



EL DEPARTAMENTO DE INTERNACIONAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, NÚCLEO Y MOTOR DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA (1976-1996)*

The International Department of the Presidency of Government, Core and Driving Force of Spanish Foreign Policy (1976-1996)*

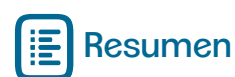
Juan Manuel Fernández Fernández-Cuesta

Universidad Complutense de Madrid

E-mail: jmfer5@yahoo.es



El texto analiza la estructura y funcionamiento del Departamento de Internacional de la Presidencia del Gobierno de España, desde el inicio del proceso democrático hasta la llegada al poder del Partido Popular. En la etapa estudiada (1976-1996) el departamento proponía al presidente del Gobierno iniciativas en materia de política exterior y planificaba su agenda internacional, lo que restaba protagonismo al Ministerio de Asuntos Exteriores. Como en otros países, este proceso de *presidencialización* de la política exterior española se fue incrementando a lo largo de los años, con independencia del color político de los sucesivos Gobiernos.



Transición española; política exterior; Gabinete presidencial; Departamento de Internacional. *Spanish transition; foreign policy; cabinet of the Government's Presidency; international department.*



Recibido: 07-06-2018. Aceptado: 20-03-2019



* El presente trabajo se inscribe en el proyecto de investigación HAR2014-53618-P, concedido al *Grupo de Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRi)*, al que pertenece el autor. Esta comunicación se ha beneficiado de las aportaciones del prof. Carlos Sanz Díaz del departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid.

This text analyzes the structure and function of the Presidency's International department, from the beginning of the democratic process in Spain up to the Popular Party came to power (1976-1996). This department suggests initiatives on foreign policy to the President of the Government and prepares his international agenda, something that has reduced some Foreign Affairs Ministry's limelight. This process of presidentialization of the Spanish foreign policy has been gradually increased in these period, regardless the color of the different political parties, as in other countries.



1. Introducción

El Departamento de Internacional de la Presidencia del Gobierno está integrado en el gabinete presidencial y tiene como misión principal asesorar al jefe del Ejecutivo en materia de política exterior. Desde su creación –aunque con otra denominación oficial– sus competencias fueron aumentando, así como también fue creciendo su influencia en el entorno presidencial. Al mismo tiempo, el papel del Ministerio de Asuntos Exteriores fue reduciéndose con el paso de los años, limitándose a ejecutar la política presidencial. Este proceso de progresiva *presidencialización* de la política exterior española fue seguido por los diferentes Gobiernos, con independencia de su adscripción ideológica, e igualmente se observa en otros países occidentales.

Cualquier aproximación al conocimiento del Departamento de Internacional debe enmarcarse en el estudio del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, lo que aconseja la anotación de algunas referencias sobre la evolución normativa de este organismo. Además, conviene señalar –para evitar confusiones terminológicas– que el Departamento de Internacional de la Presidencia del Gobierno no existió con tal nombre hasta la reforma socialista de 1982, pues en los Gobiernos de UCD sus funciones principales se asignaron a la dirección de Estudios, dependiente del Gabinete del presidente.

En julio de 1976, Adolfo Suárez asumió la Presidencia del Gobierno. Sus colaboradores formaban un grupo muy reducido

1.1. El primer Gabinete de Adolfo Suárez

En julio de 1976, Adolfo Suárez asumió la Presidencia del Gobierno. Sus colaboradores formaban un grupo muy reducido. Eran Aurelio Delgado Martín, como jefe de la Secretaría del Presidente; Carmen Díez de Rivera e Icaza, directora del Gabinete presidencial, y Manuel Ortiz Sánchez, subsecretario de Despacho. Los tres ya habían trabajado con Suárez en su destino anterior en la Secretaría General del Movimiento. A ellos se sumó muy pronto José Manuel Otero Novas, fundador del grupo *Tácito*, de inspiración demócrata-cristiana, y anterior director general de Política Interior con Manuel Fraga en el primer Gobierno del rey. También lo hicieron después Eduardo Navarro (1929-2009), nombrado subsecretario de Interior en 1977, y José Luis Graullera, subsecretario del Ministerio de la Presidencia en ese mismo año.

Díez de Rivera¹ empezó a dirigir el Gabinete sin un cometido específico, pero cumpliendo la instrucción presidencial de “hacer política”. Según contó, Suárez le dijo el primer día: “No quiero ni un papel sobre la mesa. Aquí hemos venido a hacer política” (Romero, 2002). La

¹ Carmen Díez de Rivera e Icaza, 1942-1999. Su nombramiento se recoge en la Orden de Presidencia del Gobierno del 19 de julio de 1976, en BOE del 20. En: <https://www.boe.es/boe/dias/1976/07/20/pdfs/A14066-14066.pdf>.

directora del Gabinete se ocupaba de temas diversos, sin una agenda previa. Entre otros, de la relación con la prensa extranjera, pues la Presidencia carecía de un portavoz oficial. Ella misma aconsejó al presidente someterse a las preguntas de un medio de gran difusión y organizó la primera entrevista de Suárez. Fue a *Paris-Match*, a los pocos semanas de su llegada al Gobierno².

Carmen Díez de Rivera estableció los primeros contactos con dirigentes de la oposición clandestina, como Enrique Tierno Galván o Santiago Carrillo. Se permitía iniciativas que llegaban a sorprender al propio Suárez y su opinión resultó decisiva, por ejemplo, en el respaldo a la organización del PCE en el entierro de los abogados laboristas asesinados en el despacho de Atocha, en enero de 1977. Al llegar al cargo, llamó la atención su estilo personal, que rompía la imagen de la funcionaria de la época (Navarro, 1995). En sus primeras declaraciones, se definió como “rebelde” e “iconoclasta”, dijo que “la derecha en España siempre ha sido irracional” y explicó que accedía al puesto para “estructurar la Presidencia”³.

El diseño administrativo del Gabinete tardó en perfilarse. En este sentido, los primeros pasos no se dan hasta septiembre de 1976, cuando el Gobierno ya discutía los últimos borradores del proyecto de ley para la Reforma Política. Entonces, se reajusta el esquema orgánico de la Presidencia para adecuar sus servicios “a las misiones de alta dirección que a ésta corresponden”, por lo que se procede a desarrollar los “órganos de apoyo inmediato del presidente” (BOE, 1976). El Gabinete quedará adscrito al presidente del Gobierno y se incluirá por primera vez la figura de los “asesores especiales”, que asistirán al presidente. Meses después, se elevará el nivel administrativo de estos asesores, que pasarán a llamarse “consejeros del presidente del Gobierno” y serán nombrados mediante la publicación de un decreto-ley (BOE, jul. 1977).

Todavía en 1977, ya en el segundo Gobierno de Suárez, se procede a una nueva reestructuración de los “órganos de la Administración que tienen como misión asistir permanentemente en el ejercicio de sus funciones” al presidente del Gobierno, y se mencionan estos órganos de apoyo. Ese cometido recaerá en el Ministerio de la Presidencia, los consejeros del presidente, el Gabinete de la Presidencia y la Secretaría del presidente (BOE, oct. 1977).

A pesar de estas reformas, los consejeros de Suárez seguían las instrucciones del presidente de forma poco ordenada y sin apenas sistematización. Ante la ingente tarea diaria que imponía el proyecto de reforma política, los colaboradores procedían a un reparto improvisado de sus funciones, según las circunstancias de cada momento. Así lo recuerda Otero Novas, subsecretario técnico de la Presidencia: “Formábamos un equipo de apoyo al presidente. Suárez dirigía el Gobierno y nosotros le ayudábamos a hacerlo, no había más programa... Yo hablaba mucho con él, y le apuntaba cosas, le pasaba notas, le aconsejaba...”⁴.

En los primeros años de la Transición, las funciones del Gabinete presidencial se habían ido ampliando, pero su estructura mostraba los mismos signos de improvisación de otros organismos administrativos de la etapa (Retortillo, 1980)⁵.

2 *Paris-Match*, 22 de agosto de 1976.

3 *Blanco y Negro*, 31 de julio de 1976.

4 José Manuel Otero Novas en declaraciones al Grupo de Historia de las Relaciones Internacionales (en adelante, GHistRI), 19 de diciembre de 2016. Otero ocupó el puesto entre julio de 1976 y julio de 1977, en que fue nombrado ministro de la Presidencia.

5 En la reforma administrativa de los últimos años setenta “se advierte, en suma, la ausencia de una normativa genérica, sistemática y global”, señala Retortillo, 1980.

Carmen Díez de Rivera estableció los primeros contactos con dirigentes de la oposición clandestina, como Enrique Tierno Galván o Santiago Carrillo

La Presidencia carecía de un organigrama detallado, y el Gabinete tampoco lo tenía. A pesar de ello, resultaba eficaz y no presentaba fisuras. Su labor de asesoramiento era constante y discreta y asumía cuantos cometidos específicos le encargaba el propio Suárez (Otero, 2015).

El objetivo de las sucesivas reformas del Gabinete era siempre el mismo: reforzar al presidente en el proceso de toma de decisiones. Precisamente, con esta finalidad de “prestar un mejor apoyo y asistencia al presidente”, en septiembre de 1978 se le concedió el nivel orgánico de Subsecretaría y se le dotó de una Secretaría General, una dirección de Estudios y otra de Coordinación, cuyos titulares, nombrados en el Consejo de Ministros, tendrían el rango de director general (BOE, 1978). Era la primera vez que se estructuraba internamente el Gabinete del presidente y se contemplaban direcciones específicas, origen de una posterior división departamental por áreas de competencia.

El director del Gabinete era ya entonces el diplomático Alberto Aza Arias, elegido por Suárez en mayo de 1977 para sustituir a Carmen Díez de Rivera (BOE, may. 1977). La confianza del presidente en su estrecha colaboradora se había roto (Contreras, 2016) y las discrepancias políticas entre ambos resultaban insostenibles (Ónega, 2013).

A nivel orgánico, Aza tuvo que empezar casi desde cero. Cuando accedió al puesto, en su despacho no encontró documentación procedente de su antecesora en el cargo. Testigo del traspaso, el periodista Fernando Ónega recuerda que allí no había “ni un papel, ni una tradición de funcionamiento [...] Aza pidió acceder a los archivos, y no existían” (Ónega, 2013, pp. 146 y 147).

A su llegada a la Moncloa, Alberto Aza empezó a configurar el Gabinete presidencial y para ello requirió la colaboración de Asuntos Exteriores, a fin de conocer la estructura de otros departamentos europeos de rango similar y ocupados igualmente del asesoramiento del primer ministro⁶. El intercambio de información entre el ministerio y el Gabinete de Suárez fue permanente en esos años, como demuestra la documentación. Además, los embajadores mantenían a Alberto Aza al tanto de sus principales gestiones mediante nota directa o copia de la que reglamentariamente enviaban al titular de Exteriores.

Alberto Aza, hasta entonces subdirector de la Oficina de Información Diplomática, formó su equipo con compañeros de la carrera diplomática. José Coderch⁷ fue nombrado secretario general del Gabinete y Eugenio Bregolat, director de Estudios⁸. A este se unió Senén Florensa, también diplomático. Su primer cometido fue establecer el vínculo diario con el Ministerio de Asuntos Exteriores para coordinar la acción exterior del Gobierno. “Todas las mañanas me sumaba a la reunión del ministro Marcelino Oreja con sus directores generales, actuando de enlace entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio”, recuerda Bregolat⁹. Además, elaboraban informes que sirvieran al presidente para la preparación de sus entrevistas con dirigentes internacionales, a las que asistían en casi todos los casos. “Hacíamos a

A su llegada a la Moncloa, Alberto Aza empezó a configurar el Gabinete presidencial y para ello requirió la colaboración de Asuntos Exteriores

6 Ejemplo de la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores es la completa nota informativa enviada a Aza por el director general de Europa sobre el funcionamiento del Gabinete del presidente de la República francesa, en Archivo del Ministerio de la Presidencia (AMP), Fondo Gabinete Suárez, leg. 1913/2. (Dicho fondo ha sido trasladado al Archivo General de la Administración y sometido a nueva clasificación. Aquí se reseñan las signaturas con las que fue consultado previamente).

7 José Coderch Planas, 1947-2005.

8 Sus nombramientos en RD 2355 y RD 2356/1978 del 29 de septiembre, en BOE del 5 de octubre. En: <https://www.boe.es/boe/dias/1978/10/05/pdfs/A23163-23163.pdf>

9 Eugenio Bregolat i Obiols al GHistRi, 25 de noviembre de 2009.

Suárez un papel muy resumido sobre los aspectos más destacados de la reunión, y le sugeríamos lo que nos parecía oportuno”.

En octubre de 1979, el Gabinete del presidente del Gobierno no contaba todavía con un departamento internacional propiamente dicho y sus funciones eran asumidas por la dirección de Estudios.

El director del Gabinete tenía asignada una jefa de Secretaría y dos secretarías. El número total de secretarías ascendía a diez. El Gabinete contaba, además, con ocho funcionarias en prácticas, todas mujeres. En total, trabajaban en este departamento 24 personas¹⁰.

2. Inicio de la política exterior presidencialista

El director del Gabinete presidencial era el principal inspirador de la política internacional de Adolfo Suárez. En esos momentos, los asesores presidenciales pretendían una orientación de la política exterior española tendente a lograr cierta autonomía respecto a los bloques, un objetivo difícil de conseguir en un escenario aún dominado por la estructura bipolar de la Guerra Fría, en el que se enmarca la Transición.

Suárez viajaba frecuentemente al exterior y recibía a los dirigentes internacionales, muy interesados por la evolución política española. Carecía de bagaje previo en estos temas, pero, tal como registra la documentación diplomática, se mostraba cada vez más activo en el debate sobre las grandes preocupaciones del momento. Su actitud permite desmentir el extendido comentario sobre el supuesto desinterés de Suárez por las cuestiones internacionales¹¹.

En ese momento, todavía el diseño de la agenda exterior estaba en manos de Ministerio de Asuntos Exteriores, en coordinación con la Casa Real, que lo supervisaba si afectaba a la actividad del rey. Pero, poco a poco, el equipo de Aza fue asumiendo mayor responsabilidad en la planificación de la política exterior, que se fue desplazando de Exteriores a Presidencia, y el Gabinete se convirtió en el núcleo de la acción exterior gubernamental. La Constitución reconoce al presidente del Gobierno un papel central en la dirección de esa política, pues “el Gobierno dirige la política interior y exterior”¹².

En los primeros años de su presidencia, Adolfo Suárez concedió a Marcelino Oreja una gran autonomía para el desarrollo de su gestión, como el propio Oreja reconoce (Oreja, 2011). El ministro despachaba regularmente con el rey y organizaba los viajes al extranjero del monarca. Pasado el tiempo, parece que esta relación pudo despertar recelos en Suárez (Powell, 1996).

En esos años, como director del Gabinete presidencial, podría decirse que *todo* pasaba por Aza, y especialmente los asuntos relacionados con la política exterior, en los que el papel del ministerio perdía su antigua preeminencia. No tardaron en aparecer las discrepancias, muy especialmente en dos puntos: el aplazamiento del ingreso español en la Alianza Atlántica y el acercamiento a posiciones alejadas de la política de bloques. En este contexto se explican las iniciativas del presidente del Gobierno, plasmadas en su visita a Cuba (9-11 septiembre

En octubre de 1979, el Gabinete del presidente del Gobierno no contaba todavía con un departamento internacional propiamente dicho y sus funciones eran asumidas por la dirección de Estudios

¹⁰ AMP, leg. 1908/3.

¹¹ Suárez realizó 37 salidas al exterior durante los 55 meses en que ocupó la presidencia del Gobierno. La primera a París (13 de julio de 1976) y la última a Lima (28 de julio de 1980).

¹² Artículo 97 de la Constitución.

de 1978), la participación española en la VI Conferencia de los países No Alineados (La Habana, 3-6 septiembre de 1979), o el recibimiento al dirigente palestino Yasser Arafat (13 septiembre de 1979). Todas ellas disgustaron al ministro Oreja y al rey, que, al mismo tiempo, no compartían las dilaciones constantes que Suárez presentaba al proyecto de adhesión a la Alianza (Powell, 2017).

3. Continuidad con el Gobierno de Calvo-Sotelo

La estructura del Gabinete presidencial no fue modificada de forma sustancial con la llegada de Leopoldo Calvo-Sotelo a la presidencia del Gobierno, el 25 de febrero de 1981, tras la renuncia de Adolfo Suárez unas semanas antes y el posterior golpe de Estado del 23-F. El nuevo presidente procedió al cambio de su entorno de colaboradores más próximo. Eugenio Galdón, proveniente de la Vicepresidencia del Gobierno, sustituyó a Aza al frente del Gabinete (BOE, 1981) y Luis Sánchez-Merlo, uno de sus antiguos colaboradores en el Ministerio de Relaciones con la CEE, fue nombrado Secretario General de la Presidencia (BOE, 1981).

En marzo de 1981, la composición del Gabinete de Calvo-Sotelo en la Presidencia del Gobierno estaba encabezada por Eugenio Galdón, como director, y Luis Ángel Sánchez-Merlo, como secretario general. El director de Estudios siguió siendo Eugenio Bregolat, y el director de Organización, Álvaro Bustamante de la Mora. Pero Bregolat no tardó en ser sustituido por otro miembro de la carrera diplomática, Antonio Fournier (BOE, feb. 1982), que había sido adjunto en la Misión española ante la CEE, a las órdenes de Raimundo Bassols, en la primera etapa de la negociación para la adhesión. Otros dos diplomáticos se sumaron a esa dirección, Jorge Dezcallar y Antonio Peyaudé.

Este fue el grupo de diplomáticos que asesoró al presidente Leopoldo Calvo-Sotelo en la elaboración de su agenda internacional, y a partir de ese momento desaparecieron las discrepancias entre Moncloa y el palacio de Santa Cruz, sede del Ministerio de Asuntos Exteriores. Calvo-Sotelo se centró en lograr la adhesión española al tratado de la Alianza Atlántica, en cumplimiento de la promesa realizada en su discurso de investidura. La gestión política y diplomática de este objetivo correspondió al ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro Pérez-Llorca, que recuperó para su departamento el puesto central en la planificación y ejecución de la política exterior española¹³. Aunque no por mucho tiempo.

4. Refuerzo de la presidencialización

En octubre de 1982, la mayoría absoluta conseguida por el Partido Socialista en las elecciones legislativas provocó un cambio radical en todos los ámbitos relacionados con la Presidencia del Gobierno (BOE, dic. 1982). Felipe González alcanzaba la Moncloa con un liderazgo fuerte y el apoyo incuestionable de su partido, lo que marcaba una diferencia sustancial con las etapas anteriores en las que UCD había gobernado con mayorías inestables y en un clima de creciente división interna.

La estructura del Gabinete presidencial no fue modificada de forma sustancial con la llegada de Leopoldo Calvo-Sotelo a la presidencia del Gobierno

13 Rompiendo la tendencia neutralista del Gobierno de Suárez, Pérez-Llorca declaró: "Con la entrada en la OTAN termina el aislamiento de España", en ABC, 8 de septiembre de 1981. Resumen de su gestión en torno a la adhesión española, en Pérez-Llorca, J. P. (1994). De cómo y por qué entramos en la Alianza Atlántica. *Ideas para la democracia*, 1 (pp. 311-320).

El nuevo marco constitucional respaldaba la figura del presidente del Gobierno y reforzaba el presidencialismo ya apuntado en años anteriores. A partir del primer Gobierno socialista se hacía más necesario que nunca un grupo de colaboradores, de libre designación, que, diferenciado del equipo ministerial, se centrara, de forma permanente, en el asesoramiento técnico y político sobre las decisiones a tomar. Era “una necesidad sentida en proporción directa a la capacidad de actuación y responsabilidades que asume el presidente” (Cendón, 1983).

El Consejo de Ministros del 22 de diciembre aprobó la estructura del nuevo Gabinete, que se definía como “órgano de asistencia política y técnica del Presidente y del Vicepresidente del Gobierno” (BOE, dic. 1982)¹⁴. A partir de entonces, el Gabinete, por tanto, trabajaría tanto para uno como para otro. Este punto se reafirmaba al fijar sus funciones:

- 1.º Facilitar al Presidente y al Vicepresidente del Gobierno cuanta información política y técnica les sea precisa en el ejercicio de sus funciones.
- 2.º Asesorar en las materias sobre las que se le requiera, al Presidente y al Vicepresidente del Gobierno.
- 3.º Conocer las actividades y planes de actuación de los distintos Departamentos ministeriales, al objeto de facilitar la coordinación de la acción gubernamental por parte de la Presidencia del Gobierno.
- 4.º Realizar cualquier otro informe, estudio o gestión que le sean encomendados por el Presidente o por el Vicepresidente del Gobierno en el ejercicio de sus funciones”.

El puesto de director del Gabinete presidencial, con rango de subsecretario, recayó en un veterano militante socialista, Roberto Dorado, miembro de los comités electorales del PSOE en los comicios de 1977, 1979 y 1982. Dorado permaneció al frente del Gabinete hasta 1993¹⁵, con Francisco Fernández Marugán como subdirector. Ambos gozaban de toda la confianza de la cúpula socialista y mantenían una vinculación muy estrecha con el vicepresidente Guerra desde los primeros años setenta¹⁶.

La relación política y personal entre los socialistas llegados al Palacio de la Moncloa se puso a prueba ya antes de la formación del Gobierno, especialmente en la composición del nuevo Gabinete presidencial. Las disputas fueron inmediatas en torno a la estructura, funciones y rango administrativo del Gabinete. Fueron los primeros roces en el equipo socialista, que aun la prensa tardaría en desvelar (Feo, 1993).

El traspaso de poderes de UCD al PSOE en el interior de la Moncloa no presentó problemas, según han contado algunos de sus protagonistas, que sostuvieron entrevistas cordiales entre sí, aunque no consta que se trasvasara información más o menos sensible de un Gobierno a otro (Guerra, 2006; Pelaz, 2013)¹⁷. En concreto, Calvo-Sotelo y González se reunieron seis veces, en ocasiones acompañados de algún colaborador. La primera reunión se celebró el 29 de octubre y la última el 17 de noviembre.

El traspaso de poderes de UCD al PSOE en el interior de la Moncloa no presentó problemas, según han contado algunos de sus protagonistas, que sostuvieron entrevistas cordiales entre sí

14 Art. 1.º del RD 3773/1982.

15 Roberto Dorado Zamorano (1939-2011). Su nombramiento como director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno en: RD 3593/1982 de 15 de diciembre, en BOE del 16.

16 A la muerte de Dorado, Alfonso Guerra le llamó “el estratega de la democracia”, en *El País*, 28 de noviembre de 2011.

17 Para el estudio general del proceso Pelaz, 2013.

El primer Gabinete socialista se formó adoptando, básicamente, el modelo de la Cancillería alemana, aunque de dimensiones más reducidas. Estaba compuesto por siete departamentos:

- » Asuntos institucionales.
- » Defensa y seguridad.
- » Asuntos sociolaborales.
- » Economía.
- » Internacional.
- » Educación y cultura.
- » Análisis.

A este esquema se le añadió la llamada “Línea caliente”, que estableció el servicio de comunicación con los ciudadanos.

5. El Departamento de Internacional

Para dirigir el Departamento de Internacional –centro de nuestro estudio– se nombró al diplomático Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, que, en las semanas previas, había formado parte del equipo encargado del traspaso en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Su destino anterior había sido Estrasburgo, como miembro de la representación española ante el Consejo de Europa. En su primer contacto con Dorado, Yáñez insistió en que el departamento se llamara *de Internacional* y no *de Asuntos Exteriores*, para evitar posibles suspicacias con el ministerio.

Desde el primer día Juan Antonio Yáñez tuvo acceso directo al presidente del Gobierno, lo que no ocurría con el resto de los directores de departamento, cuyas gestiones se tramitaban con Dorado. “Lo que producíamos iba directamente al presidente, al vicepresidente y al director del Gabinete. Pero no era revisado por Dorado, o lo hacía sólo muy excepcionalmente...”, recuerda¹⁸. Su contacto con Exteriores era fluido, siempre a través de José Luis Dicenta, jefe del Gabinete del ministro Fernando Morán.

Yáñez se rodeó de compañeros de la carrera diplomática, lo que parece lógico debido a la función especializada que iban a desempeñar. Dos procedían de la etapa anterior, Dezcallar y Peyaudé. Otros fueron llegando en los años siguientes. El número total de nombramientos realizados en el departamento fue de siete, reducido en comparación con otros, como Asuntos Institucionales, con 13, o Análisis y Economía, cada uno con 12¹⁹.

En ese momento, el asunto prioritario era la negociación española para el ingreso en la CEE, entonces bloqueada por Francia, principalmente. El primer encargo que Yáñez recibió de González fue la preparación de un plan estratégico para impulsar la fase final del proyecto de adhesión. En pocas semanas estaba elaborado, tras recabar la cuantiosa documentación de la Secretaría de Estado para Europa, dirigida por Manuel Marín. La principal conclusión de su

El primer Gabinete socialista se formó adoptando, básicamente, el modelo de la Cancillería alemana, aunque de dimensiones más reducidas

¹⁸ Juan Antonio Yáñez-Barnuevo García, declaraciones al GHistRi, 16 de octubre 2013.

¹⁹ El estudio pormenorizado de la composición del Gabinete, así como de la procedencia de sus miembros en Olías de Lima, 1994.

informe era que “el camino entre Madrid y Bruselas pasa por París, y la llave de la puerta de París la tiene Bonn”²⁰.

El departamento dirigido por Juan Antonio Yáñez también proponía los viajes del presidente al exterior. No era el único que lo hacía, pero sí el que preparaba un informe más completo sobre la conveniencia o no de determinados desplazamientos dentro del marco general de actuación en el campo internacional.

El primer objetivo del nuevo Departamento de Internacional era conseguir el desbloqueo de problemas que se arrastraban desde hacía años. Uno de ellos, el del flanco sur mediterráneo. Por esta razón, el primer viaje de Felipe González como presidente del Gobierno fue a Marruecos (28 y 29 de marzo de 1983). Tras las conversaciones entre ambos Gobiernos, el rey Hassan recibió a Felipe González en Fez, aunque antes le hiciera esperar varias horas hasta la confirmación de la entrevista. El encuentro fue un éxito y despejó las sombras en una relación que, en tiempos de UCD, era fuente de sobresaltos permanentes.

La siguiente salida al exterior de Felipe González fue a Bonn (3-6 de mayo de 1983). Yáñez impuso su criterio al del ministro Morán, que creía que el primer viaje a Europa tenía que ser a la Francia socialista del presidente Mitterrand. No fue así y González llegó a la capital federal el mismo día en que el cristiano-demócrata Helmut Kohl se sometía a su investidura como nuevo canciller. Para la delegación socialista española era un desconocido, porque las relaciones del PSOE siempre habían tenido como interlocutores a sus amigos socialdemócratas, encabezados por Willy Brandt. Para sorpresa general, en esa visita Felipe González mostró su apoyo a Alemania en el tema que entonces fracturaba la cohesión europea, el despliegue de los misiles estratégicos en suelo alemán. Como reacción mal disimulada, Fernando Morán se volvió a España antes de lo previsto. No obstante, ese día se fraguó la amistad política entre Kohl y González, que aportaría tan buenos réditos en los años siguientes de cara al ingreso español en la CEE.

Las directrices de la Presidencia en materia de política exterior, diseñadas en el Departamento de Internacional, se iban imponiendo claramente a las que pudieran elaborarse en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Los planteamientos diferían cada vez más, a lo que se sumaban los estilos divergentes de González y su ministro Morán a la hora de hacer política. Además, “los entornos respectivos acrecentaban esta falta de entendimiento”, ha subrayado Francisco Villar, entonces director general en el equipo de Morán²¹.

La situación se hizo insostenible ante el gran tema de aquellos momentos, la promesa de un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, realizada por el presidente en el Parlamento, en el primer debate del Estado de la Nación, el 23 de octubre de 1984. Morán no se contentaba con “congelar” la presencia española hasta la celebración de la consulta, como había defendido Felipe González, sino que proponía la salida del comité militar de la organización, señala Juan Antonio Yáñez, situado en la primera línea del debate interno socialista²².

Tras un proceso complejo, basado en sondeos de opinión previos y una fuerte campaña institucional, se acordó una pregunta, siguiendo la propuesta de Yáñez, que iba precedida de una larga

El primer objetivo del nuevo Departamento de Internacional era conseguir el desbloqueo de problemas que se arrastraban desde hacía años. Uno de ellos, el del flanco sur mediterráneo

20 Juan Antonio Yáñez-Barnuevo al GHistRi, 16 de octubre 2013.

21 Francisco Villar Ortiz de Urbina, declaraciones al GHistRi, 9 de junio de 2016. Después, sería representante ante la ONU (1987-1991) y embajador en París (2004-2010) y Lisboa (2010-2012).

22 Juan Antonio Yáñez-Barnuevo al GHistRi, 16 de octubre 2013.

introducción²³, que concluía: “¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?”.

Morán ya había salido del Ejecutivo, en julio de 1985. Con su sucesor, Francisco Fernández Ordóñez²⁴, se recuperó la plena colaboración y entendimiento entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Unos meses después, se ganó el referéndum, celebrado el 15 de marzo de 1986, y con una mayoría más amplia de la que esperaban sus organizadores, que lograron dar la vuelta a las encuestas²⁵. El resultado potenciaba el prestigio del presidente González entre los Gobiernos occidentales.

6. Gana Moncloa, pierde Santa Cruz

A partir de entonces, no había duda de que la dirección de la política exterior española estaba en manos de la Presidencia del Gobierno y que el papel del Ministerio de Asuntos Exteriores se centraba en la ejecución de las directrices que dictaba la Moncloa, para lo que ponía a disposición de la Presidencia a sus mejores profesionales. Un ejemplo evidente es el establecimiento de las relaciones con Israel, en enero de 1986, que culminaba el objetivo, iniciado con la UCD, de normalizar las relaciones diplomáticas con todos los países del mundo. Esa operación se diseñó en el entorno de Felipe González y fue culminada con la participación eficaz de los diplomáticos de Santa Cruz, orientada a apaciguar las protestas de los países árabes.

Con el establecimiento de las relaciones con Israel, la permanencia en la OTAN y la firma del tratado de adhesión a las Comunidades Europeas, en 1986 se cerraba un ciclo y podía afirmarse que los objetivos principales de la llamada “transición exterior” se había cumplido. En su consecución, la Corona, sin duda, había cumplido un papel muy relevante. Por otra parte, las turbulencias en el diseño de la política exterior se habían superado en torno al liderazgo sin fisuras de Felipe González.

Con calma se emprende entonces la renovación del equipo de apoyo presidencial y el Gobierno concreta las funciones del director del Gabinete y de los responsables de cada departamento. En la nueva reforma (BOE, 1989), el director coordinará las funciones de todos los departamentos y, a lo largo de la semana previa al Consejo de Ministros, elaborará sus informes de asesoramiento, destinados al presidente y al vicepresidente del Gobierno²⁶.

El director del Gabinete tendrá el rango de secretario de Estado y su subdirector, cargo que ahora ocupará Ignacio Varela, el de subsecretario. Además, se añade un departamento a los siete ya existentes, el de Estudios, cuya función será la redacción de informes sobre política nacional, destinados al resto de los departamentos.

Con el establecimiento de las relaciones con Israel, la permanencia en la OTAN y la firma del tratado de adhesión a las Comunidades Europeas, podía afirmarse que los objetivos principales de la llamada “transición exterior” se había cumplido

23 Previamente a la pregunta, en la papeleta de votación se leía: “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.º La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada.
2.º Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español.
3.º Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España”.

24 Francisco Fernández Ordóñez, 1930-1992.

25 Felipe González había declarado unos meses antes: “Creo que los intereses de España se defienden mejor permaneciendo en la Alianza. Nuestra anterior valoración sobre la Alianza y su funcionamiento no era correcta”, en *El País*, 17 de noviembre de 1985.

26 Detalle del ciclo semanal del Gabinete en Ortega, 1991.

El de Internacional, que continuará bajo la dirección de Yáñez-Barnuevo, tendrá como misión fundamental el asesoramiento en materia de política exterior, tanto en su vertiente diplomática como de seguridad, con especial atención a la política comunitaria. Entre sus funciones: realizar el seguimiento de la actividad del ministro de Asuntos Exteriores y, en parte, del de Defensa; mantener comunicación con las representaciones diplomáticas de España y con las delegaciones extranjeras en nuestro país; hacer el seguimiento de la actividad de los organismos internacionales, y elaborar la documentación precisa para las entrevistas del presidente dentro y fuera de España.

Por citar algunos ejemplos del papel desempeñado por el Departamento de Internacional en esos años, se pueden destacar su intervención, junto a otros departamentos del Gabinete, en la preparación de un hecho tan sobresaliente para la política exterior como la celebración en Madrid del Consejo Europeo, que culminaba la primera presidencia española (26 y 27 de junio de 1989); o la Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo, que impulsó el diálogo entre Israel y los países árabes, con la presencia en Madrid de los presidentes Bush y Gorbachov y de todos los países implicados en el conflicto, además de la delegación palestina (30 y 31 de octubre de 1991).

En 1991 se produjo el relevo en la dirección del Departamento de Internacional. Yáñez dejó su puesto y fue nombrado embajador-permanente de la Representación española ante la ONU. Fue relevado por José María Pons, que se había incorporado al departamento en junio de 1985, pocos días antes de la firma de adhesión a la CEE (BOE, 1991).

Pons, también diplomático, procedía de la Secretaría de Estado para Europa donde había trabajado a las órdenes de Marín durante el proceso de adhesión. Ya en el Departamento de Internacional pasó a depender de Yáñez como vocal de Asuntos Europeos. Los otros vocales eran entonces José Rodríguez-Spiteri (para temas americanos) y Juan Leña (encargado de África y Asia), también compañeros de la carrera diplomática.

Poco después, Roberto Dorado fue sustituido en la dirección del Gabinete por Antonio Zabalza, catedrático de Economía, relacionado con el vicepresidente Narcis Serra, pero desvinculado del mundo político y ajeno a la estructura del poder socialista (BOE, 1993). El cambio dotó aun de mayor autonomía al Departamento de Internacional, que mantuvo el acceso directo al presidente del Gobierno, al que ya, en muchas ocasiones, remitía sus informes sin pasar por la mesa del director del Gabinete, que, no obstante, seguía trabajando tanto para el presidente como para el vicepresidente del Gobierno.

La relación entre los departamentos que formaban el Gabinete resultó menos fluida en los últimos años del Gobierno socialista, según Pons. Además, algunas veces se solapaban los informes. “Eso era una fuente de conflictos, porque rozábamos siempre competencias”, especialmente con los departamentos de Seguridad, que dirigía José Antonio Blanco Romero, y de Estudios, de Carlos Alonso Zaldívar²⁷.

Las funciones del departamento no se alteraron y siguieron centradas en el asesoramiento sobre todas las cuestiones relativas a la política exterior, incluyendo los viajes y las visitas oficiales del presidente y las del rey Juan Carlos, en colaboración con la secretaría general de la Moncloa y la Casa del Rey. Otro punto de atención constante fueron los Consejos Europeos, que se pre-

La relación entre los departamentos que formaban el Gabinete resultó menos fluida en los últimos años del Gobierno socialista

27 José María Pons Irazazábal, declaraciones al GHistrI, 7 de noviembre de 2016.

paraban a conciencia, recuerda Pons; así como las posteriores comparecencias del presidente ante el Congreso para informar de sus resultados.

En estos asuntos, la relación entre el Gobierno y el PSOE no ofrecía problemas. Las interlocutoras del partido eran Elena Flores o Trinidad Jiménez, que seguían las directrices principales que venían de la Moncloa. En cambio, la relación con el Ministerio de Asuntos Exteriores “no siempre fue fácil”, según Pons, pues “dependía mucho del titular de la cartera y de otros altos cargos”²⁸.

En los años siguientes, no se realizan cambios en la estructura del Departamento de Internacional ni en sus funciones principales. En agosto de 1995, José María Pons fue relevado y destinado como embajador a los Países Bajos. Le sustituyó Ricardo Díez-Hochleitner Rodríguez (BOE, 1995), que ocupó el puesto hasta el triunfo electoral del Partido Popular, el 3 de marzo del año siguiente.

Incluso con el cambio de Gobierno, tras el triunfo de José María Aznar en 1996, el Gabinete seguirá siendo un órgano de asistencia política y técnica al servicio del presidente del Gobierno. A su llegada al poder, el nuevo Gobierno modificó la estructura presidencial, pero no alteró, básicamente, el cometido del Departamento de Internacional, al que se sumó el de Defensa (BOE, 1996).

El Gabinete del presidente del Gobierno pasó a estar dirigido por Carlos Aragonés, y su Departamento de Internacional y Defensa fue encabezado por Ramón Gil-Casares, miembro de la carrera diplomática, como lo fueron todos sus antecesores.

Tampoco sufrió cambios su orientación general, que siguió centrada en el asesoramiento al presidente. En la nueva etapa, el Departamento de Internacional acrecentó aún más la dirección presidencialista de la política exterior española, y el Ministerio de Asuntos Exteriores, con Abel Matutes a su frente, mantuvo su protagonismo en la coordinación de las distintas áreas y su papel ejecutor de las directrices de la Moncloa, pero con una participación cada vez más limitada en la planificación general.

7. Conclusiones

El presidencialismo de la política exterior española se inicia en la Transición y se incrementa de forma progresiva en los sucesivos Gobiernos, ya sean centristas o socialistas. Se cumple de esta manera el mandato constitucional, que hace recaer en el presidente la dirección de los asuntos políticos, tanto nacionales como internacionales. Con este propósito, a lo largo del periodo estudiado, entre 1976 y 1996, los distintos Gobiernos, encabezados por Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo-Sotelo y Felipe González, reforzaron las estructuras de sus respectivos Gabinetes presidenciales e incrementaron sus funciones.

Así, el Departamento de Internacional, integrado en el Gabinete y formado por diplomáticos, orientó la actuación del presidente en el campo de las relaciones internacionales y planificó su agenda de viajes al extranjero y las visitas de mandatarios internacionales a Madrid. También se ocupó de preparar su participación en cumbres internacionales y Consejos Europeos, así como de sus comparecencias públicas. Sus orientaciones sobre política exterior alcanzaban

Tras el triunfo de José María Aznar en 1996, el Gabinete seguirá siendo un órgano de asistencia política y técnica al servicio del presidente del Gobierno

²⁸ Ídem.

igualmente a la Casa del Rey, a fin de coordinar la actuación del monarca y del presidente del Gobierno en este punto.

La importancia creciente del Departamento de Internacional, entendido como núcleo y motor de la política exterior, transformó el papel tradicional del Ministerio de Asuntos Exteriores, que se fue limitando a la ejecución de los planes presidenciales, con participación también de otros departamentos ministeriales. En tiempos pasados, tal limitación causó, en algunos casos, desavenencias entre la Moncloa y el Palacio de Santa Cruz. No obstante, aquellas reticencias se fueron superando por el liderazgo indiscutido de los presidentes del Gobierno en las diferentes etapas.

Como conclusión última y de forma esquemática, podría decirse que, en esos años, el ministro de Exteriores ya apenas planificaba la política exterior, aunque la ejecutaba, siguiendo las instrucciones que recibía de la Presidencia. Pero para trazar, aunque sea ligeramente, el perfil de la actuación ministerial convendría señalar igualmente que, sin la participación del personal a las órdenes del titular de Exteriores, distribuido en embajadas y direcciones generales, tal ejecución no hubiera sido posible.

Referencias

- Arenal, C. del (1991). Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio. En J. Vidal Beneyto (Ed.), *España a debate, 1. La política*. Madrid: Tecnos.
- Bar Cendón, A. (1983). *El Presidente del Gobierno de España: encuadre constitucional y práctica política*. Madrid: Civitas.
- Beneyto, J. M., y Pereira, J. C. (2015). *Historia de la política exterior de España en los siglos XX y XXI*. Madrid: CEU.
- Feo, J. (1993). *Aquellos años*. Barcelona: Ediciones B.
- Feo, J. (2008). *Déjame que te cuente*. Madrid: Espejo de Tinta.
- Contreras, E. (2016). *Suárez, acoso y derribo*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Guerra, A. (2006). *Dejando atrás los vientos. Memorias 1982-1991*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Herrero de Miñón, M. (2000). Política exterior. En J. Tusell (coord.), *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*. Barcelona: Crítica.
- Martín Retortillo, L. (1980). *Ante la reforma administrativa: los ministros y otros miembros del Gobierno*. Madrid: Documentación Administrativa.
- Olías de Lima, B. (1994). Los Gabinetes de los presidentes de Gobierno en España. *Política y Sociedad*, 16.
- Ónega, F. (2013). *Puedo prometer y prometo*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Oreja, M. (2011). *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Ortega, L. (1991). El Gabinete del presidente del Gobierno. *Documentación Administrativa*, 226.
- Otero Novas, J. M. (2015). *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones*. Madrid: Prensa ibérica.

- Pelaz López, J. V. (2013). *El traspaso de poderes de 1982*. Madrid: Fundación de la Transición española. Documento de Trabajo 8.
- Pérez-Llorca, J. P. (1994). De cómo y por qué entramos en la Alianza Atlántica. *Ideas para la democracia*, 1.
- Powell, Ch. (1996). Un hombre-puente en la política exterior española: el caso de Marcelino Oreja. *Historia contemporánea*, 15.
- Powell, Ch. (2017). El primer embajador de la democracia. Don Juan Carlos y la proyección exterior de España. En VV. AA., *Rey de la democracia* (pp. 147-195). Madrid: Galaxia Gutenberg.
- Real Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre por el que se efectúan determinados reajustes orgánicos en la Presidencia del Gobierno (BOE núm. 228 de 22 de septiembre de 1976). Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/1976/09/22/pdfs/A18504-18505.pdf>
- Real Decreto 1055/1977, de 14 de mayo por el que se nombra Director del Gabinete del Presidente del Gobierno, con categoría de Director general, a don Alberto Aza Arias (BOE núm. 116 de 16 de mayo de 1977). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1977/05/16/pdfs/A10740-10740.pdf>
- Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio por el que se dictan medidas urgentes de organización en la Presidencia del Gobierno (BOE núm. 165 de 12 de julio de 1977). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1977/07/12/pdfs/A15613-15614.pdf>
- Real Decreto 2761/1977, de 28 de octubre por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración central del Estado (BOE núm. 267 de 8 de noviembre de 1977). Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-26714
- Real Decreto 2158/1978, de 1 de septiembre por el que se reestructura el Gabinete del Presidente del Gobierno (BOE núm. 221 de 15 de septiembre de 1978). Recuperado de <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-23725>
- Real Decreto 336/1982, de 26 de febrero por el que se nombra Director de Estudios del Gabinete del Presidente del Gobierno, con categoría de Director general, a don Antonio J. Fournier Bermejo (BOE núm. 50 de 27 de febrero de 1982). Recuperado de https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1982-4762
- Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno (BOE núm. 308 de 24 de diciembre de 1982). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1982/12/24/pdfs/A35340-35342.pdf>
- Real Decreto 1481/1989, de 15 de diciembre por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno (BOE núm. 308 de 24 de diciembre de 1982). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1989/12/16/pdfs/A39065-39065.pdf>
- Real Decreto 667/1991, de 26 de abril por el que se nombra Director del Departamento Internacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno a don José María Pons Irazábal (BOE núm. 102 de 29 de abril de 1991). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1989/12/16/pdfs/A39065-39065.pdf>

- Real Decreto 1290/1993, de 30 de julio por el que se nombra Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, con rango de Secretario de Estado, a don Antonio Zabalza Martí (BOE núm. 182 de 31 de julio de 1993). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1989/12/16/pdfs/A39065-39065.pdf>
- Real Decreto 1417/1995, de 4 de agosto por el que se nombra Director del Departamento Internacional de Gabinete de la Presidencia del Gobierno a don Díez-Hochleitner Rodríguez (BOE núm. 193 de 14 de agosto de 1995). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1995/08/14/pdfs/A25315-25315.pdf>
- Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo por el que se reestructura el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno (BOE núm. 115 de 11 de mayo de 1996). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1996/05/11/pdfs/A16553-16554.pdf>
- Retortillo, L. M. (1980). *Ante la reforma administrativa: los ministros y otros miembros del Gobierno*. Madrid: Documentación Administrativa.
- Villar, F. (2016). *La Transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*. Madrid: Marcial Pons.