



## La génesis del Estado de las Autonomías contemplada desde los Estados Unidos<sup>1</sup>

Misael Arturo López Zapico<sup>2</sup>

Recibido: 27 de diciembre de 2016 / Aceptado: 16 de mayo de 2017

**Resumen.** El diseño de una nueva organización territorial del Estado fue uno de los principales elementos de fricción durante la transición a la democracia en España. Por este motivo, la génesis del actual Estado de las Autonomías fue contemplada con gran interés por el gobierno norteamericano. En Washington llegó a existir la preocupación de que una falta de acuerdo en esta materia pudiera llegar a hacer descarrilar todo el proceso democratizador. Junto a lo que acontecía en Cataluña, el principal foco de atención se fijó en el caso vasco dada la creciente actividad del terrorismo etarra en aquel periodo. A partir de los informes preparados por los servicios de inteligencia estadounidenses y las comunicaciones entre las legaciones norteamericanas en España y el Departamento de Estado, en este artículo se analizará cómo fueron evaluadas dichas demandas nacionalistas desde Estados Unidos y los debates generados en el seno del Ejecutivo.

**Palabras clave:** España; Estados Unidos; Estado de las autonomías; Transición; Nacionalismo catalán; Nacionalismo vasco.

### [en] The Genesis of the State of Autonomies from the United States Perspective

**Abstract.** The design of a new territorial organization of the State was one of the main elements of friction during the Transition to Democracy in Spain. For this reason, the genesis of the current State of Autonomies was regarded with interest by the US Government. In Washington there was a concern that a lack of agreement on this subject could completely derail the democratization process. Along with the Catalan demands, the focus of the attention was on the Basque case given the increasing activity of ETA terrorism.

Taking into account the reports prepared by the US Intelligence and the communications between the American diplomatic posts in Spain and the Department of State, this article analyzes how these nationalist demands were evaluated from the United States and the debates generated within the Executive.

**Keywords:** Spain; United States; State of Autonomies; Transition; Catalan Nationalism; Basque Nationalism.

<sup>1</sup> El presente estudio se inserta en el proyecto de investigación “La política exterior de España: de la transición a la consolidación democrática (1986-2001), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España, con referencia HAR2014-53618-P y en el proyecto “Imágenes y percepciones. La inserción de España en el mundo actual”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España, con referencia HAR2013-43152-R.

<sup>2</sup> Universidad Autónoma de Madrid (España)  
E-mail: [misael.lopez@uam.es](mailto:misael.lopez@uam.es)

**Sumario.** Introducción. 1. Metodología y caracterización de las fuentes. 2. La creciente presión reivindicativa de los nacionalismos periféricos durante el franquismo. 3. El arranque de la transición: un nuevo marco para las reclamaciones nacionalistas. 4. Las negociaciones de los Estatutos tras la aprobación de la Constitución. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** López Zapico, Misael Arturo (2017). “La génesis del Estado de las autonomías contemplada desde Estados Unidos”. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 39, 289-313 .

## Introducción

Durante las últimas décadas han sido varios los autores que se han encargado de analizar, a partir de múltiples perspectivas y enfoques, las relaciones de España con Estados Unidos desde el franquismo hasta la consolidación del proceso democratizador<sup>3</sup>. Así, disponemos ya de un amplio conjunto de trabajos que han permitido verificar la importancia que tuvieron estas relaciones en la modernización socio-económica de España, categoría que no puede circunscribirse meramente a la denominada “americanización” del país<sup>4</sup>. Mediante las labores del US Information Service y la financiación de programas de intercambio para la formación de capital humano, entre otros, la diplomacia pública estadounidense pretendió actuar como catalizador para la recepción en España de nuevas influencias e ideas<sup>5</sup>. Iniciativas de una maquinaria de persuasión bien engrasada que, sin embargo, no fueron suficientes para evitar que los sentimientos antinorteamericanos anidaran con fuerza en amplias capas de la sociedad española<sup>6</sup>.

La explicación radica en la imposibilidad de desvincular dichas iniciativas de los objetivos impuestos por la *realpolitik*, los cuales impedían un desenganche estadounidense del franquismo. Esto no es óbice para que existiera una clara preocupación en determinadas instancias del Departamento de Estado y, sobre todo, en la embajada norteamericana en Madrid bajo la dirección de Wells Stabler (1975-1978), por

<sup>3</sup> Sin ánimo alguno de exhaustividad podemos mencionar Viñas, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003; Pardo, Rosa: “La política norteamericana”, *Ayer*, 49 (2003), pp. 13-53; Delgado, Lorenzo y Elizalde, M<sup>a</sup> Dolores (eds.): *España y Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, CSIC, 2005; Powell, Charles: *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011; Alvaro Moya, Adoración: “Hízose el milagro. La inversión directa estadounidense y la empresa española (c. 1900-1975)”, *Investigaciones de Historia Económica*, 7 (2011), pp. 358-368; Lemus, Encarnación: *Estados Unidos y la transición española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*, Madrid, Sílex, 2011; Rodríguez Jiménez, Francisco, Delgado, Lorenzo y Cull, Nicholas J. (coords.): *US Public Diplomacy and Democratization in Spain*, New York, Palgrave Macmillan, 2015. Para un panorama bibliográfico más específico, aunque solo hasta el año 2013, puede consultarse López Zapico, Misael Arturo: *Acciones y percepciones. La diplomacia, la economía política y la prensa escrita en las relaciones hispano-norteamericanas durante el tardofranquismo y la transición a la democracia*, Universidad de Huelva, Huelva, 2013, pp. 15-25, igualmente es relevante la aproximación trazada por León Aguinaga, Pablo: “La historiografía española y las relaciones con los Estados Unidos de América: las consecuencias del Pacto de Madrid y la Transición”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 34 (2012), pp. 357-364.

<sup>4</sup> Sobre este particular tienen especial interés Puig, Núria y Álvaro Moya, Adoración: “La guerra fría y los empresarios españoles, la articulación de los intereses económicos de Estados Unidos en España, 1950-1975”, *Revista de historia económica/Journal of Iberian and latin American Economic History*, 22, 2 (2004), pp. 387-424.

<sup>5</sup> Véase las aportaciones de Lorenzo Delgado, Rosa Pardo o Daniel Fernández de Miguel al monográfico dedicado a “Modernización «Made in Usa» y su impacto en el ámbito iberoamericano” de *Historia y Política*, 34 (2015).

<sup>6</sup> Véase Seregni, Alessandro: *El antiamericanismo español*, Madrid, Síntesis, 2007 y Fernández de Miguel, Daniel: “La erosión del antiamericanismo conservador durante el franquismo”, *Ayer*, 75 (2009), pp. 193-221.

estar preparados para los cambios que pudieran acaecer tras la muerte del dictador. La coincidencia durante el tardofranquismo de la renegociación de los acuerdos bilaterales inaugurados en 1953, junto con una compleja y potencialmente explosiva coyuntura en el Sur de Europa, llevaron a Estados Unidos a preferir adoptar una postura esencialmente conservadora. Una política fundamentada básicamente en los temores que albergaba el influyente Henry Kissinger sobre la posibilidad de perder el control del Mediterráneo en un momento igualmente crítico en el propio continente europeo<sup>7</sup>. Esta alarmante percepción de la situación explica que el Secretario de Estado impulsara acciones tan criticadas como la visita del presidente Gerald Ford a Madrid en la primavera de 1975 o el silencio de dicha Administración ante las últimas condenas a muerte del régimen franquista. No es de extrañar, por ende, la pronta identificación de la figura de Juan Carlos como el mejor valedor para la continuidad de los intereses norteamericanos en España y el impulso de iniciativas para conocer en detalle el proyecto político de los múltiples agentes que integraban las fuerzas de la oposición, marcando como límite extremo para estos contactos a los representantes del Partido Comunista. Algunos de los trabajos mencionados al inicio de este texto han verificado que la conducta seguida por el gobierno norteamericano durante el proceso de transición a la democracia en España puede ser definida como supervisión sin intervención directa.

A la espera de que la progresiva desclasificación de nuevos documentos diplomáticos contribuya a matizar este panorama, existen otros múltiples campos que exigen atención en aras de enriquecer nuestro conocimiento sobre el periodo que abarca el tardofranquismo y la transición a la democracia. Uno de ellos es la imagen que proyectaba España en los principales organismos públicos estadounidenses. Tanto el Departamento de Estado como la inteligencia norteamericana –sin olvidar otros departamentos ejecutivos federales como pueden ser Comercio, Defensa o Tesoro– trataron de recabar suficiente información con la que orientar el ejercicio de la práctica política hacia la España en cambio. Todo este caudal documental permite conocer en detalle aquellos temas que bajo el punto de vista estadounidense aparecían como claves en la agenda bilateral durante la década de los setenta. Además invitan a ser leídos no solo como documentos meramente enunciativos. Aquellos informes más elaborados sirven para acreditar que es tan importante el hecho observado como la actitud del propio observador, siendo esta una línea de investigación que permite seguir la senda de los clásicos trabajos sobre el peso de las percepciones en la formulación de las relaciones internacionales<sup>8</sup>.

Siguiendo esta perspectiva, el presente artículo está centrado en el análisis de uno de esos grandes asuntos que coparon la atención norteamericana hacia España desde las postrimerías de la dictadura franquista hasta el inicio de la década de los ochenta. El fortalecimiento de los sentimientos nacionalistas en las regiones periféricas fue ganando peso en los informes elaborados por la embajada en Madrid y se estudiaron con detalle las reivindicaciones de vascos, gallegos y catalanes, tratando de establecer pautas comunes y diferencias entre cada uno de los casos. Con el arranque del proceso democratizador se observa la necesidad de comprender hasta qué punto una

<sup>7</sup> Sobre este particular, Powell, Charles: “Henry Kissinger y España, de la dictadura a la democracia (1969-1977)”, *Historia y Política*, 17 (2007), pp. 223-251.

<sup>8</sup> Por ejemplo, Jervis, Robert: *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

eventual descentralización del Estado resolvería un complejo panorama al que se había incorporado el terrorismo como elemento disruptivo. Este interés devino en una variedad temática que fue evolucionando a medida que avanzaba la transición pero que solía destacar por ciertas continuidades. Se puede anticipar que el interés por el desarrollo y conformación del Estado de las autonomías va a estar siempre mediatizado por la especial atención con que se analiza la situación de las provincias vascas y la actividad terrorista de Euskadi Ta Askatasuna (ETA) en sus diferentes es-cisiones. Una fijación que contrasta con la imagen sensata que proyectaba el caso de Cataluña, lo que nos permitirá trazar comparativas y establecer que dicha percepción estaba sostenida sobre tópicos construidos con anterioridad.

## 1. Metodología y caracterización de las fuentes

A partir de los presupuestos emanados del referido enfoque acerca de las percepciones, y sin perder de vista los estudios más convencionales sobre diplomacia, servicios de información o procesos de toma de decisión, sigue existiendo un fértil camino que aún debe de ser transitado<sup>9</sup>.

De hecho, acudir a los informes y notas breves preparadas por los servicios de inteligencia estadounidenses, con especial atención a los emitidos por determinadas oficinas de la Agencia Central de Información (CIA), son además una buena vacuna contra las visiones más conspirativas en torno a la actuación de Estados Unidos en la España del tardofranquismo y en tránsito hacia la democracia. Lo que se observa en esta clase de documentos es que existía una amplia maquinaria diseñada para obtener una información lo más ajustada posible a la realidad, sin que la acumulación de la misma condujera necesariamente a algún tipo de actuación posterior. Tanto es así que la recolección de estos datos no implicó, al menos en buena parte de las ocasiones, que fueran realmente utilizados para conformar una determinada posición político-diplomática hacia la Península Ibérica. Por ejemplo, durante la etapa de Kissinger como hombre fuerte de las Administraciones republicanas encabezadas por Nixon y Ford, se puede aseverar que las evaluaciones y cálculos preparados por las respectivas embajadas o por los servicios de inteligencia fueron desdeñados por el convencimiento de que su punto de vista era el único correcto<sup>10</sup>. Una conducta que, nuevamente, revela la importancia de las percepciones y hasta qué punto es necesario ir más allá de los análisis superficiales.

Existen tantos actores implicados en estas labores de información que no es extraño encontrar en sus productos – informes, cables diarios, etc. – desviaciones que permiten entrever prejuicios, incluso obsesiones, así como cálculos más o menos interesados sin descartar previsiones erróneas, derivadas de una incorrecta lectura de la realidad, o factores distorsionadores provocados por determinadas dosis de *wishful thinking*. Una polifonía que comporta, en ocasiones, el choque de visiones contrapuestas ante una misma situación dependiendo de la oficina responsable de

<sup>9</sup> Una primera aproximación a este tipo de planteamientos puede hallarse en Tascón, Julio y López Zapico, Misael Arturo: “Entre percepciones y realidades: la Administración Reagan ante la política económica del PSOE en su ascenso al poder en 1982”, *Historia y Política*, 34 (2015), pp. 327-352.

<sup>10</sup> La Revolución de los Claveles y el comportamiento del gobierno norteamericano en el proceso abierto por la misma puede ser una buena piedra de toque en este sentido. Véase Gomes, Bernardino e Tiago Moreira de Sá: *Carlucci vs. Kissinger. Os EUA e a Revolução Portuguesa*, Lisboa, Dom Quixote, 2008.

procesar o transmitir los datos. Incluso existen planes de contingencia para anticipar posibles soluciones o actitudes ante eventuales situaciones que finalmente nunca se llegaron a producir. Lejos de suponer un problema, esta pluralidad se torna en oportunidad para el análisis histórico. Esta documentación nos permite observar desde otra perspectiva, la mirada del otro, una realidad doméstica bien conocida como fue el debate abierto acerca de la conveniencia de articular un modelo autonómico que contribuyera a disminuir la tensión que añadían las reivindicaciones de los nacionalismos periféricos al ya de por sí complejo proceso transicional<sup>11</sup>. Se trata de una labor novedosa y que, si bien difícilmente modificará lo ya sabido sobre el acontecimiento en sí, es útil para profundizar en aquellos aspectos menos evidentes como, por ejemplo, los debates internos y las dudas que atenazaban a los actores implicados en las negociaciones entre el Gobierno central y los agentes nacionalistas.

La paulatina desclasificación de abundantes fondos archivísticos por parte de los organismos públicos estadounidenses permite disponer actualmente de un *corpus* documental realmente extenso. Es necesario, por tanto, conformarse con realizar algunas catas en documentos con una procedencia de carácter tripartito. En primer lugar, se explorará el potencial de los informes generados por la Oficina de Inteligencia e Investigación (INR), organismo dependiente del Departamento de Estado. En segundo término, serán también utilizadas las comunicaciones cruzadas entre el propio Departamento de Estado y las legaciones norteamericanas desplazadas a España, esencialmente la embajada de Estados Unidos en Madrid pero también los consulados de Barcelona y Bilbao. La tercera pata del análisis habrá de reposar en una selección de la documentación preparada por la CIA para ser circulada entre las distintas autoridades interesadas en la materia. La consulta de una selección de varios *National Intelligence Daily* servirá para hacer una composición de lugar si bien los dossiers más elaborados serán, en esencia, aquellos confeccionados bajo el paraguas del *Directorate of Intelligence*, organismo denominado *National Foreign Assessment Center* desde 1977<sup>12</sup>. Tomando pues como mimbres las fuentes anteriormente descritas, se pasará a continuación a desgranar los elementos más destacados que pueden vislumbrarse a raíz de estas primeras catas.

## 2. La creciente presión reivindicativa de los nacionalismos periféricos durante el Franquismo

Una de las misiones de los servicios de inteligencia era, como ya se ha dejado anotado, proveer de información suficiente y debidamente contrastada sobre lo que ocurría en la España del tardofranquismo a aquellos responsables de adoptar decisiones

<sup>11</sup> Sobre el debate autonomista y su imbricación en el proceso de transición a la democracia véase Sepúlveda Isidro: “La eclosión nacionalista: regionalismos, nacionalidades y autonomías” en Javier Tusell y Álvaro Soto Carmona (eds.): *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 409-443 y de la Granja, José Luis, Justo G. Beramendi y Pere Anguera: *La España de los Nacionalismos y las Autonomías*, Madrid, Síntesis, 2001.

<sup>12</sup> Acerca del origen y evolución del *National Intelligence Daily* hasta su conversión en la década de los setenta en una especie de publicación periódica con una circulación sumamente restringida véase Nielsen, Nathan: “The National Intelligence Daily”, *Studies in Intelligence*, Volume 24, Issue 3 (1976), pp. 39-51. Lo relativo a las funciones del *Directorate of Intelligence* y sus posteriores denominaciones, incluyendo un sucinto repaso a su historia, está disponible a través del siguiente enlace: <https://www.cia.gov/offices-of-cia/intelligence-analysis/history.html>.

hacia el país. De tiempo en tiempo, todos estos datos eran compilados de cara a generar un informe que ofreciera un panorama general de la situación política, económica y social con el objetivo de evaluar cuáles eran los principales retos a los que estaba expuesto el Régimen. De este modo, gracias a este tipo de ejercicios prospectivos y de análisis, las autoridades norteamericanas estarían en mejor disposición para salvaguardar sus intereses en el país.

A medida que la salud de Franco se deterioraba, crecía la preocupación en torno a qué planes para el futuro albergaba el dictador y cuáles podrían ser los escenarios del posfranquismo. La administración liderada por Lyndon B. Johnson fue especialmente sensible a esta cuestión en los últimos años de su mandato, como demuestra el extenso informe generado por el INR en abril de 1967 bajo el título “The Outlook for Spain”<sup>13</sup>. El mismo, anticipaba un horizonte no excesivamente problemático así como una tranquila transición toda vez que Franco abandonara el poder. Al menos siempre que el eventual sucesor introdujera medidas liberalizadoras para satisfacer las demandas de aquellos colectivos que habían progresado y mutado al calor del crecimiento económico generado por el desarrollismo. Una visión posiblemente demasiado economicista y focalizada hacia un determinismo que, en la práctica, ligaba la estabilidad política a los niveles de renta y la capacidad de consumo de la población. Empero, el informe corregía esta aparente superficialidad al introducir también otras variables, siendo una perfecta muestra lo que en sus páginas se denominaba como regionalismo: “regionalism could be an important factor in post-Franco political developments, but we doubt that it will be a critical one”<sup>14</sup>.

Esta temprana identificación del sentimiento nacionalista en las regiones históricas –Cataluña, Galicia y las provincias vascas– como un reto para los años venideros no debe tampoco exagerarse. De hecho, se advertía que eran más bien pocos aquellos políticos que, por aquel entonces, hablaban ya de autonomía. Es más, según los analistas norteamericanos, este tipo de aspiraciones se habían difuminado particularmente en los centros urbanos por la intensa migración interior, preservándose, eso sí, un cierto regionalismo cultural.

Dado el exiguo espacio dedicado a la cuestión, poco más de media página que impedía un examen verdaderamente minucioso del tema, la prognosis no parece la más acertada. No cabe duda que el debate autonómico acabó por ocupar un lugar destacado en la agenda de la transición<sup>15</sup>. Sin embargo, existen dos juicios mucho más certeros a la vista de lo sucedido posteriormente. El primero es la existencia en las zonas rurales españolas de un claro sentimiento localista –“those rural Spaniards whose first loyalty is not to the nation but to the province or the locality”– que bien podría ser aprovechado en el posible juego político de partidos<sup>16</sup>. Junto a esa correcta

<sup>13</sup> “The Outlook for Spain”, Research Memorandum, Thomas L. Hughes to the Secretary of State (SecState), 5 de abril de 1967; Box 307, Policy Planning Staff (S/P). Subject & Country Files, 1965-69, Record Group (RG) 59, National Archives at College Park, College Park, Maryland (NACP).

<sup>14</sup> *Ibid.* Se opta por mantener el idioma original en los pasajes reproducidos con la intención de respetar al máximo el contenido de los mismos.

<sup>15</sup> Para una correcta contextualización de estos antecedentes véase Núñez Seixas, Xosé Manoel: “Nuevos y viejos nacionalistas: La cuestión territorial en el tardofranquismo, 1959-1975”, *Ayer*, 68 (2007), pp. 59-86. Para el caso catalán, Molinero, Carme e Ysàs, Pere: “El problema catalano, il problema spagnolo. Dal franchismo alla democrazia”, *Spagna Contemporanea*, 50, (2016), pp. 39-68. En lo referente al caso vasco, Aizpuru, Mikel: “Regionalismo, vasquismo, nacionalismo en el tardofranquismo”, *Hermes*, 46, (2014), pp. 54-63.

<sup>16</sup> “The Outlook for Spain”, Research Memorandum, Thomas L. Hughes to SecState, 5 de abril de 1967; Box 307, Policy Planning Staff (S/P). Subject & Country Files, 1965-69, RG59, NACP.



identificación de las fallas del proceso nacionalizador estatal, la segunda valoración es quizás todavía más perspicaz: “the major emphasis in regionalism concerns economic interests”<sup>17</sup>. Sin negar el consabido componente cultural, vincular las reivindicaciones nacionalistas con el desigual desarrollo económico de estas zonas periféricas aportaba un enfoque necesario para una correcta decodificación de la situación:

Whatever forms the post-Franco political system takes, regional economic interests are bound to be reflected in political pressures on the central government, as would be the case in any nation having at least a semi-developed economy. On the basis of previous experience, this is likely to be especially true of Catalonia and the Basque Provinces, which are the wealthiest regions in Spain. They resent central controls and the large amount of taxes that they pay into Madrid’s coffers<sup>18</sup>.

No puede resultar extraño que los casos catalanes y vascos fueran los mejor delimitados bajo el prisma estadounidense. A la existencia de lazos económicos motivados por el dinamismo industrial y comercial de ambas regiones, ha de sumarse la intensa y larga relación de la comunidad vasca con Estados Unidos, la cual se manifiesta tanto por la importante migración a estados agropecuarios como Idaho, como por la colaboración del Gobierno de Euzkadi en el exilio con las autoridades norteamericanas desde el final de la guerra civil<sup>19</sup>. Es cierto que a finales de la década de los sesenta ese ascendente gubernamental había decaído de forma notable pero no así la influencia pública que seguían ejerciendo dichos emigrantes y sus descendientes a través de los cargos electos en sus lugares de residencia en Estados Unidos. Circunstancia que, en determinados momentos, generó una imagen un tanto distorsionada de lo que acontecía en las provincias vascas respecto al resto del territorio español. Especialmente, a partir de episodios tan conocidos como el denominado Proceso de Burgos y el incremento de la actividad etarra<sup>20</sup>.

Efectivamente, el protagonismo que cobró el terrorismo de ETA en los años finales del franquismo se convirtió en un factor que condicionaba cualquier análisis estadounidense sobre los nacionalismos periféricos. De hecho, poco a poco términos como regionalismo van perdiendo presencia para ser sustituidos por conceptos como autonomismo y separatismo: “[...] the Government would continue to encounter difficulties in its dealings with labor, students, separatists, and, to a lesser extent, with the illegal opposition”<sup>21</sup>. En estos términos se expresaban los redactores de un informe del INR fechado en marzo de 1973 y que trataba de evaluar el ambiente político que se encontraría Juan Carlos de Borbón en calidad de probable sucesor del

<sup>17</sup> *Ibid.* Sobre las limitaciones del nacionalismo español y su difícil convivencia con los nacionalismos periféricos véase la obra colectiva, Archilés, Ferran y Saz, Ismael (eds.): *Naciones y Estado. La cuestión española*, Valencia, Universitat de València, 2014.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Respecto a la emigración vasca a Estados Unidos sigue siendo de gran utilidad la reedición de la clásica obra de Douglass, William A. y Bilbao, Jon: *Amerikanuak: Basques in the New World*, Reno, University of Nevada, 2005. Sobre la actividad del gobierno vasco en el exilio y su acercamiento a las más altas instancias estadounidenses disponemos del libro de Mota, David: *Un sueño americano. El Gobierno Vasco en el exilio y Estados Unidos (1937-1979)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2016.

<sup>20</sup> Sobre el resultado final del Proceso de Burgos disponemos de un documento elaborado por el INR “Spain: Franco Commutes Death Sentences”, Intelligence Note, 31 de diciembre de 1970; POL SP-A 1.1.70, Box 2599, Subject Numeric File (SNF) 70-73, Political & Defense, RG 59, NACP.

<sup>21</sup> “Spain: Issues and Personalities in Post-Franco Spain”, Research Study, 30 de marzo de 1973; Box 2597, SNF 70-73, Political & Defense, RG 59, NACP.

general Franco, tras su designación cuatro años antes. Ese brote de violencia, aunque por el momento confinado a las provincias vascas, llevaba a anticipar un complejo panorama pues:

No foreseeable Spanish Government can grant the Basque extremists even their most minimal demands for self-determination. As a consequence, the potential for increased confrontations remains, and continued Basque violence, particularly during a delicate transition of power, would be met with swift Spanish repression<sup>22</sup>.

Frente a esta fijación por el problema vasco, que se convertirá en recurrente durante muchos años, los analistas del Departamento de Estado despachaban en apenas un par de líneas las referencias a Galicia y Cataluña, asumiendo que su regionalismo podría generar quebraderos de cabeza ocasionales a los gobiernos de turno pero sin prever en esas zonas ninguna complicación insuperable. El asesinato en diciembre de 1973, a manos de ETA, de uno de los protagonistas de este dossier, el Almirante y presidente del Gobierno Luis Carrero Blanco, no hizo más que reforzar esta nueva mirada a la situación. Una visión también compartida por los analistas de la CIA quienes, al pasar revista a finales de 1974 a las tensiones que habría de soportar el entramado político posfranquista, no dejaban de incluir la continuada agitación en las provincias vascas en aras de la reclamación de su autonomía como un preocupante conflicto forjado, bajo su opinión, por la incapacidad de las instituciones franquistas para acomodar esas sensibilidades en su modelo estatal<sup>23</sup>. Esa radicalización de las posiciones regionalistas y el uso de la fuerza no solo suponían una clara amenaza para el clima político durante la transición sino que, además, existía el riesgo de que sirviera de ejemplo para los nacionalistas catalanes.

### **3. El arranque de la transición: un nuevo marco para las reivindicaciones nacionalistas**

Cuando finalmente se produjo el fallecimiento de Franco, que estuvo precedido de un fuerte rebrote represivo muy patente en las provincias vascas pero también en otras zonas de España, el examen del INR al primer Gobierno de la monarquía –calificado como capaz, reformista y moderado– incidía en que el ascendente de Manuel Fraga sobre el mismo iba a resultar notable<sup>24</sup>. De ahí que se siguieran con atención todas las declaraciones del flamante ministro del interior, quien encarnaba a la perfección el alicorto gradualismo que contribuyó a precipitar la temprana caída del gabinete. En una de ellas, difundida entre la prensa europea, dejaba claro que su reformismo tenía unos límites que no debían de ser traspasados. Un convencimiento que en el plano político tenía claras consecuencias para las reclamaciones nacionalistas:

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> “The Spanish Succession: Strains in the Post-Franco Authoritarian System”, noviembre de 1974, CIA Records Search Tool (CREST).

<sup>24</sup> “Spain: the First Post-Franco Government”, Report, 22 de diciembre de 1975; Political Directors Jan. 15, 76, BOX 12, Office of the Counselor, Records of Helmut C. Sonnenfeldt (1955-1977), RG 59, NACP.



Three groups, however, would be proscribed: a) Those which advocate violence such as the ETA; b) Separatists as distinct from [sic] the groups which support regional autonomy; and the c) PCE, because of its totalitarian character and foreign support<sup>25</sup>.

Sin entrar en profundidad en los siempre complejos –y en ocasiones contradictorios– criterios políticos de Fraga, no resulta baladí esa distinción planteada entre separatistas y defensores de la autonomía. Traducía una realidad que durante los siguientes meses se convertiría en uno de los ejes del debate transicional dada la presencia de partidos nacionalistas en el órgano constituido en marzo de 1976 para aglutinar a las principales fuerzas opositoras como fruto de la fusión de la Junta Democrática y la Plataforma de Convergencia Democrática<sup>26</sup>. Uno de los nudos gordianos que aparecían en el horizonte era cómo conjugar esas reivindicaciones de una mayor autonomía –sin que tampoco quedaran claramente definidos cuáles eran sus límites extremos– con la persistencia de acciones violentas y de programas maximalistas que, a su vez, dificultaban seriamente la ya de por sí complicada travesía hacia la democracia. Especialmente sensibles eran, en este sentido, las Fuerzas Armadas, cuyo sentimiento de lealtad a Franco era tanto un activo como una carga para el proyecto de reforma juancarlista en sus inicios<sup>27</sup>. El Ejército estaba sufriendo más que otros colectivos la violencia terrorista, un problema que la democracia heredaría, por cierto, directamente del franquismo<sup>28</sup>. Además, tenía muy interiorizado su papel como garante de la integridad territorial de España, lo que chocaba con las pretensiones autonomistas.

Desde Washington existió, por ende, un notorio interés en conocer tanto ese malestar del Ejército como las divisiones abiertas en ETA por el distinto itinerario asumido por ETA militar y ETA político-militar (pm)<sup>29</sup>. Gracias al trabajo desde el consulado norteamericano en Bilbao, se dispone de una valoración sobre las principales reclamaciones de los poli-milis al gobierno a mediados de 1976, una vez que ya se había producido el relevo de Arias Navarro por Adolfo Suárez al frente del gabinete:

The ETA Political/Military wings program obviously would be entirely unacceptable to the Govt as a negotiating point of departure; «Total» amnesty to include terrorists is unthinkable in many civilian and military establishment quarters and the program goes considerably farther on the question of Basque «autonomy» than even the vast majority of the left opposition would be willing to go<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Telegram from American Embassy (AmEmbassy) Madrid to SecState, “Min of Interior Interview Defends Gradual Reform Without Excessive Risks”, 7 de mayo de 1976. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=250128&dt=2082&dl=1345>.

<sup>26</sup> Acerca del contexto político general de la transición en el que se insertan las negociaciones para conformar Coordinación Democrática, más conocida como la Platajunta, véase Soto, Álvaro: *La transición a la democracia: España, 1975-1982*, Madrid, Alianza, 1998.

<sup>27</sup> Sobre el particular Casals, Xavier: *La transición española. El voto ignorado de las armas*, Barcelona, Pasado y Presente, 2016.

<sup>28</sup> Avilés, Juan: *El terrorismo en España: de ETA a Al Qaeda*, Madrid, Arco Libros, 2010.

<sup>29</sup> Un completa panorama sobre la génesis evolución de ETA lo encontramos en Fernández Soldevilla, Gaizka y López Romo, Raúl: *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical 1958-2011*, Madrid, Tecnos, 2012.

<sup>30</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “ETA Pol/Mil Wing Reportedly Wants to Negotiate, Form Party”, 24 de Agosto de 1976. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=56504&dt=2082&dl=1345>.

Junto al posible papel mediador que, por su condición de vasco, podría jugar el nuevo ministro de exteriores Marcelino Oreja, aspecto referido en otro lugar del telegrama, no dejan de resultar llamativas las anteriores conclusiones. A la postre, determinadas pretensiones que en el arranque del proceso transicional parecían inalcanzables no tardaron en hacerse realidad. Circunstancia que habla claramente de la complejidad del propio proceso y del grado de improvisación que lo caracterizó. De ahí que muchos de los juicios y deducciones de los diplomáticos estadounidenses se vieran en ocasiones superadas por un contexto altamente cambiante. Así, declaraciones como las realizadas por el octogenario presidente del Sindicato Solidaridad de los Trabajadores Vascos (STV) sobre la necesidad de que las provincias vascas disfrutaran de cierto grado de autonomía, en un nuevo marco constitucional, sonaban, a finales de 1976, muy voluntaristas pero fueron creíbles solo pocos meses después<sup>31</sup>.

Si en el caso vasco queda demostrado el interés de Estados Unidos por seguir la evolución del proceso de transición desde distintos escenarios, la mirada a lo que acontecía en Cataluña arroja un saldo parejo. En sendos telegramas, fechados en diciembre de 1976, el embajador Stabler informa a sus superiores de lo que calificaba como gestos interesados del presidente Suárez hacia los políticos catalanistas y la sociedad barcelonesa. Las reuniones del máximo mandatario español con los principales líderes catalanes –Pujol, Trías Fargas, Reventós, Canyellas– o la sustitución del polémico alcalde de Barcelona Joaquín Viola por el popular José María Socías buscaban, en opinión del consulado general norteamericano, contribuir a obtener votos positivos para el inminente referéndum sobre el Proyecto de Ley para la Reforma Política<sup>32</sup>. La apatía existente en Cataluña respecto al antedicho referéndum –aunque menor que la detectada en provincias como Vizcaya o Guipúzcoa– contrastaba, en opinión de los diplomáticos norteamericanos, con la avidez con la que los partidos catalanes esperaban las futuras elecciones a Cortes, si bien todavía no eran capaces de aventurar qué resultados podían obtener.

A lo ya referenciado se ha de añadir otro guiño de Suárez destinado a granjearse más apoyos: el establecimiento de la cooficialidad del catalán. Se trataba de una hábil maniobra prevista para ser hecha pública durante su visita a Barcelona agendada para antes de la votación del 15 de diciembre, pero que finalmente tuvo que ser pospuesta para unos días después debido al secuestro de Antonio María de Oriol. En la cobertura que hace la embajada de la misma se destaca el trabajo de la Comisión constituida en febrero de 1976 para estudiar el desarrollo de un cierto régimen especial para Cataluña<sup>33</sup>. Resulta clarificador hasta qué punto el nuevo presidente había sabido manejar los tiempos para hacer creíbles iniciativas que bajo el aval del primer Gobierno de la monarquía habían sido denostadas. La Comisión, presidida por Federico Mayor Zaragoza y cuyo trabajo había sido básicamente ignorado en los círculos políticos catalanes, diseñó una hoja de ruta que desembocaría en la preparación de un Estatuto. Su meta era hacer honor a las palabras de Suárez, quien apostaba por encontrar una solución de consenso que ofreciera una entidad autónoma para la región

<sup>31</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “Basque STV Holds Successful Congress”, 4 de noviembre de 1976. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=291282&dt=2082&dl=1345>.

<sup>32</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “The Catalan Connection”, 10 de diciembre de 1976. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=76227&dt=2082&dl=1345>.

<sup>33</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “Prime Minister Visits Barcelona; Commission Announces Plan for Establishment of Regional Autonomy, Co-officiality of Catalan Language”, 23 de diciembre de 1976. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=78250&dt=2082&dl=1345>.

sin entrar en conflicto con la indisoluble unidad de España<sup>34</sup>. Un claro ejemplo de la pericia con la que se supo manejar el presidente de Gobierno en los momentos más críticos de la transición al hacer propias parte de las reivindicaciones de la oposición, apropiándose de la capacidad de iniciativa<sup>35</sup>.

Mientras la democracia se abría camino en España –gracias a una enmarañada combinación que englobaba la presión desde abajo, el rupturismo de la oposición que se iba debilitando a medida que se acercaban las elecciones generales y el reformismo desde arriba– en Estados Unidos se producía el relevo en la Casa Blanca. La coincidencia de las elecciones presidenciales de noviembre de 1976, así como el subsiguiente gobierno de transición hasta la toma de posesión de Jimmy Carter a finales de enero del siguiente año, con algunos episodios claves de la política doméstica española, propiciaron que el nivel de implicación norteamericana con el proceso democratizador pareciera mermado. Empero, como señala Charles Powell, puede más bien tratarse de una cuestión de percepción ya que aunque un poco cicatera en sus gestos al inicio de su mandato, la nueva Administración no tardó en comprender las ventajas de apoyar el reformismo que encarnaba Suárez<sup>36</sup>. Es más, antes de que se celebraran las elecciones generales de junio de 1977 –esenciales por acabar marcando el devenir del proceso constitucional–, el candidato a presidente por la recién creada Unión de Centro Democrático pudo presentar en su haber el respaldo obtenido en sus entrevistas con Jimmy Carter, Walter Mondale y Cyrus Vance, presidente, vicepresidente y secretario de Estado respectivamente de la superpotencia americana.

Después del espaldarazo que había supuesto para Juan Carlos el aval estadounidense a su proyecto reformista, tras su exitoso viaje a Washington en junio del año anterior, la Corona conocía a la perfección la importancia que a nivel de imagen tenían este tipo de iniciativas. Impresión compartida por muchos miembros del gabinete suarista que eran conscientes de la conveniencia de mostrar ante el amigo americano la cara más amable y resolutiva del Gobierno. Buena muestra de ello son las revelaciones del ministro Oreja a los responsables de la Embajada de Madrid acerca de la decisión de implementar medidas conciliadoras que acarrearían una pronta mejoría de la situación vasca:

Oreja, himself a Basque, said he had spent the weekend trying to dampen tension in the area by acting as a conduit between the government and the Basque leaders. He said that beginning January 18 Madrid would undertake a series of conciliatory moves including allowing use of the Basque flag; extending subsidies to Basque-language schools; and installing new civil governors who will be more sensitive to Basque issues<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Frente al gabinete de Arias, netamente reactivo, la proactividad de Suárez le otorgó un margen de maniobra suficiente para sembrar las dudas en el proyecto unitario de la oposición. En torno a esta cuestión ha reflexionado Gallego, Ferrán: *El mito de la transición: la crisis del Franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Barcelona, Crítica, 2008.

<sup>36</sup> Fue el Departamento de Estado quien más tempranamente se mostró favorable a brindar apoyo público al proyecto que identificaban por igual con Suárez y con la Corona. Otra circunstancia que influye en la sensación de cambio de ciclo fue el convencimiento por parte de Stabler de que su periplo en Madrid debía de concluir, si bien su misión no finalizó hasta mayo de 1978. Véase Powell, Charles: *El amigo americano...*, pp. 455-473.

<sup>37</sup> “Spain Granting Concessions to Basques”, Memorandum from Brent Scowcroft to The President, 19 de enero de 1977. The Remote Archives Capture Program (RAC), Jimmy Carter Library (JCL).

Este tipo de decisiones, en consonancia con lo experimentado para Cataluña, surten su efecto y contribuyen a que la CIA dibujara un panorama optimista y alentador acerca del proceso de cambio político en España a comienzos de 1977. Esto se observa de forma evidente en un documento elaborado *ad hoc* para el Secretario del Tesoro Michael Blumenthal<sup>38</sup>. El memorando comienza valorando muy positivamente los profundos cambios que en tan solo dieciséis meses había experimentado un país que, en su opinión, “has shrugged off most of the trappings of his moribund dictatorship and moved purposefully toward establishing a western-style democracy”<sup>39</sup>. Situaba en el empeño de la mayoría de los españoles en alcanzar un cambio pacífico la clave del éxito –incluyendo en esto el comportamiento responsable de la oposición, la aceptación de la inevitabilidad del cambio por parte de la “derecha civilizada” o hasta la contención de las fuerzas de seguridad– pero también cifraba como especialmente importante el papel del Monarca. Entre las sombras que a su criterio amenazaban el proceso se erguían los desajustes económicos de la nación, la amenaza del terrorismo y, precisamente, la persistencia de tensiones provenientes de las demandas regionalistas:

Basque and Catalan demands for autonomy have been shelved by the government –in face of military opposition to any weakening of the central authority– until after the parliamentary election. Catalan nationalists seem willing to bide their time, but tension remains high in the Basque provinces which have been the scene of sporadic violence against the government for many years. Concessions by the Madrid government of relatively minor issues will probably keep the lid on until the election, but unless the new government moves quickly to tackle the central issue of granting more autonomy to the regions, sustained violence and disorder is likely to break out again<sup>40</sup>.

La sensación que transmiten los analistas de la CIA era que el Gobierno estaba, en esencia, simplemente comprando tiempo. A su juicio resultaba imperativa la concesión de una mayor autonomía a estos territorios en pos de evitar brotes de violencia. Impresión que, junto a la inquietud por la reacción del Ejército, se convierte en algo recurrente en todos los informes de la Agencia. Así se observa en uno de los primeros balances sobre los resultados electorales de junio donde se explica hasta qué punto las demandas autonómicas habían entrado de lleno en el recién constituido parlamento:

Moderate regional parties in Catalonia and the Basque provinces have enough seats between them to give Suarez a majority, but they would almost certainly demand in return guarantees that significant autonomy be granted to their regions –a price Suarez would be loath to pay in the face of stiff military opposition–<sup>41</sup>.

Frente a las peticiones de inmediatez en la ejecución de sus demandas autonomistas por parte de los miembros del Partido Nacionalista Vasco (PNV) o de los

<sup>38</sup> “Overview of Spain”, Memorandum, Stansfield Turner to Robert Gallagher, 25 de marzo de 1977. CREST.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> “Spain: Cabinet Formation Ending”, National Intelligence Daily Cable, 21 de junio de 1977. CREST.

socialistas catalanes, el ejecutivo no tardó en anunciar su intención de: “open the door, pending revision of the Constitution, to a measure of autonomy for all regions, devolving as much power as possible under current law to the provincial councils”<sup>42</sup>. El sentir que transmiten estos informes es que el gradualismo patrocinado por Suárez parecía encajar mejor con la idiosincrasia catalana que con las reclamaciones que llegaban desde las provincias vascas. Con motivo de la masiva celebración de la *Diada*, ante la inminencia del restablecimiento de la Generalitat y el retorno de Josep Tarradellas –quien aparece descrito como un anticomunista moderado–, un nuevo documento de la CIA evalúa de este modo la situación:

The peaceful rally by more than a million Catalans in Barcelona on Sunday is a clear sign that the Spanish Government’s new approach toward resolving regional demands is bearing fruit. [...] Easing of tensions in Catalonia could, in turn, pave the way for a solution of the Basque problems that have bedeviled Madrid since Franco’s death. The Basque knot, however, will be more difficult to unravel, partly because there is less agreement among Basques on how much autonomy they want, and partly because of the legacy of bitterness and violence in that region. If the Catalan experiment succeeds, however, there will be precedent for Madrid to work out a similar arrangement for the Basque provinces<sup>43</sup>.

Precisamente porque el caso vasco tenía sus particularidades, el nuevo proyecto de ley de amnistía aprobado en octubre de 1977 nacía con el objetivo de pavimentar el terreno para la negociación sobre la autonomía y corregir esos rasgos distintivos:

The strife in the Basque provinces has hindered progress toward greater Basque autonomy. The new law –hailed by one Basque leader as «the culmination of the aspirations of our people»– is likely to ease the task of government and Basque negotiators currently seeking an agreement along lines similar to that worked out recently in Catalonia<sup>44</sup>.

Como también sostenía el análisis, la ley sirvió para otorgar renovados argumentos a los derechistas acerca de la debilidad del gabinete Suárez ante la presión nacionalista pero, al contrario de lo pretendido, las esperanzas de que las tensiones se rebajaran resultaron frustradas. Así lo corrobora un informe de tres páginas que, por su especial interés, fue extractado para ser compartido con el presidente Carter:

The Spanish government’s efforts to come to terms with increasingly insistent regional demands for autonomy appear to have suffered a temporary setback following a series of violent clashes this month. [...] Prime Minister Suarez’s political ingenuity will be further tested, however, by trouble looming again in the

<sup>42</sup> “Spain: New Government Program”, National Intelligence Daily Cable, 14 de julio de 1977, CREST.

<sup>43</sup> “Spain: Peaceful Catalan Carnival”, National Intelligence Daily Cable, 14 de septiembre de 1977. CREST. Desde la embajada el ministro-consejero Samuel D. Eaton consideraba que no había duda de que la restitución de Tarradellas se hacía en el marco de una Generalitat descafeinada pero que operativamente resultaba útil pues “its establishment is nonetheless a significant first step towards grasping the nettle of regionalism”. Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “The apotheosis of Josep Tarradellas”, 26 de octubre de 1977. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=249244&dt=2532&dl=1629>.

<sup>44</sup> “Spain: New Amnesty Law”, National Intelligence Daily Cable, 15 de octubre de 1977. CREST.

volatile Basque region, by stepped up calls for early municipal elections [...]. In dealing with these demands, Madrid will have to keep a wary eye on the military, which is already showing signs of apprehension about weakening the central government's authority<sup>45</sup>.

Los analistas de la CIA sostenían que aparentemente existía un amplio consenso entre los partidos políticos sobre la necesidad, e incluso conveniencia, de otorgar a las regiones una cierta autonomía, en línea con el propio criterio norteamericano. Sin embargo, no existía el mismo acuerdo acerca de cómo implementar dicho diseño y conjeturaban que una demora en encarar la cuestión podría traer nefastas consecuencias<sup>46</sup>. De ahí que consideraran que “one palliative that the government could administer at relatively little cost is some form of cosmetic autonomy pending approval of the new Constitution”<sup>47</sup>. En otras palabras, valoraban que el modelo catalán podría arrojar un saldo positivo si bien argüían, al mismo tiempo, sobre lo dificultoso de aplicarlo al caso vasco dado el entorno violento que lo rodeaba y la división de opiniones existentes en Navarra. Erróneamente pensaban que esta situación retrasaría cualquier decisión gubernamental hasta que los ánimos se calmaran, no anticipando que apenas una semana después se aprobaría el decreto que otorgaba una autonomía provisional a la región<sup>48</sup>. A su vez, es reseñable que en la cobertura que la embajada norteamericana hace de los enfrentamientos violentos acaecidos en Pamplona a comienzos de diciembre se incluyan menciones a Galicia y Andalucía, siendo de las pocas ocasiones hasta esa fecha en que las reivindicaciones de estas regiones son examinadas con atención:

These demonstrations are a useful reminder that the autonomy issue is very much with us, and the elaboration of pre-autonomy states in Catalonia, the Basque provinces [...] and other regions is only the first step in what is certain to be a lengthy, complicated and at times divisive process of devolution. Although the negotiating process has not received the publicity of the Catalan and Basque cases, taluw [sic] on provisional statues for Galicia and Andalusia already are well advanced, and similar agreements are likely to come in the case of a number of other regions [...] Questions of modalities and mechanics are certain to prove difficult in many cases. As Amconsul Seville points out, in Andalusia there is even disagreement, on whether there should be a capital, and if so, where, not to mention such basic questions as those relating to taxing and decision-making powers<sup>49</sup>.

Un extenso pasaje que nos permite avanzar hasta la primavera y los meses estivales de 1978, periodo en el que tienen lugar algunos de los episodios más decisivos

<sup>45</sup> “Information Items”, Memorandum, From Zbigniew Brzezinski to The President, 20 de diciembre de 1977. Zbigniew Brzezinski Material, President's Daily Report Files (NSA 1), Box 4, Records of the Office of the National Security Advisor, JCL.

<sup>46</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “Alvarez de Miranda on the UCD, government economic policy, and political prospects”, 16 de diciembre de 1977. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=294951&dt=2532&dl=1629>.

<sup>47</sup> “Spain: Regional Tensions”, National Intelligence Daily Cable, 19 de diciembre de 1977. CREST.

<sup>48</sup> “Spain”, National Intelligence Daily Cable, 31 de diciembre de 1977. CREST.

<sup>49</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “Autonomists of Various Hues Take to the Streets in Navarre, Andalusia and Galicia”, 5 de diciembre de 1977. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=282408&dt=2532&dl=1629>.



del debate constitucional, tanto en su procedimiento institucional como en lo referido a las negociaciones entre bambalinas. Dentro del mismo, en un clima igualmente marcado por la continuidad de la violencia en el norte de España, tuvo un lugar destacado el proceder de los representantes del PNV y sus constantes negativas ante un proceso que consideraba que los marginaba, tal y como recoge un amplio telegrama firmado por Terence Todman en calidad de nuevo embajador estadounidense en España:

The most dangerous aspect of this violence is the possibility that it will cause leaders on both sides of the autonomy issue, particularly of the Basque PNV and in the Govt, to lose patience, nerve and political vision. The eventual solution of the Basque problem continues to depend on statesmanship, compromise and basic political agreement, not on the application of force or the issuing of threatening ultimatums. [...] The consolidation of Spanish democracy, which depends in part on reaching an understanding with responsible Basque leaders on the autonomy question which will eventually bring peace to the region through the isolation of Basque terrorists, and thereby eliminate one of the dangers to Spanish political stability generally<sup>50</sup>.

Un mensaje que, en buena medida, condensaba el pensamiento norteamericano acerca de una cuestión muy controvertida y que llevó a varios desencuentros con el Gobierno de Suárez debido a que, desde Moncloa, consideraban que esta equidistancia se inclinaba excesivamente hacia las posiciones del PNV. El último episodio turbulento había sido el protagonizado por el Senador Frank Church, quien había viajado a Bilbao para participar en el *Aberrri Eguna* en calidad de representante de la amplia colonia vasca de Idaho. El político norteamericano, tras reunirse con diversas personalidades regionales, llegó a cruzar la frontera para entrevistarse con el máximo representante del Gobierno vasco en el exilio, al tiempo que declaraba públicamente su intención de defender como legítimas las aspiraciones vascas ante Suárez y el rey Juan Carlos. Palabras que, junto a la decisión del Senador de dejar para la segunda parte de su periplo la visita a las autoridades del Gobierno español, propiciaron que el ministro Marcelino Oreja suspendiera unilateralmente la audiencia programada para mostrar así su disgusto. Un gesto polémico que irritó al propio Suárez y que obligó al Monarca a ser extremadamente cordial con el invitado para evitar nuevos malentendidos. De hecho, el desautorizado ministro de exteriores acabó finalmente recibiendo a Church gracias al buen oficio de Stabler, en una de sus últimas gestiones desde Serrano 75. El embajador juzgaba que el inquilino de Santa Cruz había sobrereaccionado dada la tremenda presión que tenía que soportar sobre el tema:

In spite of the Foreign Minister's «error of judgment», I consider Senator Church's visit to Spain to have been useful, both in demonstrating U.S. support for Spanish democracy and in broadening the Senator's own understanding of the Spanish political scene. The Senator's remarks to the press in the Basque Country, although somewhat distorted by some papers, have made no stir, except in Oreja's mind, and then only briefly<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, "The Basques, the Violence and the Constitution", 15 de julio de 1978. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=177588&dt=2694&dl=2009>.

<sup>51</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, "Wrap-up of March 24-28 visit of Senator and Mrs. Church to Basque Country and Madrid", 5 de abril de 1978. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/>

Un episodio muy ilustrativo sobre el influjo que el relato construido por la oposición vasca aún ejercía en determinados colectivos estadounidenses y que ayuda a comprender mejor la lectura que algunos analistas hacían sobre la especificidad de sus reivindicaciones. La actividad etarra y las acciones policiales en los pueblos vascos y navarros, algunas de ellas caracterizadas como excesivas, seguían poblando las informaciones diarias recopiladas por la CIA<sup>52</sup>. En un memorando preparado en el mes de agosto con objeto de contemplar el grado de estabilidad interna del país se señalaba que en el haber del Gobierno estaba la disminución del malestar regional, alcanzada gracias a su política de concesiones y a las promesas de mayor autonomía en el marco constitucional<sup>53</sup>. Por eso las demandas vascas aparecían como una anomalía que urgía ser atendida pues representaban, en opinión de los analistas, el obstáculo más inmediato para la consolidación de la democracia. Su lectura era que el PNV, definido como esencialmente moderado, estaba impelido a mostrarse firme ante el debate constitucional si no querían perder el apoyo de los nacionalistas más radicales. Además se analizaba la estrategia de la tensión protagonizada por ETA y GRAPO, reiterando el creciente malestar de un Ejército excelsamente sensible con las aspiraciones separatistas vascas debido a su pasado reciente: “The military’s visceral hostility toward the Basques – who were among Franco’s bitterest enemies– gives the government very little maneuvering room in which to make concessions to the Basque Nationalists”<sup>54</sup>.

Como puede observarse, nuevamente se filtran elementos un tanto hiperbólicos en una presentación de la realidad española, por otra parte, bastante ajustada. Era claro el rechazo existente en las salas de banderas al separatismo vasco, pero no solo se justificaba por un odio histórico sino porque realmente ETA había hecho del Ejército su principal objetivo y entre los uniformados aumentaba la sed de venganza a medida que enterraban a sus compañeros asesinados. En cualquier caso, el documento nunca abandona el tono optimista y anticipa que ambas partes harían todo lo posible para llegar a un entendimiento<sup>55</sup>.

El pulso del PNV continuó activo durante varias semanas lo que, en opinión norteamericana, otorgaba tiempo extra a los terroristas para elevar aún más la temperatura y hacer descarrilar el proceso, a la par que en los cuarteles se acrecentaba la desconfianza hacia Suárez e incluso se anticipaba que el Ejército podría presionar a Juan Carlos para que nombrara un Gobierno más acorde a sus sensibilidades<sup>56</sup>. Con la celebración del referéndum de diciembre y la entrada en vigor del texto constitucional se abría una nueva etapa para las negociaciones sobre el verdadero alcance de los Estatutos y la verdadera forja de un Estado de las autonomías. Un auténtico éxito bajo criterio estadounidense pese a continuar en el horizonte el negro nubarrón de las reclamaciones vascas que seguía amena-

---

createpdf?rid=85243&dt=2694&dl=2009. Algún otro detalle sobre este desencuentro lo encontramos referenciado en Powell, Charles, *el amigo americano...*, pp. 486-487.

<sup>52</sup> A modo de muestra: “Spain: Violence in Pamplona”, National Intelligence Daily Cable, 11 de julio de 1978 y “Spain: Basque Disorders”, National Intelligence Daily Cable, 20 de julio de 1978. CREST.

<sup>53</sup> “Spanish Internal Stability”, memorandum, 31 de agosto de 1978. CREST.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> “Spain: Constitution Delayed”, National Intelligence Daily Cable, 1 de septiembre de 1978. CREST y “Spain: Draft Constitution”, 19 de septiembre de 1978. CREST.

zando tormenta: “The Basque issue is so contentious that it could in the long run pose a significant threat to Spain’s hard-won democratic institutions”<sup>57</sup>.

#### 4. Las negociaciones de los Estatutos tras la aprobación de la Constitución

Los pronósticos de la inteligencia estadounidense acerca del probable resultado que iban a deparar los comicios de marzo de 1979 fueron ciertamente ajustados, al igual que su balance sobre la presión que iba a tener el nuevo gabinete para evitar el descontento entre los militares<sup>58</sup>. Algo harto complicado ya que, precisamente, uno de los mandatos claves del segundo Gobierno democrático de Suárez habría de ser la vertebración de la futura España de las autonomías. Siguiendo la tónica habitual, tanto en los círculos diplomáticos estadounidenses como en Langley la cuestión recibió una remarcable atención, volviendo Cataluña a hacer acto de presencia en estos análisis, mas siempre en paralelo con la evolución de las negociaciones con el Gobierno vasco<sup>59</sup>. Así, una nota breve de la CIA llamaba la atención sobre la situación:

The US Embassy in Madrid reports that the issue of Basque autonomy is again at the top of the Spanish political agenda for the upcoming parliamentary session. [...] The Embassy comments that Suarez cannot address the issue in a vacuum; the decision will affect Catalan regionalism and sprouting autonomist sentiment particularly in Andalusia, The Canary Islands, and Galicia<sup>60</sup>.

Durante los meses centrales de 1979, uno de los temores que se reflejan en los informes de la inteligencia norteamericana era que la indecisión de Suárez a la hora de tomar decisiones que satisficieran las demandas del PNV contribuyera a debilitar a los moderados frente a las opciones extremistas<sup>61</sup>. Estaba claro, a tenor del incremento de las acciones violentas en aquellos momentos, que efectivamente había sectores que deseaban evitar el entendimiento y preferían conducir la situación a un abierto enfrentamiento que, incluso, pudiera acabar provocando la intervención del Ejército<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> “Spain: Constitutional Referendum”, National Intelligence Daily Cable, 6 de diciembre de 1978. CREST.

<sup>58</sup> “Spain: Military Discontent”, National Intelligence Daily Cable, 19 de febrero de 1979. CREST y “Spain: Parliamentary Election”, National Intelligence Daily Cable, 28 de febrero de 1979. CREST.

<sup>59</sup> Para comprender la intensidad del flujo de información que la embajada norteamericana en Madrid remitió al Departamento de Estado sobre todo lo relativo a la institucionalización de las autonomías catalana y vasca basta mencionar la serie de telegramas iniciada en junio bajo el asunto “Basque/Catalan Autonomy” y cuyo leitmotiv se explicitaba en el primero de ellos: “Because of the importance to Spain’s new democracy of coming decisions on the Basque and Catalan autonomy statutes, we will report on parliamentary consideration of the draft statutes and related events in detail. This cable is the first in a series of such reports”. Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “Basque/Catalan Autonomy (1)”, 25 de junio de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=175124&dt=2776&dl=2169>. El último telegrama perteneciente a esta serie está fechado en octubre y hacía el número treinta y tres, lo que implica una media de envíos cercana a la de un telegrama cada cuatro días. Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “Basque/Catalan Autonomy (33): Referendum Campaigns in Home Stretch”, 22 de octubre de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=282586&dt=2776&dl=2169>.

<sup>60</sup> “Spain”, National Intelligence Daily, 26 de marzo de 1979. CREST.

<sup>61</sup> “Monthly Warning Assesment: Western Europe”, Memorandum from Joe L. Zaring (National Intelligence Officer for Western Europe) for Director of Central Intelligence, 25 de mayo de 1979. CREST.

<sup>62</sup> “Spain: Wave of Violence”, National Intelligence Daily, 29 de mayo de 1979. CREST.

Se trataba de una cuestión muy delicada y cualquier gesto podía ser malinterpretado. Esto explica la incomodidad del Secretario de Estado ante la visita que iba a realizar a Washington el diputado y Secretario de relaciones exteriores de la UCD Javier Rupérez<sup>63</sup>. Se daba la coincidencia de que, en unas fechas análogas, se había también producido la solicitud para viajar a Estados Unidos por parte de los líderes nacionalistas Xabier Arzalluz y Miguel Unzueta<sup>64</sup>. Cyrus Vance no deseaba que su país pudiera aparecer como parte implicada en el denominado problema vasco: “even the appearance of involvement could have a serious effect on our relations with the Basques, the security of USG personnel and on our general image in Spain”<sup>65</sup>. El Secretario de Estado, indefectiblemente contaminado por la percepción ya referida de que Suárez parecía reacio a alcanzar un entendimiento con los nacionalistas moderados, temía que si a la vuelta de Rupérez el Gobierno español adoptaba una medida de firmeza frente a la situación vasca la misma pudiera ser interpretada como inspirada o avalada por Estados Unidos. Tanto es así que, en otra comunicación con la Embajada de Madrid, Vance llegó a mencionar que albergaba la sospecha de que el presidente español tenía una errónea impresión acerca del supuesto ascendiente del Gobierno norteamericano sobre los vascos a la hora de influir en sus actitudes hacia la cuestión autonómica. Por ello reafirmó ante Serrano 75 que:

We do not rpt [repeat] not agree that any USG [US Government] element has significant influence with Basques. Furthermore we want to avoid generating the impression that the U.S. supports Madrid’s position on the autonomy statute – We do not wish to involve ourselves in what is essentially an internal problem, nor to be looked upon as a possible mediator<sup>66</sup>.

Unas afirmaciones sorprendentemente descarnadas y que generaron un manifiesto rechazo por parte de Todman. Este sostenía que, aunque siempre se corría el riesgo de que hubiera malinterpretaciones, la visita de Rupérez había de entenderse más bien como un intento casi desesperado de Suárez por encontrar algún resorte que sirviera para influir a los líderes políticos del sector vasco moderado. El embajador abogaba por solicitar moderación tanto a Madrid como al PNV y, por este motivo, se escandalizaba de la falta de perspectiva que ante un asunto de tal magnitud parecía mostrar la Secretaría de Estado:

Reftel’s [Reference Telegram] throw-away is need to «avoid generating the impression that the US supports Madrid’s position on the autonomy statute». May I ask what position we do support? Madrid is trying to avoid a rupture; the Basque extremists are trying to provoke one, and the moderates lean both ways. I note with gratification that further on in reftel there is a statement that we wish to be

<sup>63</sup> Finalmente la visita tuvo lugar en el mes de julio y Rupérez, acompañado de su compañero de partido Álvarez de Miranda, mantuvo entrevistas a alto nivel con diversos funcionarios norteamericanos y con los influyentes senadores Javits y Church. “Diputados de UCD, en Washington”, *ABC*, 12 de julio de 1979, p. 15.

<sup>64</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “Desire of Basque PNV Leaders to Visit the U.S.”, 19 de junio de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=169121&dt=2776&dl=2169>.

<sup>65</sup> Telegram from SecState to AmEmbassy Madrid, “Basque Problems”, 22 de junio de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=173291&dt=2776&dl=2169>.

<sup>66</sup> Telegram from SecState to AmEmbassy Madrid, “Consultations on Basque Problem”, 21 de junio de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=171845&dt=2776&dl=2169>.

supportive of the GOS [government of Spain] because this is our only realistic choice in a situation in which the future of Spain could in time be at stake<sup>67</sup>.

El párrafo anterior es una probada muestra de hasta qué punto importan las personalidades de los diplomáticos. Esta cruda respuesta de Todman hubiera sido difícil observarla en el siempre temporizador Stabler. La excesiva cautela del Departamento de Estado había provocado una pequeña crisis con el jefe de misión en Madrid, quien trató de cerrarla definitivamente pocos días después con un telegrama cuyo resumen inicial era el siguiente:

I welcome the opportunity offered (and the clear need shown) by reftel to dispel certain illusions which seem to be developing, even though they are in themselves contradictory, namely: that we have no interest in the Basque problem; That to acknowledge any interest would be tantamount to being involved in it; And, if we were to become involved, that we could affect the present course. These are not true and appear to represent very serious misconceptions of the problem with which we are dealing. We have an interest in the survival of Spain as national state, a state that is of great importance to us and whose disintegration, for that is what could be eventually at stake in the Basque problem, would have serious dangers for US and Western Europe. Acknowledging this in no way makes us participants in the problem, which can only be solved politically by the moderate forces on both sides. Their mutual concessions will be based on factors immune to what we might say or do. We can, perhaps, affect attitudes by dispelling Spanish or Basque beliefs about our own position. We can and must make clear that our sympathies favor the preservation of a democratic Spain with such regionalism as fits in with this. We can and should encourage both sides to moderation and compromise rather than confrontation of force. We should discourage, or prepare to discourage, any benefits to Basque extremists from American individuals or organizations<sup>68</sup>.

Es preferible reproducirlo al completo por ser una perfecta definición de cuál fue, en general, la conducta de la Embajada norteamericana ante las negociaciones estatutarias. Queda patente su carácter mucho menos invasivo de lo que muchos críticos podrían sostener y su capacidad para acabar reorientando la postura del Departamento de Estado. Bien es cierto que el consulado estadounidense en Bilbao también tuvo un papel destacado en ofrecer otros puntos de vista complementarios, al transmitir las sensaciones que se palpaban en la sociedad vasca. Resulta especialmente llamativo un telegrama enviado justo el día en que se dio a conocer el acuerdo entre el PNV y la UCD sobre el Estatuto, pero que había sido redactado una semana antes. Por ello seguía presentado un panorama más bien sombrío en el que se recogían las sospechas de que la cerrazón del partido en el gobierno nacional acabaría minando la credibilidad del PNV y provocando lo que, en aquel momento, algunos medios de comunicación denominaban una “ulsterización” de la región<sup>69</sup>. Lo cierto es que el

<sup>67</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “Consultations on the Basque problem”, 22 de junio de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=172939&dt=2776&dl=2169>.

<sup>68</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “The Basque Problem and Spanish Regionalism”, 27 de junio de 1979.

<sup>69</sup> Telegram from AmConsul Bilbao to SecState, “Basque Autonomy Statute -- Last Hope For Peace in Region?”, 18 de julio de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=140972&dt=2776&dl=2169>.

resultado final de las negociaciones, incluyendo las maratónicas sesiones de última hora protagonizadas por Suárez y Garaicoetxea en pos de sacar adelante el texto del Estatuto, sorprendió también a los agentes de la CIA, quienes se habían instalado en el pesimismo. Su análisis posterior reflejaba ese error de cálculo y describían el total compromiso de Suárez para lograr superar los escollos que suponían las exigencias de sus interlocutores y las voces críticas de su partido a través de lo que es descrito como un estilo negociador muy personal<sup>70</sup>.

Las expectativas acerca del resultado de los referéndums convocados para el 25 de octubre en Cataluña y Euskadi eran claramente positivas en el caso catalán – se valoraba la existencia de una “political infrastructure and the technical and administrative talent to govern itself”– y moderadamente optimistas en lo concerniente a los vascos, preocupando esencialmente la amenaza terrorista de ETA pero también su escasa tradición de autogobierno<sup>71</sup>. La lectura que hacía la embajada de Madrid llevaba implícito el reconocimiento por el avance que suponía haber llegado hasta ese punto<sup>72</sup>. Particularmente sugestivas resultan las consideraciones de Todman quien, tras repasar los datos de participación en ambas consultas, se interrogaba sobre cuál podría ser el verdadero alcance de la nueva realidad autonómica española:

This leaves unanswered the question whether appetites for autonomy in these two regions and other areas of Spain will be whetted or satiated, or exactly where this process will lead. But it also means that the structure –and therefore the politics– of the Spain of 1989, whatever it looks like, may bear little resemblance to the structure and politics of the Spain of 1979. And for one of the few times in Spain’s history, it may actually turn out to be a laboratory for a political experiment [sic] that could have relevance for other European countries faced with similar pressures for a decentralization of governmental power<sup>73</sup>.

Un análisis muy pertinente a la luz de acontecimientos posteriores, incluyendo además esa derivada internacional en torno a los debates sobre las ventajas y debilidades de las políticas de descentralización que, como indica Todman, situaban a la joven democracia española a la vanguardia europea. Efectivamente, se había abierto la espita y así lo demuestran el resto de telegramas remitidos desde las distintas legaciones norteamericanas durante el resto de meses de 1979, indicando que los próximos Estatutos sobre la mesa eran los de Galicia y Andalucía. Este último era especialmente importante al tratarse del primero de aquellas regiones a las que se les aplicaba la categoría de “no históricas”, algo que convertía a este caso pionero en un banco de pruebas para el resto<sup>74</sup>. Claro que no tardaría en llegar el conocido “frena-

<sup>70</sup> “Spain: Basque and Catalan Autonomy Revisited”, *Western European Review*, 30 de agosto de 1979. *Reproduced in Declassified Documents Reference System*. Farmington Hills. Michigan, Gale, 2008.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “The Basque Country and Catalonia: Beyond October 25”, 23 de octubre de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=283564&dt=2776&dl=2169>.

<sup>73</sup> Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “A Comment on the Approval of the Basque and Catalan Autonomy Statutes”, 26 de octubre de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=287342&dt=2776&dl=2169>.

<sup>74</sup> Telegram from AmConsul Seville to SecState, “The Devolution Process: Andalusia is Next”, 28 de noviembre de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=264356&dt=2776&dl=2169>. Telegram from AmEmbassy Madrid to SecState, “Galician Autonomy Statute Approved in Committee”, 26 de noviembre de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=264394&dt=2776&dl=2169>.



zo” –término que comenzó a frecuentar las crónicas políticas de todas las cabeceras nacionales y que se mantendría de moda hasta el gobierno de Calvo Sotelo–, al igual que la extensión entre los integrantes de la sociedad española de ese sentimiento difuso de insatisfacción para el que se acuñó el término “desencanto”<sup>75</sup>.

## 5. Conclusiones

Cuando el día 25 de junio de 1980 el presidente norteamericano Jimmy Carter aterrizó en el madrileño aeropuerto de Barajas se encontró una España que tenía muy poco que ver con la que había recibido a su homólogo Gerald Ford tan solo cinco años antes. La por aquel entonces moribunda, aunque no por ello menos mortífera, dictadura había dejado paso, en un proceso plagado de dificultades y sinsabores pero también preñado de oportunidades, a una democracia que aspiraba a consolidarse. Una de las novedades que caracterizaba al periodo democrático era justamente la cesión de determinadas cotas de soberanía por parte de un Gobierno que había heredado del franquismo un diseño estatal de corte centralista. Un tránsito realmente complejo y que daría paso a un proceso de construcción autonómica que miraba al pasado para buscar inspiración pero que necesariamente tenía que pensar en un futuro para transitar soluciones y caminos nunca antes explorados. En la memoria preparada con motivo del viaje de Carter se valoraba la aprobación de la Carta Magna de 1978 como un verdadero hito y se incidía en la compleja tarea de erección de un orden institucional a nivel local, regional y nacional que emanase de ese nuevo marco constitucional:

Clearly, 1980 is the year of the regions in Spain. Devolution, in all its dimensions, probably is the single most important issue today. [...] The regional governments [...] will supervise the devolution of Madrid’s control over finances, education, police and the media in the regions<sup>76</sup>.

A través de la revisión de múltiples fuentes primarias se ha logrado con este trabajo recorrer, de la mano de los análisis de la diplomacia y la inteligencia estadounidense, ese complejo tránsito desde la España franquista hasta ese “año de las regiones”. Un estudio que, como ya ha sido mencionado, no implica cambios sustanciales en el nivel de los hechos pero sí contiene elementos que sirven para matizar lo ya conocido sobre las actitudes de los actores implicados en la negociación estatutaria. Además este acercamiento refrenda el componente netamente doméstico del proceso, quedando patente cómo Estados Unidos procuró, en líneas generales, evitar injerencias en esta materia a pesar de determinados episodios relacionados con el escenario vasco.

A modo de conclusiones, queda claro que visto desde el exterior quizás se valora más la magnitud de lo logrado que cuando se adopta una mirada doméstica lastrada por el hipercriticismo. Se habían sentado las bases indispensables para poner en mar-

<sup>75</sup> La idea de que se estaba planteando una suerte de frenazo surge a partir de la controversia abierta en torno al Estatuto de Andalucía. Véase, por ejemplo, “Rafael Escuredo: «Nuestra autonomía también es cuestión de Estados»”, *El País*, 8 de noviembre de 1979. Así lo juzga también el análisis del cónsul norteamericano en Sevilla, Frederick Purdy: Telegram from AmConsul Seville to SecState, “Andalucian Autonomy: Madrid Pumps the Brakes”, 5 de diciembre de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=55875&dt=2776&dl=2169>.

<sup>76</sup> “Internal Political/Economic Setting”, 1980, Box 55, Jody Powell Collection, JCL.

cha un verdadero proceso descentralizador que diera carta de naturaleza al Estado de las autonomías. Una fórmula audaz si se tiene en cuenta el peso de la historia reciente y las condiciones de las que se partía, sin negar sus debilidades y el oportunismo con la que ha sido utilizada a lo largo de su existencia. En todo caso, a tenor de los temores y las reticencias iniciales manifestadas por los analistas norteamericanos –quienes habían cifrado el independentismo como una amenaza más temible para el Régimen franquista que la propia oposición que representaban los partidos políticos– parece que el reto que suponía ofrecer un encaje aceptable dentro del proceso transicional a los nacionalismos periféricos fue superado convincentemente.

Se ha preferido dejar hablar a los documentos como solución para evitar posibles errores interpretativos. Así quedan más claros dos aspectos complementarios. El primero de ellos sirve para verificar que, al menos en esta cuestión, el interés de los estadounidenses por disponer de una información suficientemente detallada no puede llevarnos a pensar en pretensiones de intervenir directamente para orientar el curso de los acontecimientos en uno u otro sentido. La controversia abierta entre Todman y la Secretaría de Estado al respecto del viaje de Rupérez así parece confirmarlo. Vinculado a esta cuestión aparece el segundo aspecto. La cantidad y la calidad de la información manejada es innegable, pero esto no implica que los análisis fueran siempre certeros, combinándose, como se ha podido comprobar, intuiciones y prognosis de gran agudeza con la pervivencia de ciertos tópicos o lugares comunes que acababan por contaminar el resultado final.

En este sentido existe todavía un amplio margen de mejora ya que apenas se ha podido horadar de forma crítica en lo referente a la persistencia de clichés tan manidos como el que sigue, extraído de las primeras impresiones sobre Cataluña que expresa el cónsul en Barcelona, Albert N. Williams, tras sus primeras semanas en el cargo:

Napoleon erred when he declared that Europe stops at the Pyrenees. Culturally and psychologically, Europe really ends at the Ebro River. This geographic definition allows the incorporation of about three million Catalonians who feel themselves distinctly «European» and it should be added parenthetically, not necessarily Spaniard. In fact, there are many educated and intelligent Catalonians, although clearly a minority, who fervently proclaim that they are not Spaniards at all. My strong impression, however, unsubstantiated by statistics, is that the vast majority of Catalonians are first and foremost Catalonian and then Spaniard. But, and this is of fundamental importance, they are decidedly not independistas [sic], except for a few miniscule and ineffectual radical groups on the far left and far right. The Catalonians, who pride themselves on their «seny» (common sense), are far too pragmatic and entrepreneurial to view their future apart from the rest of Spain<sup>77</sup>.

Las anteriores líneas sirven para incidir en la potencialidad que tienen este tipo de fuentes para hacer una lectura que pueda ir mucho más allá de un mero ejercicio de relaciones diplomáticas. Cabe mencionar que en este artículo ha sido el escenario vasco el que ha tenido una mayor presencia. Está claro que la existencia de una amenaza terrorista que se prolonga desde la dictadura franquista para convertirse en

<sup>77</sup> Telegram from AmConsul Barcelona to SecState, “Impressions After Ten Weeks in Catalonia”, 1 de diciembre de 1979. Accesible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=76381&dt=2776&dl=2169>.

un fenómeno dolorosamente familiar durante la democracia es un hecho diferencial muy marcado para los ojos estadounidenses. De hecho, tras el planteamiento de la denominada “operación Tarradellas”, Cataluña queda marginada en los informes de la inteligencia norteamericana para centrar los focos en la evolución del problema vasco y sus derivadas en la política nacional, máxime con su visión de que si los moderados vascos eran arrinconados por los radicales la estabilidad política española corría serio peligro.

Por último, queda confirmado que el interés por la evolución de la España de las autonomías no decayó al entrar en la nueva década, compartiendo protagonismo con otros temas recurrentes como los problemas económicos del país, la férrea oposición al gobierno planteada por un PSOE ávido de poder y el ruido de sables. Precisamente la cuestión autonómica reapareció con fuerza en la legislatura de Leopoldo Calvo Sotelo abruptamente iniciada con el golpe de estado del 23F<sup>78</sup>. Elemento que nos permite introducir, aunque sea con brevedad, una mención a la imagen que en todos estos informes se proyecta de Adolfo Suárez. Aunque en ocasiones se le criticó su falta de acción ante las reivindicaciones del PNV –una visión, por tanto, escorada hacia el argumentario de los vascos moderados–, este tipo de acusaciones perdieron fuerza cuando se alcanzó el acuerdo sobre el Estatuto. En los balances sobre su gestión se señala su habilidad negociadora y se le reconocía de forma más bien implícita su valentía para enfrentarse a los sectores más refractarios de su propio partido así como para convivir con la creciente amenaza de insubordinación militar. Un perfil por tanto mucho más complejo que el que ha podido trascender de la figura del presidente que, en lo que tiene que ver con Estados Unidos, sigue lastrado por su aparente preferencia hacia posiciones tercermundistas en política exterior y sus reticencias hacia la Alianza Atlántica. Como ya ha quedado apuntado en otros trabajos, es necesario evitar los análisis precipitados y problematizar de forma correcta todas las aristas de las relaciones hispano-norteamericanas en aras de una mejor comprensión de la caída en desgracia de Suárez. A la espera de que sea posible contar con fuentes mejores, todo parece apuntar más bien hacia maniobras puramente internas en las que la pérdida de confianza por parte del Monarca resulta un elemento clave.

## 6. Referencias bibliográficas

- Aizpuru, Mikel: “Regionalismo, vasquismo, nacionalismo en el tardofranquismo”, *Hermes*, 46, (2014), pp. 54-63.
- Álvaro Moya, Adoración: “Hízose el milagro. La inversión directa estadounidense y la empresa española (c. 1900-1975)”, *Investigaciones de Historia Económica*, 7 (2011), pp. 358-368.
- Archilés, Ferran y Saz, Ismael (eds.): *Naciones y Estado. La cuestión española*, Valencia, Universitat de València, 2014.
- Avilés, Juan: *El terrorismo en España: de ETA a Al Qaeda*, Madrid, Arco Libros, 2010.
- Casals, Xavier: *La transición española. El voto ignorado de las armas*, Barcelona, Pasado y Presente, 2016.

<sup>78</sup> Un amplio balance sobre la situación autonómica durante la última etapa de los gobiernos ucedistas y tras la llegada del PSOE al poder nos lo ofrece este informe de 28 páginas preparado *ad hoc* por la CIA: “Spain: Regional Autonomy and Political Stability”, 1 de abril de 1983. CREST.

- De la Granja, José Luis, Justo G. Beramendi y Pere Anguera: *La España de los Nacionalismos y las Autonomías*, Madrid, Síntesis, 2001.
- Delgado, Lorenzo y Elizalde, M<sup>a</sup> Dolores (eds.): *España y Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, CSIC, 2005.
- Delgado, Lorenzo: “Modernizadores y tecnócratas. Estados Unidos ante la política educativa y científica de la España del desarrollo”, *Historia y Política*, 34 (2015), pp. 113-146.
- Douglass, William A. y Bilbao, Jon: *Amerikanuak: Basques in the New World*, Reno, University of Nevada, 2005.
- Fernández de Miguel, Daniel: “La erosión del antiamericanismo conservador durante el franquismo”, *Ayer*, 75 (2009), pp. 193-221.
- Los recelos a la modernización al estilo norteamericano en España, *Historia y Política*, 34 (2015), pp. 81-111.
- Fernández Soldevilla, Gaizka y López Romo, Raúl: *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical 1958-2011*, Madrid, Tecnos, 2012.
- Gallego, Ferrán: *El mito de la transición: la crisis del Franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Barcelona, Crítica, 2008.
- Gomes, Bernardino e Tiago Moreira de Sá: *Carlucci vs. Kissinger. Os EUA e a Revolução Portuguesa*, Lisboa, Dom Quixote, 2008.
- Jervis, Robert: *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.
- Lemus, Encarnación: *Estados Unidos y la transición española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*, Madrid, Sílex, 2011.
- León Aguinaga, Pablo: “La historiografía española y las relaciones con los Estados Unidos de América: las consecuencias del Pacto de Madrid y la Transición”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 34 (2012), pp. 357-364.
- López Zapico, Misael Arturo: *Acciones y percepciones. La diplomacia, la economía política y la prensa escrita en las relaciones hispano-norteamericanas durante el tardofranquismo y la transición a la democracia*, Universidad de Huelva, Huelva, 2013.
- Molinero, Carme e Ysàs, Pere: “El problema catalano, el problema spagnolo. Dal franchismo alla democrazia”, *Spagna Contemporanea*, 50 (2016), pp. 39-68.
- Mota, David: *Un sueño americano. El Gobierno Vasco en el exilio y Estados Unidos (1937-1979)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2016.
- Nielsen, Nathan: “The National Intelligence Daily”, *Studies in Intelligence*, Volume 24, Issue 3 (1976), pp. 39-51.
- Núñez Seixas, Xosé Manoel: “Nuevos y viejos nacionalistas: La cuestión territorial en el tardofranquismo, 1959-1975”, *Ayer*, 68 (2007), pp. 59-86.
- Pardo, Rosa: “La política norteamericana”, *Ayer*, 49 (2003), pp. 13-53.
- Las dictaduras ibéricas y el aliado americano en clave de modernización, 1945-1975, *Historia y Política*, 34 (2015), pp. 147-179.
- Powell, Charles: “Henry Kissinger y España, de la dictadura a la democracia (1969-1977)”, *Historia y Política*, 17 (2007), pp. 223-251.
- *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011.
- Puig, Núria y Álvaro Moya, Adoración: “La guerra fría y los empresarios españoles, la articulación de los intereses económicos de Estados Unidos en España, 1950-1975”, *Revista de historia económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 22, 2 (2004), pp. 387-424.

- Rodríguez Jiménez, Francisco, Delgado, Lorenzo y Cull, Nicholas J. (coords.): *US Public Diplomacy and Democratization in Spain*, New York, Palgrave Macmillan, 2015.
- Sepúlveda Isidro: “La eclosión nacionalista: regionalismos, nacionalidades y autonomías” en Javier Tusell y Álvaro Soto (eds.): *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 409-443.
- Seregni, Alessandro: *El antiamericanismo español*, Madrid, Síntesis, 2007.
- Soto, Álvaro: *La transición a la democracia: España, 1975-1982*, Madrid, Alianza, 1998.
- Tascón, Julio y López Zapico, Misael Arturo: “Entre percepciones y realidades: la Administración Reagan ante la política económica del PSOE en su ascenso al poder en 1982”, *Historia y Política*, 34 (2015), pp. 327-352.
- Viñas, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003.