

DE OPCIONES RETICENTES A COMPROMISOS CREÍBLES

**POLÍTICA EXTERIOR Y LIBERALIZACIÓN
ECONÓMICA Y POLÍTICA:
ESPAÑA 1953-1986**

**Víctor Pérez-Díaz
Juan Carlos Rodríguez**

ASP Research Paper 3(a)/1994

Sumario

- 1. El argumento general.**
- 2. El punto de arranque: el trasfondo de la política inicial del general Franco (en los años cuarenta).**
- 3. Opciones cruciales (en los años cincuenta).**
- 4. Cambios en la sociedad civil y la disposición del público (en los años sesenta y primeros setenta).**
- 5. Democracia y esfera pública: desde la transición hasta el ingreso de España en la Comunidad Europea y el referéndum sobre la OTAN (a mediados de los años ochenta).**
- 6. Conclusiones.**

Víctor Pérez-Díaz

Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid; y ASP, Gabinete de Estudios.

Juan Carlos Rodríguez

Asociado de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid; y ASP, Gabinete de Estudios.

ASP Research Papers

Comité de Redacción /Editorial Board

Víctor Pérez-Díaz (director)
Elisa Chuliá Rodrigo
Josu Mezo Aranzibia
Juan Carlos Rodríguez Pérez
Fernando González Olivares (redactor jefe)

Comité Científico Internacional /International Scientific Committee

Daniel Bell (American Academy of Arts and Sciences)
Suzanne Berger (Massachusetts Institute of Technology)
Peter Gourevitch (University of California, San Diego)
Peter Hall (Harvard University)
Pierre Hassner (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris)
Kenneth Keniston (Massachusetts Institute of Technology)
Vincent Wright (Oxford University)

© Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez
Este trabajo no podrá ser reproducido en todo
o en parte sin permiso previo de los autores.

Depósito legal: M-6126-1994
ISSN: En trámite.

1. El argumento general.

En este artículo tratamos de explicar determinados aspectos de la evolución de la política exterior española, y de hacerlo de forma que nuestro análisis incluya consideraciones de alcance más general. La evolución de la política exterior española desde principios de los cincuenta hasta el final de los ochenta contiene algunos enigmas o *puzzles*, uno de los cuales es el de cómo explicar la aparente continuidad en los objetivos de la política exterior española a lo largo de un período que se extiende a través de dos regímenes políticos no ya diferentes, sino opuestos: el estado autoritario franquista y la democracia liberal.¹ La aclaración a este interrogante requiere un examen de las premisas institucionales y culturales de la política exterior española y de la relación entre las decisiones gubernamentales y las disposiciones del público hacia estas materias, a lo largo de más de tres décadas.

Después de explicar el trasfondo (de coaliciones y mentalidades) de la política exterior del general Franco después de la guerra civil (sección 2), centramos nuestra atención en el conjunto de opciones políticas de carácter económico y de política exterior que fueron adoptadas en los años cincuenta y primeros sesenta (sección 3). Estas decisiones tuvieron una enorme importancia y alteraron la trayectoria de los años anteriores, conduciendo a España por una senda de implicación creciente en el sistema económico y defensivo de Occidente. Argüimos que se trató de decisiones u opciones "reticentes", porque fueron hechas con una consciencia sólo parcial de sus consecuencias, y en especial de los conflictos internos que podrían derivarse de ellas, y de las presiones consiguientes sobre las instituciones franquistas y la cultura política de la nación. Los líderes franquistas confiaron en controlar estos conflictos y estas presiones si (y en el supuesto de que) las condiciones de la implicación de España en Occidente eran tales que se establecía *de facto* un pacto tácito según el cual España aceptaba una posición periférica y un *status* (o rango) reducido en la comunidad occidental a cambio de que ésta permitiera el mantenimiento de la *differentia specifica* de su peculiar régimen político. De hecho, este punto de (cuasi) equilibrio fue alcanzado en torno a 1962, cuando el gobierno

¹ Para una perspectiva distinta, ver por ejemplo, Zaldívar y Castells (1992, pp. 205-253) y Arenal (1992).

español solicitó el inicio de negociaciones dirigidas a conseguir el estatuto de estado asociado de las Comunidades Europeas, y recibió la respuesta de que, aunque cabía una relación económica cada vez más intensa, el estatuto de asociado estaba fuera de lugar a causa de la 'anomalía' de su régimen político.

Este punto de (cuasi) equilibrio se mantuvo durante el decenio y medio siguiente, al tiempo que tenían lugar transformaciones extraordinariamente importantes en la sociedad civil española (Pérez-Díaz 1993) y, como consecuencia de éstas, en las disposiciones básicas del público (menos en su naturaleza que en su objeto de referencia: ver sección 4), lo cual abocó, a su vez, a una gradual redefinición de los intereses nacionales y de la identidad nacional de los españoles, en el sentido de subrayar su carácter de pertenencia a la comunidad europeo-occidental.² La transición a la democracia (o liberalización política) de los españoles de mediados de los setenta no alteró los objetivos centrales de aquella política exterior, pero sí hizo posible la culminación de su trayectoria: el ingreso efectivo en la Comunidad Europea y en la OTAN (ver sección 5). Por un lado, anuló las posibles objeciones de otros países a ese ingreso, dado que una España democrática cumplía los criterios fijados para la integración en la Comunidad y (hasta cierto punto) en la OTAN (sólo hasta cierto punto, habida cuenta la presencia en la alianza de países con gobiernos autoritarios, tales como Portugal, Grecia y Turquía, al menos durante determinados períodos de tiempo). Pero, por otro lado, el permiso de los otros países no podía suplir la voluntad de los propios españoles en la materia, y fue la democracia la que permitió el desarrollo de una esfera pública (o de debate público) donde, sobre la base de las disposiciones anteriores, se fraguó y se expresó esa voluntad. La razón de este desarrollo fue la siguiente. En tiempos de Franco, el debate público fue distorsionado y constreñido por diversas formas de censura y de represión política, mitigadas (pero no suprimidas) a mediados de los sesenta. Bajo aquellas condiciones, las disposiciones del público, aunque afectadas profundamente por la liberalización económica, no pudieron ser articuladas de manera explícita y consecuente; y las tomas de posición de los (entonces ilegales) partidos políticos carecieron de la base informativa, la perspectiva y el sentido de la responsabilidad que sólo pueden desarrollarse en un ambiente de libertad y como correlato del ejercicio efectivo

²Sobre la teoría de la sociedad civil y su aplicación al caso español, véase Pérez-Díaz (1993).

de las responsabilidades políticas. La transición a la democracia creó los incentivos y las oportunidades para que el público y los partidos políticos explicitaran sus argumentos y tomaran una posición, haciendo que, de esta forma, sus compromisos en política exterior resultaran relativamente creíbles (con las reservas a las que nos referimos en su momento) para sus futuros socios en la comunidad occidental.

De este modo, cabe entender, a nuestro juicio, la combinación de continuidad y discontinuidad en la política exterior española en los treinta años largos que van desde los primeros años cincuenta a mediados de los años ochenta como correspondiendo a una secuencia de implicación creciente de España en el sistema occidental, tanto económica y defensiva como políticamente: una secuencia que se inicia con las opciones reticentes de Franco, pasa por los cambios en la sociedad civil y las disposiciones del público, y aboca a los compromisos explícitos y relativamente creíbles de la España democrática. La secuencia contiene, sin embargo, una flexión o diferencia crítica entre dos situaciones de España en ese sistema occidental: en la primera, España es un miembro periférico de la comunidad europeo-occidental; en la segunda, es un miembro de pleno derecho de ésta.

Cinco consideraciones de alcance más general (y con derivaciones teóricas) están implicadas en esta discusión de la experiencia española. *Primera*, esta experiencia sugiere que la política exterior de un estado autoritario puede ser afectada decisivamente por una política de liberalización económica. Aun cuando esta política económica puede estar ligada a una política de alineamiento geopolítico con las democracias occidentales, sus efectos desbordan ampliamente los de esta última, en la medida en la que empujan la economía del país en cuestión hacia su interdependencia creciente e irreversible con las de las democracias capitalistas. *Segunda*, esa experiencia sugiere igualmente que la política de liberalización económica presiona a favor de un cambio en la política exterior de un estado autoritario no directa, sino indirectamente: en conexión con el desarrollo de una sociedad civil, y a través de una alteración de las disposiciones del público, y, por implicación, de los supuestos de las definiciones del interés nacional y de la identidad nacional. *Tercera*, cabe inferir, asimismo, de esa experiencia, que un factor decisivo en la formulación de compromisos creíbles por parte del público en materia de política exterior, al pasar de un régimen autoritario a un régimen

liberal, reside en el desarrollo de la esfera de debate público, la cual permite que se hagan explícitos los cambios en las definiciones del interés nacional y de la identidad nacional.

Cuarta, la experiencia española sugiere la conveniencia de revisar algunos de los términos en los que se plantea el debate acerca del peso específico relativo de los factores internos y los factores externos en la determinación de la política exterior.³ Recientemente este debate se ha visto enriquecido con el enfoque de los juegos de doble nivel, iniciado por Robert Putnam (Putnam 1988).⁴ En síntesis, con él se trata de aprovechar la teoría de juegos para entender la acción exterior de los estados/gobiernos, al considerar la posibilidad de que el actor definido como central (el estadista) juegue, a la vez, en dos campos (el internacional y el interno), de manera que los resultados de su acción en uno de ellos constriñan o amplíen su margen de maniobra en el otro. El actor/estadista tomaría cuenta de esas limitaciones en su diseño y en la puesta en práctica de sus estrategias en cada uno de los dos niveles con el objetivo de maximizar sus intereses (exteriores e internos). Se trata de un enfoque interesante que centra su atención en actores que actúan estratégica y "racionalmente" (en el sentido convencional de actuar en consecuencia con un objetivo de maximización de sus intereses supuestas unas preferencias estables). Nuestra discusión puede contribuir a cualificar este enfoque, al dirigir la atención hacia el proceso de formación de las preferencias de los actores, y al referirse a un abanico de modalidades de acción más amplio que la de la acción estratégica. *Quinta* (y en relación con la anterior), nuestra discusión viene inspirada por una perspectiva analítica que otorga tanta (o mayor) relevancia a los aspectos culturales (la mentalidad de los agentes) e institucionales como a los intereses económicos de los actores o los cálculos racionales de los políticos; y que trata de articular los factores institucionales y culturales, mediante el uso de una teoría de la sociedad civil (Pérez-Díaz 1993 y 1994) y de las concepciones de Oakeshott (1991) acerca de las disposiciones (sociales y) políticas.

³Sobre la evolución de este debate véase Moravcsik (1993, pp. 5-17); un interesante repaso crítico de las teorías dominantes sobre relaciones internacionales en el período posterior a la segunda guerra mundial puede encontrarse en Gaddis (1992/93).

⁴Uno de los principales esfuerzos para intentar aplicar empíricamente y refinar teóricamente el enfoque de Putnam puede encontrarse en Evans, Jacobson y Putnam eds. (1993).

2. El punto de arranque: el trasfondo de la política inicial del general Franco (en los años cuarenta).

La primera política exterior de Francisco Franco se compadeció bien con su experiencia de la guerra civil y su mentalidad. Fue la política de un ardiente nacionalista, ansioso por sobrevivir en un mundo extremadamente peligroso e inmerso en una guerra de proporciones nunca vistas: un entorno internacional fuera de control, sobre el cual el gobierno español apenas podía ejercer influencia. El entendimiento que Franco tenía de la política internacional era el de un político 'realista' determinado y consecuente,⁵ según el cual el estado español tenía que atender cuidadosamente a sus intereses, tales como (al menos) el de su autoconservación, y el de aumentar el poder y la riqueza de España (incluso, si era posible, a través de la expansión colonial); y tenía que hacerlo comportándose como un actor calculador y racional en un mundo anárquico, donde las consideraciones morales o legales tenían una relevancia meramente retórica o simbólica. Según esto, las alianzas serían puramente instrumentales, incluso con las naciones que habían ayudado a Franco a ganar la guerra, no existiendo una Internacional fascista o una organización internacional de gobiernos nacional-autoritarios; la gratitud no se extendería más allá de los límites del propio interés; y Franco habría de dejar bien claro a Hitler que España no estaba interesada en tomar parte en una guerra de resultados inciertos, especialmente en las condiciones en que se encontraba después de la guerra civil, a no ser que Hitler presionara a los franceses para que estos aceptasen las demandas que Franco puso sobre la mesa (Preston 1994, pp. 469ss.), probablemente sabiendo demasiado bien que Hitler no accedería a ello. El nacionalismo de Franco fue compartido por la amplia coalición de fuerzas sociales y políticas que acababa de ganar la guerra civil: el ejército, la iglesia, la comunidad empresarial, grandes masas de campesinos y clases medias, y una clase política compuesta por varias 'familias políticas' (falangistas, tradicionalistas y católicos conservadores, entre otros) y los funcionarios estatales.

Esta visión nacionalista del mundo se combinaba en Franco con una mentalidad peculiar, creada como consecuencia de determinadas experiencias formativas cruciales, compartidas por

⁵'Realista' en el sentido usual que se da al término en la literatura de ciencia política internacional desde Hans Morgenthau.

una parte de su generación. La experiencia de Franco fue, ante todo, la de un soldado 'africanista', ocupado desde los comienzos de su carrera en una guerra colonial en Marruecos (en la cual jugó un papel relevante, desde 1912 a 1926).⁶ Franco compartió con muchos de sus compañeros oficiales del ejército un sentimiento de humillación nacional por la prolongada decadencia sufrida por España desde mediados del siglo XVII. España había sido depuesta del rango de potencia mundial, primero al de potencia regional, más tarde al de actor periférico y, por último, al de campo de batalla donde otras naciones se enfrentaban entre sí *par personne interposée*. España había perdido poder, riqueza y *status* a manos de otras naciones, y había sido arrojada a los márgenes de lo que se suponía era el mundo civilizado. Agravios históricos contra naciones rivales y sueños de renovación y de renacimiento en términos de una mayor gloria nacional que se alcanzaría a costa de aquellos rivales: tal fue el tejido del que se hicieron las cavilaciones patrióticas de aquellos militares españoles. En este escenario melancólico y un tanto amargo, las otras naciones sólo podían ser amigos ocasionales, o peligrosos rivales, a los que vigilar. La aventura marroquí, que se produjo inmediatamente después de la humillación infligida al orgullo español por la derrota a manos de Estados Unidos en 1898, proporcionó la oportunidad de compensar, y al tiempo reforzar, aquellos sentimientos.⁷ A este respecto, la experiencia marroquí fue algo así como un ensayo con vestuario del gran espectáculo de la guerra civil, en la cual una buena parte del bando nacionalista desplegó una exaltación cuasi-mística, al entender el combate como una primera fase hacia, y una condición previa para, el renacer de España.

Esta actitud 'realista' y 'nacionalista' apareció ligada a una postura anti-liberal: pero ¿por qué el nacionalismo de Franco había de ser necesariamente a-liberal, o anti-liberal?; ¿hasta qué punto lo era?; ¿a qué tipo de anti-liberalismo nos estamos refiriendo? Estas preguntas son relevantes porque las tradiciones del ejército español de la época no eran radicalmente anti-liberales. Al contrario, los más distinguidos oficiales españoles del siglo XIX fueron a la vez

⁶ Ver Payne (1967); ver también Preston (1994, p. 35), donde recoge el comentario de Franco a Manuel Aznar: "Sin África, yo apenas puedo explicarme a mí mismo"; para un juicio más matizado sobre el africanismo 'moderado' de Franco ver Alonso Baquer (1993, pp. 24-29).

⁷ Pueden trazarse, parcialmente, los sentimientos y las creencias de Franco a través de la colección de sus conversaciones privadas con su primo Francisco Franco Salgado-Araujo. Véase Franco Salgado-Araujo (1976).

liberales y nacionalistas (Payne 1977), haciéndose más conservadores tras el desastre de 1898, ante la impopularidad de las guerras marroquíes y lo que ellos percibían como creciente ingobernabilidad del país. Pero, incluso en el curso de ese proceso, el ejército apoyó la monarquía constitucional de 1876 (con el intermedio de una dictadura 'blanda' entre 1923 y 1929, que el ejército contribuyó primero a imponer, y después a deponer), y aceptó la segunda república de 1931. Más aún, muchos de los oficiales (Franco incluido) que se rebelaron contra el gobierno en 1936, lo hicieron al tiempo que proclamaban su fidelidad a la república (Payne 1967). Sin embargo, su entendimiento de la situación política española de los años treinta estuvo decisivamente influido por su malestar ante un desorden público del que hacían responsables a las rivalidades interpartidistas, y ante la aparente falta de capacidad de estos partidos tanto para canalizar los conflictos sociales y las fuerzas centrífugas regionalistas como para proporcionar estabilidad y prosperidad económica al país. Se resentían de la falta de simpatía hacia, y afinidad ideológica con el ejército por parte de los partidos de izquierda, que habían gobernado entre 1931 y 1933⁸ y habían vuelto al poder en la primavera de 1936. Estaban aquellos oficiales alarmados por la explosión de pasiones políticas, sociales, regionales y anticlericales de esa primavera (que interpretaban a la luz de los acontecimientos de Asturias de 1934), y desconfiaban de la aparente lenidad del gobierno a la hora de afrontar la situación. Este entendimiento de la situación, combinado con los rasgos autoritarios básicos inscritos en las rutinas del ejército y en su *ethos* militar, convirtieron a los oficiales del ejército en oyentes comprensivos y simpatizantes de alguna de las varias tradiciones autoritarias presentes en la cultura política española. Esas tradiciones abarcaban desde la repugnancia pragmática de las clases propietarias hacia el conflicto social, hasta la oposición de principio al orden liberal compartida por clérigos e intelectuales, tanto los de corte católico-conservador, siempre reticentes a firmar una paz duradera con el liberalismo político, como los pertenecientes a las nuevas cohortes del fascismo español.⁹

⁸Habiéndose comprometido con una reforma del ejército, pasando a la reserva a buena parte del exceso de oficiales con que contaba aquél.

⁹Sobre el conservadurismo social y clerical, pueden verse: Tusell (1984), Pérez-Díaz (1993) y Payne (1984).

El 'anti-liberalismo' de la coalición socio-política integrada por mandos militares, clases propietarias, políticos conservadores y fascistas tuvo tres rasgos importantes, que afectaron a la política exterior: fue compatible con una economía capitalista; permitió un pluralismo político limitado; y otorgó un amplio margen de maniobra al liderazgo político para adecuar sus políticas a las circunstancias. En primer lugar, se trataba de un anti-liberalismo más político que económico, donde las inclinaciones (y la retórica) anticapitalistas de la iglesia y la Falange encajaban bien con una larga tradición de un intervencionismo estatal en la economía, perfectamente compatible con los intereses de las clases propietarias (industrial, financiera, agrícola). Éstas estaban interesadas en una economía de mercado abierta sólo hasta cierto punto: se habían atrincherado detrás de uno de los aranceles más elevados del mundo desde comienzos de siglo (reforzado por el arancel Cambó de 1922: Serrano Sanz 1987), y estaban aparentemente encantadas con que el estado regulase el mercado de trabajo, impidiera las huelgas y persiguiera a los sindicatos. Tampoco ponían objeciones fundamentales a la retórica e incluso (dentro de ciertos límites) a las instituciones del 'corporativismo', el cual, por otra parte, pareció formar parte durante algunos decenios del 'espíritu de los tiempos' (habiendo intentado ponerlo en práctica todo tipo de promotores, de derecha y de izquierda, en los años veinte y treinta).¹⁰

En segundo lugar, los ataques de esta coalición al liberalismo político estuvieron matizados por la oposición de la mayor parte de sus componentes a un auténtico orden totalitario. Este último contradecía tradiciones profundamente arraigadas en la iglesia, el ejército, los empresarios, las profesiones, las clases medias y los campesinos, que constituían lo fundamental de la España nacionalista. Todos estos grupos daban por supuesto que la prohibición de las libertades cívicas por parte del régimen autoritario, que ellos trataban de implantar, no les atañía a ellos, sino a los derrotados en la guerra (incluyendo los propios 'liberales', y, desde luego, los socialistas, los comunistas y los anarquistas). Por ello, aunque el nuevo estado comenzó instaurando una férrea censura y unificando por la fuerza las organizaciones políticas (primero en "el partido" y más tarde en "el movimiento"), resultó ser

¹⁰Sobre las tradiciones empresariales desde principios de siglo, véase Linz (1981), Cabrera (1983), Pérez-Díaz (1993) y López-Novo (1992). El corporativismo influyó claramente en el diseño institucional del régimen transitorio primorriverista (Velarde 1969, pp. 68-69).

suficientemente abierto como para albergar una variedad de 'familias políticas' (la Falange, los carlistas y el Opus Dei, entre otras) (Linz 1964), e inició un proceso de institucionalización (lentísimo, pero continuo) de su régimen político, que se tradujo en una gradual (auto)limitación de su propio poder político.

En tercer lugar, en estas condiciones, Franco disfrutó de un amplio margen de maniobra para la definición de su papel y de las políticas que consideró más apropiadas a cada situación. De hecho, siendo un hombre de algunas ideas básicas pero no de una ideología precisa, definió su papel como el de un árbitro entre las familias políticas, cuya función se centraba no tanto en conseguir un equilibrio entre ellas, cuanto en reconducir o manejar sus presiones desde la perspectiva del objetivo de conservar el régimen político y su propio poder personal. Desde esta perspectiva, Franco había de observar la evolución de los argumentos y de los apoyos sociales de tales familias, decidiéndose en cada momento crítico por una u otra de las tendencias enfrentadas, pero poniendo sumo cuidado en conceder distintas partes de poder a las diferentes familias, como medio de asegurar que su discusión prosiguiera su curso, y de reducir así la probabilidad de que llegaran a convertirse en desafíos a su propia autoridad. Su compromiso con los principios y las instituciones políticas pudo ser genuino, pero estuvo siempre subordinado a su disposición para moverse cautamente y para concentrarse en su objetivo fundamental a largo plazo.

Dadas estas premisas institucionales y culturales, así como los limitados recursos con que contaba Franco para reconstruir la economía y atender a la convulsión general ocasionada por la segunda guerra mundial, no podía haber duda alguna acerca de dónde residían sus prioridades tácticas. Aplicó su agudo sentido de la realidad a las tareas de controlar la situación doméstica y sobrevivir en el contexto internacional, pudiéndose interpretar, así, su política exterior como un brillante ejercicio en técnicas de supervivencia en un medio poco menos que caótico, donde Franco usó el margen de maniobra que le concedía el difuso 'anti-liberalismo' de la coalición sociopolítica que le daba su apoyo, para varios ensayos de adaptación oportunista a las circunstancias. Sus primeros movimientos, con España como potencia 'no beligerante' pero simpatizante con el Eje, pueden explicarse con referencia menos a un compromiso firme con la causa fascista, que a un oportunismo pragmático, del que Franco

seguiría haciendo gala al aproximarse a los aliados conforme la suerte de Hitler empezó a desvanecerse. Con el cambio en la suerte de la guerra mundial a favor de los aliados, vino la correspondiente moderación de gestos y de retórica del estado franquista, y un nuevo equilibrio en la distribución de influencia de sus diferentes familias políticas.¹¹ Y aunque estos cambios parecieron tener un efecto limitado a mediados de los cuarenta, pues no se permitió que España ingresara en las Naciones Unidas y la mayoría de los embajadores extranjeros abandonaron Madrid, dieron su fruto más tarde. A los pocos años, aquellos embajadores estaban de vuelta, como consecuencia del nuevo clima internacional de la Guerra Fría, cuando en Occidente, y en particular en los Estados Unidos, las elites políticas y socioeconómicas llegaron a la conclusión de que el realismo y el nacionalismo del general Franco merecían algún tipo de reconocimiento y aprecio, a condición de que su pro-capitalismo se acentuase (y quizá algunos en la esperanza de que su pluralismo limitado diera paso, eventualmente, a un régimen liberal).

3. Opciones cruciales (en los años cincuenta).

El aislamiento diplomático de Franco, que se iba reduciendo a finales de los cuarenta, concluyó definitivamente en 1953 con el Acuerdo Hispano-Norteamericano sobre bases militares en suelo español, y con el Concordato entre España y la Santa Sede. Ambas operaciones diplomáticas estuvieron conectadas entre sí, y, aunque no cabe olvidar la importancia de otros factores y otros agentes, conviene recordar el papel jugado por destacados dirigentes católicos a este respecto, dentro y fuera de España. Los católicos habían logrado cierta preeminencia en la política española después del reajuste ministerial de 1945 (en detrimento del ala falangista, y como parte de un proceso por el cual se pretendía dar una imagen menos 'fascista' al exterior), concentrando sus energías en el campo de las relaciones exteriores, y aspirando a reforzar la posición geopolítica de España y la legitimidad de su régimen político de cara al exterior. Sus esfuerzos corrieron parejos a los de otros católicos fuera de España, especialmente en los Estados Unidos, quienes contribuyeron a persuadir al *establishment* y a la opinión pública norteamericanos de la conveniencia de recobrar a la

¹¹Para este período de la política exterior de Franco, pueden verse Viñas (1984) y Portero (1989).

España nacionalista y conservadora para las filas occidentales (Pollack 1987, p. 14), lo cual no supuso una tarea difícil en el contexto de la Guerra Fría y de la Guerra de Corea de los cincuenta.

Pero la firma de los acuerdos no fue sólo cuestión de geopolítica y diplomacia, sino que también las consideraciones económicas formaron parte del argumento. Desde el punto de vista de Estados Unidos, convenía incluir a España en la 'gran estrategia' tanto de contención comunista como de política económica internacional que se ha denominado *embedded liberalism* ('liberalismo enmarcado o reforzado') (Keohane 1984). Según esto, la hegemonía americana se empleó en la promoción de los intereses a largo plazo de un sistema capitalista en expansión, los cuales requerían la difusión de un conjunto de regímenes económicos internacionales que, a su vez, necesitaban de la estabilidad financiera y de la apertura de los mercados de tantas naciones como fuera posible, las cuales se situarían así en la esfera de influencia norteamericana. En el caso de España, su incorporación a esta esfera de influencia no se podía alcanzar mediante el Plan Marshall u otras formas de integración europea (todas ellas vinculadas al desenlace de la II Guerra Mundial, en la que España no participó); pero cabía intentarlo por otros medios. Y tal fue el intento de los acuerdos de 1953 que, aunque centrados en la dimensión geopolítica de aquella estrategia, contuvieron también recomendaciones relativas al campo económico.¹²

Las presiones exteriores para liberalizar la economía española, sin embargo, fueron tomadas en España *cum grano salis*. Después de la guerra se había establecido un *modus vivendi* peculiar entre los empresarios y la política. Mientras que el gobierno controlaba el comercio exterior mediante cuotas y licencias individuales de importación y de exportación, la intensa y detallada regulación gubernamental de la economía parecía garantizar rendimientos económicos estables (e influencia política) a sectores importantes del empresariado. El país, en su conjunto, logró cierto desarrollo industrial y un paulatino crecimiento de la producción

¹²Artículos 2.1.b) y 2.1.e) del Acuerdo de ayuda económica. El Congreso estadounidense había acordado en 1951 ayuda económica a España por valor de un millón de dólares. A la misma se añadieron 25 millones más en 1952. Sin embargo, la oposición de la ONU a tales medidas hizo que la administración norteamericana no las pusiese en práctica, aunque permitió al Import-Export Bank que concediese un crédito de 62,5 millones de dólares a España. Véase Ros *et al.* (1978, p. 249).

agraria, aunque, dado el punto de partida de una pobre base industrial, la destrucción ocasionada por la guerra civil y la exclusión de los beneficios del Plan Marshall, España hubo de esperar a los primeros años cincuenta para recuperar el nivel de actividad económica de los años veinte.

Después de un momento de euforia, efímero, alrededor de 1953-1955, el clima económico empeoró en 1956-1957, hasta el punto de hacer prácticamente inevitable un cambio en la política económica. La economía había estado creciendo a una tasa anual de cerca del 4% entre 1953 y 1955 (Carreras *et al.*, 1989), pero, dadas la falta de control del estado sobre su propio gasto y la laxitud de su política monetaria, el crecimiento económico alimentó la inflación, la cual se vio reforzada por subidas en los salarios nominales decretadas por el Ministerio de Trabajo en 1956 en respuesta al descontento laboral. En 1957 la inflación se situó en el 10.8% (Ros *et al.* 1978, p. 442), y ello contribuyó al agravamiento de los problemas del sector exterior. Desde el final de la guerra civil se había aplicado una política de sustitución de importaciones (que combinaba consideraciones de principio y de mera necesidad), y se había implantado un engorroso sistema de asignación de cuotas y de concesión de permisos especiales de importación y de exportación. El desarrollo de la industria parecía ahora requerir un sistema de regulación del comercio exterior de carácter uniforme y general, una reducción del arancel y, sobre todo, un mecanismo de tipos de cambio más sencillo y flexible, que sustituyese al tipo de cambio múltiple en vigor. Esta fue la posición defendida por la comunidad bancaria (cada vez más poderosa y con intereses crecientes en la industria española)¹³ y por la mayor parte de la profesión económica (Anderson 1974).

Aunque la adopción de medidas liberalizadoras se vio favorecida por la influencia extranjera e impulsada por intereses económicos internos, su puesta en práctica no se puede entender sin tener en cuenta los efectos de un cambio en la mentalidad de la profesión económica. Durante estos años, los expertos económicos cobraron una importancia cada vez

¹³Particularmente activo en este respecto fue el Servicio de Estudios del Banco Urquijo. Asimismo, en 1951, los cuatro bancos privados de mayor tamaño financiaron un grupo de estudio sobre los efectos probables sobre España de su integración económica con otros países europeos. El grupo estaba coordinado por José Larraz, un ex-Ministro de Hacienda. Larraz dimitió en 1960 como coordinador de los estudios precisamente porque los bancos no compartían su falta de entusiasmo con la asociación o la integración en el Mercado Común. Véase J. Larraz (1961).

mayor en la administración pública y en los bancos (y quizá en las grandes empresas). Las primeras promociones de graduados de la Facultad de Ciencias Económicas (establecida en 1944) de la Universidad de Madrid datan de los primeros años cincuenta. Estaban formadas en las virtudes de las diversas variantes de la síntesis neo-keynesiana, que se iba convirtiendo en la corriente principal del pensamiento económico de las agencias internacionales de la época, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.¹⁴ Comenzaron a ocupar puestos en las universidades, Cámaras de Comercio, bancos privados, Ministerio de Comercio y otras agencias públicas, y protagonizaron pronto el debate público sobre la política económica española, entrando, como académicos o funcionarios, en una conversación con colegas y expertos extranjeros. La mayor parte de ellos (y muy en particular quienes trabajaban en el Ministerio de Comercio) se encontró, al cabo de pocos años, arguyendo a favor de la estabilidad financiera, la expansión del comercio y la apertura de la economía española al resto del mundo, y apoyando políticas que reemplazaran los controles de precios por políticas monetarias y fiscales, entendidas éstas como medios más sofisticados y eficientes de intervención estatal en la economía, mientras algunos de ellos combinaban esos argumentos con otros a favor de la abolición de prácticas monopolistas o de restricción de la competencia, y de reducir la concentración de poder económico en España (Velarde dir. 1954).¹⁵ La autoridad profesional de estos argumentos quedó sustancialmente reforzada por su aparente confirmación en la realidad: por el crecimiento económico de los países de Europa occidental en los años cincuenta, tras la firma del Tratado de Roma de 1957 y la convertibilidad general de sus divisas de 1958.

Este trasfondo de problemas del sector exterior, de cambio de mentalidad y de evolución económica europea explica la aparición y el contenido de la 'nueva política económica' del franquismo, resumida en el plan de estabilización de 1959. El primer paso en esa dirección se

¹⁴Muchos autores españoles han coincidido en destacar el papel decisivo que jugaron dichos expertos en la negociación y redacción del plan de estabilización de 1959 (en especial aquellos expertos que desempeñaban sus funciones en el Ministerio de Comercio y en el Banco de España). Pueden consultarse los interesantes relatos de algunos de los protagonistas en Varela (1990), Sardá (1970) y Fuentes Quintana (1986).

¹⁵Véase el relato autobiográfico de uno de los principales miembros de esa generación, Juan Velarde, en el prefacio a su libro *Sobre la decadencia económica de España* (Velarde 1969, pp. 26-41).

dio en 1957, cuando Franco designó a su octavo gobierno. Probablemente la razón de su decisión fue relativamente simple, aunque en su momento estuviera rodeada de misterio, y más tarde fuera sobrevalorada a la vista de sus consecuencias. Franco se encontraba insatisfecho con el estado de la economía y deseaba un nuevo equipo formado por personas que, aparte de ofrecerle su lealtad política, parecieran sensatas y pragmáticas cuando se referían a temas económicos, y fueran capaces de trabajar juntos (lo que no parecía suceder con su anterior gobierno). Tales parecían ser los ministros de Comercio y de Hacienda, Alberto Ullastres y Mariano Navarro Rubio, seguidos, algo más tarde, por Laureano López Rodó como Comisario del Plan de Desarrollo, y por Gregorio López Bravo como Ministro de Industria (todos ellos miembros del Opus Dei).¹⁶ Los nuevos ministros económicos dieron pasos tentativos en los ámbitos de las políticas fiscal y monetaria en 1957 y 1958, y, sobre todo, se embarcaron en dos operaciones que habían de darles un grado apreciable de "legitimidad" para las políticas que esperaban aplicar más tarde. Primero (*ad extra*), situaron a España en una red de organismos económicos internacionales; procedieron a una ronda de consultas con líderes y expertos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación Económica Europea; y se comprometieron a aceptar las reglas de juego correspondientes (Varela 1990; Viñas *et al.* 1979, p. 1019). Segundo (*ad intra*), implicaron en un proceso de información y de consulta a una muestra estratégica de la opinión pública española, formada por funcionarios, profesionales, empresarios y responsables de una variedad de organizaciones públicas y privadas, a quienes enviaron cuestionarios, y de quienes solicitaron consejo, con relación a las líneas maestras de una nueva política económica. Esta nueva política vendría caracterizada por la austeridad fiscal, la reforma del sistema de tipos de cambio, y la liberalización de la economía española, quedando suprimida la mayoría de los controles de precios y liberalizado, en buena parte, el comercio exterior, aumentando así el atractivo de España para los inversores extranjeros. Resulta notable observar que las respuestas fueran prácticamente unánimes a favor del plan propuesto, incluyendo las de los economistas

¹⁶Un año antes, en febrero de 1956, Franco había cesado a dos ministros (Joaquín Ruiz-Giménez en Educación y Raimundo Fernández-Cuesta en la Secretaría General del Movimiento) que habían probado lo que a su juicio era su incapacidad para contener las protestas políticas en las universidades dentro de los límites. Al impedir con ello que la liberalización política pudiese avanzar, esta decisión vino a contradecir el impulso último (objetivo) de las decisiones de Franco en el frente económico.

más próximos a la Falange, y las de los funcionarios de los Ministerios de Trabajo, Agricultura e Industria: ministerios ocupados habitualmente en la intervención minuciosa de la economía (Anderson 1974). Con el camino así allanado, la oportunidad decisiva para la formulación y la aplicación de esta política se presentó poco después, cuando dos años de elevada inflación y mediocre crecimiento económico (1957-1959) abocaron a una aguda crisis de la balanza de pagos.¹⁷ Ante el fantasma de la vuelta a 'la cartilla de racionamiento', es decir, a la penuria y el aislamiento de la inmediata postguerra,¹⁸ Franco acabó plegándose al consejo de sus ministros, llegándose de este modo a la decisión del plan de estabilización de 1959.¹⁹

Es fácil magnificar retrospectivamente lo ocurrido en 1959 e imputar a los protagonistas del drama un entendimiento de la situación y una presciencia de las consecuencias, que (probablemente) no tenían. Por tanto, hemos de distinguir entre la significación adquirida por los hechos a la vista de sus consecuencias, y la significación que tuvieron a los ojos de las personas que los llevaron a cabo (o permitieron que sucedieran) en su momento. El plan de estabilización español de 1959 (que seguía sólo parcialmente el modelo establecido por el plan francés del año precedente) se compuso de tres tipos de medidas. Primero (y ésta era la medida clave), el sistema de tipos de cambio múltiples fue reemplazado por un único tipo de cambio de 60 pesetas por dólar, lo que supuso una sustancial devaluación *de facto* de la divisa española. Segundo, se introdujo un programa de liberalización del comercio interior y exterior,

¹⁷A principios de julio de 1959, el balance del Instituto de Moneda Extranjera era de -76,3 millones de dólares, y el importe de las licencias de importación ya concedidas ascendía a un total de 208 millones de dólares (según el cálculo hecho por uno de los principales autores de la redacción del plan de estabilización, Juan Sardá, en Sardá 1970, pp. 469-470).

¹⁸Navarro Rubio, Ministro de Hacienda, hizo uso de este argumento para persuadir a Franco de la necesidad del plan. El propio relato del primero es suficientemente ilustrativo del tipo de argumentos al que Franco prestaba mayor atención: "Le recordé que estábamos a dos pasos de la quiebra; que la opinión más autorizada del país estaba de acuerdo en iniciar un proceso de liberalización y de apertura de nuestra economía y que la resistencia por parte del gobierno era un fallo grave, no sólo en el terreno económico sino también en el político. Insistía una y otra vez en mis argumentos: si Ferrás [jefe de la misión del FMI] se iba de España, nuestro país se hundiría. De repente, me di cuenta de que uno de mis argumentos daba en la diana ...: --'Mi General, ¿qué pasará si después de volver a establecer la cartilla de racionamiento se nos hiela la naranja? [las exportaciones de naranjas representaban buena parte de las entradas de divisas en esos momentos]' --No supo qué contestar. Lo repetí una y otra vez... Franco, visiblemente nervioso, se levantó del sillón: --'¡Dígale a Ferrás que encargue el estudio!'. Véase Navarro Rubio (1991, pp. 125-126).

¹⁹Todo esto constituye un curioso ejemplo de una situación de interrelación entre política interior y política exterior, y sugiere los límites del enfoque de "juegos de doble nivel" en su versión actual.

que apuntaba a una reducción sustancial de los niveles de proteccionismo e intervencionismo estatal, sustituyéndose la mayor parte del sistema de cuotas y licencias por una nueva ley arancelaria, e incrementándose la flexibilidad de los mercados internos. Tercero, se estableció un techo al gasto público y al crédito al sector privado, mediante lo cual se intentó recortar la inflación y reducir la demanda interna (Anderson 1974; Varela 1990; Sardá 1970).

Desde el punto de vista de Franco, se trataba de una actuación coherente con una estrategia conservadora, estatista y nacionalista. El plan era una solución *ad hoc* a una crisis momentánea con la que evitar las peores consecuencias de un giro inesperado de los acontecimientos, una oportunidad para aumentar el control estatal de la situación económica (control de la inflación y, quizá, del gasto público), y un medio para reforzar el prestigio de la peseta como una moneda estable, y, por tanto, del propio régimen político, en cuanto permitía poner coto a la fuente de vergüenza y corrupción que suponía un floreciente mercado negro de divisas. Se trataba, pues, de una acción conservadora y estatista, que pretendía recuperar el control del estado sobre la vida socio-económica, no de una actuación dirigida intencionalmente al relajamiento de ese control.²⁰

Por otra parte, en el trasfondo de la decisión del general Franco se encontraba su preocupación por definir (o encontrar) el lugar de la España y el estado franquistas en el nuevo orden europeo. A este respecto, Franco y sus ministros adoptaron una perspectiva a largo plazo. Ellos entendían que el orden capitalista y liberal de la Europa Occidental tenía suficientes componentes conservadores y autoritarios como para permitir un *modus vivendi* entre Europa y España. Las economías europeas estaban inmersas en experimentos de economías mixtas que los franquistas entendían como similares con los suyos propios (con su mezcla de mercado y de planificación indicativa, dirigismo económico y políticas de rentas),²¹ y ello incluso a pesar de la anomalía de la represión del sindicalismo libre por parte del estado

²⁰El título del plan es indicativo al respecto: *Decreto-Ley de ordenación económica*, así como lo es parte del preámbulo: "La mayor flexibilidad económica ... no supone en ningún caso que el estado abdique del derecho y de la obligación de vigilar y fomentar el desarrollo económico del país. Por el contrario, esta función se podrá ejercer con mayor agilidad suprimiendo intervenciones innecesarias" (Comisaría del Plan 1965, p. 44).

²¹Véase, por ejemplo, López Rodó (1971, pp. 302-303).

franquista.²² Esta anomalía era importante, sin embargo, y estaba vinculada a la diferencia, bastante ostensible, de los regímenes políticos. A pesar de ello, la clase política franquista entretuvo durante mucho tiempo la creencia de que la diferencia no era tan grande "en realidad", y de que el régimen franquista no era tan distinto del de la quinta república francesa, la cual encarnaba valores autoritarios, personalistas, tradicionales, o incluso conservadores, que no resultaban ajenos a la mentalidad del franquismo.²³ En último término, los franquistas imaginaban que su anticomunismo constituía una base lo suficientemente sólida como para entrever alguna suerte de convergencia a largo plazo entre el régimen español y los elementos más conservadores de la política europea. Sin embargo, en el caso de que esto no ocurriera, siempre era posible el repliegue a una posición defensiva de reivindicación de la 'diferencia española' en nombre de una idiosincrasia nacional misteriosa y profunda: en cuyo caso esperaban llegar a un trato comercial con Europa Occidental, y ser dejados en paz en las cuestiones políticas.²⁴ Tal parece haber sido el escenario mental de Franco y sus ministros cuando se comprometieron con las nuevas políticas económicas, cuyas consecuencias reales hubieron de diferir, sin embargo, considerablemente de sus expectativas. Pero para explicar esta divergencia, hay que situar dichas políticas en el contexto del comportamiento real de la economía y de las circunstancias políticas.

Las consecuencias económicas del plan fueron bastante impresionantes, aunque al hablar de consecuencias, y sugerir un fuerte vínculo causal entre las políticas (*outputs*) y los

²²Una represión que iba bastante más allá de la 'política de exclusión' del movimiento obrero practicada en Francia y en Italia durante los años cincuenta.

²³ López Rodó valoraba la constitución de la V República francesa por la no "supeditación del Gobierno a las Asambleas deliberantes", que consideraba "una forma de organización defectuosa" (López Rodó 1971, p. 87).

²⁴Véanse, por ejemplo, las palabras de Alberto Ullastres (Ministro de Comercio en el período del plan de estabilización y más tarde embajador ante las Comunidades Europeas), en Diciembre de 1966 y en respuesta a una pregunta del semanario *L'Européen* acerca de la ausencia de democracia en España: "Por el momento, que se nos deje tranquilos, ya que España, de la cual Europa ha tenido y tendrá siempre necesidad, es la España eterna, con sus virtudes y sus vicios, su grandeza y su servidumbre" (citado en Ynfante 1970, p. 343). O las propias palabras de Franco en 1962: "Sentado que en la parte económico-social caminamos hacia las mismas metas, nuestra diferencia profunda con Europa no está en lo material, sino en lo espiritual. Nosotros entendemos que lo que caracteriza y da vida a nuestra civilización occidental son los valores del espíritu, pues toda la sociedad se vendría abajo si aquellos valores no la alumbran, y en la defensa de todo esto es en lo que justamente nos encontramos más distanciados" (Del Río Cisneros 1975, p. 791; también pp. 631 y 792).

resultados efectivos (*outcomes*), podemos incurrir en una falacia del tipo *post hoc propter hoc*. Lo cierto es que la primera respuesta de los españoles (habitados como estaban a temer y desconfiar de la autoridad pública, al menos en materias económicas) a la nueva política fue la de reaccionar en exceso a los componentes recesivos de la misma, de modo que la economía se enfrió bruscamente. Pero inmediatamente se recuperó: el PIB, que decreció un 0,5% en 1960, creció a una tasa del 3,7% en 1961 y del 7% en 1962 (Sardá 1990). Lo que ocurrió es que España pudo beneficiarse, gracias al plan, de la onda de crecimiento sostenido de la economía occidental. El capital extranjero entró a raudales en el país, y (de manera menos esperada) se iniciaron dos flujos masivos de personas entre España y el resto de Europa que acabaron desempeñando un papel crucial en la economía española en los años venideros: centenares de millares de españoles emigraron a Europa en busca de trabajo, y millones de turistas europeos vinieron a España de vacaciones. Esto fue lo que aportó una solución estable a los problemas de la balanza de pagos española, y no (como se esperaba) el despegue de las exportaciones españolas (que nunca llegó a compensar el incremento de las importaciones).²⁵

Impulsada por los vientos de la prosperidad europea, la economía española creció a una tasa de en torno al 7,5% anual entre 1961 y 1973 (Carreras *et al.* 1989, pp. 561-562), sin que, por lo demás, el estado llegara a controlar el gasto público ni la inflación, a pesar de que tales habían sido algunos de los objetivos centrales del plan de estabilización (como lo fueron más tarde de los planes de desarrollo). El estado franquista intentó que este crecimiento tuviera importantes efectos políticos, y se convirtiera en parte de la solución a sus problemas de legitimidad. Sabemos que la legitimidad de cualquier estado se construye sobre una base de motivaciones donde los intereses y los sentimientos colectivos pesan tanto o más (y se confunden a veces con) los argumentos ideológicos, o los arreglos constitucionales. Tal vez por ello, y porque los políticos franquistas así lo adivinaban, pensaron éstos que el crecimiento económico contribuiría a legitimar el estado español: porque satisfacía amplios intereses, y porque un prolongado período de paz y prosperidad podía llegar a borrar, o al menos difuminar, los sentimientos asociados al recuerdo de "sufrimiento-y-penuria" de la guerra civil

²⁵Las exportaciones crecieron a una tasa anual acumulativa del 11,2% en el período 1961-1975; las importaciones lo hicieron a una tasa del 15,1% (Viñas *et al.* 1979, pp. 1291, 1390).

y la postguerra, incluso por parte de los grupos sociales derrotados. Por ello, en la medida en que esta pauta de crecimiento se consolidó, el estado franquista se embarcó en una estrategia (precauida y dudosa) de semi-reforma política (de la que esperaba que, "tal vez y a su debido tiempo", acercase más el régimen político franquista al modelo occidental).

El gobierno se embarcó en esta estrategia semi-reformista con un espíritu de gradualismo y experimentación, y con profunda ambivalencia, siempre dispuesto a replegarse sobre sus viejos hábitos de dominación autoritaria y de represión política, tan pronto como los costes o los riesgos de su estrategia semi-liberal fueran demasiado elevados para su gusto. A este respecto, el gusto de Franco fue muy exigente: tanto, como extrema su aversión a tomar a la ligera los menores desafíos a su autoridad personal; y esta actitud (y semejante propensión hacia actitudes defensivas y rígidas) se intensificó en los últimos años sesenta y primeros setenta en reacción a las actividades terroristas de ETA. En definitiva, la estrategia semi-liberal fracasó porque, aunque abrió el campo al pluralismo social y al debate público (gracias a las leyes que regularon los convenios colectivos y los jurados de empresa, la nueva Ley de Prensa de 1966, y la semi-tolerancia *de facto* de asociaciones sindicales y políticas, y sus actividades de huelga y propaganda), se quedó a las puertas de una reforma básica de las instituciones políticas, sin conseguir aumentar, al menos en la medida en que lo quería y lo necesitaba, la legitimidad del estado ante la opinión interior, ni ante la opinión pública prevaleciente en Europa. Por ello, el compromiso *ad hoc* implícito alcanzado entre España y las Comunidades Europeas en 1962 significó una situación de 'tablas', mantenida hasta la muerte de Franco en 1975. Cuando en 1962 España solicitó su entrada en las Comunidades ocurrió que, casi al mismo tiempo, éstas aceptaron las conclusiones básicas del Informe Birkelbach, comprometiéndose a no tomar en consideración las solicitudes de ingreso procedentes de países cuyo régimen político no fuera del mismo tipo (liberal-democrático) que el de los entonces miembros de las Comunidades (Pereira Castañares 1991, p. 94). Por ello, cuando en 1970 España consiguió un acuerdo económico preferencial bastante satisfactorio para sus intereses, sin embargo, sus posibilidades de convertirse en miembro de las Comunidades sin cambiar su régimen político siguieron siendo nulas. La combinación de esta exclusión de las Comunidades con la exclusión de la Alianza Atlántica (por motivos más complejos: ver *infra*) relegó a

España a una posición periférica dentro del bloque geopolítico occidental, al que permanecía ligada, sin embargo, tanto por el acuerdo preferencial de 1970 como por los pactos con los Estados Unidos.

4. Cambios en la sociedad civil y la disposición del público (en los años sesenta y primeros setenta).

Las consecuencias más importantes de la nueva política de liberalización económica tuvieron lugar a través de un camino indirecto, y sólo en la medida en la que esa política (tanto en su arranque como en su ejecución) estuvo conectada con cambios sociales, culturales e institucionales, adquiriendo su pleno significado precisamente gracias a, y a través de esa conexión. Estos cambios consistieron en el desarrollo de la 'sociedad civil' española, es decir, sus mercados, sus asociaciones voluntarias y su ámbito de debate público (Pérez-Díaz 1993). Este desarrollo, combinado con la activación de determinadas disposiciones del público, transformó las premisas básicas de la definición del interés nacional y de la identidad nacional de España, despejando el camino para cambios significativos en la definición de su política exterior más tarde, si bien, dado el limitado desarrollo de la esfera pública, algunos de esos cambios sólo pudieron ocurrir de manera semiarticulada (e implícita).

La nueva política económica empujó a la economía española (a pesar de las cautelas proteccionistas reflejadas en el arancel de 1960 y en el acuerdo preferencial de 1970) por la senda de la apertura cada vez mayor a los mercados exteriores. Entre 1961 y 1975 las exportaciones crecieron de un 5 a un 8,3% del PIB, y las importaciones lo hicieron de un 7,5 a un 13,4% (Viñas *et al.* 1979, pp. 1291, 1320); entre 1959 y 1973 las entradas netas de capital privado extranjero a largo plazo pasaron de 43,6 a 1.133,1 millones de dólares (Gámir *et al.* 1975, pp. 141-143); entre 1959 y 1975 la cifra anual de turistas en España creció de 4,1 a 30,1 millones; y, a lo largo de los años sesenta y primeros setenta, más de un millón de españoles emigró temporal o definitivamente a otros países de Europa occidental (Carreras *et al.* 1989, p. 76). Estos movimientos impulsaron, a su vez, desplazamientos masivos del campo a la ciudad, lo que trajo consigo toda suerte de transformaciones socioeconómicas (y culturales)

en los medios rurales y urbanos, lo cual contribuyó a la explosión de un sinnúmero de problemas de ajuste a los cambios y conflictos de interés, y a la emergencia de asociaciones de toda índole, que se constituyeron como cauces de representación de intereses y de voz en los asuntos públicos, haciendo presión sobre las autoridades correspondientes. En el campo industrial, se establecieron los jurados de empresa, que impulsaron la negociación de los convenios colectivos (cada vez más frecuentes en los años sesenta), acompañada del uso de tácticas de discusión y de presión de todo tipo, incluyendo las huelgas. Los empresarios, a su vez, aumentaron su capacidad organizativa, impelidos a ello no sólo por la experiencia de la negociación colectiva, sino también por la discusión continua con las autoridades económicas (la cual recibió un estímulo adicional de los debates en el seno de las comisiones del Plan de Desarrollo). En relación con estas cuestiones empresariales y laborales, tuvo lugar una activación de las profesiones liberales y el *establishment* eclesiástico, con la fundación de nuevas organizaciones y la instilación de nueva vida en las ya existentes (Pérez-Díaz 1993). Todo ello contribuyó al nacimiento de asociaciones industriales, pero también de otras de carácter urbano o vecinal, que hicieron presiones similares sobre las autoridades locales, constituyendo instituciones alternativas de representación de intereses y de voz en los asuntos públicos. La (cauta) apertura en materia de política informativa fue aprovechada con impaciencia, de un lado, por estas asociaciones, y, de otro, por una nueva generación de periodistas y directores de los medios, que hicieron una cuestión de honor el poner a prueba continuamente los límites de la tolerancia oficial. Estos cambios se combinaron con algunas disposiciones de los españoles para producir cambios en su percepción de los intereses y de la identidad de la nación, que habrían de tener importantes implicaciones políticas.

Oakeshott nos ha alertado sobre la importancia de las disposiciones (o inclinaciones) políticas de las gentes (distintas de sus actitudes y sus opiniones articuladas) "a pensar y comportarse de determinadas maneras, a preferir ciertos modos de comportamiento y ciertas condiciones de las circunstancias humanas sobre otras, a estar dispuestas a efectuar determinadas opciones" (Oakeshott 1991, p. 497). Oakeshott se refiere en ese texto a la 'disposición conservadora', pero nosotros podemos generalizar su observación. Podemos suponer, también, que tales disposiciones (conservadoras o no) son resultado de procesos de

habitación que han tenido lugar en, y han sido favorecidos por, contextos institucionales relativamente estables; e incluso podemos añadir la suposición de que tales procesos han podido ser afectados por determinados acontecimientos cruciales. Si aplicamos estos supuestos a nuestro tema, podemos aplicarlos a la observación de que la disposición más generalizada entre los españoles de la época bajo consideración fue todo menos conservadora, y esto se aplica, igualmente, a los españoles con actitudes y opiniones de carácter explícitamente 'conservador'. Los fascistas y los militares se rebelaron en 1936 no para conservar, sino para erradicar buena parte de las tradiciones acumuladas en España durante (al menos) el último siglo o siglo y medio. Se rebelaron en nombre de una 'idea platónica' de España que, de alguna manera, parecía haberse perdido en su 'descenso dialéctico' a la realidad histórica. Decían que amaban a España y estaban dispuestos a morir por ella. Pero su declaración de amor se refería no a la España real, sino a una España ideal. Por ello, los jóvenes fascistas españoles gustaban de expresar su patriotismo diciendo que amaban a España precisamente porque no les gustaba:²⁶ una afirmación barroca muy en la línea de la declaración de fe de Tertuliano, de *credo quia absurdum*: "creo porque es absurdo creer". Aquella expresión de amor tenía un componente masoquista inquietante. Quienes la proferían daban por supuesto que el amor a España debía estar basado en el hecho de sentir escaso aprecio, poca estima y menor respeto por la España real. Su amor estaba basado en el hecho de que la España real no lo merecía, y era esa falta de mérito lo que les urgía a dárselo.

Todo esto (emocionalmente un poco extraño, tal vez atractivo bajo ciertas condiciones) es, en todo caso, justamente todo lo contrario de la 'disposición conservadora', ya que, como sugiere Oakeshott, ésta se afirma precisamente cuando hay mucho de lo que disfrutar, y mucho que merece, por ello, ser amado (Oakeshott 1991, p. 408). La sustancia de la disposición conservadora está hecha del placer y el contento con lo que realmente existe, y de desconfianza hacia el cambio que pueda destruir esa fuente de contento. Los 'conservadores españoles' eran, por el contrario, gentes insatisfechas y descontentas, y otro tanto podía decirse de sus adversarios políticos, moderados o extremos. Liberales tales como Ortega (un *maître à*

²⁶En palabras del propio José Antonio Primo de Rivera, en su discurso en el Cinema Madrid en 1935 (Primo de Rivera 1945, p. 70).

penser liberal que influyó, por lo demás, profundamente en la mentalidad de no pocos fascistas) o los miembros de la generación del 98 (o, de un modo distinto, de la generación catalana de 1901) fueron extremadamente críticos de la España real que conocían, y que soñaban con cambiar; por no hablar de los socialistas, los anarquistas o los comunistas, cuyos sueños fueron aún más intensos. La guerra civil surgió de esa confusa confluencia de sueños, de ese descontento generalizado de gentes que no se sentían 'en su casa', ni a gusto en el mundo que les había tocado vivir. Por eso dieron casi todos en hablar (tan fácilmente) el lenguaje de la revolución, socialista o nacional-sindicalista; y por eso ese lenguaje se mantuvo durante tanto tiempo (y constituyó un terreno común que facilitó la transición de no pocos fascistas y católicos ultramontanos al progresismo radical de los años sesenta).

A gentes de esta disposición, tan poco conservadora, les resulta natural sentirse atraídas por el tipo de "política racionalista" a la que se refiere Oakeshott (1991, pp. 55ss), sustentada sobre ideas, principios y planes de reconstrucción y de reforma de las instituciones existentes. La política española contemporánea, desde comienzos del siglo XIX hasta la guerra civil, fue de esa clase: los regímenes políticos se sucedieron en una serie interminable de constituciones, gobiernos, manifiestos y pronunciamientos, salpicados de guerras de guerrillas, violencia urbana, retórica revolucionaria y partidismos intensos, todo ello en nombre de principios políticos. La guerra civil de 1936-1939 fue la culminación de esta tradición de 'política racionalista'; y la política de los conservadores que ganaron la guerra fue una versión *sui generis* de la misma. Quisieron comenzar la construcción de una España nueva, desde los cimientos, una vez realizada la extirpación de la España contaminada por principios hostiles. Estaban llenos de ideas y de planes para la transformación de la vida española: los católicos intentaron reconvertir a España de nuevo a la fe católica (según los cánones de lo que más tarde se conoció como el nacional-catolicismo: Pérez-Díaz 1993); y los políticos franquistas, con sus seguidores y sus aliados, intentaron reconstruir la política, la sociedad y (en cierta medida) la economía españolas. Por esto, el discurso público del franquismo mantuvo durante mucho tiempo la apelación a "los principios" (de la Falange, primero, del Movimiento Nacional, más tarde), y las referencias aparentemente sólo retóricas a una 'revolución pendiente'. Ciertamente que este discurso no acabó de persuadir a muchos para quienes sus frases

grandilocuentes sonaron vacuas; pero encontró algún eco en la disposición de un país infeliz con su pasado próximo y su presente, y, probablemente, perseguido por el amargo recuerdo de la guerra civil.

Pues bien, cabe entender las modificaciones en la política económica, y los desarrollos socioeconómicos consiguientes de finales de los cincuenta y la década de los sesenta, como una oportunidad para dar expresión a esa disposición al cambio, y no a la conservación de lo existente, de los españoles de la época. Gracias a ello, el deseo (o el sueño) de una vida distinta, escapando del presente, adquirió una nueva dirección. El desarrollo económico y la apertura de la vida económica y social española a Europa hicieron posible que muchas gentes dieran un nuevo contenido a sus deseos, y creyeran en su inminente realización.

No fueron sólo, ni principalmente, las gentes de actitudes y de opiniones no-conservadoras las que aprovecharon esta oportunidad. Lo hicieron asimismo, con igual o mayor entusiasmo, las gentes cuyas creencias y cuyas ideas explícitas eran de carácter conservador, y lo hicieron de múltiples modos, y muy especialmente mediante una profunda transformación del marco de su vida cotidiana. Las amas de casa ('conservadoras') 'inventaron' la cultura del 'consumismo', y modificaron radicalmente el equipamiento de sus hogares. Los vástagos de las familias de clase media *comme il faut*, hijos aplicados e hijas modosas, 'inventaron' la permisividad sexual y cambiaron sus costumbres sociales y sus pautas de cortejo sentimental en cuestión de pocos años. Los labradores ('conservadores') se desprendieron de sus técnicas y sus aperos tradicionales, dejando que sus arados romanos, sus sembradoras y sus cosechadoras mecánicas de antaño se oxidasen en cuevas o al aire libre (si no fueron olvidadas o vendidas como chatarra). Con un espíritu muy semejante, los curas ('conservadores') se entregaron al frenesí de la renovación litúrgica y el remozamiento de sus templos, desterraron sus viejas imágenes, angelotes de rizos dorados, santos barbudos de ademán impassible y dulces vírgenes llenas de sentimiento, muchas de las cuales emprendieron el camino de los mercadillos para ser vendidas a los anticuarios, a lo largo y ancho del país.

Siguiendo la misma lógica, arquitectos, urbanistas y ediles municipales del franquismo conspiraron para alterar no menos radicalmente el espacio urbano. Lo poblaron de nuevos

edificios que imitaban el estilo internacional de *cottages* proletarios tan admirado de Tom Wolfe, con sus imaginativas líneas rectas, techos próximos e intimistas, y cemento o ladrillo visto, tan auténticos, mientras los alcaldes ('conservadores'), espoleados por la especulación urbana y un comprensible deseo de grandezas, se aplicaron a la tarea de modernizar sus ciudades. Y así fueron haciéndolo, demoliendo sus viejas mansiones y ensanchando sus arterias, dejando el camino expedito para que los coches entraran y salieran libremente de sus cascos antiguos, atravesaran sus viejas callejas, plazas recónditas y pequeños rincones, y se cumpliera así el sueño colectivo, de modo que donde antes hubo silencio reinara ahora el ruido, la velocidad y el progreso.

Esta adaptación mundana y modernísima de las formas de la vida cotidiana y del paisaje físico y humano es de relevancia para nuestro tema, porque pone de manifiesto la disposición no-conservadora del conjunto de la población, y porque, unida ésta a los cambios en los mercados, el repertorio de asociaciones y la esfera pública de los años sesenta, trajo consigo un cambio profundo en la definición de la situación de los españoles (tanto de las masas, como de los funcionarios, empresarios, académicos, eclesiásticos u otras elites), incluyendo la definición de su identidad y de sus intereses nacionales, todo lo cual había de repercutir en el debate en torno a, y hasta cierto punto el contenido de, sus políticas públicas en general, y su política exterior en particular. Y ello en el sentido de hacerlas congruentes con una definición de España que debía acercarse cada vez más a la norma marcada por el resto de los países de Europa occidental.

Ocurrió, en efecto, que los debates sobre políticas públicas (el plan de estabilización, los planes de desarrollo, las políticas de rentas, las acciones concertadas, las actuaciones de ordenación del territorio, las políticas de bienestar, etc.) se hicieron, cada vez más, con referencia a, y (en comparación con) la experiencia europea sobre tales materias, buscándose soluciones europeas para los problemas españoles. Al mismo tiempo, la interdependencia entre los problemas de Europa y de España se hizo cada vez más obvia, de modo que gentes de las ideas políticas más diversas acabaron por aceptar como un hecho evidente que el crecimiento económico y la estabilidad sociopolítica de Europa eran condiciones previas para nuestra propia prosperidad. Con el tiempo, esto condujo al convencimiento de que la identidad de España

incluía formar parte de, y estar vinculada a Europa. No se trataba de que *estuviera* en Europa, o de que Europa fuera su marco de referencia: se trataba de que España *era* parte consustancial de Europa.

Todo ello conformó las preferencias de la opinión en temas de política exterior, y acabó encontrando aplicación en los temas específicos de la diplomacia durante la última fase del franquismo (protagonizada por el ministro Fernando Castiella). Protegida España de una hipotética invasión soviética por el despliegue militar de la OTAN, que le permitía jugar un juego de *free rider* (similar, por lo demás, aunque no idéntico, al que se podía permitir Francia), las preocupaciones estratégicas del estado español estuvieron ligadas a la suerte de sus contenciosos en el flanco sur de la península. Todos ellos fueron gradualmente influidos por la "europeización" general de los entendimientos y las preferencias del público y de las elites. El contencioso sobre Gibraltar (ocupado por los británicos desde el siglo XVIII, y cuya reclamación era una cuestión de principio para los españoles) pareció que sólo podía ser resuelto en un marco europeo: como objeto de disputa a tratar entre españoles e ingleses como miembros de una misma comunidad europea de naciones.²⁷ Las cuestiones de la independencia marroquí (en los años sesenta), y las de Guinea Ecuatorial y el Sáhara español (más tarde) hubieron de seguir la pauta del proceso general de descolonización europea, sin que hubiera apenas intento de desviarse de ese patrón.²⁸ Sólo el problema de los enclaves de Ceuta y Melilla, pretendidos por Marruecos, podía ser abordado todavía como una cuestión de naturaleza diferente, pero, aun así, la mayoría de la gente pensaba que, si bien cabía posponer una revisión de la situación de ambas ciudades, ésta tendría que llevarse a cabo a su debido tiempo, en un contexto más general, y quizá vinculado al tema de Gibraltar. En el caso de las

²⁷En 1967, el propio Franco comenzaba a expresarse en esos términos: "... la amistad y el entendimiento con España es de mucho más valor y trascendencia para la Gran Bretaña que el mantenimiento de la posesión arqueológica de unos reductos ... Yo quisiera desterrar de esta negociación ese concepto equivocado de una pugna entre naciones en que pudieran existir vencedores y vencidos, sustituyéndolo por el de un hecho obligado de nuestro tiempo, cuya resolución irá en beneficio de las dos naciones y en servicio del Occidente europeo" (Del Río Cisneros 1975, p. 811). A pesar de esta perspectiva, un par de años después, Franco ordenaría el cierre de la verja que separa La Línea de Gibraltar.

²⁸Aunque parece ser que sí lo pretendió Carrero Blanco, que empujó decididamente por la vía del estatuto de autonomía, resistiéndose a la concesión de la independencia reclamada por las Naciones Unidas (en contra del parecer de Castiella) (García Domínguez 1977).

Islas Canarias (españolas desde finales del siglo XV), pareció asimismo que su carácter español podía ser defendido con tantas más garantías de éxito, a largo plazo, frente a los partidos independentistas, cuanto más fuera España percibida como parte integrante de la comunidad occidental.

En términos políticos y económicos, ya que no estrictamente estratégicos, la atención de la política exterior española, en su sentido más amplio, se concentró en las relaciones con la Europa Occidental, siendo cada vez más obvio que la satisfacción de los intereses sectoriales específicos de la economía española (la pesca, la industria o la agricultura) dependían de la acomodación de estos intereses con los correspondientes intereses europeos. Ello no hizo sino corroborar el mensaje difuso en los cambios de instituciones, cultura y vida cotidiana a los que ya hemos hecho referencia. En definitiva, los españoles llegaron a la conclusión de que la orientación general de su política exterior no podía ser otra que la de una implicación cada vez mayor no sólo en la comunidad occidental, sino más específicamente en el conjunto de los países de Europa Occidental, y esta conclusión, convertida en una obviedad, acabó pareciendo como si formara parte de la naturaleza de las cosas. Por ello, las referencias rituales de la diplomacia española (inconmovible) a la 'relación especial' con América Latina y los países árabes (que, por lo demás, aportaban la mayor parte del petróleo que consumía España),²⁹ aunque enfáticas, no pudieron ocultar el hecho de que tales regiones del mundo no constituían los objetivos principales de la política exterior española, ni tales referencias eran el mejor indicador de cuál fuera en realidad el foco principal de esa política.³⁰

²⁹Franco en 1973: "En la actual crisis de hidrocarburos adquiere especial relevancia nuestra tradicional amistad con los países árabes, y estos pueblos han sabido corresponder a este sentimiento al situar a nuestra Patria entre sus amigos" (Del Río Cisneros 1975, p. 831).

³⁰Estas referencias no tuvieron un carácter puramente ritual. La perspectiva de Franco estaba teñida de creencias acerca del papel que debía desempeñar España en la configuración de una comunidad de naciones hispanas. Además, desde el punto de vista de los diplomáticos españoles, el cortejo de los países del Tercer Mundo se entendía como el único medio para conseguir apoyos a las reivindicaciones españolas sobre Gibraltar, a la vista de la oposición (o indiferencia) desplegada por las potencias occidentales. Este patrón de apoyos de unos e indiferencia/oposición de otros puede comprobarse en las votaciones en la Asamblea General de la ONU sobre el contencioso gibraltareño: Morris y Haigh (1992, pp. 36-37, 44-45 y 159-160).

5. Democracia y esfera pública: desde la transición hasta el ingreso de España en la Comunidad Europea y el referéndum sobre la OTAN (a mediados de los años ochenta).

La transición a la democracia dio lugar a una nueva estructura de oportunidades para la política exterior española, haciendo posible la integración del país como miembro de pleno derecho de la comunidad occidental. Esto ocurrió como consecuencia de factores externos e internos. Estados Unidos y Europa Occidental apoyaron la transición (española y, en general, la de los países de Europa del Sur: Whitehead 1986), y este apoyo tuvo un efecto persuasivo sobre la coalición sociopolítica que había sido la base del régimen anterior: convenció a los dubitativos (en el ejército, el mundo de los negocios y la burocracia) de la ausencia de alternativa al camino emprendido por Adolfo Suárez y el rey Juan Carlos en la primavera de 1976, reduciendo su temor al cambio y estimulando su interés en las ventajas de la plena integración con Occidente.

Esta presión externa fue coherente con los procesos de cambio en la vida española, y con la evolución tanto de la disposición pro-occidental de la opinión pública (y el desarrollo de la esfera pública) como de las estrategias de la clase política. Los diferentes partidos estuvieron de acuerdo en la dirección fundamental de la política exterior hacia la plena integración con Europa (en contraste con lo ocurrido en las otras democracias en transición del Sur de Europa, como Portugal y Grecia: Álvarez-Miranda 1994); pero esta dirección no requirió alterar los objetivos de la política exterior del franquismo desde hacía al menos veinte años.

El gobierno de Suárez consumió la mayor parte de su energía en la tarea de asegurar la transición democrática, quedando la política exterior relegada a un segundo plano. Inicialmente, Suárez se contentó con formalizar la solicitud de ingreso en la Comunidad Europea en 1977: una solicitud unánime de los partidos españoles a la que la Comunidad, envuelta en una crisis institucional y financiera de la que sólo había de salir en torno a 1985, contestó con buenas palabras y recomendaciones de paciencia. Suárez había heredado la renovación de los tratados bilaterales con Estados Unidos (negociados en 1976 por el ministro José María Areilza: Areilza 1977), que creyó compatibles con una diplomacia de tono menor y carácter retórico (con gestos como los de abrazos a Castro o Arafat, y el envío de una

delegación española a la Conferencia de Países No Alineados de 1979). Estos contrapuntos simbólicos a la orientación básicamente pro-occidental de la política exterior reflejaban en parte inmadurez, y en parte inercia en el mantenimiento de una tradición de 'ambigüedad calculada' (o maquiavelismo ingenuo) de nuestra diplomacia desde los tiempos del general Franco, aunque es probable que el pensamiento estratégico de Suárez fuera ya distinto en torno a 1980, cuando, posiblemente influido por las implicaciones geopolíticas de la segunda crisis del petróleo, autorizó al ministro Marcelino Oreja para negociar la entrada de España en la OTAN.

Por su parte, los partidos de izquierda aparecieron en la escena política como portadores de un vago sentimiento anti-americano, quizá superficial, compuesto por una combinación de resentimiento hacia Estados Unidos (en parte, a causa del apoyo que estos habían prestado a Franco durante más de veinte años), de anti-capitalismo y de simpatía por las denominadas "causas del Tercer Mundo", y de una visión confusamente articulada en torno a un rechazo de "la política de los bloques". Ocurría, por otra parte, que los socialistas españoles dependían demasiado de sus homólogos europeos como para no modificar esta posición inicial antes o después. Y así, fueron rebajando poco a poco el tono de sus declaraciones y acercándose a las principales corrientes de pensamiento de la familia socialista europea, bajo la influencia de los socialistas alemanes, y particularmente de Willy Brandt y Helmut Schmidt. En cuanto a los comunistas, ansiosos como estaban por ganar credibilidad como partido democrático (y, como se decía entonces, "eurocomunista"), moderaban la expresión de sus simpatías por la Unión Soviética, y tenían, en todo caso, una importancia secundaria.

En estas circunstancias, fue fácil conseguir el consenso sobre la petición de ingreso en la Comunidad entre todos los partidos, con el apoyo de la opinión. Esta actuación había desbordado ampliamente la capacidad (y la voluntad) del estado franquista, siendo sólo posible con la democracia. Pero, por otra parte, esa actuación implicaba consecuencias en el terreno estratégico y geopolítico que tanto la clase política como la opinión pública fueron relativamente remisas en reconocer, porque tardaron en darse cuenta de que ser miembro de pleno derecho de las Comunidades implicaba un cambio de perspectiva y alteraba la naturaleza de la relación con Europa. Como elemento periférico de Europa, España podía refugiarse en una retórica de la distancia o la neutralidad entre los bloques. Pero como miembro pleno de

la Comunidad, España sólo podía disfrutar de los beneficios políticos y económicos y de los derechos inherentes a esa posición si aceptaba, también, las obligaciones correspondientes en materias de política exterior y de defensa. De modo que si la orientación general europea de la política exterior española no podía ya ser puesta en duda, en cambio la capacidad y la disposición de los españoles para entender y asumir sus consecuencias parecía dudosa y reticente. Entender esas consecuencias y vivir con ellas ha sido (y es) difícil; y cabe entender la superación de esta dificultad como un test de la madurez política de la clase política y de la opinión pública, y como una ilustración de la importancia del desarrollo de la esfera pública para la articulación de una política exterior consecuente.

La dificultad fue reforzada por el hecho de que la petición española coincidió con la reticencia francesa (basada en el temor a la competencia de la agricultura española) y el clima de 'europesimismo' reinante (efecto de problemas institucionales y financieros sin resolver) hasta la cumbre de Fontainebleau de 1985 (Keohane y Hoffmann 1991). Fue reforzada, también, por la circunstancia de que el carácter consensuado de la política exterior española fue puesto en cuestión cuando, poco después del golpe de estado de febrero de 1981, el ministro José Pedro Pérez Llorca, del gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, pilotó una operación de entrada cuasi-súbita de España en la OTAN, en el otoño de 1981. La operación habría adolecido, quizá, de falta de liderazgo estratégico si pudiera probarse que los socialistas, de haber sido consultados, la hubieran respaldado. En todo caso, la operación se justificó como parte de una estrategia general que (en su vertiente exterior) trataba de añadir credibilidad a la candidatura española a la Comunidad Europea, y (en su vertiente doméstica) de apaciguar al ejército (Rodrigo 1989, pp. 264-267) y, al tiempo, de crear una situación (aparentemente) irreversible que los socialistas (de quienes se esperaba que alcanzarían en breve el poder), no podrían cambiar (Calvo Sotelo 1990, p. 204). Hasta qué punto esta táctica de creación de hechos consumados es o no una 'racionalización' *ex-post facto*, es cuestión difícil de responder. Pero el hecho es que los socialistas aprovecharon el tema de la entrada de España en la OTAN para atraerse a sectores del público de orientación izquierdista en las elecciones de otoño de

1982, sugiriendo insistente y enfáticamente que, una vez en el gobierno, sacarían a España de aquella organización.³¹

Es probable que (como hemos sugerido antes), hacia 1981-1982, los socialistas estuvieran en el camino marcado por otros socialistas europeos de su conversión al 'atlantismo'; pero quizá ocurrió que la oportunidad de obtener ventajas electorales, ofrecida por un uso desenfadado de la retórica radical, fuera una tentación difícil de resistir; o quizá sucedió que su propio punto de vista estuviera todavía en trance de consolidarse y, en esas circunstancias, se dejaran arrastrar, temporalmente, hacia los que habían sido sus sentimientos originales y (posiblemente) más genuinos, dado que la mayoría de los líderes socialistas tuvo sus experiencias formativas originales durante el tiempo de su oposición al franquismo de los años sesenta y setenta, y bebió entonces en las aguas (conceptualmente un poco turbias) de un socialismo entendido como revolucionario.³²

Los socialistas tuvieron éxito en su propaganda electoral y conquistaron el poder, y, en el curso de hacerlo, modificaron el estado de la opinión pública respecto a la OTAN. En los años anteriores el público respondía a las encuestas, con muchos indecisos y sin opinión, y el resto repartido casi a partes iguales (pero con más opiniones favorables hasta 1981). Después de la campaña (y la victoria) socialista, el número de quienes no tenían opinión descendió, y quienes afirmaron tenerla se decantó mayoritariamente en contra de la OTAN.³³ Los socialistas

³¹Sobre el debate acerca de la integración de España en la OTAN, véase Gil y Tulchin eds. (1988).

³²En el inicio del período de transición, en 1976, dijo Felipe González (ya Secretario General del PSOE y más tarde Presidente de Gobierno en 1982): "La OTAN no es más que una superestructura militar levantada por los americanos para garantizar la supervivencia del capitalismo. No sólo está dirigida contra los países comunistas, como se afirma oficialmente, sino contra todas las posibles transformaciones revolucionarias en los mismos países capitalistas" (citado por Share 1989, p. 79). En 1982, otro líder socialista, Javier Solana (que accedió al cargo de Ministro de Asuntos Exteriores en 1992), explicaba: "La política internacional de un gobierno socialista tiene que tener como espina dorsal la causa de la paz, haciendo de España un catalizador de concordia y distensión. Por ello, nuestro país no debe participar en la OTAN" (citado por Santesmases 1985, p. 74). Los cambios en los supuestos básicos implicados por estas afirmaciones las hicieron crecientemente irrelevantes en los años que siguieron, y la misma gente que las pronunció cargó con la responsabilidad de la participación plena de España en la OTAN. De todos modos, estas declaraciones nos recuerdan que esos cambios han ocurrido en muy poco tiempo y que son relativamente recientes.

³³Porcentajes de opiniones favorables, negativas e indecisas acerca del ingreso en la OTAN desde 1978 hasta principios de 1983: octubre 1978 (27, 15, 58); julio 1979 (28, 26, 46); marzo 1980 (28, 18, 54); julio 1981 (20, 35, 45); septiembre 1981 (13, 43, 44); marzo 1983 (13, 57, 30). Véase CIS (s. f., pp. 22-23).

habían tenido éxito, por tanto, en hacer cristalizar una opinión pública (confusa y latente, si acaso) en una dirección que iba a favor de sus intereses electorales, pero, como se demostró, en contra de sus intereses de gobierno del país. De modo que su éxito se volvió, en cierto modo, contra ellos mismos. Deshacer esta contradicción llevó varios años, y retrasó, en esos mismos años, el proceso de maduración de la opinión pública en la materia.

Los socialistas habían decidido su estrategia en atención a consideraciones de política interna. Pero eligieron para ello un momento especialmente delicado de la situación internacional (dominado, en cierto modo, por la invasión soviética de Afganistán), que uno de sus mentores, el socialdemócrata alemán Helmut Schmidt, había definido como un momento de cambio de fase y de vuelta a la Guerra Fría y a la carrera de armamentos (Schmidt 1985, p. 15). No cabía esperar, pues, excesiva tolerancia de la comunidad occidental con los devaneos estratégicos del nuevo gobierno. De aquí que lo que siguió fuera una fascinante 'comedia de las equivocaciones', y (quizá) una extraña experiencia pedagógica. Felipe González nombró un Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, empeñado en que España no formara parte de la OTAN (Morán 1980, esp. pp. 119-125). Al tiempo, el propio González asumió el protagonismo de la política exterior y comenzó a adoptar una postura comprensiva y favorable de los requisitos de la defensa occidental, aprobando el despliegue de los misiles Pershing 1-A y Cruise en 1983 y estimulando las conversaciones del Ministerio de Defensa con sus homólogos europeos. Todo ello pudo preparar el terreno para su alegación posterior de que su experiencia de gobierno le había hecho comprender gradualmente el vínculo existente entre la entrada de España en la CE y sus deberes de contribuir a la defensa occidental, incluyendo el de su permanencia en el seno de la Alianza Atlántica (PSOE 1986, p. 297). Al final, González sustituyó a Morán por Francisco Fernández Ordóñez, y persuadió a su propio partido para que le apoyase en una política de mantener a España en la OTAN, con el aditamento de algunas condiciones colaterales (de no integrarse en la estructura de mando militar y de reducir la presencia norteamericana en suelo español).³⁴ Tras un debate durante la segunda parte de 1984 y a lo largo de 1985, el partido se dejó persuadir, tanto más cuanto que carecía de cualquier líder alternativo con probabilidad de éxito en una contienda electoral.

³⁴Que habían sido consistente e insistentemente testadas mediante encuestas de opinión del CIS.

A ello siguió la convocatoria, en enero de 1986, del referéndum sobre la cuestión, a tener lugar en marzo. El gobierno redactó la pregunta de manera que incluyera las condiciones colaterales como un reclamo a los sentimientos izquierdistas de buena parte del público, y como un modo de hacer más plausible la evolución de sus propias posiciones.³⁵ Por su parte, la opinión pública fluctuó, moviéndose desde una posición mayoritaria en contra de la OTAN en 1983-1984 y la primera mitad de 1985, hacia una posición ligeramente favorable en los primeros meses de 1986 (CIS s. f.), y terminando con un voto de 32% a favor y 24% en contra y una elevada abstención (del 40%).

El referéndum, y el debate sobre el mismo, fueron experiencias confusas para el público. El tema de la permanencia en la OTAN se mezcló con el de la aceptación del liderazgo de González y del gobierno del PSOE. El vínculo entre los temas de Comunidad Europea y de la OTAN fue postulado más que explicado, y el debate se produjo más en términos de miedos y ansiedades mal definidos (a la guerra si se aprobaba el referéndum, o a la inestabilidad política resultante de una derrota de González si se le rechazaba), que en términos de un compromiso con una actuación política coherente y consecuente. A pesar de estas limitaciones, el referéndum estimuló la discusión sobre política exterior en múltiples foros, públicos y privados. El parlamento había ratificado en 1985 el tratado de la integración de España en la CE sin apenas debate, pero el asunto de la OTAN, más controvertido, originó debates encendidos y una profusión de declaraciones públicas; aunque éstas fueran, por lo demás, un poco desconcertantes, ya que el PSOE hubo de desdecirse de afirmaciones anteriores, y el partido conservador (Alianza Popular), habiendo re-definido el tema como un tema de política

³⁵El texto de la pregunta fue el siguiente:

"El Gobierno considera conveniente para los intereses nacionales que España permanezca en la Alianza Atlántica y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos:

1. La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada.
2. Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español.
3. Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de Estados Unidos en España.

¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica, en los términos acordados por el Gobierno de la nación?"

interior, donde lo que se debatía era la aceptación o el rechazo de González (Fraga 1986, p. 40), sorprendió a muchos de sus seguidores haciendo campaña en favor de la abstención.

Entender aquella explosión de pasión política, ocasionalmente salpicada de argumentos, como una experiencia útil de aprendizaje del oficio y del ejercicio de la ciudadanía, puede ser considerado como una apreciación demasiado optimista.³⁶ No fue, por otra parte, optimista, sino pesimista, la conclusión a la que llegó la mayoría de los políticos profesionales (incluidos muchos de los comentaristas políticos). Quizá lo que los partidos 'aprendieron' de aquella experiencia fue que el público era una multitud de pasiones inconstantes y opiniones ligeras, a la que temer y que manipular; y fue justamente por eso por lo que no quisieron repetirla a la siguiente ocasión. De aquí que se pusieran casi todos de acuerdo para excluir la posibilidad de un referéndum sobre el Tratado de Maastricht en 1992 (similar al celebrado en Francia en septiembre de aquel año), a pesar de que la mayoría de la opinión parecía desearlo.³⁷

Sin embargo, hay motivos para revisar este pesimismo melancólico relativo a la opinión pública. En primer lugar, porque el referéndum obligó a los políticos a una lectura cuidadosa de los sentimientos del público y a un ejercicio de refinamiento y explicitación de sus propias posiciones, ambos sumamente recomendables. La campaña dio origen a continuas encuestas de opinión que hubieron de ser analizadas por, y a las que hubieron de dar respuesta, los partidos, de modo que la discusión pública puede reconstruirse como una conversación a dos niveles: uno, de argumentos explícitos y declaraciones públicas entre los contendientes políticos; y otro, constituido por la lectura atenta que estos hicieron de las encuestas tratando de adivinar la evolución de las actitudes del público y acomodarse a ellas. En segundo lugar, hay que situar este acontecimiento en el contexto de un proceso de establecimiento de foros y mecanismos institucionales de debate público en muchos ámbitos. La política exterior, especialmente la relacionada con Europa, ha ido adquiriendo una importancia creciente en la

³⁶Para otras interpretaciones de los acontecimientos ver Pérez Royo (1988) y Tusell (1988).

³⁷Según la encuesta de Demoscopia efectuada entre los días 10 y 13 de junio de 1992, un 74% de los españoles mayores de edad era favorable a la convocatoria de un referéndum. En caso de que se celebrase, un 29% se mostraba dispuesto a votar a favor del tratado, un 9% en contra, con un elevado porcentaje de indecisos (62%). En todo caso, el grado de información al respecto era muy reducido: un 24% ni siquiera habría oído hablar del tratado de Maastricht y un 35%, a pesar de haber oído hablar de él, nada sabía al respecto. Véase *El País*, 18 de junio de 1992, p. 6.

agenda de los varios organismos de la administración pública. En ella han proliferado los órganos de asesoramiento y de ejecución de políticas a este respecto, junto con el aumento del personal correspondiente: en la Oficina de la Presidencia del Gobierno, en el Ministerio de Asuntos Exteriores y otros ministerios, en las sedes diplomáticas en el exterior. Cabe reseñar también, a este respecto, la atención cada vez mayor otorgada a los asuntos exteriores por parte de los gobiernos regionales, en particular por aquellos (como los de Cataluña y el País Vasco) deseosos de desempeñar un papel en la escena europea.³⁸ Todo esto ha hecho que, ante los ojos del público, las actividades de gobierno aparecieran cada vez más como parte de, y entrelazadas con, la marcha de los acontecimientos europeos, y es ésta una dimensión que ha sido enfatizada cada vez más, asimismo, por los medios de comunicación. Cabe señalar, también, el interés creciente por los temas internacionales de empresarios y sindicatos, quienes se han iniciado como grupos de presión sobre y ante las instituciones europeas, tratando de alertar a sus miembros acerca de la dimensión europea de sus problemas internos.

6. Conclusiones.

Hacia finales de los años cuarenta, España era un país con una política exterior nacionalista y proteccionista, conocido por sus simpatías hacia las potencias fascistas, contaminado por el 'pecado original' de haber contado con la ayuda de aquellas potencias para el establecimiento de un régimen autoritario, y, por tanto, tratado por la comunidad occidental como un país al margen. Ahora, a comienzos de los años noventa, España se ha convertido en un país que es 'ciudadano' pleno del mundo occidental y un participante activo en la Comunidad Europea, que está implicado en una red de interdependencias diplomáticas, de defensa, políticas y económicas con otros países europeo-occidentales, cuya economía se ha convertido en un componente más de la economía europea, y cuya política exterior es expresión de su compromiso con el proceso de construcción europea: su participación en la Guerra del Golfo de 1990-1991 (como importante base logística del esfuerzo bélico de Estados

³⁸Sobre la perspectiva de algunos medios catalanes en esta materia, véase el libro de prospectiva *Catalunya a l'horitzó 2010. Prospectiva mediterrània* (De Jouvenel y Roque dirs. 1993, esp. pp. 255-348).

Unidos) y el papel jugado en las operaciones de mantenimiento de la paz en diferentes escenarios (en especial en la antigua Yugoslavia) dan testimonio de ese compromiso. En términos más generales, su diplomacia parece estar al servicio de los principios básicos de una política exterior 'liberal', que trataría de asegurar la expansión del libre comercio junto con la estabilidad financiera internacional, la promoción de la democracia y la protección de los derechos civiles en el mundo y el mantenimiento de la paz mundial.

La ironía de la historia contemporánea de España reside en el hecho de que estas transformaciones fundamentales en su política exterior ocurrieron como resultado de varios factores, uno de los cuales consistió en la continuidad básica de determinados objetivos centrales de la política exterior entre los regímenes autoritario y liberal en el período que se extiende desde los primeros años cincuenta hasta la actualidad. Aunque la política de liberalización económica del general Franco en los años cincuenta partía de unas premisas institucionales y culturales muy peculiares, supuso sin embargo una opción política crucial para situar a España dentro de la red de interdependencias de la comunidad occidental. Esto permitió un desarrollo de la sociedad civil que resultó decisivo para conformar las disposiciones del público, y modificar así las premisas institucionales y culturales de la política exterior, lo que suponía una redefinición tanto de los intereses nacionales de España como de su identidad nacional (ligada ahora de manera mucho más expresa y firme a su condición europea). A mediados de los años setenta, este proceso estaba lo suficientemente avanzado como para hacer posible la transición democrática, la cual trajo consigo una política exterior liberal consecuente.

Es posible resumir en cuatro conclusiones esta discusión: a) la liberalización económica implicó un cambio significativo de la política de Franco hacia una orientación pro-occidental, y también hizo posible el desarrollo de la sociedad civil; b) el funcionamiento y el desarrollo de esa sociedad civil a lo largo de cierto tiempo comportó una conformación de las disposiciones del público que cambió gradualmente las premisas básicas de la política exterior e implicó un desarrollo limitado de la esfera pública, de modo que la liberalización política pudo basarse no sólo en los 'antecedentes liberales' de la liberalización económica, sino, sobre todo, en el crecimiento de la sociedad civil; c) precisamente porque se construyó sobre esta

base, la liberalización política fue capaz de alumbrar una política exterior 'liberal', pro-occidental, orientada hacia la plena incorporación de España a la comunidad occidental; y d) para que dicha incorporación tuviera lugar, sin embargo, la liberalización política hubo de incluir un desarrollo de la esfera pública que traspasase los límites impuestos sobre ella por el régimen autoritario precedente, de modo que tanto las elites (políticas y de otro tipo) como el público hubieron de discutir y adoptar de manera explícita posturas en cuestiones de política exterior.

Siendo esto así, cabe añadir dos comentarios de tipo más general, la propuesta de algunas hipótesis generalizables, y una nota final de cautela. En primer lugar, hemos entendido el desarrollo de la sociedad civil como una variable decisiva, y una condición previa necesaria, para que la liberalización económica sea seguida por una liberalización política y por una política exterior liberal consecuente; pero, en nuestra interpretación, la sociedad civil se refiere no a cualquier tipo de organización social que pueda mostrarse como funcionando autónomamente respecto al poder del estado, sino a un tipo específico de organización social, compuesta por mercados, asociaciones voluntarias o pluralismo social, y una esfera pública (todo lo cual supone, a su vez, un dominio reservado a los individuos, con un reconocimiento de derechos de propiedad y una dosis módica de tolerancia hacia el disenso cultural) (Pérez-Díaz 1993 y 1994). En segundo lugar, la existencia de una comunidad de estados de corte occidental, con la cual el país en cuestión pueda identificarse, constituye una condición facilitante para que la secuencia que va desde la liberalización económica (con una política exterior cuasi-liberal) hasta la liberalización política (con una política exterior liberal consecuente) culmine felizmente. A su vez, estos dos comentarios implican la conclusión generalizable de que cuanto más débil sea la sociedad civil, y/o cuanto más débilmente percibida sea la conexión con la comunidad de estados liberales con la que el país puede identificarse (o de la cual puede aspirar a ser miembro), tanto menos probable será una conclusión con éxito de la transición desde el liberalismo económico al liberalismo político *cum* una política exterior liberal.

Cabría explorar la aplicación de esta hipótesis a países con distintos grados de desarrollo de sus sociedades civiles, y con distintos grados de conexión con la comunidad de sociedades

liberaldemocráticas (y de capitalismo avanzado), tales como los países de América Latina, de la Europa Oriental, y del mundo árabe. Todos ellos tienen diversos grados de desarrollo de sociedades civiles de corte occidental, y distintos grados de distancia cultural respecto a las mismas. El hecho es que, a diferencia de lo ocurrido con España y su relación con Europa, ha sido ser (y es) muy difícil para las sociedades latinoamericanas poder (o querer) identificarse con un país como Estados Unidos (Méjico es un buen ejemplo de ello); y muchos países árabes se han sentido (o se sienten) cerca no de la comunidad de estados liberales de tipo occidental, y sí de una comunidad caracterizada, bien por el fundamentalismo musulmán, bien por sistemas políticos autoritario-burocráticos (sólo hasta cierto punto similares al régimen franquista de los años cincuenta). En cambio, la experiencia de los países de Europa del Este (en particular, Polonia, la República Checa y Hungría) parece algo más cercana a la del caso español, en cuanto que aquellos países han experimentado (intermitentemente) con la liberalización económica o cultural y su sociedad civil ha podido desarrollarse durante un período de tiempo previo al colapso del estado totalitario, a la vez que han reforzado su relación con la Europa occidental. De aquí que estos países hayan cumplido buena parte de las condiciones para seguir la 'pauta española', y la evidencia sugiere que es lo que han hecho aproximadamente.

Finalmente, a la altura de comienzos de 1994, creemos que conviene añadir una nota de cautela acerca de la intensidad del compromiso de España con una política exterior liberal consecuente, lo cual está relacionado con el problema del nivel de calidad de su esfera pública. En la literatura sobre los factores y las condiciones que afectan la posición de un gobierno a la hora de negociar en política exterior se suele insistir en los recursos y los constreñimientos internos de su política, y, por tanto, en el apoyo de la opinión pública; pero apenas se repara en la importancia de la profundidad o la intensidad de ese apoyo, el cual depende, en buena medida, de la calidad del debate público (en otras palabras, se atiende a la "extensión" pero no se repara en la profundidad de su *win-set*, es decir, el conjunto de alternativas 'ratificables' por los actores internos) (Moravcsik 1993, pp. 24-30). Por esta razón es preciso que nos preguntemos cuál es el grado de credibilidad de los compromisos españoles en política exterior, y busquemos la respuesta (entre otros factores) en la intensidad y la calidad del apoyo de la

opinión pública a aquélla. Podría ocurrir que este apoyo fuera suficiente, pero que las ambivalencias de la opinión pública española a este respecto obligaran a reexaminar la cuestión con referencia a escenarios de crisis. Recordemos que los resultados del referéndum de 1986 fueron de un 32% a favor y un 24% en contra de la participación española en la OTAN, y un 40% de abstenciones; y que la pregunta del gobierno en dicho referéndum fue redactada de manera que la continuidad de España en la OTAN estuvo acompañada y contrapesada por reservas que el gobierno tuvo interés en resaltar (lo que llevó a algunos observadores a concluir que la posición española podía ser entendida como la de un país semi-alineado: Snyder 1988, p. 145). Todavía hoy las encuestas de opinión indican que las gentes andan divididas acerca de la deseabilidad de la presencia española en la OTAN (por ejemplo en INCIPE 1992); sigue habiendo indicios de actitudes anti-americanas (alimentadas por la derecha o la izquierda) que brotaron de nuevo a la luz (después del referéndum sobre la OTAN) con motivo de la renegociación de los tratados hispano-norteamericanos (Zaldívar y Castells 1992); y, durante la Guerra del Golfo (1991), hubo tal despliegue de sentimiento público contra el envío de soldados españoles al teatro de operaciones que el gobierno concedió la mayor parte de su apoyo logístico al ejército de Estados Unidos de manera encubierta, hasta el punto de que el público sólo supo de él después de haberse llevado a cabo y, principalmente, a través de la prensa extranjera. Incluso cabe preguntarse si la identificación de España con la Comunidad Europea (un tema que requiere tratamiento aparte), tan evidente a primera vista, no está asentada sobre cimientos relativamente frágiles; o si, al menos, no es así considerada por una clase política que rehusó convocar en su momento un referéndum sobre el Tratado de Maastricht (como sí hizo Francia, por ejemplo). En definitiva, conviene reflexionar sobre la circunstancia de que la política exterior de un estado democrático sólo es 'creíble' si cuenta con el apoyo razonado y estable de la opinión, y esto requiere un desarrollo de la esfera pública que, en el caso español, debemos considerar como un proceso en curso, a cuyas primeras etapas estamos todavía asistiendo.

Referencias bibliográficas

Alonso Baquer, Miguel 1993. "Características militares de Franco", en Luis Suárez dir. *Franco y su época*. Madrid: Actas.

Álvarez-Miranda Navarro, Berta 1994. "Integración europea y sistemas de partidos en el Sur de Europa: despolarización y convergencia", *Revista de Estudios Políticos* (en prensa).

Anderson, Charles W. 1974. *The Political Economy of Modern Spain*. Madison: The University of Wisconsin Press.

Areilza, José María de 1977. *Diario de un ministro de la Monarquía*. Barcelona: Planeta.

Arenal, Celestino del 1992. "La posición exterior de España", en Ramón Cotarelo comp.: *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: CIS.

Cabrera, Mercedes 1983. *La patronal en la II República. Organizaciones y estrategia, 1932-1936*. Madrid: Siglo XXI.

Calvo Sotelo, Leopoldo 1990. *Memoria viva de la transición*. Esplugues de Llobregat: Plaza y Janés / Cambio 16.

Carreras, Albert *et al.* 1989. *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*. Madrid: Fundación Banco Exterior.

CIS s. f. *Actitudes de los españoles ante la OTAN*. Madrid: CIS.

Comisaría del Plan de Desarrollo 1965. *Legislación económica. I. Estabilización*. Madrid: Imprenta Nacional del BOE.

De Jouvenel, Hugues y Maria-Àngels Roque dirs. 1993. *Catalunya a l'horitzó 2010. Prospectiva mediterrània*. Barcelona: Institut Català d'Estudis Mediterranis.

Del Río Cisneros, Agustín ed. 1975. *Pensamiento político de Franco. Tomo II*. Madrid: Ediciones del Movimiento.

Evans, Peter B., Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam eds. 1993. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Fraga Iribarne, Manuel 1986. *Debate sobre política de paz y seguridad. Congreso de los Diputados 4 de Febrero de 1986*. Madrid: Publicaciones de Alianza Popular.

Franco Salgado-Araujo, Francisco 1976. *Mis conversaciones privadas con Franco*. Barcelona: Planeta.

Fuentes Quintana, Enrique 1986. "La economía española desde el plan de estabilización de 1959: el papel del sector exterior", en Tomás Martínez Vara, ed., *Mercado y desarrollo económico en la España contemporánea*. Madrid: Siglo XXI.

Gaddis, John Lewis 1992/93. "International Relations Theory and the End of The Cold War", *International Security*, 17, 3 (Winter).

- Gámir, Luis *et al.* 1975. *Política económica de España*. Madrid: Guadiana.
- García Domínguez, Ramón 1977. *Guinea. Macías, la ley del silencio*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Gil, Federico S. y Joseph S. Tulchin eds. 1988. *Spain's Entry into NATO. Conflicting Political and Strategic Perspectives*. Boulder y London: Lynne Rienner.
- INCIPE 1992. *Informe INCIPE 1992. La opinión pública española y la política exterior*. Madrid: Tecnos / INCIPE.
- Keohane, Robert O. 1984. "The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism", en John H. Goldthorpe ed. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Keohane, Robert O. y Stanley Hoffmann, eds. 1991. *The New European Community*. Boulder, Co.: Westview Press.
- Larraz, José 1961. *La Integración Europea y España*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Linz, Juan J. 1964. "An authoritarian regime: Spain", en E. Allardt e Y. Littunen eds., *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki.
- Linz, Juan J. 1981. "A century of politics and interests in Spain", en Suzanne Berger ed. *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López Novo, Joaquín 1991. "Empresarios y relaciones laborales: una perspectiva histórica", en F. Miguélez y C. Prieto eds. *Las relaciones laborales en España*. Madrid: Siglo XXI.
- López Rodó, Laureano 1971. *Política y desarrollo*. Madrid: Aguilar.
- Morán, Fernando 1980. *Una política exterior para España: una alternativa socialista*. Barcelona: Planeta.
- Moravcsik, Andrew 1993. "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", en Evans, Jacobson y Putnam eds. (1993).
- Morris, D. S. y R. H. Haigh 1992. *Britain, Spain and Gibraltar 1945-1990. The Eternal Triangle*. London y New York: Routledge.
- Navarro Rubio, Mariano 1991. *Mis memorias*. Barcelona: Plaza y Janés / Cambio 16.
- Oakeshott, Michael J. 1991. *Rationalism in politics and other essays*. Indianapolis: Liberty Press.
- Payne, Stanley J. 1967. *Politics and the Military in Modern Spain*. Standford: Standford University Press.
- Payne, Stanley J. 1977. *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1936)*. Madrid: Akal.
- Payne, Stanley J. 1984. *Spanish Catholicism: A Historical Overview*. Madison: University of Wisconsin Press.

Pereira Castañares, Juan Carlos 1991. "Las dictaduras ibéricas ante la Europa de la unidad: España", en Hipólito de la Torre Gómez ed., *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*. Mérida: UNED.

Pérez Royo, Javier 1988. "Repercussions on the Democratic Process of Spain's Entry into NATO", en F. S. Gil y J. S. Tulchin eds. (1988).

Pérez-Díaz, Víctor M. 1993. *The Return of Civil Society*. Cambridge, Mass.; London, England: Harvard University Press (versión en español, *La primacía de la sociedad civil*. Madrid: Alianza, 1993).

Pérez-Díaz, Víctor M. 1994. "The Possibility of Civil Society: Its Character, Challenges, and Traditions", *ASP Research Papers* 1/1994.

Pollack, Benny (with Graham Hunter) 1987. *The Paradox of Spanish Foreign Policy. Spain's International Relations from Franco to Democracy*. London: Pinter.

Portero, Florentino 1989. *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*. Madrid: Aguilar.

Preston, Paul 1994. *Franco "caudillo de España"*. Barcelona: Grijalbo.

Primo de Rivera, José Antonio 1945. *Obras completas*. Madrid: Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular de FET y de las JONS.

PSOE 1986 [1985]. "Paz y seguridad en España [aprobado por los órganos directivos del PSOE en diciembre de 1985]", recogido en *Revista de Estudios Internacionales*, 7: 1 (enero-marzo).

Putnam, Robert 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, 42 (Summer).

Rodrigo Rodríguez, Fernando 1989. *El camino hacia la democracia. Militares y política en la transición española* (tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense.

Ros, J. et al. 1978. *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*. Madrid: Edicusa.

Santesmases, Antonio G. 1985. "Evolución ideológica del Socialismo en la España actual", *Sistema*, 68-69.

Sardá, Juan 1970. "El Banco de España (1931-1962)", en *El Banco de España. Una historia económica*. Madrid: Banco de España.

Schmidt, Helmut 1985. *A grand strategy for the West*. New Haven: Yale University Press.

Serrano Sanz, José María 1987. *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895*. Madrid: Siglo XXI.

Share, Donald 1989. *Dilemmas of social democracy: the Spanish Socialist Workers Party in the 1980s*. New York: Greenwood Press.

Snyder, Glenn H. 1988. "Spain in NATO: The Reluctant Partner", en F. G. Gil y J. S. Tulchin eds. (1988).

- Tusell, Javier 1984. *Franco y los católicos: la política interior española entre 1945 y 1957*. Madrid: Alianza.
- Tusell, Javier 1988. "The Transition to Democracy and Spain's Membership in NATO", en F. S. Gil y J. S. Tulchin eds. (1988).
- Varela Parache, Manuel 1990. "El plan de estabilización como yo lo recuerdo", *Información Comercial Española*, Diciembre-Enero.
- Velarde Fuertes, Juan 1969. *Sobre la decadencia económica de España*. Madrid: Tecnos.
- Velarde, Juan dir. 1954. *Notas sobre política económica española*. Madrid: Publicaciones de la Delegación Nacional de FET y de las JONS.
- Viñas, Ángel *et al.* 1979. *Política comercial exterior en España (1931-1975)*. Madrid: Banco Exterior de España.
- Viñas, Ángel 1984. *Guerra, dinero, dictadura. Ayuda fascista y autarquía en la España de Franco*. Barcelona: Crítica.
- Whitehead, Lawrence 1986. "International Aspects of Democratization", en G. O'Donnell, Ph. C. Schmitter, y L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.
- Ynfante, Jesús 1970. *La prodigiosa aventura del Opus Dei. Génesis y desarrollo de la Santa Mafía*. Paris: Ruedo Ibérico.
- Zaldívar, Carlos Alonso y Manuel Castells 1992. *España, fin de siglo*. Madrid: Alianza.

ASP Research Papers

Número	Autor	Título
1/1994	Víctor Pérez-Díaz	<i>The possibility of civil society: its character, challenges and traditions</i> (también en John Hall ed., <i>Civil Society. Theory, History, and Comparison</i> , Cambridge, Polity Press, 1994)
2(a)/1994	Víctor Pérez-Díaz Juan Carlos Rodríguez	<i>Opciones inerciales: políticas y prácticas de recursos humanos en España (1959-1993)</i>
2(b)/1994	Víctor Pérez-Díaz Juan Carlos Rodríguez	<i>Inertial choices: Spanish human resources policies and practices (1959-1993)</i> (también en Richard Locke, Thomas Kochan, Michael Piore eds., <i>Employment Relations in a Changing World</i> , Cambridge, Mass., The MIT Press, 1994)
3(a)/1994	Víctor Pérez-Díaz Juan Carlos Rodríguez	<i>De opciones reticentes a compromisos creíbles. Política exterior y liberalización económica y política: España 1953-1986</i>
4(a)/1994	Víctor Pérez-Díaz	<i>El reto de la esfera pública europea</i> (también como "Le défi de l'espace publique européen", en <i>Transeuropéennes</i> , 3 (printemps), 1994)

De próxima aparición:

3(b)/1994 - *From reluctant choices to credible commitments. Foreign policy and economic and political liberalization: Spain 1953-1986*

4(b)/1994 - *Le défi de l'espace publique européen*

- *Sociedad civil fin-de-siglo, esfera pública y conversación cívica*

- *Políticas públicas de medio ambiente en España: el estado de la cuestión*

ASP Research Papers están orientados al análisis de los procesos de emergencia y consolidación de las sociedades civiles europeas y la evolución de sus políticas públicas.

En ellos, se concederá atención especial a España y a la construcción de la Unión Europea; y, dentro de las políticas públicas, a las de recursos humanos, sistema de bienestar, medio ambiente, y relaciones exteriores.

ASP Research Papers focus on the processes of the emergence and consolidation of European civil societies and the evolution of their public policies.

Special attention is paid to developments in Spain and in the European Union, and to public policies, particularly those on human resources, the welfare system, the environment, and foreign relations.

ASP, Gabinete de Estudios S.L.

Quintana, 24 - 5º dcha. 28008 Madrid (España)

Tel.: (34) 91 5414746 • Fax: (34) 91 5593045 • e-mail: asp@ctv.es