

EL ALCANCE DE LA POLÍTICA BRITÁNICA DURANTE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA: CUATRO MOMENTOS CLAVE (1975-1982)

Luis María Manglano Tirado
UNED

lmanglano6@alumno.uned.es

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8808-324X>

Introducción

Aunque, en general, las transiciones democráticas suelen ser estudiadas en relación con la política interna de los Estados, no puede olvidarse que los procesos de transición exponen a los mismos a influencias internacionales que no deben ser minusvaloradas.¹ De hecho, la dimensión exterior puede devenir en un elemento esencial del éxito o fracaso de las transiciones políticas en general.² Es más, la importancia de un contexto internacional favorable al proceso democratizador de España tiene que ser resaltada como uno de los factores que explican el éxito de la Transición.³ Pese a que en los últimos años han ido surgiendo más estudios acerca de la influencia exterior sobre la Transición y, singularmente, sobre la significativa labor de los partidos alemanes,⁴ es importante tener presente que se ha subrayado que nos encontramos aún lejos de tener una afinada «visión externa» de la historia reciente de España.⁵ Este punto es de especial relevancia en el caso de la influencia del Reino Unido pues es muy limitado el número de los trabajos dedicados a los distintos aspectos de su política hacia España durante la Transición. Como textos de referencia al respecto cabe citar los artículos de Carolina Labarta y de Óscar José

Martín García, la tesis y los artículos de Alan Granadino, el libro conjunto de Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, el libro sobre el socialismo europeo y los artículos de Pilar Ortuño, además de la obra de Isidro Sepúlveda que se ha centrado en un detenido análisis del largo contencioso de Gibraltar desde sus orígenes.⁶

En general, la historiografía española resalta la baja implicación del Reino Unido en el proceso de transición a la democracia en España, siendo así calificada de sutil y moderada,⁷ o de cautelosa.⁸ Con respecto a las razones que podrían explicar dicha actitud se ha apuntado a la defensa de los intereses económicos, a la prolongada permanencia del conflicto de Gibraltar y a la tradición antifranquista del movimiento laborista.⁹ Sin embargo, también se ha subrayado la existencia de un factor que, en claro contraste, favorecía la intervención del Reino Unido como es el hecho de que compartía con el resto de Occidente el temor a la *portugalización* de España.¹⁰ Por otra parte, se ha puesto de relieve que la intervención del Reino Unido no residió tanto en el plano interno español, sino que más bien se produjo a nivel institucional europeo. Como destaca Carolina Labarta, el Reino Unido desempeñó un importante papel de intermediario entre las distintas posiciones de Estados Unidos y sus aliados europeos

con respecto a la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).¹¹ En este sentido, Nicolás Sartorius y Alberto Sabio señalan que el Gobierno británico, al igual que el resto de potencias occidentales, contemplaba la adhesión de España a la OTAN y la CEE como un acicate para el restablecimiento de la democracia, como garantía de la misma e incluso como un seguro para que el proceso no discurriese por cauces radicales.¹² Pero, como subraya Labarta, esto no significaba, tal y como pretendían los Estados Unidos, que la incorporación de España a dichas instituciones se produjera sin haber acreditado suficientemente la introducción de reformas democráticas de profundidad.¹³

Consideración aparte debe realizarse con respecto al contencioso de Gibraltar. Sobre el mismo cabe señalar que la historiografía española destaca que la llegada de la democracia a España tuvo una limitada repercusión al respecto tanto con el Gobierno laborista como con el conservador. Así, Isidro Sepúlveda y Carolina Labarta han resaltado que la posición del Gobierno laborista de Callaghan con relación a Gibraltar no se vio afectada por la perspectiva española de encontrar una solución al conflicto dentro de las posibilidades que abría el nuevo proyecto constitucional con el planeado Estado de las autonomías dentro del cual se preveía un factible encaje para la particular situación de Gibraltar si volvía a reintegrarse en el territorio español.¹⁴ Del mismo modo, como señala Labarta, el Gobierno conservador de Thatcher no tuvo reparos en invocar el espectro de la oposición británica al ingreso de España en las instituciones europeas para presionar con el objeto de conseguir el levantamiento de las restricciones sobre Gibraltar, de forma que califica la Declaración de Lisboa como el resultado de la firmeza del Gobierno de Thatcher.¹⁵ De esta manera, Sepúlveda considera que el

objetivo de las negociaciones, que dicho acuerdo abrió en falso, no era en sí la conquista de la secular retrocesión de Gibraltar a España, sino la eliminación del obstáculo que suponía la oposición británica al ingreso de España en las instituciones europeas.¹⁶

Dentro de este entorno historiográfico el objetivo de este artículo es señalar la relevancia de la política del Reino Unido durante la Transición. Para ello se ha acudido esencialmente a fuentes británicas pues se ha querido evaluar el alcance de dicha política sobre el proceso español. Partiendo de lo anterior, los argumentos contenidos en las fuentes se han ordenado en torno a tres pilares básicos de las relaciones entre ambos Estados: las negociaciones para la incorporación de España a la CEE, la adhesión a la OTAN y el contencioso de Gibraltar. Sobre dicha base, se identificarán cuatro momentos clave que permiten resaltar dicha influencia: el inicio de la Transición, la victoria conservadora en las urnas, la intentona de golpe de estado del 23 de febrero de 1981 y la guerra de las Malvinas. El análisis de estos cuatro momentos permitirá argumentar que la influencia de la política británica hacia España en el periodo objeto de estudio jugó un papel más destacado en su dimensión exterior siguiendo una línea de actuación conforme a la cual su relevancia fue cada vez más significativa en dicha área.

La política británica en el inicio de la Transición

La política británica, tras la muerte de Franco, vendría marcada por la moderación. Dicha política quedaría reflejada en una carta que el primer ministro británico, Harold Wilson, dirigió al presidente estadounidense, Gerald Ford, el 18 de diciembre de 1975 en la que expresó que:

El periodo posterior a la muerte de Franco va a ser presumiblemente confuso y difícil. Es de máxima importancia alentar todo lo que sea posible

a aquellos españoles que desean que España se mueva en un sentido liberalizador y hacia el resto de Europa. Si se ve que el nuevo Gobierno español se mueve en general en la dirección correcta puede resultar apropiado concederle el beneficio de la duda si hace un arranque lento en algunos aspectos. Pero darle el beneficio de la duda consistirá probablemente en dar la bienvenida a señales alentadoras específicas más que en conceder una aprobación general del nuevo régimen. No se puede esperar un cheque en blanco.¹⁷

Este párrafo contiene las líneas maestras de lo que debía ser la política británica tras la muerte de Franco y la llegada del rey a la jefatura del Estado. Por un lado, se concedía al nuevo Gobierno el beneficio de la duda, siempre que mostrara iniciativas en la dirección correcta, incluso aunque fueran más lentas de lo esperado, pero, por otro, se dejaba claro que ello no significaba que se le concediera un cheque en blanco. En este sentido, la carta también establecía claramente que el acceso a las instituciones occidentales, tales como la OTAN, la CEE y el Consejo de Europa, quedaba condicionado a que se alcanzara un grado satisfactorio de democracia, pues «se trata más bien de indicar [a los españoles] que a medida que se muevan cada vez más hacia un sistema democrático, devendrá posible construir vínculos más próximos, y así alcanzar un plan realista para una eventual incorporación».¹⁸

En línea con lo anterior, la consecución de los objetivos de la política británica hacia España durante la Transición afectó desde el principio a su dimensión exterior como resultado de la acción del Gobierno laborista. De este modo, aunque el Gobierno Wilson concedió en un primer momento el beneficio de la duda, no obstante, cuando se constató que el plan de reformas del Gobierno Arias era insuficiente en cuestiones claves como la libertad política, sindical y de prensa, pues poco se podía obtener manteniendo el cascarón institucional

franquista, la política británica hacia España experimentó un cambio sustancial que buscaría facilitar la introducción de las necesarias reformas democráticas mediante el ejercicio de la presión sobre la dimensión exterior de la Transición y, en particular, sobre las relaciones de España con la CEE y sus aspiraciones de incorporación a la misma.

Así, la falta de reformas sustanciales llevó al Gobierno británico a retrasar, contra la opinión de la mayoría de los Estados miembros de la CEE, entre los que figuraban Francia y Alemania, la inmediata reanudación de las negociaciones para la renovación del Acuerdo Preferencial con la CEE cuando el tema fue abordado en el Consejo de ministros de Asuntos Exteriores celebrado durante los días 19 y 20 de enero de 1976. La posición del Reino Unido era que debía esperarse a que Arias expusiera su discurso programático el 28 de enero y retomar el debate en febrero. Así, no sería hasta la reunión del 9 de febrero, con el apoyo entonces del Reino Unido, cuando finalmente el Consejo de ministros de las Comunidades declaró que podían retomarse las negociaciones con España. Sin embargo, no fueron razones políticas sino el interés comercial británico lo que resultó esencial para el desbloqueo de las negociaciones pues tal y como aparece recogido en una nota para Wilson de fecha 4 de febrero,

El Reino Unido saldrá beneficiado de la conclusión de un satisfactorio Acuerdo Comercial tan pronto como sea posible; aunque ello no sea un primer paso para el acceso de España como miembro de la Comunidad lo cual debe esperar hasta el firme establecimiento de una democracia pluralista y la libre actividad sindical.¹⁹

Del mismo modo, cuando el ministro español de Asuntos Exteriores, José M.^a de Areilza visitó Londres a inicios del mes de marzo de 1976, el Gobierno británico le dejó clara su

posición de que las reformas interiores debían preceder a la incorporación de España a la CEE o la OTAN frente a la posición de Areilza que mantenía que la reforma interna y la aceptación externa de España debían ir en paralelo de forma que esta última no debía quedar postergada por la primera. En el curso de dicha visita, Callaghan puso de manifiesto la inexistencia de reformas sustanciales en España ya que expresó su deseo de alcanzar el día en que pudiera hablar al pueblo británico de una España que disfrutara de sufragio universal, partidos y sindicatos libres, y del derecho del pueblo a cambiar su propio Gobierno, refiriéndose con ello al futuro que pretendía para España, pero dejando claro que dichas circunstancias políticas no se daban de momento.²⁰ Así pues, por parte del Gobierno británico se puso sobre la mesa un orden de prioridades que no encajaba con la agenda del Gobierno Arias. En este sentido, resultaron muy claros los términos con los que el embajador estadounidense concluyó su informe a Henry Kissinger sobre la visita de Areilza a Londres,

No obstante, la cordialidad del recibimiento británico, la visita de Areilza no hizo nada para socavar la opinión del Gobierno laborista de que España debe demostrar sus credenciales democráticas antes de que su incorporación a la Comunidad, por no decir la OTAN, pueda ser seriamente considerada. [...] la actitud británica será esperar pacientemente y ver y lo que han visto hasta ahora está lejos de ser suficiente.²¹

De acuerdo con el orden de prioridades marcado, el cambio de la política británica con respecto a las pretensiones exteriores de España no se produciría hasta que realmente se ejecutaron las reformas democráticas internas y se puso fin al anquilosamiento institucional que parecía ir en la dirección de «franquismo sin Franco», lo que no tendría lugar hasta la llegada del Gobierno Suárez que acometió una decidida agenda reformista que partió de la Ley

para la Reforma Política y culminó con la celebración de las elecciones generales de 15 de junio de 1977. Así pues, la hoja de ruta del nuevo presidente y de su ministro de Exteriores, Marcelino Oreja, coincidía con el planteamiento británico de que la normalización exterior requería de reformas internas previas que permitieran asentar una auténtica democracia en España de modo que, salvado este requisito, se podría abordar la cuestión de la incorporación de España a las instituciones europeas.

Realizada la reforma interior quedaba abierta la puerta a la dimensión exterior de la Transición que contó desde el inicio con el apoyo británico. Una vez constituido el nuevo Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD), este se apresuró a aprobar de inmediato la presentación de la solicitud de iniciación de negociaciones para la adhesión a la CEE, lo que se llevó a efecto a finales de julio de 1977. La iniciativa del Gobierno español fue bien acogida por la prensa británica. *The Times* publicó al día siguiente un editorial bajo el título «The EEC should welcome Spain», poniendo de relieve que la democratización del país había sido la mayor condición impuesta para su ingreso, requisito que ahora se cumplía,²² y por su parte *The Guardian* también se felicitó por la solicitud de incorporación de España y criticó la inicial indiferencia de las autoridades comunitarias.²³ Del mismo modo, tanto el Gobierno laborista como la oposición conservadora se manifestaron a favor de dicha incorporación. Así, cuando el secretario del Foreign Office, David Owen, viajó a España del 5 al 7 de septiembre de 1977 mostró la posición favorable del gabinete británico a la adhesión,²⁴ lo que se vio confirmado y fortalecido cuando, durante la gira europea de Suárez y Oreja tras la presentación de la petición española de ingreso en la CEE, se produjo la visita a la capital británica el 19 de octubre.²⁵ Del mismo modo, cuando la líder de la oposición conservadora, Margaret Thatcher, visitó

España el 21 de octubre de 1978 con motivo del primer Congreso de la UCD manifestó que,

El Partido Conservador británico ha reconocido desde hace tiempo la necesidad de recuperar a España en el seno de la familia europea de pueblos libres. Estamos decididos a que España sea bienvenida tan pronto como sea posible dentro de la Comunidad Europea. ¿Cómo puede haber un continente llamado «Europa» sin España?²⁶

Con todo, el inicio de las negociaciones no se produciría hasta el 5 de febrero de 1979 y para ese momento ya había quedado aprobada la Constitución Española por lo que el período constituyente había concluido y se iban a celebrar nuevas elecciones el 1 de marzo de las que resultaría una nueva victoria electoral de la UCD cuyos representantes serían, en consecuencia, los encargados de acometer el inicio de las negociaciones ante las instituciones europeas.

Por otra parte, al margen de la CEE, la otra entidad de referencia en el plano exterior era la OTAN, pero en este caso el planteamiento era totalmente distinto ya que para poner en marcha el mecanismo para la incorporación de España no sólo se trataba de obtener apoyos en el exterior, entre los que se contaba con el respaldo del Reino Unido, sino esencialmente en el interior dado que existían dudas dentro del propio Gobierno de la UCD, y en especial por parte de Suárez, sobre la conveniencia de la adhesión a la OTAN, a lo que se añadía la fuerte oposición de la izquierda, encabezada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y en general de buena parte de la opinión pública española.

El cambio de política tras la victoria conservadora

De forma casi paralela a la cita con las urnas en España tuvieron lugar elecciones en el Reino Unido donde se produjo un vuelco electoral con la victoria de los conservadores. Este es un momento esencial en el análisis de la política del Reino Unido hacia España durante

la Transición pues su influencia sobre la dimensión exterior se vio alterada de forma muy importante en lo relativo al acceso de España a la CEE. Con carácter general, debe señalarse que la negociación no se vio favorecida por el clima existente en el seno de la CEE como consecuencia de los problemas que surgieron por la exigencia británica de disminuir la contribución presupuestaria a la CEE, lo que se convirtió en uno de los puntos clave del primer mandato de Margaret Thatcher. Y, en particular, en cuanto a España el cambio esencial que introdujo el Gobierno Thatcher con respecto a su predecesor laborista fue proceder a la vinculación del conflicto de Gibraltar con las negociaciones para la incorporación de España a la CEE. De este modo, las negociaciones se convirtieron en un instrumento para conseguir los objetivos de la política británica con relación a la colonia. Sin embargo, la postura británica referente a la OTAN no siguió esta línea pues, pese a que se llegara a insinuar, lo cierto es que no se empleó el conflicto de Gibraltar como arma negociadora dándose preferencia a las cuestiones geoestratégicas en esta materia.

Debe advertirse, no obstante, que la posición inicial del nuevo secretario de Exteriores, Peter Carrington, fue un tanto dubitativa en cuanto a la vinculación del contencioso de Gibraltar y las negociaciones sobre la CEE dadas las consecuencias que podían derivarse respecto a los intereses comerciales del Reino Unido. De este modo, a mediados de agosto de 1979, Carrington redactó un memorándum dirigido a Thatcher con el objetivo de realizar un balance sobre la situación del conflicto de Gibraltar indicando que, en las conversaciones mantenidas hasta el anterior mes de diciembre, se habían obtenido pocos resultados y se apreciaba claramente que los españoles no estaban dispuestos a levantar las principales restricciones sobre Gibraltar si el Reino Unido no daba el visto bueno a unas conversaciones en las que no se

excluyera la cuestión de la soberanía. Frente a este planteamiento, también se había puesto de manifiesto que el pueblo gibraltareño no admitiría un cambio de soberanía si no era el resultado de su voluntad libre y democráticamente expresada. Ante esta situación, Carrington veía que, si las restricciones se mantenían, habría que suscitar la cuestión de Gibraltar durante las negociaciones de acceso de España a la CEE. En esta línea, ante el daño que las restricciones estaban causando a Gibraltar,²⁷ Carrington planteaba que las negociaciones comunitarias podían ofrecer la mejor oportunidad de situar a España bajo suficiente presión para que accediera a levantar las restricciones y se pudiera alcanzar un acuerdo global. Sin embargo, no veía probable que los españoles acabaran cediendo y adoptaran medidas de forma unilateral por lo que el pragmatismo acabó imperando en la posición de Carrington y así consideró que, para evitar las complicaciones en la CEE y el daño a los intereses comerciales británicos en España, lo mejor sería explorar con Oreja la posibilidad de un planteamiento conjunto en el que las restricciones pudieran ser gradualmente levantadas y las conversaciones políticas iniciadas, y todo ello sin poner en peligro el compromiso británico de respetar la voluntad de los gibraltareños sobre la soberanía. De este modo el tipo de medidas que Carrington vislumbraba consistiría en la gradual restauración de las conexiones entre Gibraltar y España y el inicio de conversaciones sobre un nuevo estatus político, con el compromiso del Gobierno británico de introducir modificaciones normativas que, matizaba, únicamente entrarían en vigor si se contaba con la conformidad de los gibraltareños en un referéndum, si bien reconocía que, dado el actual estado de opinión en Gibraltar, la conformidad sobre un cambio de estatus era improbable en muchos años. Aunque preveía que tal planeamiento no sería bien recibido por las autoridades gibraltareñas que

preferirían un veto a la entrada de España en la CEE, Carrington concluyó que había que salir del punto muerto existente que no beneficiaba ni a británicos ni a gibraltareños y que, en tanto quedara claro que el Gobierno británico seguía considerando que la decisión sobre un cambio de soberanía dependía de la decisión de los gibraltareños, se podría mantener la defensa de la línea que postulaba ante el Parlamento y la opinión pública.²⁸

No obstante, el planteamiento de Carrington sobre la posibilidad de iniciar conversaciones acerca de un nuevo estatus político produjo reacciones contrarias dentro del Gobierno Thatcher. En respuesta a estas reacciones, Carrington, en una carta dirigida a Thatcher a inicios de septiembre, en la que agradecía la aprobación de su memorándum,²⁹ mantendría el argumento de que no era conveniente para los intereses británicos entrar en una gran disputa con España sobre Gibraltar ya que podían dañarse aquellos tanto con respecto a la CEE como en lo relativo al comercio bilateral,³⁰ por lo que, además, como consecuencia de ello la ayuda británica a Gibraltar tendría que aumentarse. Entendía que, si bien el Gobierno británico debía presionar a los españoles en la dirección de levantar las restricciones y aproximarse a los gibraltareños, no veía muchas esperanzas de éxito dado el coste para el Gobierno español ante la opinión pública y que, por esta razón, insistir en esta línea no conduciría a una solución sino a mayores enfrentamientos. Debido a que en este punto el Gobierno español estaba bloqueado y no podía avanzar, entendía que facilitar la salida de dicha situación revertiría en beneficio de los intereses británicos y particularmente, como se ha indicado, en el plano económico. Partiendo de que consideraba que la cuestión política básica era que la garantía británica a los gibraltareños sobre la soberanía era absoluta entendía, no obstante, que dicho compromiso no excluía conversaciones políti-

cas que pudieran incluir dicha cuestión, si bien con plenas garantías de que no se rompiera tal compromiso. Aunque señalaba que de dichas conversaciones podía no resultar nada, su punto de vista era que el ofrecimiento de las mismas, combinado con medidas legislativas del lado británico, si bien sometidas a la conformidad de los gibraltareños, serían señales de buena fe que ayudarían a los españoles a explicar a la opinión pública las concesiones que pudieran hacer y, con ello, salir del atolladero. Finalmente, en este momento, mostraba su oposición a la utilización de las negociaciones sobre la CEE como un arma para conseguir el levantamiento de las restricciones pues se trataba de un arma de doble filo ya que el bloqueo británico podría servir de excusa a los franceses para justificar el retraso en las negociaciones culpando de ello a los británicos.³¹ Debe añadirse que la posición de Carrington manifestada en la carta comentada no suscitó ningún comentario por parte de Thatcher.³²

Con todo, no se produjo avance alguno durante 1979 y el 2 de abril de 1980, una semana antes al encuentro previsto con Oreja en Lisboa, Carrington dirigió una nota a Thatcher sobre la cuestión de Gibraltar en la que señalaba que la situación no era satisfactoria dado que las restricciones españolas sobre Gibraltar permanecían inalterables y aún se estaba lejos de conseguir un conjunto de medidas conforme al cual se levantarán las mismas y se pudieran iniciar conversaciones políticas, si bien, en todo caso, las mismas no debían poner en peligro el compromiso británico de que no habría cambio de soberanía sin contar con la voluntad de los gibraltareños. Carrington señalaba además que, por el contrario, el Gobierno español se mantenía en su posición de poder negociar un levantamiento gradual de las restricciones a cambio de avances hacia el restablecimiento de la soberanía española. Frente a esta situación, Carrington señalaba a la cuestión de la incom-

patibilidad de las restricciones y la pertenencia a la CEE, aunque reconocía que era muy improbable que la negociación con Bruselas produjera algún cambio en la posición española. De este modo, Carrington subrayaba que un acuerdo global según el cual se levantarán las restricciones, se iniciaran conversaciones o negociaciones,³³ y se diera lugar a la cooperación entre los españoles y los gibraltareños era la única manera de que se produjera algún progreso que evitara una disputa muy dañina para los intereses de ambos países. Asimismo, destacaba la insistencia española sobre el uso del término «negociaciones»,³⁴ una expresión que habría que matizar para que fuera aceptable por los gibraltareños. Ante la lentitud, mayor de la que él esperaba, que se estaba produciendo para conseguir algún avance en la cuestión de Gibraltar, Carrington indicaba que presionaría a Oreja comunicándole que ningún Parlamento británico aprobaría el acceso español a la CEE sin el previo levantamiento de las restricciones. Carrington esperaba dilucidar, en definitiva, si sería posible negociar el levantamiento de las restricciones junto con el inicio de conversaciones políticas, sin comprometer con ello la cuestión de la soberanía.³⁵ La nota de Carrington contó con la aprobación de Thatcher quien consideró satisfactoria la línea de acción propuesta.³⁶

Como se ha indicado, una semana después de dicha nota, el 9 de abril, se reunieron en Lisboa ambos ministros y, es de destacar que, en las versiones de cada parte sobre el encuentro, se pone un mayor énfasis sobre aquellas cuestiones que cada una de ellas consideraba más relevantes para sus intereses. Así, Oreja destaca que manifestó que no había pretextos para no poder avanzar y que, a cambio de la apertura de negociaciones, si las conversaciones avanzaban, España se mostraría favorable al restablecimiento de las comunicaciones terrestres a lo que añadió el conocido argumento de que la

nueva situación política española permitía encontrar una solución apropiada para el pueblo gibraltareño en el marco de la Constitución y dentro de la política autonómica del Gobierno.³⁷ Por el contrario, en la versión británica no se hace mención a este último punto, sino que se reproduce la posición de Carrington tanto sobre la necesidad de que se produjera un acercamiento de parte española a los gibraltareños como del compromiso del Reino Unido con el pueblo de Gibraltar, subrayándose que ningún acuerdo opuesto a la voluntad de los gibraltareños sería aprobado por el Parlamento británico e, incluso, que no se ratificaría el acceso de España a la CEE en tanto que las restricciones sobre Gibraltar se mantuvieran. No obstante, Carrington admitió la posibilidad del intercambio de la apertura de negociaciones con el levantamiento de las restricciones siempre que quedara claro que la referencia a «negociaciones» debía entenderse sin perjuicio del respeto a la voluntad de los gibraltareños.³⁸

En definitiva, Carrington buscaba alcanzar un equilibrio que permitiera el levantamiento gradual de las restricciones, para lo que sería necesario iniciar conversaciones con España que se refirieran al estatus de Gibraltar, y, al mismo tiempo, mantener el compromiso de no aceptar ningún cambio que afectara a la soberanía de Gibraltar que no fuera respaldado por su población. Con ello Carrington consideró que se podía salir del punto muerto hasta entonces existente. Y para conseguir tal objetivo no dudó en recurrir a la amenaza de bloquear el acceso de España a la CEE.

Desde la perspectiva británica pudo parecer que el equilibrio buscado por Carrington se alcanzó con la suscripción de la Declaración de Lisboa el 10 abril de 1980. No obstante, cabe aducir que lo que cada una de las dos partes veía en dicho texto y esperaba del mismo era bien distinto por no decir contradictorio lo que se puso en evidencia cuando se trató de llevar

a cabo su implementación dando origen a un nuevo conflicto entre las partes. Así, el Reino Unido entendió que el levantamiento de las restricciones debía preceder a cualquier apertura de negociaciones sin tener carácter gradual lo que suponía en realidad una modificación de su posición inicial. Además, conforme a la interpretación británica se mantuvo que no se había acordado la inmediata equiparación de los derechos de los trabajadores españoles en Gibraltar con los de la CEE. Ambas cuestiones fueron rechazadas por España lo que condujo al consiguiente bloqueo de su aplicación y a un nuevo *impasse*. De este modo, la aplicación de la Declaración de Lisboa conforme al calendario previsto en la misma (que debía culminar el 1 de junio) no fue posible debido a discrepancias en su interpretación. No obstante, con independencia de lo anterior, la Declaración de Lisboa no pasaba de ser un instrumento para canalizar el conflicto pues el verdadero problema que planteaba era la implícita contradicción existente en sí misma pues se mantenían las reivindicaciones básicas de ambas partes que, de por sí, eran incompatibles. Sin embargo, desde el plano formal, la Declaración de Lisboa había planteado una fórmula que permitía tanto soslayar el temido bloqueo de la negociación comunitaria como afrontar los graves problemas económicos existentes a ambos lados de la Verja.

De acuerdo con la política conservadora, el fracaso en la aplicación de la Declaración de Lisboa y, con ello, la permanencia del cierre fronterizo tuvo importantes repercusiones negativas sobre las negociaciones relativas al acceso español a la CEE ya que los británicos consideraban que constituía un serio escollo para avanzar en las mismas y que era difícil hacerlo más hasta que la frontera estuviera abierta y las negociaciones comenzaran. De hecho, el Reino Unido ya había mostrado su disposición a causar retrasos en las negociaciones en materias tales como la libre circulación de trabajadores

debido al mantenimiento de las restricciones fronterizas. Aunque, debe señalarse, no obstante, que la política seguida con respecto a la conexión entre la CEE y Gibraltar englobaba un componente de contradicción. En este sentido, dicha vinculación buscaba beneficiar la economía del Peñón, disminuyendo con ello la carga que suponía en el presupuesto británico, pero al mismo tiempo se perjudicaban los intereses económicos del Reino Unido por la ralentización de las negociaciones europeas. Además, a este obstáculo negociador se unía la postura francesa de que no se debían acometer los problemas resultantes de una nueva ampliación en tanto que no hubieran quedado resueltos los que se habían puesto de manifiesto en la primera ampliación, cuestión que, junto con los problemas presupuestarios planteados por el Reino Unido, llevó en definitiva a un parón negociador.

Por el contrario, en lo relativo a la OTAN se produjo un cambio de posición en el Gobierno español con lo que se puso en marcha el mecanismo para la adhesión de España. Parecía pues que, de los tres temas básicos compartidos en la agenda de España y del Reino Unido, únicamente la adhesión a la OTAN podía presentar una perspectiva positiva en las relaciones entre ambos países a finales de 1980.

Los efectos de la intentona golpista del 23 de febrero de 1981

Tendría que producirse una circunstancia tan grave como la intentona golpista del 23 de febrero de 1981 (23-F) para que cambiara la situación y tuviera lugar un significativo impulso por parte del Reino Unido respecto a la incorporación de España a la CEE y la OTAN. Con el 23-F quedó en evidencia que la nueva democracia española era aún muy frágil y que su afianzamiento necesitaba urgentemente del apoyo exterior. Ante ello, se consideraba que la entrada de España en la CEE y la OTAN ser-

viría para reafirmar la democracia en España frente a las amenazas que la acechaban.

De hecho, el apoyo exterior se fortaleció tras el 23-F, pues como señaló Pérez-Llorca,

Las relaciones con la CEE volvieron a adquirir la prioridad que nunca debieron haber perdido. Lo primero digno de señalar es que, como consecuencia de los acontecimientos y de una importante presión política, se produjeron muy importantes declaraciones conseguidas de los Gobiernos e instituciones de la Comunidad Europea. Todo ello culminó en la sesión ministerial de la conferencia negociadora del 16 de marzo. Obsérvense las fechas, 23 de febrero, 16 de marzo, que supuso un verdadero espaldarazo político a la negociación.³⁹

De este modo, tanto *The Times* como *The Guardian* se refirieron, en su edición del día 17, a la intención de los ministros de Asuntos Exteriores de la CEE de intensificar las negociaciones con España.⁴⁰ Por parte británica la relevancia del apoyo a la incorporación de España a la CEE quedó reflejada en la sesión celebrada en la Cámara de los Comunes dos días después de la conferencia negociadora antes citada, poniendo de manifiesto el Lord Privy Seal, Ian Gilmour, que se había revisado el progreso de las negociaciones hasta ese momento, reafirmando el compromiso de la Comunidad con respecto a la incorporación de España y añadiendo, además, que los recientes acontecimientos habían enfatizado la importancia de que las negociaciones fueran exitosas.⁴¹

Aunque persistía el bloqueo francés, a partir del 1 de julio se iniciaba el nuevo período de la presidencia británica y tal y como quedó reflejado en un editorial de *The Times* de 8 de mayo de 1981,

la forma más efectiva de contener y controlar a las fuerzas desestabilizadoras que se han desatado recientemente sería darles un nuevo ímpetu a las negociaciones de España con la CEE. [...] Gran

Bretaña, que asume la presidencia del Consejo de Ministros de la CEE el día 1 de julio, está bien situada para insistir en la cuestión.⁴²

Así, tras el 23-F, el Reino Unido apoyó con determinación el ingreso de España en la CEE consiguiendo, durante su semestre al frente de la misma, lo que Pérez-Llorca calificó como «el deshielo del proceso negociador»,⁴³ frente a la posición obstruccionista de Francia, que se prolongó durante los trece meses inmediatamente posteriores al 23-F, llegándose a cerrar varios capítulos de la negociación en marzo de 1982 ya bajo la presidencia belga.⁴⁴ Sin embargo, en junio Francia volvió a bloquear las negociaciones sobre la base de los problemas internos de la CEE y por la solicitud de una nueva evaluación de las implicaciones financieras de la entrada de España.⁴⁵

Por otra parte, el 23-F había puesto en evidencia la necesidad de modernizar las fuerzas armadas españolas de modo que el ingreso en la OTAN podía verse como un antídoto frente a las veleidades golpistas. Este fue uno de los motivos por los que el Gobierno español aceleró el proceso de adhesión a la OTAN para lo que contó con el apoyo británico. De este modo, en un memorándum de Carrington dirigido a Thatcher de fecha 1 de mayo se reflejaba que el 16 de marzo Pérez-Llorca le había comunicado que, tras el intento de golpe de estado, el Gobierno de Calvo-Sotelo pretendía acelerar la solicitud española de convertirse en miembro de la OTAN, al tiempo que esperaba que se pudiera poner fin al punto muerto sobre Gibraltar. Carrington subrayaba en el memorándum el decidido apoyo del Reino Unido al acceso de España a la OTAN pues consideraba que supondría un impulso psicológico para la Alianza, reforzaría enormemente el flanco sur y serviría de apoyo a la democracia española. Aunque entendía que la situación de Gibraltar no era un obstáculo para ello, sí que indicaba

que los condicionamientos para desatascar la cuestión del Peñón se habían puesto por parte española y que, no obstante, sería una buena ocasión para la reapertura de la frontera y la aplicación de la Declaración de Lisboa. Sin embargo, concluía que, si esto último no se conseguía, ambos objetivos podían mantenerse sin vinculación entre los mismos. Al margen de la posición del Reino Unido, debe destacarse que en el memorándum también se reflejaba la intención del Gobierno español de realizar la solicitud antes del verano así como que el secretario general de la OTAN había consultado a los representantes permanentes de los Estados miembros quienes le habían manifestado que sus Gobiernos estarían, en general, a favor de formular la necesaria invitación si España deseaba entrar en la OTAN.⁴⁶ Por tanto, este memorándum es una clara evidencia de que el intento de golpe de estado había acelerado los deseos del Gobierno español de ingresar en la OTAN al tiempo que dicha pretensión era entonces bien acogida por los Estados miembros de la organización contando, en particular, con el apoyo del Reino Unido que no veía un impedimento para ello en el hecho de que no se produjera avance alguno con respecto a Gibraltar, si bien, el Reino Unido mantenía que la incorporación de España a la OTAN debía servir para impulsar la aplicación de la Declaración de Lisboa y con ello el levantamiento de las restricciones fronterizas.

La trascendencia de la guerra de las Malvinas

Sin embargo, la Verja continuaba cerrada y la política de vinculación del conflicto de Gibraltar con las aspiraciones españolas para su ingreso en la CEE no se había visto alterada. Al inicio de 1982 pareció que se podía salir de la situación de bloqueo del contencioso cuando el 8 de enero se celebró una reunión entre Calvo-Sotelo y Thatcher en la que, aunque ambos dignatarios conversaron sobre la incorpora-

ción de España a la OTAN y la CEE mostrando la primera ministra su apoyo a los intereses españoles, fue en la cuestión de Gibraltar donde finalmente se produjo un significativo avance. Al final de la reunión se emitió un comunicado conjunto en el que se establecía que,

Ambos Gobiernos han acordado empezar el 20 de abril de 1982 las negociaciones previstas en la declaración de Lisboa, con el propósito de superar todas las diferencias entre las dos partes en torno a Gibraltar. El mismo día se restablecerán las comunicaciones directas según prevé la declaración de Lisboa.⁴⁷

En cuanto a las razones que habían hecho posible la conformidad de España a dicho anuncio, la interpretación británica apuntaba a que una de las ventajas de la voluntad española de incorporación a la OTAN era que había servido de catalizador para que España mostrara su acuerdo a la aplicación de la Declaración de Lisboa, dado el apoyo prestado por el Reino Unido.⁴⁸ De este modo, en la prensa británica se ponía de relieve la relación directa entre la postura del ejecutivo español y las solicitudes españolas de acceso a la CEE y la OTAN pues el mantenimiento o el levantamiento de la Verja indudablemente afectaría directamente al clima bajo el cual serían consideradas.⁴⁹

Con todo, se había dado un importante paso que hacía presagiar que las futuras conversaciones que iban a tener lugar en la ciudad portuguesa de Sintra serían muy fructíferas. No obstante, Carrington quería evitar incurrir en precipitaciones y por ello consideró que debía esquivarse cualquier propuesta española que supusiera una prenegociación de algún asunto. De este modo, si el embajador en Madrid, Richard Parsons, recibía alguna propuesta en dicho sentido, este debía limitarse a tomar nota y decir que las sugerencias serían transmitidas a Londres para su estudio. Asimismo, consideraba que en las conversaciones el énfasis

debía ponerse en cuestiones prácticas que permitieran mejorar las relaciones en el área de Gibraltar, frente a las prisas españolas de mostrar avances en temas que les resultaban especialmente trascendentes como la cuestión de la soberanía que solo debería abordarse a largo plazo, siempre a nivel ministerial y, normalmente, contando con la presencia de los líderes gibraltareños, de modo que no fuera un obstáculo para avanzar en las cuestiones prácticas.⁵⁰

No obstante, la invasión argentina de las Malvinas el 2 de abril echó a perder el calendario acordado. Además, el conflicto de Argentina con el Reino Unido tensionó las relaciones hispano-británicas en el ámbito diplomático. De este modo, cuando el 3 de abril el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la Resolución 502 (1982), exigiendo el cese inmediato de las hostilidades, la retirada de las fuerzas argentinas e instando a una solución diplomática del conflicto, España fue el único país no comunista que se abstuvo,⁵¹ negándose con ello a condenar el uso de la fuerza por una dictadura militar y alejándose así de la política de los países occidentales, lo que podía tener consecuencias muy negativas sobre las aspiraciones españolas de entrada en la CEE y la OTAN.⁵² De hecho, el nuevo secretario de Exteriores Francis Pym⁵³ no tardó en recibir protestas de parlamentarios de su partido que consideraban totalmente inapropiado el apoyo a Argentina por un país aspirante a la CEE lo que ponía en cuestión que el Parlamento británico pudiera aprobar la solicitud de entrada, dada la incapacidad española de apoyar los estándares democráticos representados por la CEE y despreciados por Argentina.⁵⁴

Ante la evidencia del clima nada propicio para el encuentro previsto el 20 de abril, ambos Gobiernos decidieron emitir el día 8 una nota indicando la posposición al 25 de junio de la fecha para el inicio de las negociaciones y la

apertura de la Verja, lo que causó decepción en las poblaciones a ambos lados de la Verja.⁵⁵ La prensa británica, además de reflejar la decepción por el retraso, también se refirió a que la fecha elegida respondía a que, a finales de junio, se esperaba que se habrían superado algunas de las cuestiones que causaban mayores tensiones a ambas partes y así: se vislumbraba que para entonces se hubiera puesto punto final a la guerra de las Malvinas (la cual concluyó el día 14 de junio); España sería miembro de la OTAN (lo que se produjo el 30 de mayo); se habrían celebrado las elecciones autonómicas en Andalucía (que tuvieron lugar el 23 de mayo), y se habría puesto final al juicio del 23-F (cuya sentencia se hizo pública el 3 de junio).⁵⁶ Por otra parte, en un memorándum de Pym a la primera ministra de finales de mayo, se destacaba la importante influencia de la guerra de las Malvinas sobre el ambiente general en que se iba a producir el encuentro de junio, subrayando que cualquier afirmación que se realizara sobre la cuestión de la soberanía o el compromiso británico de respetar los deseos del pueblo gibraltareño sería sometido a un especial análisis pues, en definitiva, cualquier cosa que se dijera sobre Gibraltar se percibiría con implicaciones sobre el comportamiento del Gobierno británico con respecto a las Malvinas y viceversa. Por otra parte, Pym también destacaba la importancia que habían tenido la opinión pública, los lazos tradicionales con América Latina y el contencioso de Gibraltar en el posicionamiento del Gobierno español con respecto a Argentina sobre la crisis de las Malvinas. De este modo, entendía que el Gobierno español sería más reacio a hacer concesiones debido a posibles reveses en la política doméstica.

Aunque Pym indicaba en el memorándum que, debido a la actitud de España sobre las Malvinas, se había producido una opinión contraria en Gibraltar que abogaba por la continuación del cierre de la frontera, subrayaba

particularmente la importancia de la trascendencia económica del acuerdo con España. Así señalaba que tanto el ministro principal como el jefe de la oposición le habían comunicado en una reunión el 26 de mayo que, por razones económicas, particularmente el turismo, se debía proceder a la aplicación de los acuerdos de Lisboa el 25 de junio y que, además, por razones políticas y sociales, no debía ser la parte británica la que propusiera su aplazamiento. Por tanto, los líderes políticos de Gibraltar eran conscientes del elevado coste del mantenimiento del cierre de la Verja y abogaban por su apertura pese al impacto que había provocado la postura española sobre las Malvinas. Del mismo modo, Pym consideraba que si se mantenía cerrada la frontera sería más difícil llevar a cabo el cierre del astillero y encontrar alternativas económicas al mismo, se incrementaría la desconfianza de los gibraltareños hacia España y se debería aumentar de forma considerable el apoyo económico a Gibraltar por parte del Reino Unido, además de complicarse las negociaciones para la entrada de España en la CEE y de sus condiciones como miembro de la OTAN una vez producida su incorporación. De acuerdo con todo lo anterior, Pym concluía que la permanencia del cierre de la frontera no era deseable pues acrecentaría el problema más que facilitararlo. Por último, Pym hacía referencia a que se aseguraría de no dar lugar a falsas expectativas a los españoles sobre la soberanía subrayando los compromisos británicos con el pueblo de Gibraltar. Así, su principal objetivo radicaba en la dimensión económica del acuerdo lo que perseguía establecer, en concierto con los líderes gibraltareños, un programa de medidas prácticas destinadas a la cooperación entre España y Gibraltar durante un período prolongado en el tiempo.⁵⁷

En consecuencia, la situación había cambiado sustancialmente. De este modo, cuando Pérez-Llorca y Pym se reunieron el 10 de junio

en Bonn en el curso de la cumbre de la OTAN, se pusieron en evidencia los obstáculos que el conflicto de las Malvinas había ocasionado a las conversaciones sobre Gibraltar. Pym indicó que en Sintra sería posible manifestar que se había iniciado el proceso de negociación pero que, en la situación apuntada y en línea con el memorándum que le había remitido a Thatcher a finales de mayo, sería impensable hacer cualquier referencia a la soberanía, un término que no había sido utilizado en la Declaración de Lisboa en unas circunstancias mucho más favorables. Pym consideraba que en la opinión pública británica existía un claro paralelismo entre Gibraltar y las Malvinas, y que debía evitarse cualquier mención sobre Gibraltar que pudiera tener aplicación sobre las Malvinas. Por ello se mostraba partidario de una declaración corta y genérica que podría hacer mención a un acuerdo para el establecimiento de un marco para la negociación de asuntos económicos, políticos y de seguridad pero que, en todo caso, quedaría conforme a un perfil más bajo que el deseado por España.⁵⁸

En definitiva, como se ha visto, por parte británica fue incrementándose la relevancia económica de las medidas restrictivas sobre la Roca al tiempo que se puso de manifiesto que la cuestión de la soberanía debía quedar fuera de la agenda debido a la especial sensibilidad de la opinión pública tras el estallido del conflicto de las Malvinas. No obstante, debe subrayarse que, con respecto al tema de la soberanía, la posición de Pym era esencialmente similar a la de Carrington. En este sentido, debe recordarse la opinión de Carrington de diferir en el tiempo, sin fecha precisa, el tema de la soberanía de modo que no sirviera de obstáculo para avanzar en cuestiones prácticas que se consideraban esenciales para la Roca, si bien en el caso de Pym, se añadía el hecho de que había que tener en cuenta que cualquier referencia a la cuestión de la soberanía se encontraría con

una opinión pública británica especialmente sensible tras lo acaecido en las Malvinas, siendo la visión de España al respecto el otro lado de la moneda por el mismo motivo. Por tanto, la crisis de las Malvinas había fortalecido los argumentos más extremos de ambas partes y condujo a un estado de total desencuentro y nuevamente de bloqueo. Si el principal objetivo español era abordar el debate sobre la soberanía esa era una cuestión que resultaba inasumible para el Gobierno británico, al tiempo que la apertura de la Verja no podía ser admitida por el Gobierno español si no se afrontaba dicho debate. Una vez se había constatado que las diferencias resultaban insalvables, el día 21 de junio durante un encuentro entre Pérez-Llorca y Pym se emitió un comunicado en el que se indicaba que, a sugerencia del Gobierno español, las conversaciones hispano-británicas y la apertura de la Verja quedaban indefinidamente pospuestas.

La incidencia del conflicto de las Malvinas sobre la posición británica acerca de Gibraltar quedó claramente manifestada en la reunión que mantuvieron Thatcher, Pym y Antony Acland⁵⁹ el día 30 en la que la primera ministra no sólo puso en cuestión la Declaración de Lisboa a la vista de los recientes acontecimientos en las Malvinas sino que afirmó que el Reino Unido no podía negociar con España la cuestión de la soberanía pues ello sólo era negociable con los gibraltareños. En este sentido, Pym indicó que había dejado muy claro a Pérez-Llorca que no cabía la negociación sobre la soberanía y que las conversaciones debían centrarse en la apertura de la frontera y en el desarrollo económico de la zona de modo que consideraba que no era el momento de discutir sobre el tema de la soberanía, si bien admitió que tanto el Reino Unido como Gibraltar tenían un interés compartido en la apertura de la frontera. De este modo, Thatcher y Pym coincidían en que lo mejor era dejar claro que el proceso de

Lisboa había quedado de momento suspendido. No obstante, se seguiría apoyando el ingreso de España en la CEE, aunque bajo la premisa de que la frontera debería abrirse antes de producirse la incorporación. Por tanto, en adelante se podrían debatir aspectos económicos sobre Gibraltar con España, pero precisando que no existía intención alguna de ceder la soberanía.⁶⁰

En todo caso, la posición británica seguía manteniendo que no era posible plantear que España pudiera acceder a la CEE con la frontera cerrada y que debía conseguirse que se asumiera por parte de España, en el curso de la negociación, la apertura en dicho momento.⁶¹ De modo que Margaret Thatcher, en una carta al presidente de la Comisión Europea, Gaston Thorn, de 5 de agosto, le indicaría:

Si la frontera continúa cerrada, el Reino Unido se reserva el derecho a plantear el asunto en la discusión de capítulos relevantes de las negociaciones de acceso. Hemos dejado claro a España y en el Parlamento que es inconcebible que haya una frontera cerrada entre dos miembros de la Comunidad.⁶²

En definitiva, dado que no se percibía que fuera posible la aplicación de la Declaración de Lisboa, la cuestión de la plena apertura de la Verja quedaba englobada en el desarrollo de las negociaciones de acceso a la CEE.⁶³ Por tanto, la Declaración de Lisboa había quedado definitivamente en papel mojado. Con ello el Reino Unido se apartó del escenario de transacción que la Declaración de Lisboa suponía y, por el contrario, se llegó a la situación de máxima presión sobre la dimensión exterior de la Transición pues por parte británica se optó decididamente por tratar de bloquear el acceso de España a la CEE si no se producía el restablecimiento del paso fronterizo. De este modo, se preparó un documento de forma conjunta por los departamentos británicos de Exteriores, Comercio y Empleo en el que se establecía la

táctica a seguir, distinguiéndose dos etapas. La primera se refería al futuro inmediato en el que debía decidirse cómo se trataría la cuestión durante las negociaciones de los capítulos pendientes de manera que dichas negociaciones sirvieran de arma para que se levantaran las restricciones por parte española, siguiendo con ello la línea de acción que Thatcher había señalado en su carta a Thorn. La segunda etapa contemplaba un escenario a más largo plazo que venía referido a cómo tratar el asunto en el caso de que, concluidas las negociaciones, la frontera permaneciera cerrada con lo que la cuestión se demoraba al momento de la firma y posterior ratificación del acuerdo entre España y la CEE. En el análisis se abordaba el escenario de que, a pesar de contar con el compromiso español, bien a través de un documento bilateral o de una declaración, dicho compromiso se rompiera unilateralmente. Por ello, resultaba esencial que el Reino Unido mantuviera la facultad de bloquear el acceso. Ante esta situación se estimaba que la mejor opción era vincular la apertura de la frontera a una fecha anterior, en uno o dos meses, a la acordada para la entrada de España en la CEE. De esta manera, en el caso de que se rompiera el compromiso de apertura de la frontera en dicha fecha, el Reino Unido siempre tendría la opción de evitar la entrada en vigor del Tratado mediante la retención de los instrumentos de ratificación.⁶⁴ Por tanto, la posición británica suponía que, en cualquiera de los escenarios, y con carácter previo a la definitiva incorporación de España, el Reino Unido debía conservar la capacidad de bloqueo de dicha incorporación si, en última instancia, la apertura de la frontera no se producía conforme a lo acordado.

No obstante, unos días antes de cesar en su cargo como consecuencia de la victoria socialista, Pérez-Llorca le transmitió a Parsons que, la posición británica respecto a la libertad de

movimientos con Gibraltar en el contexto de la entrada de España en la CEE era totalmente comprensible, pero que se trataba de un planteamiento teórico pues la frontera sería abierta con bastante anterioridad a la entrada de España en la CEE.⁶⁵ De hecho, el 5 de febrero de 1985 la Verja fue definitivamente abierta quedando establecido el libre tránsito de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y España.⁶⁶ La apertura de la Verja fue consecuencia directa de la aplicación de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, que venía a concretar los acuerdos alcanzados en la Declaración de Lisboa, debiéndose poner en práctica antes del 15 de febrero de 1985 y cuyo punto 2º se refería a la libre circulación de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y el territorio circunvecino. Con todo, la Declaración de Bruselas sólo suponía un anticipo de las decisiones y cambios que necesariamente debían adoptarse en los meses siguientes, esto es, a partir del momento en que España fuera miembro de pleno derecho de la CEE.⁶⁷ Apenas cuatro meses después de la apertura de la Verja fue firmado el Tratado de Adhesión a la CEE, el cual fue suscrito en Madrid el 12 de junio de 1985.⁶⁸ El debate sobre su ratificación en el Parlamento británico se iniciaría el 19 de noviembre en la Cámara de los Lores,⁶⁹ produciéndose la incorporación de España a la CEE el 1 de enero siguiente.

Conclusiones

Este artículo ha resaltado la influencia del Reino Unido sobre la Transición haciendo referencia a cuatro momentos clave que permiten subrayar la relevancia de dicha influencia: el inicio de la Transición, la victoria conservadora en las urnas, la intentona de golpe de estado del 23 de febrero de 1981 y la guerra de las Malvinas. La referencia a dichos momentos también ha permitido señalar que las consecuencias derivadas de la influencia de la política del Reino Uni-

do, en particular, sobre la dimensión exterior de la Transición, pudieron resultar positivas o negativas para los intereses españoles. De esta manera, en los momentos iniciales de la Transición, el Reino Unido rechazó las aspiraciones españolas de incorporación a las instituciones europeas en tanto que no se llevara a cabo la implementación de las reformas internas que permitieran la construcción de un régimen democrático. Es decir, condicionó su política sobre la dimensión exterior a la obtención de objetivos en la dimensión interior. Sin embargo, una vez se acometieron dichas reformas, apoyó decididamente la incorporación de España a la CEE y la OTAN lo que se vio impulsado tras el 23-F. En ambos momentos el Reino Unido ejerció, por tanto, una influencia positiva sobre la dimensión exterior de la Transición. Las relaciones hispano-británicas se habían visto profundamente afectadas por el mantenimiento de la colonia de Gibraltar en territorio español de modo que, a partir de la victoria conservadora, el Reino Unido utilizó las negociaciones comunitarias como elemento de presión para conseguir el objetivo del levantamiento de las restricciones fronterizas, si bien dicha política no se siguió en el caso de la OTAN dando prioridad a consideraciones geoestratégicas. Tras la Guerra de las Malvinas la estrategia seguida en el caso de la CEE se vio intensificada y se llegó a la planificación de medidas de bloqueo, en última instancia, del acceso de España si previamente no se había ejecutado el levantamiento de las restricciones fronterizas. La conexión del contencioso de Gibraltar con las negociaciones comunitarias, agudizando el giro de política del Gobierno Thatcher, y, en su momento extremo, el objetivo del bloqueo del acceso de España a la CEE, incluso mediante la retención, en su caso, de los instrumentos de ratificación, denotaron políticas que pretendieron alcanzar un máximo nivel de presión sobre la dimensión exterior de la Transición influyendo negativamente en su implementación.

FUENTES

- El País*, <https://elpais.com/>
 Fundación Margaret Thatcher, <https://www.margaret-thatcher.org/archive>
 Hansard House of Commons, <https://hansard.parliament.uk/commons>
 The National Archives (TNA), <https://www.nationalarchives.gov.uk/>
 The National Archives and Records Administration (NARA), <https://aad.archives.gov/aad/index.jsp>
The Times, <https://www.thetimes.co.uk>
Newspapers.com, <https://www.newspapers.com/>

BIBLIOGRAFÍA

- GRANADINO, Alan, *Democratic Socialism or Social Democracy? The Influence of the British Labour Party and the Parti Socialiste Français in the Ideological Transformation of the Partido Socialista Português and the Partido Socialista Obrero Español in the mid-1970s* (tesis doctoral), European University Institute, Florencia, 2016.
- LABARTA RODRÍGUEZ-MARIBONA, Carolina, «Reino Unido y España: unas relaciones marcadas por el contencioso territorial», en HERNÁNDEZ RUIZ, Marta (coord.), BENEYTO PÉREZ, José María, (dir.) y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dir.) *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Madrid, CEU Ediciones, 2015, Vol. 2, pp. 83-111.
- MARTÍN GARCÍA, Óscar J., «Gran Bretaña y España. Relaciones y estrategias para el fin de una dictadura (1969-1977)», en Martín García, Óscar José y Ortíz Heras, Manuel (coords.), *Claves Internacionales en la Transición Española*, Madrid, Catarata, 2010, pp. 148-173.
- MCNEIL, Francis J., «Spain: Metamorphosis of Francoism», en Binnendijk, Hans (ed.) *Authoritarian Regimes in Transition*. Washington, Estados Unidos: U.S. Department of State, 1987.
- MORAN, Fernando, *España en su sitio*, Madrid, Plaza & Janes, 1990.
- MORRIS, D.S. y HAIGH, R. H., *Britain, Spain and Gibraltar 1945-1990: The Eternal Triangle*, London, Routledge, 1992.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino, *Memoria y esperanza*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011.
- PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «La política exterior en los últimos años de Gobierno de la UCD», en Real Academia de la Historia (Ed.), *Veinticinco Años de Reinado de S. M. Don Juan Carlos I*, Madrid, Espasa Calpe, 2002, pp. 188-208.
- PÉREZ HERRERA, Gema, José Pedro Pérez-Llorca. *Una biografía política*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.
- POWELL, Charles T. (1994). La dimensión exterior de la transición política española. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 18, 1994, pp. 79-116, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1051419.pdf>.
- SARTORIUS, Nicolás y SABIO, Alberto, *El Final de la Dictadura*, Barcelona, Temas de Hoy, 2007.
- SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro, *Gibraltar: La razón y la fuerza*, Madrid, Alianza, 2004.
- TZORTZIS, Ioannis, International influence in democratic transitions: a case comparison of Spain and Greece. *European Security*, 28:2, 2019, pp. 212-229, DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1626372>

NOTAS

- ¹ Tzortzis, 2019, p. 212.
- ² McNeil, 1987, p. 186.
- ³ Powell, 1994, p. 80.
- ⁴ Así desde el prisma socialista alemán, cabe citar la obra de Antonio Muñoz Sánchez, *El amigo alemán*, Barcelona, RBA Libros, 2012 y *Von der Franco-Diktatur zur Demokratie*, Bonn, Dietz, 2013; y, desde la perspectiva democristiana, el libro de Natalia Urigüen López de Sandaliano, *A imagen y semejanza. La democracia cristiana alemana y su aportación a la transición española*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2018.
- ⁵ Urigüen y Muñoz, 2019, p. 15. No obstante, con carácter general, cabe referirse a trabajos como los de Oscar José Martín García y Manuel Ortíz Heras (coords.), *Claves Internacionales en la Transición Española*, Madrid, Catarata, 2010; Juan Carlos Pereira y Juan Manuel Fernández (dirs.), *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, 2015; Francisco Villar, *La Transición Exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, Madrid, Marcial Pons, 2016; Pablo Pérez López (dir.), *La Transición española. Una perspectiva internacional*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2020; Mónica Fernández Amador y Rafael Quirosa-Cheyrouze Muñoz

- (Eds.), *La Transición española y sus relaciones con el exterior*, Madrid, Silex, 2020 y Manuel Ortíz Heras y Damián A. González Madrid (coords.), *La transición exterior. La asignatura pendiente de la democratización*, Albolote (Granada), Editorial Comares, 2022.
- ⁶ Labarta Rodríguez-Maribona, Carolina (2014). La crisis final del franquismo y el Gobierno de Harold Wilson, 1974-1976. *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia, 1953-1986*. Comunicación del VI Congreso de la Asociación de Historiadores del Presente, Valladolid, España; Labarta Rodríguez-Maribona, Carolina (2015). Reino Unido y España: unas relaciones marcadas por el contencioso territorial. En Hernández Ruiz, Marta (coord.), Beneyto, José María, (dir.) y Pereira Castañares (dir.) *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI* (Vol. 2, pp. 83-111). Madrid, España: CEU Ediciones; Martín García, Óscar J. (2010). Gran Bretaña y España. Relaciones y estrategias para el fin de una dictadura (1969-1977). En Martín García, Óscar José y Ortíz Heras, Manuel (coords.). *Claves Internacionales en la Transición Española* (pp. 148-173). Madrid, España: Catarata; Martín García, Óscar J. (2010). Crisis del franquismo, conflictividad social y cambio democrático en España. Un análisis desde las fuentes diplomáticas británicas. En Lemus López, Encarnación, Rosas, Fernando y Varela, Raquel (coords.). *El fin de las dictaduras ibéricas (1974-1978)*. Sevilla, España: Fundación Centro de Estudios Andaluces; Martín García, Oscar J. (2012). Emisarios de la Moderación. La diplomacia pública británica ante el fin de las dictaduras ibéricas. *Hispania, Revista Española de Historia*, Vol. LXXII, núm. 242, septiembre-diciembre, pp. 789-816; Sartorius, Nicolás y Sabio, Alberto (2007). *El Final de la Dictadura*. Barcelona, España: Temas de Hoy; Granadino, Alan (2016). *Democratic Socialism or Social Democracy? The Influence of the British Labour Party and the Parti Socialiste Français in the Ideological Transformation of the Partido Socialista Português and the Partido Socialista Obrero Español in the mid-1970s* (tesis doctoral). European University Institute, Florencia, Italia; Granadino, Alan (2021). La transición interna y externa en España vista por el Foreign Office británico (1975-1986). Entre la democratización, el anclaje en Occidente y Gibraltar. *Segle XX*, 14, pp. 178-196. Ortuño-Anaya, Pilar (1996). El movimiento laborista británico y España (1974-1977). *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, I.9.*, pp. 279-293; Ortuño-Anaya, Pilar (1999). The Labour Party, the TUC and Spain, 1959-1977. *Labour History Review*, 64(3), pp. 269-286; Ortuño Anaya, Pilar (2002). *European Socialists and Spain: The Transition to Democracy, 1959-77*. London, Palgrave Macmillan; Sepúlveda Muñoz, Isidro (2004). *Gibraltar: La razón y la fuerza*. Madrid, España: Alianza.
- ⁷ Granadino, 2016, p. 329.
- ⁸ Sartorius y Sabio, 2007, p. 700.
- ⁹ Granadino, 2016, p. 329.
- ¹⁰ Martín García, 2010, p. 166. La postura del Reino Unido durante la Revolución de los Claveles constituye un precedente muy importante en el estudio de la política británica durante la Transición. Desde el primer momento el Gobierno laborista de Harold Wilson mostró una posición activa encaminada a garantizar una democracia pluralista en Portugal. Para ello fue esencial el apoyo que prestó, junto a otros Gobiernos y partidos socialistas europeos, al Partido Socialista de Soares combatiendo con ello el predominio del Partido Comunista. Consciente de que el aislacionismo de Portugal favorecería tal predominio, mantuvo continuos contactos con Soares y la Embajada con el fin de testar la situación real del país, prestando apoyo organizativo y económico para la consolidación de una alternativa de izquierdas defensora de la democracia pluralista conforme al modelo occidental. Puede verse Wilson, 1979, p. 168 y ss, y Callaghan 1987, p. 360 y ss., así como la colección de documentos recopilados en Hamilton, K. y Salmon, P. (eds.), *The Southern Flank in Crisis, 1973-1976. Documents on British Policy Overseas. Series III, Volume V*. London, Routledge, 2014.
- ¹¹ Labarta, 2015, p. 101.
- ¹² Sartorius y Sabio, 2007, p. 696.
- ¹³ Labarta, 2015, p. 101.
- ¹⁴ Sepúlveda, 2004, p. 315 y Labarta, 2015, p. 104.
- ¹⁵ Labarta, 2015, p. 104.
- ¹⁶ Sepúlveda, 2004, p. 317.
- ¹⁷ Carta de Wilson a Ford, 18 de diciembre de 1975, TNA PREM 16/1128.
- ¹⁸ *Ibidem*.
- ¹⁹ «Foreign Affairs – EEC and Greece and Spain», 4 de febrero de 1976, TNA PREM 16/1128.
- ²⁰ «Record of Meeting between the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and his Excellency Senor Don Jose Maria de Areilza, Spanish Foreign Minister, at 1200 on Tuesday 2 March 1976», 4 de marzo de 1976, TNA FCO 9/2433.

- ²¹ «Spanish Foreign Minister Visits London», 5 de marzo de 1976, NARA. Recuperado de <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=228387&d-t=2082&dl=1345>.
- ²² *The Times*, 29 de julio de 1977, p. 15. Recuperado de: <https://www.thetimes.co.uk/archive>.
- ²³ Palmer, John, «EEC gives Spain a muted welcome», *The Guardian*, 29 de julio de 1977, p. 9. Newspapers.com. Recuperado de: <https://www.newspapers.com/image/259617783>.
- ²⁴ Oreja, 2011, p. 198. Se trató de la primera visita de un secretario del Foreign Office desde la de Douglas-Home en 1971.
- ²⁵ «Visit of the President of the Spanish Government, Senor Suarez, to London, on 19 October 1977. Plenary Sessions of Talks at No. 10 Downing Street, at 1530», s/f, TNA PREM 16/1464.
- ²⁶ «Speech to First National Congress of Union de Centro Democrático», 21 de octubre de 1978, Thatcher Archive: CCOPR 1339/78. Recuperado de: <https://margaretthatcher.org/document/103766>.
- ²⁷ El daño económico era compartido al otro lado de la frontera. El 9 de octubre tendría lugar una huelga general en La Línea y San Roque, ciudades aledañas de Gibraltar, pidiendo el fin del bloqueo debido al alto índice de desempleo generado por las restricciones fronterizas (Morris y Haigh, 1992, p. 86).
- ²⁸ «Gibraltar», 13 de agosto de 1979, TNA PREM 19/0769 f158. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/137923>.
- ²⁹ La aprobación consta en la carta del secretario privado de 14 de agosto de 1979, *Ibidem*.
- ³⁰ El comercio entre el Reino Unido y España se había más que duplicado en el periodo 1973-1978 con un fuerte aumento en 1976 y 1977 («Value of trade between UK and Spain (including Canary Islands, Ceuta and Melilla)», 17 de julio de 1979, TNA FCO 98/430).
- ³¹ «Gibraltar», carta de Carrington a la primera ministra, 6 de septiembre de 1979, TNA PREM 19/0769 f145. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/137922>.
- ³² «The Prime Minister has seen the Foreign and Commonwealth Secretary's minute of 6 September on this subject. She has made no comment.» «Gibraltar», carta del secretario privado, 10 de septiembre de 1979. TNA PREM 19/0769 f145. Recupera-
- do de <https://www.margaretthatcher.org/document/137922>.
- ³³ La doble terminología se correspondía, como se verá de inmediato, con las preferencias de cada una de las partes en el conflicto.
- ³⁴ Entre comillas en el original.
- ³⁵ «Gibraltar», 2 de abril de 1980, TNA PREM 19/0769 f103. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/137918>.
- ³⁶ «Gibraltar», 3 de abril de 1980, TNA PREM 19/0769 f103. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/137918>.
- ³⁷ Oreja, 2011, p. 391.
- ³⁸ «Secretary of State's Conversation with Spanish Foreign Minister: Gibraltar», 9 de abril de 1980, TNA PREM 19/0769 f73. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/137916>.
- ³⁹ Pérez-Llorca, 2002, p. 194.
- ⁴⁰ «Community praises Spain», *The Times*, 17 de marzo de 1981, p. 5. Recuperado de: <https://www.thetimes.co.uk/archive>; Palmer, John, «Spain appeals to EEC», *The Guardian*, 17 de marzo de 1981, p. 6. Newspapers.com. Recuperado de: <https://www.newspapers.com/image/260162477>.
- ⁴¹ Hansard House of Commons, «Spain and Portugal (Accession)», Volumen I, 18 de marzo de 1981. Recuperado de: [https://hansard.parliament.uk/Commons/1981-03-18/debates/71677d4f-1b36-486e-98a7-826931e87bd0/SpainAndPortugal\(Accession\)](https://hansard.parliament.uk/Commons/1981-03-18/debates/71677d4f-1b36-486e-98a7-826931e87bd0/SpainAndPortugal(Accession)).
- ⁴² «Spain's solution is in Europe», *The Times*, 8 de mayo de 1981, p. 17. Recuperado de: <https://www.thetimes.co.uk/archive>.
- ⁴³ Pérez Herrera, 2020, p. 334.
- ⁴⁴ Previamente, a finales de febrero, España presentó un documento aceptando la introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido a partir del mismo momento de su incorporación a la CEE lo que se trataba de un punto esencial en la negociación sobre el que había venido insistiendo Carrington durante la presidencia británica de la CEE («Spanish Accession», 3 de noviembre de 1981, TNA FCO 9/3290).
- ⁴⁵ «EC enlargement: Spain», 2 de julio de 1982, TNA FCO 9/3629.
- ⁴⁶ «Spain/NATO», 1 de mayo de 1981, TNA PREM 19/1976 f227. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/207562>.
- ⁴⁷ «España abrirá la verja de Gibraltar el próximo 20 de abril» (Mendo, Carlos y Ortega, Andrés, *El*

- País*, 9 de enero de 1982, en portada. Recuperado de: <https://elpais.com/hemeroteca/elpais/portadas/1982/01/09/>. Como señalaban las editoriales de *The Guardian* y de *The Daily Telegraph*, de ese mismo día, realmente se había producido la vuelta al punto establecido con la firma de la Declaración de Lisboa (*The Guardian*, 9 de enero de 1982, p. 8. Newspapers.com. Recuperado de: <https://newspapers.com/image/259538495>; *The Daily Telegraph*, 9 de enero de 1982, p. 20. Newspapers.com. Recuperado de: <https://newspapers.com/image/750907031>).
- ⁴⁸ «Spanish Accession to NATO», 19 de enero de 1982, TNA FCO 46/2993.
- ⁴⁹ «Gibraltar: The barriers come down», *The Guardian*, 9 de enero de 1982, p. 8. Newspapers.com. Recuperado de: <https://newspapers.com/image/259538495>; «Opening up Gibraltar», *The Daily Telegraph*, 9 de enero de 1982, p. 20. Newspapers.com. Recuperado de: <https://newspapers.com/image/750907031>.
- ⁵⁰ «Gibraltar: the Lisbon negotiations», 20 de enero de 1982, TNA PREM 49/769 f7. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/137908>.
- ⁵¹ El texto de la resolución y el resultado de la votación puede consultarse en: [https://undocs.org/es/S/RES/502%20\(1982\)](https://undocs.org/es/S/RES/502%20(1982)).
- ⁵² «My Telegram NO. 172: Falkland Islands», 5 de abril de 1982, TNA PREM 19/614 f18. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/221458>.
- ⁵³ La crisis de las Malvinas había provocado la dimisión de Carrington el 5 de abril debido principalmente al enfado y humillación generadas por la invasión en la opinión pública británica.
- ⁵⁴ Carta del parlamentario conservador Robert Adley a Pym, 5 de mayo de 1982, TNA FCO 9/3630.
- ⁵⁵ «La apertura de la verja de Gibraltar, aplazada hasta el 25 de junio», *El País*, 9 de abril de 1982. Recuperado de: https://elpais.com/diario/1982/04/09/portada/387151205_850215.html.
- ⁵⁶ Wigg, Richard, «Bitter reaction to delay over Gibraltar talks», *The Times*, 10 de abril de 1982, p. 3. Recuperado de: www.thetimes.co.uk/archive.
- ⁵⁷ «Gibraltar», 28 de mayo de 1982, TNA PREM 19/770 f130. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/137941>.
- ⁵⁸ «Following from Private Secretary of State's Meeting with Spanish Foreign Minister: Gibraltar», 10 de junio de 1982, TNA PREM 19/770 f120. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/137939>.
- ⁵⁹ Quien había sido embajador del Reino Unido en España entre junio de 1977 y enero de 1980, y en ese momento era Permanent Under-Secretary of State for Foreign Affairs.
- ⁶⁰ «Gibraltar», 30 de junio de 1982, TNA PREM 19/770 f87. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/137935>.
- ⁶¹ «EC Spain: Gibraltar», 3 de agosto de 1982, TNA FCO 9/3396.
- ⁶² «EC: MT letter to President of the European Commission, Gaston Thorn (enlargement of the European Community) [UK problems with enlargement]», 5 de agosto de 1982, THCR 3/2/98 f64. Recuperado de: <https://www.margaretthatcher.org/document/123861>.
- ⁶³ «EC/Spain: Gibraltar», 7 de octubre de 1982, TNA FCO 9/3396.
- ⁶⁴ «EC/Spain: Gibraltar», 7 de octubre de 1982, documento anexo, *Ibid*.
- ⁶⁵ «Talk with Spanish Foreign Minister on 16 October», 17 de octubre de 1982, TNA FCO 9/3630.
- ⁶⁶ «Orden de 31 de enero de 1985 por la que se regula el libre tránsito de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y el territorio circunvecino», BOE del 4 de febrero. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-2209>.
- ⁶⁷ Sepúlveda, 2004, p. 331.
- ⁶⁸ Al día siguiente, el nuevo ministro de Exteriores, Fernando Morán, remitió una nota firmada al secretario del Foreign Office, Geoffrey Howe en la que se indicaba que la adhesión «no implica por parte del Reino de España ninguna modificación respecto a Gibraltar y no afecta al proceso negociador bilateral establecido de conformidad con lo dispuesto en el Comunicado Conjunto acordado con VE en Bruselas el 27 de noviembre de 1984. Tengo la honra de proponerle que la presente nota y la respuesta de VE dejen constancia de las posiciones de ambos Gobiernos». Por su parte, Howe envió una nota firmada el mismo día aceptando este acuerdo, que

fue registrado en Naciones Unidas y enviado al secretario general de la OTAN y al presidente de la Comisión de la CEE (Morán, 1990, p. 434).

- ⁶⁹ Hansard House of Lords, «European Communities (Spanish and Portuguese Accession) Bill Hl», Volumen 468, 19 de noviembre de 1985. Recuperado de: [https://hansard.parliament.uk/Lords/1985-11-19/debates/632a9ecd-4657-42f3-bbde-1f85fd3f54d4/EuropeanCommunities\(SpanishAndPortugueseAccession\)BillHl](https://hansard.parliament.uk/Lords/1985-11-19/debates/632a9ecd-4657-42f3-bbde-1f85fd3f54d4/EuropeanCommunities(SpanishAndPortugueseAccession)BillHl).