar.

Un asunto que preocupaba al Foreign Office era que “algunos españoles argumentan que España no debería de unirse [a la OTAN] hasta que el problema de la soberanía de Gibraltar hubiera sido resuelto.” El Reino Unido no estaba dispuesto a ceder a España la soberanía sobre el Peñón. Por el contrario, la opinión pública en Gibraltar, y hasta cierto punto en el Reino Unido, era que España no debería ser admitida en la OTAN hasta que hubiera eliminado las restricciones sobre el Peñón.

En este contexto, el Foreign Office analizó qué medidas se podrían tomar para contribuir tanto a que España entrara en la OTAN como a que relajara las restricciones sobre Gibraltar, sin comprometer la soberanía sobre el Peñón. Una posibilidad era ofrecer a los españoles usar las infraestructuras de la OTAN en Gibraltar, las cuales básicamente eran un centro de comunicaciones, la sede de una célula marítima asociada a la OTAN a través de un oficial de bandera en el COMGIBMED y de un comandante aéreo en el COMMARAIRGIBMED, una base naval, un aeródromo y un astillero.³⁴ Sin embargo, esta oferta probablemente sería insuficiente para que el gobierno español levantara las restricciones, ya que no aportaba demasiado a España ni en términos materiales ni geoestratégicos. Otra posibilidad era sugerir a España que a cambio de levantar las restricciones sobre Gibraltar se le permitiría usar e incluso tener capacidad de decisión en la gestión de la base naval antes de unirse a la OTAN. El obstáculo potencial en este caso era la hostilidad que esto podría generar entre los gibraltareños.

Al gobierno británico también le preocupaba la posibilidad de un escenario que consideraban peor: que España buscara entrar en la OTAN sin levantar las restricciones sobre Gibraltar. En este caso, el Foreign Office era consciente de que sus opciones serían muy limitadas, ya que dado el interés de los miembros de la Alianza en que España ingresara en ella no se podría usar a Gibraltar como condicionante. “Gran Bretaña se vería presionada por los EEUU y por otros para no dejar que 20.000 gibraltareños se interpusieran en el camino de este [acontecimiento] de tan gran importancia para la Alianza”.³⁵ Por lo tanto, si este escenario se diera, lo que les quedaría a los británicos sería no aceptar la cooperación con los españoles en las instalaciones defensivas y al mismo tiempo enfatizar ante ellos que su pertenencia a la OTAN sería incongruente con una política designada a debilitar las instalaciones defensivas de Gibraltar.³⁶

Así se puso en marcha la estrategia de desarrollar contactos individuales y privados con personalidades políticas y de la armada española con el objetivo de convencerles tanto de que entraran en la OTAN como de que las restricciones sobre Gibraltar terminaran.

A modo de ejemplo representativo, en septiembre de 1977 el Secretario de Estado británico, David Owen, tuvo una reunión con el rey Juan Carlos en la que le confirmó que si España quisiera entrar en la OTAN tendría el “apoyo total” del Reino Unido.³⁷ Poco después, Owen se

³⁴ UKNA, FCO 9/2649, Spain and NATO, *Spain/NATO*, agosto de 1977.

³⁵ Para contextualizar la entrada de España en la OTAN y comprender mejor sus implicaciones ver: A. Varsori, “Crisis and stabilization in Southern Europe during the 1970s. Western strategy and European instruments”, *Journal of European Integration History*, 15, 1 (2009), pp. 5-14.

³⁶ UKNA, FCO 9/2649, Spain and NATO, *Spain/NATO*, agosto de 1977.

³⁷ UKNA, FCO 9/2649, Spain and NATO. *Record of a discussion between the Foreign and Commonwealth Secretary and the President of the Spanish Council of Ministers, Senor Adolfo Suarez at the Moncloa palace, Madrid at 11:30 AM on Tuesday 6 September.*

entrevistó con Felipe González. El líder del PSOE reiteró que estaba en contra de la inmediata incorporación de España en la OTAN, el motivo principal siendo que esto tendría implicaciones internacionales importantes, afectando en especial a Yugoslavia, la cual se vería bajo presión Soviética para ingresar en el Pacto de Varsovia. Esto incrementaría la tensión en el mediterráneo y pondría en peligro la distensión. Aún así, González dijo algo que atrajo la atención de los británicos, “si la elección fuera entre ser miembro de la OTAN y el tratado con los EEUU, él estaría a favor de la OTAN”. Owen entonces usó la solidaridad entre socialistas diciendo que aunque el gobierno laborista desearía ver a España en la OTAN no pondrían en aprietos públicamente al PSOE. Sin embargo, complementó esto diciendo que “nos gustaría que el Sr González supiera que ahora estamos preparados para tomar una línea mucho más amigable sobre la venta de armas y otros contactos en el sector de la defensa.”³⁸ Este era un señuelo que González no podía ignorar si tenemos en cuenta que a estas alturas el PSOE confiaba en que podría ganar las próximas elecciones.

Otro ejemplo es el de un comandante del Estado Mayor español, cuyo nombre no se menciona en la documentación, que se entrevistó con personal de la embajada británica para hablar de este mismo asunto. El militar dijo que tanto él como la mayoría de sus colegas estaban a favor de la entrada de España en la OTAN, pero que había una minoría dentro de las fuerzas armadas que se oponía. Además, manifestó que estaban recibiendo una “tremenda” presión a todos los niveles por parte de la Unión Soviética para mantener a España fuera de la Alianza.³⁹ Estas presiones iban unidas a la oferta de petróleo barato, de tratados comerciales ventajosos y de cuantiosas inversiones, información que confirmó la embajada británica en Madrid.⁴⁰

Algunos meses después, en abril de 1978, hubo una conferencia de alto perfil en Inglaterra (en Ditchley Park) sobre el tema “España y la OTAN” organizada por varias instituciones norteamericanas.⁴¹ A ella asistieron políticos españoles de todas las tendencias, entre ellos los miembros del PSOE Luis Yañez (secretario internacional) y Emilio Menéndez del Valle (asesor internacional del PSOE). Según los socialistas españoles, el ambiente fue de “presiones constantes” hacia España en general y el PSOE en particular.⁴²

Al margen de la entrada de España en la OTAN, aunque conectado directamente con ella, los británicos seguían con atención los debates sobre política exterior en el parlamento español, especialmente a lo que se decía sobre Gibraltar. En septiembre de 1977 hubo un debate en la Cortes sobre política exterior que los británicos consideraron de bajo nivel, especialmente la intervención del ministro Oreja. Sin embargo, era de interés para ellos el saber que todos los grupos políticos defendieron la devolución de Gibraltar a España.

El 19 de octubre de 1977 Adolfo Suárez visitó Londres. La visita se enmarcaba en el tour del presidente por todas las capitales de los países de la CEE para recabar apoyos tras la solicitud de adhesión. Mientras planeaban los detalles de la visita, el gobierno británico buscó que los temas principales a tratar fueran la solicitud de España para entrar en la CEE y Gibraltar.⁴³ Además se

³⁸ UKNA, FCO 9/2649, Spain and NATO, *Record of a discussion between the Foreign and Commonwealth Secretary and Sr Felipe Gonzalez, leader of the PSOE, in their office in Madrid at 5:30 pm on Tuesday 6 September.*

³⁹ UKNA, FCO 9/2649, Spain and NATO, *Spain and NATO*, 15 de septiembre d 1977.

⁴⁰ UKNA, FCO 9/2649, Spain and NATO, *Political situation in Spain.*

⁴¹ Institute Study and Conflict, Institute for the Study of International Relations, the University of South Carolina and the National Strategy Information Centre in New York.

⁴² “España-OTAN. Presiona el pentágono”, *El Socialista*, año 92, n. 53, 23/4/1978, p. 17.

⁴³ UKNA, FCO 9/2656, Official Visits from Spain to UK, *Visit of the Spanish Prime Minister*, 5 de octubre de 1977.

habló de la entrada en la OTAN. Owen le dijo a Suárez que los británicos permitirían tanto la entrada de España en la CEE como en la OTAN a pesar de las presentes dificultades sobre Gibraltar.⁴⁴ Suárez, por su parte, transmitió a Callaghan y a Owen que el problema de Gibraltar, lo que significaba su reintegración en España, podría solucionarse en el marco de los estatutos de autonomía que contemplaría la futura constitución, lo que implicaba un traspaso de soberanía.⁴⁵

Con la postura adoptada frente a Suárez los británicos estaban renunciando a usar Gibraltar como una herramienta que podría servirles para influir sobre los españoles en el asunto de la OTAN. Esta renuncia causó cierta controversia dentro del Foreign Office, pero tres factores llevaron al gobierno británico a tomar esta decisión. Primero, les parecía moral y estratégicamente erróneo tratar de condicionar el acercamiento de España a las instituciones occidentales. Segundo, eliminando el condicionante de Gibraltar pretendían mejorar las relaciones bilaterales en general con España. Por último, temían que si establecían un vínculo entre Gibraltar y la entrada de España en la OTAN los socios en la Alianza se pusieran del lado de España. Además, demostrando su buena voluntad, los británicos confiaban en conseguir su objetivo del levantamiento de las restricciones, ya que la colaboración y la buena vecindad probablemente convencerían al gobierno español de la necesidad de desarrollar una política más amigable sobre Gibraltar. Por último, la perspectiva de los británicos era que “habiéndonos contenido para no establecer un vínculo entre Gibraltar y la entrada de España en la OTAN, obviamente consideraríamos seriamente incorrecto si los españoles insistieran en establecer un vínculo en el sentido opuesto.”⁴⁶

4. CAMBIOS DE GOBIERNO Y LENTO PROGRESO HACIA UNA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS: GIBRALTAR, OTAN Y CEE

Tras la aprobación de la constitución española en 1978 y las elecciones de 1979, que volvió a ganar la UCD, la democracia parecía consolidarse en España. Sin embargo, el asunto de su alineamiento internacional todavía no estaba del todo claro. También en 1979 hubo elecciones en el Reino Unido. En este caso sí que hubo cambio de gobierno. Los laboristas salieron del ejecutivo y los conservadores volvieron al poder de la mano de Margaret Thatcher.⁴⁷

En abril de 1980 los nuevos gobiernos español y británico llegaron a un acuerdo sobre Gibraltar en la Declaración de Lisboa. En el contexto de negociaciones para la entrada de España en la CEE, los ministros de exteriores de ambos países acordaron en Lisboa reforzar las relaciones bilaterales y resolver el problema de Gibraltar de acuerdo con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, en las que se pedía el restablecimiento de la integridad territorial española junto con el respeto a los legítimos deseos e intereses de la población gibraltareña, algo abierto a interpretaciones contradictorias. España aceptó reestablecer las comunicaciones directas en la región, lo que implicaba el levantamiento de las restricciones impuestas en 1969, pero también reiteró su pretensión soberana sobre Gibraltar. Sobre este punto los británicos se comprometieron a respetar el deseo democráticamente expresado de los Gibraltareños, el cual estaba claro desde el referéndum de 1967.

⁴⁴ UKNA, FCO 9/2649, Spain and NATO. *Political situation in Spain*, noviembre 1977.

⁴⁵ Gold, Peter, *op. cit.*, p.16

⁴⁶ UKNA, FCO 9/2649, Spain and NATO, *Spain, NATO and Gibraltar*, 16 de diciembre de 1977.

⁴⁷ D. Elles: “The Foreign Policy of the Thatcher Government”, en *Thatcherism: Personality and Politics*, Palgrave Macmillan, Londres, 1987.

A pesar de que inmediatamente después de la declaración de Lisboa no hubo progresos, tras la entrada de España en la OTAN, precipitada por el fallido golpe de Estado de febrero de 1981, el Foreign Office se mostró optimista con respecto a Gibraltar. Ahora que España estaba en la OTAN, la previsible apertura de la frontera con entre Gibraltar y España reforzaría el atractivo de las instalaciones del Peñón, especialmente para la Sexta Flota de los EEUU y para Francia, quienes habían usado la base con asiduidad antes del cierre de la verja. Incluso pensaban que los españoles estarían interesados en usar los astilleros de Gibraltar, no tanto por que lo necesitasen como por el positivo impacto político que ello podría tener en España. Este era un incentivo que el embajador británico en Madrid, Richard Parsons, pretendía usar en las negociaciones con España en el marco de la Declaración de Lisboa.⁴⁸ Además, en el marco de una nueva política económica neoliberal marcada por la austeridad en el gasto emprendida por el gobierno de Margaret Thatcher, esto también podía justificar el mantenimiento del astillero de Gibraltar.⁴⁹

La principal sombra que aún permanecía sobre el horizonte era la promesa electoral del PSOE de convocar un referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica si ganaban las elecciones de octubre de 1982. De hecho, el partido socialista vinculaba su campaña contra la OTAN con críticas al gobierno de la UCD por no haber sido capaz de obtener garantías por parte del resto de los estados miembros sobre la recuperación de Gibraltar.⁵⁰

Los británicos estaban convencidos de que ni el gobierno español ni la oposición pretendían la recuperación inmediata del Peñón, pese a algunas declaraciones en este sentido. Los españoles eran muy conscientes de que la recuperación de la soberanía española sobre Gibraltar tendría implicaciones difíciles de asumir en Ceuta y Melilla, pero aún así podían hacer difícil la vida de los gibraltareños. Los británicos pensaban que para los españoles sería más interesante compartir el mando de la defensa aérea, terrestre y marítima de Gibraltar con el Reino Unido.⁵¹

En mayo de 1982 se ratificó la entrada de España en la OTAN, con el voto favorable del gobierno británico, a pesar de que aún no se hubieran levantado las restricciones sobre Gibraltar. El Foreign Office confiaba en que poco después de la entrada de España se eliminaran las restricciones, ya que sería “raro” que esto no fuera así.⁵² Por si esto no sucedía, aún les quedaba una carta por jugar con la entrada de España en la CEE. Los británicos diseñaron su estrategia relacionando las posibilidades que tanto el ingreso de España en la OTAN como en las Comunidades Europeas les daban. Así, mientras que fueron permisivos en el caso de la OTAN, la idea era ser intransigente con respecto al levantamiento de restricciones sobre Gibraltar si España quería entrar en la tan deseada CEE. El gobierno británico trató de hacer pasar esta idea como una iniciativa de los Nueve o de la Comisión, y no descuidó los contactos en privado con los gobernantes españoles.⁵³

Al mismo tiempo, circunstancias internacionales ajenas a las relaciones entre España y Gran Bretaña hicieron que el valor estratégico de Gibraltar se incrementara, como el hecho de que durante la guerra de las Malvinas el Peñón se convirtiera en un punto de parada y avituallamiento para la

⁴⁸ UKNA, FCO 9/3395, Gibraltar: Spain + NATO *Letter from Dr DC Wilson to the Admiral of the Fleet Sir Terence Lewin*, 14 de enero de 1982.

⁴⁹ UKNA, FCO 9/3395, Gibraltar: Spain + NATO *Letter from Dr DC Wilson to the Admiral of the Fleet Sir Terence Lewin*, 14 de enero de 1982.

⁵⁰ UKNA, FCO 9/3395, Gibraltar: Spain + NATO, *NATO and Gibraltar*, 10 de mayo de 1982.

⁵¹ UKNA, FCO 9/3395, Gibraltar: Spain + NATO, *Spain, NATO and Gibraltar*, 3 de febrero de 1982.

⁵² UKNA, FCO 9/3395, Gibraltar: Spain + NATO, *The Lord Merrivale – to ask Her Majesty’s Government on what day Spain will become a full member of NATO (...)*, 10 de mayo de 1982.

⁵³ UKNA, FCO 9/3395, Gibraltar: Spain + NATO, *Gibraltar and the New Spanish Government*, noviembre de 1982.

armada británica.⁵⁴ Además, la invasión de las Malvinas por parte de Argentina tomó al gobierno británico por sorpresa. Esto, unido al hecho de que existían ciertos paralelismos entre los casos de las Malvinas y de Gibraltar, hizo que los británicos consideraran la hipótesis de que España pudiera atacar Gibraltar. La opinión general tanto en el Ministerio de Defensa como en el Foreign Office era que esto sería altamente improbable, porque España había renunciado al uso de la fuerza para resolver el contencioso y porque las posesiones españolas en el norte de África podrían verse comprometidas. Esta evaluación se vio reforzada por una encuesta del 13 de agosto de 1982, la cual mostraba que el 29% de los españoles estaría a favor de la toma por la fuerza de Gibraltar,⁵⁵ una cifra bastante alta pero insuficiente como para llevar a ningún gobierno a la acción. Sin embargo, la crisis de las Malvinas tuvo como efecto que las reuniones entre representantes de los gobiernos español y británico previstas para avanzar las negociaciones sobre Gibraltar se aplazaran.

El 28 de octubre de 1982 hubo elecciones generales en España y el PSOE venció ampliamente, obteniendo la mayoría absoluta en el parlamento. Antes de las elecciones el partido había hecho campaña en contra de la permanencia de España en la OTAN y había prometido celebrar un referéndum sobre el tema. En cuanto a Gibraltar, el embajador británico, Parsons, pensaba que el gobierno socialista sería más comprensivo a la hora de levantar las restricciones, ya que apreciaban más la dimensión humana del problema en la Roca que sus antecesores. Además, pesaba que los socialistas estarían presionados por su electorado en Andalucía para que se reabriera la verja. De hecho, nada más formarse el nuevo gobierno los socialistas pusieron fin al bloqueo para el tránsito de peatones entre España y Gibraltar, aunque no levantaron el resto de las restricciones.⁵⁶

Los contactos con los miembros del gobierno socialista empezaron inmediatamente después de las elecciones. Los británicos se llevaron el primer disgusto con los socialistas incluso antes de la formación del gobierno. En noviembre Parsons se reunió con Narcis Serra, que sería confirmado ministro de defensa poco después, y este le dijo que el nuevo gobierno probablemente vincularía la permanencia en la OTAN con algún progreso sobre la soberanía de Gibraltar. Parsons dejó claro que los socialistas no podían salir del lío en el que se habían metido echándose encima a los británicos. Al contrario, el embajador propuso que el levantamiento de “todas restricciones de las comunicaciones con Gibraltar” sería la única manera de mantener una negociación constructiva para avanzar hacia “la defensa conjunta del estrecho de Gibraltar” al servicio de la Alianza Atlántica. Teniendo en cuenta el plan de los socialistas, los responsables en el Foreign Office consideraron que en el tema de la permanencia de España en la OTAN tendrían que mantener un perfil bajo públicamente,⁵⁷ pero que tendrían que enfatizar ante los líderes del PSOE la “imposibilidad” de conseguir ningún progreso en Gibraltar si intentaban conectarlo con la permanencia de España en la OTAN.⁵⁸

En esta serie de contactos tempranos los británicos también se reunieron con Fernando Morán, que pronto sería confirmado ministro de asuntos exteriores. Morán se mostró más comprensivo con la postura de los británicos sobre Gibraltar. Estos últimos reiteraron que el fin de las restricciones sobre el Peñón llevaría a una mayor cooperación entre ambos países en las estructuras de mando de la OTAN. Además, intentaron persuadir a Morán de que si los españoles

⁵⁴ UKNA, FCO 9/3395, Gibraltar: Spain + NATO, *Background*, sin fecha.

⁵⁵ J. Cable: *Diplomacy at Sea*, 1985, p. 74.

⁵⁶ UKNA, FCO 9/3395, Gibraltar: Spain + NATO, *Spain/Gibraltar: Meeting with Sir R Parsons*, 22 de octubre de 1982.

⁵⁷ UKNA, FCO 9/3395, Gibraltar: Spain + NATO, *Gibraltar and the New Spanish Government*, 8 de noviembre de 1982.

⁵⁸ UKNA, FCO 9/3395, Gibraltar: Spain + NATO, *Telegram number 329 of 10 November*, 10 de noviembre de 1982.

tomaban la iniciativa y levantaban las restricciones, los británicos harían concesiones que podrían ayudar al gobierno español a encontrar argumentos en favor de la permanencia de España en la organización atlántica. Morán advirtió a los británicos de las posiciones maximalistas de algunos miembros del PSOE, quienes sólo considerarían permanecer en la OTAN si hubiera un avance claro hacia la recuperación de Gibraltar. Este asunto, según los británicos, sólo podría tener una solución a largo plazo, y esta pasaba por hacer de España un país más atractivo para los gibraltareños.⁵⁹

A partir de la llegada del PSOE al poder, el Foreign Office también prestó atención a la posibilidad de que hubiera un giro neutralista en la política exterior española. Por lo que se desprende de la documentación consultada, los británicos en todo momento consideraron que esto era poco probable, pero no imposible. Los contactos habituales con los líderes españoles les habían convencido de que los socialistas o bien evitarían convocar el referéndum sobre la OTAN, que era la postura de Morán, o bien lo convocarían e intentarían que la opción de la permanencia ganara, que era la postura de González. Por lo tanto, el gobierno británico no sobre reaccionó ante el hecho de que España asistiera como invitada a la Cumbre de los países No-Alineados de Managua en 1983. El tema de la conferencia era la situación en América Central, una región en la que España y los socialistas tenían intereses políticos y económicos. Además, los británicos entendían que a estas alturas estos movimientos debían de ser interpretados como una muestra de la “dote” que España podría traer a la CEE (refiriéndose a los contactos políticos y comerciales que España podría facilitar para el resto de la Comunidad) y, tal vez como un plan B por si su entrada en la Comunidad terminaba fracasando.⁶⁰

Así, según el Foreign Office la política exterior del gobierno socialista no era el “lio confuso” que muchos creían ver. El gobierno español pretendía permanecer en la OTAN, lo que hasta cierto punto estaba en su mano, y entrar en la CEE, lo que estaba en manos de la Comunidad y sus miembros. El éxito o fracaso de estas pretensiones determinaría la vocación occidental de España. Por lo tanto, el gobierno británico tenía que ser precavido. El Reino Unido apoyaba a España en ambos casos, pero admitían los límites de lo que podían hacer. Seguirían actuando de una manera “sensible y relajada”, ya que una presión mayor podría ser contraproducente. En esta fina línea se movían los británicos para además intentar conseguir el fin de las restricciones en Gibraltar. Así, los británicos vinculaban esta demanda a la entrada de España en la Comunidad y, al mismo tiempo, intentarían que la integración de España en la CEE fuera lo más rápida posible, ya que esto supondría un plazo ineludible para que se levantaran las restricciones sobre el Peñón.⁶¹

En enero de 1982 Morán visitó Londres, donde se entrevistó con Thatcher y con el secretario de defensa Francis Pym. El ministro español dejó claro que España no levantaría las restricciones del Gibraltar si estas se consideraban una condición para entrar en la CEE. La reacción británica fue manifestar públicamente en varias ocasiones que mientras el bloqueo de Gibraltar persistiera la entrada de España en la Comunidad era inconcebible.⁶²

El diálogo hispano-británico sobre Gibraltar se relanzó desde el otoño de 1983. Si bien los británicos eran discretos, no faltaron declaraciones públicas vinculando la permanencia de España en la OTAN con progreso sobre Gibraltar, y este a su vez como llave para la entrada en la CEE. Morán y el secretario del Foreign Office, Geoffrey Howe, se reunieron en Bruselas en

⁵⁹ UKNA, FCO 9/3395, Gibraltar: Spain + NATO, *Telegram number 599 of 16 November*, 16 de noviembre de 1982.

⁶⁰ UKNA, FCO 9/4210, Spain + the Non-Aligned Movement, *Spain and the Non-Aligned Movement*, 11 de enero de 1983.

⁶¹ UKNA, FCO 160/56 Departmental Series, *Political Stability in Spain, the Role of the PSOE*, Marzo de 1983.

⁶² A. Marquina Barrio: “Gibraltar en la política exterior del gobierno socialista”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6 n.4 (octubre-diciembre 1985), pp. 892-893.

noviembre, reunión desde la que salió la Declaración de Bruselas. Básicamente consistía en el compromiso de ambos gobiernos de poner en práctica los puntos acordados en la Declaración de Lisboa antes del 15 de febrero de 1985.⁶³ Apenas diez días antes de esta fecha límite España abrió la verja permitiendo el paso de personas, vehículos y mercancías.

Con los avances tanto sobre Gibraltar como en las negociaciones para culminar la integración europea de España, la atención del Foreign Office volvió al tema del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. Desde 1984 Felipe González se había manifestado a favor de la permanencia de España en la organización. Esto no era ninguna sorpresa para los británicos. De lo que sí dudaban era de si el referéndum se celebraría o no. Según la información de la que disponían los británicos, González y Alfonso Guerra estaban a favor de celebrarlo, pero el ahora ministro de asuntos exteriores, Francisco Fernández Ordoñez, y Narcís Serra estaban “urgiendo a Felipe González para que lo abandonara.” En octubre de 1985 representantes del gobierno británico se pusieron en contacto con Elena Flores, la secretaria de relaciones internacionales del PSOE, y esta les confirmó que el referéndum se llevaría a cabo, ya que de otra manera la credibilidad de la política internacional y de defensa de España estaría en juego.⁶⁴

Los EEUU presionaban a González para que abandonara la idea del referéndum. El gobierno alemán también estaba presionando a los españoles, y el subsecretario de asuntos exteriores alemán, Andreas Meyer-Landrut, informó al gobierno británico de que su ministerio le había dicho al gobierno español que no podía gozar de los beneficios de la CEE si no se comprometía en las instituciones de defensa de occidente.⁶⁵ Conociendo esto, los británicos creyeron que ejercer más presión sería contraproducente. En febrero de 1985 Narcís Serra estuvo en Londres. Allí pudo entrevistarse con Thatcher, a quien le dijo que la única manera de vender la pertenencia a la OTAN a los votantes españoles era apoyándose menos en los asuntos de seguridad y defensa y enfatizar el aspecto de unirse a Europa. El gobierno español también sugería que un progreso sobre Gibraltar ayudaría en el referéndum. Sin embargo, una vez conseguido el desbloqueo del Peñón, los británicos no estuvieron dispuestos a vincular estos temas. Las negociaciones sobre Gibraltar continuarían de acuerdo con los acuerdos conseguidos en Bruselas y en Ginebra (febrero 85).⁶⁶

Con el deseo de España de entrar en la CEE los británicos podían confiar en que el desbloqueo de Gibraltar sería un hecho y no necesitaban hacer más gestos. El resultado del referéndum sobre la OTA no iba a depender de Gibraltar y, como los socialistas estaban recibiendo presiones tanto de los EEUU como de la RFA, los británicos confiaron en que el gobierno de González conseguiría el resultado deseado, es decir a favor de la permanencia de España en la OTAN. De esta manera, sin intervenir en exceso, los objetivos británicos relacionados con la transición tanto interna como externa española se vieron cumplidos. España se democratizó y terminó integrada en la OTAN y en la CEE. Además, Gibraltar vio como las restricciones se fueron levantando sin que la soberanía sobre el Peñón cambiara de manos.

§

⁶³ Ver: Marquina Barrio, *op. cit.*, 879 y siguientes.

⁶⁴ UKNA, FCO 9/5160 Spain and NATO, *Spain and the NATO referendum*, 15 de octubre de 1985.

⁶⁵ UKNA, FCO 9/5160 Spain and NATO, *Records of PU's talks with Dr. Meyer-Landrut, State Secretary at Auswaertiges AMT*, 8 November, 8 de noviembre de 1985.

⁶⁶ UKNA, FCO 9/5160 Spain and NATO, *Agenda Item 11: Spain/NATO*, 23 y 24 de octubre de 1985.

REFERENCIAS

- ANDRY, A., 2019. "Was there an alternative? European socialists facing capitalism in the long 1970s". *European Review of History: Revue européenne d'histoire*, 26, 4, pp. 723-746.
- CALLAHAN, J., 2004. *British Labour Party and International Relations in the 20th Century: Socialism and War*. London: Routledge.
- CRESPO MACLENNAN, J., 2004. *España en Europa, 1945-2000. Del Ostracismo a la Modernidad*. Madrid: Marcial Pons.
- DADDOW, O. J. (ed.) 2003. *Harold Wilson and European Integration. Britain's second Application to join the EEC*. London and Portland: Frank Cass.
- DEL ARENAL, C., 2008. "Consenso y disenso en la política exterior española", *WP, Real Instituto Elcano*, 25.
- DEL PERO, M.; Gavín, V.; Guirao, F.; Varsori, A., 2010. *Democrazie. L'Europa Meridionale e la Fine delle Dittature*. Milano: Le Monnier.
- ELLER, D., 1987. "The Foreign Policy of the Thatcher Government". *Thatcherism: Personality and Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, J.M., 2016. "Objetivos y estrategia del giro neutralista de la política exterior de Adolfo Suárez (1978-1981)". *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*. Pamplona: Aranzadi, pp. 197-218.
- GOLD, P., 1994. *A Stone in Spain's Shoe: the Search for a Solution to the Problem of Gibraltar*. Liverpool University Press.
- GUIRAO, F., 2007. "The European Community's Role in Promoting Democracy in Franco's Spain, 1970-1975". *Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1975*. Brussels: Nomos, pp. 163-193.
- HARRISON, B., 2010. *Finding a Role? The United Kingdom 1970-1990*. The New Oxford History of England. New York: Oxford University Press.
- HOSODA, H., 2011. "Spain-US Relations in Light of Spanish Affiliation to the EEC and NATO". *Spain in the European Union: the First Twenty-Five Years*.
- KORNETIS, K., 2015. "Cuban Europe? Greece and Iberian tiermondisme in the long 1960s". *Journal of Contemporary History*, 50, 3, pp. 486-515.
- LABARTA RODRÍGUEZ-MARIBONA, C., 2017. "Las relaciones militares entre España y Gran Bretaña durante el tardofranquismo y la transición (1964-1984)". *El factor internacional en la modernización educativa, científica y militar de España*.
- LABARTA RODRÍGUEZ-MARIBONA, C., 2004. "Las relaciones hispano-británicas bajo el franquismo, 1950-1973". *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, 22.
- LEMUS, E., 2011. *Los Estados Unidos y la Transición Española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*. Madrid, Sílex.
- MARQUINA BARRIO, A., 1985. "Gibraltar en la política exterior del gobierno socialista". *Revista de Estudios Internacionales*, 6, 4, pp. 889-905.
- MARTÍN GARCÍA, O., 2010. "Gran Bretaña y España. Relaciones y estrategias para el fin de una dictadura (1969-1977)". *Claves internacionales en la Transición Española*. Madrid: Catarata, pp. 148-173.
- MARTÍNEZ DEL CAMPO, L.G.; CANESSA, A.; ORSINI, G., 2019. "Franco Lives! Spanish Fascism and the Creation of a British Gibraltar Identity". *Bordering on Britishness*, Palgrave Macmillan.
- MATEOS, A., 2016. "La batalla de la OTAN en España. Un tardío ajuste ideológico". *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 103, 3, pp. 13-17.
- MICHOT, J., 2015. "A Few 'Keys' to Understanding Gibraltar". *International Journal of Humanities and Cultural Studies*, 1, 4, pp. 344-364.
- MORENO JUSTE, A., 2005. "La crisis de 1975 en las relaciones España CEE: el papel de la cooperación política europea". *Historia del Presente*, 6, pp. 85-107.
- MORENO JUSTE, A., 2020. "El relato europeo de España: de la transición democrática a la gran recesión". *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 117, 1, pp. 21-45.
- MORRIS, D.S.; HAIGH, R.H., 1992. *Britain, Spain and Gibraltar. The Eternal Triangle*. Londres y Nueva York: Routledge.
- ORTUÑO ANAYA, P., 1996. "El movimiento laborista británico y España 1974-1977". *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, H. Contemporánea*, 9, pp. 279-293.
- PEREIRA CASTAÑARES, J.C., 2004. "El factor internacional en la transición Española: la influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales". *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 22, pp. 185-224.

- POWELL, C., 2011. *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Gutemberg.
- POWELL, C., 2007. "The United States and Spain: From Franco to Juan Carlos". *Spain Transformed. The late Franco Dictatorship 1959-1975*. Palgrave, pp. 227-247.
- PRIDHAM, G. (ed.), 1991. *Encouraging Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe*. Leicester: Leicester University Press.
- RIZAS, S., 2012. *The Rise of the Left in Southern Europe: Anglo-American Responses*. London and Vermont: Pickering & Chatto.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, R.; TULLOCH, C.; GUILLAMET LLOVERAS, J., 2015. "La muerte de Franco y la Transición española a través de la prensa internacional: la visión periodística del Reino Unido, Francia, Italia y Estados Unidos". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 21, 1, pp. 193-205.
- SARTORIUS, N.; SABIO ALCUTÉN, A., 2007. *El fin de la dictadura: la conquista de la democracia en España*, Madrid: Temas de Hoy.
- SEPÚLVEDA, I., 2004. *Gibraltar. La razón y la fuerza*. Madrid: Alianza Editorial.
- VARSORI, A., 2009. "Crisis and stabilization in Southern Europe during the 1970s. Western strategy and European instruments". *Journal of European Integration History*, 15, 1, pp. 5-14.
- VILLAR, F., 2016. *La transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*. Madrid: Marcial Pons.
- VIÑAS, A., 2003. *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*. Barcelona: Crítica.
- WHITEHEAD, L. (ed.), 1996. *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press.



Alan Granadino es investigador postdoctoral en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Tampere (Finlandia). Actualmente trabaja en el proyecto de investigación “Foreign policy in Alliance or in Non-Alignment” financiado por la Academy of Finland. Granadino obtuvo su doctorado en Historia y Civilización en el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Sus intereses son la historia contemporánea de España y Portugal (especialmente las transiciones a la democracia y la integración europea de ambos países), la historia de la integración europea, la historia de la Guerra Fría, la historia de la socialdemocracia y de la democracia cristiana europeas, y el estudio del modelo nórdico.

§