

EL FACTOR INTERNACIONAL EN LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA: LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO INTERNACIONAL Y EL PAPEL DE LAS POTENCIAS CENTRALES¹

The International Factor in the Spanish Transition: The Influence of International Context and the Role of the Central Powers

Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES
Universidad Complutense de Madrid

Fecha de aceptación definitiva: junio 2005

RESUMEN: La transición española hacia la democracia ha sido objeto de numerosos estudios; sin embargo, en la mayoría de los casos la transición se ha analizado desde el punto de vista interno o de los protagonistas nacionales. En nuestra investigación analizamos, por el contrario, la influencia del factor internacional en ese proceso de transición. Entendemos el factor internacional desde dos perspectivas: la incidencia de este factor hacia el interior, es decir, la influencia del contexto internacional y sus actores; por otro lado, hacia el exterior, es decir, cómo se produce también una transición en el proceso de formulación, decisión y ejecución de la política exterior del autoritarismo a la democracia. Se presenta en este trabajo unos primeros resultados de la investigación sobre la influencia del contexto internacional, planteando una propuesta teórico-metodológica que se aplica al caso español. Por último, nos centramos más concretamente en la intervención de Francia, Alemania y Estados Unidos, como potencias centrales en esa influencia internacional.

1. Este trabajo forma parte de la investigación que actualmente estoy dirigiendo y realizando en la Universidad Complutense, financiada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, Proyecto BHA 2002-01909.

Palabras clave: Transición Española, Contexto Internacional, Francia, Alemania, Estados Unidos

ABSTRACT: The Spanish Transition to democracy has been the aim of many studies, but the majority of the cases the transition has been analysed from the inside point of view or from the perspective of national actors. In our reserach we study, on the other hand, the International Factor in this process of transition. We consider the International Factor from two perspectives: on the one hand, the impact of this factor toward the domestic affairs, the influence of International Context and its actors; and, on the other hand, toward outside, the way of transition in the process of formulation, decision and execution of the foreign policy from authoritarianism to democracy. We show in this work a first results of the research about the influence of the International Context and set out a theoretical and methodological proposal, that we test in the Spanish case. Finally, we study specifically the intervention of France, Germany and the United States of America as central powers in this international influence.

Keywords: Spanish Transition, International Context, France, Germany, United States of America

En 1973 M. Virally en una obra clásica *L'Etat face à l'Organisation Mondiale*, escribía que «probablemente no existen ya sectores de actividad pública susceptibles de ser tratados aisladamente, en un marco puramente nacional, sin tener en cuenta las repercusiones que las decisiones adoptadas puedan producir más allá de las fronteras, los factores exteriores que ejercen influencia en el plano nacional, o los acuerdos internacionales asumidos o a adoptar. En pocas palabras existe una dimensión internacional de casi todos los problemas internos»². Bastantes años después, en 1992, J. B. Duroselle escribía en *Todo Imperio perecerá* que

todo asunto de relaciones internacionales comprende un elemento interno en que los medios son conocidos, y un elemento aleatorio, la reacción en el extranjero. Ninguna teoría de las relaciones internacionales es posible si no se determinan las combinaciones, infinitamente variadas, entre la jerarquía y lo aleatorio³.

Uno y otro texto, entre los diversos que podríamos haber citado, nos indican algo que parece obvio pero que en muchas ocasiones hay que volver a mencionar: al analizar la historia de un Estado, sea el que fuere, no sólo debemos atender a la realidad interna del mismo, a sus hombres y problemas, sino que a su vez debemos inscribir esa realidad nacional en el entorno, en el contexto internacional en el que se inserta. No hay ya una política interior y una política exterior,

2. VIRALLY, M.: *L'Etat face à l'Organisation Mondiale*. Ginebra, 1973, p. 6.

3. DUROSELLE, J. B.: *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: FCE, 1998 p. 55.

hay *una política global del Estado*. Y no es que esta realidad que parece elemental se identifique hoy con ese proceso que venimos en denominar como *Globalización*, definido por Ulrick Beck, uno de sus mejores teóricos, como los

procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios,

sino que ya autores como Wallerstein aplican estos procesos desde la Edad Moderna a nuestros días.

De una u otra forma, estas argumentaciones nos vienen a decir que el Estado y la política exterior que éste desarrolla, operan en un determinado escenario, diferente al de la política interior: el escenario internacional. Un escenario que adquiere la categoría de *internacional* en tanto en cuanto se desarrollan en él un amplio conjunto de relaciones entre Estados o entre éstos y las organizaciones internacionales o cualquier otro actor que tenga un estatus jurídico reconocido por el Derecho Internacional. Pero en el que también se asienta con fuerza el concepto de *transnacionalidad*, en tanto en cuanto se desarrollan en este escenario toda una serie de fenómenos o procesos a través de las fronteras del Estado, a través de las normas del Derecho Internacional y a pesar de las convenciones diplomáticas (religiones, terrorismo, flujos informativos, ideologías, etc.)⁴.

Esta realidad compartida por muchos estudiosos se puede aplicar a un Estado concreto y a un momento o etapa determinada en su devenir histórico. En el caso español, la investigación que estamos desarrollando desde hace varios años sobre la transición española hacia la democracia, nos conducía a una pregunta casi constante: ¿qué papel había jugado el *factor internacional*, en ese proceso político de tanta trascendencia y hoy sometido a revisión histórica?

Tal y como entendemos en nuestra investigación, el *factor internacional* en el proceso de transición española, nos referimos a dos ámbitos de análisis interrelacionados entre sí y enmarcados en el contexto internacional preciso en el que se produce el final de la dictadura y el inicio de la democracia. Por un lado, la incidencia del factor internacional hacia el interior, o lo que es lo mismo, la influencia del sistema internacional, sus actores y los procesos de cooperación y conflicto en España durante la transición y, por otra parte, la incidencia del factor internacional hacia el exterior, o lo que es igual, cómo se produce una transición en los procesos de formulación, decisión y ejecución de la política exterior desde el autoritarismo, en tanto en cuanto ésta es el principal nexo de unión entre el estado y el entorno exterior, y necesita someterse a un proceso de democratización general.

4. Algunas obras generales sobre el sistema internacional pueden citarse como las de BARBE, E.: *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 1995; BEITZ, Ch. R.: *Political Theory and International Relations*, Princeton: P.U.P. 1979; BRAILLARD, Ph.: *Theorie des systemes et relations internationales*, Bruselas: Emie Bruylant, 1977; ROCHE, J. J.: *Le systeme international contemporain*, Paris, Montchrestien, 1992.

Como ya hemos indicado en otras ocasiones, la incidencia del factor internacional en ambos sentidos, ha sido muy desatendida por los numerosos estudios españoles y extranjeros que se han ocupado de la transición española, por razones varias que han sido también apuntadas creemos que con suficiente detalle en otros trabajos. De igual modo, ya hemos abordado en esas mismas aportaciones, cómo, cuándo y de qué manera se manifiesta la *transición en política exterior*, desde el autoritarismo a la democratización plena de nuestra acción exterior. No obstante, aún no habíamos podido analizar con detalle la incidencia del factor internacional hacia el interior, o lo que es lo mismo, cómo influyó el contexto internacional en la transición hacia la democracia en España⁵.

EL SISTEMA INTERNACIONAL Y LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN: LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO INTERNACIONAL

La transición española hacia la democracia, se inscribe en términos históricos en la denominada *Historia del Mundo Actual* y en términos politológicos e internacionalistas, en el *sistema bipolar, propio de la Guerra Fría*, imperante entre 1945 y 1991.

En este contexto, la confrontación estratégica-militar irá unida a la dialéctica política entre dos sistemas políticos excluyentes: el sistema democrático y el sistema socialista. Cuantos más Estados integraran uno u otro sistema, más fortaleza, más fuerza dispondrían las superpotencias y los bloques creadas por ellas en el sistema internacional.

Como nos indica el politólogo David Held⁶, la década y media que siguió a la Segunda Guerra Mundial fue un

periodo de consenso, fe en la autoridad y legitimidad. La larga guerra parecía haber generado una corriente de promesa y esperanza en una nueva era caracterizada por cambios progresivos en la relación entre estado y sociedad.

La democracia se asentaba en una parte importante del mundo; se respetaba el orden constitucional al mismo tiempo que se mantenían políticas de interés nacional o público. Así lo han ido analizando, desde la perspectiva de la democratización de los Estados, Robert A. Dahl, T. Vanhanen, T. R. Gurr, K. Jagers, W. H. Moore y A. R. Dankwart, entre otros⁷. Hasta los años sesenta, Estados como

5. Sobre estos temas pueden consultarse: PEREIRA, J. C.: «Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española», en *Ayer*, 42 (2001), pp. 97-123; PEREIRA, J. C.: «La Constitución española y la política exterior: del autoritarismo a la democratización de la política exterior», en *Colección Escuela Diplomática*, 18 (2004), 83-103 y PEREIRA, J. C. (Coord.): *La política exterior de España (1800-2003)*, especialmente capítulos 27 y 28, Barcelona: Ariel, 2003.

6. HELD, D.: *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 2002. p. 265 y ss.

7. Cfr. DAHL, R. A.: *La democracia y sus críticos*. B. Aires: Paidós, 1991; VANAHANEN, T.: *The Emergence of Democracy. A Comparative Study of 119 States, 1850-1979*, Helsinki: Commentationes Scientiarum Socialium, vol. 24, 1984; GURR, T. R.-JAGGERS, K.-MOORE, W. H.: «The transformations of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy and State Power Since 1800», en *Studies in*

Austria, Finlandia, Italia, Japón, Israel, Costa Rica, Colombia o Jamaica, se incorporan al «mundo democrático», en palabras de A. Lijphart⁸. Ello coincide con la denominada «segunda ola democrática» de Huntington que se inicia en 1943 y terminaría en 1962⁹. Desde 1973, se inicia la «tercera ola», en la que 30 Estados se convertirán en «nuevas democracias», entre los que están España, Portugal y Grecia. De esta forma, se extiende entre los politólogos y académicos los conceptos de *olas* o *ciclos democráticos*, que se extienden por la sociedad internacional y que se inician o desarrollan en varios continentes en un sistema internacional determinado. Esta situación nos condujo a la formulación de una sencilla cuestión: ¿puede influir el contexto internacional en los procesos de transición hacia la democracia?

A priori, podemos afirmar que no puede ser casualidad que un amplio conjunto de Estados con regímenes autoritarios o no democráticos, en un periodo de tiempo concreto, se transformen en democracias o, por lo menos, en Estados liberales y antiautoritarios, por mucho que exista una élite reformista y las estructuras sociales y económicas —las «precondiciones»—, favorezcan el cambio.

Los primeros estudiosos sobre los procesos de transición en el mundo, sin embargo, consideraron que no existía relación entre el contexto internacional y los procesos de transición, señalando que el cambio de régimen político era un asunto interno «par excellence». Así, en la pionera obra de O'Donnell, Schmitter y Whitehead del año 1986, se afirmaba con rotundidad y de forma general que se consideraba fútil investigar la influencia del contexto internacional de los procesos de transición, considerando que éstos debían atender en exclusividad a los actores y factores de carácter interno. No obstante, al realizar una lectura atenta del conjunto de esta obra de referencia, observamos que no todos los autores que en ella participaban coincidían plenamente con estas afirmaciones¹⁰.

Es el caso del propio Laurence Whitehead que dedica uno de los capítulos a los «Aspectos internacionales de la democratización» o de Alfred Stepan que en su capítulo sobre los «Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos», nos dice que debe atender a aquellos casos en que un proceso de redemocratización se ha hecho bien impuesto o bien controlado desde el exterior¹¹.

Hubo que esperar a que se produjeran las denominadas «revoluciones» en la Europa Central y del Este desde 1989, para que se abriera una nueva y definitiva etapa en el estudio de la relación entre contexto internacional/dimensión internacional y procesos de transición.

Comparative Development, 25 (primavera 1990), pp. 88-95; DANKWART, A. R.: «Democracy: A Global Revolution?», en *Foreign Affairs*, 69 (otoño 1990), pp. 75-76.

8. LIJPHART, A.: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel, 2000, Capítulo 4.

9. HUNTINGTON, S.: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.

10. O'DONNELL, G.-SCHMITTER, P.-WHITEHEAD, L. (Comps.): *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona: Paidós, 1989.

11. *Ibid.* vol. 3.

Era impensable, como hemos apuntado con anterioridad, que todas esas revoluciones seguidas de procesos de transición, se hubieran podido producir sin la actitud «benevolente» de la URSS, o por la intervención de Estados como Alemania o EEUU, o por el contagio de otras revoluciones, o por el deseo de «retornar a Europa», etc. De tal modo que comenzó a desarrollarse un creciente número de estudios empíricos, en los que se utilizaba de forma permanente el modelo comparado, poniendo de manifiesto la importancia de la dimensión internacional en estos procesos¹².

La publicación del ya citado libro de S. P. Huntington en 1991, con una gran difusión posterior, confirmó ese cambio de tendencia que observó no ya tan sólo en las revoluciones del 89, la «cuarta ola», sino que ponía de manifiesto la importancia que había tenido el contexto internacional sobre los procesos de transición en la «tercera ola democrática», en la que se incluía la transición española:

el contexto internacional y los factores externos jugaron un papel significativo en la creación de las democracias de la tercera ola. (...) Un «contexto externo» significa aquí que los gobiernos extranjeros y otros factores que también son democráticos favorezcan la existencia de regímenes democráticos en otros países, y puedan ejercer su influencia en aquél.

En su estudio señala como «extremadamente favorable» el contexto externo en la transición española.

Posteriormente otros autores como, por ejemplo, Claus Offe nos advierte que la única circunstancia bajo la cual la economía de mercado y la democracia pueden ser impuestas «simultáneamente», es aquella en que «ambas sean impuestas a una sociedad desde el exterior y garantizadas por relaciones internacionales de dependencia y supervisión durante un largo periodo de tiempo». Este es el caso de las democracias que se implantaron después de la segunda postguerra. ¿Es el caso también de los regímenes de la Europa Central y del Este? Aunque mantiene en su trabajo una cierta dosis de duda permanente sobre la influencia externa en ese «proceso de simultaneidad» que se produce con una cierta originalidad en esta parte de Europa, condicionado, sin duda, por el momento en que escribe su trabajo, una lectura detenida del mismo desde la perspectiva actual, nos indica que en él habla de la necesidad de asentar y definir la cuestión territorial de cada uno de los estados en «un marco de orden europeo de Estados», como una de las condiciones necesarias; de la incidencia de «estímulos e

12. Como ejemplos se pueden citar los trabajos de WHITEHEAD, L.: «Democracy by convergence and Southern Europe» en PRIDHAM, G. (ed.): *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Londres: Leicester Univ.Press, 1991 y «Three International Dimensions of Democratization», en *The International Dimension of Democratization*, Oxford: Oxford Univ. Press, 1996; GRABENDORFF, W.: «International Support for Democracy in Central America», en *The International...;* GRUGEL, J.: *Democracy Without Borders: Transnational and Non State Actors in Eastern Europe, Africa and Latin America*, Londres: Routledge, 1999 y PRIDHAM, G.: «European Integration and democratic consolidation in Southern Europe», en COSTA, A., TEIXEIRA, N. S. (ed.): *Southern Europe and the Making of the European Union, 1945-1980s*. N. York: Columbia Univ. Press, 2002.

incentivos positivos y negativos, procedentes del sistema internacional» en la tarea de la modernización en la que están inmersos; y, por último, en la capacidad de estimulación de organismos supranacionales como la Comunidad Europea o la CSCE, a partir sobre todo de la ayuda económica, y el control del proceso interno que ésta podía tener, en cada uno de los Estados¹³.

Estudios posteriores de carácter más individual sobre procesos específicos en Estados concretos van confirmando esta incidencia. Es el caso, por ejemplo, de Portugal y el impacto que tuvo su «revolución de los claveles» el martes 25 de abril de 1974, en la «tercera ola democrática». El principal experto español en el tema, J. Sánchez Cervelló, ha escrito que esta revolución

supera con mucho el estricto marco nacional que la alumbró, para tener una influencia planetaria, pues la dimensión esencialmente africana del imperio colonial portugués permitió a la URSS, ante la desesperación occidental, asentarse sólidamente en el continente negro en un momento de fuerte polarización del conflicto entre bloques. También influyó decisivamente en España y en general en la Europa mediterránea¹⁴.

Palabras que confirman uno de los principales historiadores de las relaciones internacionales portuguesas, António José Telo¹⁵.

Con respecto a la última «ola democrática», la de los países de la Europa Central y del Este, son diversos los trabajos que se han realizado a nivel nacional. Entre los especialistas españoles ha sido Carmen González una de las escasas investigadoras que se ha ocupado de un caso concreto de transición, el de Hungría, en varios trabajos¹⁶. Posteriormente, y a la luz de los resultados de esos procesos, comenzaron a aparecer trabajos que insistían en la importancia del entorno internacional como un rasgo común a todas estas transiciones¹⁷. Es el caso de T. G. Ash, que nos habla de la incidencia de la crisis del sistema internacional de la Guerra Fría en estos países. De T. Niklason y A. Hyde-Price sobre la

13. OFFE, C.: «Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe», en *Social Research*, vol. 58, 4 (Invierno 1991), pp. 868-872.

14. SANCHEZ CERVELLO, J.: *La Revolución de los Claveles en Portugal*. Madrid: Arco, 1997, p. 9. Para un análisis más profundo debe consultarse, y leerse con detalle, su obra *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española (1961-1976)*. Madrid: Nerea, 1995.

15. Vid. TELO, A. J.-TORRE GÓMEZ, H. de la: *Portugal e Espanha nos sistemas internacionais contemporâneos*. Lisboa: Edições Cosmos, 2000, pp. 169-174.

16. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C.: *Crisis y cambio en la Europa del Este. La transición húngara a la democracia*. Madrid: Siglo XXI, 1995.

17. Vid. ASH, T. G.: «The New World Order and the young East European democracies», en *Budapest Papers on Democratic Transition*, n° 48 (1993); NIKLASSON, T.: «The Soviet Union and Eastern Europe, 1988-9: interactions between domestic change and foreign policy» y HYDE-PRICE, A.: «Democratization in Eastern Europe: the external dimension», en PRIDHAM, G.-VANHANNEN (comps): *Democratization in Eastern Europe*, Londres: Routledge, 1994; TAIBO, C.: *Las transiciones en la Europa central y oriental ¿copias de papel?*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 1998 p. 245 y ss; MARAVALL, J. M.: «Las transiciones en Europa Central y Oriental», en TUSELL, J.-SOTO, A. (eds.): *Historia de la Transición*, Madrid: Alianza, 1996 p. 87 y TAIBO, C. GONZALEZ, C.: *Las transición política en la Europa del Este*. Madrid: CEC, 1996 p. 21 y ss.

crisis del modelo del sistema socialista mundial y la incidencia en las respectivas políticas exteriores. Y en España de C. Taibo, que nos habla de la influencia de ciertos valores occidentales y de la actitud de ciertos actores como la Comunidad Europea o la OTAN en el denominado «impulso exterior» que afecta de forma diferente a estos países; de J. M. Maravall que destaca al factor internacional como una de las mayores diferencias con otras transiciones. Más recientemente una especialista como Jean Grugel, nos presenta una reinterpretación de las relaciones entre sistema internacional, contexto internacional y procesos de transición¹⁸.

De una u otra forma, todos estos estudios vienen a señalar, en primer lugar, que en el análisis de los procesos de transición hacia la democracia han de tenerse en cuenta no sólo los factores internos tradicionales, sino también el contexto internacional en el que se desarrollan. En segundo lugar, que este factor internacional no sólo ha de incorporarse a las interpretaciones sobre la «cuarta ola democrática» iniciada en la Europa Central y del Este desde 1989, sino que también debe de servir para reinterpretar, cuando menos, los procesos de transición de la «tercera ola», en la que se incluye la transición española. En tercer lugar, este proceso exige prestar atención a los actores que pueden intervenir, los medios de influencia o las formas en las que se puede promover la democratización desde el exterior. De una u otra manera, nos dirá uno de los principales especialistas, Schmitter, al estudiar la influencia del factor internacional en la elección de políticas y creación de instituciones democráticas, que una característica básica de estos procesos: «their degree of accountability would reveal a strong tendency towards temporal clustering»¹⁹.

ACTORES CON PODER DE INTERVENCIÓN, COACCIÓN E INFLUENCIA

Planteada la relación existente entre procesos de transición democrática e influencia del contexto internacional, el siguiente punto a abordar es el siguiente: ¿qué actores tienen capacidad o poder de intervenir, coaccionar o influir sobre un Estado en el que se está desarrollando un proceso de transición?

Durante muchos años los teóricos de las relaciones internacionales han discutido acerca del concepto de *actor internacional*. El peso de la teoría realista hizo que también durante un largo periodo dominara la visión estatocéntrica, que hacia del Estado el actor nato de las relaciones internacionales. Esta perspectiva podría ser válida, aún con reservas, durante el siglo XIX y aún en el período de entreguerras; sin embargo, desde 1945 la escena internacional se ha visto poblada de una gran diversidad de actores que, de una u otra forma, han competido con el propio Estado

18. GRUGEL, J.: *Democratization. A Critical Introduction.*, N. York: Palgrave, 2002, Capítulo 6 en especial.

19. SCHMITTER, P. C.: «The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies», en WHITEHEAD, L. (ed.): *The International Dimensions of Democratization*, Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 26-54.

e incluso han llegado a poner en duda su propia existencia. Porque ¿qué es un *actor internacional?*, desde nuestro punto de vista «es toda autoridad, organización, grupo o persona susceptible de jugar un papel destacado en la vida internacional».

Este concepto ha abierto completamente el propio término de *actor internacional* y ya son varios los trabajos que han tratado de sistematizar y definir los que integran este término. Nosotros hemos apostado, no obstante, por la clasificación realizada por R. W. Mansbach y su equipo, para establecer cómo se manifiesta la heterogeneidad del sistema internacional a través de los actores, que de una u otra manera actúan sobre el Estado²⁰:

- a) Los *Actores Gubernamentales Interestatales*, es decir, las *Organizaciones Internacionales*, destacando por su importancia en nuestro periodo la O.N.U.
- b) *Actores no gubernamentales interestatales*, también llamadas «fuerzas transnacionales» que, según Merle, son

los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o imponer su punto de vista en el sistema internacional²¹.

Dos son los protagonistas en este ámbito: por un lado, las llamadas *Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)* y por otro lado, las *Empresas Multinacionales o Transnacionales*, que representan en palabras de Ramonet el paradigma del sistema PPII: planetario, permanente, inmediato e inmaterial²².

- c) *Actores gubernamentales no centrales*, que incluye en este apartado principalmente a los entes no nacionales como las comunidades, regiones o municipios, reconocidas ya por algunas organizaciones internacionales
- d) *Actores intraestatales no gubernamentales*, se integran en este apartado los individuos o grupos no gubernamentales que ubicados en un Estado, mantienen relaciones directas con otros actores autónomos distintos a su gobierno (Internacionales de Partidos y Sindicatos; el papel de las confesiones religiosas, o asociaciones empresariales y financieras como la Comisión Trilateral).
- e) Junto a todos ellos, sin duda, el *Estado* o los Estados con una posición central o hegemónica tanto a nivel mundial como a nivel regional, aunque sometidos a una creciente pérdida de centralidad y de soberanía²³.

20. MANSBACH, R. W.-FERGUSON, Y. H.-LAMPERT, D. E.: *The Web of World Politics: non-State Actors in the Global System*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1976.

21. MERLE, M.: *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza, 1991 p. 384 y ss.

22. RAMONET, I.: *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*. Madrid: Temas de Debate, 1997.

23. COTARELO, R.: «Visiones de la Transición», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 18 (mayo-agosto 1994) p. 68. Un análisis crítico del papel del Estado en el nuevo contexto de la globalización se puede ver en HABERMAS, J.: «El estado-nación europeo y las presiones de globalización», en *New Left Review*, 1 (1999), pp. 121-134.

INTERVENCIÓN E INFLUENCIA DE LOS ACTORES INTERNACIONALES EN LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN. SUS RESULTADOS

Definidos y caracterizados los actores que de una u otra manera pueden intervenir de alguna manera en los procesos de transición, es el momento de abordar una segunda cuestión: ¿cómo explicar la intervención de actores internacionales en los procesos de transición?

Aún son pocos los trabajos que sobre esta cuestión se han escrito hasta la actualidad, a pesar del renovado interés por la materia. No obstante, ya contamos con las aportaciones específicas de algunos de los autores repetidamente citados anteriormente como G. Pridham, P.C. Schmitter o L. Whitehead, más algunos otros que se han incorporado más recientemente como A. Tovias, P.W. Drake, J. Gruegel o R. Kagan, por lo que podemos presentar las propuestas más relevantes o significativas que se han hecho sobre la intervención de los actores internacionales, con el fin posteriormente de poderlas aplicar al caso español²⁴.

El primer paso que han seguido la mayoría de estos autores es dotarse de toda una serie de *conceptos* que puedan ayudar a explicar las influencias externas sobre los procesos de democratización en el mundo. Términos como difusión, contagio, penetración, efecto demostración, emulación, reacción, control, incorporación, interdependencia y condicionalidad. Todos esos conceptos indican alguna variación entre formas activas y pasivas de influencia e incluyen unas influencias autónomas transnacionales socioeconómicas o culturales con impacto sobre la elección de políticas concretas.

Un segundo aspecto a considerar son las *causas o razones* de la intervención de los actores internacionales en estos procesos democratizadores. De forma sistematizada se pueden destacar las siguientes:

- Durante la Guerra Fría y la confrontación bipolar global, las potencias occidentales consideraron una obligación cualquier intervención para promover la democratización progresiva del mundo, en favor, a su vez, de una seguridad mundial, evitando así la extensión del comunismo. En los años setenta se acudió a las presiones económicas y posteriormente a exigir el respeto a los Derechos Humanos antes de recibir cualquier tipo de ayuda. De igual modo actuó la Comunidad Europea/Unión Europea en la búsqueda de una expansión democrática en relación con la identidad

24. Además de los títulos citados se pueden añadir PRIDHAM, G. (ed.): *Transitions to Democracy: Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*. The International Library of Politics and Comparative Government, 1995; PRIDHAM, G.: *The New Mediterranean Democracies: Regimen Transition in Spain, Greece and Portugal*. Londres: Frank Cass, 1984 y PRIDHAM, G.-HERRING, E.-SANFORD, G.: *Building Democracy? The International Dimensions of Democratization in Eastern Europe*. Leicester Univ. Press, 1997.

DRAKE, P. W.: *International factors in Democratization*, Madrid: Instituto Juan March 1994; WHITEHEAD, L. (ed.): *The international dimensions of democratization. Europe and the Americas*. Oxford: Oxford Uni. Press, 1996; KAGAN, R.: «Democracy Promotion as an Objective of Foreign Policy», Paper presentado en la Conferencia «International Relations and Democracy», Varsovia, Junio 1998.

Europea, pero también fuera de sus fronteras como se hizo, por ejemplo, con el IV Programa de Lomé.

- Las superpotencias o algunas grandes potencias con una especial relación con la región en la que los países se encuentran en una fase de transición, se sentirán obligadas a defender sus intereses estratégicos y de seguridad, incluso en detrimento de la promoción de la democracia.
- Un vacío de poder interno motivado por una guerra o especialmente la derrota en una guerra, como lo demuestran los casos portugués, griego y argentino, en los que se observa el fracaso de los gobiernos autoritarios en proyectar el poder militar más allá de sus límites nacionales, o por la desaparición del tirano o dictador autoritario que abre el camino a la incertidumbre.
- La crisis de la potencia hegemónica en un área regional, caso de la URSS desde 1989, que si en un momento impuso su poder e influencia para establecer un régimen autoritario y un control absoluto sobre el mismo, la debilidad o la fractura en el seno de esa misma potencia puede acelerar el proceso de liberalización de los estados integrados en la misma sin sentirse amenazados, para lo que necesitan en muchos casos un apoyo exterior.
- Históricamente el proceso de descolonización, especialmente vinculada con los acontecimientos que se producen desde 1945 y más concretamente desde 1960, alentará la difusión de modelos democráticos, por lo general «débiles democracias», así como el apoyo de organizaciones internacionales a esas democratizaciones.
- Las presiones económicas de los organismos financieros internacionales, caso del FMI, Banco Mundial o BIRD, que al mismo tiempo que alientan una liberalización económica exigen cambios políticos democratizadores, antes de conceder las ayudas prometidas o invertir en el seno del país en transición.
- La existencia de organizaciones regionales bajo cuya influencia o por su papel relevante como modelo, objetivo o necesidad, pueden determinar el curso de los acontecimientos internos en los estados, con un amplio abanico de recursos y siempre bajo la fórmula de una posible integración en las mismas si se cumplen los requisitos democratizadores por las nuevas autoridades; los casos del Consejo de Europa y la Unión Europea son paradigmáticos en este sentido.

Un tercer aspecto a resaltar son *los medios* que pueden utilizarse para intervenir, influir o coaccionar, pero también *que* pueden poner de manifiesto la incidencia del contexto internacional. Entre los más relevantes se pueden citar los siguientes:

Contagio, término utilizado por Whitehead, que no requiere la consideración de los actores ni las características de los estados a analizar, sino tan solo el contexto en el que se producen las transiciones de «un conjunto de estados que en

un espacio de tiempo llevan a cabo un proceso de transición y su distribución geográfica». En algunos casos puede haber un «contagio por proximidad», como lo ocurrido en Europa del Este o, según él, en España y Portugal entre 1974-1975. De esta forma se pueden encontrar unas 40 democratizaciones desde 1974.

Control: el control de las situaciones internas de los Estados por parte de las grandes potencias; en este caso la democratización puede ser como una «vacuna» contra el autoritarismo o el anticomunismo, como demuestran algunas de las intervenciones de EEUU en Latinoamérica o la actuación de Gran Bretaña tras la descolonización imperial. El punto esencial es que, aproximadamente, dos tercios de las democracias existentes en 1990 tenían sus orígenes, al menos en parte, a deliberados actos de imposición o intervención desde fuera, lo que hace necesario estudiar el papel de una potencia extranjera en estos procesos.

Consentimiento: es una tercera alternativa para Whitehead, que «hace referencia a la actitud de los grupos internos en el estado y en la que se establece una relación muy directa entre política interior y política exterior», a lo que se refiere Pridham cuando habla de *linkage politics*. Es indudable que introducir esta alternativa se hace necesaria en tanto en cuanto un régimen democrático genuino y sólidamente implantado, requiere el apoyo activo y la implicación de un amplio universo social y de las agrupaciones políticas, durante un tiempo considerable. Argumento que es utilizado por algunos transitólogos para destacar, o sobreestimar, el papel de los factores internos sobre los externos. Esta perspectiva ofrece diferentes vías de análisis realmente muy interesantes; de una u otra forma, nos dirá Whitehead es que

whether the appropriate perspective for studying a given issue is contagion, control, or consent it may be artificial to dichotomize the analysis into domestic and international elements. Although there will always be some purely domestic and some exclusively international factors involved, most of the analysis will contain a tangle of both elements²⁵.

A estos tres medios, Schmitter se replanteará las propuestas de Whitehead y las completará afirmando que:

Perhaps, it is time to reconsider the impact of the international context upon regimen change. Without seeking to elevate it to the status of prime mover, could it not be more significant than was originally thought?²⁶.

Dos medios más incorpora en sus trabajos:

Condicionabilidad. Se distingue por el deliberado uso de la coerción a través de las instituciones u organizaciones multilaterales, —caso de FMI, la Comunidad Europea, el Consejo de Europa o el Banco Mundial, o de una forma más matizada

25. WHITEHEAD, L.: «Three International...», p. 24.

26. SCHMITTER, P. C.: «The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in neo-Democracies», en WHITEHEAD, L.(ed.): Op. cit. pp. 27-28.

y en proceso de discusión la Organización de Estados Americanos o la Commonwealth—. Todo ello conduce a integrar esas actuaciones y esos procesos en sub-sistemas dentro del sistema internacional para promover la democratización, siendo los instrumentos de actuación variados y graduales.

La *Interdependencia* a partir de la aplicación contemporánea del paradigma de la «paz perpetua» a la que Kant aspiraba, desarrolla un «kantianismo invertido» que le conduce a señalar que «el crecimiento de la interdependencia internacional implicaría un amplio rango de tipos de intercambio que conduciría a la democratización de las instituciones políticas nacionales». Sería invertir las implicaciones de la teoría de la dependencia formulada por los teóricos marxistas.

Para Grugel hay que incorporar otro medio, el de la *extensión de la ciudadanía*, en donde las actividades transnacionales desarrolladas por ONG's, algunas organizaciones internacionales de carácter político, instituciones patrocinadoras de una gobernanza mundial y algunas organizaciones políticas, transmiten solidaridad, apoyo, asistencia técnica o asesoramiento político, con el fin de promover la democratización en la sociedad internacional.

Sintetizando las propuestas hasta aquí realizadas, podemos presentar un primer cuadro-resumen de las mismas, con algunos ejemplos de Estados que se citan en cada uno de estos medios de influencia:

Tipología de la Promoción de la Democracia

Tipo	Actores	Ejemplos
Contagio	Elites internas	España, Portugal, Sudamérica(1978-1989); Europa Central y del Este (1989); Sudáfrica (1990-1994)
Control	EEUU-Europa Occid.	República Dominicana (1965); Granada (1983), El Salvador (1982- 1989)
Consentimiento	Estados Occid. Elites Instituciones	España-Portugal, Latinoamérica 1990...; Sudáfrica, 1994...; Polonia, Hungría, Checoslovaquia, 1989...
Condicionalidad	Instituciones de Gobernanza; Estados Occident.	África subsahariana, 1982...
Ciudadanía	ONG's, Estados Occd., Partidos Políticos	Latinoamérica, África

Indudablemente junto con estas vías o medios pacíficos, existirán también otras vías *no pacíficas* como la invasión, la ocupación, el control o incluso la guerra (casos recientes de Afganistán o Irak, en el contexto de la nueva estrategia de Estados Unidos y la Doctrina Bush), que se han producido a lo largo de la historia como el caso de Alemania, Japón, Italia o Austria.

Un nuevo aspecto sobre el que se ocupan estos especialistas es lo que podríamos definir como los *tiempos del proceso de intervención*.

Para algunos autores, el tiempo varía en función de diversas circunstancias pero, por lo general, los actores internacionales suelen intervenir por los medios aludidos anteriormente en tres momentos:

- la *fase inaugural o inicial*, cuando se adoptan las primeras decisiones para cambiar el régimen político y adoptar una estructura democrática; en esta fase las influencias externas pueden ser importantes o decisivas especialmente para evitar un fracaso de la reforma iniciada;
- la *fase constituyente*, cuando la principal tarea es la formulación de una Constitución, acompañada de otras decisiones que pueden ayudar a definir la forma de democracia elegida o el Estado de Derecho; en esta fase la influencia externa suele disminuir;
- la *fase de terminación* cuando una vez establecido el sistema comienzan a ser definidas las líneas políticas básicas, entre las que se encuentra la elaboración de una nueva política exterior en la que la influencia externa es también importante.

Para Pridham, en este apartado, se puede distinguir entre lo que él denomina *transición-desarrollo* en la que la influencia internacional puede tener un impacto general y continuo a través de la promoción de las tendencias a la democratización, incluso mucho antes, durante el periodo autoritario, o puede ser una *transición-acontecimiento* en tanto en cuanto la influencia externa actúa en momentos cruciales o determinados.

Para otros autores, la influencia internacional tendrá mayores efectos si se produce en la etapa de la *consolidación* que en la propia transición. Parte de la explicación descansa en la probable estructura de oportunidades, pues en las primeras fases la improvisación o la inestabilidad no permiten influir de forma decisiva o incluso puede ser mal recibida desde el interior. Una vez consolidada, la situación es más clara y el número de actores internos se ha reducido, asegurándose las identidades e incluso los límites territoriales, por lo que es el momento en el que los actores externos pueden intervenir con mayor deliberación y selectividad e incluso penetrar en la sociedad civil. Es el momento también de la condicionalidad a través de la diplomacia multilateral o las organizaciones internacionales, exigiendo el cumplimiento de unas políticas, unas leyes o unos principios, que incluso les pueden servir a los políticos nacionales para justificar decisiones internas con poco apoyo nacional. También las alianzas militares, como el caso de Portugal y la OTAN, pueden actuar para atemperar comportamientos, reducir las incertidumbres o la influencia de «potencias enemigas». Esta tendencia mundial

puede venir dada por la interdependencia e internacionalización de los procesos que se producen en la sociedad internacional.

De igual forma habrá que tener en cuenta la velocidad del proceso de transición, pues una rápida transición puede dejar poco tiempo para la influencia internacional, mientras que un prolongado y controvertido proceso puede favorecer la implicación del marco externo.

También apunta, por ejemplo, Schmitter, cómo la experiencia histórica nos indica que a través de las sucesivas «olas democráticas» se observa que la relevancia del contexto internacional se incrementa notablemente, en tanto en cuanto se van creando más organizaciones no gubernamentales, más redes informales de información, una mayor protección de los Derechos Humanos, mas asesoramientos políticos e incluso mayores intercambios académicos e intelectuales. Esto le permite afirmar como hipótesis que el contexto internacional que rodea a la democratización ha cambiado desde una dependencia del público y de los canales de influencia intergubernamentales a un incremento de la llamada sociedad civil, que actúan más a través del consentimiento que del contagio.

Los *factores condicionantes* o *los vínculos operacionales*, como señalan algunos autores, son también aspectos a considerar por los estudiosos del tema. Los aspectos a tener en cuenta serían los siguientes:

- las *variables condicionantes*, como los compromisos internacionales vigentes (tratados, alianzas) que permanecen vigentes después del final del autoritarismo y los nuevos lazos que se pueden ir estableciendo en función del propio proceso de transición.
- los *vínculos externos de los actores nacionales*, a través de sus relaciones con otros grupos externos en ámbitos económicos, políticos, militares, religiosos o culturales, cuyas actitudes hacia el exterior pueden variar de acuerdo con sus puntos de vista e intereses.
- el *amplio marco interno*, a tenor del papel de la opinión pública y los «mass media», así como el grado de fragmentación o consenso interno en especial sobre cuestiones internacionales.
- el *ámbito geoestratégico* puede influir de forma precisa en relación con la existencia o no de unos determinados regímenes políticos de carácter democrático, lo que alentará y será una emulación incorporarse también al sistema dominante, o si por el contrario la democratización se inserta en un contexto no democrático, lo que puede dificultar la transición e incidir en la estabilidad del nuevo régimen creado.

Los *resultados* de la intervención de los diferentes actores es un aspecto también relevante en estos análisis. En principio la influencia internacional de los diferentes actores se hace de acuerdo con el cumplimiento de unos determinados objetivos y, de forma muy especial, con la implantación de un régimen democrático que, tras la transición, debe de consolidarse. Entramos así en un debate entre liberalización, democratización y consolidación, que es hoy objeto de gran atención.

No obstante, el resultado puede ser distinto. El contexto internacional puede tener un efecto negativo o disuasorio sobre la democracia, o puede dificultar la transición, porque puede «sobrecargar» a los gobiernos cuando éstos están prioritariamente comprometidos con la tarea de construir una nueva democracia. En el mismo sentido, algunos acontecimientos originados en el exterior pueden tener un impacto desestabilizador sobre un sistema frágil en construcción (es el caso de los cambios de regímenes democráticos a regímenes autoritarios de Italia (1922), Portugal (1926), España (1939) o Grecia (1967)), o a regímenes totalitarios (Alemania en 1933), en lo que Huntington llama también «contraolas democráticas».

En definitiva, como hemos visto, se ha producido un cambio sustancial en la transitología, en relación con la incidencia del contexto internacional y la intervención de actores internacionales en los procesos de transición. Este cambio no sólo afecta a las transiciones de última generación, sino que ha obligado a reinterpretar el papel del factor internacional al menos en las transiciones que protagonizaron la «tercera ola», en términos de Huntington. Muy recientemente los cambios políticos provocados por las acusaciones de fraude y corrupción en las elecciones celebradas en Georgia, Ucrania o Kirguizistán, han vuelto a poner de manifiesto la influencia del contexto internacional en los procesos de transición hacia la democracia.

LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO INTERNACIONAL EN LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA: PRIMERAS APOR- TACIONES

A partir de los trabajos de los principales transitólogos, de las primeras investigaciones que comenzamos a realizar el grupo de trabajo en diferentes archivos y centros de documentación y los resultados que nos ofrecían las entrevistas realizadas a algunos de los principales protagonistas de la transición española, pudimos establecer, como primera hipótesis de trabajo, que en España hubo una intervención de un conjunto de actores internacionales durante todo el periodo de la transición, que alcanzó niveles diferentes y tuvo resultados concretos que afectaron al propio desarrollo de ese proceso de cambio político. Dicho de otra forma, hubo en España un proceso de promoción de la democracia desde el exterior.

Un proceso de promoción, de intervención, *continuo* tanto en la llamada pre-transición como en la propia transición, dada la gran atención con la que se siguió este cambio político desde el exterior y el interés de un elevado número de actores internacionales por intervenir, controlar o coaccionar a los actores nacionales; en segundo lugar, el contexto internacional no fue ni tan favorable, ni tan superficial ni tan intrascendente para los actores nacionales, el propio proceso de cambio político y los resultados de la transición, como se ha apuntado en algunos estudios; en tercer y último lugar, el contexto internacional y la intervención de actores extranjeros, condicionó profundamente la política exterior de

España, al mismo tiempo que incidió en algunos momentos de forma trascendental sobre la política interior y sus protagonistas²⁷.

A partir de ahí, decidimos establecer un marco teórico, en función de las aportaciones y propuestas realizadas por los principales transitólogos y algunos especialistas en relaciones internacionales, sobre la dimensión exterior de los procesos de transición. Posteriormente hemos comenzado a investigar en cada uno de los campos establecidos en nuestro esquema teórico. En este artículo, dada la limitación de las páginas, vamos a presentar solamente los resultados que nos ofrece hasta ahora la intervención de los Estados más relevantes —Estados centrales— durante nuestra transición: Francia, la República Federal de Alemania y Estados Unidos.

— *Los actores*

La primera cuestión a responder en este marco teórico es ¿qué actores internacionales intervinieron en la transición española? Recordando lo apuntado anteriormente y aplicándolo al caso español podemos señalar lo siguiente:

— *Estados*. De acuerdo con el estado actual de la investigación, las fuentes orales que hemos consultado y la documentación analizada, podemos afirmar que los principales Estados que tuvieron un protagonismo destacado en la transición fueron los siguientes:

- En Europa: Francia, por su cercanía geográfica, su papel en la Comunidad Europea, su influencia histórica sobre España y los españoles, los intereses económicos, el problema del terrorismo asociado a cuestiones nacionalistas y el deseo de los Presidentes de la República por apadrinar la transición española y a sus principales protagonistas. La República Federal de Alemania, fue un actor clave en tanto en cuanto desarrolló la acción más amplia en el tiempo, diversificada en cuanto a los actores que intervinieron y recibieron su apoyo y condicionante por los resultados alcanzados; dada su posición económica preponderante influyó de forma decisiva en el proceso de integración en la Europa comunitaria. La Unión Soviética, con una intervención selectiva y discontinua pero significativa en algunos momentos, más influyente en el cambio que se va produciendo en materia de asuntos exteriores frente a la política interna. De una forma periférica habría que incluir a *Portugal*, con la que siempre se mantuvieron los recelos históricos, pero al mismo tiempo se utilizaba como referente desde España para calificar a

27. En este sentido merece la pena recordar las respuestas más significativas que dieron a esta cuestión algunos de los protagonistas más destacados de la transición en el trabajo publicado en *Sistema* (1985), nº 68-69, pp. 175-292. Sobre el desinterés sobre la dimensión exterior y la repetición de argumentos se pueden ver, entre otros: COLOMER, J. M.: *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama, 1998; TUSELL, J.: *La Transición española a la democracia*. Madrid: Historia 16, 1991 o SOTO, A.: *La transición a la democracia. España 1975-1982*. Madrid: Alianza, 1998. Interesantes aportaciones en este sentido se recogen en el libro de LEMUS, E.: *En Hamelin... La Transición Española más allá de la Frontera*. Oviedo: Septem Ediciones, 2001.

la transición portuguesa «como aquello que no se quería» para España, pero que de una u otra manera influía sobre nosotros. Italia, un Estado un tanto distante desde el principio con la transición española, pero que progresivamente fue tomando interés de cara a ocupar un papel relevante de patrocinador en el proceso de integración en la Comunidad Europea, con el fin, a su vez, de controlar o hacer frente desde una posición superior a la competencia española en materia económica, siendo también relevante el apoyo a algunos actores internos. Las relaciones con Gran Bretaña se mantendrán siempre distantes, frías, por la cuestión de Gibraltar y los obstáculos puestos desde 1979 por Margaret Thatcher para acelerar las negociaciones de ingreso en la Comunidad, que comenzarán a cambiar desde 1986.

- En América, las relaciones con Estados Unidos, condicionadas por los pactos económico-militares de 1953, transformados en Tratado de Amistad y Cooperación en 1976, serán muy importantes durante toda la transición. No sólo por la existencia de bases militares y del personal adscrito al mismo, sino también por la valoración de la posición geoestratégica de España, su condición de fiel aliado, el papel asignado en la política de seguridad y defensa occidental en el contexto de la Guerra Fría y el temor a que en España se repitieran los acontecimientos que se estaban desarrollando en el cercano Portugal. En el mundo Iberoamericano, y aunque con un papel no central, merece la pena que resaltemos dos Estados: México por su papel simbólico en relación con la República, el exilio, la memoria histórica, la actitud hostil o la no existencia de relaciones diplomáticas hasta 1977; y Chile, por cuanto representa el contramodelo español en Iberoamérica, lo que incrementará el valor simbólico y de paradigma de la transición española.
- Los Actores Gubernamentales Interestatales, es decir, las Organizaciones Internacionales. No tenemos constancia de la intervención directa de la Organización de Naciones Unidas, aunque sí de que se utilizase como foro de discusión sobre España en la crisis del franquismo y el inicio de la transición, así como lugar de debate de algunas cuestiones relativas a la política exterior, en especial contenciosos como Gibraltar o el Sahara. No obstante, dentro de las organizaciones integradas en el llamado Sistema de Naciones Unidas, será importante analizar el papel de las organizaciones de carácter económico-financiero, dado el papel relevante que le asignan algunos especialistas.

De igual modo y en función de la regionalización de los espacios en el sistema internacional y de la importancia que adquiere el contexto europeo en los procesos de cambio político de regímenes autoritarios a democráticos, prestamos una atención destacada al papel de las Organizaciones gubernamentales de carácter regional, distinguiendo las de contenido político como la Conferencia de

Seguridad y Cooperación Europea y el Consejo de Europa; y las de tipo militar como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Aunque no tiene el carácter de organización internacional, si se debe de incluir en este apartado como un actor internacional muy relevante a la Comunidad Europea/Unión Europea, por su triple posición como actor internacional en sí mismo y por su importancia económica en Europa Occidental; *como presencia*, derivada esencialmente de las expectativas que despierta su existencia en un ámbito concreto de actuación que la convierte en una potencia civil; como modelo político, económico, de seguridad y de paz y estabilidad.

- *Actores no gubernamentales interestatales*, no tendrían un papel relevante, aunque sí podría haber alguna Organización No Gubernamental (ONG's), con un papel destacado a través de la extensión de la ciudadanía, en donde las actividades transnacionales desarrolladas por ONG's, algunas organizaciones internacionales de carácter político, instituciones patrocinadoras de una gobernanza mundial y algunas organizaciones políticas, transmiten solidaridad, apoyo, asistencia técnica o asesoramiento político, con el fin de promover la democratización en la sociedad internacional.
- *Actores gubernamentales no centrales*, tendrán una intervención de segundo nivel, especialmente en el proceso de democratización y legitimación de los gobiernos locales (autonómicos, regionales o municipales) en España y de forma especial el papel de las Comunidades Autónomas.
- *Actores intraestatales no gubernamentales*, adquirirán un papel muy destacado especialmente tres de estos actores: las *Internacionales de Partidos*; las Internacionales Sindicales; y el papel del Vaticano, dada la existencia de un fuerte condicionante político-diplomático como era el Concordato de 1953 y el peso de la religión católica en España. De ellos, destacará la Internacional Socialista, sin duda la que interviene de una forma más directa y con mejores resultados²⁸; las organizaciones demócratacristianas y el apoyo de los Partidos Comunistas Italiano y Francés al PCE²⁹. Con respecto al papel del Vaticano existen ya algunos trabajos que destacan el papel del Papa Pablo VI, el cardenal Tarancón y la Conferencia Episcopal, como actores claves en el proceso de «intervención»; más recientemente y con motivo del fallecimiento del Papa Juan Pablo II ha resurgido el interés de su intervención, especialmente desde su histórica visita a España en 1982³⁰.

28. Cfr. ORTUÑO, P.: *European Socialists and Spain. The transition to Democracy, 1959-1977*. Londres: Palgrave, 2001 y entrevistas a Roberto Dorado, Enrique Múgica, Fernando Morán y Alfonso Guerra.

29. En este sentido tenemos importante información proporcionada por Antón Cañellas y Santiago Carrillo.

30. Cfr. MANZANARES, J.(ed.): *Pablo VI y España*. Instituto Pablo VI de Brescia/Univ.Pont. de Salamanca, 1996; TARANCON: *Confesiones*, Madrid: PPC. 1996; *Documentos de la Conferencia Episcopal, 1965-1983*. Madrid: BAC, 1984 o PIÑOL, J. M.: *La transición democrática de la Iglesia católica española*. Madrid: Trotta, 1999.

- Hay que incluir aquí un apartado especial dedicado a algunos protagonistas internacionales, que de una u otra manera van a tener un papel relevante durante la transición. Desde un punto de vista individual consideramos de interés destacar las figuras de Valery Giscard d'Estaing, François Mitterrand, Willy Brandt, Helmut Schmidt, Helmut Kohl, Mario Soares, Henry Kissinger, Margaret Thatcher, Olof Palme, Giulio Andreotti y Francesco Cossiga. Desde el punto de vista *colectivo* las fuentes consultadas nos indican la importancia de los corresponsales de prensa extranjeros tales como Walter Haubrich, José Antonio Novais, Volker Müller, Elisabeth Guth, Harry Debelius, Peter Uebersax o Tom Burns entre otros, sobre los que estamos trabajando.

B. *Las Causas*

La segunda cuestión que hemos de plantearnos son las razones de la intervención de esos actores. Desde nuestra perspectiva se pueden sintetizar en seis causas:

- La necesidad de extender la democracia a Europa Occidental, un área donde el paradigma democrático aún no se había extendido de forma completa y en donde había tres procesos de transición abiertos en Portugal, Grecia y España, cuyos resultados aunque eran previsibles que concluyeran con la creación de un Estado democrático, también podían finalizar con resultados no esperados.
- Hay un deseo también de tutelar o controlar el proceso de transición española por parte de algunos actores, con el fin no sólo de ocupar un papel central o privilegiado en el nuevo contexto interno, sino también de establecer firmes lazos con los actores nacionales de la misma ideología, familia política o intereses estratégicos, que garantizara esa posición de privilegio, de la que se podrían obtener importantes réditos.
- Se percibe también un sentimiento de culpabilidad por parte de algunas potencias europeas, que consideraron que habían traicionado a los españoles después de la II Guerra Mundial, no interviniendo en España para derribar a Franco y su dictadura, ni establecer un cerco firme que aislara de una forma total a la dictadura franquista. En esta nueva oportunidad para España en su proyecto democrático no podría abandonarse al pueblo español.
- La posición económica de España y las posibilidades que ofrecía el mercado español, no pueden ser desdeñadas dada la posición económica que en esos momentos tenía España, el proceso de liberalización económica que se presumía debía de comenzar para superar la crisis económica y los niveles de consumo que la sociedad española mostraba. Los lazos económicos existentes entre la banca española y extranjera, o algunas empresas no pueden tampoco olvidarse en este ámbito.

- El papel asignado a ciertas organizaciones regionales bajo cuya influencia o por su papel relevante como modelo, objetivo o necesidad, podrían determinar el curso de los acontecimientos internos en los Estados, no puede ser tampoco desdeñado. Unas organizaciones que podían utilizar un amplio abanico de recursos, que, a su vez, podrían usarse para apoyar u obstaculizar una futura integración en las mismas, si se cumplían los requisitos democratizadores en las nuevas autoridades.
- No hay que olvidar que la transición española se inserta en un contexto internacional muy concreto, dominado por la Guerra Fría, que alcanza desde 1979/1980 un punto de tensión máximo —de hecho algunos autores nos hablan de una «Segunda Guerra Fría»—, que obligó a las principales potencias a actuar de forma rápida y continua para defender sus intereses estratégicos y de seguridad, tratando de evitar una alternativa política interna indeseable, que se creara un área de inestabilidad o se proyectara esa situación a otros Estados fronterizos.

C. *Los Medios*

De acuerdo con los postulados teóricos sobre este aspecto, podemos señalar la utilización en el caso español de los siguientes medios:

Durante la transición española no hubo la necesidad de utilizar un medio como el Control directo y permanente de la situación interna por parte de las grandes potencias, en tanto en cuanto hubo confianza en los actores nacionales sobre el objetivo a alcanzar, la democratización, y la imposibilidad de volver al autoritarismo o de implantar un régimen no deseado, a pesar incluso del poder teórico que pudieran tener algunas fuerzas políticas o sindicales, o incluso el mismo ejército. Sin embargo, consideramos que sí hubo un Control indirecto y discontinuo, por parte de algunas potencias con el fin de presionar o influir sobre el curso de los acontecimientos, la adopción de ciertas decisiones o no perder la posición de privilegio o preponderancia que se había logrado con el anterior régimen o en los primeros momentos de la transición. Es el caso de Francia, la República Federal de Alemania o los Estados Unidos, de ahí su importancia.

Se puede afirmar con rotundidad que se utilizó un medio como el de la Condicionabilidad, entendiéndolo por éste el uso deliberado de la coerción a través de las instituciones u organizaciones internacionales. Se utilizaron, en este sentido, una serie de instrumentos de actuación encaminados al cumplimiento de lo estipulado en las obligaciones políticas exigidas al nuevo régimen y a sus dirigentes, como un prerrequisito para obtener ayuda económica, incrementar las relaciones comerciales o integrarse en determinadas organizaciones regionales. Los actores internos no se opusieron a esas «interferencias», dado que en ocasiones se utilizaron como excusas para argumentar políticas y decisiones internas, al señalarse los compromisos o exigencias internacionales que las justificaban aunque fueran impopulares o pudieran provocar algún tipo de riesgo. La actitud de la Comunidad Europea o

del Consejo de Europa, o de algunos Estados como Holanda en relación con el reconocimiento del Estado de Israel antes de proceder al ingreso en la Comunidad, pueden ser ejemplos en este sentido a aplicar en el caso español.³¹

Hubo también Consentimiento que hace referencia a la actitud de los actores internos en el Estado en relación con el entorno exterior, a través de la cual se establece una relación muy directa entre política interior y política exterior. La utilización de este medio se hace necesario en tanto en cuanto un nuevo régimen democrático requiere el apoyo activo y la implicación de un amplio universo social, tanto interno como externo, durante un tiempo determinado. Si además ese nuevo régimen se implanta en un sistema internacional pacífico y democrático, se requiere generar consentimiento dentro del mismo y entre las naciones que en él conviven.

En este contexto, se inscriben las acciones desarrolladas por los actores democráticos nacionales con el fin de integrarse o buscar apoyos de agrupaciones o actores transnacionales en el marco europeo-occidental. En también importante las relaciones entre los grupos de oposición externa e interna, en la búsqueda de una confluencia de intereses y una acción común a desarrollar en diferentes niveles. La presencia de fundaciones, partidos e internacionales en el proceso de transición española contribuyó a proteger y fortalecer a la oposición democrática durante los últimos años del franquismo y la fase decisiva de la transición; en algunos casos, dicho apoyo también jugó un papel destacado, aunque nunca determinante, en el surgimiento de nuevos partidos democráticos de cara a las primeras elecciones, aunque no siempre con éxito como sugiere el fracaso de la Democracia Cristiana, dado que esta intervención extranjera no podía suplir las carencias propias de los partidos nacionales.

La Interdependencia, especialmente económica, que se produjo entre España y el entorno internacional, singularmente el europeo, condicionaría de alguna manera el proceso de transición política, aunque como hemos indicado no puede hablarse de una transición económica, y provocaría la intervención de actores internacionales no gubernamentales con intereses económicos en España. Este es un tema aún abierto en esta investigación, que se apunta superficialmente por algunos de los protagonistas a los que hemos consultado.

D. *Los Tiempos*

La intervención de los actores internacionales en un proceso de transición hacia la democracia, como hemos señalado, puede variar en función de varios criterios, siendo uno de ellos el de la duración de la misma.

En el caso español podemos afirmar que estamos ante un ejemplo de transición-desarrollo en el que la influencia internacional tuvo un impacto general y continuo a través de la promoción de la democracia y del apoyo a los actores nacionales en el interior y en el exterior, incluso mucho antes del inicio de la

31. Cfr.: PEREIRA, J.C., MORENO, A.: «Spain's Position with regard to the European Union: in the centre or on the periphery of Europe?», in COSTA, A., TEIXEIRA, N. S (eds): *Op. Cit.*, capítulo 2.

transición. Para algunos autores el inicio podría estar en 1962 en el denominado «Contubernio de Munich»³², para otros en la crisis de 1973 con el asesinato de Luis Carrero³³ o en otros nada más instaurarse la monarquía de Juan Carlos I.

En nuestra investigación, nos interesa centrarnos en la propia transición española y desde nuestra perspectiva actual podemos afirmar que esa intervención extranjera superó los límites de la transición política, se considere la fecha de 1978, 1981 ó 1982, y se desarrolló a lo largo de la transición en política exterior, es decir hasta el año 1986. En contraposición a lo que afirman algunos autores, consideramos que en el periodo de consolidación esta intervención disminuyó radicalmente hasta desaparecer a unos niveles considerados «normales» en la estructura de poder en el sistema internacional en que se insertaba España.

E. *Los Vínculos Operacionales*

En este punto es importante analizar los factores condicionantes o variables operacionales que pudieron influir en la intervención de los actores internacionales. En este sentido podemos señalar los siguientes:

- las *variables condicionantes*, como los compromisos internacionales vigentes que permanecen vigentes después del final del autoritarismo, en este caso hay que indicar tres que podemos considerar decisivos: los acuerdos económico-militares con EEUU; el Concordato con el Vaticano de 1953 y el Acuerdo Preferencial de 1970 con la Comunidad Europea. De igual modo, y tras el inicio de la transición adquirirán un papel destacado acuerdos o compromisos como la firma del Tratado de Amistad y Cooperación con EEUU el 24 de enero de 1976, la firma de la revisión del Concordato de 28 de julio de 1976 y el 19 de enero de 1979, el ingreso en el Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977, la solicitud de ingreso en la Comunidad Europea el 28 de julio de 1977 y el ingreso en la OTAN el 30 de mayo de 1982.
- los *vínculos externos de los actores nacionales*, a través de sus relaciones con otros actores internacionales en ámbitos económicos, políticos, militares, religiosos o culturales, cuyas actitudes hacia el interior y los actores nacionales pueden variar de acuerdo con sus percepciones, intereses y compromisos. En este sentido hay que destacar en el caso español las relaciones de los actores nacionales con las Internacionales de Partidos, Partidos Políticos homólogos, Internacionales Sindicales y Fundaciones Privadas con ideologías concretas.
- el *ámbito geoestratégico* concreto en el que se inscribe la transición española determinará en gran parte su desarrollo e incluso ese carácter «modélico» con la que se ha sido calificada en numerosas ocasiones. Insertada

32. Cfr. SATRÚSTEGUI, J. y OTROS: *Cuando la transición se hizo posible*. Madrid: Tecnos, 1993.

33. Cfr. MORODO, R.: *La Transición Política*. Madrid: Tecnos, 1984.

en la «tercera ola democrática» adquiere un carácter diferencial por ser, en términos de Huntington una transición de transformación, pacífica, basada en un proceso de reforma o ruptura pactada y sobre la que existe un consenso generalizado con respecto al lugar al que se quiere llegar y el procedimiento a seguir. La influencia de los actores europeos, tanto de las principales potencias como de la Comunidad Europea y el Consejo de Europa, influyeron de forma precisa en la democratización sin retroceso del régimen español.

- el *marco interno*, fue también enormemente condicionante en varios sentidos. En primer lugar, por el consenso que hubo en relación con lo que no se quería: ni una vuelta al autoritarismo ni una nueva guerra civil; aunque existe una larga y actual polémica sobre este tema (el «pacto del olvido» lo llama Alfonso Guerra), en el proceso revisionista que hemos señalado anteriormente, no hay duda alguna de que se quería acabar con toda una serie de caracteres que había definido la sociedad española históricamente como el mito de «las dos Españas», de «país violento e ingobernable» o de «país fracasado»³⁴. En segundo lugar, el consenso fue también una norma de convivencia entre todas las fuerzas políticas y de forma especial de la izquierda, porque coincidía con su idea de reconciliación de los españoles, apoyada también por la inmensa mayoría de la sociedad. El consenso o pacto consensuado se plasmó, a su vez, en la configuración del nuevo régimen político, desde la elaboración de la Constitución, a la aceptación de los símbolos del Estado desde la bandera al himno, e incluso la propia Monarquía, lo que será interpretado por algunos transitólogos como un ejemplo «modélico» de transición por estar asociada a negociaciones y pactos entre élites y un amplio consenso entre la ciudadanía.

F. Los Resultados

Los resultados de la intervención de los diferentes actores internacionales y de la influencia del contexto internacional nos permite establecer unas primeras conclusiones.

En primer lugar, la transición española y su resultado, el establecimiento de una democracia consolidada, parece confirmar la hipótesis de Whitehead en el sentido de que las transiciones con mayores probabilidades de éxito son aquellas que no plantean una amenaza al sistema imperante de alianzas, así como las que tienden a preservar o fortalecer los lazos políticos y económicos con la potencia

34. Recordemos aquí el interesante planteamiento de R. Cotarelo sobre los «tres consensos» de la transición: el consenso sobre el olvido del pasado, el consenso sobre la necesidad de establecer reglas de juego aceptadas por todos y consenso sobre el establecimiento de una Constitución democrática. Vid. COTARELO, R.: Art. Cit.

dominante. En 1975, España pertenecía al sistema económico y defensivo occidental, situación que no se vería seriamente cuestionada por el proceso democratizador, a pesar de la presencia de importantes fuerzas políticas cuyos programas sí lo hacían, al menos inicialmente. La ausencia de una amenaza seria al sistema de relaciones existente, junto con la distensión que en aquellos momentos se vivía a nivel mundial, permitieron a los actores nacionales un margen de manobra muy amplio, lo que no había ocurrido de igual forma en el caso portugués.

Es importante resaltar la contribución que ha tenido la transición y su resultado en el cambio de imagen de España en el exterior. Frente a los recursos e incluso convencionalismos tradicionales sobre España como «paradigma del fracaso» (S. Juliá); una España violenta, negra, dividida, en permanente lucha como había demostrado la Guerra Civil e incluso la represión franquista, en algo constante y asentado en el imaginario de otros pueblos que enlazaba con la reiterada «leyenda negra española» (J. Romeo, J. Aróstegui); un aislamiento de Europa y los europeos —integrada en la dialéctica que opera bajo la estructura centro-periferia o casticismo-modernización (J.L. Abellán, M. Ramirez); o un atraso económico acompañado de un nacionalismo exacerbado (G. Tortella), aparecerá una España nueva, democrática, avanzada, abierta, dinámica y europeísta. Una imagen que se consolidará hacia el exterior tras los acontecimientos de 1992, que harán que España se incorpore con pleno derecho a la modernización.

Por último, aunque la Transición española se inserta en esa tercera ola democratizadora de la que nos habla Huntington, tiene un carácter de precedente, de originalidad tanto en cuanto a su desarrollo consensuado como en relación a su resultado. De tal forma que pronto se comenzó a hablar de un *modelo de transición* para otras transiciones de esa «tercera ola», pero también de la «cuarta ola» iniciada desde 1989 en Europa Central y del Este, lo que no ocurrió con los casos de Portugal o Grecia. De esta forma para muchos de los transitólogos y especialistas habrá unas definiciones precisas para nuestra transición: A. Prezowski, nos hablará de una transición paradigmática; Di Palma la considerará como un prototipo nuevo y, entre otros, J. F. Revel la considerará como ejemplar³⁵.

LOS ESTADOS CENTRALES Y LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA

«El consenso es Europa» señaló el senador Luis Sánchez Agesta en 1979. Europa, en efecto, identificada en su expresión más real en la Comunidad Europea, se convirtió desde 1975 en todo aquello que el régimen de Franco había negado durante años a todos los españoles: la libertad, la democracia, los derechos, la modernización económica, la posibilidad de sentirse «europeos», etc. Como escribe A. Moreno

35. Un análisis reciente sobre la influencia del modelo español de transición y sus resultados en LEMUS, E.: «Transition mode in Spain. IN successo universale del modello della transizione democratica spagnola», en *Ventesimo Secolo*, Año III, Ottobre 2004, pp. 145-171.

Europa se transforma, pues, en un elemento esencial de la cultura política democrática en construcción, y actúa como aglutinante de la clase política emergente. Europa alcanza en este momento su punto máximo como modelo y mito en el sistema de convivencia democrática de los españoles³⁶.

Ser admitido en «Europa» significaba, sin ninguna duda, ser miembro de la Comunidad Europea y ser homologado como un Estado democrático como aquellos que en ese momento integraban la Comunidad. Por ello, la actitud de las principales potencias europeas occidentales era fundamental para la joven democracia española.

En líneas generales, la postura de las principales potencias de Europa Occidental ante una posible democratización española era cualitativamente distinta a la de EEUU. Mientras que para éstos el problema español era fundamentalmente una cuestión de seguridad/defensiva, para los gobiernos europeos era prioritaria la dimensión política. En contraste con la postura norteamericana, a lo largo de la transición los gobiernos europeos —y muy especialmente el francés y el alemán— apoyarían activamente el proceso de democratización español.

No debemos olvidar, sin embargo, que los gobiernos europeos habían convivido con la situación existente en España hasta 1975 sin excesivos sobresaltos. A pesar del notable aumento en las relaciones comerciales registrado en los años sesenta, los gobiernos europeos mantuvieron las distancias respecto del régimen franquista. Prueba de ello es que ningún jefe de Estado ni de gobierno de la Europa occidental visitó oficialmente España durante estos años. El nombramiento de D. Juan Carlos como sucesor en 1969 modificó sustancialmente la situación, ya que permitió a los gobiernos europeos invertir en el futuro sin tener que asociarse excesivamente con el régimen todavía existente, recibiendo al futuro sucesor. En octubre de 1970 el Príncipe realizaría un primer viaje oficial a Francia, y tres años después sería recibido por las autoridades alemanas. Ello contrasta con la actitud de gobiernos como el sueco, que todavía en junio de 1976 se negaría a invitar a los Reyes de España a la boda de su monarca³⁷.

A principios de los años setenta, en contraste con la postura norteamericana, los gobiernos europeos comenzaron a intervenir de forma sistemática en apoyo de los dirigentes de la oposición democrática, amenazando al régimen con el escándalo internacional. Desde el punto de vista del régimen, esta presión supuso un incremento notable en el coste de la represión, lo cual se tradujo en una mayor tolerancia para con la oposición moderada, generalmente bien relacionada

36. MORENO, A.: *España y el proceso de construcción europea*. Barcelona: Ariel, 1998, p. 74.

37. Son cada vez más los trabajos que van apareciendo sobre la intervención europea durante la transición, así como los testimonios de los protagonistas.

En este sentido merece la pena destacar algunas Memorias escritas como las de ESTEBAN, J. de: *Diario Romano de un Embajador (1983-1984)*. Madrid: Libertarias, 2003; GUERRA, A.: *Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias (1940-1982)*. Madrid: Espasa, 2004; SOARES, M.: *Memoria viva*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2004; DUBININ, Y.: *¡Embajador! ¡Embajador!* Madrid-Moldova. Unión FENOSA Moldova, 2004 (muy interesantes para la intervención de la URSS). Un análisis mas global en CRESPO, J.: *España en Europa, 1945-2000*. Madrid: Marcial Pons, 2004.

con el exterior. Ya en abril de 1970, el ministro de Asuntos Exteriores y vicescanciller alemán, el liberal Walter Scheel, exigió que se le permitiese recibir a los dirigentes de la oposición moderada durante su visita oficial a Madrid. El Gobierno español accedió al encuentro para no perder el apoyo alemán en las negociaciones con la Comunidad entonces en curso, lo cual permitió a Bonn hacer explícito su reconocimiento de la existencia de una alternativa democrática al régimen de Franco. En cambio, la presión europea no lograría evitar las ejecuciones de septiembre de 1975 y se reaccionó contundentemente llamando a consultas a sus embajadores, suspendiendo negociaciones y visita programadas e incluso suspendiendo vuelos a los aeropuertos españoles. Medidas que tendría como respuesta la última manifestación de adhesión a Franco celebrada en la Plaza de Oriente el 1 de octubre de 1975³⁸.

LA ACTITUD DE FRANCIA

La actitud de *Francia* con respecto a la transición fue muy bien definida por Calvo Sotelo: «Durante la transición vi primero a Francia como el protector, luego quise ver al amigo y finalmente tuve que aceptar al adversario»³⁹. Unos meses antes de la muerte de Franco, D. Juan de Borbón había insistido ante el presidente Giscard d'Estaing «usted debe apoyar la Monarquía, porque eso es lo que va a ser España; es la única solución para que no tengamos una nueva guerra civil»⁴⁰. Esta conversación sin duda contribuyó a que Giscard (a quien algunos críticos comenzaron a apodar «Giscard d'Espagne» debido a su afán por inmiscuirse en los asuntos españoles), accediese a estar presente en la proclamación de D. Juan Carlos, a cambio de lo cual se le dispensó un tratamiento especial⁴¹.

Este será el inicio de una actitud de «padrinazgo» que Francia siempre quiso tener sobre la transición española. De hecho este papel por los testimonios orales y documentales recogidos hasta el momento continuó mucho tiempo después, como lo indica la anécdota narrada por el propio Rey en la conversación que mantiene con el recién elegido Presidente F. Mitterrand, en mayo de 1981, cuando le dijo de forma irónica: «Espero que usted no tendrá consejos que darme», aludiendo así a las innumerables recomendaciones, inútilmente paternalistas de Giscard al Rey con quien trataba personalmente, rechazando casi siempre cualquier contacto con Adolfo Suárez con el que mantuvo siempre unas relaciones frías⁴².

38. AREILZA, J. M.: *Crónica de Libertad*. Barcelona: Planeta, 1985.

39. CALVO SOTELO, L.: «La Transición española», conferencia pronunciada en Madrid en mayo de 1992.

40. Vid. ANSON, L. M.: *Don Juan*. Barcelona: Plaza y Janés, 1996.

41. De hecho en sus memorias destaca que «la mañana del 27 de noviembre de 1975, cuando fui a Madrid, el único de los dirigentes europeos, llevando tras de mí al presidente Scheel, para saludar el renacimiento de la democracia española, deseando que Francia actuase algo así como de madrina», en *El poder y la vida*. Madrid: El País, 1988, p. 283.

42. BURNS, T.: *Conversaciones sobre el Rey*. Barcelona: Plaza y Janés, 1995.

El apoyo de Francia, en general, a la transición española ha sido algo destacado por la mayor parte de los estudiosos, aunque no será, en general, tan amplia como la ofrecida por Alemania. No obstante, existieron durante este periodo un conjunto de problemas que de una u otra forma afectaron a estas relaciones: a) el fenómeno del terrorismo de ETA, cuyo santuario era Francia en un momento en el que el número de atentados crecía cada año, sin que las autoridades francesas hicieran mucho para acabar con este cáncer de la democracia; b) el excesivo intervencionismo de la presidencia francesa en los asuntos internos que, desde su perspectiva de patrocinio indiscutible de nuestra transición, debería ser correspondido con signos como la apertura de la puerta de los Leones del Congreso, sólo reservada a los Reyes o la concesión de condecoraciones en su visita oficial de 1978; c) las negociaciones en el ingreso de España en la Comunidad Europea, que convierte a Francia, con su famoso «giscardazo» en un obstáculo desde 1980 al pasar del ofrecimiento de apoyo a la obstrucción activa en las negociaciones.

En este sentido Manuel Marín, en un reciente libro que causó algo de polémica titulado *La Memoria Recuperada*⁴³, narra con detalle el significado del «giscardazo»: «España no puede entrar en la CEE porque es un gran competidor, sobre todo en productos agrícolas, y nos va a crear muchas dificultades; es mejor buscarle una especie de estatuto asociado». De tal forma que ante los problemas internos «sacrificó, por así decirlo, las aspiraciones de la joven democracia española», provocando lo que él denomina como el «síndrome del gabacho» en el pueblo español.

Las *Memorias* de Calvo Sotelo son también muy significativas del enfado español ante esta permanente obstaculización, que intentó ser respondida mediante el aislamiento de Francia de sus socios, la apuesta por un mayor compromiso europeísta mediante el ingreso acelerado en la OTAN o la aceptación de ciertas condiciones que se nos imponían por otros socios comunitarios, como la aplicación del IVA desde el mismo día de nuestro ingreso. El propio Calvo Sotelo ha comentado públicamente que el Gobierno español se planteó la posibilidad de romper relaciones con Francia por esta actitud durante su mandato⁴⁴.

Con Mitterrand en la presidencia de la República y González en la presidencia de Gobierno las cosas cambiaron⁴⁵. El mantenimiento de buenas relaciones con Francia fue considerado algo fundamental para el nuevo gobierno socialista y especialmente para Fernando Morán, que mantuvo muy buenas relaciones con su colega francés, pero costará —como nos cuenta el propio ministro español— pues todavía en junio de 1982 en la cumbre de Bruselas, Mitterrand aunque más suave en las formas, mantendrá la misma posición de cerrazón con respecto a España⁴⁶.

43. IGLESIAS, M. A.: *La memoria recuperada*. Madrid: Aguilar, 2003, p. 911 y ss.

44. CALVO SOTELO, L.: *Memoria viva de la Transición*. Barcelona: Plaza y Janés, 1990 y *Papeles de un cesante*, Galaxia Gutenberg, 1999.

45. Sobre la personalidad de F. Mitterrand puede verse la obra de DUHAMEL, E.: *François Mitterrand. L'unité d'un homme*. Paris: Flammarion, 1998.

46. Cfr. MORAN, F.: *España en su sitio*. Barcelona: Plaza y Janés, 1990.

Como narra Manuel Marín en la citada obra, una cena en El Elíseo, preparada por el Rey, el 20 de diciembre de 1983 entre González y Mitterrand, en la que también participaron Marín, Eduardo Sotillos, Julio Feo y Juan Antonio Yáñez, desbloqueó el proceso cuando el Presidente francés comprendió las repercusiones del retraso en incorporarse a la Comunidad y anunció el apoyo firme a España tanto en este tema como en la lucha contra el terrorismo⁴⁷.

La instauración de cumbres bilaterales desde 1983, las buenas relaciones personales entre Mitterrand y González, la lucha antiterrorista, la utilización de la relación OTAN/CE y la actitud de Alemania, facilitarán las cosas de forma significativa⁴⁸.

En este sentido, en la entrevista realizada con Alfonso Guerra, nos indicó de qué manera el Partido Socialista Francés había comenzado, mucho antes de la muerte de Franco, a financiar al PSOE, aunque la actitud de F. Mitterrand permaneciese dudosa durante un tiempo entre la apuesta por el PSOE o el PCE. Nos señaló, por ejemplo, cómo a principios de noviembre de 1975 él personalmente se trasladó a Francia para recoger 1 millón de francos franceses en billetes, donados por el partido francés, para transportarlos a Madrid⁴⁹.

Es indudable también que en la fase de transición la experiencia francesa de gobierno entre 1981-1982, influyó poderosamente en el PSOE, desde el momento del inicio de su experiencia gubernamental, como confesó Felipe González en una conferencia en la Real Academia de la Historia. Los socialistas españoles no dejaron de tomar nota de los errores maximalistas de sus homólogos franceses y evitaron cuidadosamente una política nacionalizadora y socializante.

El apoyo francés para el ingreso de España en la Comunidad continuó hasta el final, al igual que en la lucha contra el terrorismo de ETA, que redujo sus acciones de forma clara⁵⁰.

LA ACTITUD DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

La actitud de la *República Federal de Alemania* puede ser considerada quizá la más importante de las potencias europeas. El propio ex-canciller Helmut Schmidt ha escrito que «pensábamos que en España las circunstancias eran especialmente propicias para un giro hacia la democracia, y apoyamos a todos los partidos democráticos y sindicatos hasta donde pudimos»⁵¹. En efecto, el Gobierno de Bonn se mostró especialmente activo, buscando una salida democrática al franquismo que conllevara la creación de un partido socialista de amplia base capaz

47. IGLESIAS, M. A.: Op. cit. p. 914.

48. Vid. las manifestaciones de un protagonista de excepción, el socialista Joan Raventós, nombrado embajador en Francia: *Misión en París*. Barcelona: Península, 1993.

49. Entrevista con Alfonso Guerra, septiembre 2002.

50. Vid. PIÑUEL, J. L.: *El terrorismo en la transición española (1972-1982)*. Madrid: Fundamentos, 1986.

51. SCHMIDT, H.: *Men and powers. A political retrospective*. Londres: Jonathan Cape, 1990, p. 230.

de contener a los comunistas y de constituir a medio plazo una auténtica alternativa de gobierno.

Como demuestran los escasos trabajos escritos sobre el tema y alguna documentación que hemos consultado, las relaciones entre Alemania y España durante el franquismo fueron más intensas de lo que cabía presumir. El papel de Adenauer y de la democracia cristiana en favor de Franco y ante el mismo deseo de reintegrarse en Occidente, además de ese punto común que era la lucha contra la amenaza comunista, hicieron que los dirigentes alemanes llegaran incluso a apoyar el ingreso en la Comunidad Europea⁵². Por otra parte, el SPD alemán receló siempre de esta política gubernamental, mostrándose profundamente anti-franquista y apoyando al que consideraba su único interlocutor con la España real, el PSOE, integrado en 1951 en la Internacional Socialista. Esta actitud, por otro lado, trataba también de frenar el crecimiento del PCE y poder consolidar así una opción de izquierda moderada. Posteriormente, las dificultades se acrecentaron ante la división que se produjo en el seno del socialismo alemán ante la disyuntiva de apoyar al PSOE en el exilio, o al socialismo del interior representado por Tierno Galván⁵³.

Hay que destacar la importancia que tuvo la revolución portuguesa sobre el SPD en relación con España y los socialistas. Convencidos de que una transición «a la portuguesa» podría desestabilizar la península y el bloque occidental atlántico, y percibiendo que el PCE era igual o más poderoso que el PCP, se decidió a mediados del año 1974, a iniciar una colaboración muy estrecha con un partido de izquierda moderada que pudiese presentarse como alternativa al comunismo. A comienzos de 1975 en una reunión de responsables de relaciones internacionales del SPD se reiteró el temor a un papel hegemónico del PCE tras la muerte de Franco⁵⁴.

En octubre de 1974, tras el decisivo congreso de Suresnes, en el que Felipe González emergió como nuevo secretario general, se inician una de las relaciones más determinantes e influyentes durante la transición: la relación entre Felipe González y Willy Brandt⁵⁵. En su primera reunión con la dirección del SPD en Alemania, en abril de 1975, González expuso los objetivos del PSOE tras la muerte de Franco que pasaban por aglutinar a los diferentes grupos socialistas españoles, desligarse de cualquier acción conjunta con los comunistas y apostar por una táctica de pequeños pero firmes pasos —la conquista de «parcelas de libertad»— en el proceso de transición⁵⁶.

52. Cfr. los diversos trabajos basados en la consulta de documentación archivística en BERNECKER, W.: *España y Alemania en la edad contemporánea*, Frankfurt: Ververt Verlag, 1992.

53. Cfr. MUÑOZ SANCHEZ, A.: «Aportación al estudio de la influencia de los factores internacionales en la transición democrática española: la política de la República Federal de Alemania hacia la península ibérica en los años setenta», en *Memorama*, (1999), 3/99, pp. 55- 67. Entrevista con Raúl Morodo.

54. *Archiv der Sozialen Demokratie*, Nachlass Fritz Erler, PV 11933, 21 de marzo de 1975

55. Vid. JULIA, S.: *Los socialistas en la política española, 1879-1982*. Madrid: Taurus, 1996 y BRANDT, W.: *Memorias*. Madrid: Temas de Hoy, 1990.

56. *Archiv der Sozialen Demokratie*, PV 11491, 13 de abril de 1975.

Desde ese momento el SPD, principalmente, que ocupa el poder en la República Federal de Alemania entre 1969 y 1974 bajo la dirección de W. Brandt y entre 1974 y octubre de 1982 por H. Schmidt, apostará claramente por el PSOE a través de tres vías: en primer lugar, mediante apoyo financiero; en segundo lugar, promocionando al PSOE entre la socialdemocracia europea y, por último, presionando al gobierno español con el objetivo de que rebajase la represión, legalizase la oposición y acelerara el cambio político⁵⁷.

Desde este punto de vista, se puede comprender cómo ya durante el primer gobierno de la Monarquía, la embajada alemana colaboró activamente con el PSOE en su estrategia de «conquista de parcelas de libertad». Así, en diciembre de 1975 el embajador alemán se quejaría a Areilza de que el canciller Schmidt recibía presiones de su partido, el SPD, cada vez que el gobierno español actuaba contra el PSOE, como acababa de hacer con motivo de una concentración ante la tumba de Pablo Iglesias. En ocasiones, el sentido de la cadena de reacción formada por el SPD, el gobierno alemán, la embajada alemana, el gobierno español y finalmente el PSOE, también se invirtió. En marzo de 1976, por ejemplo, la decisión del PSOE de unirse a la llamada Platajunta, en la que también estaba presente el PCE, alarmó profundamente al gobierno, cuya estrategia tenía como objetivo la división de la oposición. Areilza no dudó en llamar al embajador alemán «para decirle que el PSOE no cumple lo que pactó con la socialdemocracia en Bonn con respecto al partido comunista», con la esperanza de que su gobierno actuase cerca para que, a su vez, transmitiesen el mensaje a sus correligionarios. En esta ocasión, al menos, la gestión no tuvo el efecto deseado por Areilza, ya que según el embajador, el gobierno del SPD podía influir sobre el PSOE, «pero no del todo»⁵⁸.

Las ayudas económicas recibidas por las Fundaciones de los Partidos alemanes (Konrad Adenauer, Friedrich Naumann y Hanns Seidel), más las aportadas por los sindicatos alemanes a la UGT, fueron decisivas en los primeros años de la transición. Aspecto que ha sido destacado ya por algunos autores⁵⁹, y que está siendo revisado por nosotros en los distintos archivos de las tres fundaciones⁶⁰.

El cambio de gobierno en la República Federal de Alemania en 1982, con el triunfo del demócratacristiano Helmut Kohl, no alteró de forma esencial el apoyo y la influencia de Alemania en las etapas de transición y consolidación, sino al contrario.

57. Sobre la personalidad de BRANDT, W.: *My life in Politics*. Londres: MacMillan, 1992.

58. AREILZA, J. M.: *Diario de un ministro de la Monarquía*. Barcelona: Planeta, 1977 y TUSELL, J.-QUEIPO DE LLANO, G.: *Tiempo de incertidumbre*. Barcelona: Crítica, 2003, p. 283 y ss.

59. Cfr. LETAMENDIA, P. (ed.): *L'intervention des organisations partisans transnationales dans le processus de democratization espagnol*. Universidad de Burdeos I, 1982 y PINTO-DUSCHINSKY, M.: «Foreign Political Aid: German Political Foundations and their counterparts», en *Internacional Affaire*, (1991), 92.

60. Estamos trabajando en el Archiv der Sozialen Demokratie, dependiente de la Fundación Ebert, la Fundación Willy Brandt en Berlín, la Fundación Honrad Adenauer, el Archivo para la Política Social-Cristiana de la Fundación Hanns Seidel en Munich y el Archivo del Liberalismo Alemán de la fundación Friedrich Nauman en Gummersbach.

Así por ejemplo, el apoyo firme de Alemania a la integración de España en la Comunidad Europea fue un elemento clave, especialmente desde la llegada de Helmut Kohl al poder y a pesar de las diferencias ideológicas con el gobierno socialista español. Así, en el Consejo Europeo de Stuttgart (17 y 19 de junio de 1983) —bajo presidencia alemana—, se produjo un importante impulso para la adhesión española a la Comunidad al quedar vinculada la ampliación comunitaria y su reforma interna, al incremento de los recursos comunitarios fundamentalmente alemanes. No obstante, hubo que esperar hasta la cumbre de Fontainebleau de junio de 1984, para que los franceses, y Mitterrand en particular, diera luz verde al final de las negociaciones con España y se estableciera una fecha real para el ingreso, 1 de enero de 1986⁶¹.

En ese contexto es en el que de nuevo las relaciones hispano-alemanas se mostraron más firmes y decididas. La entrevista entre González y Kohl en mayo, permite al presidente español definir la posición española en temas de defensa y acelerar el proceso de integración con el apoyo alemán. Como ha escrito Vidal-Foch: «El encuentro sella un pacto de sangre» —con el asunto de la Alianza Atlántica por medio— entre González y Kohl, que será pilar para el futuro de ambos países y de Europa: facilitará la unificación alemana y fundamentará las políticas de cohesión y mediterránea de la Comunidad. Es en ese contexto en el que el canciller alemán dirá en Stuttgart: «O se amplía la Comunidad o no hay más dinero alemán», lo decía quien aportaba el 28% del presupuesto comunitario⁶².

Las *Memorias* del ministro Morán y el testimonio reciente de Manuel Marín, nos confirman claramente esta ayuda vital y el papel central del canciller Kohl en su apoyo en favor de las «tres dictaduras», a cambio de contrapartidas económicas y apoyo español a la política alemana en Europa. El discurso pronunciado por el Rey ante el Presidente de la República Federal de Alemania en 1981, es una muestra clara de la importancia que tuvieron las relaciones hispano-alemanas en este contexto.

EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS

Dada las especiales relaciones de España con *Estados Unidos*, desde los pactos de 1953, las firmes declaraciones occidentalistas y en algunos casos pro-norteamericanas de los dirigentes españoles y del gobierno, y la propia posición geoestratégica de España en el sistema internacional, es indudable que la primera potencia en prestar atención a lo ocurrido en España tras la muerte de Franco fue Estados Unidos, máxime atendiendo a lo que se estaba produciendo en la vecina Portugal⁶³.

61. PREGO, V.: *Presidentes*. Barcelona: Plaza y Janés, 2001, pp. 228-239.

62. Vid. JULIA, S., PRADERA, J., PRIETO, J. (coords.): *Memoria de la Transición*. Madrid: Taurus, 1996.

63. Vid. la referencia a este tema en SANCHEZ CERVELLO, J.: Op. cit. Entre los recientes trabajos sobre el tema hay que citar el titulado *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, escrita por Ángel Viñas y publicada por la editorial Crítica

Para los EEUU, el objetivo prioritario en relación con España consistía en evitar que la muerte de Franco se tradujera en una alteración sustancial del equilibrio de fuerzas a favor de la URSS. Ello requería garantizar la permanencia de sus bases militares en territorio español y a ser posible conseguir el ingreso de España en la OTAN, a lo cual se oponían varios gobiernos europeos debido a la naturaleza no democrática del régimen y algunos partidos políticos españoles. En opinión de Henry Kissinger, secretario de Estado en el período 1973-77, «la contribución norteamericana a la evolución española durante los años setenta constituyó uno de los principales logros de nuestra política exterior»⁶⁴. En realidad, EEUU estuvo dispuesto a apoyar discretamente dicha evolución siempre y cuando ésta no pusiese en peligro la contribución española al sistema defensivo occidental. Cuando tuvieron que optar entre defender sus intereses geo-estratégicos y facilitar el cambio político, no dudaron en inclinarse por lo primero, como demuestra el apoyo prestado a Marruecos en la crisis del Sahara, que podía haber desencadenado un conflicto armado de consecuencias imprevisibles para España⁶⁵.

De acuerdo con la documentación oficial consultada, parece indudable que la actuación norteamericana en España se integraba en un proceso más amplio con respecto a los procesos de democratización en el sur de Europa. Cuatro eran los objetivos precisos: a) prevenir un cambio global en el equilibrio de poder internacional en favor de la URSS; b) promover la dimensión geoestratégica de las transiciones democráticas; c) promover la democracia de forma firme y consolidarla y d) prevenir que los partidos comunistas pudieran llegar al poder⁶⁶.

La transición española se inserta bajo el mandato de cuatro presidentes: Richard Nixon (1969-1974), Gerald R. Ford (1974-1977), Jimmy Carter (1977-1981) y Ronald Reagan (1981-1989). No obstante, se destacará el papel relevante que tuvo siempre Henry Kissinger.

En el *Diario*, por ejemplo, de Carmen Díez de Rivera, escribe cómo en su visita a España el 25 de enero de 1976

le aconseja al Rey que no se dé la amnistía, y se declara partidario de un proceso muy, muy lento. Eso les venía muy bien, porque todos se habían marcado unos tiempos muy lentos (...) Kissinger aconseja a Juan Carlos que vaya con cuidado, y que vaya consolidando poco a poco la Corona, que es lo más importante⁶⁷.

de Barcelona, que viene a ampliar la información disponible hasta el momento sobre la intervención constante de EEUU durante toda la transición y consolidación democráticas.

64. KISSINGER, H.: *The White House Years*, N. York, 1982, p. 870 y TUSSELL, J., QUEIPO DE LLANO, G.: Op. cit., p. 283 y ss.

65. Vid. RG 59, Executive Secretariat Briefing Books, 1958-1976, Memorandum de Henry A. Kissinger al Presidente, s/f, Entry 5037, Caja 241, National Archives at College Park; cfr. KISSINGER, H.: Op. Cit. p. 870.

66. DEPARTMENT OF STATE, *American Foreign Policy Basic Documents, 1976-1980*, Washington, 1983.

67. ROMERO, A.: *Historia de Carmen. Memorias de Carmen Díez de Rivera*. Barcelona: Planeta, 2002, p. 81.

Dadas las excelentes relaciones norteamericanas con Franco, cabe preguntarse si los EEUU tenían motivos fundados para desear un cambio de régimen. Por un lado, una España democrática podría integrarse finalmente en la OTAN, reforzando así el flanco sur que tanto preocupaba a Kissinger. Sin embargo, también cabía esperar que un futuro gobierno democrático español se mostrase más exigente a la hora de renovar el acuerdo sobre las bases, como así será. Al mismo tiempo, y a pesar de que ello podía perjudicar sus intereses comerciales, los EEUU eran partidarios de que España ingresase en la Comunidad Europea, y ello requería necesariamente un cambio político profundo. Puede afirmarse, por tanto, que eran partidarios de un cambio de régimen en la medida en que ello conllevara la plena y definitiva incorporación de España al bloque occidental.

Según Kissinger, en España, EEUU había tenido que elegir entre «condenar al ostracismo al régimen existente o trabajar con él a la vez que extendíamos nuestros contactos y por lo tanto nuestra influencia de cara al postfranquismo», optándose por esto último. De hecho, el presidente Richard Nixon mostró un interés creciente por España a lo largo de su mandato, sobre todo a raíz de su visita a Madrid en octubre de 1970, a pesar de que entonces «la transición postfranquista era un tema excesivamente delicado incluso para la alusión más oblicua»⁶⁸. Poco después visitó Washington Lord Mountbatten, tío-abuelo de D. Juan Carlos, quien procuró convencer al presidente y a su secretario de Estado de la necesidad de apoyar al Príncipe. Sus palabras surtieron efecto, y en enero de 1971 D. Juan Carlos realizó un importante viaje oficial a los EEUU⁶⁹. En febrero, Nixon envió a España en misión secreta al general Vernon Walters para explorar la posibilidad de que Franco coronase al Príncipe en vida. Walters regresó con el firme convencimiento de que esto jamás sucedería, y con la sospecha no menos firme de que el régimen no sobreviviría a su fundador⁷⁰.

Kissinger atribuye el éxito de la política norteamericana hacia España al hecho de haber sabido cultivar a los «elementos moderados del gobierno y de la sociedad española». En realidad, los contactos entre Washington y la oposición antifranquista, incluida la moderada, fueron muy escasos hasta poco antes de la muerte de Franco, debido a la actitud del propio régimen. El Gobierno de Franco se opuso a cualquier contacto con la oposición desde 1970 e incluso a principios de 1975 el nuevo embajador norteamericano Wells Stabler, un liberal nombrado por Ford, obtuvo el beneplácito de Kissinger para que el presidente Ford se reuniese con la oposición moderada durante su visita oficial en abril —que coincidió con la declaración del Estado de excepción en dos provincias vascas—, pero el gobierno de Carlos Arias se negó. Sin embargo, y a pesar de la

68. Sobre esta visita, vid. el Memorandum de Henry A. Kissinger al Presidente, s/f, Nixon Presidential Materials Project, NSC Files, President's Trip Files, Caja 468, Richard M. Nixon Presidential Materials Staff, National Archive at College Park.

69. Memorandum de Henry A. Kissinger al Presidente, 25/1/71, Nixon Presidential Materials Project, NSC Files, VIP Visits, Caja 938, Richard M. Nixon Presidential Materials Staff, National Archive at College Park.

70. Vid. WALTERS, V.: *Silent Missions*. N. York, 1978, p. 551.

actitud gubernamental, a lo largo 1975 el embajador lograría establecer contacto con los principales dirigentes de la oposición no comunista, incluido Felipe González⁷¹.

Los EEUU no permitieron en ningún momento que la crisis del franquismo se interpusiese en la renovación de los acuerdos sobre las bases militares en territorio español. Fue significativo que en junio de 1974 el Príncipe D. Juan Carlos, jefe del Estado en funciones, firmara una declaración de principios como paso previo a la renovación del acuerdo⁷². Esta actitud llegó a alarmar a algunos países europeos. En vísperas de la visita de Ford a España en abril de 1975, el canciller alemán Helmut Schmidt recordaría que

es evidente que la era de Franco esta tocando a su fin; está claro quién tomará el timón, pero deberíamos estar animando a quienes esperan poder gobernar después de Franco. Eso significa que no debemos relacionarnos solamente con los que están en el poder en la actualidad.

Ford, por su parte, le hizo ver que los EEUU se encontraban en plena re-negociación del acuerdo, añadiendo que la pérdida de las bases militares supondrían un duro golpe para Occidente. A ésto, Schmidt replicó que «para que puedan estar ustedes seguros de sus bases y sus vínculos estratégicos con España pasado mañana, también deberían hablar sobre ello con quienes estarán en el poder en el futuro»⁷³.

Fiel a esta filosofía, considerando que la perspectiva europea sobre la España de Franco era diferente de la norteamericana, en noviembre de 1975 el vicepresidente de los EEUU, Nelson Rockefeller, estaría presente tanto en funeral de Franco como en la proclamación del Rey⁷⁴. Tras el inicio del Reinado de D. Juan Carlos la Administración Ford se mostró cauta con la situación española⁷⁵. Tras su primera entrevista con Stabler como ministro de Asuntos Exteriores, José

71. KENNEDY, Ch. S.: «Entrevista con el Embajador Wells Stabler». Washington D.C.: The Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project, 1991. Muy interesante el trabajo de Stabler: «The View from U.S. Embassy», en BINNENDIJK, H. (ed): *Authoritarian Regimes in Transition*. Washington: Foreign Service Institute, 1987.

72. Vid. también VIÑAS, A.: Op. cit. p. 413 ss.

73. SCHMIDT, H.: Op. Cit. pp. 167-168.

74. Rockefeller aprovechó su estancia en Madrid para mantener una importante conversación con el recién proclamado rey: Telegrama del Secretario de Estado a la Embajada en Madrid, 23/11/75, Legajo «Spain-State Department Telegrams from SECSTATE-NODIS(2)», Caja 12, National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada, Gerald R. Ford Library.

75. Cautela sobre el futuro de España que también reflejaba la prensa del día siguiente a la muerte de Franco: vid. por ejemplo el editorial «Spain's Future Without Franco», *Los Angeles Times*, 21 de noviembre de 1975. En cualquier caso los EEUU deseaban asegurarse de que la evolución política del país no pusiera en peligro la cooperación española: en la Declaración del Gobierno norteamericano sobre la muerte de Franco se expresaba la voluntad de Washington de «continue to pursue the policy of friendship and cooperation which has formed the touchstone of the excellent relations existing between our two countries». Memorandum for Brent Scowcroft from Mr. Clift, 20th November 1975, folder «Spain (2)», Box 12, National Security Adviser Presidential Country Files for Europe and Canada, Gerald R. Ford Foundation.

María de Areilza anotaría en su diario que los EEUU «desean la democratización del sistema, pero fieles a su pragmatismo, sin demasiado afán, exigencias ni prisas. Desean sobre todo que no vayamos por el camino de Portugal». Pocas semanas después, el propio Kissinger, como hemos visto anteriormente, confirmaría esta primera impresión. Y en junio de 1976, durante el viaje del Rey que, como indicamos posteriormente, iniciará la transición en política exterior, Areilza comprobaría que la preocupación del Secretario era «el cómo y el cuándo de la reforma española. Y el hasta dónde. Que la democracia y las libertades habían de venir, lo consideraba lógico y además inevitable». Sin embargo, «se le veía un alto grado, de reserva en orden a lo que ese proceso podía traer como elemento discordante o factor de complicación en el ajedrez político europeo y mediterráneo»⁷⁶.

Ante todo, la administración Ford deseaba reafirmar cuanto antes su privilegiada relación con España. Areilza, por su parte, pretendía elevar el rango del acuerdo existente a la categoría de tratado, lo cual supondría el reconocimiento de que la muerte de Franco abría una nueva etapa, y que los EEUU apoyaban la incipiente democratización promovida por la Monarquía. Al mismo tiempo, el ministro deseaba situar las relaciones bilaterales con los EEUU en el contexto de una más amplia contribución española a la defensa de Occidente. Tras una breve pero intensa negociación, el 24 de enero de 1976 Kissinger y Areilza firmarían un nuevo Tratado de Amistad y Cooperación⁷⁷, que sería aprobado por el Comité de Política Exterior del Senado poco después⁷⁸. Un dossier de información preparado por el Subcomité de Europa para el Comité de Relaciones Exteriores del Senado a principios de 1979 pone de manifiesto que EEUU tenía un gran interés en la evolución política de España ante la amenaza de un golpe de izquierda en Portugal y la posible salida de este país de la OTAN. Por ello, se indica que el tratado permitiría asociar a España con EEUU, manteniendo una relación especial con los norteamericanos, y de la misma forma se apoyaba el proyecto reformista del primer gobierno de la monarquía⁷⁹.

Se ha especulado mucho por algunos autores sobre la injerencia de EEUU en la política interior española durante la transición, y en especial su postura ante la legalización del Partido Comunista. Es evidente que Kissinger veía en los comunistas de la Europa occidental una grave amenaza para los intereses norteamericanos,

76. AREILZA, J. M.: *Diario...* Op. cit. Para conocer el punto de vista del embajador norteamericano es muy interesante el testimonio del propio diplomático: STABLER, W.: «The View from de US Embassy», en BINNENDIJK, H.(ed.): *Authoritarian Regimens in Transition*. Washington: Center for the Study of Foreign Affairs, 1987.

77. Vid. VIÑAS, A.: Op. cit., p. 432 ss. La firma del acuerdo de 1976 generó una considerable polémica en la prensa norteamericana tanto por su contenido como por el momento en que se realizó, como puede verse en los editoriales «The treaty with Spain» y «Docility Toward Spain», *The New York Times*, 26 de enero y 19 de mayo de 1976 respectivamente; «The new Spain», *The Washington Post*, 4 de junio de 1976.

78. United States, Congress, Committee on Foreign Relations. *Treaty of Friendship and Cooperation with Spain. Report to Accompany Ex. E, 94-2*. Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1976, p. 6.

79. COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS, «Issues in United States Relations with Spain and Portugal», CIS-NO: 79-H382-4, Government Mic., Michigan University.

como ya hemos apuntado⁸⁰. De hecho, el Secretario fue sin duda el dirigente occidental que menos confió en la viabilidad de una democracia parlamentaria en Portugal debido a la presencia comunista. Por otro lado, en sus escasas declaraciones públicas sobre el fenómeno eurocomunista, Kissinger se mostró profundamente escéptico sobre la voluntad democrática de los partidos italiano y francés⁸¹.

En este sentido, en la entrevista realizada a Santiago Carrillo nos indicó que desde los años 1973/74 tanto EE.UU. como la RFA y algún otro Estado europeo querían impedir que en España se reprodujera el modelo político italiano, en el que el PCI era tradicionalmente el más votado, impidiéndosele sin embargo alcanzar el poder a través de alianzas entre el resto de fuerzas democráticas. De igual modo, nos indicó de qué manera el temor al comunismo español se incrementó desde el momento en que el Partido Comunista Portugués alcanzó un creciente peso en la Revolución de los Claveles y el proceso de transición posterior, y desde el momento en que se vislumbró la posibilidad de que Mitterrand pudiera aliarse con el Partido Comunista Francés para formar un gobierno de izquierda en Francia. Todo ello significaría una amenaza para la cohesión del bloque europeo occidental en un contexto de tensión internacional entre los dos bloques⁸². En vista de ello, no debe sorprendernos que, en junio de 1976, Kissinger le comentase a Areilza con su franqueza habitual que «no vamos a decir nada si ustedes se empeñan en legalizar el PCE. Pero tampoco les vamos a poner mala cara si lo dejan ustedes sin legalizar unos años más»⁸³.

A raíz de la visita real en junio de 1976, el *Washington Post* aventuró a asegurar que Kissinger había exigido la no legalización del PCE a cambio de su apoyo a la Monarquía, lo cual fue rotundamente desmentido por la Secretaría de Estado, según la cual correspondía al Gobierno español determinar esta cuestión «si bien a nuestro juicio sería absurdo tomar la legalización de un partido dedicado a principios autoritarios como indicio de progreso en un proceso democratizador»⁸⁴.

También se ha especulado sobre la importancia que para España tuvo la derrota de Ford en las elecciones presidenciales de noviembre de 1976 (que trajo consigo la salida de Kissinger de la Secretaría de Estado) y la llegada de Jimmy Carter a la Casa Blanca. La nueva Administración demócrata adoptó una postura más abierta y pragmática ante la supuesta amenaza comunista en la Europa

80. Memorandum of conversation, White House, 17/4/75, Legajo «April 17, 1975-Ford, Kissinger», Caja 11, National Security Adviser. Memoranda of Conversations, 1973-1977, Gerald R. Ford Library.

81. Kissinger mostró su escepticismo en la Conferencia sobre Italia y el Eurocomunismo de 1977 que puede consultarse en: KISSINGER, H.: *Communist Parties in Western Europe: Challenge to the West*. Paper presented at the Conference on Italy and Eurocommunism, Stanford, 1977.

82. Entrevista con Santiago Carrillo, septiembre 2002.

83. AREILZA, J. M. de: *Diario...* Op. cit. p. 196. y EATON, S. D.: *The Forces of Freedom in Spain, 1974-1979: A Personal Account*. Stanford: Hooker Inst. Press, 1983.

84. El contenido de lo hablado por el rey Juan Carlos con el presidente Ford y Kissinger puede verse en el memorándum redactado por este último: Memorandum of Conversation, del Departamento de Estado, 8/6/76, Gerald R. Ford Library, *Declassified Documents Reference System, U.S. (online)*. *World Government Documents Archive*. Woodbridge: Primary Source Media.

occidental, lo cual posiblemente facilitase la aceptación de la legalización del PCE. De hecho, un informe oficial sobre el eurocomunismo elaborado para Carter en febrero de 1977 reconocería que Kissinger había exagerado sistemáticamente la importancia de dicha amenaza⁸⁵.

Sin embargo, la llegada de Carter a la presidencia no eliminó por completo las suspicacias norteamericanas. En enero de 1977, el vicepresidente del gobierno, Alfonso Osorio, pudo comprobar en Washington que el nuevo secretario de Estado, Cyrus Vance, era partidario de legalizar al PCE, pero no hasta después de las primeras elecciones. «Los icebergs —le comentaría— es mejor verlos. Si están sumergidos son más peligrosos»⁸⁶. En opinión de José Manuel Otero Novas, subsecretario técnico de la Presidencia del gobierno encargado de las relaciones con la oposición, los diplomáticos estadounidenses destacados en Madrid eran partidarios de la legalización del PCE a título personal, pero «la administración Carter distaba de sentirse emocionada con la idea». De hecho, Washington mostraría escaso interés por mejorar sus relaciones con la oposición. En abril de 1977, durante la visita a Madrid del vicepresidente Walter Mondale, Stabler propuso que éste recibiese a los dirigentes de la oposición no comunista, a lo que su gobierno se negó. Poco después de la legalización del PCE, Adolfo Suárez viajó a Washington para entrevistarse con Carter, que le recibió con cierta indiferencia. El enfado de Suárez fue observado por Stabler, en cuya opinión los EEUU habían desaprovechado una excelente ocasión para demostrar públicamente su apoyo al proceso democratizador español⁸⁷.

En relación con la transición española, hemos podido consultar una serie de informes del Comité de Relaciones Exteriores del Senado elaborados entre 1976 y 1979. En estos informes se aborda el proceso de transición española, que siempre se analiza en el contexto de las transiciones peninsulares. Se intuye en estos dossiers cómo en los primeros momentos de la transición la posición es bastante ambigua, y cómo tras la firma del Tratado de Amistad se hace más firme⁸⁸.

La llegada al poder de Ronald Reagan, su programa de actuación y el contexto internacional de Guerra Fría, obligaron a EEUU a intervenir de nuevo en España en relación con la política de seguridad y defensa, que fue, por otra parte,

85. Una vez celebradas las primeras elecciones democráticas de junio de 1977 la prensa norteamericana recalcaría en términos generales el clima de normalidad y moderación de los comicios, la ausencia de incidentes violentos, la superación de la Guerra Civil y en general la paz en que transcurrió la cita electoral, elementos todos ellos que vendrían a desmentir los temores asociados a la legalización del PCE. Véase, entre otros, los editoriales y artículos: «Putting Spain Together», *The New York Times*, 18 de junio de 1977; HOOGLAND, J.: «Spain rusty when it comes to elections, relished this one», *The Washington Post*, 18 de junio de 1977; «An election in Spain», *The Washington Post*, 19 de junio de 1977; «But what if the Socialists had won?», *Los Angeles Times*, 19 de junio de 1977. V.

86. OSORIO, A.: *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Planeta, 1980, p. 280; cfr. BARDAVIO, J.: *Sábado Santo Rojo*. Madrid: Uve, 1980, p. 147-148.

87. Cfr. OTERO NOVAS, J. M.: *Nuestra democracia puede morir*. Barcelona: Planeta, 1987, p. 28 y STABLER, W: Art. cit. p. 192.

88. COMMITTEE OF FOREIGN AFFAIRS, SENATE: «Portugal (including the Azores) and Spain in search of New Directions», CIS-NO: 76-S382-5, Government Mic., Michigan University.

uno de los capítulos peor abordados durante la gestión de Suárez. Desde un primer instante, Marcelino Oreja había manifestado que para España resultaba inquestionable el mantenimiento de las relaciones defensivas con Estados Unidos así como su contribución al sistema defensivo occidental a través del Tratado de 1976. Los problemas surgían ante una posible integración en la Alianza Atlántica. A diferencia del tema europeo —donde gobierno y oposición de izquierdas coincidían—, la presencia de España en la OTAN movilizaba en su contra al PSOE, PCE y amplios sectores sociales y de la opinión pública, tal y como hemos señalado anteriormente.

La posición oficial cambió radicalmente en junio de 1980. El día 15, Oreja anunciaba el propósito gubernamental de iniciar conversaciones en 1981 para la incorporación de España en la OTAN. La adhesión al Tratado de Washington debía servir, por una parte, como instrumento para desbloquear las negociaciones con la Comunidad Europea y facilitar una salida aceptable al contencioso gibraltareño. Por otra estaba la situación interna. En septiembre Oreja fue sustituido por José Pedro Pérez Llorca como ministro de Exteriores, acentuándose el camino hacia el Tratado de Washington. El nuevo presidente del gobierno Calvo Sotelo se propuso desde el principio el ingreso de España en la Alianza Atlántica, punto incluido en su Programa de Gobierno del 18 de febrero, ajustando su partido a la filosofía política de las formaciones conservadoras europeas. La urgencia de Calvo Sotelo por la incorporación hizo que se considerara suficiente como procedimiento, la aprobación por mayoría simple en las Cortes⁸⁹.

Todas estas decisiones no resultaron —ni en la forma ni en su contenido— acertadas. La incorporación de España se planteaba en un contexto complicado, en el marco del intento golpista de Tejero, por un gobierno que era el más débil parlamentariamente de todos los ejecutivos desde 1977, con el PSOE, PCE y amplios sectores de la opinión pública en contra y una UCD disgregándose. Además tampoco desde los países miembros de la OTAN hubo una actitud receptiva: varios sondeos realizados pusieron de manifiesto la existencia de amplias reticencias por parte de aquéllos. A pesar de estas debilidades, Calvo Sotelo insistió. Un tema clave de la política exterior se solventó apresuradamente, de forma simple, en un momento inoportuno y —lo más grave— sin especificar las modalidades de integración ni una definición de la aportación española y de los términos de su inserción. Más en concreto, como relata Antonio Marquina, no se pusieron condiciones para el ingreso, ni siquiera sobre Gibraltar ni se tuvo fuerza para incluir en la zona cubierta por la Alianza, a Ceuta y Melilla⁹⁰.

Por otra parte, según Joan E. Garcés nunca fueron desmentidas las noticias aparecidas en varios periódicos españoles acerca de las consultas que realizaron varios españoles comprometidos con el golpe de Estado de 1981 con colaboradores

89. MARQUINA BARRIO, A.: *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*. Madrid: Ediciones Ejército, 1986 p. 909 y ss.

90. MARQUINA BARRIO, A.: Op. cit. p. 923 ss. y sobre el tema es de interés la consulta del libro reciente de CAJAL, M.: *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar ¿Dónde acaba España?* Madrid: Siglo XXI, 2003.

de Ronald Reagan, recibiendo promesas de ayuda⁹¹. De hecho muchos españoles y gran parte de los dirigentes europeos nos sentimos realmente sorprendidos cuando aún no había finalizado el golpe y ante una pregunta al Secretario de Estado norteamericano, general Haig, éste dijo que «se trataba de un asunto interno de España»⁹².

Tras el ingreso acelerado en la OTAN, el 2 de julio de 1982 se firmaba un nuevo acuerdo con los Estados Unidos con una nítida orientación atlantista, pero quedó a la espera de ratificación hasta constituirse las nuevas Cortes elegidas el 28 de octubre⁹³.

El Gobierno socialista adoptó en relación a la OTAN una doble decisión: en primer término, congeló el proceso de incorporación a la estructura militar de la Alianza Atlántica; y en segundo lugar, siguiendo su promesa electoral, el gobierno mantuvo el compromiso de celebrar un referéndum para que los españoles dilucidaran la permanencia o no de España en la Alianza Atlántica. La celebración de esa consulta iba a constituir —como ha reconocido insistentemente Felipe González—, la apuesta más difícil y arriesgada de toda la gestión socialista.

En un reciente libro, Felipe González confirma que desde el momento en que se convocó el referéndum no podía mantener una neutralidad en el mismo, y que perder el referéndum hubiera tenido un coste enorme para el partido el país. De forma textual, afirma que

inmediatamente después del referéndum, yo dije que había sido un error; a pesar de que todo el mundo me concedía toda la gloria por una convocatoria que había situado a la derecha en su contradicción; reconocí que fue un error, porque había metido al país en una especie de turbina realmente insoportable. Y el país me lo hizo pagar. Los ciudadanos nunca me lo perdonaron, e hicieron bien en no perdonármelo. Los ciudadanos me dieron la mayoría, pero no me lo perdonaron⁹⁴.

De hecho, la diplomacia norteamericana no creía que González fuera a realizarlo⁹⁵.

El referéndum se ganó y España confirmó su carácter de aliado occidental de Estados Unidos. El presidente Reagan se mostró satisfecho y se dio paso así a una nueva etapa en las relaciones bilaterales, que coincidió con el final de la transición en política exterior.

91. Vid. GARCÉS, J.: *Soberanos e intervenidos. Estrategias globales, americanos y españoles*. Madrid: Siglo XXI, 1996, p. 188.

92. Esta desafortunada pero muy significativa declaración ha sido reproducida en numerosas ocasiones; recientemente, en VIÑAS, A.: Op. cit., p. 459.

93. VIÑAS, A.: Op. cit., p. 466.

94. IGLESIAS, M. A.: Op. cit. pp. 847-849.

95. MARQUINA, A.: Op. cit., p. 935-938.