

# LAS RELACIONES HISPANO-BRITÁNICAS BAJO EL FRANQUISMO, 1950-1973\*

## *Anglo-Spanish Relations during the Franco Regime, 1950-1973*

Carolina LABARTA RODRÍGUEZ-MARIBONA  
*Cañada Blanch for Contemporary Spanish Studies*

Fecha de aceptación definitiva: julio 2005

RESUMEN: El artículo describe cómo Gran Bretaña abordó las relaciones con España desde el período en que ésta inició el regreso a la comunidad internacional, hasta 1973, cuándo el fracaso de las conversaciones sobre Gibraltar terminó un breve período de acercamiento entre los dos países. Durante todo el período dos son los temas dominantes en las relaciones hispano-británicas: por un lado, la cuestión de Gibraltar; por otro, especialmente a partir de 1957, los intentos españoles de conseguir una integración más estrecha con Europa Occidental que suavice su excesiva dependencia de los Estados Unidos. El crecimiento económico experimentado a partir del Plan de Estabilización de 1959 abrirá nuevas posibilidades a la política exterior española al hacer su asociación más atractiva para una Gran Bretaña enfrascada en una ardua lucha por mantener sus mercados frente a la competencia de la Europa del Mercado Común.

*Palabras clave:* Gran Bretaña, España, política exterior, Franquismo, Gibraltar.

ABSTRACT: This article deals with Anglo-Spanish relations from the moment in which Spain returns to the international community to the failure of the Anglo-Spanish Conversations over Gibraltar in 1973, which ended a brief period of rapprochement between the two countries. During the whole period, two issues will

\* Este trabajo se basa en investigación financiada gracias a una beca postdoctoral del Programa de Formación del Personal Investigador del Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte y al Programa de Investigación BHA2001-0343 del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

dominate Anglo-Spanish relations: on the one hand, the Gibraltar question; on the other, and especially from 1957 on, Spanish attempts to achieve a closer integration with Western Europe in order to diminish its excessive dependency on the United States. New possibilities will be opened to Spanish foreign policy when the economic growth experienced after the 1959 Stabilization Plan makes Spain a much more attractive partner for a Britain struggling to keep her markets against the growing Common Market competition.

*Keywords:* Great Britain, Spain, foreign policy, the Franco Regime, Gibraltar.

Las relaciones exteriores españolas bajo el régimen franquista estuvieron condicionadas tanto por la naturaleza del régimen como por el contexto internacional en que se desarrollaron. Después de la Segunda Guerra Mundial los Aliados condenaron al ostracismo al que consideraban último régimen fascista en Europa, pero la Guerra Fría obligó a las potencias occidentales a replantearse su relación con la España de Franco. Por su parte, el régimen había superado los años de ostracismo y aislamiento con la convicción de que la creciente tensión entre la Unión Soviética y los Estados Unidos acabaría por jugar en su favor, como así ocurrió. La necesidad de planear la defensa de Europa contra un ataque soviético ponía de manifiesto el valor estratégico de la península ibérica, y en el contexto del enfrentamiento con la URSS el fanático anticomunismo del régimen era un valor añadido para la defensa occidental, ya que al contrario que en Francia o en Italia, no había que lidiar con un partido comunista fuerte y consolidado. Por consiguiente, tras el aumento de la tensión internacional en 1948, y especialmente tras el estallido de la Guerra de Corea en 1950, los Estados Unidos decidieron tomar la iniciativa en la rehabilitación internacional de España<sup>1</sup>. Con la firma de los Pactos de Madrid entre España y Estados Unidos en Septiembre de 1953 y la entrada de España en la ONU en 1955 se ponía fin a la política de ostracismo acordada por los Aliados en la conferencia de Postdam de 1945<sup>2</sup>. No obstante, a pesar de que los Acuerdos de Defensa con Estados Unidos proporcionaban a España una puerta falsa para entrar en el sistema de seguridad occidental,

1. La bibliografía sobre las relaciones exteriores españolas durante los años del ostracismo es muy amplia. Entre las obras principales cabe destacar: PORTERO, F.: *Franco Aislado: La cuestión española 1945-1950*. Madrid, 1989; EDWARDS, J.: *Anglo-American Relations and the Franco Question, 1945-1955*. Oxford, 1999; LIEDTKE, B. N.: *Embracing a Dictatorship: US Relations with Spain 1945-53*. Basingstoke, 1998. Sobre las relaciones de defensa sigue siendo fundamental MARQUINA BARRIO, A.: *España en la política de seguridad occidental, 1936-1986*. Madrid, 1986. Para un análisis un poco diferente del impacto de la guerra fría sobre el régimen franquista y la transición a la democracia, véase VEIGA, F., UCÉLAY DA CAL, E. & DUARTE, Á.: *La paz simulada: Una historia de la guerra fría, 1941-1991*. Madrid, 1998, pp. 387-418.

2. MORADIELLOS, E.: «The Postdam Conference and the Spanish Problem», *Contemporary European History*, Vol 10. 2001, pp. 73-90.

habría que esperar a la muerte del dictador para que España consiguiese ser un miembro de pleno derecho del «club occidental». España continuó excluida de la OTAN y de gran parte de las instituciones internacionales debido a la oposición de gran parte de los aliados europeos de los Estados Unidos.

Entre estos aliados, el que desempeñaría un papel fundamental para las relaciones de España con Occidente sería el Reino Unido. Esto no es de extrañar, dado el peso de este país en el concierto internacional, su larga historia de relaciones con España y, sobre todo, el hecho de contar con una colonia en suelo español, lo que la convertía en la única de las tres grandes potencias aliadas con intereses nacionales directamente afectados por sus relaciones con España. Ya durante la Guerra Civil Gran Bretaña había tenido un papel decisivo en el diseño de la política de no intervención, y la opinión pública británica se había visto afectada y dividida por ese conflicto extranjero como nunca lo había sido ni lo volvería a ser hasta la Guerra del Vietnam<sup>3</sup>. En mayor o menor medida, a la hora de diseñar su política hacia España, el impacto de la Guerra Civil Española seguirá pesando en las elites británicas durante toda la duración del franquismo.

El estudio de las relaciones bilaterales entre España y Gran Bretaña es por tanto esencial para entender las relaciones exteriores de España con el mundo occidental después de la Segunda Guerra Mundial, un período en que, cómo hemos visto, la política exterior española está dominada por los intentos de regresar a una comunidad internacional de la cual ha sido marginada por la naturaleza del régimen franquista. Es también un período en que Gran Bretaña ha perdido su estatus de gran potencia, pero aún retiene suficiente peso en la comunidad internacional, especialmente en su papel como intermediaria entre Europa Occidental y los Estados Unidos, como para afectar de forma nada desdeñable a las aspiraciones españolas de reconocimiento internacional. Y por supuesto, Gran Bretaña es protagonista obligada del otro gran proceso que domina la escena internacional durante estos años y que como veremos tendrá importantes consecuencias para las relaciones hispano-británicas: la descolonización<sup>4</sup>. Dicho esto, no debe sin embargo olvidarse que una de las principales características de las relaciones hispano-británicas durante este período es su profunda asimetría,

3. BUCHANAN, T.: *Britain and the Spanish Civil War*. Cambridge, 1997, p. 1; MORADIELLOS, E.: *La perfidia de Albión: el gobierno británico y la guerra civil española*. Madrid, 1996.

4. La historiografía sobre la política exterior británica durante estos años es inmensa. Son útiles para empezar: BULLOCK, A.: *Ernest Bevin: Foreign Secretary 1945-1951*. Oxford, 1985; DOCKRILL, M. & YOUNG, J. W. (Eds.): *British Foreign Policy, 1945-56*. Basingstoke, 1989; DOCKRILL, S.: *Britain's Retreat from East of Suez: The Choice between Europe and the World?* Basingstoke, 2002; OVENDALE, R. (Ed.): *The Foreign Policy of the British Labour Governments, 1945-1951*. Leicester, 1984; PICKERING, J.: *Britain's Withdrawal from East of Suez: The Politics of Retrenchment*. Basingstoke, 1998; SANDERS, D.: *Losing an Empire, Finding a Role: British Foreign Policy since 1945*. Basingstoke, 1990; YOUNG, J. W. (Ed): *The Foreign Policy of Churchill's Peacetime Administration 1951-1955*. Leicester, 1988. Sobre Gran Bretaña y la descolonización una buena introducción es DARWIN, J.: *Britain and Decolonisation: The Retreat from Empire in the post-war world*. Basingstoke, 1988. MORGAN, K. O.: *The People's Peace: British History 1945-1990*. Oxford, 1992, nos da una visión general de los problemas y cambios enfrentados por la sociedad británica en estos años.

como no puede ser menos entre una potencia que a pesar de su declive ha participado activamente en el diseño del mundo de posguerra, y no sólo conserva aún un considerable poder militar y económico, sino también grandes dosis de prestigio e influencia diplomáticos; y una potencia media como España, con una larga historia de aislamiento internacional, escasa capacidad militar y económica y un régimen político que le ha otorgado la categoría de paria ante gran parte de la comunidad internacional. Las relaciones con España nunca ostentarán un nivel alto de prioridad en la política exterior británica, puesto que en ningún momento, ni siquiera en los momentos más tensos del enfrentamiento sobre Gibraltar a finales de los sesenta, se perciben amenazados los intereses nacionales británicos<sup>5</sup>. En 1971, el departamento de planificación política del *Foreign & Commonwealth Office* resumía la situación de la siguiente manera:

Aparte de la cuestión de Gibraltar, nuestros intereses nacionales en España en este momento son limitados. Nuestro comercio es útil, pero es más importante para España que para nosotros. Nuestros intereses estratégicos son más bien negativos: la entrada de España en la OTAN no es esencial, aunque su posición geográfica es estratégicamente importante y no deseamos que dé facilidades a los rusos. (...) Nuestros intereses políticos generales son que permanezca estable y sin violentas oscilaciones a derecha o izquierda. Es únicamente en relación con Gibraltar que España es en potencia un problema importante para nosotros, debido tanto a su capacidad para dañar nuestros intereses como a la gran sensibilidad política del tema en el Reino Unido<sup>6</sup>.

En este artículo veremos cómo Gran Bretaña abordó las relaciones con España desde el período en que ésta inició el regreso a la comunidad internacional, hasta 1973, cuando el fracaso de las conversaciones sobre Gibraltar con López Bravo terminó un breve período de acercamiento entre los dos países. Durante todo el período dos son los temas dominantes en las relaciones hispano-británicas: por un lado, la cuestión de Gibraltar; por otro, especialmente a partir de 1957, los intentos españoles de conseguir una integración más estrecha con Europa Occidental que suavice su excesiva dependencia de los Estados Unidos. El crecimiento económico experimentado a partir del Plan de Estabilización de 1959 abrirá nuevas posibilidades a la política exterior española al hacer su asociación más atractiva para una Gran Bretaña enfrascada en una ardua lucha por mantener sus mercados frente a la competencia de la Europa del Mercado Común. A esto hay que añadir las crecientes especulaciones sobre la inminencia

5. En 1973 el *Foreign and Commonwealth Office* llevó a cabo un estudio de prioridades como parte de la campaña del gobierno británico para recortar el gasto público. España se encontraba en el puesto 17, por detrás de EEUU, la URSS, la RFA, Japón, Francia, Canadá, Sudáfrica y todos los países miembros de la CEE, y su puntuación no había dejado de disminuir desde 1969. En política de seguridad los intereses británicos en España recibían una puntuación de 8.6 sobre 1000, en contraste por ejemplo con el 40.9 de Francia. The National Archives of the UK (TNA): Public Record Office (PRO): FCO49. 432, «Priorities for British Interests Overseas Country by Country», 4 July 1973.

6. TNA: PRO: FCO49. 334: «Planning Paper: British Policy towards Spain up to 1985», July 1971. Todas las citas traducidas por la autora.

de una «solución biológica» al problema político español, lo cual implica para Gran Bretaña la necesidad de tomar posiciones ante la posibilidad de un cambio de régimen en España.

Cómo es sabido, por razones tanto ideológicas como estratégicas, los Estados Unidos no lograron en 1950 que sus aliados europeos aceptaran la entrada de España en la OTAN. Durante el resto de la década Gran Bretaña se convirtió en el portavoz de esta oposición europea a la plena integración de España con el sistema de defensa occidental, manteniendo su oposición incluso cuando Francia y la República Federal Alemana habían retirado la suya en 1959<sup>7</sup>. La Guerra Fría, la situación en la frontera de Gibraltar y los intereses comerciales en la Península, hicieron que el *Foreign Office* a menudo considerara la necesidad de una mejora de las relaciones con España, pero la presión de una opinión pública mayoritariamente hostil al régimen franquista y el temor a llevar a la OTAN el conflicto de Gibraltar acabaron por imponerse y evitar la normalización de las relaciones hispano-británicas<sup>8</sup>. En esta cuestión, la diplomacia británica permitió a las consideraciones domésticas desempeñar un papel más importante de lo habitual en el diseño de su política exterior, algo sólo posible porque, como hemos dicho, España en ningún momento supuso una amenaza para intereses vitales británicos. Así lo confirmaba Kenneth Younger, Ministro de Estado durante el gobierno laborista 1950-1951, en un artículo publicado en 1955:

existía un fuerte sentimiento popular contra la normalización de relaciones con Franco y, puesto que no había intereses nacionales fundamentales en juego, se cedió ante la opinión pública<sup>9</sup>.

Esta política no favorecía unas relaciones cordiales, y en vísperas de la firma de los Acuerdos de Defensa entre España y Estados Unidos, las relaciones británicas con España se consideraban poco mejores que con los países detrás del Telón de Acero<sup>10</sup>. Ésta era una situación que inquietaba a una gran parte de los funcionarios del servicio exterior británico, que consideraban que esta política de continuo ostracismo había perdido su sentido una vez firmados los Pactos de Madrid, y a la larga podría perjudicar los intereses británicos. Así, dentro del *Foreign Office* empezó a extenderse la sospecha de que el resentimiento de Franco sobre el continuo veto británico a la admisión de España como miembro de pleno derecho del club occidental no era ajeno al aumento de la presión española sobre Gibraltar a partir de 1954<sup>11</sup>. Con razón o sin ella, entre 1953 y 1970 los debates de

7. Sobre la oposición británica a la entrada de España en la OTAN, ver MARQUINA: *op. cit.* pp. 700-717. También LABARTA, C.: «British Foreign Policy towards Spain, 1950-1961», D.Phil Thesis, Oxford, 1999, pp. 164-176.

8. LABARTA, *op. cit.*, pp. 251-255.

9. YOUNGER, K.: «Public Opinion and Foreign Policy», *The British Journal of Sociology*, vol. 6. 1955, pp. 169-175.

10. TNA: PRO: FO371. 107682, WS1051/24. Balfour (Madrid) to FO, 31 July 1953.

11. TNA: PRO: FO371. 107682, WS 1051/36: «Anglo-Spanish Relations» (G.P. Young), 24 November 1953.

la Administración británica sobre las posibles medidas a tomar para mejorar las relaciones hispano-británicas constantemente expresan esta convicción de que una actitud más amistosa hacia el régimen podría haber evitado los momentos más tensos del contencioso sobre Gibraltar.

En cualquier caso, la visita de la Reina a la colonia en 1954 provoca una serie de restricciones en la frontera por parte del gobierno español que, aunque menores comparadas con las de una década más tarde, no dejan de ser una fuente constante de inconveniencia y ansiedad para los habitantes de Gibraltar, despertando incluso temores a un estrangulamiento económico<sup>12</sup>. Durante los años siguientes el alivio de estas restricciones se convertirá en el principal impulso detrás de cualquier acercamiento británico hacia España. Es por tanto la preocupación por el bienestar de Gibraltar la que en 1955 espoleará al gobierno conservador de Anthony Eden a un cambio de política respecto a España. El argumento era que, a la larga, la mejor esperanza para Gibraltar consistía en conseguir la reanudación de relaciones amistosas entre Londres y Madrid con el fin de poder persuadir al Gobierno español de que regresara a una tácita aceptación de la soberanía británica sobre la colonia<sup>13</sup>.

El principal instigador de esta política sería Ivo Mallet, embajador en Madrid desde 1954. Pocos meses después de su llegada a España, Mallet llegaba a la conclusión de que el objetivo principal de la política exterior española era recobrar el lugar en la sociedad internacional perdido tras la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, Mallet recomendaba que el Reino Unido adoptase una política de apoyo activo a España en la comunidad internacional, haciendo ver al gobierno español que sus auténticos intereses se encontraban en la integración dentro de la comunidad occidental, y no en la recuperación de Gibraltar<sup>14</sup>. Para el embajador, España percibía su aceptación en la comunidad internacional a través de la admisión en la OTAN, la ONU y el Consejo de Europa, por ese orden. Por tanto una mejora de las relaciones hispano-británicas pasaba necesariamente por el apoyo británico a España en esas instituciones<sup>15</sup>.

Respecto a la ONU, no había dificultades en seguir el consejo del embajador. A pesar de que en 1950 se habían retirado gran parte de sus recomendaciones, técnicamente la resolución de 1946 prohibiendo el ingreso de España estaba todavía en vigor. Sin embargo, desde el comienzo de la Guerra Fría la admisión

12. TNA: PRO: CAB128. 27, CC (54) 80, Minute 5: «Gibraltar: Trade Negotiations with Spain», 29 November 1954. Sería imposible citar aquí la enorme bibliografía sobre la cuestión de Gibraltar. La más reciente aproximación al tema, que incluye un útilísimo ensayo bibliográfico, es SEPÚLVEDA, I.: *Gibraltar: La razón y la fuerza*. Madrid, 2004. Un resumen del conflicto a partir de la Segunda Guerra Mundial, desde el punto de vista de Gibraltar, lo dan MORRIS, D.S.-HAIGH, R.H.: *Britain, Spain and Gibraltar 1945-1990: The Eternal Triangle*, London, 1992.

13. TNA: PRO: CAB129. 78 CP (55) 157, «Spain. Note by Parliamentary Under-Secretary of State for the Colonies», 18 October 1955; FO371. 124147, RS 1081/102, Mallet to Selwyn Lloyd, 24 May 1956.

14. TNA: PRO: FO371. 117869, RS 1051/3/A: «Anglo-Spanish Relations», Mallet to Young, 11 January 1955; FO371. 117870, RS 1051/16: Mallet to Macmillan, 3 June 1955.

15. TNA: PRO: FO371. 117870, RS 1051/16: «Anglo-Spanish Relations», Mallet to Macmillan, 3 June 1955.

de nuevos miembros había estado paralizada debido al bloqueo en el Consejo de Seguridad. En este contexto, la exclusión española había perdido gran parte de su valor simbólico, ya que se trataba de una posición compartida con otros países occidentales como Italia o Irlanda. En 1955, a instancias de Estados Unidos, Canadá hizo una propuesta de admisión conjunta de dieciocho países, incluyendo España, con el fin de desbloquear la situación. Si como parte de este acuerdo se admitían en la ONU los satélites soviéticos o países como Albania o Mongolia Exterior, cuya entidad independiente era cuando menos discutible, la exclusión de España dejaba de tener sentido<sup>16</sup>. Una abstención, aparte de inútil, sólo perjudicaría las relaciones con España. Por tanto, el 20 de octubre de 1955 el Gobierno británico aprobaba la recomendación del *Foreign Secretary* Harold Macmillan, y decidía apoyar las candidaturas españolas a la ONU y la OCEE como primer paso en una política de asociación gradual de España con la vida económica y política de occidente, que se esperaba pudiera repercutir favorablemente en una mejora de las relaciones hispano-británicas. Así, diez años tras la resolución de 1946 que la excluía del nuevo orden internacional de posguerra, España era admitida en la ONU con el apoyo del Reino Unido y los Estados Unidos, como parte de un paquete de medidas acordado con la Unión Soviética para romper el bloqueo en la aceptación de nuevos miembros en la organización<sup>17</sup>.

Sin embargo, la cuestión de la entrada de España en la OTAN presentaba todo tipo de dificultades. En este caso, todos los argumentos que justificaban la oposición británica a la admisión de España seguían en vigor, incluso para un gobierno conservador sin las trabas ideológicas de los gobiernos laboristas de 1945 a 1951, en los que aún estaban muy presentes el sentimiento de culpabilidad por la política de no intervención durante la Guerra Civil, y la colaboración del régimen franquista con las potencias del Eje<sup>18</sup>. El temor a la reacción de la opinión pública hacia una alianza con el gobierno franquista era una de las razones más frecuentemente citadas en el *Foreign Office* para justificar la continuación del veto hacia España. En 1957, el Sub-Secretario Permanente de Estado, Hoyer-Millar, escribía en una minuta sobre relaciones hispano-británicas:

El factor decisivo en todo esto es realmente la consideración de nuestro Parlamento y nuestra opinión pública. Si no fuera por ellos, pienso que la balanza se inclinaría a favor de que fuéramos abiertos acerca de la posibilidad de que España entrara en la OTAN. Pero haríamos más daño que bien si, por

16. TNA: PRO: CAB128.29, CC (55) 31, minute 7: «United Nations: Admission of New Members», 15 September 1955.

17. TNA: PRO CAB129. 77, CP (55) 147: «Spain. Note by the Secretary of State for Foreign Affairs», 7 October 1955; CAB128. 29, CC (55) 37: Cabinet Conclusions, 20 October 1955. Para un resumen del proceso de entrada de España en la ONU veáse LEONART AMSÉLEM, A.: «El ingreso de España en la ONU: obstáculos e impulsos», *Cuadernos de historia contemporánea*, n. 17. 1995. pp. 101-119.

18. BUCHANAN, T.: «Receding Triumph: British Opposition to the Franco Regime, 1945-59», *Twentieth Century British History*, Vol. 12. 2001, pp. 163-184. Veáse también MORENO JUSTE, A.: *Franquismo y construcción europea (1951-1962)*. Madrid, 1998, pp. 53-88.

decir algo sobre la OTAN, fuéramos a provocar una tormenta anti-española en los Comunes o en algunos de nuestros periódicos<sup>19</sup>.

Que la opinión pública era un factor a tomar en consideración se probaría con la controversia creada en 1960 por el intento de la República Federal Alemana de conseguir bases militares en España. La iniciativa volvió a sacar a la luz en el Parlamento las memorias del Eje, y una encuesta Gallup demostró que más del 70% de la población se oponía a semejante alianza<sup>20</sup>.

La opinión británica no era la única que se oponía a una asociación militar con la España de Franco. Las memorias de la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial tenían suficiente peso en la opinión europea como para que plantear la admisión de España pusiera en peligro el frágil consenso sobre la Organización Atlántica. No hay que olvidar que para muchos de estos gobiernos, con una fuerte dependencia del voto de izquierda en sus países, la cuestión española representaba la perfecta coartada para defender el Preámbulo del Tratado del Atlántico Norte, en el que se intentaba dotar a la organización de un objetivo positivo, como el de promover la democracia y los valores occidentales, frente a uno meramente negativo de defensa contra el comunismo. Obviamente las realidades estratégicas habían hecho necesaria la entrada de países como Portugal y Turquía, que casaban mal con estos compromisos. Por ese motivo España, cuya guerra civil la había hecho presente en las conciencias europeas, y cuyo régimen se presentaba como el último superviviente del fascismo derrotado en 1945, se convertía en el símbolo perfecto para demostrar que la OTAN no sólo se dirigía contra el comunismo, sino que incluía las dictaduras de derechas. Así, a finales de la década de los cincuenta todavía existía firme oposición a España por parte de Holanda, Noruega y Dinamarca. Naturalmente, esta oposición se debía tanto a motivos ideológicos como al deseo de no tener que compartir los recursos de la organización para reequipar las fuerzas armadas españolas y al temor de que la Organización Atlántica se concentrara demasiado en la defensa del Mediterráneo en detrimento del Mar del Norte<sup>21</sup>. En realidad, para estos países España no tenía nada que añadir a la Organización desde el punto de vista estratégico que no se tuviera ya gracias a los Acuerdos de Defensa con Estados Unidos. Más aún, los cambios en la estrategia occidental hacia el énfasis en la disuasión nuclear habían disminuido el valor de las bases norteamericanas en España para la defensa de la Organización, cómo probaba el hecho de que no se incluyeran en los planes de

19. TNA: PRO: FO371. 130340, RS 1051/8. «Anglo-Spanish Relations», Hoyer-Millar, 26 July 1957.

20. *The Gallup International Public Opinion Polls: Great Britain 1937-1975*. New York, 1976, p. 552. Para el debate en el Parlamento británico véase *618 Hansard Commons*, cc. 830-841, 29 February 1960. Entre las reacciones en la prensa véanse las editoriales en *The Guardian* y *The Times* el 25 de febrero de 1960. Un análisis detallado del proyecto de bases alemanas en España en COLLADO SEIDEL, C.: «El proyecto de bases militares en España», en BERNECKER, W. (Ed.): *España y Alemania en la Edad Contemporánea*. Frankfurt am Main, 1992, pp. 231-256.

21. LABARTA, *op. cit.*, p. 146. TAMNES, R.: *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo, 1991, p. 80.

contra-ofensiva nuclear<sup>22</sup>. A principios de los sesenta, la política de distensión llevaría a Francia y la RFA a desconfiar de la garantía nuclear estadounidense y a tratar de reforzar el complejo defensivo europeo, de ahí su interés por la ampliación del flanco europeo de la OTAN con España<sup>23</sup>. Pero para el Reino Unido esta política tenía pocos atractivos, especialmente porque reforzaba la visión estratégica del General de Gaulle, opuesto al predominio de las potencias anglo-sajonas en la defensa europea. En este sentido, el anticomunismo del régimen español fue contra sus intereses, ya que para las autoridades británicas la seguridad de su compromiso con el campo occidental en caso de un enfrentamiento abierto con la Unión Soviética quitaba toda urgencia a un reforzamiento de los lazos de España con la OTAN. Esto hacía innecesario arriesgar una controversia dentro de la Alianza Atlántica que pondría en peligro su unidad, el mantenimiento de la cuál era un objetivo prioritario de la política británica. Ni siquiera el posible impacto liberalizador sobre el régimen de un acercamiento a Occidente justificaba «el riesgo para la integridad o efectividad de cualquier institución occidental»<sup>24</sup>. A esto había que añadir el temor de llevar el tema de Gibraltar al Consejo de la OTAN, especialmente en unos momentos en que la cuestión de Chipre ya creaba suficientes problemas a Gran Bretaña con dos miembros de la misma: Grecia y Turquía<sup>25</sup>.

Por tanto, aunque a mediados de los cincuenta Londres abandonaba en silencio la postura de desaprobación del régimen franquista y apoyaba su entrada en la ONU en 1955 y en la OEEC en 1958, continuaría siendo incapaz de apoyar la entrada de España en la OTAN, a pesar de las repetidas recomendaciones del embajador británico en Madrid y la creciente presión por parte de Estados Unidos. La oposición británica al ingreso de España en la Alianza continuaría hasta el cambio de régimen en ese país. La realidad era que, a pesar de las exageradas nociones del gobierno franquista sobre su importancia estratégica, España no dejaba de ser un asunto marginal en la apretada agenda de la política exterior británica. Para el *Foreign Office* las buenas relaciones con España no eran tan importantes como para compensar el esfuerzo de enfrentarse a una opinión pública y parlamentaria en gran parte anti-franquista y arriesgar más división en el Consejo del Atlántico Norte. Esto no evitó, sin embargo, que en 1959 se insinuara al Ministro de Exteriores español que el Reino Unido apoyaría a España en la OTAN dependiendo de una mejora de las condiciones en la frontera de Gibraltar.

22. TNA: PRO: FO371. 130343, RS 1071/20 «Spain and NATO», 2 September 1957; FO371. 130336, RS 10345/3, 8 October 1957. MARQUINA, *op. cit.*, pp. 640-645; PORTERO, F.: «La política de seguridad, 1975-1988», p. 476 en TUSELL, J.; AVILÉS, J. y PARDO, R. (Eds): *La política exterior de España en el siglo XX*. Madrid, 2000, pp. 473-510.

23. PARDO, R.: «La etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975», p. 350. TUSELL, AVILÉS, PARDO (Eds.), *op. cit.*, pp. 341-369.

24. TNA: PRO: FO371. 1521210, ZP 15/14/G, «Spain and the West», SC(60)38, March 1961.

25. TNA: PRO: FO371. 117873, RS 1071/19: Steel (UK Delegation to NATO) to Macmillan, 5 July 1955. LABARTA, *op. cit.*, pp.137-146.

La sugerencia no fue recogida por Castiella, que no estaba dispuesto a abandonar su mejor baza negociadora<sup>26</sup>.

En cualquier caso, esta sugerencia se producía después de una ligera mejoría en las relaciones hispano-británicas. Ésta había tenido lugar a partir de 1957 y estaba muy relacionada con la llegada de Fernando Castiella al Ministerio de Asuntos Exteriores. Aunque no se había vuelto a la situación previa a 1954 en la frontera de Gibraltar, se había reducido la tensión y se habían suavizado las restricciones a fin de permitir la visita oficial de Castiella al Reino Unido en julio de 1960, visita devuelta por Lord Home en mayo de 1961<sup>27</sup>. Este intercambio de visitas, el primero desde 1936, aunque no se vio libre de controversia, pareció marcar la total normalización de relaciones diplomáticas entre los dos países<sup>28</sup>. Esto era parte de la estrategia de Castiella hacia una mayor integración de España en Europa Occidental, una política que culminará con la petición de ingreso en la Comunidad Europea en 1962, y los intentos de renegociación de los Pactos con Estados Unidos de una manera más favorable a los intereses españoles<sup>29</sup>. Con este fin Castiella se embarcaría en un activo programa de mejora de las relaciones bilaterales con las principales potencias europeas, a fin de romper la exclusiva dependencia de Estados Unidos y alcanzar una mejor posición negociadora, y para 1959 las relaciones se habían normalizado hasta un punto importante con Francia y la República Federal Alemana, y en menor medida con el Gobierno Conservador de Macmillan en el Reino Unido. A esto no era ajeno que el Plan de Estabilización de 1959 iniciara una etapa de desarrollo económico e industrial que aumentaba en gran medida los atractivos de España como mercado para las exportaciones europeas en general y las británicas en particular.

De este desarrollo no están excluidas las Fuerzas Armadas, que pasan por un proceso de renovación y modernización que supone la posibilidad de importantes contratos para la industria de armamentos. Esto es especialmente interesante para Gran Bretaña, que ha visto disminuir sus exportaciones militares en los últimos años<sup>30</sup>. Así pues, entre 1960 y 1964 se produce un acercamiento hispano-británico que se traducirá, entre otras cosas, en un aumento de la cooperación militar entre ambos países, especialmente de sus Armadas, siguiendo el modelo de la cooperación hispano-norteamericana. Así, en diciembre de 1963 ya habían tenido

26. TNA: PRO: PREM11. 2817, RS 1053/7: «Conversation between the Secretary of State and the Spanish Foreign Minister», 3 September 1959.

27. TNA: PRO: PREM11. 3123: «Spanish Ambassador's interview with Minister of State on 13 November», 16 November 1959; «Spanish Ambassador's conversation with the Secretary of State», 1 February 1960; Lloyd to Macmillan, 1 February 1960; Lloyd to Mallet, 20 February 1960; Mallet to Lloyd, 27 February 1960. *624 Hansard Commons*, c. 1172, 31 May 1960.

28. LABARTA, *op. cit.*, pp. 186-190, 195-200.

29. PARDO, R.: «La etapa Castiella y el final del régimen»; PORTERO, F. & PARDO, R.: «España en busca de una aceptación sin restricciones y un papel más activo en el sistema internacional (1957-1975)», pp. 227-250 en *Historia de España Menéndez Pidal*, Vol. XLI (1). Madrid, 1996.

30. El valor de las exportaciones militares británicas descendió de 184 millones de libras en 1959 a 150 millones en 1961. TNA: PRO: CAB129. 109, C (62) 95: «Sale of Military Equipment Abroad», 20 June 1962.

lugar en el Estrecho de Gibraltar ejercicios conjuntos hispano-británicos, algo impensable unos pocos años antes<sup>31</sup>. En el mismo año, la Armada, como parte de su plan de reconstrucción naval, inicia negociaciones para la fabricación en España de cinco buques de diseño británico: cuatro fragatas Leander y una del tipo 82. La operación tendría un valor de once millones de libras, incluyendo los royalties y la fabricación de repuestos y para Gran Bretaña hubiera sido el pedido más importante conseguido en España desde el fin de la guerra, aparte de un buen punto de partida para situarse en la carrera por los contratos del reequipamiento de la Armada Española que tendría lugar en la década de los sesenta<sup>32</sup>. A esta aproximación entre ambos países no es ajeno el deseo de Castiella de reducir la excesiva dependencia militar española de los Estados Unidos como parte de su objetivo de conseguir un Acuerdo de Defensa más favorable cuando toque renegociar los Pactos de Madrid en 1968<sup>33</sup>.

Este breve «deshielo» hispano-británico terminaría abruptamente en 1964. A partir de ese momento, Castiella convertirá una vez más el Peñón en el principal pilar de la política exterior española, y junto con una habilidosa campaña diplomática en la ONU para internacionalizar el contencioso, iniciará una escalada de restricciones en las comunicaciones por tierra, mar y aire de Gibraltar que culminarán en 1969 con la interrupción de todas las comunicaciones entre el Peñón y la península, provocando una situación que no se verá corregida hasta quince años más tarde, ya con un gobierno democrático en España.

Este cambio de política, que supondrá un progresivo deterioro de relaciones entre los dos países, se atribuye generalmente a la decisión británica —provocada por el proceso de descolonización mundial— de dotar de autogobierno a Gibraltar, un movimiento que España interpretará como contrario al Tratado de Utrecht. Pero la situación se ve facilitada por los cambios en la estructura de la ONU provocados por el proceso de descolonización, lo cuál supone una oportunidad que la habilidad diplomática de Castiella sabe aprovechar. Sobre este tema, Gran Bretaña podía contar con poca simpatía por parte de su aliado los Estados Unidos e incluso de otros países europeos. Junto a esto, quizás igualmente importante sea el hecho de que para 1964 el gran proyecto político de Castiella de recuperar el prestigio internacional perdido ha fracasado. Su solicitud a la CEE está en el congelador, en gran parte debido al veto de De Gaulle al Reino Unido; y sus intentos de renegociar un acuerdo más equilibrado con los Estados Unidos han sido boicoteados por sus propios ministros de defensa<sup>34</sup>. Gibraltar es por tanto el único marco que le queda para justificar su gestión al frente del ministerio de exteriores. Aparte de esto, hay una circunstancia que no debe olvidarse: el cambio de gobierno que ese mismo año tiene lugar en Gran Bretaña, trayendo de vuelta al gobierno al partido laborista, bajo el liderazgo de Harold Wilson.

31. TNA: PRO: FO371. 174936, CS 1011/1: «Spain, Annual Review for 1963», 7 January 1964.

32. TNA: PRO: CAB148. 2, DO (64) 33: «Spanish Decision to build British warships», 27 April 1964.

33. PARDO, R.: «La etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975».

34. PARDO, R.: *op. cit.*

Aunque en líneas generales existe una clara continuidad en la política hacia España de los sucesivos gobiernos laboristas y conservadores, es obvio que las consideraciones ideológicas tienen mucho más peso con los primeros que con los segundos. Aunque existían importantes sectores de opinión, principalmente en las filas conservadoras, que favorecían la plena cooperación en materias de defensa con el anti-comunismo del régimen franquista, sus puntos de vista nunca alcanzaron la extensión de la campaña anti-franquista de la izquierda porque, como había sido el caso durante la Guerra Civil, nunca alcanzaron los mismos niveles de compromiso<sup>35</sup>. Para la opinión conservadora España era simplemente un aliado útil en la Guerra Fría, ni siquiera uno indispensable. El continuo ostracismo del régimen se consideraba como una concesión poco realista al sentimentalismo de la izquierda, pero más allá de esto había poca simpatía activa por el régimen franquista. Por tanto, la voz predominante en el contexto en que tenía que formarse la política hacia España era la de la izquierda y es lógico pensar que ésta tenía mucho más peso con una Administración laborista que con una conservadora. Por tanto, si bien el «fondo» de la política exterior británica hacia España venía marcado por los intereses nacionales y por tanto no variaba, las «formas» de la política podían diferir bastante de una Administración a otra. Quizás el mejor ejemplo de esto sea el contraste entre los gobiernos de Macmillan y Douglas-Home con el de su sucesor Harold Wilson<sup>36</sup>.

Lo cierto es que a ningún observador podía parecer que la personalidad de Wilson fuera la indicada para mejorar las relaciones con la España franquista. En 1959 un grupo de laboristas habían creado un Fondo de Defensa de los Demócratas Españoles (Spanish Democrats Defence Fund, SDDF) y relanzado el lobby anti-franco dentro del movimiento laborista. Aunque la causa antifranquista había perdido desde los cuarenta gran parte de su capacidad movilizadora, el SDDF había conseguido organizar protestas bien publicitadas contra la visita de Castilla en 1960 y liderado las protestas contra el caso Grimau en 1963<sup>37</sup>. Siguiendo en esta tónica, unas pocas semanas antes de las elecciones que le llevarían al poder, Harold Wilson había afirmado en los Comunes que España era un país fascista y que en consecuencia la política del gobierno británico hacia España debería ser la misma que hacia las dictaduras de la Europa del Este y Cuba: «Comercio sí. No usamos los boicots comerciales para subrayar nuestras diferencias políticas. Pero armas no»<sup>38</sup>.

35. BUCHANAN, T.: *Britain and the Spanish Civil War*. Cambridge, 1997. pp. 85-92.

36. En un curioso informe a la Dirección General de Política Exterior, el Marqués de Santa Cruz, embajador de España en Londres, hace un análisis de la historia de las relaciones hispano-británicas desde la Segunda Guerra Mundial basándose en los sentimientos de antipatía o simpatía hacia España de los diferentes dirigentes británicos y sus partidos políticos, con especial referencia a los gobiernos de Wilson de 1964 a 1970. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE): R. 13431, Exp. 11: «Respuesta Orden Circular n. 183 «Estudio s/ la postura de los partidos políticos europeos hacia España», Marqués de Santa Cruz (Londres), 14 de Mayo de 1971.

37. BUCHANAN, T.: «Receding Triumph: British Opposition to the Franco Regime, 1945-1959», en *Twentieth Century British History*, Vol. 12, n.2. 2001. pp. 163-184. ORTUÑO, P.: *European Socialists and Spain: The transition to democracy 1959-1977*. Basingstoke, 2002. pp. 71-88.

38. 696 *Hansard Commons*. cc. 1396-1412, 17 June 1964.

Una de las consecuencias aparentes de esta afirmación del líder laborista sería la cancelación por parte española de las negociaciones para la compra de las fragatas *Leander*, lo cual pondría un final efectivo a los intentos británicos de cooperar en el reequipamiento de las Fuerzas Armadas españolas. A falta de acceso a los archivos de la Armada, es difícil saber si el exabrupto de Wilson fue la única causa de la cancelación del pedido, o si como los laboristas defenderían durante la campaña electoral, las razones fueron puramente económicas. De cualquier manera, los españoles no olvidarían fácilmente las palabras de Wilson. En noviembre de 1964, tras las elecciones generales y con Harold Wilson ya en el gobierno, Castiella diría al embajador Labouchère que el gobierno español se sentía profundamente insultado por los comentarios que habían llevado a la cancelación del pedido de las fragatas y por la cancelación por parte británica de SPANEX, el ejercicio naval conjunto que debía celebrarse unos meses más tarde. El embajador Labouchère informaba que el gobierno español había llegado a la conclusión de que la cooperación con España ya no era deseada por el Gobierno británico. España por tanto pretendía endurecer su política, lo cual afectaría al bienestar de los gibraltareños<sup>39</sup>. El mismo sentimiento sería repetido cuatro años más tarde, en 1968, por el embajador español en Londres tras el fracaso de las conversaciones sobre Gibraltar, lamentando ante el *Foreign Office* que

el Gobierno británico no hubiera entablado amistad con el gobierno español hace algunos años, antes de que el resto del mundo comenzara a hacerlo. En esos días de aislamiento todo habría sido posible y el problema de Gibraltar habría sido resuelto fácilmente<sup>40</sup>.

Así pues, a partir de 1964 la situación se deterioró progresivamente, tanto para los gibraltareños como para las relaciones hispano-británicas. Desde el punto de vista militar se alcanzaron niveles de tensión desconocidos hasta entonces, especialmente en 1967, con el establecimiento de la zona prohibida en el espacio aéreo de Gibraltar, y una serie de incidentes entre la Armada y los navíos de la Royal Navy en las aguas de la Bahía<sup>41</sup>. Esto era especialmente de lamentar porque significaba abandonar el prometedor intento de cooperación de defensa entre las dos armadas que había tenido lugar a principios de los sesenta, aunque según fuentes británicas éste se había debido más a una iniciativa privada de las autoridades navales de Cádiz con la Royal Navy que a cualquier política gubernamental<sup>42</sup>. Una vez más, la falta de acceso a la documentación española no nos permite comprobar hasta qué punto estos contactos estaban instigados o no por Madrid.

39. TNA: PRO: FO371. 174943, CS 1051/21: «Anglo-Spanish Relations (Interview with Señor Castiella)», 20 November 1964.

40. TNA: PRO: FCO9. 432: «Conversation with the Spanish Ambassador», 17 April 1968.

41. SEPÚLVEDA; I.: *op. cit.* pp. 290-309.

42. TNA: PRO: DEFE25. 291: Nairne (Ministry of Defence) to Brimelow (FCO), 16 February 1972.

En cualquier caso, es importante recordar que a pesar de los altos grados de tensión alcanzados en el conflicto, los británicos nunca percibirán una amenaza real a la seguridad nacional en la cuestión de Gibraltar. Ya en 1965 el embajador británico afirmaba: «Estoy prácticamente seguro de que la amenaza militar puede desecharse y que es en el frente económico y en el de la moral gibraltareña que tendremos que lidiar esta guerra fría»<sup>43</sup>. Esta convicción sería confirmada repetidamente de 1965 a 1972 por los informes de la Junta de Estado Mayor sobre posibles amenazas militares a Gibraltar<sup>44</sup>. Incluso en 1968, tras el establecimiento de la zona prohibida y el anuncio del referéndum, aunque se tomó la precaución de reforzar la guarnición de Gibraltar los informes de inteligencia insistían en que el riesgo de un enfrentamiento con España era mínimo. Años más tarde, en enero de 1972, la Junta de Estado Mayor llegaba a la conclusión de que, aunque los españoles mantenían suficientes fuerzas en el entorno de Gibraltar para tomar el Peñón con un golpe de mano si así lo deseaban, según las evaluaciones de inteligencia la probabilidad de un ataque español era remota, y en caso de que fuera a tener lugar, sería casi seguro precedido por un período de creciente tensión política, lo cual de momento no parecía probable<sup>45</sup>.

Por otro lado, si las relaciones políticas y de defensa se vieron profundamente afectadas por la cuestión de Gibraltar, no ocurrió lo mismo con las económicas. Ni siquiera en el período 1968-1969, cuando la tensión política alcanzó su punto máximo, llegaría la disputa de Gibraltar a afectar el comercio bilateral entre los dos países. Tampoco el importante flujo de turistas británicos hacia España se vio interrumpido<sup>46</sup>. Para la situación de los gibraltareños, estos datos se convirtieron en un arma de doble filo, pues el *Foreign & Commonwealth Office* se encontraba sin instrumentos para responder a las restricciones españolas. En los muchos estudios sobre posibles medidas de represalia que se hicieron a lo largo de los años (la mayoría aún cerrados a los investigadores), la conclusión era siempre la misma: el boicot económico sería más dañino para el Reino Unido y Gibraltar que para España<sup>47</sup>. La única excepción parecía ser la venta de equipo militar, suspendida desde 1965<sup>48</sup>, y cuya prohibición contaba además con el respaldo de la opinión pública británica<sup>49</sup>.

43. TNA: PRO: FO185. 1778, 1046/15/65/G, Labouchère (Madrid) to Dodson (FO), 15 January 1965.

44. Véase por ejemplo TNA: PRO: FCO9. 1453, Secondé to Russell, 19 March 1971.

45. TNA: PRO: DEFE25, 291: «Gibraltar», January 1972.

46. En 1967 las exportaciones británicas a España superaron por primera vez el umbral de los 100 millones de libras esterlinas, mientras que las exportaciones españolas al Reino Unido alcanzaron los 92 millones. En el mismo año un millón de turistas británicos visitaron España, más que cualquier otro país. TNA: PRO: FCO9. 432: «Anglo-Spanish Relations», 31 July 1968.

47. Véase por ejemplo TNA: PRO: CAB148. 79, OPDO (G) (67) 3<sup>rd</sup>: «Possible Retaliatory Measures against Spain», 22 May 1967; CAB148. 30, OPD (67) 27<sup>th</sup>: «Gibraltar. Retaliation against Spain», 17 July 1967; CAB148. 91, OPD (69) 11<sup>th</sup>, «Gibraltar: Retaliation against Spain», 2 July 1969.

48. El 29 de abril de 1965, en respuesta a una pregunta, Harold Wilson declaró en el Parlamento que no se venderían armas a España hasta que ésta cambiara su actitud hacia Gibraltar. *710 Hansard Commons*, Oral Answers (Prime Minister), 29 April 1965.

49. Según una encuesta de septiembre de 1973 el 53% de la opinión británica consideraba que no debería venderse equipo militar a España, especialmente cazas o bombarderos. *The Gallup International Public Opinion Polls: Great Britain 1937-1975*. New York, 1976. p. 1275.

Finalmente, en 1969 el gobierno español cortaba toda comunicación directa con Gibraltar. La medida, lejos de conseguir su objetivo, favorecería el desarrollo de una identidad gibraltareña radicalmente opuesta a la identificación con España. La política de Castiella había además forzado al Gobierno británico a un compromiso formal con los gibraltareños en el Preámbulo de la Constitución: Gran Bretaña no realizaría cambios en el estatus de la Colonia sin su consentimiento. Con el cierre de la Verja, Castiella había jugado su última carta y había perdido. El fracaso de su gran proyecto de política exterior, junto con sus problemas con Estados Unidos, causarían su salida del gobierno en el otoño de 1969<sup>50</sup>. Irónicamente, su política había funcionado como una espada de doble filo. Una brillante campaña diplomática en la ONU junto con la presión sobre el Peñón habían finalmente forzado a los británicos a la mesa de negociación por primera vez en 1966. Pero también les había llevado a convertirse en prisioneros de una promesa hacia los gibraltareños en la constitución de 1969. Más aún, la presión animó el sentimiento de fortaleza de Gibraltar, que con el tiempo se convertiría en uno de los principales obstáculos a una solución del problema.

Bajo el sucesor de Castiella, el tecnócrata López Bravo, se iniciaría el «nuevo clima», una nueva fase en las relaciones hispano-británicas que giraría en torno al proceso de «pensar juntos», es decir, una serie de reuniones bilaterales en que cada parte presentaría sus propuestas para solucionar el conflicto. Aunque el nuevo clima apenas tuvo consecuencias para los *llanitos*, ya que la Verja siguió cerrada, durante los cuatro años siguientes las relaciones hispano-británicas mejoraron perceptiblemente. A esto contribuyó el regreso de los conservadores en 1970, con Sir Alec Douglas-Home de vuelta en la cartera de Exteriores, ya que el nuevo gobierno dirigido por Edward Heath tenía una actitud más pragmática que su predecesor, tanto hacia la dictadura como hacia el problema de Gibraltar. Una de las consecuencias del nuevo clima sería la reanudación de ejercicios navales conjuntos con España a partir de 1971, y los intentos de recuperar la cooperación militar entre los dos países, incluyendo la venta de armamentos que Harold Wilson había suspendido en 1965. Esto último era particularmente interesante para los británicos, ya que el gobierno español acababa de aprobar un presupuesto de 116 millones de libras al año durante siete años para modernizar sus fuerzas armadas<sup>51</sup>.

Por otro lado, la situación internacional y las prioridades británicas habían cambiado. En 1967 Harold Wilson había efectuado la retirada del este de Suez, reduciendo así los compromisos militares británicos y renunciando a ser una potencia global<sup>52</sup>. Esto hacía más fácil para el gobierno de Heath concentrarse en lo que sería su objetivo principal: el ingreso del Reino Unido en la CEE, ahora

50. SEPÚLVEDA, I.: *op. cit.* pp. 309-312; PARDO, R.: *op. cit.* pp. 360-361.

51. TNA: PRO: FCO9. 1460, «Brief for the Defence and Overseas Policy Committee: Sale of Arms to Spain», 13 July 1971.

52. PICKERING, J.: *Britain's Withdrawal from East of Suez: The Politics of Retrenchment*. Basingstoke, 1998. DOCKRILL, S.: *Britain's Retreat from East of Suez: The Choice between Europe and the World?* Basingstoke, 2002.

posible tras la desaparición del veto de De Gaulle, que había salido del gobierno en 1968. Esto convertía a Gran Bretaña en un potencial aliado para las pretensiones españolas en la misma organización, y le daba una posible nueva baza con que negociar con el gobierno español.

El gobierno Heath tenía por tanto esperanzas de lograr una normalización de la cuestión de Gibraltar. Para ello contaba con la ayuda de su embajador en Madrid, Sir John Russell, quien, cómo Ivo Mallet quince años antes, se dedicó con entusiasmo a la mejora de las relaciones hispano-británicas. En un largo despacho del 18 de febrero de 1971 Russell presentaba a Douglas-Home sus puntos de vista sobre la cuestión española: los dos impedimentos para una mejora real de las relaciones entre ambos países eran Franco y Gibraltar. Puesto que la «solución biológica» cuidaría del primero, la cuestión a considerar era cómo tratar el segundo. La cuestión se resumía en dos palabras: «para los españoles Gibraltar es territorio, para nosotros es gente»<sup>53</sup>. Russell consideraba (en desacuerdo con sus Jefes de Estado Mayor) que Gibraltar ya no tenía valor estratégico para Gran Bretaña y que económicamente se había convertido en una carga para los contribuyentes británicos. Pero la situación contenía elementos tanto emocionales como políticos. En su opinión

[...] la actitud española no es básicamente poco razonable. Es natural que los españoles quieran recobrar este pedazo de su suelo y librarse por fin de la presencia en su suelo metropolitano de una colonia militar extranjera. (...) Por lo que respecta a nuestra propia actitud, considero que está compuesta de tres diferentes elementos: nuestra profesada paternalista preocupación por el batiburrillo de la población del Peñón, el disgusto histórico por España y una crepuscular nostalgia por este último vestigio de un imperio hace tiempo desvanecido<sup>54</sup>.

Gran Bretaña debía educar al pueblo de Gibraltar en la realidad de su situación y no alentar su complejo de fortaleza mediante apoyo político, concesión de ayudas u otras medidas. España ocupaba una importante posición estratégica en el flanco débil de la OTAN y debía desempeñar a su tiempo un papel en los planes británicos para contener la amenaza naval soviética:

Estamos lo bastante lejos de las pasiones de la Guerra Civil para poder tener un punto de vista objetivo de España como elemento en la nueva Europa. Esto era difícil para un gobierno laborista, pero para un gobierno conservador lo es claramente menos<sup>55</sup>.

Por tanto, Gran Bretaña debía actuar efectivamente en dos frentes opuestos, pero simultáneos: por un lado persuadir a los españoles de la necesidad de suavizar

53. TNA: PRO: FCO49. 334, Despatch 4/1: Russell to Douglas-Home, «Gibraltar: The view from Madrid», 18 February 1971.

54. *Ibidem*.

55. *Ibidem*.

el bloqueo al Peñón, por otro, convencer al pueblo de Gibraltar de que simplemente tenían que llegar a un acuerdo con España<sup>56</sup>.

Ni el Gobernador de Gibraltar ni el *Foreign & Commonwealth Office* recibieron con entusiasmo las propuestas de Russell, conscientes de las dificultades políticas que éstas entrañaban. Pero lo que sí estaba claro era que para una Gran Bretaña como la de Heath, que por fin había renunciado a ser una potencia global y asumido su papel como potencia europea, el problema de Gibraltar había cambiado de dimensión para quedar prácticamente reducido al compromiso adquirido con la población de la colonia en la Constitución de 1969. Los gibraltareños ahora eran considerados parte del problema, no simplemente las víctimas del mismo, lo cuál limitaba aún más el margen de maniobra de los británicos. No es extraño por tanto detectar cierta frustración por parte de los funcionarios del *FCO* en la descripción de la reunión interdepartamental sobre Gibraltar en 1971:

La reunión empezó con mucha charla filosófica sobre lo que podría hacerse por Gibraltar. Y la conclusión, no sin sorpresa, fue que estábamos atascados y virtualmente no podíamos hacer nada<sup>57</sup>.

Una vez más, la única salida parecía ser intentar dejar de lado la cuestión de Gibraltar e intentar mejorar gradualmente las relaciones hispano-británicas. Naturalmente, no era fácil que los españoles estuvieran de acuerdo con esta solución<sup>58</sup>.

Por otro lado, desde el punto de vista militar, Gibraltar sigue siendo una base esencial para el Reino Unido, pero únicamente en el contexto de que sigue siendo esencial para la OTAN controlar el Estrecho, especialmente en un momento en que la Unión Soviética ha aumentado su presencia en el Mediterráneo. El interés británico es por tanto seguir asegurándose el libre uso y acceso a las instalaciones militares de Gibraltar, independientemente del resultado de las negociaciones con España<sup>59</sup>. En teoría, esto podría ser posible incluso con un cambio de soberanía sobre la Colonia, más aún si España acababa siendo miembro de la Organización Atlántica, como pretendían los Estados Unidos.

Por tanto, en 1972 el *FCO* empieza a discutir abiertamente en documentos internos la cuestión de la soberanía, algo impensable veinte o incluso diez años antes. En cualquier caso, en un importante memorándum de julio de 1972, el *FCO* presentaba al *Cabinet Defence Overseas Policy Committee* (el comité del Consejo de Ministros encargado de las políticas exterior y de defensa) una serie de posibles soluciones basadas en una transferencia de soberanía «simbólica» a España, que en la práctica mantuviera tanto el estatus de los gibraltareños como la jurisdicción británica sobre la colonia. Entre las posibles opciones barajadas se

56. *Ibidem*.

57. TNA: PRO: FCO9. 1453, R. L. Secondé (SED) to Sir John Russell (Madrid), 19 March 1971.

58. *Ibidem*.

59. TNA: PRO: DEFE5. 193. 17, COS 64/72, «The Strategic Importance of Gibraltar to the UK», 5 June 1972.

encontraban un acuerdo similar al de Hong Kong, con un largo contrato de arrendamiento (entre 100 o 1000 años), un condominio parecido al de Andorra o una transferencia formal de soberanía a España que retrasara la transferencia de jurisdicción y poder real hasta que el pueblo gibraltareño así lo deseara. Cualquiera que fuera la solución adoptada, ésta debería satisfacer al menos los siguientes criterios: i) debía ser aceptable tanto al pueblo de Gibraltar como al Parlamento británico; ii) el Reino Unido retendría total responsabilidad por las relaciones exteriores de Gibraltar, especialmente mientras España permaneciera fuera de la Comunidad Europea; iii) las implicaciones para la jurisdicción sobre las aguas territoriales de Gibraltar y el espacio aéreo tendrían que ser aceptables al Reino Unido; iv) los intereses defensivos británicos y de la OTAN en Gibraltar deberían ser asegurados; y v) todo el actual territorio de Gibraltar debería tratarse como una sola unidad, lo cual significaba resistir los intentos españoles de diferenciar entre el Peñón y el terreno neutral, sobre el cuál el título legal británico no estaba muy claro<sup>60</sup>. Naturalmente, el *FCO* sabía que era altamente improbable que España aceptara estas condiciones, y era perfectamente consciente de que serían completamente inaceptables para los gibraltareños, como éstos dejarían claro unas semanas más tarde<sup>61</sup>. Las propuestas por tanto nunca fueron presentadas, pero de lo que se trataba en el fondo era de mantener a toda costa a los españoles en la mesa de negociaciones, con el fin de evitar más restricciones contra el Peñón, y al mismo tiempo tratar de desviar su atención de Gibraltar, ofreciéndoles cooperación en otros ámbitos de las relaciones hispano-británicas cómo podían ser defensa o el Mercado Común.

El problema de esta política era que los objetivos de López Bravo en este sentido eran completamente opuestos a los de Douglas-Home. Si para los británicos la normalización de las relaciones bilaterales tenía como principal objeto el «arrinconar» nuevamente el conflicto sobre Gibraltar y mantener el «statu quo», para los españoles esta normalización se entendía como la creación de un entorno favorable para alcanzar de una vez por todas una solución que respondiera a sus reivindicaciones, y en gran medida estaba supeditada a dicha solución. Así, por ejemplo, en 1972 López Bravo informaba a Douglas-Home de que, ante la falta de un acuerdo sobre Gibraltar, el gobierno español no estaba dispuesto a comprometerse a pedidos importantes para el reequipamiento de la marina española en Gran Bretaña<sup>62</sup>.

En abril de 1973, a pocas semanas de la reunión final de López Bravo con su homólogo en Londres, Sir John Russell expresa su pesimismo sobre la posibilidad

60. TNA: PRO: CAB148. 122, DOP (72) 33, «Anglo-Spanish Relations and Gibraltar», 4 July 1972; DEFE25. 291, DOP (72) 33; «Brief for the Secretary of State of Defence on Anglo-Spanish Relations and Gibraltar»; 10 July 1972; CAB148. 121, DOP (72) 13<sup>th</sup>: «Anglo-Spanish Relations and Gibraltar», 12 July 1972.

61. TNA: PRO: FCO9. 1657, 3/32: Russell (Madrid) to Wiggan, «Gibraltar: A Commercial Solution?»; 16 November 1972; MA/0166, Sir Varyl Begg (Gibraltar) to Wiggan: «Gibraltar: A Commercial Solution?»; 27 November 1972.

62. TNA: PRO: CAB128. 50, 39 CM (72) 38<sup>th</sup>, 27 July 1972.

de acuerdo, puesto que la opinión gibraltareña no ha cambiado en lo más mínimo y para los españoles la cuestión de la soberanía sigue siendo la base de cualquier diálogo. Gran Bretaña había accedido a seguir el juego de López Bravo en su «pensar juntos» a fin de suavizar las relaciones hispano-británicas, que habían mejorado notablemente. Pero ninguna de las dos partes tenía ya nada nuevo que ofrecer. En su opinión, a largo plazo el problema de Gibraltar no sería resuelto en una confrontación bilateral, sino que habría que esperar a que la nueva Europa diluyera su anacronismo<sup>63</sup>. Por tanto, el objetivo británico en la reunión con López Bravo no es «resolver» la cuestión de Gibraltar, sino intentar proteger las mejoras que han tenido lugar en las relaciones hispano-británicas en los últimos años, tanto por su propio interés como por mantener una línea abierta hacia una solución a largo plazo. La reciente entrada del Reino Unido en la CEE otorga además una nueva baza negociadora a los británicos, pues les da la posibilidad de sugerir que una reorientación de la actitud española hacia el problema de Gibraltar (es decir, hacia las restricciones en la frontera) podría no solo aumentar las oportunidades de una solución para el Peñón, sino disminuir el riesgo de que este problema se convierta en un obstáculo a las aspiraciones europeas de España<sup>64</sup>.

Las conversaciones que tienen lugar en Londres en mayo de 1973 terminarán con cualquier duda sobre el fracaso del proyecto de López Bravo de conseguir arrastrar a los británicos a una negociación sustancial sobre la cuestión de Gibraltar. Sus entrevistas con el Primer Ministro, Edward Heath, y el *Foreign Secretary*, Alec Douglas-Home, son otros tantos desencuentros: los británicos insisten en la imposibilidad de ignorar la opinión gibraltareña y piden a España que regrese a la situación de 1950 a fin de recuperar la confianza de ésta. En su opinión, a partir de ahora el verdadero problema es entre Gibraltar y España. Por su parte, López Bravo seguirá insistiendo en la santidad del Tratado de Utrecht y reprochará al gobierno británico no haber intentado nunca influir en la opinión gibraltareña en favor de la retrocesión de soberanía a España, pues es responsabilidad británica conseguir que los gibraltareños acepten las propuestas españolas. La conversación se hace bastante tensa, y ante las amenazas españolas de hostilidad en la frontera, Douglas-Home recuerda que el Reino Unido podría ser muy hostil respecto a las ambiciones españolas en Europa. Por su parte, López Bravo rechaza las propuestas de colaboración en la defensa de Gibraltar alegando que éstas representarían una reafirmación de la soberanía británica<sup>65</sup>.

El fracaso del «pensar juntos», unido a su frágil posición en el gobierno, provocó la salida de López Bravo del Ministerio de Exteriores poco después. Terminaba

63. TNA: PRO: FCO9. 1657, WSS133/548/2, Sir John Russell (Madrid) to the Permanent Und.-Sec. (Denis Greenhill), 4 April 1973.

64. TNA: PRO: PREM15. 1940, «Briefs on the visit to London by the Spanish Foreign Minister 8-10 May 1973», 3 May 1973.

65. TNA: PRO: PREM15. 1580: «Record of Conversation between Edward Heath and the Spanish Foreign Minister», 8 May 1973; PREM15. 1940: «Record of Conversation between the FCO Secretary and the Spanish Foreign Minister», 8-9 May 1973.

así una etapa en las que las relaciones hispano-británicas estuvieron más cerca que nunca de la normalización, y en la que el *Foreign Office* empezaba a percibir a los gibraltareños como más parte del problema que de la solución. A partir de este momento se inicia una nueva etapa de desencuentro entre los dos países, marcada esta vez por la crisis del final del régimen franquista en España y el regreso de Harold Wilson y los laboristas al poder en 1974. La normalización de las relaciones hispano-británicas tendrá que esperar a la llegada de la democracia a España.