

---

# APERTURA EXTERIOR Y MODERNIZACION DEMOCRATICA

Angel Viñas



4

---

**El binomio que da título a este trabajo encierra, en sus cinco vocablos, toda una teoría de la historia contemporánea española. Es una teoría que quizá no reúna tras de sí ningún consenso. Expresada de forma sucinta establecería una correlación entre el proceso de democratización español y la voluntad de romper el aislacionismo que tan decisivamente ha configurado la sociedad española de nuestro tiempo.**

Este aislacionismo tiene fuertes raíces históricas. Podría remontarse a la prohibición, durante el reinado de Felipe II, de que universitarios españoles cursaran estudios en centros de enseñanza e investigación extranjeros.

Sin duda, el aislacionismo se sobreimpuso al relativo aislamiento geográfico español a lo largo de una compleja evolución en la que, poco a poco, España fue perdiendo capacidad de irradiación y la posibilidad de desempeñar un papel activo en

los procesos que dieron pie a la sustitución del *ancien régime* en el resto de la Europa Occidental.

Contra este empujamiento lucharon denodadamente los ilustrados y los sectores más sensibles a las nuevas ideas de libertad que venían de allende los Pirineos. Miguel Artola reivindicó, hace tiempo, la memoria de aquellos «afrancesados» que, considerados antipatriotas, pugnaron por incorporar España a lo que entonces se consideraba como progreso.

La Constitución de Cádiz y el incipiente liberalismo español significaron también un intento por poner al país en sintonía con los movimientos intelectuales y políticos que en aquellos momentos esparcían la idea progresista por casi todo el occidente europeo.

La pérdida de las colonias, por un lado, y la reacción absolutista por otro, unidas a los traumas de la disolución del antiguo régimen en condiciones económicas y fiscales deplorables, que ha analizado maravillosamente Josep Fontana, iniciaron el repliegue español sobre sus propios problemas, que ya premonizaba el lamentable papel desarrollado por España en el Congreso de Viena.

Cuando se contempla hoy el rico y variopinto siglo XIX español con el de otros países europeos que se tallaron entonces o culminaron la conquista de inmensos imperios coloniales (Inglaterra, Francia, Holanda, Bélgica) o que pusieron en marcha el funcionamiento de economías nacionales modernas e integradas proclives al cambio tecnológico (Alemania) generado endógenamente, choca más, si cabe, el aislamiento relativo español.

España limitó su proyección exterior a sus zonas de influencia más inmediatas y su participación en la política internacional, fuera de algunos episodios en Iberoamérica o en el sudeste asiático, brilló por su ausencia.

---

**En el siglo XIX  
España limitó su proyección  
exterior a sus zonas  
de influencia  
más inmediatas.**

---

Desgarrada por las dificultades con que topaba la revolución burguesa, por conflictos civiles esterilizantes y por una lucha de clases que los poderes de la época no pudieron o quisieron desviar, la introversión española continuó acentuándose.

El proceso fue marcado por las consecuencias de la pérdida de los últimos giros del imperio en la crisis finisecular. Desde entonces la introversión se acentuó, aunque fue siempre denunciada por los intelectuales críticos y por los sectores más internacionalistas del movimiento obrero.

La incesante guerra colonial en Marruecos y la neutralidad durante la primera guerra mundial reforzaron la voluntad aislacionista.

La economía funcionaba ya, por lo demás, en clave de crecimiento hacia adentro. Terminada la larga querrela entre librecambistas y proteccionistas con el rotundo triunfo de los segundos, la alianza entre la oligarquía terrateniente del interior, de los industriales de Cataluña y el País Vasco y de los intereses mineros asturianos marcó la pauta del desarrollo económico español durante las décadas siguientes.

No es necesario ser marxista para postular que el repliegue económico sobre un mercado nacional hiperprotegido habría de alentar también el repliegue político ya iniciado.

Resguardado tras elevadas fronteras arancelarias, el crecimiento de la economía española había de generar poderosos intereses sociales empeñados en mantener a cubierto de la competencia exterior una actividad económica cada vez más diversificada pero que para sobrevivir requería de nuevas vueltas al torniquete de la protección. El argumento listiano de las industrias nacientes fue conjugado a diestra y siniestra en defensa de una producción

nacional de altos costes, escasamente competitiva, tecnológicamente subordinada y abocada siempre a chocar con bienes obtenidos afuera en condiciones mucho más eficientes.

Política y economía se interpenetraron para subrayar la conveniencia de no apartarse del sendero ya iniciado. La neutralidad en la primera guerra mundial permitió la aparición de nuevas actividades, después necesitadas de protección. Es cierto que agitó a los sectores más aperturistas de la sociedad española pero con efectos que no pueden considerarse totalmente favorables, como ya denunció Julián Besteiro en los primeros días de julio de 1918 <sup>1</sup>.

Acentuada, en cualquier caso, la lucha de clases, el paso de la crisis de hegemonía a la crisis de Estado que ha subrayado, entre otros, Manuel Tuñón de Lara, recortó el posible margen de maniobra del que hubiera dispuesto el bloque en el poder para acometer reformas, ya sentidas como ineludibles y que estaban en la base de las reivindicaciones del movimiento obrero.

En un país en que la modernización económica e institucional estaba dando todavía sus primeros pasos y en el que las élites del poder iban desprestigiándose rápidamente, España no pudo seguir el ejemplo de Suecia ni acometió con decisión modificaciones de alto contenido tecnológico en el sistema productivo como las introducidas por aquella época en otros países europeos. La neutralidad mantuvo a España al margen de los procesos de disolución de viejas estructuras por los que hubieron de atravesar los beligerantes, ya fueran los vencedores o los vencidos.

Tampoco supieron las clases dominantes aprovechar las nuevas circunstancias para acrecentar el prestigio español en los foros internacionales de la época. La participación en la Sociedad de Naciones no

destacó por su originalidad o altura de miras. Lo único que se consiguió —si bien fue importante— fue poner fin a la sangría colonial en el Protectorado, que tan nocivas consecuencias tuvo sobre la política económica de una coyuntura que apuntaba a la crisis.

La introversión de la economía subsistió, parapetada tras barreras arancelarias que eran de las más altas de Europa y apoyada por un amplio abanico de medidas de intervención y control directos, enmarcados dentro de experimentos de corte corporativista.

La República de 1931 representó la plasmación de una voluntad innovadora. Aunque los planteamientos económicos no fueron expuestos nunca de forma tan clara como los políticos, está fuera de toda du-

**Durante la República la intención inicial estribaba en liberalizar la economía y en exponerla a la influencia benéfica de la competencia internacional.**

da que la intención inicial estribaba en liberalizar la economía, sacándola de los corsés intervencionistas de la dictadura, y en exponerla a la influencia benéfica de la competencia internacional.

En un importante artículo el ministro catalán Jaume Carner lo reconocería sin ambigüedades:

«España —diría— se ha encontrado con una economía endeble, producida, en parte, por sus condiciones naturales, y en parte por la política económica que se ha venido siguiendo (...) en los últimos cincuenta años. Para defendernos de nuestras deficiencias y nuestros errores y convivir en el mundo hemos debido defender nuestra economía con altos aranceles y, además, hemos visto reducido el poder adquisitivo de nuestro signo monetario. No es posible modificar radicalmente nuestro sistema económico porque, al hacerlo, destruiríamos nuestra riqueza, sin provecho. Pero es inevitable dirigir nuestra economía y orientarla hacia la disminución de nuestro coste de producción. La frase simple, «la disminución del coste de producción»,

encierra el contenido económico de la política que debe desarrollar la República»<sup>2</sup>.

Como es notorio, los resultados fueron muy por detrás de las esperanzas de 1931. La crisis económica mundial obligó a la adopción de medidas de defensa y de retorsión. No era la hora de la liberalización de los intercambios ni de la sustitución de los viejos esquemas en que se fundamenta el funcionamiento del sistema económico español.

Con el bienio negro, la voluntad modernizadora se matizó aún más. Inmediatamente después la guerra civil puso fin a cualesquiera veleidades liberalizadoras.

Desde la actual perspectiva no es exagerado afirmar que los resultados del conflicto implicaron un cierre tanto en lo económico como en lo político y en lo cultural. La relativa homologación institucional que España había mantenido hasta entonces con los países europeos de su entorno desapareció bruscamente. El orgulloso «nuevo Estado» se basaba en una reconstrucción de las viejas relaciones de producción y en una impresionante serie de «antis»: antiliberalismo, antisocialismo, antimarxismo, antidemocracia y antimodernidad podrían ser los más significativos.

Además si hasta 1936 España había vivido en alguna manera a la hora de Europa, al menos en sus sectores más progresistas, cultural y políticamente, la inversión a partir de 1939 fue completa. La modernidad fue equiparada entonces con el fascismo triunfante y debelador de regímenes democráticos y seudodemocráticos como los de Italia, Alemania, Austria y Checoslovaquia. El fascismo parecía configurar el futuro. No se trataba, sin embargo, de una dictadura desarrollista sino de una de las últimas líneas de defensa del capitalismo en crisis para desviar la voluntad revolucionaria y de cambio de las masas hacia aventuras rápidamente rectorizadas de agresión imperialista.

**Los resultados de la guerra civil implicaron un cierre tanto en lo económico como en lo político y en lo cultural.**

En consecuencia el nuevo régimen español orientó hacia adentro el espíritu destructor del fascismo. El movimiento obrero y sus organizaciones fueron triturados, la represión sobre los vencidos alcanzó cotas inéditas en la historia contemporánea española, las conquistas sociales de casi un siglo de lucha fueron echadas por la borda o subvertidas. Sobre la sociedad descendió como una losa la política de autarquía, que ofreció al viejo capitalismo español la posibilidad de restablecer y aún de acrecentar hasta niveles insólitos la tasa de ganancias.

La autarquía no era una mera continuación de los viejos esquemas que habían desvinculado progresivamente a la economía española de una participación plena y homologable con la de otros países europeos occidentales en los mecanismos de la división internacional del trabajo en la anteguerra. Fue un cambio *cualitativo* sustancial con relación a la experiencia histórica española. Basta con examinar algunas de sus funciones esenciales:

1.º) Rellenar la laguna teórica e ideológica de que adolecían en el campo económico los dirigentes del «nuevo Estado» y muy particularmente su líder máximo, como se traduce en las declaraciones públicas del general Franco de finales de la guerra y del verano de 1939, y se reflejan en uno de los escasos trabajos personales del mismo dado a conocer por Javier Tusell<sup>3</sup>.

2.º) Ilustrar la alineación ideológica del «nuevo Estado» al término de la guerra civil frente a los denostados sistemas «demoliberales» a los que no pertenecía el futuro y que, en frase inmortal del propio general Franco el 18 de julio de 1941, habían planteado mal la guerra y la habían perdido.

3.º) Ofrecer un revestimiento «moderno» a actitudes rancias y profundamente enraizadas en la política económica espa-

ñola desde la Restauración, en crisis de identidad y de valores.

4.º) No alienar a los diversos grupos de intereses y de presión del capitalismo español, que se beneficiarían de la política autárquica.

5.º) Cortar la comunicación con un entorno proceloso que se percibía como depredador (en tal sentido son significativas las referencias del general Franco al capitalismo liberal decimonónico, que tantas riquezas y fuentes económicas habría «hurtado» a España) y frente al cual el «nuevo Estado no disponía ni de los recursos ni de las estrategias alternativas adecuadas.

En cualquier caso, desde el comienzo mismo la autarquía se contempló no sólo como una orientación industrializadora vía sustitución de importaciones sino como *algo más*. Este «algo más» era el componente fascista y/o las implicaciones socio-laborales de la regimentación que había introducido el «nuevo Estado» en favor de una presunta *vía española*, cara a los sectores más ideologizados del movimiento falangista.

La preconizada autarquía fue, por primera vez, el principio inspirador de una política económica *general* de carácter ultraintervencionistas. Se basaba en la relegación del comercio y de los intercambios internacionales, en la medida en que la nación habría de tender a producir los bienes necesarios para garantizar la independencia política y económica respecto al exterior, tanto en tiempos de paz como de guerra. La autarquía se autoconfiguraba, en consecuencia, como el mecanismo central para promover el desarrollo de los principales sectores económicos y llevar a cabo la modificación de la estructura productiva del país, aceptando de antemano todas las distorsiones imaginables e inimaginables de precios y de costes.

El caldo de cultivo del repliegue hacia adentro lo expondría el propio Franco,

**La preconizada autarquía fue, por primera vez, el principio inspirador de una política económica general de carácter ultraintervencionista.**

quien siempre se planteó el tema de la relación con el exterior en términos de una teoría de la conspiración universal. En un importantísimo discurso del 5 de junio de

1939 ante el Consejo Nacional de FET y de las JONS señalaría:

«Existe una ofensiva secreta contra nuestra Patria que dirigen los que alentaron los horrendos crímenes de la España mártir y a quienes secunda, con toda actividad, la masonería internacional (...). Hemos de aprestarnos, pues, a defendernos y a resistir el cerco...».

Veintidós años más tarde el poderoso Ministro Subsecretario de la Presidencia, almirante Luis Carrero Blanco, en una carta secreta al Ministro de Asuntos Exteriores de la época, Fernando María de Castiella, exponía una etiología precisa para explicar la aversión que en el extranjero despertaba el régimen franquista.

«En el mundo —diría— existen tres internacionales poderosas, con enormes medios de captación y de propaganda, que tienen repartido su dominio por la casi totalidad de los órganos de información (...) que cada una por su cuenta y con sus fines propios pretende dominar al mundo y ejercer un totalitarismo universal: la internacional comunista (...) la internacional socialista y la internacional masónica.»

Carrero Blanco, en 1961, no las echaba a todas en el mismo saco pero extraía la consecuencia operativa a la que el franquismo se mantuvo siempre hasta el final:

«Es cierto —afirmaba— que los tres totalitarismos (...) tienen objetivos finales distintos, pero los tres, que son en lo espiritual ateos y en lo político pretenden dominar el mundo, tienen el objetivo común de hacer desaparecer los regímenes que, como el nuestro (católico, antisocialista, anticomunista, anticapitalista y rabiosa-

mente independiente), son impermeables a su acción de dominio»<sup>4</sup>.

El franquismo, en consecuencia, no impulsó nunca demasiado la relación de España con el exterior. Para ello había que superar intereses, preferencias y una determinada forma de concebir el entorno internacional, dominado por las fuerzas del Mal que conspiraban contra la Patria y contra el régimen.

No hay mejor ejemplo de esta última afirmación que el patético discurso del 1.º de octubre de 1975 cuando Franco, ante sus fieles concentrados en la Plaza de Oriente, volvió a recaer en los automatismos del pasado para identificar la influencia de los enemigos de siempre tras la explosión de protestas que habían provocado en el mundo civilizado las ejecuciones realizadas unos días antes.

Lo que es novedoso en el franquismo es la contradicción que termina produciéndose, a lo largo de los años sesenta, entre la rigidez política e institucional, anclada en los esquemas ya cristalizados, y la relativa apertura económica que se inicia con la adopción, en 1959, del plan de estabilización y liberalización, dada la necesidad de evitar la bancarrota en los pagos y el desprestigio internacional del régimen.

Pero no es menos cierto que la liberalización económica ante el exterior iría apagándose en pocos años, aunque aquellos en los que fue lanzada pusieron en marcha un proceso que cambiaría la estructura productiva y, por ende, la propia sociedad española.

Sin embargo, con la perspectiva que da el paso del tiempo cabría considerar que la contribución específica de la naturaleza del sistema político franquista a la normalización de relaciones con el exterior estribaría en amortiguar el alcance potencial del cambio pretendido en 1959.

Tal amortiguación podría, quizá, expli-

carse en términos de la conveniencia de mantener un equilibrio entre los grupos de intereses afectados por dicho cambio y de arbitrar los conflictos que la liberalización produjo entre y con los mismos. Todo ello, por supuesto, con el fin de no exponer al régimen a tensiones suplementarias en unos momentos en que el crecimiento económico lubricaba la lucha de clases y tendía a ampliarse, quierase o no, la base legitimatoria de la dictadura. Eran los tiempos del «Estado de obras» y de la política como gestión tecnocrática de los recursos.

La dictadura abrió, pues, limitadamente la economía al mundo exterior tras sus veinte años iniciales (los del primer franquismo) y puso en práctica una política internacional orientada fundamentalmente

por la necesidad de contrarrestar las consecuencias del «pecado original» del régimen.

Cabe entender por tal la percepción, am-

pliamente extendida en la opinión pública y en ciertos segmentos de los aparatos estatales de los países democráticos occidentales, de que la dictadura debía su existencia al apoyo que las potencias fascistas prestaron a Franco durante la guerra civil y de que, en el curso de la segunda guerra mundial, la política española había hecho demasiadas concesiones al Eje en detrimento de los intereses aliados.

Fue ésta una alineación que, a mayor abundamiento, duró hasta casi el final del conflicto internacional, cuando la capacidad de presión del Eje sobre una España neutral o no beligerante se había prácticamente esfumado.

Curiosamente, la política exterior del franquismo, cortada a la estricta medida de sus necesidades, reactivó la apagada acción gubernamental que en este terreno podría constatarse antes de 1936.

La dictadura, en efecto, necesitaba extraer de la interacción con el exterior di-

---

**La dictadura abrió  
limitadamente la economía  
al mundo exterior  
tras sus veinte años  
iniciales.**

---

videndos legitimadores y contrarrestar eventuales tentativas desestabilizadoras apoyadas desde fuera.

La neutralidad se rompió en 1953 con la firma de los pactos ejecutivos con los Estados Unidos, en condiciones que protocolizaron un grado de dependencia formal y material exterior como apenas si existen ejemplos en la historia contemporánea de la Europa Occidental.

La participación en procesos limitados previamente a la zona de influencia más inmediata se amplió como consecuencia de la descolonización y de la entrada de España en numerosos foros internacionales, aunque no ocurriera esto con la Comunidad Económica Europea, el Consejo de Europa o la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

La introversión fue erosionada, objetivamente, por las necesidades de la economía: desde comienzos de los años sesenta los trabajadores españoles en Europa Occidental contribuyeron con sus remesas a salvar los baches de la balanza de pagos y a dar salida al paro que el funcionamiento del sistema económico bajo el segundo franquismo hubiera, sin duda, generado. La aversión inicial al capitalismo internacional se tradujo en una legislación relativamente abierta a las inversiones directas, con el fin de asociar el ahorro exterior al esfuerzo interno de acumulación de capital. Un turismo desbocado por la experiencia del bienestar en los países europeos puso en contacto a los españoles con nuevas pautas de comportamiento.

Los modernos medios de comunicación y de difusión internacional de noticias proyectaron en España formas de vida con intensa capacidad de arrastre. Un consumismo jerarquizado alteró profundamente los patrones de demanda de las clases sociales, inmersas a su vez en un acelerado proceso de descomposición y recomposición. La sociedad se modernizaba, la eco-

nomía también, pero el sistema político e institucional se adaptó escasamente a los cambios profundos. Aquí se generó un potencial de conflicto que ya se hizo evidente en los últimos años de vida del general Franco y había de aflorar con fuerza en los inicios de la transición.

Mientras surgía tal conflictividad el repliegue tradicional en política exterior fue sustituido por una búsqueda ansiosa de la respetabilidad internacional. La acción gubernamental en este terreno fue, sin embargo, congruente con las directrices marcadas por el Jefe de Estado, que lo consideraba como una suerte de «*chasse gardée*» y se desarrolló por los aparatos estatales al margen de la crítica de la opinión pública en una situación en que los ciudadanos, ayunos de partidos que cooperaran a la formación de la voluntad política, nunca pudieron expresar sus sentimientos ni preferencias.

*La apertura económica al exterior y la activación de la diplomacia no sirvieron, en consecuencia, a la modernización democrática.*

Esta es, indudablemente, la tesis esencial que parece preciso subrayar cuando se reflexiona sobre la interrelación, hasta 1975, entre los dos términos de nuestro binomio. Es más, cabe establecer sin demasiada dificultad una tesis diametralmente opuesta: *la limitada política exterior del franquismo, en su vertiente económica y no económica, apuntaló al régimen, compensó las consecuencias de su «pecado original», acrecentó su nivel de legitimación y protegió, en último término, a un sistema rechazado por la inmensa mayoría de los españoles que, en cuanto pudieron, dieron expresión con sus votos en las elecciones del 15 de junio de 1977 al ansia generalizada de transformarlo.*

**La apertura económica al exterior  
y la activación de la diplomacia  
no sirvieron  
a la modernización  
democrática.**

Durante el franquismo España no fue nunca un «*partner*» completamente aceptado en el concierto internacional, no participó en el excitante proceso de la cons-

trucción europea, no rompió la filosofía aislacionista básica de la dictadura y quedó al margen de las innovaciones potencialmente más importantes para abordar

en libertad la configuración de un futuro común a los países europeos occidentales.

En último término, a los españoles la dictadura les dejó una pesada herencia que ha sido objeto de análisis exhaustivo en el terreno económico, aunque no tanto en el de la política exterior: quizá uno de los factores más importantes que caracterizan tal legado sea la existencia de una opinión pública ampliamente desinteresada y desinformada por lo que ocurre más allá de nuestras fronteras. Es cierto que el «debate OTAN» ha ido cambiando la situación, pero no parece menos evidente que España ha de recorrer todavía un largo trecho hasta homologarse en este ámbito con los países europeos de su entorno.

Un segundo factor de dicha herencia podría consistir en la relativa carencia de expertos no gubernamentales, situados en la Universidad, en la Prensa, en los escasos centros de investigación o, si se me apura, en los propios partidos políticos. Esta carencia no debe interpretarse en términos absolutos sino relativos y en comparación con lo que ocurre en otros países europeos occidentales.

Como correlato de estos dos factores, no había en España al comienzo del proceso de transición política hacia la democracia un contrapeso eficiente a la Administración, cuyo margen de autonomía era sensiblemente superior al que se da en otros países occidentales.

Y, finalmente, sólo en un sentido muy restrictivo podría afirmarse que el franquismo había sentado las bases para la deseable democratización de la política exterior española.

Esto empezó a cambiar una vez que se legalizaron los partidos políticos y sindi-

**Durante el franquismo España no fue nunca un «partner» completamente aceptado en el concierto internacional.**

catos de clase, auténticas bestias negras del régimen franquista. Con su proyección exterior y su integración en redes de cooperación internacional no pusieron sus acti-

vidades al servicio de la desarticulación de la patria, como habían afirmado cínicamente los dirigentes y corifeos de la dictadura, sino al servicio de la apoyatura externa de la transición.

Además, la política exterior pasó a ser discutida en el Parlamento, donde la oposición de izquierdas pudo hacer sentir su peso y, en ocasiones, flexionar la voluntad gubernamental.

Así, por ejemplo, la incorporación española a la Alianza Atlántica, que escindía a las fuerzas políticas y, por ende, a la sociedad española, no progresó durante los gobiernos Suárez. Entonces se registraba una especie de «acuerdo implícito» con el partido socialista, lo que frenó algún tiempo la adopción de decisiones que suponían una ruptura del consenso que presidía la formulación de políticas que habían de estar respaldadas mayoritariamente por los ciudadanos.

El despliegue de una política exterior que no se viera limitada por los estreñimientos con que topaba el franquismo discurrió en paralelo al proceso de cambio interior. *Ambos se influyeron mutuamente*: España universalizó, por ejemplo, sus relaciones diplomáticas una vez que quedó en claro que la dictadura se erosionaba. En este sentido, un valor simbólico innegable corresponde al intercambio de embajadas con México, país que había dado asilo generoso a millares de exiliados tras la guerra civil y uno de cuyos principios en política internacional estribaba en mantener un reducido nivel de contactos oficiales con el régimen de Franco.

La normalización de relaciones plenas con los países del Este ha de situarse también en esta perspectiva. Pocos años an-



tes, los tímidos intentos de poner en práctica una *Ostpolitik* española se habían estrellado contra los sectores duros de la dictadura y la resistencia del propio Franco.

España ingresó en el Consejo de Europa y en el verano de 1977 descartó la eventual negociación con la Comunidad Económica Europea de un acuerdo comercial preferencial readaptado y solicitó el 28 de julio la adhesión a la misma como miembro de pleno derecho. Quizá no haya otra dimensión en la que más nítidamente pudiera observarse la traducción de las cambiadas circunstancias políticas.

Durante la larga singladura del franquismo, los primeros intentos por acercarse a la Comunidad, que datan de 1962, en plena euforia de la inicial apertura de la economía, no habían pasado de abocar, en 1970, a un acuerdo preferencial. La falta de homologación democrática de las instituciones del régimen había condenado al fracaso cualesquiera intentos de alcance por aproximar el sistema económico español a las pautas imperantes en la Europa comunitaria.

De hecho, el comienzo de las negociaciones entre España y la Comunidad, decidido en diciembre de 1978, hubo de entenderse como un espaldarazo al proceso de cambio político interno ya en marcha y que pocos días antes había culminado en la aprobación por referéndum de la Constitución española, base de la nueva convivencia democrática.

Es notorio que la negociación se desarrolló en medio de dificultades muy considerables: la crisis económica internacional había resquebrajado la voluntad colectiva de los países comunitarios, y un fortalecido nacionalismo económico exacerbó las dificultades de los ajustes inter e intrasectoriales derivados de la acentuación de la competencia y del agotamiento de las fuentes de financiación en ausencia

de modificaciones de los mecanismos de la política agrícola común. Nuevos obstáculos se interpusieron en el camino de la negociación. España parecía, en una palabra, haber perdido el tren tras la bonanza económica de los años sesenta, cuando los ajustes en la economía española y en la comunitaria hubiesen sido mucho más fáciles de compensar con los efectos de un PNB en expansión.

Ello no obstante, todos los partidos del arco parlamentario español continuaron apoyando la adhesión a las Comunidades, que se convirtió en el objetivo fundamental de la política exterior española una vez que el partido socialista ganara por abrumadora mayoría las cruciales elecciones de octubre de 1982.

Para entonces, en efecto, algunos de los

**Las negociaciones entre España y la Comunidad hubo de entenderse como espaldarazo al proceso de cambio político interno.**

sectores menos aperturistas del capitalismo español habían empezado a cuestionar la racionalidad económica de las condiciones de adhesión a la CEE aunque no

se atrevieron a poner en tela de juicio abiertamente la racionalidad política. La participación en los esquemas comunitarios implicaba, en efecto, una transformación en profundidad del entramado institucional de la economía cristalizado durante la larga etapa franquista, y por ende un cambio en las reglas de juego que habían presidido hasta el momento los procesos de reparto de los frutos de la actividad económica. Una derecha fortalecida a la sombra del franquismo no podía entender, de la noche a la mañana, sin quiebras o contradicciones, que era, sin embargo, tal participación la única posibilidad para su supervivencia, más o menos remozada.

De todas las formas, cuando las Comunidades realizaron su tercera ampliación en enero de 1986, la apertura española al exterior estaba pendiente de su segunda gran definición estratégica: la inserción en el modelo de seguridad euro-atlántico.

En medio de una notable división de la opinión pública, el último Gobierno de

UCD había incorporado a España a la Organización del Tratado del Atlántico Norte. La adhesión al Tratado de Washington se produjo el 30 de mayo de 1982, cuando UCD registraba alarmantes síntomas de desintegración.

La controversia desatada por una medida que chocaba frontalmente con la tradición de la izquierda española hizo ver a amplios segmentos de la opinión pública la importancia de las decisiones en materia de política exterior. La permeabilidad característica de los sistemas democráticos a los fenómenos del entorno, que en España ya se había registrado durante la Restauración, su crisis y la República, con grados de intensidad variable aunque en general reducidos, se reprodujo a partir de 1977 y llegó a su culminación en 1982. Este, se recordará, fue un año dominado por la controversia electoral interna y por las tensiones suscitadas en diversos países europeos ante la difícil reconciliabilidad de las posiciones norteamericanas y soviéticas en las conversaciones de Ginebra que habían de impedir el previsto despliegue en Europa Occidental de los sistemas nucleares de alcance intermedio.

En esta tesitura, los dos términos del binomio que da título a este trabajo sufrieron alteraciones de importancia. En primer lugar, la modernización democrática desarrollada a lo largo de la transición entraría en una nueva fase con la práctica conclusión de esta última, tras la victoria del partido socialista en las elecciones de 1982. En segundo lugar, el PSOE tenía concepciones muy diferentes a las de los gobiernos de UCD en materia de relaciones con el exterior y pretendía poner en práctica una política que se orientase por la necesidad de crear ámbitos de autonomía en defensa de los intereses nacionales, que el centro y la derecha no habían querido o sabido colocar en lugar prioritario.

*No es exagerado afirmar que ha sido la misión histórica del partido socialista pro-*

**La participación en los esquemas comunitarios impulsa la erosión de los principios tradicionales de funcionamiento de la economía española.**

*fundizar la democratización institucional española en el interior y desarrollar una política externa que, por primera vez desde la guerra civil, no estuviera lastrada*

*por los complejos de la dictadura o por la búsqueda del espaldarazo exterior a casi cualquier precio.*

Antes, al contrario, se definieron con claridad los intereses nacionales y se buscó una forma eficiente de traducirlos a objetivos precisos, en un marco de apertura generalizada a los procesos de solidaridad en el exterior.

La clave de bóveda de esta política ha sido la adhesión a las Comunidades, que cumple tres grandes funciones históricas.

En primer lugar, la participación en los esquemas comunitarios impulsa la erosión de los principios tradicionales de funcionamiento de la economía española. La plena participación en los mecanismos de la división internacional del trabajo en Europa Occidental y en los procesos de adopción de decisiones que la regulan abrirán la economía a un mercado amplio, competitivo y extremadamente dinámico. De aquí se derivará la necesidad de un ajuste, que en ocasiones no dejará de ser doloroso, a nuevas condiciones ambientales. Al cabo de unos años los principios que han singularizado históricamente el comportamiento de la economía española serán un mero recuerdo.

En segundo lugar, la participación en el proceso de la cooperación política europea permite recibir, filtrar y enriquecer el acervo informativo sobre el que ha de reposar una política internacional inteligente. Se forma parte del proceso de cristalización de posturas comunes frente a los fenómenos que afectan hoy a las relaciones internacionales. En ello España encuentra la posibilidad de dejar oír su voz y se familiariza más con los deseos y aspiraciones de sus «partners». Esta función

ha calado ya, al comienzo de 1987, incluso entre aquellos comentaristas más escépticos respecto a las realizaciones del Gobierno socialista. Al tener lugar, poco antes de que se cumpliera el primer aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel, el viaje del presidente Felipe González a Túnez y Egipto, hasta los analistas de derecha han reconocido que la posibilidad de potenciar el eje mediterráneo de la política exterior española es mayor ahora que España forma parte de la CEE.

En tercer lugar, la imbricación en el proceso de la sucesiva construcción europea hará que los españoles sean solidarios, en mayor medida que nunca hasta ahora, del destino de Europa Occidental. *En último*

*termino podríamos decir que la adhesión a las Comunidades permite a España reencontrarse con su destino europeo, del que durante tanto tiempo estuvo apartada, en su fase de empequeñecimiento histórico y, singularmente, en el franquismo.*

La adhesión a las Comunidades cierra, en definitiva, el «gap» abierto entre España y la Europa Occidental desde los comienzos del proceso de modernización español. Para el PSOE, diría uno de sus dirigentes, «España necesita de Europa para desarrollar su propio proyecto de futuro, pero necesita no de la Europa actual sino de una Europa por construir»<sup>5</sup>. La interpenetración entre estos esfuerzos y la apertura española a tal tarea colectiva es una de las claves que, en la interpretación socialista, explica el destino deseable de España.

Salvando las distancias no es exagerado afirmar que el Gobierno socialista ha repetido, a lo largo del período 1983-1986, la experiencia histórica de los comienzos de la construcción europea en la segunda mitad de los años cuarenta. La exposición a los procesos de solidaridad política y económica permitió, en uno y otro caso,

abrirse a la participación de los esquemas de defensa común. No es de extrañar, pues, que tanto el PSOE como una mayoría del pueblo español abogaran, en marzo de aquel último año, por la permanencia de España en la Alianza Atlántica. Era para entonces incongruente, en efecto, pensar que los españoles quisiéramos formar parte del proyecto de construcción de una Europa que afronte las grandes tareas del futuro colectivo sin colaborar en el crítico plano de la seguridad.

En definitiva, el año 1986 será, quizá, recordado como aquél en el que se produjo el anclaje internacional de España en Europa y de cara a la comunidad occidental. Nunca pudo abordar el franquismo seriamente tal posibilidad. Nunca, antes

de la guerra civil, estuvo España en condiciones de prestar una aportación significativa a la mejora del entorno internacional. Hoy es posible hacerlo.

**Una acción exterior que haya resuelto sus grandes definiciones estratégicas ha de tener un principio orientador básico.**

España ha dejado de ser una excepción en el concierto europeo. Sus instituciones son homologables con las de los países de su ámbito cultural y geográfico. Dispone de mecanismos flexibles de concertación social y de resolución de conflictos. La introversión económica, política o cultural ha dejado de configurar actitudes y comportamientos. El mundo se ha estrechado, se ha hecho más interdependiente pero los españoles han aprovechado la ocasión de no sustraerse a las consecuencias de este cambio. En el futuro aguardan riesgos. Los económicos pueden identificarse. Más sutiles son los políticos.

Una acción exterior que haya resuelto sus grandes definiciones estratégicas, y éste es el caso hoy de la española, ha de tener un principio orientador básico.

En esta perspectiva una interpretación progresista de la reciente historia de España llevaría a enfatizar la necesidad de mantenerse, en la más amplia medida posible, como sujeto de decisiones en la es-

cena internacional. Tal es la traducción que puede recibir la afirmación, tan en boga en el partido socialista, de la conveniencia de preservar ámbitos de autonomía.

En la conjugación de principios respetuosos de la tradición y de la ideología de la izquierda europea —y española— con los elementos definidores de la *Realpolitik*, ha de partirse de una concepción certera del acontecer internacional en el que, como ha señalado Régis Debray, «cada país se mueve de pies y manos en la masa para volver a encontrar por la mañana el lugar que ocupaba la víspera, ese pequeño espacio de soberanía que tiene que arrancar a la asfixia de su alrededor. Salvaguardar un día y otro ese margen de autonomía contra adversarios, aliados, terceros y los propios ciudadanos es el trabajo de Penélope de una diplomacia global, que juega sobre todos los dispositivos, públicos y privados, adecuados para contrarrestar el flujo incesante de agresiones, anexiones y subordinaciones de todo tipo»<sup>6</sup>.

Por primera vez en una evolución centenaria, España cuenta hoy con la posibilidad real para acometer esta tarea. No la abordará eficientemente la derecha. Cuando concluya el período transitorio en el acceso a la Comunidad habrán quedado adoptadas reglas de juego como las comunitarias, hoy mejoradas tras la ratificación del Acta Unica europea. Sería deseable

que, para entonces, al amparo de la segunda legislatura socialista y aprovechando el *désarroi* de la derecha, la modernización democrática hubiese avanzado con mayor rapidez que en los últimos años, despejadas las incógnitas que afectaban a los parámetros que durante demasiado tiempo han encorsetado la proyección exterior española y la posibilidad de aprovechar plenamente todas las ventajas de la plena participación en los esquemas organizativos y de cooperación en que se sustenta la mayor parte de las democracias europeas.

---

Versión actualizada de la ponencia presentada en los actos conmemorativos de la creación del SOMA-UGT organizados en Oviedo por la Fundación Barreiros, bajo el epígrafe general de «Política y sociedad en España en el siglo XX». Agradezco al profesor Germán Ojeda la amable invitación que ha dado origen a este artículo.

---

<sup>1</sup> Víctor Morales Lezcano: «El aislamiento español y la opción neutralista 1815-1945». *Ideas para la democracia*, 4, 1984.

<sup>2</sup> Jaime Carner: «La economía de la República». *Economía española*, enero de 1933, pág. 7.

<sup>3</sup> Francisco Franco: «Fundamentos y directrices de un plan de saneamiento de nuestra economía, armónico con nuestra reconstrucción industrial». *Historia 16*, noviembre de 1985.

<sup>4</sup> Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, legajo R-12028. Expediente 2.

<sup>5</sup> José María Benegas: «Europa como proyecto socialista». *Leviatán*, 21, otoño de 1985, pág. 8.

<sup>6</sup> Régis Debray: *La Puissance et les rêves*, Gallimard, Paris, 1984, pág. 134.