

Año 6 | n° 14

Enero-abril 2019

ISSN 2386-5776

# Comillas Journal of International Relations



## **España en el mundo: el fin del orden bipolar y la nueva arquitectura internacional**

## **Spain in the World: the End of the Bipolar Order and the New International Architecture**

Editor Invitado / Guest Editor: José Manuel Sáenz Rotko. Departamento de Relaciones Internacionales  
CIHS – Universidad Pontificia Comillas

Marco Mugnaini, José Miguel Calvillo Cisneros, María Dolores Elizalde, Luciana Fazio, Juan Manuel  
Fernández Fernández-Cuesta, Georgy Filatov, Guillermo García Crespo, Jorge Lafuente del Cano, Rafael  
Martín Rodríguez, Matthieu Trouvé

# SUMARIO

Año 6 | nº 14

Enero-abril 2019



## FIRMA INVITADA | GUEST SIGNATURE

### **España desde Europa: percepciones y relaciones (1982-2004) ..... 1**

Spain Seen from Europe. Perceptions and Relations (1982-2004)

Marco Mugnaini

## ARTÍCULOS | ARTICLES

### **La evolución de la política de cooperación internacional al desarrollo de España ..... 17**

The Evolution of the Spanish Policy of International Co-operation for Development

José Miguel Calvillo Cisneros

### **España, Asia, Filipinas: un nuevo horizonte en la política exterior española..... 29**

Migrantes forzosos e irregulares y la actuación de la UE en la gestión de la crisis transfronteriza

María Dolores Elizalde

### **La Internacional Socialista en las relaciones entre España y América Latina en los setenta y ochenta ..... 42**

The Socialist International in The Relations Between Spain and Latin America during the Seventies and Eighties

Luciana Fazio

### **El Departamento de Internacional de la Presidencia del Gobierno, núcleo y motor de la política exterior española (1976-1996) ..... 56**

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

Juan Manuel Fernández Fernández-Cuesta

### **Las relaciones ruso-españolas en el siglo XXI: una mirada desde Rusia ..... 71**

Relations between Russia and Spain in the XXI Century: A View from Russia

Georgy Filatov

### **“Contra viento y marea”. La mediación del Conseil national du Patronat Français en defensa de la entrada de España en el Mercado Común (1976-1986)..... 81**

“Against All Odds”. The Mediation of the Conseil National du Patronat Français in Defense of the Spain’s Entry into the Common Market (1976-1986)

Guillermo García Crespo

### **El papel de la RFA en la negociación de España para el ingreso en la CEE: un “amigo” entre la política y la economía (1978-1980) ..... 101**

The Role of the GFR at the Negotiations for the Accession of Spain to the EEC: a ‘Friend’ between Politics and Economy (1978-1980)

Jorge Lafuente del Cano

### **La perspectiva china hacia España desde el tardofranquismo hasta la actualidad..... 114**

The chinese perspective towards Spain from the tardofranquismo to the present day

Rafael Martín Rodríguez



<b>Francia-España: una relación privilegiada en el contexto del fin de la Guerra Fría (1986-2001) .....</b>	<b>125</b>
France-Spain: a Privileged Partnership in the Context of the End of the Cold War (1986-2001)	
Matthieu Trouvé	

## RECENSIONES | BOOK REVIEWS

<b>Geoestrategia, diplomacia y boicot: los Juegos Olímpicos en el contexto internacional (1948-1980)   Javier González del Castillo .....</b>	<b>138</b>
Por Laura García Fernández	
<b>Historia de las relaciones internacionales   Neila Hernández, J., Saenz Rotko, J., Alija Garabito, A. and Sanz Díaz, C. ....</b>	<b>140</b>
Por Emilio Sáenz-Francés	

Director de la Revista   Journal Editor .....	143
Consejo de Redacción   Editorial Board.....	143
Consejo Asesor   Advisory Board.....	143
Directrices para Autores   Author Guidelines.....	144

# Nota del Coordinador del Número 14

Es para mí un placer presentar el nuevo número monográfico del *Comillas Journal of International Relations* que lleva como título “España en el mundo: el fin del orden bipolar y la nueva arquitectura internacional”. Su objetivo es analizar la política y acción exteriores de España desde la Transición hasta la actualidad. Atención particular recibe el periodo entre 1989 y 2001, durante el cual España se presenta y consolida como actor internacional, y en el que amplía su radio de acción desde una marcada dimensión europeísta hacia el Mediterráneo e Iberoamérica. Se ha apostado por una mirada interdisciplinar. Si bien el acercamiento a la cuestión se produce en primer lugar desde la historiografía, también contribuyen politólogos e investigadores del ámbito de relaciones internacionales.

Durante los años de transición política (1975-1986), los objetivos de la política exterior española estuvieron marcados por la integración del país en las estructuras y organizaciones de gobernanza europea y global, que culminaron en 1986 con la adhesión a las Comunidades Europeas. El desmoronamiento del bloque soviético, con el consiguiente fin de la Guerra Fría coincidieron en España con la consolidación democrática y una reforzada confianza y voluntad de la administración del Gobierno de Felipe González de posicionar España como nuevo actor en el mundo. La política exterior pasó de gravitar en torno al eje franco-alemán a ser independiente, proactiva y productiva. España fue uno de los miembros que mayor impulso dieron a la profundización de la integración europea, tanto en el ámbito económico-monetario como en el político. Al mismo tiempo, España supo aprovechar su “nueva” situación geopolítica; el fin del orden bipolar situó al país ibérico, que había estado en la periferia de Europa, en una posición de puente tanto hacia la otra orilla del Mediterráneo como hacia América Latina. El Partenariado Euromediterráneo, mejor conocido como *Proceso de Barcelona*, creado a iniciativa española en 1995, y las Cumbres Iberoamericanas iniciadas en 1991 e ideadas por el gobierno español, son el reflejo de que España quiso y pudo convertirse en un peso pesado de la Unión Europea y adquirir, en paralelo, un papel relevante a nivel mundial. Desde luego, la celebración de la Conferencia de Paz para Oriente Medio en Madrid en 1991 visualiza de manera potente la vuelta de España a la política internacional.

Este cambio de paradigma de la política y acción exteriores de España que se produce hacia finales de los 80 —coincidente en el tiempo con el cambio de paradigma internacional del fin de la Guerra Fría— sitúa a España en una política exterior madura y comprometida con la comunidad internacional, que los sucesivos gobiernos ejercerán como política de Estado al servicio del interés nacional. La continuidad, con matices, será el patrón principal de la evolución de la política exterior española, al menos hasta la “Foto de las Azores”, es decir la decisión del gobierno de José María Aznar de participar en la Guerra de Irak en 2003, y de apostar por un alineamiento transatlántico, en detrimento de la vinculación al eje franco-alemán.

En España, la investigación de la política exterior del período de la transición y la consolidación democrática ha sido llevada a cabo en buena medida por el Grupo de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI), integrado por 15 historiadores de las universidades Complutense, Autónoma de Madrid, Rey Juan Carlos, Antonio de Nebrija y Pontificia Comillas, y dirigido por el profesor Juan Carlos Pereira. Lleva dedicado desde hace más de 15 años al análisis de la política exterior de España en las décadas de los años 70, 80 y 90 del siglo XX. La calidad de sus investigaciones le han valido la concesión continuada de proyectos de I+D+i de concurrencia pública por parte de los ministerios competentes y han dado lugar a numerosas publicaciones.<sup>1</sup> Particular mención merece la apuesta del GHistRI por la his-

1 “La Transición y consolidación democrática en España y la formulación del modelo de política exterior democrática” (BHA2002-01909 del Ministerio de Ciencia y Tecnología; 2002-2006); “Dimensión internacional en la Transición española (1973-1986). Protagonistas y memoria histórica” (HAR2009-13630 del Ministerio de Ciencia e Innovación; 2009-2012); “La Política Exterior de España: de la transición a la consolidación democrática 1986-2001” (HAR2014-53618 del Ministerio de Economía y Competitividad; 2015-2018); “España y Portugal ante la segunda ampliación de las Comunidades Europeas. Un estudio comparado 1974-1986” (HAR2017-84957 del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad; 2018-2020).

Entre las publicaciones destacan Pereira J.C., Fernández Fernández-Cuesta J.M. (2016). La política exterior y la dimensión internacional de la transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986). Thomson Reuters/Aranzadi. Navarra. y Pereira J.C., Alija Garabito A., López Zapico, M.L. (2018). La política exterior de España. De la transición a la consolidación democrática (1986-2001). Catarata. Madrid. Para un listado más exhaustivo de las publicaciones del grupo consulte la Web del GHistRI <https://www.ucm.es/ghistri>.

toría oral, es decir, la recolección y análisis de testimonios orales de testigos relevantes y protagonistas, como son ministros, diplomáticos, políticos, altos funcionarios o políticos del periodo estudiado. Estos testimonios sistematizados —ya más de 40— han alumbrado recientemente el Archivo Oral de la Dimensión Internacional de la Transición española.

En el marco del proyecto de I+D+i “La Política Exterior de España: de la transición a la consolidación democrática 1986-2001” (HAR2014-53618 del Ministerio de Economía y Competitividad; 2015-2018), el GHistRI, conjuntamente con la CEHRI (Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales), y con el apoyo del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas y el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid, organizó un congreso internacional con el mismo nombre que el que lleva como título el presente número del CJIR y cuyas ponencias y comunicaciones —una selección, claro está— componen esta publicación. Los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2017, más de 60 académicos —principalmente historiadores pero también de áreas afines como las relaciones internacionales o la ciencia política— de una decena de países repartidos en tres continentes enriquecieron con sus contribuciones el debate académico y convirtieron aquel evento en la principal referencia de transferencia de resultados de investigación celebrados hasta la actualidad sobre la temática particular<sup>2</sup>.

El congreso se centró en nueve aspectos de interés de la política exterior de España: relaciones bilaterales; diplomacia multilateral; seguridad y defensa; internacionalización de las empresas y otros actores no gubernamentales; administración exterior del Estado; cooperación internacional; acción cultural exterior; y fuentes y metodología. Sobre ellos versaron las más de 40 comunicaciones y las ponencias plenarias que corrieron a cargo de los profesores Rafael Calduch (Universidad Complutense de Madrid), Daniel Díaz (Universidad de Cantabria), Pedro Martínez Lillo (Universidad Autónoma de Madrid), Marco Mugnaini (Università degli Studi di Pavia), José Luis Neila Hernández (Universidad Autónoma de Madrid), José Ángel Sotillo (Universidad Complutense de Madrid) y Ramón Pacho Pardo (King's College London).

El presente número del *Comillas Journal of International Relations* publica una selección de 9 comunicaciones, precedidas por la “firma invitada” del profesor Marco Mugnaini. A título de introducción conceptual y temporal, Mugnaini dibuja el *big picture* de lo que fue el desarrollo de la política exterior española entre 1976 y 2004, que permite entender las líneas maestras, distinguir momentos de continuidad y de cambio y diferenciar nítidamente las diversas sub etapas.

José Miguel Calvillo nos presenta uno de los elementos centrales de la acción exterior de cualquier potencia media como es la política de cooperación internacional al desarrollo, que tanto ha contribuido a que España sea percibida en lugar lejanos (y no tan lejanos) en clave positiva, como actor comprometido con la estabilidad y la justicia internacionales.

Viajamos a Asia de la mano de Dolores Elizalde, para averiguar cómo España fue capaz de reconstruir aquellos vínculos centenarios con Filipinas, rotos de manera traumática hacia un siglo, utilizando la proyección del poder blanco a través de la promoción de la cultura y lengua españolas. El idioma español pero también la moda, la gastronomía y los deportes han sido y son catalizadores potentes de la defensa de los intereses españoles —por supuesto empresariales— también en otros países asiáticos como India, China, Corea o Japón.

Sobre la presencia de España en China versa el artículo de Rafael Martín. La autor presta particular atención a la evolución de la imagen de nuestro país en el gigante asiático desde aquella controvertida visita del ministro Ordóñez a Pekín en 1990, la primera de un mandatario occidental después de la matanza de Tiananmen.

También en el plano bilateral se sitúa la interesante aportación de Georgy Filatov. Desde la perspectiva de la historiografía rusa, el autor presenta un repaso detallado de las relaciones entre España y la Rusia post soviética desde la década de los 90 hasta la actualidad, marcadas por un renacer del interés mutuo, tanto político como económico-empresarial.

Las contribuciones de Matthieu Trouvé y Jorge Lafuente enfocan las relaciones bilaterales de España con los países del eje franco-alemán. Las investigaciones de Lafuente arrojan perspectivas nuevas sobre el activo papel de la República

---

2 El programa detallado del congreso internacional *España en el mundo: el fin del orden bipolar y la nueva arquitectura internacional* está disponible en <https://espanaenelmundo.wordpress.com>.

Federal de Alemania en favor de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, fruto de un exhaustivo análisis del Archivo Leopoldo Calvo-Sotelo.

La incidencia de actores no gubernamentales en las relaciones exteriores de España también son objeto de análisis. En tiempos del tándem Willy Brandt-Felipe González, la Internacional Socialista y la política exterior de España formaron una suerte de simbiosis que permitió aprovecharse a ambas partes de las relaciones y la potencialidad de la otra, como nos demuestra el artículo a cargo de Luciana Fazio. Por su parte, con las investigaciones de Guillermo García sobre la actividad de lobby de la Patronal francesa en el marco de las negociaciones de adhesión de España, aportan novedosos conocimientos que perfilan con mayor nitidez la controvertida actitud del gobierno de Giscard d'Estaing respecto de la integración española en el club comunitario.

En el apartado “administración exterior del Estado”, Juan Manuel Fernández presenta un minucioso trabajo sobre las estructuras de toma de decisión en política exterior de los gobiernos de la Transición y hasta los años 90. Nos permite entender cómo el centro de gravedad de las mismas fue moviéndose progresivamente desde el Palacio de Santa Cruz hacia Moncloa. La presidencialización de la política exterior quedó consolidada con los gobiernos de Felipe González, durante los cuales el Ministerio de Asuntos Exteriores quedó relegado al papel de ejecutor de las políticas ideadas en el Departamento Internacional de la Presidencia del Gobierno.

Pensamos que el presente número del *Comillas Journal of International Relations* representa una contribución relevante al estado de la cuestión del estudio de la política exterior que los gobiernos de España han llevado a cabo durante las últimas cuatro décadas. Al mismo tiempo esperamos que algún que otro artículo sirva de punto de partida para nuevas y más profundas investigaciones que puedan ser llevadas a cabo por parte de los académicos lectores de esta revista. Esa es sin duda la perspectiva y vocación del GHistRI y de sus miembros, a la que seguiremos siendo fieles: seguir avanzando en la investigación de las relaciones de España con el mundo en los tiempos más recientes.

José Manuel Sáenz Rotko

Universidad Pontificia Comillas  
jmsaenz@comillas.edu



# ESPAÑA DESDE EUROPA: PERCEPCIONES Y RELACIONES (1982-2004)

## Spain Seen from Europe. Perceptions and Relations (1982-2004)

**Marco Mugnaini**

Universidad de Pavia - Italia

E-mail: marco.mugnaini@unipv.it

**FIRMA INVITADA**



Autor

En este trabajo se estudia la relación entre España y las políticas europeas en el periodo 1982-2004, utilizando como enfoque la historia de las relaciones internacionales. En el periodo examinado aquí, el sistema internacional se caracterizó por grandes cambios, pasando de la “segunda guerra fría” de los años ochenta a las nuevas dinámicas de la posguerra fría en los años noventa y luego en 2001-2003; cambios que han involucrado a Europa en general (transición de la CEE a la UE, políticas de ampliación, proyecto Euro-Med, UEM, etc.) y a España en particular. La trayectoria histórica de la relación entre España y Europa es analizada en esa compleja fase de transformación del sistema internacional. Las percepciones que los europeos han tenido de España también se examinan con respecto a los diferentes Gobiernos que se sucedieron en Madrid desde el periodo de transición hasta 2004. Se dedica atención a los principales protagonistas de los eventos analizados, en particular por su papel en la política internacional.



Resumen

España; relaciones internacionales; integración europea; OTAN; Asociación Euro-Mediterránea.

*Central African Republic; conflict; peace; Spain; international relations; european integration; NATO; Euro-Mediterranean Partnership.*



Key words

This paper studies the relationship between Spain and European policies in the period 1982-2004, using a history of international relations approach. In the period examined here, the international system was characterized by great changes, passing from the “second cold war” of the eighties to the new dynamics of the post-cold war of the nineties and then of 2001-2003; changes that involved Europe in general (transition from the EEC to the EU, enlargement policies, Euro-Med project, etc.) and Spain in particular. The historical trajectory of the relationship between Spain and Europe is analyzed in this complex phase of transformation of the international system. The perceptions that the Europeans have had of Spain are also examined with respect to the different governments that succeeded each other in Madrid from the transition period until 2004. Specific attention is dedicated to the main protagonists of the events analyzed, particular for their role in international politics.



## 1. Introducción

El tema de mi intervención es un desafío por varias razones, a partir de la amplitud cronológica y la complejidad de los temas involucrados, por lo tanto, lo enfocaré de manera pragmática. Para empezar, debemos poner algunos hitos con respecto a la periodización adoptada, en especial el término *a quo*, el año 1982, y el término *ad quem*, el año 2004: dos años que pueden presentar elementos semejantes como fechas de periodización, pero también aspectos diferentes dependiendo de si los observamos desde el punto de vista de España o del resto de Europa. Al respecto, aclaro desde ya que, analizando el periodo comprendido entre 1982 y 2004, hablaré de España y de los acontecimientos políticos españoles, y de las iniciativas diplomáticas en las que España fue protagonista o participante destacada. Pero lo haré tratando de reconstruir también el punto de vista de los demás países europeos, tratando de comprender cómo los europeos percibieron y se relacionaron con la política española de aquellos años; además lo haré adoptando metodológicamente una perspectiva de historia de las relaciones internacionales<sup>1</sup>.

Sabemos que España y el resto de Europa están incluidas en un sistema internacional en constante transformación. Ese mismo sistema internacional que, entre 1982 y 2004, experimentó numerosos cambios, de los cuales el más destacado es, sin duda, la transición entre el sistema bipolar de la guerra fría, que terminó entre 1990 (año de la reunificación alemana) y 1991 (año de la disolución de la Unión Soviética), y el sistema internacional de la posguerra fría. Es notorio que en 1982 (nuestro término *a quo*) España y el resto de Europa formaban parte del sistema bipolar de la que se conoce como “segunda guerra fría”<sup>2</sup>. En cambio, en 2004 (nuestro término *ad quem*) no solo hacía ya unos años que la guerra fría había terminado, sino que habíamos entrado en el nuevo milenio y el sistema internacional había experimentado nuevos y radicales cambios geopolíticos<sup>3</sup>. El periodo 1982-2004 se compone, pues, de varios subperiodos, cada uno de ellos caracterizado de manera autónoma o por elementos diferentes.

1 Pereira, J. C. (Coord.) (2003). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. 2.ª edición. Barcelona: Ariel; Best, A., Hanhimäki, J. M., Maiolo, J. A., & Schulze, K. E. (2008). *International History of the Twentieth Century and Beyond*. 2<sup>th</sup> edition. London – New York: Routledge.

2 Sobre los diferentes periodos y temas del sistema internacional de la guerra fría: Leffler, M. P. & Westad, O. A. (Eds.) (2010). *The Cambridge History of the Cold War*. 3 vols. Cambridge: Cambridge University Press.

3 Lundestad, G. (Ed.) (2013). *International Relations Since the End of the Cold War*. Oxford: Oxford University Press; Bariè, O. (2013). *Dalla guerra fredda alla grande crisi. Il nuovo mondo delle relazioni internazionali*. Bologna: il Mulino.

Estos son los datos cronológicos y el marco internacional de referencia de mi estudio y dentro de los mismos deben colocarse y analizarse tanto la política de España y sus relaciones con Europa<sup>4</sup>, como las percepciones a las que dieron origen. También debe tenerse en cuenta que, en la historiografía española, el periodo 1982-2004 se subdivide normalmente en la fase de los gobiernos del PSOE de Felipe González (de 1982 a 1996) y en la fase de los gobiernos del PP de José María Aznar (de 1996 a 2004)<sup>5</sup>; una subdivisión que, como veremos, corresponde solo en parte a la periodización de la historiografía internacional que es privilegiada aquí.

Vista la amplitud cronológica de mi ponencia, me concentraré en algunos momentos clave y en los temas de mayor importancia y, claro está, de una forma general.

## 2. Los años ochenta: transición interna y nuevas coordenadas de política exterior

Durante el periodo de la transición, la Europa comunitaria desplegó una intensa actividad tendente a favorecer el proceso de democratización y estabilización institucional en España y Portugal. En este sentido, es de destacar la particular acción del Parlamento europeo y de la Asamblea del Consejo de Europa; y en el mes de noviembre de 1977, España se convertía en el vigésimo miembro del Consejo de Europa. En el mismo año 1977, Madrid presentó la solicitud de adhesión a las comunidades europeas, pero el proceso de adhesión a la CEE resultó más complejo y la ruta que recorría España se cruzó con las rutas simultáneas de Grecia y Portugal.

Lo que se concretó luego, entre 1979 y 1986, se conoce como la segunda ampliación de la CEE, esta vez hacia la Europa meridional, después de la primera ampliación de 1973 a Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca<sup>6</sup>. Las adhesiones de Atenas, Lisboa y Madrid presentaban varias coincidencias y semejanzas, pero también no pocas particularidades nacionales que resultan evidentes si comparamos la ampliación helénica de 1979-1981 con la ibérica de 1985-1986<sup>7</sup>. Uno de los elementos que las diferenciaban, recordamos, era la diversa posición de los tres países con respecto a la Alianza Atlántica, de la cual Portugal era miembro fundador desde 1949, mientras que Grecia había ingresado en la misma en 1952 (junto con Turquía)<sup>8</sup>. España, por

*Durante el periodo de la transición, la Europa comunitaria desplegó una intensa actividad tendente a favorecer el proceso de democratización*

4 Para la visión histórica de la política exterior española: García Cantalapiedra, D., & Pacheco Pardo, R. (Eds.) (2014). *Contemporary Spanish Foreign Policy*. London and New York: Routledge; Beneyto, J. M., y Pereira, J. C. (Dir.) (2015). *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*. Volumen I y II. Madrid: CEU Ediciones; Pereira, J. C. (Coord.) (2017). *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*. 2.ª edición. Barcelona: Ariel.

5 Prego, V. (2000). *Presidentes. Veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de Gobierno de la democracia*. Barcelona: Plaza & Janes; Powell, C. (2001). *España en democracia, 1975-2000*. Barcelona: Plaza & Janes; Tusell, J. (Coord.) (2003). *La transición a la democracia y el reinado de Juan Carlos I. Historia de España Menéndez Pidal. Dirigida por José María Jover Zamora*. Tomo XLII. Madrid: Espasa Calpe; Núñez Seixas, X. M. (Coord.) (2017). *España en democracia, 1975-2011. Volumen 10 Historia de España – Josep Fontana y Ramón Villares – Directores*. Barcelona: Crítica – Marcial Pons.

6 Morelli, U. (2011). *Storia dell'integrazione europea*. Milano: Guerini; Moreno Juste, A., Núñez Peñas, V. (2017). *Historia de la construcción Europea desde 1945*. Madrid: Alianza.

7 Para el caso español: Pereira Castañares, J. C., & Moreno Juste, A. (1991). La Spagna franchista di fronte al processo di costruzione europea (1945-1970). En *Storia delle relazioni internazionali*, a. 7, n. 1, 54-88; Bassols, R. (1995). *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-85*. Madrid: Política Exterior; MacLellan, J. C. (2000). *Spain and the Process of European Integration, 1957-85*. New York: Palgrave; Moreno Juste, A. (2000). Las relaciones España/Europa en el siglo XX: notas para una interpretación. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 22, 95-133.

8 Smith, M. (2000). *NATO Enlargement during the Cold War*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan (pp. 62-90).

su parte, todavía no era miembro de la Alianza Atlántica. Además del Pacto Ibérico con Lisboa, renovado varias veces, desde 1953 Madrid basaba su seguridad sobre todo en la relación bilateral con los Estados Unidos, y mantenía una relación indirecta con la OTAN precisamente a través de ese país; mas, al afianzarse las nuevas instituciones democráticas en España, había surgido el problema de su adhesión directa a la alianza occidental<sup>9</sup>.

En el periodo 1976-1978, para España había sido prioritario solucionar la cuestión institucional, hasta el punto de dejar relegados a un segundo plano los temas de política exterior. Pero, una vez organizadas las cuestiones internas más urgentes y con la vigencia de la nueva Constitución (diciembre de 1978), y después de las elecciones de marzo de 1979 en las que se impuso la UDC, el Gobierno Suárez-Oreja se dedicó a orientar su política exterior posterior a la Constituyente. En este contexto, la cuestión de las dos adhesiones, a la CEE y a la OTAN, se había convertido en el principal problema para el Gobierno de Madrid<sup>10</sup>. De hecho, a comienzos de la década de los ochenta, España tenía dos prioridades de política exterior: la adhesión a las comunidades europeas y los temas de seguridad (es decir, la renovación del tratado con los Estados Unidos y la cuestión de su ingreso en la OTAN)<sup>11</sup>.

Felipe González ha dicho que los años ochenta fueron la década de la “galopada europea”, que comenzó con la ampliación a Grecia en 1980-1981 y prosiguió luego con la formación del eje Bonn-París-Madrid a partir de 1984, con la entrada de España y Portugal en la CEE y la firma del Acta Única de 1986; se sentaban así las premisas fundamentales de la reunificación alemana de 1990 y del Consejo Europeo de Maastricht de 1991<sup>12</sup>. En su esfuerzo de síntesis, esta reconstrucción parece relegar a un segundo plano otros aspectos importantes de la política internacional de aquel periodo: la fase del “europesimismo” de 1980-1984, determinada en buena medida por la así llamada “doctrina europea” de Margaret Thatcher; o –por el contrario– el papel importante que asumió Italia en el proceso de adhesión española a la CEE<sup>13</sup>; o bien, el carácter de los años ochenta como los años de la “segunda guerra fría” entre Oriente y Occidente; o los debates de política exterior de Madrid acerca de si inclinarse más hacia Europa o hacia el área atlántica. El mismo Felipe González no dejó de destacar en diferentes sedes precisamente algunos de estos aspectos, que resultan decisivos para comprender las políticas de los Gobiernos de Madrid en aquellos años.

En este contexto, es necesario recordar también que el 5 de junio de 1980, el presidente francés Giscard d'Estaing había efectuado declaraciones que constituían de hecho casi un veto a nuevas ampliaciones de la CEE. Asimismo, entre 1980 y 1983, Madrid fue la sede de la tercera parte de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), al tiempo que en el plano internacional se hacían evidentes las señales de reanudación del enfrentamiento

*Felipe González ha dicho que los años ochenta fueron la década de la “galopada europea”, que comenzó con la ampliación a Grecia en 1980-1981*

9 Marquina Barrio, A. (1986). *España en la política de seguridad occidental 1939-1986*. Madrid: Ediciones Ejército.

10 Caracciolo, A., & Bustelo García del Real, C. (1988). *Democrazia e sviluppo nella Spagna postfranchista. I problemi della transizione*. Milano: FrancoAngeli (pp. 101-148).

11 Mesa, R. (1988). *Democracia y política exterior en España*. Madrid: EUDEMA; Mugnaini, M. (2002). *Le Spagne degli italiani*. Milano: Giuffrè (pp. 97-121); Villar, F. (2016). *La Transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*. Madrid: Marcial Pons (pp. 35-79); Lemus López, E., Pereira Castañares, J. C. (2017). *Transición y política exterior (1975-1986)*. En J. C. Pereira (Coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*. 2.ª edición (pp. 659-685). Barcelona: Ariel.

12 González, F., y Cebrián, J. L. (2002). *El futuro no es lo que era*. Madrid: Punto de lectura (pp. 160-161).

13 Varsori, A. (2010). *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*. Soveria Mannelli: Rubbettino (pp. 345-352).

bipolar que caracterizó la “segunda guerra fría”. Por lo tanto, la seguridad fue convirtiéndose en un tema cada vez más central de la agenda diplomática de Madrid.

Para España, el año 1981 había sido también un año de dificultades internas: las dimisiones del Gobierno de Adolfo Suárez (19 de enero) y el mandato otorgado por el rey a Leopoldo Calvo Sotelo (12 de febrero), la crisis política del partido de Gobierno (UDC), el intento de golpe de Estado por parte del coronel Tejero (23 de febrero), el terrorismo en el País Vasco, la apertura de nuevos contenciosos entre el Estado y la Iglesia. A todo esto se sumaba el *impasse* en el terreno diplomático, tanto en la adhesión a las comunidades europeas (mientras que Grecia ya había entrado en enero de 1981) como en los temas relacionados con la seguridad y en especial por el retraso en la renovación del tratado bilateral con los Estados Unidos.

Ante esta situación, el Gobierno de Calvo Sotelo decidió acelerar el proceso de integración de España en la Alianza Atlántica, interpretado también como una carta que jugar para favorecer la entrada de Madrid en la Europa comunitaria. Después de obtener los permisos parlamentarios en 1981, el 29 de mayo de 1982, el ministro de Asuntos Exteriores Pérez-Llorca firmó el instrumento de adhesión de España a la OTAN, con efecto a partir del 30 de mayo. Con España, era la tercera vez que la OTAN ampliaba sus miembros, después de 1952 en que incorporó a Grecia y Turquía, y de 1955 cuando abrió las puertas a la Alemania occidental; la ampliación de 1982 a España fue la última durante la guerra fría<sup>14</sup>.

El año 1982 fue crucial, no solo por la posición internacional de España en el contexto de la “segunda guerra fría”, sino también en el frente interno, donde a las crecientes manifestaciones de la oposición se sumaban las contradicciones internas del partido del Gobierno y el nacimiento de un nuevo partido, el CDS (Centro Democrático Social) liderado por Suárez. En este encendido clima político, a finales de agosto se produjo la disolución de las Cortes y se convocó a elecciones anticipadas para el mes de octubre, en las que se afirmó netamente el PSOE de Felipe González.

En este periodo, la Europa de los Diez veía a España de manera ambivalente: por un lado, no concedía nada en el plano de las tratativas para la adhesión al proceso de integración; por el otro, observaba con preocupado interés el proceso político interno de la España posfranquista para facilitar su consolidación democrática, un proceso que en Europa se veía en términos paralelos a lo que estaba sucediendo en el país vecino, Portugal. Una prueba tangible de esta participación política de los europeos en los asuntos ibéricos eran las nuevas relaciones que se iban instaurando entre los partidos españoles y los principales partidos políticos de Europa (en particular, los partidos representados en el Parlamento europeo elegido por primera vez directamente en 1979). También contribuyó a reforzar la participación de la opinión pública europea en la consolidación democrática de España el movimiento de solidaridad con las nuevas instituciones ibéricas (incluido el rey Juan Carlos) ante el peligro de un retroceso evidenciado por el fallido golpe de 23-F de 1981. En el plano mediático, además, jugó un papel también el resonante éxito de imagen obtenido por España con la organización de la Copa del Mundo de Fútbol de 1982.

Pero hubo otros elementos que contribuyeron a desbloquear las negociaciones para la adhesión española a la CEE. Un papel especial jugó el apoyo del Gobierno de Madrid a la ins-

*El Gobierno de Calvo Sotelo decidió acelerar el proceso de integración de España en la Alianza Atlántica, para favorecer la entrada de Madrid en la Europa comunitaria*

14 Smith, M. (2000). *NATO Enlargement during the Cold War*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan (pp. 127-161).

talación de los euromísiles norteamericanos en territorio alemán en respuesta a los SS20 soviéticos y la solidaridad surgida en torno a estos temas entre el gobierno de Felipe González y el gobierno alemán de Helmut Kohl, que permitiría vencer las resistencias que aún oponía la Francia de François Mitterrand.

La reactivación del proyecto europeo en los años ochenta aparece como ineludible en el plano histórico: lo destacaron muchos protagonistas de la época subrayando los elementos de novedad y de éxito desde el punto de vista de la política comunitaria, tras las grandes dificultades que atravesó la CEE entre 1973 y 1984, sobre todo, por los efectos de la crisis energética por un lado y de la política de freno adoptada por Gran Bretaña por otro. Dentro de este marco, la adhesión simultánea de Lisboa y Madrid, firmada el 12 de junio de 1985 (vigente desde el 1.º de enero de 1986), desempeñó un papel decisivo y constituyó el antecedente inmediato del Acta Única de 1986 (vigente desde el 1.º de julio de 1987) que era, a su vez, la primera reforma de los tratados de Roma de 1957 y un verdadero punto de inflexión en la Cooperación Política Europea (CPE). La entrada simultánea de los dos países ibéricos en la CEE fue, por lo tanto, no solo un logro importante para Madrid y Lisboa, sino también un punto de inflexión para toda la política europea.

La puesta en marcha de la Europa de los Doce tenía un significado especial también en la óptica nacional de la política exterior de España. El ingreso de pleno derecho del país ibérico en las comunidades europeas representaba la conclusión de un proceso diplomático largo y tortuoso que había atravesado varias fases, entrelazándose a partir de un determinado momento con la transición democrática de las instituciones nacionales y con la renovación de la política exterior de España. Además, el itinerario de la adhesión española a la Europa comunitaria se entrecruzó continuamente, desde el comienzo hasta la conclusión, con la evolución de la posición del otro país ibérico, Portugal. Todo esto destaca, por un lado, los estrechos lazos entre los diferentes planos de la política europea y, por otro, el significado multifacético, visto desde la perspectiva histórica, de la ruta de adhesión de España a la CEE<sup>15</sup>.

Este resultado, ansiado por los españoles y conquistado después de una labor diplomática compleja, coincidió con un momento de intensas discusiones sobre el rumbo de la política exterior de España. Fue también el momento de una reorganización del Gobierno ante la dimisión del ministro de Asuntos Exteriores Morán (5 de julio de 1985), reemplazado por Francisco Fernández Ordóñez. Estaba madurando la realización del referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, que fue centro del debate político español en los meses sucesivos. El referéndum español de 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia en la OTAN (de cuya estructura militar integrada, España quedaría fuera por el momento<sup>16</sup>) se cruzó con los temas europeístas y se convirtió en una especie de referéndum sobre la política exterior del Gobierno. Indudablemente, la entrada de España en la CEE favoreció el éxito del sí en el referéndum sobre la permanencia en la OTAN. El resultado favorable no solo despejaba un aspecto crucial para la posición de España en el sistema internacional, sino que anticipaba el resultado de las

*La puesta en marcha de la Europa de los Doce tenía un significado especial también en la óptica nacional de la política exterior de España*

15 Bassols, R. (1995). *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-85*, cit.; Moreno Juste, A. (2000). Las relaciones España/Europa en el siglo XX: notas para una interpretación, cit.; MacLellan, J. C. (2000). *Spain and the Process of European Integration, 1957-85*, cit.; Mugnaini, M. (2007). Il percorso di adesione della Spagna alla CEE: politica, diplomazia, protagonisti. En G. Angelini, & M. Tesoro (Eds.), *De Amicitia. Scritti dedicati ad Arturo Colombo* (pp. 848-860). Milano: FrancoAngeli; Núñez Peñas, V. (2013). *Tres escenarios para una negociación: La adhesión de España a la CEE en tiempos de Transición, Reforma y Guerra Fría*. Madrid: CEHRI, n. 9.

16 Posición similar a la de Francia en el momento.

inminentes elecciones legislativas (22 de junio de 1986) en las que el PSOE vio ratificada su mayoría absoluta de diputados.

Sucesivamente, los españoles demostraron una notable capacidad de inserción en el mecanismo comunitario y de valorización del rol del país en la construcción europea, así como visión de futuro y determinación al saber captar las ocasiones que ofrecía la CEE (y luego la UE en la posguerra fría), tanto para modernizar y dinamizar la sociedad española como para permitir que el país adquiriera un perfil más alto en el ámbito de la política internacional. Desde el punto de vista de Madrid, el año 1986 cerraba por fin el periodo de transición también en política exterior, al tiempo que, desde el punto de vista de Bruselas, la península ibérica se incorporaba a la construcción de la Europa comunitaria; en el mismo año 1986 los países de la CEE firmaron el Acto Único (17 y 28 de febrero). La convergencia de estas dos perspectivas se advirtió el 1.º de enero de 1989 con el comienzo del primer semestre de presidencia española de la CEE.

Los años ochenta fueron, pues, los de la europeización de la política exterior española y de la incorporación simultánea de los intereses nacionales españoles al contexto de la política europea<sup>17</sup>. Podemos decir que España supo jugar bien la carta europea y, al mismo tiempo, buscó presentarse como una buena carta para Europa en varias oportunidades, en especial como puente en las relaciones con América Latina y entre los protagonistas de las iniciativas con respecto al Mediterráneo (y en particular con el Magreb). Mientras tanto, en los aspectos de política interna, la transición española se erigió como modelo en Europa y fuera de Europa, hasta el punto de ser considerada entre las más logradas de la *third wave of democratization* reconocida por Samuel Huntington y Juan Linz<sup>18</sup>. En cuanto a la circulación de modelos y de ideas, la España de aquella época estaba de moda, no solo por las dinámicas de modernización económica y política, sino también gracias a fenómenos tales como: la abundante producción literaria, la vivacidad de las iniciativas culturales, la nueva cinematografía, la movida madrileña.

En particular, los años 1989-1992, correspondientes a la transición desde el sistema internacional bipolar a la posguerra fría, representaron una “edad de oro” para la imagen internacional de España, y al mismo tiempo para la percepción optimista de Europa. Como consecuencia de este trayecto y como espejos de la nueva España, debemos recordar los éxitos de imagen de los eventos que fueron organizados en 1992, el llamado *Year of Spain*<sup>19</sup>: las XXV Olimpiadas de Barcelona, la Exposición Universal de Sevilla, las celebraciones del Quinto Centenario del Descubrimiento de América y Madrid Capital Europea de la Cultura.

*Los españoles demostraron una notable capacidad de inserción en el mecanismo, así como visión de futuro y determinación al saber captar las ocasiones que ofrecía la CEE*

### 3. La edad posbipolar: de los años noventa a los retos del nuevo milenio

Mientras tanto, el cambio geopolítico de los años 1989-1991, con el colapso del bloque soviético y el fin del sistema internacional bipolar, había creado nuevas oportunidades y lanzado nuevos retos a la Europa comunitaria; la primera respuesta fue el tratado de Maastricht (1992) y luego la creación de la Unión Europea. Estas novedades estaban marcando la vida

17 Villar, F. (2016). *La Transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, cit., (pp. 81-194).

18 Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century*. Norman-London: University of Oklahoma; Linz, J., & Stepan, A. (2000). *Transizione e consolidamento democratico*. Bologna: il Mulino.

19 Closa, C., & Heywood, P. M. (2004). *Spain and the European Union*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan (p. 241).

política de los europeos, con dos tendencias de fondo que caracterizarían los años noventa: por un lado, un viento de optimismo europeo, simbolizado por la conversión de la CEE en UE y la reactivación del proceso de integración europea; por otro, el comienzo de las que más tarde fueron llamadas “nuevas guerras” de la posguerra fría, cuyas manifestaciones más evidentes fueron la primera guerra del Golfo (1990-1991) y las guerras civiles de la ex Yugoslavia (1991-1999). En ambos casos, España buscó una presencia activa, reafirmando el carácter occidental de su propia política exterior.

El Gobierno de Madrid, que en los años ochenta se había puesto al “abrigo” del eje franco-alemán y había ingresado tanto en el *club* atlántico como en el *club* europeo, después de la caída del muro de Berlín sostuvo de inmediato la aceleración de la reunificación alemana (1990) respaldada firmemente por el canciller Kohl, incluso ante las incertidumbres de Londres y París. Durante los años que Charles Powell define como *the golden years of spanish membership*<sup>20</sup>, España buscaba incorporarse desempeñando un papel activo en los diferentes planes de integración europea con la consigna *más Europa*. Por ejemplo, desarrollando una intensa colaboración con el presidente de la comisión Jacques Delors (1985-1994); entrando a formar parte de la Unión de la Europa Occidental, primero como observador (1988) y luego como miembro de pleno derecho (1990); sosteniendo el mecanismo de la Unión Económica y Monetaria (UEM); participando activamente en las negociaciones de Maastricht (1991-1992); y buscando transformar el *format* europeo del *big four* (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia) en uno más amplio, un *big five* con la participación de España. También en lo relacionado con la seguridad europea, España optó por asumir una posición activa, participando en iniciativas como Eurocorps, Eurofor, Euromarfor.

De forma paralela, en 1991 el Gobierno de Madrid decidió participar en la misión internacional de la primera guerra del Golfo, y en el mismo año se eligió la capital española como sede de la Conferencia de paz para Oriente Medio. Por su parte, en 1992 el Consejo Europeo de Lisboa había identificado el Mediterráneo como una de las cuatro zonas de interés de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la naciente UE (las otras tres eran la Europa del Este, Rusia y los Balcanes).

Mientras tanto, la política española sufrió el embate de los problemas económicos del periodo 1992-1994 y la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE en las elecciones de 1993: el Gobierno de Madrid pudo sostenerse gracias al apoyo del partido catalán de Jordi Pujol. Esto no impidió que la política exterior continuara siendo activa, característica que mantuvo también durante el periodo en que al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores estuvo Javier Solana (de junio de 1992 a diciembre de 1995), que se tradujo en nuevas iniciativas diplomáticas, en particular en las Cumbres Iberoamericanas (la primera tuvo lugar en México en 1991 y la segunda en Madrid en 1992), y en el lanzamiento del proyecto Euro-Med con la conferencia intergubernamental de Barcelona de noviembre de 1995 (durante el semestre de presidencia española de la UE). Dos líneas principales, hacia América Latina y hacia el mundo árabe y la región mediterránea, componentes tradicionales de la política exterior de Madrid que ahora España trataba de incorporar de manera estable en la acción externa de la UE<sup>21</sup>.

*En 1991 el Gobierno de Madrid decidió participar en la misión internacional de la primera guerra del Golfo, y en el mismo año se eligió la capital española como sede de la Conferencia de paz para Oriente Medio*

20 Powell, C. (2001). Fifteen years on: Spanish membership in the European Union revisited. Center for European Studies at Harvard, Working Paper No. 89, 1-18. Recuperado de: <https://ces.fas.harvard.edu/publications/000349-fifteen-years-on-spanish-membership-in-the-european-union-revisited>

21 Mientras tanto, desde el 1.º de enero de 1995, Austria, Suecia y Finlandia también eran miembros de la UE.

En particular, la Asociación Euro-Mediterránea, también conocida como *Barcelona Process* o *Euro-Mediterranean Partnership*, ideada cuando se vislumbraba una posible solución del conflicto palestino-israelí (gracias a los acuerdos de Oslo) y parecía predominar una visión positiva de las relaciones entre la ribera norte y la ribera sur del Mediterráneo. Eran muy sensibles a la nueva posición del área mediterránea en la posguerra fría los países del sur de Europa (España e Italia, pero también Portugal y Grecia) que, de representar la “periferia” de la CEE y el “brazo” de la OTAN en el Mediterráneo, podían llegar a encontrarse en el centro de la gran Europa ampliada. Tras la conclusión de la guerra fría, en especial Francia, Italia y España aspiraban a convertirse en el eslabón de enlace entre la Europa comunitaria y el resto del Mediterráneo. Después de las primeras tentativas del proyecto de diálogo 5+5 para el Mediterráneo occidental, la convergencia de posiciones entre España, Italia y Francia desembocó en la creación del proyecto Euro-Mediterráneo, tema que merecería un tratamiento más profundo porque no se refiere solo a España, obviamente, sino que tuvo repercusiones en las élites políticas y en la opinión pública europea, y va mucho más allá del año 1995<sup>22</sup>.

Mas en general, los años noventa fueron un periodo de grandes innovaciones internacionales, que en la perspectiva de la Europa comunitaria vieron nacer varios proyectos e iniciativas que, a veces, se han resumido en la fórmula “sueño europeo”<sup>23</sup>, y que vieron la convergencia de las características de la *new wave of regionalism* y el “optimismo de la globalización” de ese periodo<sup>24</sup>. España participó en el “sueño euro-optimista” (en cambio los “euro-pesimistas” enfatizaron las guerras de los Balcanes de los noventa), y al mismo tiempo fue un componente importante en varios proyectos regionalistas o interregionales, a partir de la transformación de la CEE en la UE, hasta las iniciativas europeas hacia el Mediterráneo y América Latina.

Mientras tanto Javier Solana, que desde 1982 había sido ministro de todos los Gobiernos españoles<sup>25</sup>, el 5 de diciembre de 1995 fue designado secretario general de la OTAN (cargo que ocupó hasta octubre de 1999)<sup>26</sup>. Al mismo tiempo, ante el creciente desprestigio de la imagen interna del PSOE como consecuencia de una serie de escándalos, hacia finales de 1995 el partido de Jordi Pujol retiró su apoyo al Gobierno. Se convocaron elecciones anticipadas para el 3 de marzo de 1996, en las que se impuso el Partido Popular de José María Aznar. Esta alternancia política era índice de la madurez de la democracia española, pero también constituía un cambio de personal político que fue percibido claramente en los otros países europeos. En algunos casos, hubo quien quiso interpretar este cambio político, que algunos representantes del PP proponían como la segunda transición española, como el nacimiento de un nuevo punto de referencia política para los partidos europeos de centro-derecha.

*Los años noventa fueron un periodo de grandes innovaciones internacionales, que vieron nacer varios proyectos e iniciativas que, a veces, se han resumido en la fórmula “sueño europeo”*

22 Gillespie, R. (2000). *Spain and the Mediterranean: Developing a European Policy towards the South*. Houndmills: Macmillan; Calleya, S. C. (2005). *Evaluating Euro-Mediterranean Relations*. Abingdon and New York: Routledge; Mugnaini, M. (2009). Fasi e percorsi della politica UE verso l'area mediterranea: dalla Conferenza di Barcellona alla Union pour la Méditerranée. En S. Beretta, & M. Mugnaini (Eds.), *Politica estera dell'Italia e dimensione mediterranea* (pp. 183-212). Soveria Mannelli: Rubbettino.

23 Sobre este tema elaborado por Jeremy Rifkin ver más en detalle: Moreno Juste, A. (mayo 2011). El proceso de construcción europea y las relaciones España-Europa. En *Circunstancia*, a.IX, n. 25. Recuperado de: <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-ix---n--25---mayo-2011/articulos/el-proceso-de-construccion-europea-y-las-relaciones-espana-europa>

24 Farrell, M., Hettne, B., & Van Langenhove, L. (Eds.) (2005). *Global Politics of Regionalism*. London – Ann Arbor: Pluto Press; Telò, M. (Ed.). (2007). *European Union and New Regionalism*. Farnham – Burlington: Ashgate.

25 Solana, J., y Bassets, L. (2010). *Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales*. Barcelona: Editorial Debate.

26 Durante su mandato hubo la ampliación de la OTAN a Polonia, Hungría y República Checa.

Durante el primer gobierno de Aznar (1996-2000), que nació con el apoyo del partido de Pujol, el cargo de ministro de Asuntos Exteriores fue ocupado por Abel Matutes, que había sido comisario europeo de 1986 a 1994 y luego jefe de la delegación del PP en el Parlamento europeo. Con el Gobierno Aznar-Matutes, prevaleció la idea de continuidad con respecto a la política exterior española de los últimos años, especialmente en lo que respecta a la política europea. Se hizo hincapié especialmente en lograr la unión monetaria (UEM) y en el rechazo de la idea de un núcleo central de la UE que excluyera a España; al mismo tiempo Aznar en 1998 rechazó las propuestas del Gobierno de Roma para aliviar las restricciones de la UEM, sin embargo, el 1.º de enero de 1999 tanto Italia como España se encontraban entre los 11 Estados miembros originales de la zona del euro<sup>27</sup> (de los entonces 15 miembros de la UE)<sup>28</sup>. Otros aspectos que caracterizaron el Gobierno de Aznar fueron la búsqueda de cooperación contra el terrorismo de ETA, el acercamiento al Gobierno británico de Tony Blair en contraste con la anterior alineación de Madrid con el eje franco-alemán, y la mayor importancia otorgada al rol de la OTAN, incluyendo su estructura militar integrada (en la que España ingresó en 1996-1997)<sup>29</sup>.

Mientras tanto, desde octubre de 1999, Javier Solana cesó la tarea de secretario general de la OTAN y se convirtió en el alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE en la comisión que presidía Romano Prodi (1999-2004), y al mismo tiempo secretario general de la Unión Europea Occidental (UEO-WEU), dos cargos que Solana ocuparía también en 2004-2009 durante el primer mandato de José Manuel Durão Barroso a la presidencia de la Comisión UE<sup>30</sup>.

En las nuevas elecciones políticas españolas de 12 de marzo de 2000, el PP obtuvo la mayoría absoluta de escaños en el Congreso. El éxito, aunque anunciado, superó todas las previsiones y garantizó mayor libertad de acción al segundo Gobierno de Aznar (2000-2004). El notable éxito electoral del PP en las elecciones políticas de 2000 y el énfasis puesto por el Gobierno de Madrid en la liberalización económica, fueron interpretados como un posible nuevo modelo que era menester imitar en otras realidades europeas, por ejemplo, por el centro-derecha en Italia<sup>31</sup>.

Josep Piqué fue designado ministro de Asuntos Exteriores de España. Para lo que concierne a la política exterior, en Europa el segundo Gobierno Aznar acentuó el acercamiento a la Gran Bretaña de Tony Blair y la distancia del eje franco-alemán. Al mayor énfasis puesto en la dimensión nacional de los intereses correspondió luego una orientación siempre creciente hacia el Atlántico y la alineación con los Estados Unidos de la administración de George W. Bush<sup>32</sup>. Después del ataque terrorista de Nueva York de 11 de setiembre de 2001, España participó en la campaña contra el terrorismo internacional y, después de la aprobación por parte de la ONU en diciembre de 2001, también en la intervención internacional en Afganistán.

*Aspectos que caracterizaron el Gobierno de Aznar fueron la búsqueda de cooperación contra el terrorismo de ETA y el acercamiento al Gobierno británico de Tony Blair*

27 Los otros eran Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Austria, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal.

28 No eran parte de eso: Grecia (que entraría en la zona del euro en 2001), Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia.

29 En la votación parlamentaria de 1996 también el PSOE votó a favor.

30 Como se sabe, después Barroso se mantuvo como presidente de la Comisión UE también en los años 2009-2014.

31 Incisa di Camerana, L. (2000). *Il modello spagnolo. Come don Chisciotte è diventato manager*. Firenze: Liberal libri.

32 Muñoz-Alonso, A. (2007). *España en primer plano. Ocho años de política exterior (1996-2004)*. Madrid: gotaagota; Iglesias Cavicchioli, M. (2017). *Aznar y los 'neocons'. El impacto del neoconservadurismo en la política exterior de España*. Barcelona: Huygens Editorial.

Al mismo tiempo, el Gobierno de Madrid se mostraba preocupado por las nuevas ampliaciones de la UE previstas hacia los países de la Europa central y oriental, temiendo que España quedara relegada a un papel marginal y que también se viera perjudicado el rol de la Asociación Euro-Mediterránea. Mientras tanto, en julio de 2002, fue nombrada ministra de Asuntos Exteriores Ana de Palacio. Ante esta situación, buscando demostrar a la vez protagonismo internacional y alineación con las posiciones angloamericanas, en 2003 el Gobierno Aznar decidió apoyar la intervención militar en Irak, sin la autorización de la ONU, rompiendo políticamente con la Francia de Jacques Chirac y la Alemania de Gerhard Schröder. Es bien sabido que se trató de un momento de fuertes tensiones dentro de la alianza transatlántica y de ásperas divisiones entre los países europeos, que algunos como Donald Rumsfeld trataron de separar entre “vieja” y “nueva” Europa. La España de Aznar, con otros países, fue uno de los protagonistas de esta fractura europea y transatlántica que no se compondría fácilmente. No entraré en detalles sobre este tema, solo quiero mencionar el importante papel desempeñado por la Cumbre de las Azores (16 de marzo de 2003) entre George W. Bush, Tony Blair, José María Aznar y el primer ministro portugués José Manuel Durão Barroso, que ejercía de anfitrión.

Desde varios puntos de vista, el año 2004 marcó un cambio de rumbo. Adoptando la perspectiva de las relaciones internacionales, después de la crisis transatlántica de 2002-2003 el europeísmo y el atlantismo parecieron volver a converger. De echo el año 2004 estuvo marcado más que nada por la “ampliación del Milenio”, que vio la entrada de 10 nuevos países en la UE<sup>33</sup> (y previendo para 2007 también la entrada de Rumanía y Bulgaria), y por la contemporánea ampliación en 2004 de la OTAN que acogió 7 nuevos miembros<sup>34</sup>.

En España, 2004 fue un año de elecciones políticas, que se celebrarían el 14 de marzo, pero el 11 de ese mismo mes se produjeron los ataques terroristas de Al Qaeda en Madrid: el atentado terrorista más grave que se había registrado en Europa (191 muertos y alrededor de 2000 heridos). El 11-M fue un echo dramático a nivel nacional, pero al mismo tiempo a nivel europeo y mundial, y produjo una fuerte emoción y participación solidaria por parte de los europeos de todas las orientaciones políticas. El modo en el que el Gobierno manejó políticamente este grave hecho fue uno de los factores que contribuyeron a la derrota electoral del candidato del PP en las elecciones del 14 de marzo. El resultado electoral llevaría a la formación del primer Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), que entre sus prioridades tendría la de reconsiderar algunas decisiones de política exterior de los últimos años para regresar a un europeísmo más tradicional<sup>35</sup>. El 26 de marzo, la reunión del Consejo europeo en Bruselas expresó la solidaridad más sentida por las víctimas, sus familias y todo el pueblo de España.

En el campo de la política exterior del nuevo Gobierno de Madrid, los cambios más rápidos y más perceptibles fueron tres: el retiro de los militares españoles de Irak; el paralelo incremento de la presencia militar de España en la lucha contra el terrorismo islámico en Afganistán; la vuelta a una mayor comprensión con París y Berlín, que se interpretó como un retorno a la ali-

*Desde varios puntos de vista, el año 2004 marcó un cambio de rumbo*

33 Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta, Chipre.

34 Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria.

35 Woodworth, P. (2004, Summer). Spain Changes Course: Aznar's Legacy, Zapatero's Prospects. *World Policy Journal*, 21(2), 7-26. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/40209914>; Field, B. N. (Ed.) (2011). *Spain's 'Second Transition?': The Socialist Government of José Luis Rodríguez Zapatero*. Abingdon and New York: Routledge.

neación con el eje franco-alemán<sup>36</sup>. También esta vez, España se convirtió en un modelo para otros países europeos, en este caso, incluso, jugó un papel la solidaridad de los europeos frente a los ataques terroristas del 11-M en Madrid, que fueron interpretados como el primer ataque grave del terrorismo internacional en Europa y contra Europa. Además del valor simbólico, España fue vista como un modelo también de política exterior, sea por las diferentes gestiones de crisis internacionales como la de Irak y la de Afganistán, sea en relación a la política europea.

## 4. Conclusiones

Tomando en consideración todo el periodo 1982-2004 examinado aquí<sup>37</sup>, podemos destacar varios elementos: algunos positivos, otros negativos, otros que presentan aspectos ambivalentes.

Entre los elementos positivos debe ser subrayado el éxito tanto de la europeización de la política exterior española como del crecimiento del papel internacional de España, con efectos positivos también para la economía y la imagen internacional del país. Un crecimiento del papel de España que probablemente pueda sintetizarse a través de la trayectoria política de un protagonista como Javier Solana que, a pesar de los cambios gubernamentales que ocurrieron en Madrid entre 1982 y 2004, ha sido percibido, a nivel europeo e internacional, como un factor de continuidad en estos años, tanto en las relaciones entre España y Europa, como para el rol de Madrid en la política euroatlántica. Entre los aspectos negativos cabe destacar que el proyecto europeo más ambicioso que tuvo a España como impulsora –junto con otros países de Europa mediterránea como Italia–, la Asociación Euro-Mediterránea de 1995, ingresó en una fase de crisis progresiva (y además el proyecto francés de *Union pour la Méditerranée* que vino después, realmente no ha despegado)<sup>38</sup> a partir de las nuevas dinámicas internacionales de 2001-2003 (en particular debido al “arco de crisis” en el *Greater Middle East*). Entre los elementos ambivalentes se pueden notar los mismos procesos de transformación y ampliación de la CEE-UE, que para España habían jugado un papel estratégico en los años ochenta y hasta mediados de los noventa, sin embargo, los cambios del nuevo milenio (con la ampliación de la UE hacia el este y el lanzamiento de la *European Neighbourhood Policy*) eran signos de un cambio de prioridades en las políticas de Bruselas que iban a reducir el papel de los países euromediterráneos (y entre ellos España) en la política europea, sacando a la luz el llamado “síndrome periférico”

*Las relaciones entre España y Europa no tienen lugar en un continente cerrado, sino en un sistema internacional en constante transformación y que además afecta las relaciones y las percepciones mutuas*

36 García Cantalapiedra, D. (2014). Spanish foreign policy, the United States and the *soft* bandwagoning. En D. García Cantalapiedra, & R. Pacheco Pardo (Eds.), *Contemporary Spanish Foreign Policy*, cit., (p. 96).

37 Moreno Juste, A. (2000). Las relaciones España/Europa en el siglo XX: notas para una interpretación, cit.; Powell, C. (2001). Fifteen years on: Spanish membership in the European Union revisited, cit.; Royo, S., & Manuel, P. C. (2003). *Spain and Portugal in the European Union. The First Fifteen Years*. London and Portland: Frank Cass; Closa, C., & Heywood, P. M. (2004). *Spain and the European Union*, cit.; Real Instituto Elcano, European Parliament (2006). *20 Years of Spain in the European Union (1986-2006)*. Madrid: Real Instituto Elcano; Morata, F., y Mateo, G. (Eds.) (2007). *España en Europa – Europa en España (1986-2006)*. Barcelona: CIDOB; García Lupato, F. (2009). *Relevancia y usos de Europa. Efectos directos e indirectos de la Unión Europea sobre la competición política en Italia y España*. Barcelona: CIDOB; Moreno Juste, A. (Mayo 2011). El proceso de construcción europea y las relaciones España-Europa, cit.; García Delgado, J. L., Fusi, J. P., y Sánchez Ron, J. M. (2013). España y Europa. *Volumen 11 Historia de España – Josep Fontana y Ramón Villares – Directores*. Barcelona: Crítica – Marcial Pons (pp. 131-171).

38 Istituto Affari Internazionali, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (2000-2009). *L'Italia e la politica internazionale* (10 vol. ). Bologna: il Mulino; Gualtieri, R., & Rhi-Sausi, J. L. (Eds.) (2010). *Hub globale, trincea o pantano? Il futuro del Mediterraneo e il ruolo dell'Europa. Rapporto 2010 sull'integrazione europea*. Bologna: il Mulino.

de Madrid frente a la ampliación hacia el este<sup>39</sup>. Otro aspecto ambivalente puede considerarse la compleja interrelación entre la CEE-UE y la dimensión transatlántica de la política europea, y esto (también para España) no solo en el periodo de la guerra fría sino también después, y en particular en los años 2001-2004<sup>40</sup>.

En conclusión, en los años ochenta España quería Europa, y tanto la OTAN como las comunidades europeas querían España; en los años noventa, la primera fase de la posguerra fría, España se había convertido en uno de los protagonistas de la política europea y un pilar del “sueño europeo”, que vio la convergencia de la *new wave of regionalism* y el “optimismo de la globalización” de ese periodo; en el nuevo milenio Europa ha fluctuado entre grandes ambiciones y fases de crisis, y España ha compartido estas tendencias. En una perspectiva más amplia, estas consideraciones también pueden servir para recordar que las relaciones entre España y Europa no tienen lugar en un continente cerrado, sino en un sistema internacional en constante transformación y que además afecta las relaciones y las percepciones mutuas.

## Referencias

- Adagio, C., & Botti, A. (2006). *Storia della Spagna democratica. Da Franco a Zapatero*. Milano: Bruno Mondadori.
- Bariè, O. (2013). *Dalla guerra fredda alla grande crisi. Il nuovo mondo delle relazioni internazionali*. Bologna: il Mulino.
- Bassols, R. (1995). *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-85*. Madrid: Política Exterior.
- Beneyto, J. M., y Pereira, J. C. (Dirs.) (2015). *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*. Volumen I y II. Madrid: CEU Ediciones.
- Best, A., Hanhimäki, J. M., Maiolo, J. A., & Schulze, K. E. (2008). *International History of the Twentieth Century and Beyond*. 2<sup>th</sup> ed. London – New York: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203889862>
- Bosco, A. (2005). *Da Franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*. Bologna: il Mulino.
- Calleja, S. C. (2005). *Evaluating Euro-Mediterranean Relations*. Abingdon and New York: Routledge.
- Caracciolo, A., & Bustelo García del Real, C. (1988). *Democrazia e sviluppo nella Spagna post-franchista. I problemi della transizione*. Milano: FrancoAngeli.
- Closa, C., & Heywood, P. M. (2004). *Spain and the European Union*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-05894-2>

39 Sorroza Blanco, A. (2014). Spain and the European Union. En D. García Cantalapiedra, & R. Pacheco Pardo (Eds.), *Contemporary Spanish Foreign Policy*, cit., p. 79.

40 Vacca, G. (Ed.) (2004). *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*. Bari: Dedalo; Pero, M. del, & Romero, F. (Eds.) (2007). *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*. Roma: Edizioni di Storia e Letteratura; Mammarella, G. (2016). *Europa e Stati Uniti dopo la guerra fredda*. Bologna: il Mulino.

- Farrell, M., Hettne, B., & Van Langenhove, L. (Eds.) (2005). *Global Politics of Regionalism*. London – Ann Arbor: Pluto Press.
- Field, B. N. (Ed.) (2011). *Spain's 'Second Transition'?: The Socialist Government of José Luis Rodríguez Zapatero*. Abingdon and New York: Routledge.
- García Cantalapiedra, D., & Pacheco Pardo, R. (Eds.) (2014). *Contemporary Spanish Foreign Policy*. London and New York: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315756790>
- García Delgado, J. L., Fusi, J. P., y Sánchez Ron, J. M. (2013). España y Europa. En Josep Fontana y Ramón Villares (Eds. serie), *Historia de España: Vol. 11*. Barcelona: Crítica – Marcial Pons.
- García Lupato, F. (2009). *Relevancia y usos de Europa. Efectos directos e indirectos de la Unión Europea sobre la competición política en Italia y España*. Barcelona: CIDOB.
- Gillespie, R. (septiembre 1997). Northern European Perceptions of the Barcelona Process. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 37, 65-75. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40585645>
- Gillespie, R. (2000). *Spain and the Mediterranean: Developing a European Policy towards the South*. Houndmills: Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230595675>
- González, F., y Cebrián, J. L. (2002). *El futuro no es lo que era*. Madrid: Punto de lectura.
- Gualtieri, R., & Rhi-Sausi, J. L. (Eds.) (2010). *Hub globale, trincea o pantano? Il futuro del Mediterraneo e il ruolo dell'Europa. Rapporto 2010 sull'integrazione europea*. Bologna: il Mulino.
- Huguet, M. (2015). Imágenes y percepciones de España. En J. M. Beneyto, y J. C. Pereira (Dirs.), *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI* (pp. 531-557). Volumen I. Madrid: CEU Ediciones.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century*. Norman-London: University of Oklahoma.
- Incisa di Camerana, L. (2000). *Il modello spagnolo. Come don Chisciotte è diventato manager*. Firenze: Liberal libri.
- Istituto Affari Internazionali, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (2000-2009). *L'Italia e la politica internazionale* (10 vols). Bologna: il Mulino
- Jones, A. (Jun. 2006). Narrative-Based Production of State Spaces for International Region Building: Europeanization and the Mediterranean. *Annals of the Association of American Geographers*, 96(2), 415-431. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3694054>
- Kausch, K., & Youngs, R. (Sep. 2009). The End of the 'Euro-Mediterranean Vision'. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), 85(59), 963-975. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40388918>
- Iglesias Cavicchioli, M. (2017). *Aznar y los 'neocons'. El impacto del neoconservadurismo en la política exterior de España*. Barcelona: Huygens Editorial.
- Leffler, M. P., & Westad, O. A. (Eds.) (2010). *The Cambridge History of the Cold War*. (3 vols.). Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CHOL9780521837194>

- Linz, J., & Stepan, A. (2000). *Transizione e consolidamento democratico*. Bologna: il Mulino
- Lundestad, G. (Ed.) (2013). *International Relations Since the End of the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
- MacLellan, J. C. (2000). *Spain and the Process of European Integration, 1957-85*. New York: Palgrave. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781403932679>
- Marquina Barrio, A. (1986). *España en la política de seguridad occidental 1939-1986*. Madrid: Ediciones Ejército.
- Mammarella, G. (2016). *Europa e Stati Uniti dopo la guerra fredda*. Bologna: il Mulino.
- Mesa, R. (1988). *Democracia y política exterior en España*. Madrid: EUEDEMA.
- Morata, F. y Mateo, G. (eds.) (2007). *España en Europa – Europa en España (1986-2006)*. Barcelona: CIDOB.
- Morelli, U. (2011). *Storia dell'integrazione europea*. Milano: Guerini.
- Moreno Juste, A. (2000). Las relaciones España/Europa en el siglo XX: notas para una interpretación. *Cuadernos de Historia Contemporánea* (22), 95-133.
- Moreno Juste, A. (Mayo 2011). El proceso de construcción europea y las relaciones España-Europa. *Circunstancia*, (25).
- Moreno Juste, A. (2015). España en Europa: sistemas internacionales, política exterior y construcción europea. En J. M. Beneyto, y J. C. Pereira (Dirs.), *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI* (pp. 619-651). Volumen I. Madrid: CEU Ediciones.
- Moreno Juste, A., & Núñez Peñas, V. (2017). *Historia de la construcción Europea desde 1945*. Madrid: Alianza.
- Mugnaini, M. (2002). *Le Spagne degli italiani*. Milano: Giuffrè.
- Mugnaini, M. (2007). Il percorso di adesione della Spagna alla CEE: politica, diplomazia, protagonisti. En G. Angelini, & M. Tesoro (Eds.), *De Amicitia. Scritti dedicati ad Arturo Colombo* (pp. 848-860). Milano: FrancoAngeli.
- Mugnaini, M. (2009). Fasi e percorsi della politica UE verso l'area mediterranea: dalla Conferenza di Barcellona alla *Union pour la Méditerranée*. En S. Beretta, & M. Mugnaini (Eds.), *Politica estera dell'Italia e dimensione mediterranea* (pp. 183-212). Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Muñoz-Alonso, A. (2007). *España en primer plano. Ocho años de política exterior (1996-2004)*. Madrid: gotaagota.
- Núñez Peñas, V. (2013). *Tres escenarios para una negociación: La adhesión de España a la CEE en tiempos de Transición, Reforma y Guerra Fría*. Madrid: CEHRI, n. 9.
- Núñez Seixas, X. M. (Coord.) (2017). España en democracia, 1975-2011. En Josep Fontana y Ramón Villares (Dirs. serie), *Historia de España: Vol. 10*. Barcelona: Crítica – Marcial Pons.
- Pereira Castañares, J. C., & Moreno Juste, A. (1991). La Spagna franchista di fronte al processo di costruzione europea (1945-1970). En *Storia delle relazioni internazionali*, a. 7, n. 1, 54-88.

- Pereira, J. C. (Coord.) (2003). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. 2.ª ed. Barcelona: Ariel.
- Pereira, J. C. (Coord.) (2017). *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*. 2.ª ed. Barcelona: Ariel.
- Pero, M. del, & Romero, F. (Eds.) (2007). *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*. Roma: Edizioni di Storia e Letteratura.
- Powell, C. (2001). *España en democracia, 1975-2000*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Powell, C. (2001). Fifteen years on: Spanish membership in the European Union revisited. *Center for European Studies at Harvard*, Working Paper No. 89, 1-18. Recuperado de <https://ces.fas.harvard.edu/publications/000349-fifteen-years-on-spanish-membership-in-the-european-union-revisited>
- Prego, V. (2000). *Presidentes. Veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de Gobierno de la democracia*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Real Instituto Elcano, European Parliament. (2006). *20 Years of Spain in the European Union (1986-2006)*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Royo, S., & Manuel, P. C. (2003). *Spain and Portugal in the European Union. The First Fifteen Years*. London and Portland: Frank Cass.
- Smith, M. (2000). *NATO Enlargement during the Cold War*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780333985359>
- Solana, J., y Bassets, L. (2010). *Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales*. Barcelona: Editorial Debate.
- Telò, M. (Ed.) (2007). *European Union and New Regionalism*. Farnham – Burlington: Ashgate.
- Tusell, J. (Coord.) (2003). La transición a la democracia y el reinado de Juan Carlos I. En José María Jover Zamora (Dir.) *Historia de España Menéndez Pidal: Tomo XLII*. Madrid: Espasa Calpe.
- Vacca, G. (Ed.) (2004). *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*. Bari: Dedalo.
- Varsori, A. (2010). *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Villar, F. (2016). *La Transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*. Madrid: Marcial Pons. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt20fw785>
- Woodworth, P. (2004, Summer). Spain Changes Course: Aznar's Legacy, Zapatero's Prospects. *World Policy Journal*, 21(2), 7-26. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40209914>



# LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO DE ESPAÑA

## The Evolution of the Spanish Policy of International Co-operation for Development

**José Miguel Calvillo Cisneros**

Universidad Complutense de Madrid

E-mail: jcalvill@ucm.es



Autor

El objetivo de esta comunicación es evaluar la evolución de la política de cooperación al desarrollo internacional española desde su inicio hasta 2010. Esta política identifica el problema global de la pobreza, a cuya solución España contribuye dentro de un espacio coordinado con el resto de actores nacionales e internacionales, pero al mismo tiempo cubre también un espacio como herramienta de la política exterior del Estado.



Resumen

La progresiva formulación y puesta en práctica de esta política pública hubo de tener en cuenta hitos relevantes, como son la transición política a la democracia, la aprobación de la Constitución de 1978, la incorporación a las Comunidades Europeas, el ingreso en los distintos bancos regionales de desarrollo, complementados por nuestra participación en todos aquellos organismos de carácter económico y financiero dedicados a la cooperación para el desarrollo, en particular los fondos y programas de la Unión Europea, así como un protagonismo activo en los programas de desarrollo y acción humanitaria del sistema de las Naciones Unidas.

Política exterior española; cooperación para el desarrollo; ayuda humanitaria.

*Spanish foreign policy; co-operation for development; humanitarian aid.*



Key words

Recibido: 07-06-2018. Aceptado: 11-07-2018



Fechas

*The purpose of this article is to analyze the evolution of the Spanish international cooperation and development policy until 2010. Such policy identifies poverty as the global problem which Spain tries to solve in an international context. However, it is also a resource for the Country's foreign policy.*



*This public policy is developed taking into account some basic facts, such as the Transition to Democracy period (1977-1982), the recent new Constitution (1978), the integration into the European Communities (1986), the incorporation into the Regional Development Banks, as well as a more active participation in the EU Fundings and in the Programmes of Development and Humanitarian Aid of the United Nations system.*

## 1. Un breve repaso histórico al sistema español de cooperación internacional

España, a finales de los años setenta, era considerada todavía por el Banco Mundial como un país en vías de desarrollo<sup>1</sup> y, por este motivo, no disponía de una política de cooperación definida. En la década de los años 50 es un país receptor de ayuda al desarrollo y recibe, a partir de 1955, ayuda estadounidense. En 1959 pasa a formar parte del Banco Mundial y disfruta de su primer crédito en 1960. En esta etapa también formará parte de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), actualmente Asociación Internacional de fomento (AIF). Siempre como un país receptor de ayudas económicas.

España fue miembro fundador del Fondo Africano de Desarrollo (1974) y participa desde 1976 en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De esta manera, poco a poco, España se fue incorporando a distintos organismos internacionales de ayuda al desarrollo en calidad de socio receptor o donante. En 1976 se sitúa el punto de partida del sistema institucional responsable de la política española de cooperación con la creación del Fondo Español de Ayuda al Desarrollo (FAD). Un año después, España firma el último convenio de préstamo con el Banco Mundial y deja de ser considerada receptora de ayuda en 1981; en 1983 solicita salir de la lista de países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) (Calabuig y Llanos, 2010).

En 1985 se crea el máximo órgano político especializado en cooperación al desarrollo: la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta Secretaría será la instancia política responsable de la dirección, programación, control y evaluación de la política española de cooperación al desarrollo. Un año después, en 1986, España se incorpora a las Comunidades Europeas canalizando parte de su ayuda oficial a través de su presupuesto. Dos años más tarde, en 1988, se crea la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECI), dependiente de la SECIPI. Esta institución será la encargada de la ejecución de la cooperación y de la definición y gestión de programas y proyectos de desarrollo.

---

<sup>1</sup> La aplicación del término país en vías de desarrollo o incluso país emergente para algunos de los países menos desarrollados podría considerarse inapropiada. Este término no refleja la carga de dependencia que la gran mayoría de estos países tienen de otros poderes políticos y económicos y que les supone, en muchos casos, un lastre para poder llevar a cabo su propio crecimiento y, por tanto, desarrollo.

España entra a formar parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) en 1991 y con ello al sistema internacional de cooperación al desarrollo, asumiendo las directrices y criterios de este organismo. La entrada de España al CAD da por finalizado el proceso de incorporación de España al sistema internacional de ayuda al desarrollo como donante. España tiene, por tanto, casi tres décadas de experiencia acumulada pese a que se incorpora mucho más tarde que otros países al sistema de ayuda. Y, además, cuenta con una potencialidad que le permite diferenciarse del resto de países del entorno europeo: contar con una experiencia como receptor, fundamental para diseñar una política responsable como donante.

En línea paralela a la gubernamental, los años ochenta se caracterizan por las crecientes demandas de participación de la sociedad civil canalizadas a través de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD). Hasta 1994, con el movimiento social por el 0,7%, no se comenzarán a registrar en el seno de la sociedad civil importantes movilizaciones en torno a la preocupación de la calidad y cuantía de la ayuda española (Calabuig y Llanos, 2010). Las consecuencias directas de dichas movilizaciones fueron, por un lado, la firma de un “pacto por la solidaridad” por el que los partidos parlamentarios se comprometieron a incrementar la AOD con el objetivo de aproximarse al 0,7% del PIB; y por otro, la creación en 1995 del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, instancia consultiva participada por los principales agentes involucrados en la cooperación (administración pública, ONGD, universidades, empresas, fuerzas sociales y expertos/as) con el objetivo de facilitar el diálogo entre la administración pública, las ONGD y otros agentes sociales.

En definitiva, España se ha ido incorporando al sistema de cooperación internacional paulatinamente, pasando por todas sus fases, lo que le ha permitido definir una política pública de cooperación que refleja las inquietudes solidarias de todos los actores de desarrollo españoles y, al mismo tiempo, incorporada a la acción exterior del Estado.

*Los años ochenta se caracterizan por las crecientes demandas de participación de la sociedad civil canalizadas a través de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD)*

## 2. El sistema de cooperación internacional para el desarrollo de España

La política pública de la cooperación al desarrollo internacional identifica el problema global de la pobreza al que España pretende contribuir a su solución, dentro de un espacio coordinado con el resto de actores nacionales e internacionales. Sin embargo, y como veremos a lo largo de este documento, esta política pública viene a cubrir, además, un espacio como herramienta de la política exterior del Estado.

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece que la política española de cooperación para el desarrollo tiene básicamente su origen en la declaración contenida en el preámbulo de la Constitución de 1978, en la que “la Nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”. Desde esta generalidad jurídica conviene establecer cuáles han de ser las principales características de lo que es la cooperación española en todas sus vertientes (Calvillo y Yuste, 2015).

En primer lugar, la cooperación española se caracteriza por tener un importante peso político siendo una herramienta fundamental de la acción exterior española. Así, la mencionada Ley 23/1998 afirma que “La política de cooperación internacional para el desarrollo constituye un aspecto fundamental de la acción exterior de los Estados democráticos [...]”. Y, al mismo

tiempo, la cooperación española adquiere un contenido solidario en relación con la asunción del compromiso de contribuir a reducir la pobreza de aquellos países más necesitados o, como dice la Ley “[...] aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan”. Esta doble dimensión, política y solidaria, va a caracterizar la cooperación internacional española.

La estructura institucional del sistema de cooperación español no depende en exclusiva de un solo ministerio, sino que ocupa parte de las agendas de varios, todos aquellos en los que sus líneas de acción influyen en la política exterior del Estado. Sin embargo, sí que existe un liderazgo en la definición de la política de cooperación que es el ejercido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Así, la política de cooperación internacional española depende del MAEC, más concretamente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). De este órgano depende la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política exterior para Iberoamérica, la de cooperación internacional para el desarrollo y la coordinación de la acción cultural exterior. De la SECIPI dependen la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Dirección General para Iberoamérica. Cuenta además con dos instituciones adscritas, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Instituto Cervantes. La Academia de España en Roma depende funcional y orgánicamente de esta Secretaría de Estado.

La AECID es el órgano encargado de ejecutar y coordinar la política de cooperación del Estado.

Los actores del sistema de cooperación español son diversos y plurales. Partiendo de un modelo simple de categorización, podemos establecer una división de actores entre públicos, privados y mixtos. Dentro del sector público o institucional el principal actor es el Gobierno de España, con varios ministerios implicados en el sistema de cooperación internacional, fundamentalmente el MAEC, el Ministerio de Economía y Competitividad, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia a través de contribuciones a planes de formación en el sector justicia y, así, podríamos enumerar la práctica totalidad de los ministerios que, en menor medida, tienen un papel como actores del sistema gubernamental en relación con la cooperación.

**Tabla 1. Principal distribución de la AOD española por actores (2014)**

Actor	Total en Euros
Ministerio de Hacienda	772.503.192
AECID	251.702.216
Ministerio de Economía	220.182.088
Comunidades autónomas	108.890.502
Entidades locales	53.545.270
SECIPI	36.716.199
Ministerio de Empleo	15.867.153
Universidades	10.023.941
Ministerio Defensa	9.677.531
Ministerio Educación, Cultura y Deporte	883.643

Fuente: *Intermón Oxfam* (2015)

Como podemos observar en tabla 1, el ministerio con mayor implicación presupuestaria en la política de cooperación internacional es el de Hacienda y Administración pública (44%), seguido del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Suma de AECID y SECIFI) (31%) y del de Economía y Competitividad (22%). De estos datos se denota que la cooperación al desarrollo no es una cuestión exclusiva de la acción del Estado con la reducción de la pobreza sino que, además, tiene un peso importante en la política económica del Estado (más adelante el lector podrá tener más información al respecto en el apartado referido a los instrumentos de la cooperación internacional española).

Dentro de la categorización de los actores públicos se encuentran aquellos actores que forman parte de lo que se denomina la cooperación descentralizada, es decir, las comunidades autónomas (CCAA) –prácticamente todas las CCAA disponen de agencias o departamentos encargados de gestionar la cooperación al desarrollo de sus territorios–, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. En este apartado también debemos mencionar a las universidades públicas, aunque también merecen una mención importante en el apartado de actores privados. Y, por último, hacer una especial mención a las empresas públicas que intervienen en el sistema de cooperación.

En segundo lugar, en el sector privado existe una nutrida representación de actores de cooperación. Así, se encuentra el actor por excelencia del sistema de cooperación internacional que son las organizaciones no gubernamentales (ONG). Dentro de las ONG los ámbitos de especialización también son muy diversos. Destacamos las de carácter únicamente humanitario, las de desarrollo y, dentro de este ámbito se encuadran numerosas ONG, dependiendo del sector en el que trabajen, de denuncia y también aquellas que pueden pertenecer a varias de las especialidades descritas, es decir, ser de desarrollo, humanitarias y de denuncia. La gran mayoría de las ONG se coordinan a través de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGODE).

Siguiendo en el sector privado, cada vez van adquiriendo un mayor protagonismo en el sistema de cooperación internacional las empresas que, a través de la responsabilidad social corporativa (RSC) o de fundaciones adscritas a la propia empresa, desarrollan actividades relacionadas con la cooperación al desarrollo. Y, por supuesto, una atención especial a la cooperación internacional llevada a cabo por las universidades privadas.

Esta amalgama de actores deben respetar los objetivos y prioridades que marca la política de desarrollo, puesto que esta es el resultado de un ejercicio de coordinación entre los representantes de cada uno de estos actores y el Gobierno, así como del Gobierno con las direcciones responsables de la Comisión Europea encargadas de coordinar y definir las grandes líneas maestras a nivel comunitario.

En relación con los instrumentos de la cooperación española existen varias modalidades que dependen del tipo de cooperación que se vaya a llevar a cabo. En función de la naturaleza de la ayuda, la cooperación puede ser financiera o en especie. Un ejemplo de cooperación en especie es la cooperación técnica, modalidad dirigida a la formación profesional de recursos humanos del país socio. Según las condiciones de entrega de la ayuda, la cooperación puede ser reembolsable o no reembolsable. Además, hay que tener en cuenta la cooperación ejecutada por varios, donde nos encontramos con la cooperación delegada y la cooperación triangular, que son modalidades basadas en las vías de canalización de la ayuda: la cooperación delegada se produce cuando una o varias agencias de cooperación encomiendan a otra la realización de toda o parte de las actividades que involucra la ayuda, y en la cooperación triangular dos o más países asocian sus recursos en

*La estructura institucional del sistema de cooperación español no depende en exclusiva de un solo ministerio, sino que ocupa parte de las agendas de varios*

beneficio de un tercero. Por último, el referente de la adaptación a las políticas de desarrollo de los países receptores es la modalidad de ayuda programática. Esta modalidad está basada en un apoyo coordinado a un plan o programa de desarrollo del país socio.

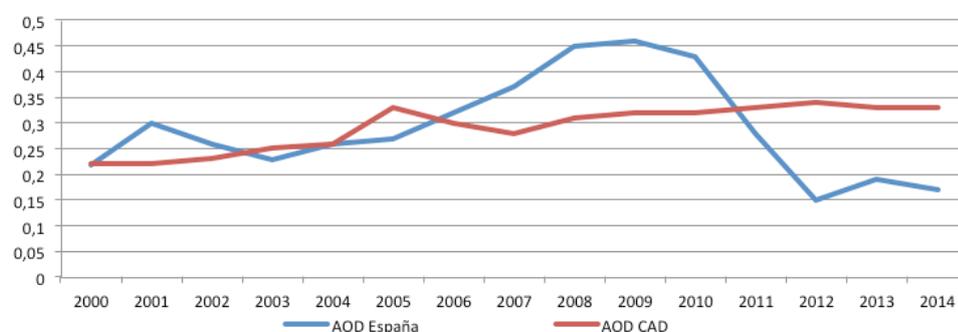
Por último, y no por ello menos importante, el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), administrado por la AECID, se configura como uno de los principales instrumentos financieros de la cooperación española. El FONPRODE garantiza la capacidad de respuesta de la cooperación española a las necesidades y objetivos fijados por nuestra política de cooperación al desarrollo, convirtiéndolo en uno de los principales canales de ejecución de ayuda al desarrollo. El FONPRODE, en vigor desde 2011, puede financiar operaciones de naturaleza no reembolsable y reembolsable, tanto de deuda como de capital. Su cartera incluye un elevado número de operaciones de carácter no reembolsable y de carácter reembolsable.

La AOD reembolsable está formada por los flujos de financiación pública dirigidos a países en desarrollo que, a pesar de su carácter reembolsable, reúnen ciertas condiciones de concesionalidad acordadas en el CAD. Como su propio nombre indica, forma parte del cómputo de la AOD neta de un donante. La cooperación financiera reembolsable puede estar formada por otros flujos similares que, sin embargo, no computan de esta forma (Olivié, 2014).

En definitiva, la cooperación financiera reembolsable se realiza a través de tres tipos de instrumentos: deuda, inversión y garantías. Y es precisamente esta cooperación financiera reembolsable la que está asistiendo a profundos cambios en los últimos años, ya que está siendo objeto de mayor atención por parte de los países e instituciones donantes, hasta el punto de que podemos estar asistiendo a un profundo cambio de paradigma y de la visión del desarrollo, tal y como había sido comprendida hasta ahora en el ámbito de la ayuda internacional.

Los instrumentos de cooperación son las opciones y herramientas finales a través de las cuales la ayuda se materializa y ejecuta en un determinado contexto para apoyar la consecución de los objetivos planteados. Dos instrumentos significativos de la cooperación española son los convenios, programas y proyectos de cooperación.

**Gráfico 1. Evolución de la AOD española (RNB) en comparación con los países del CAD en % (2000-2014)**



Fuente: Economistas Sin Fronteras a través de datos del Informe de Ayuda al Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Gráfico elaboración propia

Como podemos observar en el gráfico 1, la evolución de la AOD española se ha caracterizado por su volatilidad y por estar muy ligada al color de los Gobiernos que han dirigido la política

de desarrollo, más que a ofrecer una respuesta a una política de cooperación coherente y coordinada con el resto de la comunidad donante y, además, muy lejos de conseguir la meta propuesta del 0,7%.

Esta fuerte carga ideológica, sobre todo en los últimos años, viene a deslucir el componente solidario de la política de cooperación. Como podemos observar en el gráfico 1, la evolución cuantitativa de la AOD española ha ido a contracorriente de la dinámica del CAD caracterizada por la continuidad a pesar de los diversos ciclos económicos. En este sentido, cabe establecer dos críticas a la política de cooperación española. Por un lado, la influencia del ciclo económico en relación con las aportaciones de AOD española, de tal manera que cuando en la economía nacional aparecen indicadores de crecimiento positivos, la apuesta es la de aumentar los fondos de AOD y cuando la economía entra en niveles negativos de crecimiento la AOD desciende de forma exagerada. Este hecho es totalmente contrario a las dinámicas y recomendaciones del CAD. Y, en segundo lugar, existe una carga ideológica en torno a la AOD española, donde tanto los periodos de incremento como los de reducción corresponden a Ejecutivos diferentes. No obstante, cabe destacar que hasta 2010 la política de cooperación internacional de España ha sido una política de Estado y basada en el consenso absoluto de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

En relación con los propósitos de la política de cooperación española, el objetivo general es el de contribuir a reducir la pobreza mundial y al cumplimiento de los objetivos fijados por la comunidad internacional en relación con el desarrollo humano. Descendiendo un peldaño, los objetivos específicos de la cooperación española se pueden resumir de la siguiente manera:

Los Objetivos del Milenio, ahora Objetivos de Desarrollo Sostenible y los principios de eficacia y calidad de la ayuda son los principales objetivos de la Cooperación Española. El Plan Director 2013-2016 establece las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. España concentrará sus esfuerzos en 23 países de tres áreas geográficas prioritarias:

- » América Latina y Caribe: Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.
- » Norte de África y Oriente Próximo: Mauritania, Marruecos, poblaciones saharauis y territorios palestinos.
- » África occidental: Malí, Níger y Senegal.
- » África Central y Este: Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique.
- » Asia: Filipinas.

En ellos, se primará la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de derecho; la reducción de las desigualdades y de la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis; el fomento de sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos; la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género; la mejora en la provisión de los bienes públicos globales y regionales; la respuesta a las crisis humanitarias con calidad y la construcción de una ciudadanía global comprometida con el desarrollo.

Desde la perspectiva de los criterios, la cooperación española se fija la rendición de cuentas que supone la obligación tanto de informar y justificar como de asegurar una ayuda de calidad,

*La evolución cuantitativa de la AOD española ha ido a contracorriente de la dinámica del CAD caracterizada por la continuidad a pesar de los diversos ciclos económicos*

incluyendo la asunción de las responsabilidades correspondientes. La responsabilidad comprende tres dimensiones complementarias y relacionadas entre sí: una definición clara y apropiada de su misión y sus objetivos; una gestión ética, transparente y eficiente de los recursos a su disposición en el marco de la legalidad vigente; y la contribución a resultados de desarrollo como fruto de su actividad.

### 3. La acción humanitaria española

La acción humanitaria española tiene una corta historia de aprendizaje en la que pasa de ser una herramienta de asistencia de emergencia o, en contextos más o menos difíciles, a constituirse poco a poco en una auténtica y consolidada acción humanitaria regida por los principios de la buena donación humanitaria (*Good Humanitarian Donorship*). Distinguiríamos dentro de la historia institucional de la AECID tres periodos marcados.

El origen y posterior desarrollo de la acción humanitaria están estrechamente vinculados a la figura del Dr. Juan Bartolomé, jefe del primer Servicio de Emergencia de la entonces AECID, creada a partir de una unión de institutos de cooperación técnica (IGMA, ICI...) integrados bajo una agencia de reciente creación. Por la insistencia del Dr. Bartolomé se crea una unidad que depende directamente del gabinete de AECEI y, por tanto, del entonces máximo responsable: su secretario general.

El departamento, con un presupuesto muy escaso que rondaba el millón de euros, se centraba en el seguimiento de un pequeño programa de asistencia alimentaria, única y exclusivamente para Cabo Verde, con un marcado carácter político, y en generar una mínima capacidad de despliegue capaz de dar asistencia médica en catástrofes.

La crisis de los Grandes Lagos provoca por primera vez un importante despliegue sanitario en Ruanda que reafirma a los responsables políticos de la época la necesidad de generar capacidades más amplias de respuesta a emergencias.

A principios del siglo XXI se producen los primeros intentos de profesionalización. Siguiendo el convencimiento político de que la acción humanitaria ha de ser parte de la acción de la cooperación española y, por tanto, de su acción exterior, se crea la primera unidad dedicada a la ayuda humanitaria con un ánimo más amplio. En primer lugar, se comienza a invertir realmente en las capacidades propias de respuesta españolas con la generación de un equipo, la apertura de los centros logísticos humanitarios de Torrejón y Panamá y la ampliación de fondos, pese a que continuaban siendo escasos y no existe una auténtica doctrina en la AECID que asuma los principios de neutralidad, independencia e imparcialidad que impone la actividad y que ha aceptado la comunidad internacional con los *Principios de Buena Donación Humanitaria*.

La AECID procura, con su escaso presupuesto, abrir un camino en la cooperación a agencias humanitarias de la familia de las Naciones Unidas. Llevando a cabo las primeras aportaciones a agencias como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), etc. Estas aportaciones, sin ser significativas, tienen que superar los problemas administrativos de una normativa que no está adaptada a este tipo de actores que además en muchas ocasiones resultan nuevos.

*La acción humanitaria española tiene una corta historia de aprendizaje en la que pasa de ser una herramienta de asistencia de emergencia a constituirse poco a poco en una auténtica y consolidada acción humanitaria*

Al final de esta etapa, España ha culminado un proceso de integración como donante en las grandes agencias humanitarias y ha superado con buenos resultados su primer gran despliegue de esta fase durante el tsunami de Indonesia. Si bien todavía no se ha creado una cultura sobre lo que es la acción humanitaria, se ha conseguido despertar un fuerte interés político y lo humanitario forma parte de la agenda política, no solo por su capacidad recién probada, sino también por el enorme apoyo social que genera.

Tras la reforma de la AECI para convertirse en la AECID bajo el régimen de agencias estatales, llega el gran *boom* de la acción humanitaria en España. Con la “refundación” de la agencia se crea *exnovo* la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) como una dirección general dentro de la agencia. Al mismo tiempo se dota la acción humanitaria con un presupuesto aproximado de 340 millones de euros y España entra como un gran actor en la donación humanitaria.

Pese al gran incremento presupuestario y la generación de un nuevo equipo específicamente dedicado a la acción humanitaria, España continúa sin asimilar los *Principios de la Buena Donación Humanitaria* y se confunde a menudo lo que es humanitario de lo que no. Durante el primer periodo de la OAH se producen grandes desembolsos que, sin embargo, no obedecen a una política clara, ni siquiera por un sesgo político definido. Más bien se distribuyen algunos fondos sin criterio definido y otros por instrucciones políticas que no obedecen a criterios claros.

Tras una entrada algo errática, la OAH define por primera vez, a finales de la primera década del siglo XXI, una estrategia humanitaria que obedece a principios preestablecidos, de carácter estrictamente humanitario y que se hacen públicos. Los técnicos de la OAH desarrollan una serie de criterios que de forma simple pueden resumirse de la siguiente manera:

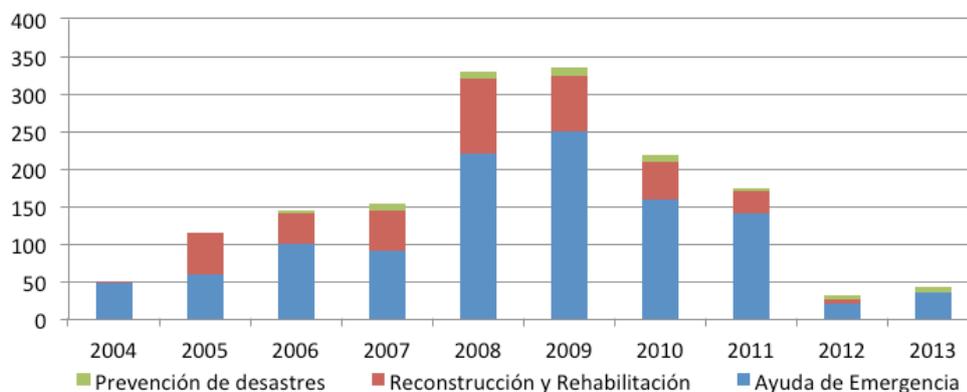
- a) El presupuesto humanitario español corresponde aproximadamente a un 1% del *Global Consolidated Appeal*, por lo que España procurará contribuir en un 1% a los llamamientos de Naciones Unidas en cada una de las crisis humanitarias que sean de larga duración (*protracted*) o emergencias (*sudden crisis*).
- b) Identificado el llamamiento e identificando aquellos sectores con menor nivel de financiación, España trabajará con las agencias líderes de dicho sector en la identificación de necesidades. Se considerarán al mismo tiempo las aéreas de mayor experiencia de la cooperación española o aquellas en las que España tenga más capacidad de incidencia o aportación técnica.
- c) España procurará mantener el mismo reparto porcentual de aportación a las distintas agencias con el fin de hacer sus contribuciones lo más predecibles posibles.

Al mismo tiempo, y con el fin de asegurar la predictibilidad no solo financiera, sino también en cuanto a las prioridades, la nueva OAH lidera los nuevos marcos de asociación con las agencias con el fin de trabajar con ellas en el alineamiento de sus prioridades con las prioridades de la cooperación española.

Durante esta fase y en lo relativo a su acción directa en emergencias, España enfrenta una de las respuestas más grandes en términos de despliegue de su corta historia: el terremoto de Haití, que combina un despliegue de varios relevos de más de 100 técnicos entre personal logístico, médico y de rescate con la aportación a organismos multilaterales y ONG.

*España ha culminado un proceso de integración como donante en las grandes agencias humanitarias y ha superado con buenos resultados su primer gran despliegue de esta fase durante el tsunami de Indonesia*

**Gráfico 2. Evolución del presupuesto de la Acción Humanitaria española en millones de euros (2004-2013)**



Fuente: Informe sobre la Realidad de la Ayuda con datos a partir del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). Gráfico elaboración propia

Con la llegada de la crisis económica y tras la gran restricción de fondos producida por la misma, la OAH se suma a las directrices generales de la AECID de priorizar la acción humanitaria en aquellos sectores donde existan unos mayores intereses de carácter histórico, económico, político, etc. Esta fase, ampliamente criticada por su contradicción con los *Principios de la Buena Donación Humanitaria*, viene acompañada por una dramática reducción de fondos que pasan de unos 240 millones de euros a 22 millones de euros y posteriormente 16 millones de euros.

La OAH, en la que se imponían los principios de vulnerabilidad sobre los criterios políticos propios de la ayuda al desarrollo, se ve forzada a trabajar en aquellos países determinados como prioritarios en el Plan Director de la Cooperación. Esta premisa se ve, sin embargo, inmediatamente forzada por la necesidad de España de acudir a escenarios originalmente no prioritarios por la presión internacional de nuestros países aliados. Este es el caso de Siria, que no es parte del plan director originalmente, pero al que la AECID se ve obligada a aportar por ser una prioridad de carácter político y estratégico. Lo mismo puede decirse de la crisis generada por el estallido del Ébola en África del Oeste.

En definitiva, si bien es cierto que la acción humanitaria tiene un corto recorrido, sí es verdad que ha conseguido abrirse un camino dentro del engranaje institucional español y presentarse como una parte de lo que se ha dado en llamar la “marca España”. Los instrumentos para una auténtica acción humanitaria se han creado y, poco a poco, se ha ido generando una conciencia de lo que supone la ayuda humanitaria respecto a la ayuda al desarrollo. Durante los últimos años, y debido a las restricciones presupuestarias, se han transferido a la misma principios más propios del desarrollo como la concentración geográfica. Pese a todo se ha ido generando, gracias al trabajo de la propia OAH y la incidencia de las principales ONG humanitarias, una cultura de lo que es humanitario y de lo que no lo es. El camino para dejar clara esa diferencia tanto a la ciudadanía como a sus representantes políticos es todavía largo. Pero parte de una clara distinción dentro del propio sector y del uso no oportunista de la etiqueta humanitaria por parte de todos los actores.

## 4. Conclusiones

El sistema de cooperación internacional española se ha consolidado como una de las herramientas más eficaces de la acción exterior del Estado hasta el 2010. Como parte de una política pública, obedece a la necesidad de actuar en base, por un lado, a unos criterios asumidos por España en las diferentes organizaciones internacionales de las que nuestro país forma parte y, por otro lado, a la solidaridad de nuestro país en relación con la reducción de la pobreza. No obstante, la política de cooperación internacional para el desarrollo es, ante todo, eso: política exterior de España.

Como consecuencia, España ha consolidado un complejo sistema de actores e instrumentos en torno al funcionamiento de la política de cooperación internacional. Los actores del sistema de cooperación española son diversos y plurales. La política de cooperación está dirigida desde el Gobierno de la nación, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pero participan en el proceso global actores públicos (ministerios, comunidades autónomas, ayuntamientos y universidades), pasando por organizaciones no gubernamentales e incluso organizaciones y empresas privadas. En relación con los instrumentos, España canaliza los fondos públicos a través de todos estos actores y, de forma significativa, a través de organismos internacionales multilaterales.

La política de cooperación internacional para el desarrollo ha sido una de las más damnificadas de la crisis económica y financiera internacional, víctima casi mortal de los recortes presupuestarios llevados a cabo en los últimos años. Pero esta decisión de reducir los fondos de cooperación internacional casi hasta su desaparición también tiene una fuerte carga ideológica. De esta forma, la cooperación al desarrollo española ha pasado de ser una de las más potentes dentro del contexto internacional a convertirse en una de las menos representativas de la comunidad donantes miembros de la OCDE.

En relación con la acción humanitaria se ha producido un crecimiento y popularización en los últimos años que no ha ido acompañado de un aumento del conocimiento sobre esta y, mucho menos, de un mayor respeto a los principios y valores que dan sentido al humanitarismo. La situación actual ha obligado a redimensionar una acción humanitaria que debe seguir guiándose por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

Si bien es cierto que la acción humanitaria tiene un corto recorrido en el caso español, sí es verdad que ha conseguido abrirse un camino dentro del engranaje institucional español. Los instrumentos para una auténtica acción humanitaria se han creado y, poco a poco, se ha ido generando una conciencia de lo que supone la ayuda humanitaria respecto a la ayuda al desarrollo. Si durante los últimos años, y debido a las restricciones presupuestarias, se han transferido a la misma principios más propios de la cooperación al desarrollo como la concentración o priorización geográfica, pese a todo se ha ido generando gracias al trabajo de la propia Oficina de Acción Humanitaria y la incidencia de las principales ONG humanitarias una cultura de lo que es humanitario y de lo que no lo es. El camino para dejar clara esa diferencia, tanto a la ciudadanía, como a sus representantes políticos es todavía largo. Pero parte de una clara distinción dentro del propio sector y del uso no oportunista de la etiqueta humanitaria por parte de todos los actores.

## Bibliografía

Boni Aristizábal, A., Calabuig Tormo, C., Cuesta Fernández, I., Gómez-Torres, M. de los Ll., Lozano Aguilar, J. F., Monzó Balbuena, J. M., & Torres Martínez, J. A. (2010). La cooperación internacional para el desarrollo. En C. Calabuig & Llanos M. de los Ll. Gómez-

Torres (Coords. serie), *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo: N.º 1*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

Calvillo Cisneros, J. M., & Yuste Echarren, P. (2015). El Sistema de Cooperación Internacional español. En *Manual de Atención Integral en Catástrofes y Cooperación Internacional*. Madrid: Universidad Camilo José Cela.

Estrategia de la Acción Humanitaria Española. [Consultada el 15 de diciembre de 2017] <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>

Intermon Oxfam. (2015). Informe sobre la realidad de la Ayuda de Intermon Oxfam. [Consultada el 15 de diciembre de 2015]. <http://www.oxfamintermon.org/es/informate/publicaciones/estudios>

Ley 23/1998 de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. [Consultada el 10 de diciembre de 2017]. [http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/legislacion\\_espanola\\_en\\_cooperacion-compilacion\\_informativa\\_0.pdf](http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/legislacion_espanola_en_cooperacion-compilacion_informativa_0.pdf)

Oficina de Acción Humanitaria de España. [Consultada el 25 de noviembre de 2017] [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES\\_AH.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES_AH.pdf)

Oliví, I., & Pérez, A. (2014). Cooperación financiera reembolsable: ¿qué hacen otros donantes y qué puede hacer España? *Real Instituto Elcano*, 31/03/2014. [Consultado el 12/12/2017]. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/cooperacion+y+desarrollo/policy-paper-olivie-perez-cooperacion-financiera-reembolsable-espana-donantes](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/policy-paper-olivie-perez-cooperacion-financiera-reembolsable-espana-donantes)

Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. [Consultado el 10 de diciembre de 2017] [http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan\\_director\\_cooperacion\\_espanola\\_2013-2016.pdf](http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan_director_cooperacion_espanola_2013-2016.pdf)



# ESPAÑA, ASIA, FILIPINAS: UN NUEVO HORIZONTE EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

## Spain, Asia, Philippines: A horizon in Spanish Foreign Policy

**María Dolores Elizalde**

Instituto de Historia, CSIC  
E-mail: lola.elizalde@cchs.csic.es



Autor

Asia y el Pacífico tradicionalmente han sido los grandes olvidados de la política exterior española. Sin embargo, en los últimos veinte años el Gobierno español ha mostrado un nuevo interés por esta área, traducido en la elaboración de varios planes de actuación, la creación de diversos foros bilaterales y el incremento de las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación. En ese contexto, además de China, India, Corea y Japón, ha destacado la nueva importancia que se le ha concedido a Filipinas, colonia española durante más de trescientos años. No es fácil restablecer relaciones con un antiguo territorio colonial con el que se rompieron los lazos hace muchas décadas. No obstante, se ha hecho un esfuerzo notable por definir nuevas bases sobre las que sustentar las relaciones, potenciar los temas que aún nos unen y determinar las áreas fuertes para la colaboración. Desde esa perspectiva, en este trabajo se realiza un análisis de las nuevas relaciones entabladas con Asia en general y con Filipinas en particular durante los Gobiernos de la democracia.



Resumen

Asia-Pacífico; Filipinas; historia relaciones internacionales.  
*Asia-Pacific; Philippines; history of international relations.*



Key words

Recibido: 07-06-2018. Aceptado: 10-07-2018



Fechas

*Asia and the Pacific have traditionally been forgotten areas of the Spanish foreign policy. However, in the last twenty years the Spanish government has shown a new interest in this area, translated into the preparation of several action plans, the creation of various bilateral forums, and the increase of political, economic, cultural and cooperation relations. In this context, in addition to China, India, Korea and Japan, has highlighted the new importance that has been granted to the Philippines, a Spanish colony for more than three hundred years. It is not easy to reestablish relations with an old colonial territory with which ties were broken many decades ago. However, a remarkable effort has been made to define new bases on which sustain relations, enhance the issues that still unite us, and determine the strong areas for collaboration. From this perspective, this paper carries out an analysis of the new relations established with Asia in general and with the Philippines in particular during the governments of the democratic era.*



## 1. Una nueva política para Asia-Pacífico

Europa, América Latina, el Mediterráneo y los países árabes, y en las últimas décadas también las relaciones transatlánticas, han sido las prioridades tradicionales de la política exterior española<sup>1</sup>. Por el contrario, en los primeros años de la etapa democrática, Asia y el Pacífico no han constituido un objetivo de nuestra política exterior, como tampoco han sido un destino preferente de nuestras exportaciones ni de nuestra inversión exterior. Ni tan siquiera se les ha prestado una particular atención en el ámbito cultural, ni en la promoción de nuestra lengua. Si contemplamos el caso del buque insignia de la diplomacia cultural en el exterior, vemos que el primer Instituto Cervantes en Asia se creó en Manila en 1994 y que el siguiente no se abrió hasta el año 2006 (Bustelo, 2006; Delage, 2007; Yáñez-Barbueno, 2010; Abad, 2001; González y Ugarte, 2006).

A partir del año 2000, el Gobierno español decidió cambiar esa situación. Para paliar esas carencias, potenciar las relaciones con Asia y diseñar una política de conjunto, se elaboraron tres planes de acción sucesivos, que se extendieron entre el año 2000 y el 2012: el Plan Marco Asia-Pacífico, aprobado por el Gobierno de José M. Aznar para el periodo 2000-2004, y los Planes de Acción elaborados por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero para los años 2005-2008 y 2009-2012 (Avello, 2000; Riva, 2005; Salarich, 2008). Además, en esos años se creó una Dirección General específica para Asia-Pacífico dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y se ha tratado de mejorar la representación diplomática española en Asia, reforzando los medios humanos y materiales (Abad, 2001; Esteban, 2007)<sup>2</sup>.

Se ha trabajado también en colaboración con la Secretaría de Estado de Comercio, que ha diseñado varios Planes Integrales de Desarrollo de Mercado para China, Japón, India y Corea del Sur, así como con las Cámaras de Comercio, el ICEX, la Confederación Española de Orga-

*Europa, América Latina, el Mediterráneo y los países árabes, y en las últimas décadas también las relaciones transatlánticas, han sido las prioridades tradicionales de la política exterior española*

1 Este trabajo se realiza dentro del proyecto de investigación "La modernización de Filipinas, 1868-1898" (HAR2015-66511-P), financiado por el Plan Nacional de Investigación (España, MINECO-FEDER). Se hace también dentro del trabajo compartido que desempeña la Unidad Asociada CSIC-UPF "Estudios sobre Asia y el Pacífico".

2 En los primeros años, se resaltaba que las doce embajadas y los dos consulados generales que España tenía abiertos en la zona contaban con muy escaso personal diplomático y administrativo, sin apenas oficinas culturales, con solo tres oficinas técnicas de cooperación y dos oficinas de turismo. Hoy en día hay ya veinte embajadas y seis consulados.

nizaciones Empresariales (CEOE) y otras entidades de negocios interesadas en aprovechar las oportunidades que ofrecen las economías asiáticas (Bustelo, 2002, 2003).

Por otra parte, en el año 2002 se inauguró Casa Asia, que se ha convertido en un útil fundamental para fomentar el mutuo conocimiento y el encuentro entre las sociedades civiles de España y Asia (Plan Asia Pacífico, 2008).

Paralelamente, numerosas instituciones públicas y privadas, desde los ministerios y las universidades, a los ayuntamientos, bancos, empresas, ONGD y asociaciones múltiples han diseñado una política específica para potenciar sus relaciones con Asia.

En ese marco, se han multiplicado las visitas políticas y las colaboraciones institucionales de diferente carácter. Se ha incrementado la cooperación al desarrollo. Se trabaja para mejorar las relaciones económicas. Se han creado varios foros bilaterales, los consejos y las tribunas que se realizan con China, Japón, India, Corea y Filipinas, en los que se fomentan las relaciones políticas, económicas, profesionales, académicas y culturales entre las sociedades civiles de los países involucrados, que se reúnen cada año o cada dos años alternándose las citas, un año en España, un año en el país asiático que corresponda. Se ha apostado también, claramente, por una potenciación del Instituto Cervantes, principal institución para la promoción del español y, por ende, para la expansión de nuestra cultura. Se ha promocionado la participación española en las exposiciones universales que se han celebrado en Asia, tal como ha sido el caso de Aichi en 2005 y de Shanghái en 2010. Se trata de potenciar también una política de becas, lectorados e intercambios de mayor peso, y en este sentido ha destacado la labor desarrollada por muchas universidades (Salarich, 2005).

En ese contexto general referido a Asia, ha destacado la nueva importancia que se le ha concedido a Filipinas, colonia española durante más de trescientos años. No es fácil restablecer relaciones con un antiguo territorio colonial con el que se rompieron los lazos hace muchos años, vencer las resistencias anticolonialistas y olvidar los discursos paternalistas. No obstante, se ha hecho un esfuerzo notable por definir nuevas bases sobre las que sustentar las relaciones, crear diferentes mecanismos de actuación, convertir al país en prioritario en la cooperación, rescatar los lazos que aun nos unen y subrayar el papel que España puede hacer como introductor de Filipinas en Europa y América Latina, paralelo a la función de puente que Filipinas puede representar para España en Asia y ASEAN (Elizalde, 2014; Rodao, 2010).

## 2. La imagen de España en Filipinas

Para ello se ha tenido que trabajar, en primer lugar, en un tema nada fácil en las relaciones entre los dos países, como es el de la imagen que España tiene en Filipinas, la percepción que se tiene de nuestro país en aquel archipiélago.

En Filipinas, hoy en día, existe una élite cultural y empresarial que conoce bien la relación entre España y Filipinas y, por lo general, tiene una imagen positiva y cercana de nuestro país. Otros sectores que han tenido como única fuente de información respecto a España la imagen enseñada en las escuelas muestra un cierto rechazo ante los antiguos colonizadores, aunque, a veces, también se detecta entre ellos una vaga idea de una especial relación con España que hace que lo español se reciba con cierta simpatía y la familiaridad de pertenecer a algo común. Finalmente, otros círculos viven totalmente ajenos a la historia y desconocen casi por completo España y las relaciones históricas que pudo haber entre los dos países o la situación actual al

*En el contexto general referido a Asia, ha destacado la nueva importancia que se le ha concedido a Filipinas, colonia española durante más de trescientos años*

respecto, y en ellos impera sobre todo, el desconocimiento o la indiferencia ante nuestro país. Y entre esos tres niveles de conocimiento y apreciación, se dan situaciones mixtas que combinan elementos de varios de ellos<sup>3</sup>.

En cualquier caso, al analizar las relaciones actuales entre España y Filipinas hay que partir de la idea de que no estamos hablando de un país asiático cualquiera, sino de uno que durante más de trescientos años mantuvo una relación muy particular con España. Durante ese tiempo, Filipinas formó parte del imperio español, integrado en un marco de políticas y dinámicas comunes al resto de los territorios hispánicos. De hecho, todavía hoy se pueden percibir esos vínculos en diferentes aspectos: unas estructuras políticas con algunos fundamentos compartidos; las mismas raíces en la base del derecho y el mundo jurídico; los posos de una religión que un día definió a la sociedad española y hoy sigue siendo mayoritaria en Filipinas; principios y valores sociales y familiares similares; costumbres, comidas, aficiones, músicas, bailes o canciones que hablan de un largo mestizaje no solo con España, sino también con América Latina y especialmente con México; una arquitectura que a pesar de los frecuentes desastres naturales aún nos transporta a otras épocas y otros escenarios; universidades fundadas por españoles hace cuatrocientos años; los mismos apellidos –nombres españoles impuestos por la administración colonial según decreto del gobernador Narciso Clavería de 1849 a fin de identificar mejor a la población– y muchas palabras sueltas integradas en el idioma y en los dialectos de las islas.

Pero hay que pensar también que, en 1898, tras la derrota española en la guerra contra Estados Unidos y el fin de la soberanía española sobre las islas, se impuso en Filipinas una nueva administración colonial estadounidense que debía justificar su existencia. La historiografía norteamericana de aquella época reescribió la historia de la colonización española de manera que pudiera explicarse la intervención de Estados Unidos en el archipiélago y su anexión de las islas, insistiendo en la imagen de un periodo español cargado de problemas que los estadounidenses venían a resolver (Taft, 1909; Leroy, 1914; Cano, 2008; Cano 2008).

A su vez, la historiografía nacionalista filipina, en una época de construcción nacional y afirmación de su independencia, sustentó la idea de la nueva nación sobre la lucha contra el régimen colonial. Denostando la etapa española, trató de magnificar los tiempos prehispanicos y las raíces autóctonas como fundamentos históricos de la construcción nacional (Zaide, 1957; Agoncillo & Guerrero, 1977). Un proceso que, por razones complejas –entre ellas la invasión japonesa en la Segunda Guerra Mundial y la liberación por parte de los norteamericanos, que en 1946 les dieron al fin la independencia–, no se produjo de manera tan acusada contra los Estados Unidos.

Por su parte, la historiografía española, a partir de 1898 y hasta fechas muy avanzadas del siglo XX, exceptuando casos muy excepcionales, apenas se ocupó de Filipinas ni de Asia, que quedaron como ámbitos olvidados en las interpretaciones históricas<sup>4</sup>. En esas circunstancias, se escribió una historia del periodo español sujeta a falsos estereotipos que todavía hoy en día dificultan la relación entre españoles y filipinos (Alonso & Hidalgo, 2000).

Todo ello ha hecho que con frecuencia se haya extendido una idea distorsionada de lo que fue realmente la colonización española, vinculándola a los aspectos más oscuros del colonialismo:

*En Filipinas, hoy en día, existe una élite cultural y empresarial que conoce bien la relación entre España y Filipinas y tiene una imagen positiva y cercana de nuestro país*

3 Para un desarrollo más extenso de estas ideas, consultar el documento de trabajo de María Dolores Elizalde (2014). *La proyección actual de España en Filipinas: imagen y relaciones políticas*. Madrid: Real Instituto Elcano.

4 Destacan los casos pioneros de Lourdes Diaz-Trechuelo, Leandro Tormos, Leoncio Cabrero o Pedro Ortiz Armengol.

el desarrollo de políticas ligadas a la represión, la desigualdad y los abusos sobre la población filipina; el desgobierno y la ineficacia de la administración; la falta de interés metropolitano por la colonia; una consideración muy negativa de los frailes españoles; o la represión de los movimientos nacionalistas en las últimas décadas de esa centuria, culminada con el fusilamiento de José Rizal en la revolución filipina de 1896. La derrota de 1898 contribuyó a que se considerase a España como un país atrasado, y más comparado con el potencial económico de Estados Unidos. Por otra parte, la postergación internacional española en las primeras décadas del siglo XX y su retirada de Asia, la cercanía española al eje alemán –incluyendo el Japón invasor de Filipinas– durante la Segunda Guerra Mundial y las buenas relaciones entre la España de Franco y el régimen de Marcos –dos dictaduras– tampoco contribuyeron a mejorar la imagen de España, que aparece así, todavía hoy en día, lastrada por la Historia.

Afortunadamente, en las últimas tres décadas, la historiografía española sobre Filipinas ha avanzado mucho y se realizan estudios cada vez mejores y más profundos, tratando muy distintos aspectos de la realidad colonial, no necesariamente laudatorios, sino simplemente realistas y ajustados a la realidad de los hechos (Elizalde, 2009)<sup>5</sup>. Es necesario continuar trabajando para ahondar en el conocimiento del pasado, corregir falsos estereotipos y abordar muchos temas no tratados. Por ello, para mejorar las relaciones entre España y Filipinas hoy en día, es importante apoyar la revisión de la historia de Filipinas durante la etapa española que ya han emprendido varias historiografías y contribuir a una reconstrucción histórica conjunta entre españoles, filipinos y especialistas de otros países. El objetivo ha de ser reescribir una historia verídica, objetiva y completa de los trescientos años que compartieron España y Filipinas durante la larga etapa colonial. Debe hacerse en sus justos términos, corrigiendo errores, pero sin edulcorar los resultados. Desmontando tópicos y leyendas negras, pero entrando en el análisis de los problemas. Abordando cuestiones que apenas se han trabajado y tratando los temas de forma realista y equitativa.

Por otra parte, a la hora de explicar lo que es España desde un punto de vista histórico, no se debe insistir solo en la colonización de Filipinas, sino que se debería explicar la génesis histórica de España, desde el mundo de los íberos o de los celtas a su integración en el mundo marcado por Roma, sus relaciones con los árabes, la presencia y mestizajes entre culturas en la península, la existencia e interacción de diferentes reinos, los conflictos y las ventajas de esa hibridación, la significación del imperio español y el mundo hispánico, el alcance de la Ilustración, las pugnas en la construcción de un Estado liberal, el duro pero exitoso proceso de construcción de un Estado democrático... De igual forma, sería fundamental mostrar la importancia y la riqueza de la cultura clásica española, desde la significación del Siglo de Oro al desarrollo e hitos de la literatura, la música, la pintura, la escultura, la arquitectura y demás expresiones artísticas y culturales que podrían contribuir a transformar la idea de España y a dotar a su cultura, y

*La historiografía española sobre Filipinas ha avanzado mucho y se realizan estudios cada vez mejores y más profundos, tratando muy distintos aspectos de la realidad colonial*

5 Sería necesario actualizar las revisiones historiográficas que tenemos porque últimamente se están haciendo trabajos muy interesantes. Cualquier lista propuesta es incompleta y se olvidará injustamente de otros historiadores tan válidos como los citados, pero no por ello quiero dejar de reseñar los trabajos en el campo de la Historia de Josep M. Fradera, Josep M. Delgado, Martín Rodrigo, Manel Ollé, Ruth de Llobet, Gloria Cano, Ander Permanyer, Xavier Huetz de Lempis (francés, pero estrechamente ligado a la historiografía española), Roberto Blanco, Juan Antonio Inarejos, Sandro Jiménez, Miguel Luque, Marta Manchado, Antonio García Abásolo, Inmaculada Alva, José María Fernández Palacios, Luis Ángel Sánchez, Florentino Rodao, Alicia Castellanos, Julia Celdrán, Carlos Martínez Shaw, Marina Alfonso, María Baudot, Salvador Bernabeu, Juan Gil, Manuel Pérez-Lecha, Isaac Donoso, Pedro Luengo, Beatriz Vitar, Susana Jurado, José Ángel Barrio, Álvaro Jimena, Carlos Isabel, y tantos otros, cada vez más jóvenes y más comprometidos con la investigación en archivos de múltiples países.

al impacto de esta en el mundo, de nuevas dimensiones, especialmente si se aprovecha para explicar los contextos en que fueron producidas.

Frente a la imagen histórica, factores como la transición política vivida por España y la etapa democrática que entonces comenzó, la modernización de sus instituciones y de su marco legal, la profunda transformación de la sociedad, una nueva política internacional marcada por la integración en la Unión Europea y el renovado papel en Iberoamérica, el desarrollo económico de años pasados y en especial la internacionalización de la economía y el peso inversor en América Latina, el dinamismo de los artistas y creadores, o los éxitos deportivos en diferentes campos, permiten crear una nueva visión de España que hay que potenciar.

En ese sentido, a fin de mejorar la imagen de España en Filipinas cabe promover un mayor conocimiento de activos tales como los logros conseguidos en la lucha por nuevos derechos políticos y sociales, la participación española como miembro activo de las políticas de la Unión Europea, los fuertes vínculos con Latinoamérica y la comunidad hispana en Estados Unidos, donde reside gran parte de la diáspora filipina, así como también con los países árabes. Cabe insistir, pues, en la idea de un país solidario que puede transformarse en un socio interesante a nivel internacional, emprendedor desde el punto de vista empresarial, creativo e imaginativo, y líder en diseño y construcción de infraestructuras.

### 3. La acción política

A nivel político, el esfuerzo que desde hace años se está haciendo desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y otras instituciones españolas, así como desde las representaciones de estos organismos en Filipinas, está teniendo un claro reflejo tanto en la mejora de la imagen de España en Filipinas, como en el estrechamiento de las relaciones entre los dos países. Se ha dado una nueva importancia a las visitas de carácter político e institucional para temas muy diversos, entre los cuales han destacado la visita de los reyes y varios viajes de trabajo para temas de cooperación de la reina Sofía, que fueron muy cálidamente acogidos por los filipinos.

Hitos especialmente importantes han sido el Tratado General de Amistad y Cooperación firmado en Manila el 30 de junio de 2000; los acuerdos de Cooperación Económica e Industrial (1993), Protección y Promoción Recíproca de Inversiones (1993), o el Convenio para Evitar la Doble Imposición (1994); la ley filipina que instauró la celebración del Día de la Amistad Hispano-Filipina cada 30 de junio, aprobada en febrero de 2002, y alrededor de la cual cada año se celebran diferentes actividades entre los dos países; las conversaciones para el fin de la pena de muerte en Filipinas; los memorandos de entendimiento en energías renovables y biocombustibles, turismo, agricultura y pesca (2007); los memorandos de entendimiento para la reintroducción del español en Filipinas, el reconocimiento recíproco de estudios superiores y el programa de cooperación deportiva (2007); el memorando de entendimiento entre los ministerios de defensa de ambos países (2011); los nuevos acuerdos firmados en 2010 y 2012 para reintroducir el idioma español en los estudios de secundaria; la constante labor de la comisión mixta hispano-filipina que se reúne periódicamente para tratar asuntos comunes; o las frecuentes reuniones bilaterales para resolver asuntos de mutuo interés, que han producido múltiples acuerdos sectoriales. Entre ellos, recientemente, el “Enfoque de Construcción de la Paz y Desarrollo en la Gobernabilidad Local en Filipinas” que está asesorando al Gobierno

*A fin de mejorar la imagen de España en Filipinas cabe promover un mayor conocimiento de activos tales como los logros conseguidos en la lucha por nuevos derechos políticos y sociales*

filipino, tras la firma del Acuerdo Global de Paz con el Frente Moro de Liberación Islámica, en la aplicación de un nuevo modelo territorial en la nueva entidad autónoma del Bangsamoro, así como a encontrar su encaje en el marco nacional; o también la visita a España de una delegación de legisladores y técnicos de la Office of the Presidential Adviser on the Peace Process para estudiar la organización autonómica española (ICEX, n.a.; Secretaría de Estado de Comercio, 2014; Embajada de España, 2014).

En general, hoy en día se valoran favorablemente tanto las políticas desarrolladas por el Gobierno y las instituciones desde la península, como la labor desarrollada por la Embajada de España en Manila, la cooperación española al desarrollo promovida desde AECID, el Instituto Cervantes, la Oficina Comercial y la Cámara de Comercio, Casa Asia, la Tribuna España-Filipinas y otras instancias que potencian la diplomacia pública en el exterior y han conseguido acercar y poner a trabajar juntos a numerosos sectores de las sociedades de ambos países. Gracias a ello, las relaciones entre los dos países son mucho más positivas que hace veinte años y entre las élites que se relacionan con nuestro país, o entre aquellos que se han beneficiado de algún programa oficial, se considera a España como un país cercano, amigo y solidario.

*Un campo fundamental en las relaciones entre los dos países es, y ha sido, el de la cooperación*

#### 4. La cooperación al desarrollo

Un campo fundamental en las relaciones entre los dos países es, y ha sido, el de la cooperación. Desde hace años se insiste en que España tiene un especial compromiso con Filipinas, siendo un país prioritario para España en Asia, al punto de que nuestro país ha sido el primer donante europeo de ayuda a Filipinas y el quinto del mundo a nivel bilateral, aunque en los últimos años la aportación española ha disminuido por la crisis económica.

Así, durante el periodo 2007-2010, el Gobierno español dedicó a este concepto un promedio anual de 30 millones de euros. A partir de 2011, la cantidad de dinero procedente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo se redujo hasta situarse en torno a los 9,7 millones de euros. A pesar de ello, en 2013, la cooperación española se volcó en ayudar Filipinas con motivo de las dos grandes catástrofes naturales que golpearon al país durante ese año, el terremoto que afectó a la región de Visayas Centrales en octubre, y el tifón “Haiyán/Yolanda” que arrasó el área central del país, y especialmente Leyte y la ciudad de Tacloban, en noviembre, tras los cuales se destinaron más de tres millones de euros para paliar las consecuencias sufridas. En ambos casos, la sociedad civil española mostró una enorme solidaridad con Filipinas, organizándose múltiples actos y colectas a favor de este país, lo cual demuestra una mayor proximidad y sensibilidad hacia Filipinas que hacia otros países asiáticos<sup>6</sup>.

De esta forma, la cooperación se ha convertido en uno de los grandes valores de la acción española en Filipinas, gracias a la política diseñada por sucesivos Gobiernos, la meritoria labor de la oficina de AECID en Manila, la contribución de varias ONGD y la definición de un amplio abanico de prioridades en la cooperación, entre las que se encuentran la lucha contra la pobreza; la cobertura de las necesidades sociales; el abastecimiento y acceso al agua potable; la defensa de los derechos humanos; el fortalecimiento de la comunidad escolar; el apoyo a la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional; la promoción del tejido económico y empresarial; la mejora del sector agrario productivo; la prevención de conflictos

6 Portal de la Embajada de España en Filipinas. ICEX.

y construcción de la paz; la sostenibilidad medioambiental; el respeto a la diversidad cultural; género y desarrollo (Argiles Marín, 2014)<sup>7</sup>.

De igual manera, teniendo en cuenta que Filipinas es un área propensa a los desastres naturales, la cooperación española también dirige sus esfuerzos a la mejora de la capacidad de prevención y preparación ante los desastres naturales, así como al aumento de las capacidades de respuesta ante los mismos. Gracias a todo ello, la labor de la cooperación española es así un elemento fundamental que redundará en la mejora de la imagen de España y que se debería potenciar todo lo posible, y ya no solo por temas de imagen sino por los beneficios que aporta a la sociedad filipina, lo cual sin duda redundará en la mejora de las relaciones entre los dos países. En los últimos años de crisis económica se han reducido los medios dedicados a la cooperación, una deriva a la que se debería prestar una urgente corrección.

## 5. La importancia del “poder blando”: del idioma español y la colaboración académica a los deportes, la gastronomía, el cine, la moda, el diseño o el patrimonio común

El desarrollo del español es uno de los mayores activos para difundir nuestro poder “blando” en Filipinas. Es un idioma hablado por 400 millones de personas en el mundo, no solo en España, sino también en América Latina y en Estados Unidos, lo cual refuerza el potencial cultural de nuestro país y convierte a la lengua en uno de los buques insignias de la acción exterior en Filipinas.

Debido a la peculiar política lingüística seguida por el Gobierno colonial, que primó el entendimiento en las lenguas vernáculas, en vez de extender el uso del castellano, y a pesar de que el filipino actual cuenta con más de 3.000 palabras españolas integradas en su idioma, la mayor parte de los filipinos no habla español. Al iniciarse la administración española de Filipinas en 1561, Felipe II señaló la necesidad de introducir el castellano en las islas, aun insistiendo en que no se debían seguir métodos forzosos para imponer el idioma. Las órdenes religiosas extendidas por el archipiélago –que tenían reciente la experiencia americana y que eran quienes convivían en los pueblos con la población de las islas y quienes durante muchos años controlaron las escuelas– consideraron más conveniente evangelizar y enseñar en las lenguas autóctonas, a fin de lograr un mayor acercamiento y evitar el rechazo de los habitantes. Los misioneros se transformaron así en interlocutores imprescindibles entre las autoridades coloniales y la población indígena. A partir del siglo XVII, se empezó a señalar que para el buen gobierno de las islas y para los intereses de la metrópoli era necesaria la extensión del castellano, la enseñanza del idioma de las escuelas y el trato directo y sin intermediarios con los habitantes de las islas. Comenzó así una batalla, que se mantuvo hasta los últimos años de la colonización, cada vez más insistente, decretando por ley que los cargos públicos filipinos debían hablar y escribir en español y que los colegios y universidades de las islas solo podían enseñar en esa lengua. Ello potenció el conocimiento del idioma e incluso favoreció el desarrollo de un grupo importante de “ilustrados filipinos”, muchos de los cuales escribieron en español, tal como nos muestra el ejemplo de José Rizal, uno de los héroes nacionales de Filipinas (Elizalde, 2011). Sin embargo,

*El desarrollo del español es uno de los mayores activos para difundir nuestro poder “blando” en Filipinas*

<sup>7</sup> Acta de la V Comisión Mixta Hispano-Filipina de Cooperación, 30 noviembre 2005. Para conocer la situación más actualizada, consultar el IV Plan Director de Cooperación Española 2013-2016, AECID.

no se consiguió que fuera el idioma mayoritario en las islas, ni que se convirtiera en la lengua nacional, tal como ocurrió en las repúblicas americanas tras las independencias. A pesar de que hasta 1987, pasando incluso por la etapa americana y las primeras décadas de la independencia, el español fue idioma cooficial y siempre estuvo presente en el mundo administrativo, judicial y económico, se mantuvo más como una cuestión de élites que como un instrumento extendido entre la mayoría de la población, que continuó utilizando las múltiples lenguas existentes en el archipiélago (Elizalde, 2018; Sureiro, 2012; Donoso, 2012; García, 2011).

Hoy en día, cabe destacar, sin embargo, el nuevo interés de los filipinos por aprender español, motivado por la importancia que esta lengua está adquiriendo a nivel mundial y por las oportunidades profesionales que ofrece a aquellos que conocen el idioma. De tal forma, por las aulas del Instituto Cervantes de Manila –una institución clave para promover el conocimiento de la lengua y de la cultura española en Filipinas– pasan un promedio de 7.000 alumnos al año, mientras que en virtud del programa de colaboración con el Ministerio filipino de Educación se imparte ya la enseñanza del castellano a unos 8.000 estudiantes en 72 centros de secundaria, cifras que probablemente hoy hayan subido a unos 10.000 alumnos y unos 100 centros. El esfuerzo que se está realizando es importante, aunque hay que situarlo en el contexto del total de la población de las islas, cifrada en torno a 96 millones de personas (Madrid, 2018; Rodríguez, 2009; Otero, 2007; Galván, 2006).

También el mundo académico es un sector clave desde el que contribuir a estrechar las relaciones entre españoles y filipinos. Se han hecho iniciativas importantes, con buenos resultados, que hoy en día permiten hablar de colaboraciones exitosas que están contribuyendo a acercar las sociedades de ambos países, lo cual ha ayudado a transformar la imagen de España y la actitud hacia nuestro país en el mundo académico filipino. Pero se puede hacer mucho más, insistiendo en las dinámicas creadas, potenciando la colaboración entre universidades y organismos culturales y científicos a fin de consolidar una colaboración estable y continuada entre profesores e investigadores de distintas disciplinas, manteniendo programas regulares y continuados en el tiempo.

Por otra parte, la juventud filipina más formada y más conectada a internet, un elemento que indudablemente ha cambiado las relaciones actuales entre países y sociedades, empieza a mirar a España de otra manera, perfilando una idea diferente de la España actual y siendo consciente de que nuestro país ya no se puede asociar solo con lugares comunes del pasado. A Filipinas llegan los éxitos de los equipos de fútbol españoles, el baloncesto (un deporte muy popular en las islas), el tenis, las carreras de Fórmula 1 y más recientemente el Mundial de Moto GP. También aportan activos la gastronomía de los grandes chefs españoles y, junto a ella, la popularidad de las tapas; las nuevas películas españolas; las series de televisión; la moda y el diseño; y así, tantos otros elementos españoles que hablan de un país moderno con posibilidades que ya nada tienen que ver con la historia.

Otro campo importante en el que se puede trabajar para estrechar las relaciones entre los dos países es el de la recuperación y restauración del patrimonio común. Durante años se ha producido una constante degradación del patrimonio arquitectónico colonial, poco mantenido y sensible a los frecuentes terremotos y desastres naturales que asolan a Filipinas. A pesar de alguna acción interesante, como la formación de técnicos y escuelas taller destinadas a la recuperación del patrimonio, hasta hace muy poco ha faltado interés, entendimiento mutuo y financiación para ello. Sin embargo, sería interesante recuperar los conjuntos monumentales, las iglesias, los

*Hay que destacar el nuevo interés de los filipinos por aprender español, motivado por la importancia que esta lengua está adquiriendo a nivel mundial*

edificios públicos, los faros, los puentes, las viviendas de la etapa colonial, así como preservar y poner en valor fondos documentales de archivo, libros, imágenes y fotografías, antiguos periódicos y revistas, publicaciones de centros científicos y culturales, memorias de asociaciones y espacios de sociabilidad, etc. Encontraríamos así mayores fundamentos para explicar y mejorar la relación entre españoles y filipinos, dotándola de nuevos contenidos y profundidad. Hoy en día parece existir un mayor interés por esta cuestión, tanto por parte de los municipios como por la parte gubernamental. España podría contribuir a la profundización de los estudios históricos y patrimoniales, así como a la restauración de elementos pictóricos o arquitectónicos en colaboración con la National Commission for Culture and the Arts (NCCA) y otras agencias a su cargo, tal como la National Historical Commission of the Philippines (NHCP). Entre ellas, una mayor recuperación de Intramuros, la rehabilitación de las iglesias de Bohol tras el terremoto sufrido en 2013, la reconstrucción de casas coloniales e incluso de algún conjunto arquitectónico, la digitalización de fondos de archivos, bibliotecas y hemerotecas, la creación de un centro de fotografías de época...

## 6. Las empresas y la colaboración profesional

Un último sector en el que se está trabajando para mejorar las relaciones entre los dos países es en el sector empresarial y profesional<sup>8</sup>. De momento, los intercambios comerciales entre España y Filipinas se mantienen por debajo de las posibilidades reales, a pesar de que las exportaciones españolas a Filipinas han aumentado en los últimos años y de que se constata un mayor interés, tanto de las empresas españolas por Filipinas, como de los clientes y posibles socios filipinos por la oferta española (Navarro, 2014)<sup>9</sup>.

Además, las inversiones españolas en Filipinas son muy pequeñas, destacando solo en la industria de la alimentación (espesantes naturales a partir de algas y bebidas) y en la fabricación de productos farmacéuticos (ICEX, 2014).

En cualquier caso, poco a poco se van introduciendo en Filipinas empresas españolas dedicadas al sector de la energía, gestión de agua, consultoría técnica y desarrollo de infraestructuras (ICEX, 2014). Los principales sectores en los que están presentes las empresas españolas en Filipinas son los seguros (Mapfre); la consultoría y las tecnologías de la información y las comunicaciones (Indra); la industria alimentaria (Grupo Leche Pascual); los servicios de valor añadido para telefonía móvil (Grupo Zed); la explotación de gas (Unión Fenosa Gas); los productos veterinarios (Hipra, Lucta); los productos electromecánicos (Socoin); baldosas, piedras y revestimientos (Porcelanosa); la importación y distribución de vinos y bebidas alcohólicas (Bodegas Hidalgo, Williams & Humbert); la construcción y la ingeniería (Centunión, Getinsa); y el acero

*Un último sector en el que se está trabajando para mejorar las relaciones entre los dos países es en el sector empresarial y profesional*

8 Según los datos del Banco Mundial Filipinas era, en 2011, la 43.ª economía en el mundo. Según las proyecciones del Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC), de seguir con el actual ritmo de crecimiento, en 2050 la economía filipina se habrá convertido en la 16.ª economía mundial, la 5.ª en Asia y la mayor del Sudeste Asiático. Los datos de Goldman Sach son aún más optimistas, situándola en el puesto 14.º a nivel mundial, en ese mismo año 2050, e incluyéndola en su lista de las economías emergentes más prometedoras del siglo XXI (The Next Eleven (N-11): Bangladesh, Corea del Sur, Egipto, Filipinas, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Turquía y Vietnam). Recuperado de <https://www.multipan-international.com/>

9 Exportaciones cifradas en un valor de 274 millones de euros en 2012, y de 282 millones de euros en 2013. Portal Embajada de España en Filipinas, mayo 2014. ICEX: Filipinas. Relaciones bilaterales, mayo 2014. Comparando el peso que tienen las exportaciones a Filipinas dentro del total de las exportaciones de cada país, observamos que para España esa tasa fue del 0,12%, mientras que para el caso de Reino Unido fue del 0,10%, para Alemania fue del 0,14%, para Italia del 0,09% y para Francia del 0,22%.

(Acerinox). Otras empresas españolas se han introducido en proyectos relacionados con el cambio climático y la consultoría energética (Endesa Carbono); estudios de mercado (Sigma Dos); la cosmética (Perfumería Gal); la industria alimentaria; el tratamiento de algas y la obtención de productos espesantes naturales (Eurofragrance, Ceamsa); y los productos farmacéuticos (Chemogroup-Chemway). Existen además franquicias de Zara, Rosa Clará, Mango, Camper, Springfield, Massimo Dutti, Trucco, Bóboli, Pedro del Hierro y Neck&Neck (MAEC, 2014).

A pesar de ello, la imagen de España en Filipinas está poco influida por la labor de las empresas españolas porque, a pesar de algunos ejemplos muy loables, e incluso muy exitosos –no hay más que pensar en Mapfre, Zara o Mango–, y pese al importante campo de desarrollo y oportunidad existente, no acaban de introducirse ni de encontrar su lugar en Filipinas. Así, de momento, en Filipinas, la imagen de España no se asocia de forma inmediata con las empresas de nuestro país. Se conoce Zara, por poner un ejemplo, pero no siempre se sabe que es una compañía española.

## 7. Conclusión

Cabe concluir afirmando que, si queremos potenciar unas mejores relaciones entre ambos países, es necesario trabajar en un mejor y mayor conocimiento mutuo, en reescribir una historia más ajustada a la realidad, en superar las barreras que supone no tener apenas un idioma común y en estrechar los lazos políticos, económicos, académicos, sociales y culturales.

## Bibliografía

- Abad, G. (2011). La política exterior española hacia Asia-Pacífico: de inexistente a insuficiente. *UNISCI Discussion Papers*, (27), 151-161.
- Agoncillo, T., & Guerrero, M. (1977). *A history of the Filipino people*. Quezon City: RP García.
- Alonso, L., y Hidalgo, P. (2000). Los nietos de Legazpi revisan el pasado. Continuidad y cambio en los estudios históricos filipinistas en España, 1950-1998. *Illes i Imperis*, (3), 23-60.
- Argiles Marín, J. M. (2014). *La evaluación de la acción exterior española: reflexiones a partir de la experiencia de evaluación en la política de cooperación internacional para el desarrollo*. Estrategia Exterior Española 15/2014. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Avello, A. (2000). *El Plan Marco Asia-Pacífico*. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/planasia/docs/Ponencia%20Avello.pdf>
- Barcelona, R. G., & Villegas, B. M. (2015). *Correcting a mutual ignorance: rediscovering the Philippines as a gateway to ASEAN*. ARI 3/2015. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Bustelo, P. (2003). *El comercio exterior de España con Asia Oriental: tendencias adversas*. ARI 102/2003. Madrid: Real Instituto Elcano
- Bustelo, P. (2006). *La Política Exterior de España con Asia-Pacífico: prioridades y retos*. Informe Elcano n.º 6. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Bustelo, P. (2002). *Inversiones españolas en Asia: la asignatura pendiente*. ARI 116/2002. Madrid: Real Instituto Elcano.

- Cano, G. (2008). Blair and Robertson's The Philippine Islands, 1493-1898: Scholarship or Imperialist Propaganda? *Philippine Studies*, (56), 3-46.
- Cano, G. (2008). Evidence for the deliberate distortion of the Spanish Philippine colonial historical record in The Philippine Islands, 1843-1898. *Journal of Southeast Asian Studies*, (39), 1-30.
- Delage, F. (2007). Asia, nueva prioridad exterior. *Quorum*, (19), 79-86.
- Donoso, I. (Ed.). (2012). Sociolingüística histórica del español en Filipinas. En *Historia cultural de la lengua española en Filipinas: ayer y hoy* (pp. 325-383). Madrid: Ed. Verbum.
- Elizalde, M. D. (2006). España y Filipinas. Las lecturas de la Historia. En *Año Filipinas-España. Taon ng Pilipinas-Espanya* (pp. 108-115). Barcelona: Casa Asia.
- Elizalde, M. D. (Ed.). (2009). Estudios para un mejor conocimiento de las relaciones entre España y Filipinas. En *Repensar Filipinas. Política, Identidad y Religión en la construcción de la nación filipina* (pp. 11-41). Barcelona: Ed. Bellaterra
- Elizalde, M. D. (octubre 2014). *La proyección actual de España en Filipinas: imagen y relaciones políticas*. Documento de Trabajo. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Elizalde, M. D. (2018). El español en Filipinas: un análisis histórico. En *La influencia económica y comercial de los idiomas de base española*. Madrid: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.
- Elizalde, M. D. (2011). *Entre España y Filipinas: José Rizal, escritor*. Madrid: AECID-BNE.
- Entidad Pública Empresarial Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX): <https://www.icex.es/icex/es/>.
- Esteban, M. (2007). El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada. En *Memorando OPEX*, n.º 56. Madrid: Fundación Alternativas. Ficha país, Filipinas.
- Galván Guijo, J. (2006). El español en Filipinas. En *Anuario del Instituto Cervantes* (pp. 163-165). Madrid: Instituto Cervantes.
- García Castellón, M. (2011). Lengua y letras hispánicas en Filipinas. Síntesis histórica y elegía. En M. D. Elizalde (Ed.), *Entre España y Filipinas: José Rizal, escritor* (pp. 149-170). Madrid: AECID-BNE.
- González Puy, I., y Ugarte Farrerons, V. (2006). El Instituto Cervantes y su implantación en Asia. En *Anuario Asia-Pacífico* (pp. 449-463). Barcelona: CIDOB-Casa Asia.
- ICEX. (mayo 2014). Filipinas. Relaciones bilaterales.
- ICEX. Oficina Económica y Comercial de España en Filipinas (mayo 2014). Portal de la Embajada de España en Filipinas, mayo 2014.
- Leroy, J. A. (1914). *The Americans in the Philippines: a history of the conquest and first years of occupation with an introductory account of the Spanish rule*. Boston: Houghton Mifflin.
- Madrid, C. (2018). El español en Filipinas: análisis de la situación actual. En *La influencia económica y comercial de los idiomas de base española*. Madrid: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

- MAEC. (mayo 2014). ICEX, Filipinas, Relaciones bilaterales. Ficha país. Recuperado de <http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichaPaís/FILIPINAS>
- Marco Institucional, Filipinas. (2014). Documento elaborado por la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Manila, 5 p.
- Navarro, A. (2014). *La presencia empresarial española en el Sudeste Asiático: un análisis sectorial y territorial*. ARI 6/2014. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Otero, J. (2007). La lengua española en la región de Asia-Pacífico. En F. Moreno Fernández, & J. Otero Roth (Eds.), *Atlas de la lengua española en el mundo*. Barcelona: Ariel.
- Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Manila. (2014). *Perspectivas y oportunidades, Filipinas*, p. 9.
- Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Manila. (2014). *Información Práctica Filipinas*, p. 13.
- Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Manila. (2014). *Informe Económico y Comercial*, p. 40.
- Plan Asia Pacífico*, 3. (2008). Madrid: Dirección General de Asia y Pacífico, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pp. 95-108.
- Riva, I. de la (2005). Plan de Acción Asia y Pacífico 2005-2008. En *Anuario Asia-Pacífico* (pp. 81-89). Barcelona: CIDOB-Casa Asia.
- Rodao, F. (2010). Asia: Filipinas, percepciones y los empujes tardíos. En J. C. Pereira (Coord.), *La Política Exterior de España* (pp. 487-506). Barcelona: Ariel. *Plan Asia Pacífico*, 3, pp. 41-44.
- Rodríguez Ponga, R. (2009). *Nuevas perspectivas para la lengua española en Filipinas*. ARI 27/2009. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Salarich, J. E. (2008). El Plan Asia-Pacífico 3: una nueva vuelta de tuerca de la política exterior española hacia la zona más prometedora del planeta. En *Anuario Asia-Pacífico* (pp. 81-89). Barcelona: CIDOB-Casa Asia.
- Salarich, J. E. (2005). *La Política Exterior de España con Asia-Pacífico*. ARI 153/2005. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Secretaría de Estado de Comercio, Oficina Económica y Comercial de España en Manila (2014). *Guía País, Filipinas*.
- Sueiro Justel, J. (2012). La política lingüística española en Filipinas: la polémica de la expansión del castellano. En I. Donoso (Coord.), *Historia cultural de la lengua española en Filipinas* (pp. 235-252). Madrid: Ed. Verbum.
- Taft, W. M. (1909). *Special Report of WH. Taft, Secretary of War to the President on the Philippine Islands*. Manila: Bureau of Printing.
- Yáñez-Barbueno, J. A. (2010). Asia-Pacífico como dimensión de la política exterior española. *Anuario Asia-Pacífico* (pp. 51-59). Barcelona: CIDOB-Casa Asia.
- Zaide, G. (1957). *Philippine Political and Cultural History*. 2 vols. Manila: Philippine Education Co.



# LA INTERNACIONAL SOCIALISTA EN LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA EN LOS SETENTA Y OCHENTA\*

## The Socialist International in The Relations Between Spain and Latin America during the Seventies and Eighties\*

**Luciana Fazio**

Luiss – Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli

E-mail: [lucianafazio@hotmail.com](mailto:lucianafazio@hotmail.com)



Autor

Desde los setenta se asistió a una intensificación de los vínculos de la Internacional Socialista (IS) con organizaciones afines de América Latina. La ola dictatorial, que evocaba los recuerdos del fascismo, despertó la solidaridad y el interés por lo que ocurría al otro lado del Atlántico. Igualmente, esos fueron años en los que la IS creó una serie de enunciados en materia internacional, los cuales fueron puestos en práctica por el Gobierno de Felipe González. Bajo su mandato, España definió una nueva política exterior frente América Latina, pero cuyos postulados económicos iniciales tuvieron que variar por la adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE). Esta historia, poco estudiada, resulta muy importante porque constituye uno de los principales fundamentos sobre los cuales se ha construido el andamiaje que gobierna las relaciones europeo-latinoamericanas hasta el presente.



Resumen

Internacional Socialista; España; América Latina; relaciones internacionales; CEE. *Socialist International; Spain; Latin America; International Relations; EEC.*



Key words

Recibido: 07-06-2018. Aceptado: 03-02-2019



Fechas

\* Este trabajo se inscribe dentro del marco de una investigación más amplia que me encuentro adelantado en estos momentos. Siendo un trabajo en curso, los resultados solo pueden ser parciales. También quisiera señalar que, a la fecha, las principales fuentes consultadas pertenecen al archivo de la IS que se encuentra en el *International Institute of Social History* en Ámsterdam y a la Fundación Pablo Iglesias (Alcalá de Henares-Madrid).

*Since the seventies there has been an intensification of the links between the Socialist International (SI) and similar organizations in Latin America. The wave of dictatorships that evoked memories of fascism awakened solidarity with and interest in what was happening on the other side of the Atlantic. Those were also the years in which the Socialist International produced a series of formulations regarding international matters, which were put into practice by the government of Felipe González in Spain. Under his leadership, Spain defined a new foreign policy towards Latin America. However, his original economic postulates had to vary because of the accession to the European Economic Community (EEC). This barely researched chapter of history is very important because it constitutes the foundation on which the entire framework that currently governs Euro-Latin American relations was built.*



*In the fist a rose, the fist for the fight, the rose for happiness.*

François Mitterrand

Aunque Felipe González llegara al poder en 1982, es relevante señalar que muchos de los lineamientos y postulados que caracterizaron a la España presidida por él fueron el producto de principios, acciones e intereses desarrollados en los setenta. En este proceso, resultó ser de suma importancia el papel jugado por la Internacional Socialista (IS). De ahí que mi foco de interés se centre precisamente en la IS –y de suyo en la socialdemocracia europea–, su influencia en la definición de la política de González hacia América Latina y cómo todo este andamiaje se fue entrelazando con la Comunidad Económica Europea (CEE), lo cual, supuso a su vez otro conjunto de desafíos.

La literatura especializada ha insistido en que la de los ochenta fue una década de acercamiento entre Europa y América Latina. En ello intervinieron factores tales como la democratización de los países ibéricos y latinoamericanos, los conflictos y la pacificación de Centroamérica, las profundas transformaciones en la economía mundial, el desgaste de los modelos de sustitución de importaciones y su reemplazo por otros más abiertos, el avance en los procesos de integración de la CEE y las fisuras que aparecieron en el esquema de la Guerra Fría, los cuales crearon condiciones para relaciones internacionales más autónomas (Loth, 2014).

En este acercamiento a la IS le correspondió un importante rol. Los Gobiernos, partidos y otras organizaciones relacionadas con la IS concibieron ciertos referentes y maneras de actuar que buscaron implementar como líneas de acción y políticas públicas. Con base en estos postulados se construyeron nuevos vínculos entre Europa y América Latina, los cuales, en sus rasgos generales, se mantienen vigentes hasta el día de hoy. De ahí que el objetivo principal de este escrito resida en indagar la manera en que los principios de la IS y sus acciones influyeron en el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y en los Gobiernos de Felipe González (1982-1996) en el ámbito particular de las relaciones con América Latina.

Como antecedente cabe mencionar que, en los setenta, las relaciones se produjeron mayormente a nivel de partidos, mientras que en los ochenta se elevaron a nivel gubernamental. Las misiones y los viajes organizados por la IS en la década de los setenta le permitieron a González

y al PSOE recabar apoyos, reconocimiento y estrechar lazos con sus pares latinoamericanos. Una vez en el poder estos vínculos sirvieron de fundamento para una nueva política exterior española, en la cual las relaciones con América Latina permitían maximizar las capacidades de negociación de Madrid dentro de la CEE.

El trabajo se estructurará de la siguiente manera. En la primera parte me ocuparé de presentar la IS en modo tal que sea posible entender las relaciones entre el PSOE, González y Latinoamérica. Posteriormente, hablaré de cómo estos vínculos se desarrollaron en los setenta, es decir, antes de que el PSOE llegará al poder, para después acometer el análisis de los años del PSOE al frente del Gobierno español.

## 1. La Internacional Socialista, Europa y América Latina

Profundas transformaciones globales convulsionaron el mundo de los setenta: 1) el neoliberalismo avanzó hasta convertirse en un punto de referencia para las transformaciones políticas, sociales y económicas; 2) el colapso del sistema de Bretton Woods en 1971 que distorsionó el sistema monetario internacional; 3) las crisis del petróleo y del modelo fordista; 4) la aparición de importantes fisuras en el esquema bipolar; 5) la emergencia de diferentes organizaciones internacionales y de unas sociedades civiles más activas (Kaldor, 2005); 6) la intensificación de la globalización y de la transnacionalidad (Iriye, 2002), lo cual impactó también el ámbito de la política. Ante este escenario, la socialdemocracia europea, y sus principales líderes (Willy Brandt, Olof Palme, y Bruno Kreisky) tomaron conciencia de la necesidad de emprender cambios<sup>1</sup>. Se imponía la necesidad de encontrar respuestas y soluciones a problemas reales, muchos de los cuales no podían seguir siendo abordados exclusivamente dentro de los contornos nacionales. Lo cierto es que Brandt, Palme y Kreisky se convirtieron en los exponentes de la filosofía del "One world". De hecho, principios como la igualdad, la solidaridad internacional y la seguridad común se convirtieron en fundamentos de su filosofía política (Vivekanandan, 2016, p. 4). Por consiguiente, la idea de transformarse en actor internacional relevante y abrirse un espacio de actuación dentro del esquema bipolar de la Guerra Fría comenzó a ganar ascendencia dentro de la socialdemocracia europea. Dentro de esta línea de acción se planeaba con urgencia la necesidad de desarrollar una política en dirección de los países del Tercer Mundo.

Esta reorientación no tardó en dar resultados. Se incrementaron los nexos a nivel internacional y el mayor protagonismo permitió a los partidos socialistas recuperar cierto apoyo electoral dentro de sus propios países (Pedrosa, 2012a, p. 25).

Pese a que la fundación de la IS se llevó a cabo en Londres, su formalización solo se produjo el 30 de junio de 1951 con la Declaración de Frankfurt que establecía tanto su base ideológica (distanciamiento con respecto del marxismo y aceptación de la democracia y el capitalismo como marco de actuación), como su organización institucional. La mayor parte de los participantes/miembros eran europeos (sobre un total de 34 partidos, 27 correspondían a partidos socialistas europeos) lo cual le otorgaba a la IS un carácter principalmente eurocéntrico (Salm, 2016, pp. 12-13). Claro está que desde mediados del siglo pasado, la IS había comenzado a

*Pese a que la fundación de la IS se llevó a cabo en Londres, su formalización solo se produjo el 30 de junio de 1951 con la Declaración de Frankfurt que establecía su base ideológica*

<sup>1</sup> Willy Brandt: socialdemócrata, canciller de la Alemania Occidental entre 1969 y 1974 y líder del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD). Olof Palme: político socialdemócrata sueco y primer ministro entre 1969 y 1976 y entre 1982-1986. Bruno Kreisky: político socialdemócrata, canciller de Austria entre 1970-1983.

esforzarse por abrirse y ganarse un lugar en América Latina. Testimonio de ello fue que en 1955 se fundó el Secretariado Latinoamericano, el cual solo logró sobrevivir hasta 1970.

Varios factores explican su débil arraigo en la región: 1) muy pocos fueron los partidos latinoamericanos que estuvieron realmente interesados en participar en la organización; 2) los partidos latinoamericanos de izquierda –los más cercanos a los partidos socialistas europeos– eran próximos al comunismo y eran fuertemente antimperialistas. De hecho, en ese entonces, la IS no fue capaz de implementar una política activa en América Latina por grandes diferencias entre las partes en torno a Estados Unidos y al comunismo (Löwy, 1981, p. 5). Por lo tanto, puede decirse que los factores que inhibieron una mayor presencia de la IS en Latinoamérica en la década de los cincuenta y sesenta obedecían al anticomunismo de la organización, el apoyo incondicional de los europeos a la Alianza Atlántica y la poderosa influencia que Estados Unidos ejercía en la región.

### 1.1. La era Brandt

Un hito crucial se produjo con la elección de Willy Brandt como presidente de la IS (1976-1992), quién reorientó los objetivos de la organización. El antiguo canciller alemán, apoyado por el partido socialdemócrata alemán y la Fundación Friedrich Ebert<sup>2</sup>, logró adquirir un poder considerable dentro la IS y, gracias a su actuación, esta última logró superar su anterior condición eurocéntrica, convirtiéndose de este modo en un punto de encuentro y en un referente para aquellos actores que buscaban otros apoyos a nivel internacional (Pedrosa, 2012b, pp. 1702-1729/9416).

La IS definió sus objetivos con base en los siguientes presupuestos: 1) superar su eurocentrismo; 2) fortalecer la democracia y la paz mundial; 3) garantizar la seguridad internacional/común; 4) luchar contra la desigualdad; 5) superar la dicotomía Norte/Sur en el mundo (desarrollo versus atraso económico; riqueza versus pobreza); 6) proteger los derechos humanos y civiles; 7) contener la carrera armamentística; 8) colaborar en el control y las soluciones de los dilemas internacionales. De hecho, la IS se convirtió en un punto de encuentro para la discusión y coordinación de los asuntos políticos, una especie de “laboratorio” de ideas que operaba como una “conciencia” política (Seidemann, 1998, p. 25), o para decirlo con palabras de Willy Brandt, la IS devino una “comunidad de trabajo” –no un “superpartido”– conformada por diferentes partidos, los cuales, a través de discusiones e intercambios de ideas, buscaban aprender los unos de los otros. La Internacional operaba a través de “comisiones de trabajo” es decir grupos que tenían el objetivo de estudiar problemas mundiales específicos (v.gr. comisión para el desarme, comisión para resolver los problemas económicos, comisión para los problemas ecológicos) (Telò, 1990, p. 25).

Por ejemplo, la filosofía macro de la IS, claramente expuesta en las comisiones y en los informes Brandt, Palme y Brundtland, constituyeron el guión base y los partidos y organizaciones adscritas a la Internacional hicieron suyos estos principios. Así, por un lado el informe Brandt, tenía por objetivo estudiar los problemas que generaban las desigualdades económicas y sociales existentes en el mundo y diseñar estrategias encaminadas a construir una economía mun-

*Con Willy Brandt como presidente, la IS adquirió un nuevo rol internacional ya que el excanciller alemán trabajó para extender su accionar en todo el mundo*

<sup>2</sup> Fundación política vinculada al Partido Socialdemócrata Alemán (SPD). Desde 1956 la Fundación Ebert comenzó sus actividades a nivel internacional, en particular operó en el Tercer Mundo donde se preocupó principalmente por fomentar la democracia.

dial interdependiente. Este planteamiento supuso la delineación de una nueva concepción del orden mundial, en el que la contraposición Norte/Sur debía sustituir el bipolarismo Este/Oeste. Por otro, el informe Palme buscaba promover la reducción del armamentismo mundial con el fin de instaurar una paz duradera y, por último, el de Brundtland se focalizaba en acciones encaminadas a la preservación del medio ambiente.

Como ya se ha señalado, con Willy Brandt como presidente, la IS adquirió un nuevo rol internacional ya que el ex canciller alemán trabajó para extender su accionar en todo el mundo. Brandt apuntaba a globalizar la IS y de este modo impulsar las cooperaciones transnacionales (Salm, 2016, p. 21). De ahí que, por primera vez, los socialistas europeos y latinoamericanos comenzaran a trabajar conjuntamente. Las cumbres de Caracas (1976), Vancouver (1978) y Santo Domingo (1980) sellaron estos contactos y se convirtieron en importantes ejemplos de colaboración.

A partir de esos años (finales de los setenta), la IS comenzó a incrementar su presencia en América Latina. Ahora bien, en este punto valdría la pena preguntarse ¿por qué el interés por Latinoamérica?, ¿por qué se privilegió esta región del planeta? Entre los principales factores que pueden enunciarse se encuentra el hecho de que: Europa Occidental y América Latina compartían un pasado común; para los europeos occidentales, América Latina constituía una oportunidad para expandir mercados y obtener materias primas (Mujal-León, 1988, p. 112); la ausencia de democracia, el atraso económico, los movimientos revolucionarios de izquierda y la violación de los derechos humanos que azotaban la región eran temas centrales del accionar de la IS. La ola de dictaduras que sacudió al continente en los setenta y los conflictos centroamericanos condujeron a una posición más beligerante de los socialistas frente a estos regímenes y al surgimiento de movimientos de solidaridad con los pueblos latinoamericanos. En particular, la crisis de Centroamérica se convirtió en una excelente oportunidad para afirmar el vector Norte/Sur en contraposición a los norteamericanos, que la inscribían dentro del referente Este/Oeste (Sanahuja, 1992).

Fue a partir de estos contactos que aumentó el interés de la IS y de la socialdemocracia europea –por medio de la Fundación Friedrich Ebert– con esta región del planeta. Fue así como se puso en marcha una ofensiva en América Latina, con el fin de crear un campo político, de acción/intervención directa, y redes de relaciones específicas, que fueron evolucionando en equidistancia con los vaivenes de la Guerra Fría y con las políticas norteamericanas en la región (Löwy, 1999, p. 28). Conviene señalar que estas acciones de la Internacional no solo se llevaron a cabo a nivel de partidos, se avanzó también en la dirección de fortalecer el accionar entre Gobiernos afines (Fonseca, 2014, p. 61).

Pese a que la IS explícitamente no discutiera acerca de las políticas exteriores de los países latinoamericanos, uno de sus principales objetivos consistió en procurar alejarlos de la confrontación Este/Oeste, tal como señala Pentti Väänänen (secretario general de la IS entre 1983-1989) en relación con el caso de Nicaragua (Väänänen, 2014, p. 92). Podría decirse que, la IS, de alguna manera, intentó erigirse en una tercera vía, en una especie de alternativa al orden bipolar. Llegados a este punto, es importante señalar que además de los postulados solidarios e ideológicos que tenía la IS, el tema de la seguridad estaba siempre presente, pues varios Gobiernos de Europa temían una escala del enfrentamiento EE. UU./URSS en América Central, puesto que ello exacerbaría aún más las tensiones dentro del viejo continente, sobre todo a raíz del asunto de los euromisiles.

*A partir de finales de los setenta, la IS comenzó a incrementar su presencia en América Latina*

Por ese entonces, Europa Occidental estaba experimentando una convergencia de Gobiernos liderados por socialistas y socialdemócratas (Alemania, España, Francia, Italia, Austria, los países nórdicos) que favorecían el diálogo, la coordinación y el accionar de la IS a nivel internacional. De hecho, Brandt en calidad de presidente de la Internacional, se esforzó asiduamente por crear un vínculo con los países del Tercer Mundo. Estas iniciativas contaron con el apoyo de Olof Palme y Bruno Kreisky. Con el ánimo de fortalecer sus políticas y estrategias, los líderes socialdemócratas optaron por una división de “tareas” con el fin de garantizar su apertura en dirección del Tercer Mundo y buscar mayor eficiencia en la aplicación de los principios de la IS a nivel mundial. Mientras Willy Brandt se ocupaba del diálogo Norte/Sur y de los países del Este, Palme se concentraba en los asuntos africanos y Kreisky de los del Medio Oriente. El PSOE y el partido socialista portugués (con Mario Soares) debían concentrarse en las relaciones con América Latina y Bettino Craxi (secretario del partido socialista italiano entre 1976 y 1993) centró su atención en el cono sur (Pesetti, 1989, p. 92). En este punto no puede dejar de mencionarse a François Mitterand (secretario del partido socialista francés entre 1971 y 1981 y presidente de Francia 1981-1995) quien estuvo igualmente muy interesado en los asuntos latinoamericanos; basta recordar la iniciativa franco-mexicana de reconocimiento del movimiento FMLN-FDR como fuerza política en El Salvador<sup>3</sup>. De esta manera, la presencia de la IS en América Latina comenzó a crecer a partir de 1976; el número de miembros aumentó en modo exponencial (en 1978, la IS contaba con 26 miembros latinoamericanos), y su creciente influencia se visualiza igualmente en la suscripción de varios acuerdos políticos y numerosos encuentros y reuniones<sup>4</sup>.

En síntesis, durante aquellos años la IS actuó con diferentes estrategias en América Latina. Formalmente, con conferencias, grupos de trabajo, congresos internacionales y de modo más informal con misiones. Estas últimas, lideradas por importantes políticos socialdemócratas europeos (v.gr. Mario Soares, Felipe González, Bruno Kreisky, Olof Palme), apuntaban a favorecer los desarrollos democráticos locales y en ocasiones a presionar a las autoridades nacionales para que se garantizara el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia. A menudo, las misiones de la Internacional eran enviadas durante los periodos electorales con el fin de asegurar la transparencia en las elecciones. A través de estas actuaciones, la IS participaba en los asuntos políticos de aquellos países que eran el blanco principal de sus acciones.

*La IS preparó varias misiones en las que González y los miembros del PSOE fueron protagonistas*

## 2. Felipe González, el PSOE, la IS y América Latina

La IS preparó varias misiones en las que González y los miembros del PSOE fueron protagonistas. Para ilustrar podrían mencionarse la misión de julio 1978 conformada por Luis Yáñez-Barnuevo, Rafael Escuredo, Guillermo Galeote<sup>5</sup> para visitar y monitorear la situación de Chile,

3 FDR: Frente Democrático Revolucionario; FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

4 Por ejemplo, en abril 1976 en Costa Rica se celebró un encuentro relativo a la formación de los partidos socialdemócratas en América Latina (“Formación de partidos socialistas democráticos en América Latina”). En julio 1978 se celebró, nuevamente en Costa Rica, el segundo encuentro: “Los avances del socialismo democrático en Latinoamérica”. En septiembre del mismo año se publicó el documento “Democratización de la Península Ibérica y de América Latina” (Morales, 1981, pp. 130-1499).

5 Luis Yáñez-Barnuevo: secretario de relaciones internacionales de la Comisión Ejecutiva del PSOE (1975-1979), diputado en las Cortes Generales de España por Badajoz y Sevilla (1977-1983; 1986-1991; 1993-2004) secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (1985-1991). Rafael Escuredo: diputado en las Cortes Generales de España por Sevilla (1977-1982), presidente de la Junta de Andalucía (1979-1984). Guillermo Galeote: diputado en las Cortes Generales de España por Córdoba (1977-1993).

Argentina, Uruguay y Brasil; la misión de agosto 1978 en Panamá, donde Miguel Ángel Martínez<sup>6</sup> monitoreó las elecciones; otra se intentó llevar a cabo en noviembre 1979 en el Cono Sur, la cual fue suspendida porque las juntas militares de Chile y Uruguay les negaron la entrada; la misión en Nicaragua que tuvo lugar en julio-agosto de 1979. Después de este viaje, Miguel Ángel Martínez y Felipe González acordaron un plan de cooperación, con lo cual el PSOE ofrecía al Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua asistencia médica en España y apoyos psicológicos y materiales a las víctimas de la guerra. Los gastos fueron cubiertos con dineros recaudados por el PSOE en la cuenta bancaria de Solidaridad con Nicaragua. A lo anterior se sumó, la creación en 1981 del comité de defensa de la revolución nicaragüense, organismo que era presidido por el mismo González. El apoyo del líder español –así como de la socialdemocracia europea en general– a los sandinistas<sup>7</sup> se debía principalmente a que estos últimos se presentaban como un grupo reformista y pluralista, con una posición no alineada, es decir, ni soviética ni cubana, que luchaban por los derechos humanos (Castañeda, 1993, pp. 126-127). En cierta medida, la Revolución Nicaragüense, fue percibida, por lo menos en sus inicios, como un experimento político cercano a las concepciones, aspiraciones e ideales socialdemócratas.

Ahora bien, resulta evidente que la elección de españoles –así como de portugueses– como jefes de las misiones se debía principalmente a afinidades culturales y lingüísticas. Asimismo, podría decirse que América Latina sentía cierta afinidad con los pueblos de la península ibérica debido a sus recientes pasados autoritarios (dictaduras de Franco y de Salazar). De estas misiones, algunas obtuvieron sendos resultados positivos. Se podría recordar aquella en República Dominicana, que logró garantizar elecciones transparentes después del intento de fraude electoral y del fallido golpe de estado en 1978 (Pedrosa, 2012b, 4584/9416). En este caso, los socialistas españoles y portugueses fungían como “puente” entre las dos orillas del Atlántico. Fue a través de estas actuaciones que los socialistas españoles, cuando llegaron al poder, lograron configurar una relación triangular con Europa y Latinoamérica. Un par de preguntas adicionales se vienen inmediatamente a la mente: ¿por qué América Latina era tan importante para España?, ¿por qué el afán por estrechar las relaciones, por servir de puente? La información disponible demuestra que se debió en gran parte al propósito político de europeizar sus vínculos con América Latina e iberoamericanizar aquellos con Europa. Así pues, Latinoamérica podría resultar útil a España, le permitiría adquirir prestigio y poder dentro la CEE, al tiempo que su ingreso a la CEE también le permitía jugar un rol más importante en América Latina.

La documentación demuestra que la estrecha relación existente entre Felipe González y Willy Brandt facilitó el diálogo y las labores de la IS en América Latina (Arenal, 2011). De hecho, González se convirtió en un estrecho colaborador del excanciller alemán, como bien ha quedado ilustrado durante la transición española (Muñoz, 2012) y como el mismo Brandt confirmó al reconocer el rol central jugado por el PSOE en la expansión de la IS en América Latina (Rother, 2014).

Llegados a este punto es importante recordar que los socialistas, cuando arribaron al poder, ya disfrutaban tanto de una experiencia como de un prestigio internacional bien afirmados y

*La documentación demuestra que la estrecha relación existente entre Felipe González y Willy Brandt facilitó el diálogo y las labores de la IS en América Latina*

6 Miguel Ángel Martínez: diputado de las Cortes Generales de España por Ciudad Real (1977-1999).

7 Los sandinistas se refieren al grupo nicaragüense Frente Nacional de Liberación Nacional (FSLN) que derrocó a Anastasio Somoza. Con este acto, terminaron con la dictadura de la familia Somoza quienes habían detenido el poder por 46 años. El sandinista Daniel Ortega gobernó Nicaragua desde 1970 hasta 1990 y fue reelegido presidente en 2006, 2011 y 2016.

tenían, para la época, un proyecto de política exterior más realista y coherente –con postulados globales– que aquella promovida por los primeros Gobiernos posfranquistas que se habían preocupado más por los asuntos domésticos y en el plano internacional a lo sumo se habían centrado en afirmar el carácter occidental y europeo de España (Arenal, 1994a, p. 89). Asimismo, como el mismo González reconocería en 2015, los asuntos exteriores, así como la defensa y la economía, se convirtieron en su prioridad pues “sin ponerlo expresamente de manifiesto, estos despachos determinaban las prioridades que me había marcado como presidente del Gobierno” (González, 2016, p. 17). También resultó importante el creciente interés y la sensibilidad que la opinión pública española comenzó a desarrollar durante la transición democrática. Sobre el particular, las reflexiones de Luis Yáñez-Barnuevo son tremendamente útiles para comprender este comportamiento pues, según él, la opinión pública española comenzó a tomar conciencia de que su país compartía problemas comunes con América Latina, como ocurría con el subdesarrollo, la dependencia y la satelización. Igualmente importante fue que comenzó a interesarse por buscar una identidad en el mundo hispanoamericano y a expresar una solidaridad en temas que le eran afines y en los que disponía de una experiencia que aportar, como el fin de las dictaduras y la transición democrática (Yáñez-Barnuevo, 1983).

La participación de Felipe González en las IS fue notable. Sin embargo, es menester recordar que la IS influyó profundamente al PSOE (antes de ser la secretaria de las relaciones exteriores del PSOE 1984-1994, Elena Flores fue representante del PSOE en la Internacional; Felipe González ocupó el cargo de vicepresidente de la IS además de estrecho colaborador de Willy Brandt) y que la IS jugó un rol fundamental en la transición democrática española. De hecho, para la IS la democratización española representó una alta prioridad y el PSOE y González fueron unos de sus principales actores (Salm, 2016).

En efecto, desde finales de los sesenta y con mayor vigor durante los setenta, la IS actuó como un actor externo en la lucha contra la dictadura de Franco con el objetivo de promover la democratización del país. Según Pilar Ortuño Anaya, una obligación moral motivaba la actuación de la IS en España, como era el hecho de asistir moral y materialmente a las fuerzas socialistas democráticas que desde el interior o en el exilio luchaban para alcanzar la democracia en sus propios países (Ortuño, 2002, p. 505). La IS redobló los esfuerzos para que aumentara la sensibilidad de los partidos socialdemócratas europeos en torno a la situación española con el fin de movilizarlos hacia una cooperación común (Ortuño, 2002, p. 1987). Por tanto, podríamos decir que la IS actuó como una “incubadora” de ideas para promover el diálogo y las recomendaciones internacionales, propiciar las actuaciones de algunos estados a nivel nacional (v.gr. la transición española) como a nivel internacional (v.gr., la política de España hacia América Latina).

Habría que recordar que Felipe González, en calidad de vicepresidente de la IS, estuvo involucrado en los asuntos latinoamericanos además de jugar un papel fundamental en la misma transición española. Su objetivo residía en promover la democracia dentro y fuera España, estrategia que recibió el calificativo de “nueva diplomacia española” (Grugel, 1995). De hecho, con el fin de promover la democracia en América Latina, los Gobiernos socialistas de España propiciaron políticas de cooperación con la región y fomentaron valores socialdemócratas como la democracia y la protección de los derechos civiles y humanos (Arenal, 1994a, p. 102). Podría decirse que la IS, por tanto, se convirtió en un punto de encuentro y en un referente, tanto para el PSOE, como para los partidos afines latinoamericanos.

Valdría la pena señalar que la política iberoamericana no era un proyecto del todo nuevo, pues desde el régimen franquista, si bien en modo poco equilibrado –ya que mantenía una concep-

*Desde finales de los sesenta y con mayor vigor durante los setenta, la IS actuó como un actor externo en la lucha contra la dictadura de Franco con el objetivo de promover la democratización del país*

ción colonial de las relaciones entre España y América Latina— se habían desarrollado ciertas acciones en esta misma dirección. Basta recordar la *Hispanidad*, que apuntaba a recuperar la imagen de una España Imperial para así legitimar el régimen y consolidar una identidad nacional con alcance internacional. Análogamente, durante los Gobiernos de Adolfo Suárez (1976-1981), un nuevo estadio de las relaciones iberoamericanas comenzó a construirse. Sin embargo, si bien Suárez a finales de los setenta había comprendido la importancia de replantear la política latinoamericana, hubo que esperar al primer Gobierno socialista para que la región se convirtiera de modo claro, en uno de los ejes centrales de la política exterior de Madrid. Como bien recuerda Arenal, no hay que menospreciar los esfuerzos y las labores del líder centrista. Durante esa fase de la transición la política hacia Iberoamérica daba la impresión de ser más una “política de sustitución” ante los bloqueos y dificultades que España experimentaba en su camino hacia la CEE, más que una política prioritaria, central y definida como lo fue durante el Gobierno González (Arenal, 1994b, p. 283). El gran capital con que contaban los socialistas en relación a Latinoamérica consistía que desde los años setenta se venía trabajando en y con países de la región. Fundamentales resultaron los lazos personales tanto con los socialdemócratas europeos como con sus pares latinoamericanos (Mujal-León, 1986, p. 139).

Felipe González mostró una gran sensibilidad frente a la falta de democracia en los países del Cono Sur y en Centroamérica (particularmente El Salvador, Nicaragua, Guatemala). El líder español, siguiendo las directrices de la IS, desarrolló acciones en dichas regiones e incluso llegó a reconocer públicamente que estas actuaciones (v.gr. los encuentros con los sandinistas en Nicaragua) estaban fuera de la competencia de la diplomacia española (Grugel, 1995, p. 202). Lo cierto es que España pudo jugar un papel importante en la zona pues contaba con una fuerte presencia diplomática en la región (representantes en cada país centroamericano) al igual que en las más variadas estructuras (v.gr. empresas, bancos, comunidades religiosas, Academia de la Lengua, etc.) (Moss Jr., 1986, p. 131).

Así pues, para España, América Latina representaba un objetivo no solo en términos ideológicos cumpliendo los valores socialdemócratas, sino que también le brindaba un rol más importante y mayor peso internacional y despertaba más interés por parte de la Comunidad Económica Europea. Esta intensificación de relaciones se nutría igualmente de un contexto internacional caracterizado por modelos cada vez más liberalizantes, en los cuales la dimensión externa adquiriría mayor relevancia. Por tanto, podría decirse que, para España, los nexos con América Latina le permitían afirmarse como una potencia media, con un alcance internacional y, por tanto, asumir la función de “puente” entre las dos regiones. De igual manera, para América Latina España podía resultar un modelo a seguir, dado el éxito de la transición democrática, así como una vía para aproximarse a la CEE (Crespo, 2000, pp. 177-178).

Claro está que no podemos dejar de mencionar que si estas relaciones pudieron madurar rápidamente fue posible gracias a los grandes cambios que experimentaban las sociedades española y latinoamericanas. Un rápido repaso de los ochenta nos muestra la importancia que adquirieron situaciones tales como la adhesión de España a la CEE. Este ingreso llevó a una transformación de su modelo económico con el fin de adaptar la economía del país a las normas comunitarias en torno a un modelo que le asignaba una mayor importancia a la dimensión externa, tanto intra como extra europea. Fue en este sentido que los vínculos con América Latina se convirtieron en un capital político —España como “puente” para las relaciones a través del Atlántico— para los Gobiernos españoles vis a vis con la CEE y los países latinoamericanos.

*Felipe González  
mostró una gran  
sensibilidad  
frente a la falta  
de democracia  
en los países del  
Cono Sur y en  
Centroamérica  
(particularmente  
El Salvador,  
Nicaragua,  
Guatemala)*

Contemporáneamente, los Estados latinoamericanos también experimentaban un gran ciclo transformador, debido a la finalización del ciclo militar que dio lugar a una ola democratizante, la cual benefició a muchos partidos de centro y de izquierda. En este nuevo contexto, varios de estos partidos sacaron las necesarias lecciones de la sufrida experiencia dictatorial: en muchos casos abandonaron su anterior radicalismo y aprendieron a valorar la libertad y la democracia, las cuales dejaron de ser asumidas de manera instrumental, como un simple medio para acceder al poder. También presionó en la misma dirección el desgaste de los modelos de sustitución de importaciones y cuando sobrevino la crisis de la deuda de 1982, bajo el patrocinio del Fondo Monetario Internacional, se impusieron modelos extravertidos de desarrollo, que también reevaluaban la dimensión externa.

## 2.1. ¿Postulados ideológicos versus exigencias económicas?

Algunos principios y valores socialdemócratas, y por tanto de la IS, como la democracia, la paz, la solidaridad mundial y la defensa de los derechos humanos entre otros, no solo estuvieron en la base de los discursos iniciales de la Internacional –como de los de Felipe González–, sino que también encontraron cauce para materializarse. De hecho, si nos detenemos en el caso español, podemos afirmar que todos estos principios entraron a gobernar la política española hacia América Latina. Sin embargo, aunque los principios económicos originales de la Internacional (v.gr. disminuir la pobreza, la desigualdad, las brechas entre ricos y pobres y, por tanto, las diferencias Norte/Sur) estuvieran siempre presentes en sus reuniones, encuentros, proyectos y formaban parte de sus objetivos mundiales, estos encontraron mayores dificultades para materializarse, pues trascender los informes, reportes (v.gr. Comisión Brandt) no era tarea fácil, en palabras de Ludolfo Paramio: “como es lógico, los ciudadanos –los electores– exigen soluciones para sus problemas y para sus demandas, no explicaciones sobre la dificultad de diseñar y poner en práctica esas soluciones. Por tanto, durante los últimos treinta años la socialdemocracia ha tenido un problema de identidad política: su imagen ‘ideológica’ se ha desdibujado” (Paramio, 2010, p. 67).

La España de González fue un claro ejemplo. Pese a que, por ese entonces, los propósitos políticos socialdemócratas españoles en América Latina tuvieron resultados positivos no podemos afirmar lo mismo de aquellos económicos. La verdad es que, en la década de los ochenta, se produjo una cierta asimetría entre los desarrollos políticos y económicos en la región pues la incidencia económica de España en Latinoamérica fue mucho menor que la que se desplegó en el ámbito de la política (Arenal, 1994a, p. 108). Es menester recordar que por esa época América Latina se encontraba inmersa en una profunda crisis (crisis de la deuda), lo que en gran medida ayudó a limitar los intereses y las intervenciones económicas de los Gobiernos europeos en la región. Enfocándonos en el caso español, podemos observar que la necesidad de modernizar el país así como de realizar todos los ajustes económicos que le permitirían el acceso a la CEE eran, en términos económicos, sus mayores preocupaciones. Por consiguiente, los problemas económicos latinoamericanos pasaron a un segundo plano ya que España no estaba en condición de involucrarse en acciones económicas distintas de las que venía enfrentando dentro de sus propias fronteras nacionales.

Si a ello le sumamos que la socialdemocracia europea tuvo que adaptarse al nuevo contexto global, entendemos que varios Gobiernos socialdemócratas tomaran distancia de sus postulados económicos tradicionales (Paramio, 2010, p. 84). En esto, el líder socialista español tampoco

*Durante los últimos treinta años la socialdemocracia ha tenido un problema de identidad política: su imagen “ideológica” se ha desdibujado*

fue la excepción. De hecho, como bien recuerda el ministro de Educación y Ciencia del primer Gobierno González (1982-1988), José María Maravall:

La verdad es que, cuando entramos en el Gobierno, la reflexión hacia el realismo que se había hecho se mantiene, en algunos campos, con señas socialdemócratas muy claras. Pero la reflexión que se había realizado en otros campos, por ejemplo en la política económica, y que había dado lugar entre otras cosas, a las propuestas económicas del programa electoral, se matiza en parte. Existía una situación económica muy grave, con fugas de capital muy fuertes y con un déficit público bastante mayor del que imaginábamos. De forma que las políticas de gasto que pensábamos emprender tienen que esperar un tiempo en algunas áreas, por ejemplo en Sanidad y en Pensiones. (Iglesias, 2003, p. 300)

De igual manera el exministro español de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja (1976-1980), llegó a declarar que el Gobierno socialista “no ha representado una línea de demarcación entre dos concepciones divergentes de política exterior, ya que lo que defendían unos en la oposición dejaron de postularlo luego en el Gobierno” (Sahagún, 1994, p. 238). Por tanto, el PSOE, una vez en el Gobierno renunció a muchos de los principios –en su mayoría de índole económica– que habían defendido y promulgado durante el mandato centrista.

Pues bien, lo cierto es que los programas económicos iniciales tuvieron que cambiar con el correr del tiempo, pues España no solo tenía que adaptarse a las nuevas exigencias globales, sino que también debía alinearse a los criterios y prácticas de la CEE. De hecho, el programa inicial reformista del PSOE a favor del estado de bienestar, y por tanto dirigido al mejoramiento de los grandes servicios públicos, al aumento de la protección social y a la redistribución de la renta, no pudo ser desarrollado plenamente al chocar con las políticas económicas de ajuste impuestas por la CEE (Aróstegui, 1999, p. 319).

Por consiguiente, si bien en términos económicos se produjeron profundas variaciones, España perseveró en mantener su *política* hacia América Latina por los dividendos que ante la Comunidad le deparaba. Así, Europa y Latinoamérica podrían tomarse como políticas complementarias para el Gobierno español. De ahí que desde que comenzó a negociar el ingreso a la CEE, España intentara fomentar el interés de esta última hacia la otra orilla del Atlántico. Para ilustrar, por un lado, se empeñó en promover la cooperación internacional, lo cual le permitió tanto alcanzar un nuevo perfil internacional como enriquecer las relaciones exteriores de la Comunidad (Villar, 2016, p. 131). Por tanto, se podría decir que España jugó un papel importante en acrecentar el interés *político* de la CEE en América Latina. Sin duda, la experiencia española de transición democrática influyó en las democratizaciones latinoamericanas –favorecidas también por el prestigio que Felipe González y el rey Juan Carlos I alcanzaron en la región–, que en la década de los ochenta, capturaron la atención de la CEE.

Lo anterior fue puesto de manifiesto en 1984, con el primer encuentro para el “Diálogo de San José” entre la CEE, España, Portugal, los cinco países centroamericanos (Honduras, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua) y el grupo Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela). Así, por primera vez se le reconocía como una región autónoma que contaba con intereses propios y no simplemente como una zona de influencia de Estados Unidos (Bodemer, 1985). En todo esto, el respaldo de España –como el de Francia– a las labores del Grupo Contadora fue decisivo, contribuyendo a fomentar el interés de la Comunidad en las crisis centroamericanas. Claro ejemplo de ello fue la iniciativa de González de convocar una conferencia en España, conocida como “mini-Helsinki”, con el fin de *añadirle una dimensión europea*

*El programa inicial reformista del PSOE a favor del estado de bienestar no pudo ser desarrollado plenamente al chocar con las políticas económicas de ajuste impuestas por la CEE*

*al proceso de Contadora*. Esta preveía la participación de Cuba así como de Estados Unidos, ya que los políticos españoles consideraban que un diálogo entre estos dos países era indispensable para la pacificación de la región. Después de esta propuesta, tanto el líder español como el ministro de Asuntos Exteriores Morán, iniciaron una intensa actividad diplomática en la región (Mujal-León, 1986, p. 147). La pacificación de Centroamérica fue un proceso largo y espinoso que perduró durante toda la década de los ochenta. En este proceso, como ha declarado Villar tanto España como la CEE, mostraron su incondicional apoyo en la lucha por la democracia, la protección de los derechos humanos, la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional (todos postulados políticos socialdemócratas). Todo esto se manifestó en el ya recordado apoyo a Contadora y la conferencia de San José, así como años más tarde en el respaldo del Plan Arias, Esquipulas I y II<sup>8</sup> respectivamente en 1986 y 1987 (Villar, 2016, p. 207).

### 3. Conclusiones

Como ha podido observarse a lo largo de este escrito, desde la década de los setenta la IS jugó un rol central en el acercamiento entre Europa y América Latina. Como ha ilustrado el caso español, González y el PSOE implementaron los principios de la Internacional tanto en sus políticas nacionales (en la transición) como en aquellas internacionales (España frente a América Latina), convirtiéndose de este modo en una pieza central en las relaciones de Europa Occidental y América Latina. En los ochenta, una vez en el poder, los vínculos, conocimientos y prestigio internacional acumulados por González en los años previos lo condujeron a afirmar un proyecto de política exterior innovador y específico frente América Latina: convertirse en una potencia media internacional que maximizaba sus capacidades negociadoras en el seno de la CEE.

### Referencias

- Arenal, C. (1994a). *La Política exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid: Editorial Complutense.
- Arenal, C. (1994b). La política exterior española en Iberoamérica (1982-1992). En R. Calduch (Ed.), *La política Exterior española en el siglo XX* (pp. 279-302). Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Arenal, C. (2011). *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*. Madrid: Fundación Carolina–Siglo XXI.
- Aróstegui, J. (1999). La transición política y la construcción de la democracia 1975-1996. En J. A. Martínez (Ed.), *Historia de España Siglo XX, 1939-1996* (pp. 245-362). Madrid: Cátedra.

8 Campaña para la Paz actuada por el presidente costarricense Oscar Arias (1986-1990 y 2006-2010) para obtener el apoyo de la comunidad internacional en la pacificación de Centroamérica. Esquipulas fue un proceso en la que los jefes de Estado de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Honduras, se proponían crear un Parlamento Centroamericano de elección directa. Entre sus objetivos figuraban: la cooperación económica, cooperar con la CEE, reestructurar el proceso de integración centroamericano y la creación de un organismo para la solución pacífica de los conflictos centroamericanos. Estos se apoyaron en las labores realizadas por el Grupo Contadora desde 1983.

- Bodemer, K. (1985). La política de desarrollo de la CEE hacia Latinoamérica. ¿Una política simbólica? En EURAL, *La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa* (pp. 189-209). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- Castañeda, J. G. (1993). *La Utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina*. México: Joaquín Mortiz- Planeta.
- Crespo MacLennan, J. (2000). *Spain and the Process of European Integration, 1957-85*. USA: Palgrave Macmillan.
- Fonseca, A. M. (2014). Os partidos socialistas e as transições democráticas europeias. A transição portuguesa como lição para a Revolução Europeia de 1989. *Relações Internacionais*, 43, 51-63. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781403932679>
- González, F. (2016). Prólogo. En F. Villar, *La transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)* (pp. 13-17). Madrid: Marcial Pons Historia. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt20fw785.3>
- Grugel, J. (1995). España y Latinoamérica. En R. Gillespie, F. Rodrigo, y J. Story (Eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática* (pp.108-209). Madrid: Alianza Universidad.
- Iglesias, M. A. (2003). *La memoria recuperada, lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*. Madrid: Aguilar Kindle Edition.
- Iriye, A. (2002). *Global Community. The Role of International Organizations in the Making the Contemporary World*. USA: University of California Press.
- Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781446211908.n1>
- Loth, W. (2014). States and the Changing Equation of Power. In A. Iriye, & J. Osterhammel (Eds.), *Global Interdependence. The World after 1945* (pp. 127-172). USA: Belknap Press.
- Löwy, M. (1981). Trayectoria de la Internacional Socialista. *Cuadernos Políticos*, 29. México: ed. Era.
- Löwy, M. (1999). La social-démocratie en Amérique Latine. *Matériaux pour l'histoire de notre temps. Regards sur l'Amérique Latine 1945-1990*, 54, 26-30. DOI: <https://doi.org/10.3406/mat.1999.404223>
- Morales Abarzúa, C. (1981). *La Internacional Socialista en América Latina y el Caribe*. México: Editorial Patria Grande.
- Moss Jr., A. (1986). España y Estados Unidos en la problemática Iberoamericana. En Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, (pp. 127-133). Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Mujal-León, E. (1986). Iberoamérica en la nueva política exterior de España. En Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, (pp. 135-154). Madrid: Ediciones Cultura Hispánica. DOI: <https://doi.org/10.2307/165819>

- Mujal-Leon, E. (1988). The West German Social Democratic Party and the Politics of Internationalism in Central America. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 29(4), 89-123.
- Muñoz, S. A. (2012). *El Amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*. Barcelona: RBA Libros.
- Ortuño Anaya, P. (2002). *European Socialist and Spain. The transition to Democracy 1979-77*. Great Britain: Palgrave.
- Paramio, L. (2010). *La socialdemocracia*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Pedrosa, F. (2012a). La redefinición de la agenda socialdemócrata entre la crisis del petróleo y el fin del socialismo real (1973-1992). *Colección*, 22.
- Pedrosa, F. (2012b), *La otra izquierda: la socialdemocracia en América Latina*. Buenos Aires: Capital Intelectual, Edición Kindle.
- Pesetti, L. (1989). *L'Internazionale Socialista dal 1951 al 1983*. Venezia: Marsilio Editori.
- Rother, B. (2014, Marzo). Willy Brandt y España. Texto presentado en la jornada titulada *Willy Brandt en su centenario. La huella alemana en Aragón*, organizada por la Fundación Domínguez y la Fundación Ebert, Zaragoza.
- Sahagún F. (1994), España frente al Sur. En. R. Calduch (Ed.), *La política Exterior española en el siglo XX*. (pp. 238-278). Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Salm, C. (2016). *Transnational Socialist Networks in the 1970s. European Community Development Aid and Southern Enlargement*. UK: Palgrave Macmillan.
- Sanahuja, J. A. (1992). *Los EE. UU. en Centroamérica, 1980-1990 ¿Ayuda económica o seguridad nacional?* Bilbao: Cuaderno de Trabajo Hegoa.
- Seidelmann, R. (1998 April). *The Socialist International*. Working Document, n. 1. Friedrich Ebert Foundation.
- Telò, M. (Ed.) (1990). *L'Internazionale Socialista. Storia, protagonisti, programmi, presente, futuro*. Roma: L'Unità.
- Väänänen, P. (2014). *The Rose and The First*. Helsinki: SYS Print.
- Villar, F. (2016). *La transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*. Madrid: Marcial Pons Historia. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt20fw785>
- Vivekanandan, B. (2016). *Global Visions of Olof Palme, Bruno Kreisky and Willy Brandt. International Peace and Security, Co-operation, and Development*. Switzerland: Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-33711-1>
- Yáñez-Barnuevo, L. (septiembre 1983). *Transición democrática en España y proyección de su política hacia el exterior*. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). México.



# 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](mailto:jmfer5@yahoo.es)



Autor

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.



Resumen

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



Key words

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



Fechas

\* 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 Rivera<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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 Gobierno<sup>2</sup>.

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”<sup>3</sup>.

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...”<sup>4</sup>.

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)<sup>5</sup>.

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 ministro<sup>6</sup>. 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 Coderch<sup>7</sup> fue nombrado secretario general del Gabinete y Eugenio Bregolat, director de Estudios<sup>8</sup>. 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 Bregolat<sup>9</sup>. 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 personas<sup>10</sup>.

## 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 internacionales<sup>11</sup>.

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”<sup>12</sup>.

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 española<sup>13</sup>. 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)<sup>14</sup>. 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 1993<sup>15</sup>, 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 setenta<sup>16</sup>.

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)<sup>17</sup>. 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...”, recuerda<sup>18</sup>. 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 12<sup>19</sup>.

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*

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

<sup>19</sup> 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”<sup>20</sup>.

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 Morán<sup>21</sup>.

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 socialista<sup>22</sup>.

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.

introducción<sup>23</sup>, 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 Ordóñez<sup>24</sup>, 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 encuestas<sup>25</sup>. 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 Gobierno<sup>26</sup>.

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 Zaldívar<sup>27</sup>.

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”<sup>28</sup>.

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*

<sup>28</sup> 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](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](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.



# LAS RELACIONES RUSO-ESPAÑOLAS EN EL SIGLO XXI: UNA MIRADA DESDE RUSIA

## Relations between Russia and Spain in the XXI Century: A View from Russia

**Georgy Filatov**

Instituto de la historia universal de la Academia de Ciencias de Rusia  
E-mail: [georgefilatov@gmail.com](mailto:georgefilatov@gmail.com)



Autor

A principios del siglo XXI después de superar la crisis económica rusa de los 90 se estrecharon los lazos entre Rusia y España: aumentó el volumen de negocios y el flujo de turistas rusos al país ibérico. Los rusos empezaron a invertir activamente en el mercado inmobiliario español. En el ámbito de la política internacional, los Estados coincidían en la lucha contra el terrorismo internacional y la crítica del separatismo. Sin embargo, tenían serias discrepancias. Las autoridades rusas se mostraron en contra de la participación activa de España en la invasión estadounidense de Irak en 2003. Pero la etapa más difícil en las relaciones empezó después de la crisis ucraniana de 2014, cuando los países occidentales, incluida España, impusieron sanciones a Rusia. Sin embargo, a pesar de las tensiones entre Rusia y la Unión Europea, Madrid mantiene una relación especial con Moscú. El Gobierno español acogió submarinos rusos en Ceuta.



Resumen

*At the beginning of the XXI century the ties between Russia and Spain were tightened after overcoming the Russian economic crisis of the 1990s: trade and the flow of Russian tourists to the Iberian country increased. The Russians began to actively invest in the Spanish real estate market. In the field of international politics, States agreed on the fight against international terrorism and the critique of separatism. However, they had serious discrepancies. The Russian authorities were against the active participation of Spain in the US invasion of Iraq in 2003. Nevertheless, the most difficult stage in relations began after the Ukrainian crisis of 2014, when Western countries, including Spain, imposed sanctions on Russia. However, despite the tensions between Russia and the European Union, Madrid maintains a special relationship with Moscow. The Spanish government hosted Russian submarines in Ceuta.*



Abstract

España; Rusia; relaciones bilaterales; turismo.  
*Spain; Russia; bilateral relations; tourism.*



Key words

Recibido: 07-06-2018. Aceptado: 28-01-2019



Fechas

## 1. Introducción

Las relaciones ruso-españolas en el siglo XXI han pasado tanto por momentos de gloria como de retroceso y tensión. Han estado influenciadas por el desplome del sistema bipolar y la posición versátil de Rusia en el escenario internacional en las primeras décadas del siglo XXI. En este periodo la economía rusa salió de la crisis de los años 90 lo que permitió consolidar los vínculos entre los dos países. Se pueden destacar dos periodos en las relaciones ruso-españolas en el siglo XXI: el primero, entre los años 2000 y 2014 y el segundo, desde el año 2014 hasta el momento presente.

El primer periodo se vio marcado por la potenciación y el desarrollo de las relaciones económicas y políticas entre las dos naciones, mientras que el segundo se caracterizó por una ralentización de dichos vínculos interestatales como consecuencia de la crisis general en las relaciones entre Rusia y el Occidente, causada por la situación en Ucrania y Crimea.

Los países de la Unión Europea impusieron sanciones a Rusia, mientras que Moscú respondió con el embargo a varios productos procedentes de las naciones que tomaron esa decisión. España, como miembro de la UE, ha seguido la política de este bloque respecto a Rusia. No obstante, la postura de Madrid ha sido bastante diferente a la de los “pesos pesados” de Europa como es el caso de Francia, Alemania y el Reino Unido. España, al igual que otros países del sur de Europa como, por ejemplo, Italia y Grecia, ha visto sin mucho entusiasmo las sanciones contra Rusia y, en la medida de lo posible, resistió a su implementación. En el caso de Grecia e Italia tal postura parece bastante lógica ya que estos países cuentan con una larga historia de relaciones con Rusia. Tanto Roma, como Atenas desde hace décadas, suministraban a Rusia productos de maquinaria y agricultura. Por su parte, Rusia es un importante suministrador de recursos energéticos para estos países, al igual que lo ha sido la Unión Soviética. Mientras tanto, la actitud benevolente de Madrid no es tan fácil de explicar. El volumen del intercambio comercial no representa un valor importante para las economías de los dos Estados. Las posturas políticas, asimismo, son muy diferentes. Es por eso que surge la pregunta sobre los motivos de una actitud tan especial de España hacia Rusia. Para explicar este fenómeno habría que prestar atención a los aspectos de las relaciones bilaterales que representan el mayor interés para ambos países. En el caso de España se trata principalmente del turismo y la actividad de los ciudadanos rusos en el mercado inmobiliario del país ibérico. Otro punto interesante es que Madrid aprovecha las relaciones con Moscú como una herramienta de presión sobre sus socios de la OTAN y la UE.

*Se pueden destacar dos periodos en las relaciones ruso-españolas en el siglo XXI: el primero, entre los años 2000 y 2014 y el segundo, desde el año 2014 hasta el momento presente*

## 2. Prehistoria de las relaciones

Las relaciones entre Rusia y España siempre representaron cierta dificultad para dichos Estados, ubicados en dos extremos opuestos del continente europeo. La situación geográfica no ayudaba al progreso de los vínculos bilaterales en los tiempos en los que el transporte no estaba lo suficientemente desarrollado. Los avances tecnológicos del siglo XX acortaron las distancias haciendo posible un mayor acercamiento entre Moscú y Madrid y, sin embargo, este periodo histórico resultó todavía más complicado para las relaciones interestatales. La Revolución Rusa y la llegada al poder de los bolcheviques dejaron al país en un aislamiento internacional que tardó mucho tiempo en ser superado. España estableció las relaciones con la URSS solo en los años de la Guerra Civil, de 1936-1939, cuando se dio un repunte de los contactos bilaterales.

Moscú prestaba ayuda a la Segunda República con armamento y especialistas pero la victoria de los franquistas volvió a distanciar los dos países por un largo periodo de tiempo.

Los años de “tardofranquismo” es cuando empiezan a sentarse las bases de las relaciones entre Moscú y Madrid. Precisamente entonces tanto la política como la ideología pasaron al segundo plano, mientras que se priorizaron las perspectivas de la colaboración en el ámbito económico y, de no menos importancia, en el cultural. En la segunda mitad de la década de 1960, la URSS y la España franquista negociaron convenios marítimos que permitieron el despliegue de la flota pesquera soviética en las islas Canarias (Yányshev Nésterova, 2016) y al mismo tiempo los suministros de los productos petrolíferos llegaron a dominar las exportaciones soviéticas a España. Por su parte, Madrid exportaba al país soviético productos de la agricultura y ciertas mercancías de la industria ligera. (Statística, 1975, p. 155). En 1972 fue firmado el Tratado Comercial y finalmente en 1977 se restablecieron las relaciones diplomáticas.

Hasta finales de los años 80, los vínculos entre ambos países se limitaban generalmente al sector económico y el cultural. Hasta la misma desintegración de la URSS los países intercambiaban delegaciones culturales. En el ámbito económico, Moscú seguía suministrando a España productos petrolíferos mientras que la última empezó a exportar, asimismo, mercancías de la industria pesada.

Por ejemplo, a mediados de los años 80 la Unión Soviética compró a España buques cisterna para el transporte de sustancias químicas (Dubinin, 1999, p. 317). Tampoco faltaron momentos complicados. Moscú no vio con buenos ojos que España entrara en la OTAN en 1982 mientras que en la prensa española de vez en cuando aparecían especulaciones sobre la implicación de la URSS en la actividad de la organización terrorista ETA que cobró la mayor fuerza precisamente en la primera mitad de los años 80.

Al parecer, la desintegración de la URSS eliminaba el último obstáculo para el progreso de las relaciones ruso-españolas (el sistema político que contrarrestaba a todos los países capitalistas) pero la consiguiente crisis en la economía rusa que duró casi una década volvió a minimizar las relaciones entre los dos Estados. Las primeras mejoras empezaron a apreciarse a finales de la década de 1990 (Yákovlev, 2011) y ya a principios del XXI las relaciones ruso-españolas entraron en auge.

*Hasta finales de los años 80, los vínculos entre ambos países se limitaban generalmente al sector económico y el cultural.*

### 3. Intensificación de las relaciones (2000 – 2014)

Así como el estancamiento en las relaciones entre Moscú y Madrid se produjo principalmente como resultado de los problemas en la economía rusa, la recuperación de la última inevitablemente llevaba a la intensificación de los contactos. El crecimiento de los precios de petróleo, el producto clave de las exportaciones rusas, al igual que una serie de reformas realizadas en los primeros años del Gobierno de Vladímir Putin, permitieron estabilizar tanto el sistema económico como el jurídico del país (Sutela, 2014). Dichos avances tuvieron un efecto positivo sobre el desarrollo de los vínculos comerciales entre Rusia y España que se manifestó, sobre todo, en la dinámica positiva del volumen de intercambio comercial.

A partir del año 1999 este aumentó 7 veces alcanzando 7 mil millones de euros para el año 2014 después de estar la segunda mitad de los años 90 sin traspasar mil millones de euros (DataComex, Comercio exterior Español con Rusia, 2018). Sin embargo, esta cifra estaba muy por debajo del intercambio comercial de Rusia y sus principales socios de la UE, como por ejemplo, Alemania (60 mil millones de euros) e Italia (40 mil millones de euros) (Rosstat, 2018).

La base de las exportaciones rusas a España la forman el petróleo y sus derivados al igual que los metales ferrosos y de color. España, por su parte, exporta a Rusia automóviles, máquinas industriales y productos alimenticios. Esa estructura de las relaciones comerciales entre los dos países se remonta aún a la época soviética y hasta el momento presente no ha experimentado cambios considerables. Un elemento nuevo en los vínculos bilaterales llegó a ser el turismo ruso en España. Asimismo, los turistas soviéticos visitaban el país ibérico, pero su cantidad fue muy insignificante, sobre todo para un país que desde los años 70 ha sido uno de los principales destinos turísticos del mundo.

Así, por ejemplo, fueron 5.500 soviéticos los que visitaron España en el año 1982 (AVP, Informe sobre relaciones bilaterales, 1983) de un total de 43 millones de personas (Shubert, 1990, p. 305) que viajaron al país en el mismo año, con lo cual los ciudadanos soviéticos formaron solo un 0,01% de la cantidad general de turistas. En los próximos años la situación no cambió considerablemente. Una cantidad tan insignificante de turistas soviéticos tiene que ver, ante todo, con las restricciones existentes en la URSS respecto a la salida de sus ciudadanos al extranjero. La crisis económica de principios de los años 90 y la del año 1998 tampoco ayudaban a la salida masiva de los rusos al extranjero. Pero en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, la situación cambió radicalmente. El flujo de los turistas rusos al país ibérico iba en aumento. Si en 2002 fueron 253.000 turistas rusos los que visitaron España, en 10 años esa cantidad sumó un millón de personas llegando a 1,2 millones de personas en el año 2012.

En el año 2013 se registró el máximo histórico de 1,5 millones de turistas rusos que viajaron a España. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, por su cantidad, los rusos no podían compararse con los representantes de otros países como, por ejemplo, Alemania con 9,8 millones de turistas o el Reino Unido con 14,3 millones. Los rusos formaron solo 2,6% de los turistas que recibió España en aquel año (60,7 millones) (FRONTUR, 2013). Sin embargo, los documentos elaborados por las instituciones públicas de España prestaban una atención especial a los turistas de Rusia. Así, por ejemplo, en el Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015 preparado por el pertinente ministerio, los turistas rusos figuraban como el consumidor más prometedor de los servicios turísticos de España (Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, 2015, p. 30). Tal actitud se debía a un rápido crecimiento de la cantidad de turistas rusos en 2012-2013. En 2012 el aumento alcanzó 39% y en 2013, 31%.

Por otra parte, los informes del Ministerio de Turismo señalaban que durante su estancia en España los ciudadanos rusos gastaban más que el promedio de los turistas (Instituto de Estudios Turísticos, 2012, p. 7), a saber, aproximadamente 115 euros al día sin gastos de transporte, frente a 78-80 euros que solían gastar los visitantes de otros países. En total, los turistas rusos gastaron en España 2,2 mil millones de euros en 2012 (Sánchez Andrés & Pedro, 2015, p. 2). De esta forma en aquel momento los rusos generaban mucha expectativa como clientes para los destinos turísticos de España.

Al mismo tiempo, los ciudadanos rusos empezaron a intervenir en el mercado inmobiliario del país ibérico. En 2013, estos ocuparon el tercer puesto en cuanto a la compra de inmuebles en España después de los ingleses y los franceses que tradicionalmente lideraban este sector. En total, según las estadísticas inmobiliarias, los ciudadanos rusos compraron en aquel año casi 1% de todos los inmuebles vendidos en el país (Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, 2014, p. 152).

*En el año 2013 se registró el máximo histórico de 1,5 millones de turistas rusos que viajaron a España*

En el ámbito político, Moscú y Madrid coincidían en sus posturas acerca de varios asuntos de importancia. Por ejemplo, ambos países compartían la preocupación frente a la amenaza del terrorismo internacional. Tanto Rusia como España vivieron sangrientos atentados que dejaron una gran cantidad de víctimas. En Rusia ha sido el caso de la crisis de rehenes del teatro Dubrovka de Moscú, la masacre de la escuela de Beslán, al igual que una serie de explosiones que se cobraron las vidas de decenas de personas. En España, el principio de la década del 2000 se caracterizó por un aumento de la actividad de la organización terrorista vasca ETA. Entonces en los años 2000 y 2001 fallecieron 23 y 15 personas respectivamente (Fundación Víctimas del Terrorismo, 2018). En 2004, el país ibérico vivió los atentados terroristas del 11M.

Aparte del terrorismo, tanto Moscú como Madrid enfrentaron el problema del separatismo. Ambos países condenaban la posible aparición de precedentes secesionistas internacionales. Por ejemplo, tanto Moscú como Madrid se negaron a reconocer la independencia de Kosovo. Al mismo tiempo, los dos países contaban con importantes divergencias. Las autoridades rusas adoptaron una posición crítica respecto a la participación activa de España en la intervención estadounidense en Iraq en 2003. Moscú se pronunciaba en contra de esta iniciativa de Washington. Este problema en las relaciones desapareció después de que, en 2004, España retirara sus tropas de este país de Oriente Medio.

A lo largo de la década del 2000, los contactos bilaterales iban en aumento. En 2006 el presidente de Rusia Vladímir Putin viajó a España con una visita oficial y en 2009 el presidente Medvédev hizo lo mismo.

De esta manera, los primeros catorce años del siglo XXI llegaron a ser un periodo de florecimiento en las principales esferas de las relaciones ruso-españolas. El intercambio comercial iba creciendo hasta alcanzar cifras récord en la primera mitad de la segunda década del siglo. Aumentó la importancia de los turistas rusos para España. El sector turístico español llegó a percibir el mercado ruso como uno de los más prometedores para su país. Los ciudadanos de Rusia se convirtieron en importantes actores en el mercado inmobiliario de España lo que fue muy oportuno para el país ibérico que estaba viviendo una crisis en este sector.

Pese a ciertas discrepancias políticas, las relaciones entre Moscú y Madrid siguieron siendo positivas a lo largo de todo este periodo, algo que fue confirmado por las mutuas visitas de los líderes nacionales. Sin embargo, los acontecimientos de la segunda mitad de la década se convirtieron en una importante prueba para las relaciones bilaterales.

#### 4. Las relaciones ruso-españolas después de 2014

Los contactos entre Moscú y Madrid en el periodo posterior al año 2014 siguieron el paradigma general de las relaciones entre Rusia y los países del Occidente. Madrid como miembro de la Unión Europea no podría ir en contra de la política llevada a cabo por Bruselas. No obstante, la postura de España hacia Rusia era mucho más benevolente que la de los “pesos pesados” de la política europea como, por ejemplo, Alemania, Francia y el Reino Unido.

Se suele considerar que los acontecimientos en Ucrania en el año 2014 llegaron a ser el punto crucial para las relaciones ruso-españolas (Charap & Shapiro, 2015). No obstante, las relaciones de Rusia con Estados Unidos y la UE ya habían empezado a empeorar (Haukkala, 2015), y el 2014 fue el año en que las divergencias entraron en su fase más aguda. La crisis en las relaciones ruso-españolas se manifestó en la caída de los principales indicadores, mientras

*Aparte del terrorismo, tanto Moscú como Madrid enfrentaron el problema del separatismo. Ambos países condenaban la posible aparición de precedentes secesionistas internacionales*

que el mayor daño lo sufrió el comercio con productos alimenticios. Los países occidentales introdujeron sanciones contra los sectores clave de la economía rusa y Moscú respondió con el embargo a las importaciones de una serie de productos de la agricultura, siendo España uno de los países más perjudicados, ya que aún desde los tiempos soviéticos Rusia era uno de los importantes mercados para la agricultura del país ibérico (Filatov, 2017).

Según estiman los expertos, el daño de las sanciones rusas a España alcanza 550 millones de euros anuales (Otamendi García-Jalón, 2015). No obstante, conviene destacar que la disminución de las exportaciones de los productos alimenticios de España a Rusia comenzó en 2013, tras la restricción de importaciones de productos cárnicos aprobada por Moscú. En aquel entonces la medida se justificaba con razones sanitarias ya que a finales de 2013 se detectaron casos de peste porcina africana en Letonia y Polonia.

Los acontecimientos en Europa del Este fueron solo una de las causas que llevaron a la ralentización de las relaciones ruso-españolas. Las sanciones económicas contra Moscú impuestas en verano de 2014 afectaron su economía, pero esta todavía sufrió más por la caída de los precios de productos petrolíferos que se produjo a finales de 2014 (Tuzova & Qayum, 2016). La posterior devaluación del rublo respecto al euro y la caída de la capacidad adquisitiva de los ciudadanos rusos causaron un perjuicio mucho mayor a los lazos económicos de los dos países. Precisamente esta fue la razón de la drástica caída de la cantidad de los turistas rusos en España que se observó ya en el año 2015, cuando solo 955.000 rusos visitaron el país ibérico (INE, 2016). Al mismo tiempo se aprecia el descenso de la presencia rusa en el mercado inmobiliario español. La parte de los ciudadanos rusos se redujo hasta 0,5% en 2015 (Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, 2016, p. 66).

En 2016 el volumen del intercambio comercial disminuyó hasta 3 mil millones de euros. Sin embargo, es de notar que la caída se produjo principalmente debido a la desvalorización de las exportaciones rusas ya que España sigue exportando a Rusia más o menos la misma cantidad de productos que antes de la crisis, a excepción del sector alimenticio. Asimismo, el volumen de las exportaciones rusas se mantiene en el mismo nivel (Rosstat, 2018). La caída del equivalente monetario de las exportaciones rusas se explica por la devaluación del petróleo y sus derivados que son el principal producto exportado por Rusia a España.

Al mismo tiempo, pese a la gravedad de esta crisis y las tensiones en las relaciones bilaterales entre Rusia y la Unión Europea, en el marco de la cual la España moderna desarrolla su política exterior, Madrid sigue conservando una actitud especial hacia Moscú. Y eso a pesar de que España tuvo una actitud negativa hacia la situación con Crimea proyectándola, en parte, a sus propios problemas internos con Cataluña y el País Vasco (Sánchez Andrés & Pedro, 2015, p. 4).

España reaccionó sin mucho entusiasmo a las sanciones impuestas por la UE contra Rusia (Sánchez Andrés & Pedro, 2015, p. 4) tratando de disminuir la tensión que surgió como resultado de la crisis y las medidas adoptadas por la UE. Por ejemplo, a principios de 2015 el ministro de Asuntos Exteriores de España, José Manuel García-Margallo, declaraba que no hacían falta nuevas sanciones ya que los Acuerdos de Minsk sobre el cese del fuego en el Este de Ucrania “se estaban cumpliendo” (Colás, 2015).

Las autoridades españolas también manifestaron una actitud similar respecto a la posible imposición de nuevas restricciones en relación con los combates en Aleppo a finales de 2016. Entonces Madrid declaró que solo apoyaría sanciones contra Rusia “si estas contribuyeran al cese

*Los acontecimientos en Europa del Este fueron solo una de las causas que llevaron a la ralentización de las relaciones ruso-españolas*

‘inmediato’ de hostilidades en Alepo” (La Vanguardia, 2016). Una fórmula tan poco realista básicamente disimulaba la renuencia de España a apoyar las nuevas sanciones contra Rusia.

Al mismo tiempo Rusia y España mantienen colaboración incluso en las esferas que, al parecer, deberían haber sido afectadas en primer lugar. A pesar de que la situación en las relaciones entre Rusia y el Occidente a menudo sea caracterizada como una nueva guerra fría (Legvoldm, 2016), los contactos en la esfera militar siguen jugando un importante papel en los lazos entre Moscú y Madrid. Por ejemplo, 24 buques de guerra rusos pasaron por el puerto de Ceuta para el reabastecimiento en los años 2014 y 2015 (González, 2016). En el año 2016 el Gobierno español permitía el reabastecimiento de los submarinos rusos que iban desde la planta en el mar Báltico, donde se fabricaban, hacia su base permanente en el mar Negro.

Esto generó descontento en Estados Unidos. El senador estadounidense Joe Pitts incluso propuso una enmienda especial al presupuesto militar del país para el año 2017. Conforme a esta, el Ministerio de Defensa de EE. UU. tendría que notificar al Congreso estadounidense si algún país miembro de la OTAN permitía a los buques de guerra rusos entrar en sus puertos (Merrill, 2016). Otro motivo para el descontento fue el hecho de que las naves rusas hacían la parada cerca de la base militar británica en Gibraltar. Sin embargo, el caso no fue más allá de amenazas y acusaciones de haber traicionado la OTAN.

Mientras tanto, en los medios españoles se barajó un posible trasfondo de esta postura de España. Y es que, primero, Ceuta y Melilla no estarían amparadas por la OTAN en el caso de una agresión militar (Público, 2016). Segundo, a pesar de que la crisis en torno a Gibraltar ya se había atenuado, en España todavía existe un descontento respecto al control británico sobre esta península.

Es curioso que, aún en los años 60, precisamente Gibraltar haya sido uno de los temas que permitieron empezar la reconstrucción de las relaciones entre la URSS y la España franquista. En 1969 Madrid favoreció que los barcos pesqueros de la URSS usaran los puertos españoles y no los de Gibraltar para el reabastecimiento y el mantenimiento técnico. Como resultado de las negociaciones, se firmaron acuerdos que permitían a la Unión Soviética tener una base de su flota pesquera en las islas Canarias (Informe sobre la misión del ministerio de la flota marítima en España, 1969, p. 49). No obstante, a pesar de una actitud tan benévola de España hacia la colaboración con Rusia, la política exterior de Madrid no puede contradecir abiertamente a la postura occidental. Por ejemplo, cuando Rusia envió a las costas de Siria una escuadra con portaaviones “Admiral Kuznetsov”, España le negó el acceso a sus puertos (González, 2016).

Todo esto plantea la pregunta de cuál es la raíz de las relaciones especiales entre Rusia y España. Podemos destacar tres motivos principales al respecto.

Primero, las premisas históricas. España y Rusia están geográficamente alejadas entre sí. Por lo tanto, no tienen ni han tenido graves conflictos que hayan influenciado de alguna manera sus relaciones.

Segundo, las razones económicas. Rusia no ha incluido en las listas de productos sancionados el vino y el aceite de oliva que forman una parte importante de las exportaciones de España.

Tercero, aunque los turistas rusos no puedan competir con los visitantes del Reino Unido y Alemania en términos cuantitativos, suelen gastar más por persona que los ingleses y los alemanes. Aquí también se pueden mencionar las inversiones de los rusos en el mercado inmobiliario de

*En los años 60, Gibraltar ha sido uno de los temas que permitieron empezar la reconstrucción de las relaciones entre la URSS y la España franquista*

España. A pesar de que en este momento, dicho aspecto atraviese por un periodo complicado, se puede presumir que Madrid está esperando su recuperación.

Por lo tanto, queda claro que pese al empeoramiento de las relaciones entre Rusia y los países de Occidente tras los acontecimientos del año 2014, Madrid y Moscú mantienen un trato respetuoso y cálido. La caída del intercambio comercial y otros indicadores económicos tuvo que ver principalmente con la crisis económica en la que se sumió Rusia en el periodo de 2014-2016.

La caída de los precios de petróleo y la devaluación del rublo restaron las posibilidades de los rusos en cuanto a los viajes y la adquisición de los bienes en el extranjero. Sin embargo, las instituciones españolas siguen considerando el mercado turístico ruso como prometedor. El carácter singular de las relaciones ruso-españolas se confirma también con la persistente colaboración en el ámbito militar. Los navíos rusos siguen usando los puertos españoles para el reabastecimiento a la hora de transitar de los mares nórdicos al mar Mediterráneo y el mar Negro.

## 5. Conclusión

Por lo tanto, queda claro que las relaciones entre Rusia y España han tenido una buena dinámica desde el comienzo del siglo XXI. Hasta el año 2014, la colaboración entre los dos países iba creciendo al igual que el intercambio comercial, principalmente a costa de las exportaciones del petróleo ruso. Iba en aumento la cantidad de turistas rusos que llegaban a España a descansar. Los ciudadanos de Rusia se convirtieron en importantes actores en el mercado inmobiliario español. Los contactos políticos, asimismo, se producían con regularidad. Las dos naciones compartían la preocupación por ciertos problemas, en primer lugar, el del terrorismo internacional, y trataban de solucionarlos conjuntamente. Asimismo, coincidían en una actitud negativa hacia los movimientos independentistas. Todo ello permitió crear un sólido fundamento que seguiría ayudando a los países a promover sus relaciones después del 2014.

En la segunda mitad de la segunda década del siglo, los indicadores de la colaboración ruso-española se vieron seriamente perjudicados por la crisis. El intercambio comercial se redujo, al igual que la cantidad de turistas rusos en España. A pesar de que una de las causas que lo provocaron fue un empeoramiento general de las relaciones entre los países occidentales y Rusia ocasionado por los acontecimientos en Ucrania en 2014, el componente político no fue decisivo para los contactos ruso-españoles. Un efecto mucho mayor tuvo la crisis causada por la caída de los precios de petróleo. La capacidad adquisitiva de los rusos disminuyó haciendo que tuvieran menos posibilidades para viajar y adquirir bienes inmuebles. A pesar de ello, España espera la recuperación del flujo turístico desde Rusia. Los turistas de Rusia representan un interés para el Gobierno español no por su cantidad sino por gastar considerablemente más que el promedio de los visitantes de otros países. La colaboración militar de España y Rusia ha sido otro rasgo emblemático de las relaciones especiales entre Madrid y Moscú.

Resumiendo lo dicho, se puede destacar que los buenos vínculos económicos junto con un trato amistoso han cimentado los lazos entre los dos países desde el comienzo del siglo XXI, generando mayores expectativas para el futuro, sobre todo, en las esferas que despiertan el mayor interés de España como son el turismo y las inversiones en el mercado inmobiliario español.

*La caída del intercambio comercial y otros indicadores económicos tuvo que ver principalmente con la crisis económica en la que se sumió Rusia en el periodo de 2014-2016*

## Bibliografía

- AVP (Archivo de la política exterior de Rusia). *Informe sobre relaciones bilaterales* (1983), [Informe] F 97. Ser. 56. Exp.4. Caja 28. P. 90
- Charap, S., & Shapiro, J. (2015). Consequences of a New Cold War. *Survival*, 57(2), 37-46. DOI: <https://doi.org/10.1080/00396338.2015.1026058>
- Colás, X. (10 de marzo de 2015). Margallo rechaza más sanciones contra Rusia porque los acuerdos de Minsk se están cumpliendo. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/internacional/2015/03/10/54fec9bbe2704e053e8b457c.html>
- Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España. (2013). *Estadística registral inmobiliaria anuario 2012*. Recuperado de [http://www.registradores.org/wp-content/estadisticas/propiedad/eri/ERI\\_Anuario\\_2013.pdf](http://www.registradores.org/wp-content/estadisticas/propiedad/eri/ERI_Anuario_2013.pdf)
- Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España. (2016). *Estadística registral inmobiliaria anuario 2015*. Recuperado de [http://www.registradores.org/wp-content/estadisticas/propiedad/eri/ERI\\_Anuario\\_2015.pdf](http://www.registradores.org/wp-content/estadisticas/propiedad/eri/ERI_Anuario_2015.pdf)
- DataComex. Comercio exterior español con Rusia 1995-2016. <http://datacomex.comercio.es/CabeceraPersonalizada.aspx>
- Dubinín, Y. (1999). *Embajador! Embajador!: apuntes de un embajador en España*. Moscú: Rosspen.
- La Vanguardia. (2016). España sólo apoyará sanciones contra Rusia si contribuyen al cese «inmediato» de hostilidades en Alepo. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/vida/20161017/411066285264/espana-solo-apoyara-sanciones-contra-rusia-si-contribuyen-al-cese-inmediato-de-hostilidades-en-alepo.html>
- Instituto de Estudios Turísticos. (2012). *Balance del turismo*. Recuperado de <http://estadisticas.tourspain.es/es-ES/estadisticas/analisis-turistico/balantur/anales/Balance%20del%20turismo%20en%20Espa%C3%B1a.%20A%C3%B1o%202012.pdf>
- INE. (2016). *Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR)* <http://www.ine.es/daco/daco42/frontur/frontur1215.pdf>
- Filatov, G. (2017). Economic relations between the USSR and the francoist Spain in the 1960s. *Iberoamerikanske tetradi*, 4(18), 20-26.
- FRONTUR. (2013). *Movimientos turísticos en fronteras*. Recuperado de <http://estadisticas.tourspain.es/WebPartInformes/paginas/rsvisor.aspx?ruta=%2fFrontur%2fEstructura%2fAnual%2fEntradas+de+turistas+seg%u00fan+Pa%u00eds+de+Residencia.+--+Ref.203&par=1&idioma=es-ES&anio=2014>
- Fundación Víctimas del Terrorismo. (2018). Asesinatos ETA desde 1968 a 2010. Recuperado de <http://fundacionvt.org/victimas-de-eta/>
- González, M. (27 de marzo de 2016). Ceuta, 'base' de la flota rusa en el Estrecho. *El País*. Recuperado de [https://politica.elpais.com/politica/2016/03/26/actualidad/1459022294\\_947252.html](https://politica.elpais.com/politica/2016/03/26/actualidad/1459022294_947252.html)
- González, M. (26 de octubre de 2016). España cancela la escala de la flotilla rusa en Ceuta ante las críticas de la OTAN. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2016/10/25/actualidad/1477421097\\_408325.html](https://elpais.com/internacional/2016/10/25/actualidad/1477421097_408325.html)

- Haukkala, H. (2015). From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term. Crisis in EU–Russia Relations. *Journal of European Studies*, 23(1), 25-40.
- Público. (26 de octubre de 2016). La OTAN abronca a España por permitir repostar en Ceuta a una flota de guerra rusa. Recuperado de <http://www.publico.es/internacional/otan-preocupada-escala-buques-espana.html>
- Legvold, R. (2016). *Return to Cold War*. Malden: Polity Press.
- Merrill, J. (27 de mayo de 2016). Spain 'betraying Nato allies' by hosting Russian navy. *The Times*. Retrieved from <https://www.thetimes.co.uk/article/spain-betraying-nato-allies-by-hosting-russian-navy-v5kpktct9>
- Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. (2015). *Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015*. Recuperado de <http://www.minetad.gob.es/turismo/es-ES/PNIT/Documents/Informe%20Final%20del%20PNIT.pdf>
- Otamendi, J. (2015). Efectos del veto ruso en las exportaciones españolas. *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, 3063, 81-100.
- RGANI. (Archivo estatal de la política contemporánea). *Informe sobre la misión del ministerio de la flota marítima en España*. (1969) [Carta]. RGANI, Fondo 5. Ser. 61. Exp. 590. Moscú.
- Rosstat. (2018). El comercio exterior de la Federación de Rusia con los países extranjeros. Recuperado de [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/ftrade/#)
- Sánchez Andrés, A., & Pedro, N. de (2015). Spain and the European Union-Russia conflict: The impact of the sanctions. *Notes internacionales CIDOB*, 108 [https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/notes\\_internacionales/n1\\_108/spain\\_and\\_the\\_european\\_union\\_russia\\_conflict\\_the\\_impact\\_of\\_the\\_sanctions](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_108/spain_and_the_european_union_russia_conflict_the_impact_of_the_sanctions)
- Shubet, A. (1990). *Historia social de España (1800-1990)*. Madrid: Nerea.
- Statistica. (1976). *Comercio exterior de la URSS en el año 1975*. Moscú.
- Sutela, P. (2014). *The Political Economy of Putin's Russia*. London: Routledge.
- Tuzova Y., & Qayum, F. (2016). Global oil glut and sanctions: The impact on Putin's Russia. *Energy Policy*, 90, 140-151. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2015.12.008>
- Yákovlev, P. (2011). Rusia y España: de la asociación estratégica al partenariado para la modernización. *Iberoamérica*, 2, 47-69.
- Yányshev Nésterova, I. (2016). "Sovhispan": una joint venture hispano-soviética. *Anuario de Estudios Atlánticos*, 62, 1-22.



# “CONTRA VIENTO Y MAREA”. LA MEDIACIÓN DEL CONSEIL NATIONAL DU PATRONAT FRANÇAIS EN DEFENSA DE LA ENTRADA DE ESPAÑA EN EL MERCADO COMÚN (1976-1986)

“Against All Odds”. The Mediation of the Conseil  
National du Patronat Français in Defense of the  
Spain’s Entry into the Common Market (1976-1986)

**Guillermo García Crespo**

Centro de Estudios sobre Dictaduras y Democracias (CEDID-UAB)

E-mail: guillermo.garcia.crespo@gmail.com



Autor

Este artículo es una aproximación desde el ámbito historiográfico al estudio de la influencia de los actores no gubernamentales –organizaciones empresariales– en el campo de las relaciones internacionales. De manera particular, aquí se analiza la intervención de la principal organización empresarial de Francia, el Conseil national du patronat français (CNPf), actual MEDEF, en el proceso negociador abierto entre la Comunidad Europea y España para la adhesión de este país a la CEE (1977-1986). La posición favorable del patronato galo a la integración española en un contexto hostil a esta estrategia ofrece una visión alternativa de la política francesa en relación con España en el marco de la segunda ampliación comunitaria.



Resumen

Organizaciones empresariales; grupos de presión; CNPF; Unión Europea; relaciones hispano-francesas.

*Employer’s organizations; pressure groups; CNPF; European Union; French-Spanish relations.*



Key words

Recibido: 07-06-2018. Aceptado: 10-07-2018



Fechas

*This article seeks to analyse the intervention of the most influential business organization of France, the Conseil national du patronat français (CNPF), current MEDEF, during the negotiations for the accession of Spain into the EEC (1977-1986). The following pages are an approximation from the historiographic perspective to the participation and influence of non-governmental actors –employers organizations– in the field of International Relations. The favourable opinion of the CNPF on Spain’s application for accession offers an alternative perspective of France’s policy toward Spain in the context of the second Community enlargement.*



## 1. Marco teórico

Este artículo examina las relaciones hispano-francesas a partir del análisis de la intervención de la principal organización patronal gala, el CNPF (hoy MEDEF), en el marco de las negociaciones de adhesión de España a la Comunidad Europea (1976-1986). El enfoque de este estudio de caso adopta la metodología de la historia política y social en lo relativo a la figura del empresario y las organizaciones profesionales encargadas de la defensa de sus intereses. Uno de los fenómenos que ha concitado mayor atención por parte de los científicos sociales es el de los vínculos establecidos entre el mundo de los negocios y la esfera política, una imbricación entre élites que nos remite a una cartografía del poder cuyas isóneas trazaban la red de relaciones entre la acción pública y la privada<sup>1</sup>. A efectos de nuestro trabajo, la experiencia muestra que las asociaciones patronales recurren, en defensa de sus intereses, a la intervención en un triple nivel ejecutivo: Gobiernos nacionales, extranjeros y autoridades comunitarias, gestiones que presentan cierto grado de especificidad<sup>2</sup>.

La aproximación a esta compleja realidad plantea la necesidad de apreciar que, tratándose de actores colectivos constituidos para la defensa de intereses socioeconómicos, el análisis de su actuación no puede desatender el del contexto económico y productivo en el que se produce, circunstancia que por sí misma obliga al investigador a no “establecer una separación entre aspectos económicos y políticos de la acción de los empresarios” (Pro, 1997, p. 297). Del mismo modo, es pertinente observar que los vínculos entre el mundo político y económico no siempre muestran una direccionalidad clara, es decir, la captura de reguladores y centros de decisión política por parte de la oligarquía económica y financiera; en ocasiones, se trata de una relación bidireccional o, como han señalado algunos autores, de una “instrumentación

---

1 En las últimas décadas, se ha producido un auge de los estudios dedicados al análisis de redes, principalmente desde el campo de la ciencia política. Desde diversos enfoques, se describen las interacciones entre los actores que influyen en el proceso político a partir de la búsqueda de patrones y vínculos estables entre ellos. Una síntesis de las diferentes teorías en Klijn (1998). Dos buenos ejemplos de estudio de las redes de Gobierno empresarial en España en Baena del Alcázar (1999) y Santos (2013).

2 Las modalidades de intervención en Meynaud y Sidjanski (1968, pp. 147-169).

recíproca” (Cabrera y Rey, 2002, p. 13)<sup>3</sup>. La intervención de las organizaciones patronales en el marco de nuestro estudio mostraría ejemplos de uno y otro signo.

Este trabajo también está en deuda con las aportaciones realizadas desde el campo de la sociología y la ciencia política al estudio de las relaciones “Estado-sociedad” y la intervención de los grupos de interés en la formación de política<sup>4</sup>. A lo largo de las siguientes páginas, organizaciones como el CNPF o su homóloga española, la CEOE<sup>5</sup>, serán caracterizadas como “grupos de presión”, siguiendo para ello la definición clásica de Jean Meynaud (1960, p. 10), quien, asumiendo cierta falta de homogeneidad de la categoría, describía este tipo de organizaciones como entes que buscaban influir sobre la esfera gubernamental, los partidos políticos y la opinión pública en defensa de unos intereses específicos. Su desarrollo es inseparable de la propia expansión jurisdiccional del Estado moderno en el dominio socioeconómico, pero su esfera de influencia se extiende a otros ámbitos decisorios, como la política exterior, aspecto que ha sido menos estudiado<sup>6</sup>.

En todo caso, nos encontramos ante organizaciones profesionales que movilizan recursos, como precisa M. Tuñón de Lara (1967, p. 17), pero que “no aspiran a la conquista y ejercicio del Poder [sic] sino a actuar sobre él desde fuera”<sup>7</sup>. De este modo, los grupos de presión no asumen ninguna responsabilidad en tareas de gobierno, si bien aspiran a que su intervención sea interpretada como un reflejo de las preocupaciones de la sociedad en la que operan, siendo la política europea, como veremos, un ámbito privilegiado de dicha estrategia. En último término, este modelo plantea interrogantes éticos acerca de la función del empresario en las sociedades democráticas e, incluso, sobre la compatibilidad entre la racionalidad capitalista (maximización del beneficio) y la noción del interés colectivo, principio este último muy cuestionado por varias corrientes del pensamiento económico en el siglo XX<sup>8</sup>.

*El desarrollo de “grupos de presión” es inseparable de la propia expansión jurisdiccional del Estado moderno en el dominio socioeconómico*

3 Ciertamente es que estos investigadores, auténticos referentes en los estudios empresariales, han optado por considerar más plausible, en relación con la influencia en la España contemporánea de las élites, la subordinación de los intereses económicos a los del Estado y la clase política. También J. J. Linz (1998, p. 71) apuntaba al poco éxito que había tenido en España la “institucionalización de los intereses”, subrayando la precedencia de la política sobre los intereses económicos y sociales. Por otra parte, S. Juliá (1997, p. 287) nos previene contra los análisis “reduccionistas” de la “historia de combate” cuando se abordan las relaciones entre patronos y políticos. No obstante, conviene tener en cuenta aquello que señaló Juan Pro (1997, pp. 294-295) al compás de la renovación de la historiografía española en los años ochenta (los nuevos estudios sobre las organizaciones patronales son fruto de la ampliación de los objetos de estudio), al advertir que en toda esta “revolución” había una reacción contra la influencia en generaciones pasadas de la historiografía marxista y la Escuela de *Annales*, llegando en ocasiones a un verdadero “ensañamiento” contra las teorías del socialismo científico.

4 La producción científica en este campo es amplia y sus orígenes pueden remontarse a la era de la Ilustración y la idea de las sociedades pluralistas (Locke). Más tarde, en el siglo XIX, James Madison y Tocqueville fueron los primeros autores en identificar y estudiar la influencia de los grupos de interés. La teorización definitiva se produjo en el siglo XX con las aportaciones de la ciencia política estadounidense (Bentley, Truman, Dahl...). La década de 1980 vio un renovado interés en este ámbito a partir de las metodologías aportadas por los teóricos del nuevo “corporatismo”, siendo Philippe C. Schmitter uno de sus representantes más genuinos. Una síntesis de las diferentes teorías en el estudio de los grupos de interés en Medina (2009). Los grupos de interés en España en Molins, Muñoz y Medina (2016).

5 Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

6 Un ejemplo reciente en el estudio de la influencia de los actores no gubernamentales, no estrictamente económicos, en La Porte (2016).

7 A efectos de la claridad expositiva he optado por no establecer diferencias en el uso de las expresiones “grupo de interés”, “grupo de presión” y “lobby” al referirme a las organizaciones empresariales, aun siendo consciente de las diferencias que algunos autores observan en estas categorías.

8 Fue la Escuela Austriaca la encargada de realizar una crítica metódica de la idea del bien común, liberándose de este modo de los últimos vestigios de compromiso social presentes en representantes del liberalismo clásico, como J. Stuart Mill. Ilustrativo de este posicionamiento crítico es el capítulo XXXV, “The welfare principle versus the market principle”, de la célebre obra de L. von Mises *The Human Action* (1949). Alusiones al tema pueden encontrarse en las obras de Hayek, Schumpeter y, desde la Escuela de Chicago, M. Friedman; también desde la esfera del Objetivismo de Ayn Rand. Es remarcable que estos autores estuvieran muy presentes en el pensamiento de la nueva generación de dirigentes empresariales que emerge en España en los años setenta y ochenta.

No es mi intención abordar en este breve artículo un análisis conceptual de las dinámicas corporativas, propósito para el que ya existen aportaciones relevantes dentro de las disciplinas citadas. No obstante, hay elementos del análisis neocorporativista incorporados a este trabajo, como el relativo a los mecanismos internos de las organizaciones que configuran el sistema de intermediación de intereses. En concreto, me refiero a la participación de las bases (léase aquí federaciones sectoriales y territoriales) y la integración de sus demandas en el diseño de una acción concertada, así como la aparición de disensiones internas y el control que ejercen los dirigentes sobre los miembros asociados. También la forma en que estos organismos pugnan por ejercer un monopolio de la representatividad profesional en temas como la concertación social o el diálogo con la Administración. Dentro de los sistemas pluralistas característicos de las democracias liberales, corresponde a los Gobiernos asumir el arbitraje de los intereses en conflicto dentro de un modelo que normaliza la competencia entre los grupos. La interpretación de la política comunitaria de los Ejecutivos español y francés tuvo en cuenta la asimilación de los intereses de los sectores económicos afectados por la integración de España, aspecto que plantea nuevos interrogantes acerca de la autonomía en la toma de decisiones de los poderes públicos y el eventual sacrificio de determinadas industrias en función de la mayor capacidad de influencia de algunos sectores y grandes fabricantes.

Por último, el análisis de las relaciones empresariales hispanofrancesas no puede desatender las dinámicas de la clase capitalista y la existencia de un lenguaje y unos valores compartidos, realidad que se superpone a la defensa de los intereses “nacionales” (protección del mercado interior frente a los competidores extranjeros). A modo de ejemplo, sería interesante profundizar en los mecanismos de coordinación conjunta –CNPF/CEOE– que se establecieron en un entorno donde los principios del libre mercado se veían amenazados por el ascenso en ambos países de los partidos socialistas y marxistas. También en la necesidad de articular una respuesta común a la caída global de la productividad mientras se operaba el tránsito hacia un nuevo modelo de acumulación capitalista postkeynesiano.

*Todavía hoy,  
Francia continúa  
siendo un  
socio político y  
comercial clave  
para España y el  
principal cliente  
para los productos  
peninsulares*

## 2. Las relaciones hispanofrancesas en el marco comunitario

La proximidad geográfica y unos lazos comerciales y culturales cimentados en una larga vinculación histórica explican que las relaciones con Francia sean tradicionalmente uno de los ejes prioritarios sobre los que bascula la acción exterior española. Todavía hoy, Francia continúa siendo un socio político y comercial clave para España y el principal cliente para los productos peninsulares.

No obstante, la vecindad no siempre se ha traducido en unas relaciones amistosas a ambos lados de la cordillera pirenaica. Los años transcurridos desde el final de la dictadura del general Franco hasta el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (actual UE), oficializado el 1 de enero de 1986, corresponden a una etapa de deterioro del marco bilateral, en la que resurgen con fuerza viejos tópicos y estereotipos no superados.

Pese a la existencia de un marco favorable de cooperación económica, tecnológica y militar afianzado en el segundo franquismo (1959-1975), la actitud de París en tres frentes del máximo interés para España como fueron el conflicto vasco, la descolonización del Sáhara y el marco negociador abierto con la CEE-9 implicará el final de esta etapa de cordialidad y el inicio de

una serie de desencuentros entre los dos países. Este distanciamiento tuvo lugar con el telón de fondo del proceso de transición a la democracia en España y la evolución de la política interna de la V República, sacudida por la victoria en 1981 del líder socialista F. Mitterrand que clausuraba más de dos décadas de Gobiernos conservadores.

La solicitud de adhesión a la CEE cursada en julio de 1977 por el Gobierno Suárez marcará el inicio de una nueva fase en las relaciones bilaterales. La petición española, junto con las candidaturas de Grecia y Portugal, constituyen el marco negociador de la segunda ampliación del Mercado Común, iniciado en junio de 1975 con la solicitud del Gobierno griego de Constantinos Karamanlís. En marzo de 1977 será el Ejecutivo socialista de Mario Soares el que solicite oficialmente el ingreso de Portugal en la CEE.

A pesar de que tanto en Washington como en las principales cancillerías de Europa occidental se reconocía que la entrada de estos países, protagonistas de la “tercera ola” democratizadora (Huntington, 1991) produciría efectos positivos para la consolidación de regímenes democráticos bajo la *olive growing line*, sus características sociales y económicas hacían prever un incremento de las tensiones agrofinancieras en el seno de la Comunidad, una dinámica que se arrastraba desde la primera ampliación en 1973 (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca).

Un examen de las principales magnitudes socioeconómicas de los candidatos de esta segunda ampliación muestra una mayor heterogeneidad respecto de los países miembros (situación más atenuada en el primer *élargissement*), lo que en la práctica obligaría a un esfuerzo de adaptación mutuo y un cambio sustantivo en los mecanismos de cohesión interna<sup>9</sup>. La fase recesiva en la que habían entrado la mayor parte de las economías industrializadas tras la crisis energética de 1973-74, así como la reaparición de reflejos proteccionistas en el comercio internacional, no hacían sino presagiar una disminución de la “generosidad” de los Nueve. Además, la Comunidad se hallaba inmersa en un periodo de reflexión o *approfondissement* de las políticas comunes –la Unión Europea– y la mejora del sistema institucional. Estas consideraciones fueron recogidas en el Informe Tindemans (1975), donde se señalaba la integración monetaria y económica como pasos intermedios hacia el horizonte de la unión política. El carácter avanzado, incluso radical, de algunas de las propuestas del primer ministro belga impidió su aceptación por los Gobiernos, reacios a avanzar en el camino federalista.

Todos estos aspectos aparecen reflejados en los estudios sobre la ampliación realizados por las principales organizaciones patronales del área comunitaria. De su lectura se desprende una visión poco optimista, en línea con los argumentos expuestos por buena parte de los Gobiernos y los parlamentos de los Nueve, pero existía la sospecha de que una respuesta positiva a las solicitudes de adhesión que, a pesar de los interrogantes, se daba por descontada, estuviese dictada por consideraciones políticas, sin atender a los intereses de los sectores económicos. Así, la CBI<sup>10</sup> aceptaba, en términos similares a lo expresado por el Foreign Office, el carácter estratégico del área mediterránea para la CEE en términos de política y seguridad, pero no escondía que la ampliación abriría grandes interrogantes para la industria británica<sup>11</sup>. Aunque se admitía el potencial de crecimiento y una mejora de las oportunidades de inversión en los nuevos mer-

*La solicitud de adhesión a la CEE cursada en julio de 1977 por el Gobierno Suárez marcará el inicio de una nueva fase en las relaciones bilaterales*

9 Un análisis comparado en Payno y Sampedro (1982).

10 Confederation of British Industry.

11 En Bruselas no se excluía la posibilidad de que, en interés de la OTAN y, en particular, del fortalecimiento de su flanco sur, los Estados Unidos usaran su influencia para acelerar el proceso de ampliación.

cados, los tres demandarían sustanciales recursos de la CEE, hasta el punto de que la carga podría sobrepasar con creces la de las regiones con menores ingresos (sur de Italia o Irlanda)<sup>12</sup>.

Esta transferencia de recursos desde los miembros más desarrollados colocaría en situación de riesgo la convergencia económica y monetaria de la CEE, sin olvidar, su posible interferencia en las relaciones comerciales con los socios extracomunitarios (Europa del Este, Magreb, América Latina). Dentro de la patronal europea UNICE<sup>13</sup> existía el convencimiento de que la Comunidad contribuiría con fondos propios al desarrollo de los países candidatos, pero alertaba de la débil situación de las finanzas comunitarias que obligaría a un esfuerzo colectivo para aumentar las disponibilidades financieras de Bruselas<sup>14</sup>. En línea con la visión británica, los empresarios belgas de la FEB<sup>15</sup> recomendaban una modificación de las normas que regían el proceso decisorio del Consejo Europeo con anterioridad a la entrada de España: «L'unanimité, déjà difficile à réaliser à Neuf le sera encore davantage lorsqu'on s'élargira vers le Sud d'autant plus que les nouveaux membres candidats présentent à la fois des traditions politiques et des situations économiques fort différentes de celles des anciens membres»<sup>16</sup>.

La solución pasaba, a juicio de UNICE, por acelerar *le plus tôt possible* el ritmo de adaptación de los futuros socios, proceso que consistiría en el reequilibrio de las situaciones arancelarias y fiscales –incluida la adopción del IVA–, y la renuncia a las prácticas proteccionistas (sobretasas, contingentes, licencias, etc.). Este procedimiento de convergencia era contemplado con anterioridad a la entrada en el Mercado Común, no siendo descartable que esta se produjese de manera escalonada en función de los ajustes realizados<sup>17</sup>. No se puede obviar que las medidas propuestas por los industriales europeos difícilmente serían aceptadas por sus homólogos españoles. Para estos, la reciprocidad fiscal y aduanera solo podía establecerse al final de un extenso periodo de adaptación posterior al ingreso, esperando en el interludio la ayuda financiera comunitaria para acometer un amplio programa de reconversión industrial. La salvaguardia de la producción nacional y el proteccionismo del mercado interior se combinaban en el discurso de la CEOE con las exigencias de desregulación y flexibilidad de sus dirigentes, en lo que podría calificarse como una peculiar fórmula de “liberalismo entre aranceles”.

Las primeras reacciones en Bruselas y en las capitales europeas a la solicitud española fueron esperanzadoras. No obstante, el paso dado por España no resolvía los asuntos pendientes con la Comunidad, en especial, la adaptación del acuerdo preferencial que regulaba desde 1970 las operaciones comerciales España-CEE. La ampliación a Nueve había dejado obsoletos los términos del acuerdo, mientras que el buen comportamiento de las exportaciones industriales españolas desde ese año se traducían en una mejora inesperada de su déficit comercial con la CEE, circunstancia que preocupaba especialmente en Francia, el país más perjudicado por el cambio de signo de la balanza bilateral.

*Las primeras reacciones en Bruselas y en las capitales europeas a la solicitud española fueron esperanzadoras*

12 CBI: “CBI views on enlargement of the EEC”, junio de 1977. Archives nationales du monde du travail (ANMT), fondo CNPF, 2000-021, dossier 14.

13 Union des Industries de la Communauté Européenne (hoy Business Europe).

14 UNICE: “Élargissement de la Communauté: prise de position”, 16/2/78. ANMT, CNPF, 2000-021, dossier 24.

15 Fédération des entreprises de Belgique.

16 FEB: “Résultats de l'enquête FEB ‘Relations entre la Communauté Européenne et l'Espagne’”, ANMT, CNPF, 2000-021, dossier 14.

17 UNICE: “Élargissement de la Communauté: prise de position...” cit.

Bruselas admitió a trámite la solicitud de adhesión en el Consejo Europeo celebrado en septiembre de 1977. Sin embargo, el jefe de la misión española en la capital comunitaria, Raimundo Bassols, advertía al ministro Oreja de “que algo anómalo ocurría en Francia”. Las noticias manejadas por la delegación daban cuenta de un último intento infructuoso de la diplomacia francesa en el Consejo para que se incluyese una declaración en la “que se pretendía subordinar el proceso de adhesión española a las reformas institucionales y de política agrícola”, cambios que algunos Estados miembros (Francia e Italia) deseaban ver ejecutados antes de dar luz verde al *élargissement* (Bassols, 1995, p. 200).

Pronto se comprendió que el éxito de la solicitud pasaba por “aliviar en la medida de lo posible los temores de la parte contraria”, lo que en la práctica significaba despejar las dudas de los sectores económicos de los Nueve más perjudicados por el ingreso de España. En este capítulo, Francia aparecía como el principal *target* de la estrategia de apaciguamiento. Los planes diseñados desde el nuevo Ministerio para las Relaciones con las CE, creado en febrero de 1978, contemplaban un extenso programa de acciones en el país vecino. Sin embargo, las circunstancias por las que atravesaba el más influyente de los Estados miembros no hacían presagiar un éxito inmediato.

Tanto la prensa de aquel periodo como la mayoría de actores que intervinieron en las negociaciones han coincidido en señalar a Francia como un factor clave del diálogo hispano-comunitario. También, y es justo admitirlo, la apreciación en España de la postura francesa se ha visto influida posteriormente por la documentación diplomática del periodo, donde abundan los comentarios negativos en contra de la *République*. Hasta cierto punto es comprensible que, en el fragor de unas negociaciones durísimas y con gran desgaste, los informes de la misión española en Bruselas no ahorraran en reproches contra el francés, cuyo veto, en última instancia, vendría a explicar el retraso que sufrió el expediente de entrada de España en la CEE. La historiografía posterior, con un manejo cuidadoso de las fuentes diplomáticas y la ventaja en el análisis que otorga la distancia temporal sobre los hechos, ha permitido matizar esta visión y comprender mejor los factores que explican la estrategia francesa frente a la segunda ampliación comunitaria y, en particular, respecto de la candidatura de España<sup>18</sup>.

Esta realidad, empero, no debería impedirnos reconocer que Francia desarrolló durante la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing (entre 1974 y 1981) una política restrictiva ante la adhesión de España, parcialmente continuada por Mitterrand, pese a que existían razones para ver la ampliación hacia el Mediterráneo como una oportunidad para desplazar el centro de gravedad de Europa, situado más al norte de lo que deseaban los estrategas del Quai d'Orsay. Tampoco que este país se convirtió en el principal escollo para España en el Consejo Europeo, aun en defensa de unas posiciones que pueden considerarse legítimas y sin que la postura de bloqueo fuera exclusivamente francesa<sup>19</sup>.

*Tanto la prensa de aquel periodo como la mayoría de actores que intervinieron en las negociaciones han coincidido en señalar a Francia como un factor clave del diálogo hispano-comunitario*

18 Sobre la postura francesa ante la adhesión, v. Trouvé (2008), Núñez (2013), Sánchez (2016), Letamendia (1978), Lafuente (2015), Busturia (1994), Crespo MacLennan (2004), Bassols (1995), Alonso (1985), García Crespo (2015). También los libros de memorias de los ministros de AAEE y Relaciones con las CE del periodo, M. Oreja (2011), F. Morán (1990) y L. Calvo-Sotelo (1990). El proceso de integración española en la CEE desde la óptica de partidos e interlocutores sociales en López Gómez (2016). Las relaciones exteriores de España en estos años en Pereira (2003), Powell y Jiménez (2007), Martín y Ortiz (2010). Sobre la construcción europea, destaco la reciente aparición del libro de Moreno Juste y Núñez (2017).

19 Coincido con algunos autores, como Vanessa Núñez, que recalcan que la actitud obstruccionista francesa ni fue aislada entre los socios de la CEE, ni puede separarse de su instrumentalización por parte del Gobierno y los medios de comunicación españoles (Núñez, 2013, pp. 361-362).

### 3. La mediación del CNPF

El mejor conocimiento del proceso negociador y de las relaciones bilaterales también ha permitido una aproximación con mayores matices a la postura adoptada por Francia en relación con los intereses españoles. Estos, a pesar de los problemas que enrarecían el clima transpirenaico, iban a contar en la hora decisiva con un influyente adalid en este país: la todopoderosa CNPF encabezaría una corriente de opinión favorable al ingreso de España en la Comunidad como miembro de pleno derecho. Como veremos a continuación, no se trató de un gesto altruista ni desinteresado, detrás de esta decisión había una lógica consistente.

El patronato francés ha mantenido desde su creación en 1946 un contacto continuo y, por momentos, influyente sobre el mundo empresarial español. El asociacionismo patronal en España mostraba desde el final de la Guerra Civil un acusado repliegue en cuanto a su presencia en la vida económica del país, debido en buena medida a la debilidad de su articulación en el engranaje corporativista del nuevo Estado y al monopolio de la representatividad que ejerció la OSE<sup>20</sup>. La experiencia de la organización francesa constituía un buen punto de partida para la reactivación del movimiento empresarial en España; así, la creación en 1964 del Consejo Nacional de Empresarios como organización cúpula dentro los sindicatos verticales guarda semejanzas con la propia estructura del CNPF.

En ocasiones, la labor del CNPF no obtuvo el beneplácito de las autoridades francesas, como sucedió con la resistencia de una parte de la clase política y de las fuerzas sociales de la IV República, para establecer relaciones con la dictadura de Franco, dada su evidente filiación fascista. Sin embargo, la consolidación del Régimen del 18 de julio y la formación de Gobiernos conservadores en Francia (Pinay) favorecerán una normalización de las relaciones entre ambos países, etapa que se afianza con la progresiva reinserción de España en la esfera internacional y la vuelta del general De Gaulle al Elíseo en 1958. La presencia en Madrid de un francófilo como Castiella al frente de los asuntos diplomáticos (1957-1969) permitirá avanzar en temas de interés mutuo, como la descolonización del norte de África y la primera tentativa española de integración en la CEE (1962)<sup>21</sup>. Esta cooperación se prolongará al terreno económico, con un claro protagonismo del capital y la tecnología francesa en el esfuerzo desarrollista del Régimen.

Las buenas relaciones del CNPF con los actores políticos y económicos del franquismo se debieron en gran medida a la mediación personal del primer presidente del patronato, George Villiers, dispuesto a impulsar cualquier iniciativa que generase una corriente de opinión favorable a España, sin por ello interferir en sus asuntos internos. A modo de ejemplo, es conocida su intervención para la concesión en 1952 de un crédito de 15.000 millones de francos destinado a financiar la compra de bienes de equipo franceses por empresas españolas<sup>22</sup>. Villiers formaba parte de una nueva generación de dirigentes comprometida con la abolición de las barreras al comercio exterior y con la internacionalización de la empresa francesa. El presidente del CNPF, que encarnaba los valores de la libre empresa, también era un destacado anticomunista

*El patronato francés ha mantenido desde su creación en 1946 un contacto continuo y, por momentos, influyente sobre el mundo empresarial español*

20 Organización Sindical Española.

21 V. Fleites (2009).

22 "Note pour Monsieur le président Huvelin", 3/9/68. ANMT, CNPF, 98 AS.

(como el propio Pinay), característica que puede explicar su tolerancia hacia la dictadura en el contexto de la Guerra Fría<sup>23</sup>.

El marco económico hispanofrancés se verá modificado a partir de la firma en 1970 del citado acuerdo preferencial entre España y la CEE. El tránsito desde los estrechos cauces del bilateralismo al intercambio comercial dentro del marco aduanero comunitario motivará una mayor vigilancia francesa hacia su frontera meridional y al manejo discrecional de los términos del acuerdo por parte de los empresarios españoles. No en vano, Francia era el tercer proveedor de España y su tercer cliente mundial cuando se firmó el protocolo. Contando con el beneplácito de los empresarios de ambos países, Francia y España libraron en los años posteriores una verdadera escalada de medidas contrarias a los acuerdos en vigor, con interrupción de licencias de importación desde la península o retrasos en la apertura de la frontera francesa, incluyendo las conocidas imágenes de la destrucción de frutas y verduras españolas destinadas a los mercados comunitarios.

La intercesión del CNPF a favor del ingreso de España en el Mercado Común se va a producir, por tanto, en un clima político y económico muy diferente del que presidió las iniciativas del patronato francés años atrás. La estrategia del patronato industrial no pasó desapercibida en los medios políticos, como muestra la siguiente información del órgano oficial del PCF, *L'Humanité*: "Hormis le CNPF, qui n'y voit que des avantages, les organisations professionnelles de l'agriculture reconnaissent que cet élargissement de la CEE à l'Espagne, à la Grèce et au Portugal va entraîner l'entrée massive dans notre pays de nombreuses productions agricoles et industrielles concurrentes..."<sup>24</sup>.

Es notorio que, más allá de la influencia sobre Gobiernos y opinión pública de los sectores agrícolas del *Midi*, el «antiespañolismo» cotizó al alza entre un electorado preocupado por la ausencia de efectividad de los sucesivos planes de los inquilinos del Palacio de Matignon, J. Chirac y R. Barre, para superar la crisis. Giscardianos, gaullistas, socialistas o comunistas no dudaron en explotar el miedo a la competencia española en sus actos de campaña, en especial cuando se trataba de cosechar votos en los departamentos del *Sud-Ouest*. Esta coincidencia no debe ocultar la existencia de diferentes visiones frente a la ampliación en el seno de los partidos. Así, el ala más conservadora del RPR de Chirac, profundamente antimarxista, pudo ver con buenos ojos el anclaje a Europa de tres países con Gobiernos de centro-derecha (Karamanlís en Grecia, Suárez en España y, eventualmente, algunos gabinetes en Portugal) como una barrera de contención contra una deriva socialista (la Revolución del 25 de Abril en este último país sería el ejemplo a evitar), idea que contaría, desde la lógica del capital, con el apoyo de los medios empresariales. Por su parte, el presidente Giscard, interesado en ejercer cierto patrocinio sobre el proceso democratizador en España (Martín y Ortíz, 2010, p. 48), observó que la ampliación hacia el Sur, en lo que tenía de fractura de la homogeneidad del proyecto comunitario, abriría el camino a una Europa formada por un "núcleo duro" francoalemán –con el permiso del Reino Unido–, donde Francia reforzaría su estatus en los mecanismos de decisión frente a una Comisión debilitada.

*La intercesión del CNPF a favor del ingreso de España en el Mercado Común se va a producir en un clima político y económico muy diferente del que presidió las iniciativas del patronato francés años atrás*

23 Para una aproximación a la presencia del CNPF y la industria francesa en la España franquista son de obligada consulta los trabajos de Esther M. Sánchez (2004, 2006, 2008).

24 *L'Humanité*, 30/7/77.

Más allá de los cálculos electorales, el final de la etapa de expansión capitalista iniciada en la posguerra iba a traducirse en este país, a partir de 1973, en un aumento de los índices de desempleo, de la inflación (que llegó por momentos a ser la más elevada de los países miembros), en el deterioro de su balanza comercial y en la debilidad del franco. Cierta desánimo parecía haberse instalado en la sociedad gala, que desde los acontecimientos del *Mai 68* parecía despertar del letargo de estabilidad institucional y consenso social logrado por el gaullismo. La peligrosa combinación entre un crecimiento a la baja, seguido del aumento del déficit comercial y los precios, abría la senda a una política económica de ajuste –Plan Barre– que renunciaba al objetivo del pleno empleo y escenificaba, con el apoyo entusiasta del patronato, un retorno de los postulados del libre mercado y el rigor presupuestario<sup>25</sup>. En un contexto de baja popularidad, la política francesa amplificó con éxito los temores que suscitaba la entrada de España en el Mercado Común, a pesar de que su incidencia se limitaba a sectores muy concretos.

Esta última circunstancia no impide reconocer la preocupación que suscitó en los medios económicos, pero también en la opinión pública francesa, la evolución negativa que presentaba la balanza comercial con España. El saldo de los intercambios bilaterales mostraba un claro deterioro del lado francés, una situación infrecuente en el historial de las relaciones económicas entre ambos países. La estructura tradicional de este comercio, basado en las ventas francesas de productos industriales y las compras de productos agrícolas desde la península, se estaba desnivelando. El ejercicio de 1977 presentaría, a diferencia de los últimos años, un saldo positivo para España: ventas por un importe de 123.639 millones de pesetas frente a 113.094 millones en compras, con una tasa de cobertura del 109%<sup>26</sup>. Las cifras manejadas por el CNPF eran suficientemente elocuentes de un cambio de tendencia que podía comportar “la disparition inévitable, à plus ou moins long terme, d’un certain nombre d’industries française”: el primer semestre de 1976 mostraba un avance del 35% de las importaciones de productos metálicos españoles frente a un 7% de exportación francesa, de un 43% en maquinas-herramientas contra un 32% de la exportación, de un 62% frente a un 1% en cuanto al material eléctrico<sup>27</sup>. Esta inversión de los flujos se vería favorecida por sendas devaluaciones de la peseta (del 10% en febrero de 1976 y del 24,87% en julio de 1977), sin olvidar que una parte significativa del superávit español se debía a las ventas de las firmas francesas del sector de la automoción.

Por otra parte, sería inexacto reducir a la competencia española los temores de la industria francesa: informes internos del CNPF<sup>28</sup> admitían una creciente preocupación ante la penetración global de productos extranjeros y sus efectos en términos de destrucción de empresas y puestos de trabajo, por más que su presidente F. Ceyrac rechazase solemnemente “les fausses sécurités du protectionnisme”<sup>29</sup>. Esta visión derrotista, alimentada por un sector del patronato y que sintonizaba mal con los aires liberalizadores de Barre, allanaría el camino para el que iba a ser el caballo de batalla del CNPF en los siguientes años: la lucha por la competitividad, una “peligrosa obsesión”, como fue descrita por Paul Krugman (1994), y elemento nuclear de la retórica

*El saldo de los intercambios bilaterales mostraba un claro deterioro del lado francés, una situación infrecuente en el historial de las relaciones económicas entre ambos países*

25 Una interpretación en clave neoliberal de los planes de Giscard y Barre en Foucault (2007, pp. 227-229 y 247).

26 En 1968 la tasa de cobertura apenas sobrepasaba el 50%.

27 CNPF: Note sur les relations entre la Communauté et l’Espagne, enero de 1977. ANMT, CNPF, 98 AS, caja 608. La situación empeoraba si se comparaban estos datos con el saldo negativo que aún presentaban las transacciones comerciales de España con la CEE-9: las importaciones comunitarias superaban ese año los 5.500 millones de dólares, mientras que las ventas españolas eran de 3.800 millones (Busturia, 1994, p. 138).

28 CNPF: “Note sur le pénétration des produits étrangers en France”, 15/6/77. ANMT, CNPF, 2000-021, dossier 012.

29 *Le Monde*, 18/1/78.

de la nueva patronal española. En esta línea, Ceyrac, sirviéndose de un lenguaje belicista, subrayará la situación de “guerra económica” en la que se hallaba inmerso el país y la importancia estratégica que concedía al aumento de la competitividad: “Une guerre dont l’enjeu est leur emploi et leur niveau de vie, et dont l’issue repose sur la compétitivité et le dynamisme de leurs entreprises. Cela exclut toute solution fondée sur le rêve, l’illusion ou, pire, le mensonge. [...] Nous avons la conviction que ce langage de vérité et de bon sens est compris des Français. Nous avons confiance dans l’avenir de notre pays”<sup>30</sup>.

La toma de posición favorable del CNPF al ingreso de España en la CEE, impregnada de este alarmismo, se basó en dos principios básicos. En primer lugar, el desarme arancelario y la eliminación de los contingentes a la importación que debería afrontar España como país miembro permitiría a las empresas francesas recuperar el terreno perdido en el mercado peninsular. En segundo término, la adhesión implicaría el final de las distorsiones del Acuerdo de 1970, incluido el mantenimiento del *statu quo* de España con los tres países de la primera ampliación<sup>31</sup>, mientras que la armonización fiscal y laboral a la legislación de la CEE y la supresión de las ayudas encubiertas a la exportación obligarían a la empresa española a competir en igualdad de condiciones. Existían, como vimos al hablar del análisis de otras organizaciones patronales europeas, aspectos negativos vinculados a la entrada de España y a la propia ampliación de la Comunidad, pero estos ocuparon un lugar secundario en las proyecciones del CNPF.

El patronato va a consultar de forma periódica a sus organizaciones sectoriales sobre la evolución del comercio exterior con España. Estas encuestas tenían como propósito trasladar a la Administración francesa y a la Comisión Europea las exigencias de la industria francesa de cara al reexamen del acuerdo preferencial y a una eventual apertura de negociaciones de adhesión. La información recogida también se enviaba puntualmente a la Secretaría General de UNICE, desde donde se difundía al resto de organizaciones empresariales.

Si tomamos como referencia las encuestas del periodo 1975-1979 observaremos cómo las quejas contra el régimen comercial bilateral eran generalizadas y con pocas expectativas de resolución. Actividades como la industria mecánica, la construcción eléctrica, la siderurgia o el textil aparecían como las más perjudicadas por las prácticas proteccionistas de la Administración y las empresas españolas. Las protestas se centraban en la persistencia de contingentes y de derechos de aduana elevados en España, en los retrasos intencionados para la concesión de licencias de importación, y en la entrada en el mercado francés de los productos peninsulares con precios anormalmente bajos, en torno a un 30 o un 40% inferiores, competencia que los empresarios franceses achacaban, en función del sector, a los derechos de aduana reducidos de la CEE (“politique de philantropie”, como fue descrita por la USTEL<sup>32</sup>), los bajos salarios de los trabajadores españoles, las prácticas de *dumping*, las ayudas a la exportación o el comercio de Estado:

*Actividades como la industria mecánica, la construcción eléctrica, la siderurgia o el textil aparecían como las más perjudicadas por las prácticas proteccionistas de la Administración y las empresas españolas*

30 *Le Monde*, 373/78.

31 El CNPF va a mostrarse especialmente crítico con la Comisión Europea, a la que acusaba de perpetuar las ventajas para España del régimen actual. De no procederse al reequilibrio de estas, el patronato sugería la denuncia del Acuerdo. CNPF: “Note sur les relations entre la Communauté et l’Espagne”, marzo de 1977. ANMT, CNPF, 98 AS, caja 608.

32 Union syndicale du tréfilage, étirage et profilage de l’acier.

L'accord CEE/Espagne de 1970 a conduit à un déséquilibre fondamental des concessions consenties de part et d'autre et à de graves disparités des droits de douane entre la CEE et l'Espagne<sup>33</sup>.

La faiblesse des exportations de tubes français dans les catégories fabriquées par les tubistes espagnols montre l'efficacité de cette protection [de la Administración española]<sup>34</sup>.

Impossibilité, compte tenu des distorsions entre les régimes douaniers respectifs, de contenir la concurrence espagnole<sup>35</sup>.

Les propositions de la Commission sont inacceptables<sup>36</sup>.

Opinion plutôt favorable à une adhésion éventuelle de l'Espagne à la CEE à condition que celle-ci s'accompagne des harmonisations et égalisations de charges indispensables, au cours d'une période de transition courte<sup>37</sup>.

Estas consultas también muestran la dualidad de intereses dentro de un mismo sector, circunstancia que tendrá una importancia significativa cuando las negociaciones para la adhesión entren en su etapa final. El ejemplo paradigmático de esta situación lo constituía la industria francesa del automóvil, que contaba con plantas de fabricación en suelo español y una elevada cuota en este mercado. La respuesta del sector representado en el CNPF evidencia esta realidad: mientras que las firmas de automóviles utilitarios implantadas en España solicitaban una "ouverture du marché espagnol demeure très progressive" y "l'élimination des derniers droits de douane subsistant à l'entrée de la CEE", los fabricantes de vehículos profesionales, con menor presencia, exigían el aumento de los contingentes a la importación y la disminución de los derechos de aduana en España, estimando que la CEE "devrait mettre un terme à l'ouverture de ses frontières"<sup>38</sup>.

La voluntad del CNPF de presentar una posición común para el sector no era sencilla. Ya en 1972, la influyente Chambre syndicale des Constructeurs d'automobiles dirigida por las grandes firmas (PSA y Renault) había informado de la negativa de los fabricantes establecidos en la península a secundar los intentos del CNPF de denunciar las ayudas a la exportación que recibían. El argumento expuesto era interesante: "Ils estiment que les pratiques incriminées ne peuvent être considérées comme des aides discriminatoires car il s'agit en fait de remboursements de taxes perçues à l'amont"<sup>39</sup>.

Aunque existía una clara sobreestimación de la capacidad exportadora española –el "Japón de Europa"–, no era así en cuanto a la persistencia de una elevada protección del mercado interior o al uso de prácticas contrarias al acuerdo en vigor. Respecto a esto último, las autoridades españolas conocían su existencia: el embajador en Bruselas, A. Ullastres, se veía obligado a escribir

*El ejemplo paradigmático de esta situación lo constituía la industria francesa del automóvil, que contaba con plantas de fabricación en suelo español y una elevada cuota en este mercado*

33 Respuesta de la Fédération des Industries Electroniques et Electrotechniques (FIEE). CNPF: Analyse schématique des principales réponses reçues des secteurs professionnels. Enero de 1977. ANMT, CNPF, 2000-021, dossier 14.

34 Respuesta del subsector de Fabricantes de Tubos de Acero. *Ibíd.*

35 Respuesta de la Fédération Française des Industries Mécaniques et Transformatrices des Métaux (FIMTM). *Ibíd.*

36 Respuesta de la Confédération Française de l'Industrie des Papiers, Cartons et Celluloses. *Ibíd.*

37 Posición común de la industria textil. *Ibíd.*

38 Respuesta de la Federación de Constructores de automóviles. *Ibíd.*

39 Carta de Mme. Solyom (Chambre syndicale des Constructeurs d'automobiles) a M. Astier (CNPF), 22/12/72. ANMT, CNPF, 2000-021, dossier 12.

de manera reservada al entonces ministro de Comercio, L. Calvo-Sotelo, para ponerle al día de ciertas prácticas “oscurantistas” dentro de su departamento. Al parecer, este ministerio tenía sus reservas a la hora de suministrar información relativa a los contingentes y la importación de determinados productos, reticencias que sospechaba el embajador “estarían relacionadas con el incumplimiento de ciertos compromisos del Acuerdo del 70”<sup>40</sup>.

En los sondeos del CNPF encontramos otro hecho sorprendente: numerosas federaciones aseguraban no mantener contactos con sus homólogos españoles e incluso un número significativo de sectoriales afirmaban que la comunicación no era deseada ni se quería la intermediación del patronato. Algunas de las respuestas recibidas sobre la situación de los contactos bilaterales son ilustrativas al respecto: “La FIEE a peu de contacts, mais peut en obtenir facilement si elle le souhaite: ne désire donc pas l'aide du CNPF”<sup>41</sup>; “Pas de contacts souhaités, car ceux-ci existent déjà au niveau de la fédération européenne à laquelle les Espagnols son associés”<sup>42</sup>; “des contacts existent (au niveau du Secrétaire général des constructeurs automobiles espagnols). Ne souhaite donc pas d'intervention du CNPF”<sup>43</sup> o “Les contacts son très mauvais, les homologues espagnols étant très prétentieux”<sup>44</sup>.

Esta circunstancia bien podía reflejar un nulo interés por establecer contacto con la competencia, o tal vez, cierta desconfianza ante la posibilidad de que la organización cúpula se arrogase la representación de las organizaciones de rama. Además, la documentación del patronato muestra que las sectoriales disponían de canales directos con los departamentos económicos del Gobierno francés y también podían servirse de las confederaciones europeas del sector para hacer presión sobre la propia Comisión Europea.

Otro aspecto que preocupaba a las organizaciones profesionales del CNPF era la mayor sensibilidad que mostraba el Gobierno y la clase política francesa hacia las dificultades del campo y no tanto a la concurrencia española en el terreno industrial. Lo cierto es que existían motivos para la inquietud: la efectividad de la movilización agraria amenazaba con desnivelar la balanza hacia los intereses de este sector. La influencia de las organizaciones del campo estaba relacionada con su capacidad de movilización social, lo que les permitió desarrollar con éxito estrategias de identidad y solidaridad. Esta capacidad, muy por encima de su peso económico, convertía a los agricultores franceses en actores destacados de la escena política del país y, por extensión, del intrincado sistema de equilibrio comunitario<sup>45</sup>. En parte, su capacidad de protesta e intimidación también se vio favorecida por su independencia del CNPF, con quien ha mantenido frecuentes desacuerdos. En España, la situación fue diferente: la CEOE integró en su estructura el ala más conservadora de la patronal agraria encabezada por la CNAG, aspecto que tuvo su impor-

*Otro aspecto que preocupaba a las organizaciones profesionales del CNPF era la mayor sensibilidad que mostraba el Gobierno y la clase política francesa hacia las dificultades del campo y no tanto a la concurrencia española en el terreno industrial*

40 Carta de Ullastres a Calvo-Sotelo, 7/6/76, Archivo General de la Universidad de Navarra (AGUN), fondo Ullastres, caja 718.

41 Respuesta de la FIEE. CNPF: Enquête téléphonique auprès des professions sur la situation de leurs relations avec l'Espagne. Febrero de 1978. ANMT, CNPF, 2000-021, dossier 14.

42 Respuesta de COPACEL. *Ibíd.*

43 Respuesta de la Chambre syndicale des Constructeurs d'automobiles. *Ibíd.*

44 Respuesta del Syndicat général de l'industrie Cotonnière française et textiles alliés. *Ibíd.*

45 Según datos de la DATAR, organismo responsable de las políticas regionales de desarrollo económico, la región que comprendía los departamentos fronterizos de Aquitania, Midi-Pirineos y Languedoc (20% del territorio y 12,6% de la población nacional) presentaba un PIB un 20% inferior a la media del país, con una progresión del empleo entre 1954 y 1975 negativa (-0,7%) frente a una media del +7% en el resto de las provincias (París +11%).

tancia en las dificultades del sector para articular un discurso de unidad mientras se negociaban los términos de adhesión del capítulo agrícola.

El Mediodía francés, donde la influencia de las organizaciones agrarias era manifiesta, iba a convertirse en un verdadero obstáculo para la creación de un clima propicio a la candidatura española. Ambas administraciones intentaron apaciguar los ánimos de esta región, donde a la habitual aprensión de los agricultores por la competencia española y una posible reducción de los fondos comunitarios se unía también la inquietud de sus pequeños industriales: la coincidencia geográfica entre los departamentos del *Midi*, donde se hallaba instalada únicamente un 9% de la manufactura gala, frente a las regiones peninsulares más industrializadas (Cataluña y País Vasco), que concentraban el 40% de la producción española, anunciaba una situación de desequilibrio<sup>46</sup>. El Gobierno francés presentó un programa de desarrollo decenal (1980-1990) denominado Plan Grand Sud-Ouest, que venía a paliar la falta endémica de inversiones en estos departamentos fronterizos, iniciativa que algún medio español, con no poca ironía, interpretó como la prueba de que la adhesión de España contribuiría al futuro desarrollo del *Midi*<sup>47</sup>. De manera paralela, el Ministerio para las Relaciones con las CE recomendó realizar ciertos “gestos”, como dar publicidad a la planta que pensaba abrir Motor Ibérica en Perpiñán o autorizar más contingentes para la importación de productos agrícolas de la zona del Languedoc-Roussillon, demostrando así “que la adhesión de España [...] vendría a proporcionarles un mercado próximo de consumo de más de 6 millones de personas”.

La impopularidad de la causa española no intimidó a los dirigentes del CNPF, que se prepararon para respaldar la entrada del país vecino en el Mercado Común. En marzo de 1977, cuatro meses antes de ser presentada la solicitud de adhesión, una delegación presidida por su vicepresidente, Jacques Ferry, visitó Madrid para mantener contactos con representantes del Gobierno, de los partidos políticos y el mundo de la empresa. Aunque el motivo principal de la visita no era otro que el estudio de la posible integración y de los problemas derivados del acuerdo preferencial, los delegados franceses mostraron interés por la evolución política española y por establecer contactos con las asociaciones empresariales que trabajaban en la creación de una organización patronal unitaria, proyecto que en el CNPF se veía lejano<sup>48</sup>.

Aunque la información que se ofreció a los medios hablaba del apoyo del patronato francés a una adhesión con un periodo de transición suficiente, las conversaciones fueron algo más tensas de lo que se transmitió. La postura del CNPF estuvo por momentos más cerca del chantaje que de la colaboración, como sugieren informes internos<sup>49</sup>. Los delegados franceses se expresaron en términos claros: la solución a las distorsiones de la concurrencia derivadas del acuerdo de 1970 pasaba por una adhesión en el menor plazo posible. Si España rechazaba esta

*La postura del CNPF estuvo por momentos más cerca del chantaje que de la colaboración, como sugieren informes internos*

46 “L’élargissement de la Communauté européenne: el impact de l’adhésion de l’Espagne sur certains régions françaises, notamment ses régions frontières continentales”, enero de 1979, Institute d’Economie Régionale du Sud-Ouest. ANMI, Espagne (1977-79), dossier 1621.

47 *La Vanguardia*, 15/11/79.

48 La previsión del CNPF, que se demostró errónea, fue que la unidad patronal aún estaba lejos de producirse. Los delegados franceses observaron una contradicción en la búsqueda de la unidad empresarial—de carácter apolítico—y el fortalecimiento paralelo de asociaciones regionales en el País Vasco y en Cataluña que llevaban en sus programas referencias a la autonomía. Por el contrario, los tranquilizó conocer el compromiso de los nuevos dirigentes con la defensa de la libre empresa. La idea era seguir el proceso pero sin intervenir en él. Otro tema que preocupó fue la presión de los sindicatos obreros, aunque el CNPF estimaba que las demandas de los trabajadores españoles, especialmente en cuanto a las subidas salariales, eran poco realistas. CNPF: Delegation du CNPF a Madrid, 17/3/77. ANMT, CNPF, 98 AS.

49 *Ibíd.*

opción, la industria francesa pediría una renegociación inmediata del acuerdo y la modificación unilateral por parte del Gobierno francés del *statu quo*.

La ofensiva del patronato alcanzó al propio Ejecutivo francés y a los partidos políticos. Asumiendo los riesgos de la iniciativa, el vicepresidente Ferry se dirigió por escrito a los titulares de Industria, Finanzas, Comercio y Exteriores. Las cartas, breves y de estilo conciso, transmitían las quejas de las sectoriales y reafirmaban el impacto negativo del acuerdo de 1970 para la industria francesa, haciendo saber la necesidad de acelerar al máximo la integración del vecino del sur: “Le CNPF estime que, pour mettre fin aux distorsions de concurrence qui affectent nos entreprises, la formule la plus souhaitable résiderait dans l’adhésion pure et simple de l’Espagne à la Communauté sous réserve que la période de transition soit la plus brève possible pour éviter toute prolongation du déséquilibre actuel...”<sup>50</sup>.

La gestión volvería a repetirse dos años más tarde coincidiendo con el inicio de la fase final de las negociaciones España-CEE. Los términos de las misivas eran similares pero con una diferencia significativa: en esta ocasión, también se aludía a los calendarios de desarme de la agricultura. En la carta dirigida al primer ministro Barre, el presidente del CNPF, F. Ceyrac señalaba sutilmente lo que el patronato esperaba de las negociaciones para ambos sectores:

Le CNPF souhaite notamment que négociateurs français et communautaires adoptent une approche équilibrée des questions industrielles et des questions agricoles soulevées par ces négociations et qu’ils s’attachent en particulier à obtenir des périodes de transition aussi courtes que possible dans le domaine industriel<sup>51</sup>.

En virtud de lo ya comentado, no es difícil reparar en la distancia que separaba las posiciones entre las dos organizaciones patronales –CNPF y CEOE– respecto a las soluciones específicas que deberían contemplarse en el proceso de incorporación de España al Mercado Común. Con el patronato español se intentó llegar a puntos de entendimiento en los distintos capítulos, aunque la estrategia dio pocos resultados. En todo caso, siempre se evitó poner en riesgo las relaciones amistosas entre ambas organizaciones. No en vano la consolidación de estos vínculos respondía a un marco internacional de solidaridad patronal ante el deterioro de la imagen pública del empresario en los países desarrollados. La apertura en los años setenta de espacios de reflexión en círculos políticos y académicos en torno a la democratización de la empresa y la mayor participación de los trabajadores en su gestión preocupaba al conjunto de la clase empresarial. La movilización social posterior a 1968 que cuestionaba el principio de autoridad en los centros de trabajo se enmarcaba, con el cambio de década, en una coyuntura de crisis económica y crítica a los fundamentos del *Welfare State*, coincidiendo con un deslizamiento de los principios de la economía social del mercado (ordoliberalismo), de gran influencia en la Europa occidental posterior a 1945, incluida España (Plan de Estabilización de 1959), hacia un modelo de corte neoliberal.

Conocedora del discurso del CNPF en los años iniciales de la construcción europea, la patronal CEOE realizó una identificación similar entre la integración y el signo de las reformas necesarias para asegurar la viabilidad de la empresa española en el Mercado Común. En este contexto de crisis y extensión de las ideas liberalizadoras, el aumento de la competitividad fue asumido sin problemas por buena parte de la clase política y los agentes sociales como el factor clave

*Siempre se evitó  
poner en riesgo  
las relaciones  
amistosas  
entre ambas  
organizaciones*

50 Carta de J. Ferry a A. Rossi, ministro de Comercio Exterior, 7/3/77. ANMT, CNPF, 2000-021, dossier 11.

51 Carta de F. Ceyrac a R. Barre, 26/1/79. ANMT, CNPF, 2000-021, dossier 21.

de la recuperación económica y la adhesión al Mercado Común (la concertación social que se inicia en 1979 está impregnada de esta idea-fuerza). De manera oportuna, fueron abriéndose paso las recomendaciones de los medios económicos, unidos en esta estrategia, para quienes la adhesión sería posible únicamente tras un ejercicio de armonización que incluyese la flexibilidad del mercado de trabajo (con el horizonte del despido libre), la rebaja de las cuotas empresariales en la financiación de la Seguridad Social, una progresiva desregulación fiscal y societaria, la reducción del sector público, etc.

Con las negociaciones para la adhesión en marcha (1979-1985), el CNPF optó por mostrar un perfil menos alineado con la candidatura española, buscando siempre el equilibrio entre la presión ejercida y el desgaste en términos de imagen, sin renunciar por ello a sus demandas. En Bruselas, la delegación del CNPF intentó presionar sobre capítulos concretos de la negociación. Cuando fue posible, desde el *Patronat* se buscó el consenso del resto de organizaciones empresariales del área comunitaria, siendo UNICE el escenario idóneo para desplegar esta labor. Este respaldo está detrás del éxito de algunas de las campañas lideradas por el CNPF: así ocurrió con la obligación para los candidatos de adoptar el impuesto sobre el valor añadido previamente a la adhesión, asunto que la propia CEOE, opuesta a la medida, convirtió en *casus belli* contra el Gobierno español.

Sin embargo, otras exigencias del patronato francés no llegaron a materializarse: así ocurrió con la denuncia del acuerdo de 1970, que se mantuvo en vigor hasta ser sustituido por el acuerdo de adhesión, y también con la obligación para España de aplicar un rápido desarme arancelario para los productos industriales: el acuerdo España-CEE fijó en siete años la moratoria, cuatro más de los que esperaban los técnicos del CNPF. La industria española llegó a la hora decisiva conservando una protección media del 25% (Alonso, 1985, p. 296). Como veremos a continuación, las aspiraciones de la principal organización patronal francesa debieron amoldarse a las de otros sectores con intereses en la negociación, así como a la propia evolución política del país.

En el frente interior, la proximidad de las elecciones presidenciales en 1981 aconsejaron una mayor prudencia en las tomas de posición públicas del patronato. No en vano las opciones de victoria de Giscard pasaban por atraerse los apoyos electorales de Mitterrand y Chirac en las regiones del *Sud-Ouest* (recuérdese el célebre *giscardazo*)<sup>52</sup>, situación que obligaba al CNPF, en su afán de impedir la victoria socialista, a no soliviantar los ánimos de los influyentes agricultores.

Además, el progreso en la negociación del desarme arancelario y la inflexibilidad que mostraban los diez en este capítulo, movilizaron a las sociedades de capital francés situadas en suelo español. En los años ochenta, la práctica totalidad de las grandes firmas francesas de los sectores de automoción, química y petroquímica, distribución e industria alimentaria, material eléctrico y electrónico, banca, etc., tenían filiales en España, en especial en las regiones de Madrid y Cataluña (Sánchez, 2016, p. 866).

En 1984, los grupos industriales de esta nacionalidad con mayor presencia eran Pechiney (Aluminio), Rhône-Poulenc (Química), Compagnie Générale d'Electricité (Energía), Thomson (Telecomunicaciones) y Saint Gobain (Vidrio y Construcción), que daban empleo a 25.000

*Con las negociaciones para la adhesión en marcha (1979-1985), el CNPF optó por mostrar un perfil menos alineado con la candidatura española*

52 En junio de 1980, el presidente francés se dirigió a la Asamblea de cámaras agrarias para asegurar su veto a la entrada de España y Portugal mientras no se resolvieran los problemas pendientes de la primera ampliación (contencioso presupuestario con el Reino Unido y reforma de la Política Agraria Común). La postura de Giscard obligó a una larga "pausa" en las negociaciones (Bassols, 1995, pp. 237-247).

personas (40.000 según otras fuentes) y tenían un volumen de negocio anual de 7.500 millones de francos (aprox. 135.000 millones de pesetas de ese año)<sup>53</sup>. A la avenue Pierre-Ier-de-Serbie<sup>54</sup> llegaba la inquietud de estas empresas, que también era conocida en la embajada en Madrid. El consejero comercial J. Trocmé transmitía que “la plupart des représentants des intérêts économiques français en Espagne ne sont pas autrement pressés de voir disparaître les avantages qu’ils estiment tirer de cet accord [Preferencial] par rapport à leurs concurrents étrangers non implantés localement”<sup>55</sup>. A esta toma de posición no fueron ajenas ni las gestiones de la CEOE ni las del Gobierno español, en especial, del Ministerio de Asuntos Exteriores. Su titular en aquel momento, F. Morán, reconocería la influencia ejercida sobre sus Gobiernos de las firmas extranjeras instaladas en España en el desenlace favorable de la negociación para la industria (Morán, 1990, p. 394; Alonso, 1985, p. 194). En relación con esto último, la entrada masiva de capital público en estas empresas (muchas de las cuales atravesaban una delicada situación financiera), en el marco de la política de nacionalizaciones del primer gabinete Mitterrand, convirtió al Estado francés en el primer inversor extranjero al sur de los Pirineos.

Todos estos factores se trasladaron a la mesa de negociaciones en Bruselas, y podemos conjeturar que hubo mayor tolerancia francesa a aceptar finalmente una reducción gradual de los aranceles de entrada en el mercado español, lo cual abría la puerta al acuerdo final. El desenlace favorable de este punto para los intereses españoles (diciembre de 1984) permitía vislumbrar un acuerdo del capítulo agropesquero en sentido contrario. A este final contribuyó el éxito de las protestas de los comités agrarios europeos en los meses previos a la conclusión del acuerdo, movilización que sirvió para neutralizar en Bruselas los intereses de otros sectores.

La suavización de la política de bloqueo de Francia tampoco puede separarse de la mejor disposición de Mitterrand con los socialistas españoles (en el Gobierno desde las elecciones generales de octubre de 1982), de la resolución de la crisis agropresupuestaria europea en la cumbre de Fontainebleau (1984) y de la presión de otros socios, como Alemania, para concluir las negociaciones. Finalmente, la aceptación por parte española de peores condiciones en el *volet* agrícola (marzo de 1985), situación a la que no fue ajena la postura “sinuosa” de la CEOE en este capítulo, permitió la firma del Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985.

*El desenlace favorable de este punto para los intereses españoles permitía vislumbrar un acuerdo del capítulo agropesquero en sentido contrario*

## 4. Conclusiones

El propósito de este artículo ha sido caracterizar la actuación del CNPF en defensa de los intereses de la industria francesa dentro del marco negociador hispano-comunitario. Como se ha podido comprobar, la toma de posición del patronato se manifestó en la defensa sostenida de la adhesión de España a la CEE en un contexto que no resultaba favorable para esta estrategia. De este modo, el estudio de la actuación del CNPF ha permitido avanzar hacia una mejor comprensión de la postura global francesa en el proceso que, como muestra este artículo, distaba de poder ser reducida a la mera existencia de un bloque monolítico en contra de los intereses españoles. El posicionamiento de la industria francesa, que no era sino el reflejo de unos intereses comerciales bien definidos, se materializó en una campaña destinada principalmente a ejercer

<sup>53</sup> *Le Figaro*, 25/1/85.

<sup>54</sup> Sede del CNPF en París.

<sup>55</sup> CNPF: Les perspectives d'élargissement du Marche commun vues d'Espagne, 21/5/84. ANMT, CNPF, 2000-021, dossier 16.

una influencia sobre el contexto institucional (Gobierno y Administración francesa, autoridades comunitarias) y corporativo (organizaciones empresariales “rivales”). El primer caso nos remite al análisis de la capacidad de los actores privados para intervenir en un marco decisorio reservado tradicionalmente a los representantes gubernamentales, mientras que el enfoque corporativo nos lleva a preguntarnos sobre las dinámicas competitivas y las posibilidades de la concertación con otros grupos de interés en los sistemas pluralistas.

Si nos guiamos por las exigencias principales del CNPF (rápida adhesión y fin de los desequilibrios del acuerdo de 1970), no parece que se alcanzaran los objetivos principales, aunque sí puede afirmarse el éxito en algunos secundarios (IVA) e incluso en otros que no estaban presentes en la postura inicial, como sucedió con los intereses de las filiales francesas establecidas en España. En cuanto a las razones que explican esta desigual fortuna, destaca principalmente la evolución política francesa y la dificultad del patronato para articular una posición de consenso con el conjunto de las fuerzas económicas y sociales del país, donde se alineaban las actitudes más opuestas a la entrada de España en la CEE. También por la división presente en el conjunto de los sectores industriales. Así, las empresas francesas con producción en España (muchas de las cuales terminaron bajo control estatal) mostraron su determinación a mantener las ventajas de un mercado protegido mientras adaptaban sus estrategias en una economía en tránsito hacia su liberalización definitiva.

## Bibliografía

- Alonso, A. (1985). *España en el Mercado Común: del acuerdo del 70 a la Comunidad de doce*. Madrid: Espasa Calpe.
- Baena del Alcázar, M. (1999). *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*. Madrid: Tecnos.
- Bassols, R. (1995). *España en Europa. Historia de la adhesión a la CEE, 1957-1985*. Madrid: Política Exterior.
- Busturia, D. (Ed.). (1994). *Del reencuentro a la convergencia. Historia de las relaciones bilaterales hispano-francesas*. Madrid: Fundación Diálogo.
- Cabrera, M., y Rey, F. del (2002). *El poder de los empresarios*. Madrid: Taurus.
- Calvo-Sotelo, L. (1990). *Memoria viva de la transición*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Crespo MacLennan, J. (2004). *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*. Barcelona: Marcial Pons.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- García Crespo, G. (2015). *Los empresarios y Europa. Las organizaciones patronales ante la adhesión de España a la CEE (1962-1986)* (Tesis doctoral Departament d'Història Moderna i Contemporània). Universitat Autònoma de Barcelona, Catalunya. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10803/378843>
- García Echevarría, S. (1979). *Poder en la empresa*. Working papers n.º 34. Madrid: Universidad de Alcalá de Henares.

- Fleites, A. (2009). La estrategia exterior de Castiella vista desde Francia. *Tiempo y sociedad*, (2), 57-75.
- Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Klijn, E. (1997). Policy Networks: An Overview. En W. Kickert, Erik-Hans Klijn, & J. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 14-28). London: Sage.
- Krugman, P. (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73(2), 28-44. DOI: <https://doi.org/10.2307/20045917>
- Lafuente, J. (2015). *Leopoldo Calvo-Sotelo y Europa* (Tesis doctoral no publicada). Universidad de Valladolid, Castilla y León.
- La Porte, T. (2016). Influencia de los actores internacionales no-estatales en las estrategias diplomáticas: consideraciones desde la comunicación pública. *Comillas Journal of International Relations*, (6), 28-39. DOI: <https://doi.org/10.14422/cir.i06.y2016.003>
- Letamendia, P. (1978). *Les perspectives de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté économique européenne. Les forces politiques françaises et l'entrée de l'Espagne dans la CEE*. Burdeos: Centre d'Etude et de Recherche sur l'Espagne et le Monde Hispanique.
- Linz, J. J. (1988). Política e intereses a lo largo de un siglo en España, 1880-1980. En M. Pérez Yruela & S. Giner (Eds.), *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel.
- López Gómez, C. (2016). *La sociedad española y la adhesión a la Comunidad Europea, (1975-1985): partidos políticos, asociaciones europeístas, interlocutores sociales* (Tesis doctoral). Universidad Complutense, Madrid. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/39364/1/T37837.pdf>
- Martín, J., y Ortiz, M. (Coords.). (2010). *Claves internacionales de la Transición española*. Madrid: Catarata.
- Medina, I. (2009). *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo*. Working papers, vol. 279. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Mendoza, N. (2002). *Los derechos de cogestión en el ordenamiento alemán*. Cuenca: Eds. de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Meynaud, J. (1960). *Les Groupes de Pression*. París: Presses Universitaires de France.
- Meynaud, J., y Sidjanski, D. (1968). *La Europa de los negocios*. Barcelona: Instituto de Estudios Sociales.
- Molins, J., Muñoz, L., y Medina, I. (2016). *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos.
- Morán, F. (1990). *España en su sitio. Memorias políticas de un ministro socialista*. Barcelona: Plaza & Janés.

- Moreno Juste, A., y Núñez, V. (2017). *Historia de la construcción europea*. Madrid: Alianza.
- Núñez, V. (2013). *Entre la reforma y la ampliación, (1976-1986). Las negociaciones hispano-comunitarias en tiempos de transición y approfondissement*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense, Madrid. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/23967/>
- Oreja, M. (2011). *Memoria y esperanza*. Madrid: La Esfera de los libros.
- Payno, J. A., y Sampedro, J. L. (1982). *La segunda ampliación de la CEE: Grecia, Portugal y España ante la Comunidad*. Madrid: Banco Exterior de España.
- Pereira, J. C. (Coord.) (2003). *La política exterior de España (1800-2003)*. Madrid: Ariel.
- Powell, Ch., y Jiménez, J. C. (Eds.) (2007). *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*. Madrid: Sílex.
- Pro, J. (1997). De empresarios modernos y malvados patronos en la España del siglo XX. *Papeles de Economía Española*, (73), 294-304.
- Santos, I. (2013). *La élite del poder económico en España. Un estudio de redes de gobernanza empresarial*. Madrid: Maia.
- Sánchez, E. (2004). Franco y De Gaulle. Las relaciones hispano-francesas de 1958 a 1969. *Studia Historica. Historia Contemporánea*, (22), 105-136.
- Sánchez, E. (2006). *Rumbo al sur: Francia y la España del desarrollo, 1958-1969*. Madrid: CSIC.
- Sánchez, E. (2008). Redes empresariales francesas en la España franquista: el Conseil National du Patronat Français, 1946-1966. *Revista de Historia Industrial*, (36), 109-131.
- Sánchez, E. (2016). Francia y la España del tardofranquismo y la transición. Sinergias económicas en un marco de cambio político, 1970-1986. *Hispania*, LXXVI(254), 847-882. DOI : <https://doi.org/10.3989/hispania.2016.024>
- Trouvé, M. (2008). *L'Espagne et l'Europe: de la dictature de Franco à l'Union européenne*. Bruselas: Peter Lang.
- Tuñón de Lara, M. (1967). *Historia y realidad del poder. El poder y las élites en el primer tercio de la España del siglo XX*. Madrid: Edicusa.
- Weber, H. (1987). *El partido de los patronos. El CNPF (1946-1986)*. Madrid: Ministerio de Trabajo.



# EL PAPEL DE LA RFA EN LA NEGOCIACIÓN DE ESPAÑA PARA EL INGRESO EN LA CEE: UN “AMIGO” ENTRE LA POLÍTICA Y LA ECONOMÍA (1978-1980)

## The Role of the GFR at the Negotiations for the Accession of Spain to the EEC: a ‘Friend’ between Politics and Economy (1978-1980)

**Jorge Lafuente del Cano**  
Universidad de Valladolid  
E-mail: jorge.lafuente@uva.es



Autor

La adhesión al Mercado Común fue uno de los objetivos básicos de la política exterior española en el siglo XX. Un ingreso que suponía un cambio fundamental desde el punto de vista estratégico, pero también unas relevantes consecuencias económicas. Las negociaciones fueron mucho más complejas y difíciles de lo que se esperaba en una España recién salida de la dictadura franquista. A menudo se ha subrayado, con razón, el papel que Francia desempeñó en el proceso de negociación español. Sin embargo, diversos actores ocuparon también un importante papel. Entre ellos, el otro gran socio comunitario, la República Federal de Alemania. En esta comunicación nos proponemos analizar el papel de la RFA en los primeros años de la negociación desde el punto de vista de los propios negociadores españoles. El soporte documental principal para ello es el archivo de Leopoldo Calvo-Sotelo, primer ministro para las relaciones con las Comunidades Europeas.



Resumen

España; CEE; relaciones exteriores; República Federal de Alemania; Leopoldo Calvo-Sotelo. *Spain; EEC; Foreign Affairs; Federal Republic of Germany; Leopoldo Calvo-Sotelo.*



Key words

Recibido: 07-06-2018. Aceptado: 10-07-2018



Fechas

*The joining of Spain to the European Economic Community was a strategic aim of his foreign policy in the 20<sup>th</sup> century. This process meant on the one hand a political change and on the other hand a very deep economic adjustment. These negotiations were more complex and difficult than the new democratic Spain could expect. The role of France in the process has been widely recognised. However, other countries played also an important role, especially the Federal Republic of Germany, the other large member of the Common Market. In this paper we analyse the position of the FRG in the first years of the negotiation from the point of view of the Spanish negotiators themselves. This paper has the basis on the Archive of Leopoldo Calvo-Sotelo, first minister for Relations with the European Communities.*



## 1. Introducción

La adhesión a la Comunidad Económica Europea fue uno de los objetivos básicos de la política exterior española en la segunda mitad del siglo XX y que solo tras la muerte de Franco pudo hacerse realidad. Este proceso, que suponía notables cambios desde el punto de vista económico, político y geoestratégico, fue sin embargo mucho más largo de lo previsto. El ingreso de España en los organismos internacionales vetados por el régimen dictatorial, con la Alianza Atlántica y el Mercado Común como bandera –la llamada “Transición exterior”– se desarrolló de forma paralela a las reformas políticas internas y cada vez tiene un mayor peso en los análisis sobre nuestra historia reciente (Delgado, Martín de la Guardia, y Sanz, 2017; Forner, 2012; Pereira, 2010). En este sentido, diversas aportaciones han puesto el acento en el papel de los agentes principales que protagonizaron la historia de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea. En ellos el papel de Francia ocupa un papel singular, no solo por su vecindad con España, con el sentido de cercanía y de hostilidad tradicional, sino también como uno de los países claves en los organismos comunitarios (Acuña, 1986; Alonso, 1985; Moreno Juste, 1998; Moreno Juste y Núñez Peña, 2017). Sin embargo Francia no fue el único actor involucrado de manera directa en la negociación española porque, en mayor o menor medida, todos los países expresaron su visión sobre la entrada del país en el club europeo, así como los plazos idóneos para llevarlo a cabo.

No se debe perder de vista, además, que en el proceso de negociación se daban una serie de intereses cruzados en varios niveles. En primer lugar, los intereses de la Comunidad Europea como conjunto. Una Comunidad que aún estaba adecuando su estructura a la primera ampliación que había tenido lugar apenas cinco años antes y que pronto afrontaría un reto de calado: la exigencia británica de reelaborar el presupuesto comunitario para saldar sus cuentas; el famoso “cheque” defendido tenazmente por una primera ministra, Margaret Thatcher, que llegó al poder apenas tres meses después de la apertura oficial de la negociación hispano-comunitaria, el 5 de febrero de 1979. En segundo lugar, los propios intereses nacionales de los Estados miembros, con sus agendas bien definidas y en las que España ocupaba en algunos casos un papel periférico. Finalmente, los intereses españoles. Estos se orientaban de forma principal a la adhesión, pero no podían obviar otros principios de su política exterior, ni tampoco el estado económico del país, que afrontaba un momento particularmente difícil como consecuencia de las dos crisis internacionales del petróleo de la década de los 70.

Por otro lado, conviene recordar que el proceso de adhesión al Mercado Común no conformaba una negociación al uso, sino que las singularidades del proceso eran varias: España no negociaba propiamente los tratados o la estructura política y económica de la Comunidad, sino que

los aceptaba como punto de partida. La negociación residía en realidad en los tiempos en los que adecuara la normativa comunitaria en los diversos sectores que se vieran afectados.

Con todas estas claves presentes, en esta aportación pretendemos realizar una primera aproximación al papel de otro de los grandes Estados miembros del Mercado Común, la República Federal de Alemania, en los primeros años de la negociación española (1978-1980). Habitualmente se considera que los dirigentes germanos mostraron simpatías hacia la candidatura española, pero que sus declaraciones no pasaron a los hechos. Nos interesa por lo tanto poner el foco en la cuestión para poder valorar su rol en aquellos años decisivos de la historia política y económica del continente europeo. Para analizarlo nos hemos basado de manera principal en la documentación del archivo de Leopoldo Calvo-Sotelo, primer negociador español, tras su nombramiento en febrero de 1978 como ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas. Hemos usado asimismo documentación del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y entrevistas con miembros del equipo negociador.

## 2. Un ministerio para una negociación

La negociación de España para su adhesión a la Comunidad Europea tuvo su primera sesión, como señalábamos más arriba, el 5 de febrero de 1979. Sin embargo, como es lógico, el equipo negociador presente aquella histórica jornada no partía de cero, sino que se constituía como el heredero de una larga marcha de España hacia el Mercado Común que había tenido diferentes fases de acercamiento y distanciamiento desde los años 60. No es este el lugar para recordar aquella historia, pero sí para dejar constancia de la importancia de la continuidad en este largo proceso; baste recordar el calado del Acuerdo Económico Preferencial que España y el Mercado Común firmaron en octubre de 1970 (Alonso y Barcia, 1970), que rigió hasta la completa adhesión de España y que fue, de hecho, una importante baza negociadora por parte española. En cualquier caso, parece claro que el final del franquismo marcó un punto importante y que tras el inicio del proceso democratizador las puertas de la plena integración aparecían por vez primera en el horizonte español. Ante esta perspectiva, después de las primeras elecciones democráticas tras la muerte de Franco, el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, pudo afirmar que su Gobierno presentaría próximamente “la solicitud de iniciación de negociaciones para la adhesión a las Comunidades e instituciones europeas” (Oreja, 2016). Y así fue: apenas un mes después, el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, registró oficialmente la solicitud.

*La negociación de España para su adhesión a la Comunidad Europea tuvo su primera sesión el 5 de febrero de 1979*

### 2.1. La Trinidad

Para llevar adelante la negociación, después de ciertos retrasos y dudas<sup>1</sup>, el presidente del Gobierno decidió en febrero de 1978 la creación de un nuevo organismo, el Ministerio para las Relaciones con las Comunidades Europeas (BOE, 11/02/1978). No era, estrictamente hablando, un ministerio, sino un ministro sin cartera adjunto a la presidencia del Gobierno. El nuevo organismo, conocido popularmente por la *Trinidad*, por el palacete de la calle Silvela de Madrid donde tuvo su sede, debía pilotar la negociación española con la Comunidad y por lo tanto tendría una fecha de caducidad, la propia adhesión. Adolfo Suárez eligió como primer titular a Leopoldo Calvo-Sotelo.

<sup>1</sup> Carta de Raimundo Bassols a Marcelino Oreja, 2 de febrero de 1978. AMAE, 16956 bis.

Calvo-Sotelo reunía varios de los requisitos que el puesto requería: por un lado, era un peso pesado del partido del Gobierno: ministro de Comercio en el primer gabinete de la monarquía, de Obras Públicas en el primer Ejecutivo de Suárez, se había encargado posteriormente de organizar una coalición electoral que sirviese de plataforma al dirigente abulense; fue además el gestor de la campaña electoral de 1977, el primer presidente del grupo parlamentario de la UCD y asesor del presidente. Por otro lado, poseía formación técnica –era ingeniero de Caminos–, de idiomas –llegó a dominar con cierta fluidez varios de ellos– (Arias, 2012; Powell, 2010) y experiencia en las cuestiones europeas, ya que en sus 25 años en la empresa privada había viajado con frecuencia por el continente (Pérez López y Lafuente del Cano, 2014). Asimismo, desde el Ministerio de Comercio había llevado a cabo un primer contacto con la Comunidad por encargo del titular de Exteriores, José María de Areilza (Calvo-Sotelo, 1990).

Desde su nombramiento, Calvo-Sotelo se fijó como primera meta formar un equipo a su alrededor. Los miembros del equipo negociador tuvieron la posibilidad de llevar a cabo un reto y a la vez una posibilidad que pocos políticos y técnicos tienen a lo largo de su trayectoria: formar un nuevo organismo en la Administración. El primer equipo negociador, de apenas 30 personas, tenía un marcado carácter técnico, en su mayoría formado por diplomáticos y por funcionarios de alto grado procedentes de otros ministerios, y su composición pilotaba en torno a 3 personas: Matías Rodríguez Inciarte, secretario general; Luis Sánchez Merlo, secretario general adjunto; y Pablo Benavides, jefe de gabinete.

Tras la fase inicial de composición del equipo, desde la Trinidad se fijaron una estrategia bien definida<sup>2</sup>. El primer elemento clave supone la distinción de dos frentes: el interior y el exterior. El frente interior, del que no nos ocuparemos en este artículo, suponía llevar a cabo un programa pedagógico dentro del territorio nacional (con los sectores económicos y políticos del país y la población en general) para explicar el proceso de adhesión y las consecuencias que supondría para nuestro país. El frente exterior se centraba en llevar a cabo la negociación con los agentes principales, la propia Comunidad y los países miembros, para iniciar y encauzar la entrada de España en el Mercado Común.

## 2.2. La estrategia

Apenas dos meses después de su nombramiento, el 18 de abril de 1978, el nuevo ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas compareció en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1978). Allí planteó lo que podemos considerar su programa como negociador español. Vamos a detenernos en los aspectos que hacían mención a la estrategia exterior mencionada en el párrafo anterior.

En primer lugar, el ministro acotó los temas que tensionaban a su juicio la relación hispano-comunitaria: los problemas siderúrgicos, la pesca y la renovación del acuerdo de 1970. La posición de España sobre la renovación del acuerdo de 1970 estaba clara –no así la comunitaria– y partía de una certeza: el acuerdo comercial de 1970 ya no era una meta para España, que aspiraba única y exclusivamente a la adhesión total al Mercado Común<sup>3</sup>. En este mismo punto se encontraban los problemas industriales, puesto que la Comunidad había infravalorado

*Desde su nombramiento, Calvo-Sotelo se fijó como primera meta formar un equipo a su alrededor*

2 Nota para el Presidente del Gobierno. 26 abril 78. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 57/Exp. 2.

3 Borrador para la intervención del Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, 18 de abril de 1978. ALCS, Congreso, Caja 3/ Exp. 1.

el potencial español y había visto cómo el acuerdo comercial era *demasiado* favorable a España en esa cuestión concreta. Desde la Trinidad se sabía que el acuerdo era un arma importante que convenía reservar para el momento de la negociación. Finalmente, la cuestión de la pesca suponía un problema diferente. Fue, de hecho, uno de los que más tiempo ocupó al equipo de la Trinidad<sup>4</sup>. Tras la extensión del acuerdo de las 200 millas, los caladeros tradicionales de pesca españoles habían pasado a convertirse en aguas comunitarias. Y los países que no formaban parte del Mercado Común ya no podían operar en esas aguas. España, país candidato a la adhesión, recibía una serie de licencias que sin duda eran muy inferiores a las necesidades reales del sector. Pero la negociación era complicada, ya que nuestro país no podía ofrecer reciprocidad, sino solo su condición de futuro país miembro. Tal vez por ello el ministro para las Relaciones con las Comunidades no se atrevió a prometer en esta materia un acuerdo brillante, pero sí “suficiente” (Diario de sesiones..., 1978).

Por otro lado, Calvo-Sotelo trató de definir la estrategia que el departamento que encabezaba iba a llevar a cabo hasta el momento en que se iniciase de manera oficial la negociación para la entrada de España en la Comunidad. A su juicio, había que partir de una posición clara: la petición de España estaba políticamente aceptada, lo que suponía un hecho irreversible, aunque luego la negociación pudiera durar más o menos tiempo. Es decir, que suponía un cambio trascendental en la historia de la relación entre España y el Mercado Común. Nuestro país se encontraba, pues, en una fase transitoria, en la que no era un país miembro, pero tampoco un país tercero, sino un candidato. Puesto que el objetivo final era la entrada con todos los derechos y obligaciones no convenía alargar excesivamente esta etapa. Por otro lado, había que ir preparando al país para las adaptaciones que la adhesión iba a conllevar. El programa de la Trinidad estaba claro en este punto: llevar a cabo acciones anticipadas y adelantar los esfuerzos que de un modo u otro había que llevar a cabo con la entrada en la CEE. Finalmente, y por primera vez, España iba a poder tomar las iniciativas en algunas parcelas, en aquellas que más conviniesen a los intereses nacionales.

Por ello, “el tema fundamental, menos urgente, pero más importante” (Diario de sesiones..., 1978) era preparar las negociaciones. Para no dar lugar a equívocos, ni a falsas esperanzas en cuanto a los plazos, Calvo-Sotelo hizo un repaso por las diversas fases que se tenían que recorrer desde la solicitud de adhesión. La primera etapa era la del dictamen; la segunda, la del mandato; la tercera, la negociación propiamente dicha que debía terminar con la firma de los tratados de adhesión; la última etapa era la ratificación por los parlamentos del tratado de adhesión al que se llegara. A continuación habría unos periodos transitorios, pero ya en ellos España sería miembro de pleno derecho de las comunidades.

A juicio del ministro negociador, y de cara a su relación con la Comunidad, España debía llevar la iniciativa, pero sin ignorar la realidad del momento en que se encontraba el Mercado Común: si por un lado había recibido, por primera vez, el visto bueno político para su entrada, podía enfrentarse con serias dificultades<sup>5</sup>. La primera de ellas era que algunos países tuviesen

*España, país candidato a la adhesión, recibía una serie de licencias que sin duda eran muy inferiores a las necesidades reales del sector pesquero*

4 Carta de Raimundo Bassols a Leopoldo Calvo-Sotelo, Bruselas, 2 de marzo de 1978. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 76/Exp. 8. Entrevista del autor con Raimundo Bassols. Madrid, 14 de diciembre de 2011.

5 Cfr. Borrador para la intervención del Ministro... *loc. cit.*, ALCS Congreso Caja 3/ Exp. 1. De la misma manera señalaba: “La proclamación política de nuestra vocación europea nunca puede suponer debilidad en los planteamientos o en las negociaciones. Políticamente España necesita a la CEE como la CEE a España, pieza mayor de la segunda ampliación. Pero España y la CEE tienen que aceptar un precio. Un precio equitativo que habrá que repartir equitativamente en España. Negociación dura. Terreno ganado o cedido, se va a ceder o ganar palmo a palmo. Ni lo cortés quita lo valiente ni lo político enmascara lo económico”.

interés en retrasarla, por temor a la competencia de España en algunos sectores concretos. A esta circunstancia se unía otra dificultad añadida como era la adaptación de las instituciones comunitarias a la anterior ampliación (con la dialéctica enfrentada entre los defensores del voto mayoritario y los partidarios de la unanimidad); en esa misma línea la configuración de los nuevos presupuestos de la Comunidad conllevaban ciertas fricciones entre los miembros que podían incrementarse con la entrada de nuevos países. Finalmente tres añadidos: los desequilibrios regionales, algunas cuestiones sectoriales y las consecuencias de los acuerdos del Mercado Común con los países mediterráneos. Todos estos ingredientes daban como resultado

[...] una negociación dura, puesto que la voluntad política no excluye, ni por parte comunitaria ni, naturalmente, por parte española, la negociación enérgica de los intereses que están en juego. Creo que hay que prepararse para una negociación dura, para una negociación larga. (Diario de sesiones..., 1978)

Efectivamente, la negociación fue dura y larga. Más incluso de lo que él mismo pensaba.

### 3. De viaje a la República Federal de Alemania

Poco antes de su comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el ministro para las Relaciones con la CEE comenzó una “gira con calma”<sup>6</sup>, en sucesivas fases, que le llevó a visitar las capitales de las naciones comunitarias. Todos los viajes mantenían un esquema similar: presentación del equipo negociador español y sus principales líneas de trabajo, explicación de los planteamientos de España en las sucesivas etapas de la relación comunitaria (fresco, dictamen, relaciones bilaterales...), diálogo sobre la posición del país anfitrión con respecto a esas cuestiones y encuentro protocolario con las más altas autoridades del país. Calvo-Sotelo acudió a Bonn en octubre, los días 25 y 26.

Conviene detenernos en estos aspectos puesto que los viajes nos permiten acercarnos a la cuestión y conocer la posición alemana sobre los principales asuntos que preocupaban a España de cara a la adhesión<sup>7</sup>.

#### 3.1. La presentación

Calvo-Sotelo viajó a la capital de la Alemania Federal en octubre. Estaba prevista la reunión con diversas autoridades del país siguiendo el siguiente itinerario<sup>8</sup>:

*A juicio del ministro negociador, y de cara a su relación con la Comunidad, España debía llevar la iniciativa en las negociaciones*

6 “Al término de su primera jornada en Londres, en lo que el ministro describió como una gira con calma por las capitales de los nueve...”. *EFE*, 21 de junio de 1978.

7 Años después recordaría Calvo-Sotelo: “El dominio francés sobre las instituciones comunitarias era casi hegemónico en aquellos tiempos. La Comunidad había sido veinte años antes una iniciativa franco-alemana, y en esa pareja el protagonismo era francés, porque Alemania aún no había levantado la cabeza después del Holocausto. Francia imponía el ritmo de las discusiones con España, los temas preferentes en ellas, las líneas rojas que no se podía cruzar –y hasta la lengua de trabajo–” (Calvo-Sotelo, 2005).

8 Programa de la visita del Sr. Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas a la República Federal de Alemania. ALCS, Relaciones con la CEE. Caja 70/ Exp. 8.

**Tabla 1. Programa del viaje del Ministro para las Relaciones con las CEE a la República Federal de Alemania en octubre de 1978**

Miércoles 25 de octubre	Jueves 26 de octubre
16.00 h. Ministerio de Relaciones Exteriores: Entrevista con el ministro de Estado, Sr. Von Dohnenyi	9.30 h Ministerio de Finanzas: Entrevista con el Sr. ministro Matthöfer
18.00 h Ministerio de Trabajo: Entrevista con el secretario de Estado, Sr. Strehike	11.00 h Ministerio de Agricultura: Entrevista con el Sr. ministro Ertl
20.30 h Cancillería Federal: Cena ofrecida por el ministro de Estado, Sr. Von Dohnenyi	12.15 h Ministerio de Relaciones Exteriores: Entrevista con el Sr. ministro Genscher
	13.30 h: Almuerzo en la Residencia del Sr. Embajador de España
	15.30 h: Agregaduría Laboral de la Embajada de España: Entrevista con representantes de la emigración obrera española en la República Federal de Alemania
	16.15h: Residencia del Sr. Embajador de España: Conferencia de prensa con los corresponsales españoles en la República Federal de Alemania

Podemos destacar una cuestión: se trata de unos folios manuscritos del ministro en el que había anotado las ideas principales para tratar ante las autoridades alemanas<sup>9</sup>. Hacían mención, por un lado, a la necesidad de no retrasar la entrada de España, equiparándola al calendario de Inglaterra en la primera ampliación. Era esta una constante en la agenda del equipo de la Trinidad, una gran preocupación que se manifestó desde el principio. Por otro, a la oportunidad que suponía la entrada de nuevos países comunitarios en un momento de crisis del proyecto comunitario. Finalmente, se hacía referencia también a una eventual cooperación política de España con la Comunidad en su calidad de Estado miembro antes de la adhesión. Cuestión que nunca fue aceptada finalmente por las autoridades comunitarias.

### 3.2. Con el presidente de turno comunitario

Antes del viaje de presentación, sin embargo, Calvo-Sotelo había visitado Bonn el 12 de julio de 1978, para reunirse con el titular de Exteriores alemán y recién estrenado presidente de turno comunitario Hans-Dietrich Genscher. No era pues, una visita a Alemania, sin embargo resultaba lógico que cada presidencia de turno tuviese un énfasis y una orientación diferente, por lo que en la presidencia alemana cabía esperar que se reflejase su posición. Resultó, de hecho, un viaje muy ilustrativo sobre la posición germana en vistas a la adhesión española. No hay que olvidar, además, que tanto España como Alemania defendían la primacía de la política en el contencioso entre profundización y ampliación de la Comunidad: si el fondo último, el norte que guiaba la construcción europea había sido la política, los problemas técnicos que pudiesen aparecer en la negociación para la adhesión de España no podían bloquearla o interrumpirla. Lo que estaba en juego era trascendental: la propia concepción de la Comunidad, que se quería

<sup>9</sup> Manuscrito de Leopoldo Calvo-Sotelo, ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 70/Exp. 8. En el viaje de octubre se reunió con el ministro de Asuntos Exteriores e hizo lo propio con el ministro de Estado para la CEE, el ministro de Finanzas, el de Agricultura, y el secretario de Estado de Economía.

ampliar a un nuevo miembro que por historia, cultura y por su reciente proceso de transformación democrática debía tener un sitio en el organismo comunitario. España partía de la base de que, a pesar de que las relaciones con Alemania no estuviesen marcadas por la espectacularidad –como lo estaban, para bien y para mal, las francesas– a ambos los unía una fuerte amistad<sup>10</sup>. Tanto las intervenciones del ministro alemán como las del español dan cuenta de la simpatía mutua y el deseo de colaboración de cara a la adhesión.

En este sentido, Genscher renovó su apoyo a la candidatura española y subrayó que ante la necesidad ineludible de la entrada de España, lo razonable era conseguir un avance sustancial en el proceso, a poder ser, durante su presidencia. Quiso recordar, además, que los problemas institucionales de la Comunidad eran anteriores a la solicitud de entrada española, por lo que no deberían usarse como excusa para ralentizar el proceso; desdramatizó finalmente algunos miedos de otros países, al recordar que las estructuras sociológicas españolas eran mucho más homogéneas con las estructuras comunitarias que las de los otros candidatos mediterráneos<sup>11</sup>.

Por su parte, Calvo-Sotelo ofreció también una muestra de sincero aprecio por los alemanes y su espíritu europeísta, a la vez que resaltó el peso fundamental de la política en el proceso de construcción europea. Esa era, por otra parte, la realidad de la sociedad española, que se mostraba unánimemente ilusionada ante el ingreso en la Comunidad Europea.

No puedo siquiera considerar la posibilidad de que este apoyo sea un reflejo de la ignorancia de las dificultades y problemas que la adhesión de España puede suscitar. Lo que revela, a mi entender, es por el contrario, un conocimiento preciso y una valoración justa de la importancia de esos obstáculos y la conciencia y el convencimiento de que todos ellos son salvables si existe una voluntad política decidida de superarlos. Allí donde no existe esa voluntad política, todas las dificultades técnicas son buenas para convertirse en motivo o justificación del fracaso de una negociación. La Comunidad se encuentra hoy en un momento decisivo de su historia, no solo por las circunstancias coyunturales de crisis que el mundo atraviesa, sino por la dinámica interna de su propio desarrollo. En este momento histórico las Comunidades han de hacer frente, por una parte, a la perspectiva de ampliación y, por otra, a su transformación en una verdadera unión económica y monetaria. En estas circunstancias se ha pretendido por algunos que la idea de la ampliación y la profundización no pueden ser sincrónicas y que para proceder a la ampliación con visos de éxito sería necesario reforzar y profundizar previamente las Comunidades Europeas. Creo, como ese gran europeo que fue el Presidente Rey, que es esta una discusión académica y bizantina ya que la profundización de las Comunidades Europeas ha de producirse por sí misma en todo caso, y que la ampliación puede ser precisamente un elemento que ayude a aquella<sup>12</sup>.

Con esta esperanzadora reflexión concluían los primeros contactos con el “amigo” alemán.

*Calvo-Sotelo ofreció una muestra de sincero aprecio por los alemanes y su espíritu europeísta, a la vez que resaltó el peso fundamental de la política en el proceso de construcción europea*

10 Nota para el Sr. Ministro: “Algunos temas que podrían ser abordados en las conversaciones con el Ministro de Asuntos Exteriores alemán”. 8 de julio de 1978. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 70/Exp. 8. En cuestiones más prácticas, el ministro tenía la intención de plantear los mismos temas que había mencionado en los viajes a las capitales comunitarias: un calendario razonable, la cuestión de las acciones anticipadas, la renegociación del acuerdo de 1970 o las ayudas financieras a España una vez se hubiese convertido en miembro de pleno derecho.

11 Finalmente añadió que estaba seguro “de que España será un miembro de la Comunidad más europeo y eficaz que alguno de los actuales” [Y en este punto, indica el autor del informe, Genscher rogó a la secretaria que no tomara nota]. “Nota sobre la conversación mantenida con el señor Genscher en Bonn el 12 de julio de 1978”. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 70/Exp. 8.

12 Proyecto de discurso del Sr. Ministro en la cena que le ofrecerá el Sr. Genscher en Bonn. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 70/Exp. 8.

## 4. El inicio de la negociación

El proceso de contactos con los miembros de la Comunidad y en cumplimiento de los pasos previstos para iniciar el proceso (especialmente la aprobación del dictamen comunitario que permitía arrancar la negociación) fue satisfactorio para España. Menos de un año después del nombramiento del equipo negociador, el 5 de febrero de 1979, tuvo lugar el acto oficial de apertura de las negociaciones para su adhesión a la CEE.

En este momento podemos señalar dos puntos importantes en los que España reclamó la atención de la RFA y que, en buena medida, refleja el papel que tuvieron los dirigentes germanos en la negociación.

En primer lugar, las fechas de desarrollo de la negociación. Durante la apertura en el mes de febrero, la presidencia de turno comunitaria, que recaía precisamente en Francia, decidió posponer unos meses el segundo encuentro oficial<sup>13</sup>. Los negociadores españoles confiaban en poder evitar un retraso que consideraban injustificado. Gracias a la mediación germana se llegó a una solución de compromiso: en septiembre de ese mismo año 1979 se tendría una nueva sesión negociadora, en esta ocasión a nivel de suplentes<sup>14</sup>.

Si en este punto la mediación alemana se mostró fructífera, en el otro asunto, de gran calado, el resultado sería diferente. Nuevamente por la influencia francesa, se determinó que la negociación tendría dos partes diferenciadas: la primera, la visión de conjunto (*vue d'ensemble*) en la que se analizarían de manera global todos los aspectos de la negociación; la segunda, en la que ya se podrían cerrar acuerdos concretos en cada uno de los sectores. Para España este modelo de negociación, que no se había seguido en la primera ampliación comunitaria, era innecesario. Esa reclamada visión global ya se había obtenido en los informes comunitarios sobre la economía española, y suponía en realidad una maniobra gala para ralentizar la negociación española. El movimiento diplomático para tratar de modificar la estructura de la negociación no tuvo éxito y no se consiguió modificar<sup>15</sup>. Aunque la mediación alemana habría podido ser ventajosa para España en un aspecto importante, pero menor, como la fecha de la segunda sesión negociadora, no lo fue en la cuestión de fondo, el propio planteamiento de la negociación, en el que la posición francesa resultó inamovible.

Con la negociación iniciada, el ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas decidió reunir a los embajadores españoles en los países miembros de la Comunidad (y de los otros países candidatos) para profundizar en la estrategia diplomática y los contactos bilaterales<sup>16</sup>. Nos interesa conocer la opinión del ministro negociador sobre la República Federal Alemana y su posición con respecto a la negociación española. Para Calvo-Sotelo todos los países eran importantes porque debían ratificar la entrada, pero tenían peso diferente y se

*Para España este modelo de negociación, que no se había seguido en la primera ampliación comunitaria, era innecesario*

13 Acto de apertura de las negociaciones entre España y las Comunidades Europeas. Bruselas, 5 de febrero de 1979. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 62/Exp. 5.

14 Memorandum para el Sr. Ministro sobre el curso de las relaciones con las Comunidades Europeas en los próximos meses. Matías Rodríguez Inciarte, abril de 1979. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 61/Exp. 1. Las sesiones de negociación a nivel ministerial eran presididas por el ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas y las del nivel suplente por el embajador de España ante la CEE.

15 Nota para el Sr. Presidente del Gobierno en relación con la visita del canciller Schmidt. Madrid, 31 de diciembre de 1979. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 56/Exp. 5.

16 Informe para el Excmo. Sr. Ministro: "Reunión Embajadores en Bruselas". Madrid, 17 de septiembre de 1979. ALCS, Relaciones con la CEE. Caja 71/Exp. 6. En noviembre de 1978 se había celebrado una primera conferencia de embajadores.

podían dividir en dos grupos: el de los cinco pequeños y el de los cuatro grandes. Alemania no solo estaba entre los grandes, sino que, a su juicio, sobre el eje franco-alemán pilotaba toda la Comunidad<sup>17</sup>: Alemania apoyaba a España, con la que no tenía graves problemas bilaterales. Pero Alemania no quería enfrentarse a Francia: el país galo era la clave y, así, la entrada de España pasaba por unas relaciones privilegiadas con París. Eventualmente le sería muy difícil mantener en el tiempo la presión de los otros países en su contra, pero para los franceses sus intereses eran lo primero. Esta idea era fundamental a juicio de Calvo-Sotelo: la política de la Comunidad dependía de la posición francesa. Y la posición exterior francesa venía marcada por su política interior y, especialmente, por una fecha clave: las elecciones presidenciales de abril de 1981.

En este punto el ministro acertó y las elecciones francesas condicionaron el desarrollo de una negociación que, a lo largo de 1980, parecía llevar un ritmo adecuado<sup>18</sup>. Como es conocido, en junio de 1980 el presidente de la República Francesa, Valéry Giscard d'Estaing pronunció un discurso en el que solicitó una pausa en la negociación española, especialmente en alguno de los puntos más sensibles, como la agricultura, hasta que la Comunidad resolviese antes sus propios problemas, la famosa profundización antes que la ampliación<sup>19</sup>. Los negociadores españoles, siempre pendientes de la postura francesa, recibieron la noticia con gran preocupación y estupor, pues nunca llegaron a considerar que Giscard pudiese llegar tan lejos<sup>20</sup>. Tras el desconcierto general, desde la Trinidad se inició una campaña diplomática para conocer el alcance de la declaración francesa y para presionar a los demás países miembros sobre la necesidad de que la negociación española no se interrumpiese bajo ninguna circunstancia.

Nos encontramos ante un momento singular de la negociación en el que aparece nuevamente el factor Alemania. Es decir, el intento español por recibir el apoyo alemán, no solo de palabra, sino también en los hechos.

Recordemos que en enero de 1980, unos meses antes del *giscardazo*, se había producido la visita del canciller Helmut Schmidt a España, donde sostuvo encuentros con el presidente del Gobierno y con el rey<sup>21</sup>. En ambas reuniones, así como en la rueda de prensa posterior, el canciller mostró públicamente su apoyo a la candidatura española al ingreso en la CEE: a su juicio las dificultades se podían superar con visión de futuro, pues a la larga todos saldrían beneficiados de la ampliación comunitaria<sup>22</sup>. Ahora, tras la intervención del presidente Giscard, era el momento de conocer si se podría poner en práctica la idea expresada en Madrid por Schmidt.

*Alemania no quería enfrentarse a Francia: el país galo era la clave y, así, la entrada de España pasaba por unas relaciones privilegiadas con París*

17 El embajador en Bonn confirmó que si bien Alemania había demostrado en ocasiones diversas su apoyo a España –en la que veía además un mercado interesante– subordinaba ese interés al mantenimiento de las buenas relaciones con París. Alemania, por otro lado, era un islote de prosperidad en una Europa en crisis. ALCS, Relaciones con la CEE. Caja 71/Exp. 6.

18 Informe sobre el estado actual de las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Enero de 1980. ALCS, Caja 100/Exp. 1.

19 Carta del Encargado de Negocios de la Embajada de España en París, Pedro Temboury, al Ministro de Asuntos Exteriores. París, 11 de junio de 1980. AMAE, 17896.

20 Entrevista del autor con Matías Rodríguez Inciarte. Madrid, 20 de diciembre de 2011. Entrevista del autor con Hernando Fernández Calleja. Madrid, 28 de mayo de 2012. Entrevista del autor con Carlos Fernández Lerga. 7 de marzo de 2012.

21 Programa de trabajo de la visita oficial a España del Excmo. Sr. Helmut Schmidt, canciller de la República Federal de Alemania, 7-9 enero de 1980. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 67/ Exp. 1.

22 Nota para Sr. Ministro (de Asuntos Exteriores): “Conferencia de prensa del Canciller Schmidt en el Ritz el día 9 de enero para la prensa española y los corresponsales extranjeros acreditados en España”. En ella fueron también numerosas las preguntas sobre el ingreso en la OTAN. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 67/ Exp. 1.

Calvo-Sotelo comenzó entonces un desembarco diplomático que le llevó por la capital comunitaria y por las capitales de los países miembros. En todos ellos encontró papel de apoyo a la negociación española contra la posición francesa<sup>23</sup>. En julio, llegó el turno de Bonn<sup>24</sup>. Tanto el ministro alemán de Exteriores, Genscher, como su secretario de Estado aseguraron que confiaban en mantener el calendario previsto antes de la intervención de Giscard<sup>25</sup>. Sabemos además que, unos días antes, Calvo-Sotelo había sostenido un breve encuentro con el embajador alemán en Madrid. El 26 de junio había almorzado con los embajadores de los países comunitarios para tratar las declaraciones del presidente francés. El representante alemán había pedido verlo a solas para expresarle el respaldo de su país. Durante el almuerzo, el embajador francés intervino tratando de unir al país germano en la posición gala, pero el alemán lo rechazó expresamente: apoyó a España y señaló que la ampliación y la reforma comunitaria tenían que ser procesos paralelos<sup>26</sup>.

Aparentemente el respaldo comunitario tuvo su efecto, ya que se mantuvieron en fecha y forma las siguientes dos reuniones comunitarias<sup>27</sup>. Sin embargo, dos de los asuntos capitales de la *vue d'ensemble* y de la propia negociación en su conjunto (los asuntos agrícolas y el presupuesto comunitario) no se pusieron sobre la mesa por impedimento francés. Así pues, la fuerza de la posición francesa se había mantenido en los puntos clave y el respaldo verbal de Alemania y del resto de países miembros a España no había sido suficiente.

*La adhesión a la CEE supuso un reto formidable para España y para los equipos negociadores que llevaron a cabo el proceso*

## 5. Conclusiones

La adhesión a la CEE supuso un reto formidable para España y para los equipos negociadores que llevaron a cabo el proceso. La negociación, que se preveía larga y difícil, fue más de lo esperado y, en su primera etapa, tuvo un punto decisivo, el *giscardazo*, el parón a la negociación en dos de los aspectos clave que impuso el presidente de la República Francesa, Valéry Giscard d'Estaing. El posicionamiento de Giscard partía, en cierta medida, de un planteamiento objetivo: la necesidad de la Comunidad de ajustar su propia organización tras la primera ampliación y la reivindicación británica del cheque; la Comunidad vivía momentos especialmente delicados que dificultaban aún más la entrada de nuevos países candidatos. Sin embargo, ese análisis objetivo no podía esconder el miedo francés por la competencia agrícola española, que afectaría a la zona sur del país. Este interés nacional influyó de manera decisiva en un Giscard que afrontaría pocos meses después una reñida campaña electoral presidencial.

España, que tenía bien marcada su agenda y su calendario de negociación, intentó acelerar los ritmos del proceso. Para ello, llevó a cabo durante los años del primer equipo negociador una intensa relación con los organismos comunitarios y con los países miembros. El objetivo

23 Nota para Su Majestad el Rey. Madrid, 28 de julio de 1980. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 56/Exp. 5.

24 Nota Sr. Ministro: "Programa visitas a Bruselas y Bonn". 9 de julio de 1980. ALCS, Relaciones con la CEE. Caja 72/Exp. 4.

25 *La Vanguardia*, 10 de julio de 1980, p. 3.

26 Carta de Leopoldo Calvo-Sotelo al presidente del Gobierno, 26 de junio de 1980. ALCS, Caja 100/ Exp. 1.

27 El 6 de junio se celebró la décima sesión negociadora. Menos de 20 días después, el 23 de junio, tuvo lugar la undécima. En ninguna hubo alusiones a la situación creada por el presidente francés, por lo que sin duda se esperaba con más interés la sesión ministerial del 21 de julio. En ella Calvo-Sotelo señaló que la negociación debía continuar puesto que España no podía cargar exclusivamente con los problemas comunitarios, que se debían resolver de forma paralela a la ampliación. Conferencia negociadora para la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Delegación española. Declaración del Señor Ministro. 21 de julio de 1980. ALCS, Relaciones con la CEE, Caja 56/Exp. 5.

era claro: neutralizar las tácticas defensivas francesas, que habían supuesto un retraso en la negociación en varios momentos clave y vender la candidatura española como un bien para el conjunto de la Comunidad. En este frente los otros países miembros resultaban de importancia y, entre ellos, la República Federal de Alemania. Los alemanes eran ya una potencia económica en el conjunto del Mercado Común y el *otro* país decisivo, junto con Francia. España recurrió a Alemania en diversas ocasiones para alcanzar sus objetivos, de modo especial en la cuestión del calendario, y siempre encontró respaldo a sus posiciones y la seguridad de que acabaría entrando en el Mercado Común.

Sin embargo, el peso político de Alemania y la perspectiva de un enfrentamiento con Francia complicaron el papel mediador germano. No hay que olvidar que los propios alemanes tenían su propia agenda y que la situación comunitaria no invitaba al optimismo. España encaró el objetivo de la adhesión en el momento en que pudo hacerlo; sin embargo, ese momento era especialmente convulso para una Comunidad que afrontaba retos dispares. Los retos políticos y económicos a los que se enfrentaban tanto los propios países miembros como la Comunidad Europea fueron más fuertes que el deseo español de conseguir la ansiada adhesión.

La estrategia de España estuvo en buena medida bien planteada y encontró un apoyo sólido en el “amigo” alemán. A pesar de ello en esta primera aproximación al papel de Alemania Federal en la negociación española podemos comprobar cómo el paso de la retórica a los hechos fue más complicado: La RFA no podía permitirse un enfrentamiento directo con Francia ni, además, la situación comunitaria era lo suficientemente clara como para decantarse por la petición española sin condiciones, teniendo en cuenta el resto de intereses, a veces contrapuestos, de los países miembros y de los propios países candidatos a la ampliación. Quizá en aquel momento de convulsión e incertidumbre del proyecto europeo, España no podía optar a acelerar el paso comunitario y se consiguió llegar hasta donde se pudo.

## Referencias

### Archivo

ALCS (Archivo Leopoldo Calvo-Sotelo).

AMAE (Archivo Ministerio de Asuntos Exteriores).

### Entrevistas

Entrevista con Raimundo Bassols. Madrid, 14 de diciembre de 2011.

Entrevista con Matías Rodríguez Inciarte. Madrid, 20 de diciembre de 2011.

Entrevista con Carlos Fernández Lerga. 7 de marzo de 2012.

Entrevista con Hernando Fernández Calleja. Madrid, 28 de mayo de 2012.

### Bibliografía

Acuña, R. (1986). *Como los dientes de una sierra (Francia-España de 1975 a 1985)*. Barcelona: Plaza & Janés.

Alonso, A. (1985). *España en el Mercado Común*. Madrid: Espasa.

- Alonso, A., y Barcia, C. (1970). *El Acuerdo España-Mercado Común. Comentario y texto completo del Acuerdo*. Madrid: Asociación para el progreso de la dirección.
- Arias, I. (2012). *Los Presidentes y la Diplomacia. Me acosté con Suárez y me levanté con Zapatero*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Arroyo, F. (1991). *El reto de Europa: España en la CEE*. Madrid: Síntesis.
- Bassols, R. (1995). *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-85*. Madrid: Política Exterior.
- Calvo-Sotelo, L. (1990). *Memoria viva de la Transición*. Barcelona: Plaza & Janés/Cambio 16.
- Calvo-Sotelo, L. (2005). *Sobre la Transición Exterior*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Exteriores, 18 de abril de 1978, pp. 1559-1588.
- Delgado, L., Martín de la Guardía, R., y Pardo Sanz, R. (Coords.) (2016). *La apertura internacional de España: entre el Franquismo y la democracia, 1953-1986*. Madrid: Sílex.
- Fornet, S. (2012). *España y Europa: a los veinticinco años de la Adhesión*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Moreno Juste, A. (1998). *España y el proceso de construcción europea*. Barcelona: Ariel.
- Moreno Juste, A., y Núñez Peñas, V. (2017). *Historia de la construcción europea desde 1945*. Madrid: Alianza.
- Oreja, M. (2016). Prólogo. En R. Bassols, *El arte de la negociación*. Madrid: CEU Ediciones.
- Pereira, J. C. (2010). *La política exterior de España de 1800 hasta hoy: historia, condiciones y escenarios*. Barcelona: Ariel.
- Pérez López, P., y Lafuente del Cano, J. (2014). Leopoldo Calvo-Sotelo y la transición exterior: la prioridad europea. *Arbor*, 190(769). DOI: <https://doi.org/10.3989/arbor.2014.769n5008>
- Powell, Ch. (2010). Leopoldo Calvo-Sotelo: Historia y Política. En P. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (ed.), *Leopoldo Calvo-Sotelo, un retrato intelectual*. Madrid: Fundación Ortega-Marañón/Marcial Pons Historia.
- Real Decreto 135/1978, de 10 de febrero por el que se nombra Ministro para las Comunidades Europeas, sin cartera, a don Leopoldo Calvo-Sotelo (BOE núm. 36 de 11 de febrero de 1978). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1978/02/11/pdfs/A03430-03437.pdf>



# LA PERSPECTIVA CHINA HACIA ESPAÑA DESDE EL TARDOFRANQUISMO HASTA LA ACTUALIDAD

## The Chinese Perspective towards Spain from the Tardofranquismo to the Present Day

**Rafael Martín Rodríguez**

Universidad de Fudan (Shanghai)

E-mail: rafa.1898@hotmail.com



Autor

El presente artículo aborda la cuestión de la imagen proyectada por España en el Gobierno chino y su ciudadanía desde el tardofranquismo, coincidiendo con el momento del acuerdo entre ambos países hasta la actualidad. España fue, hasta casi el final de los años ochenta, un país cuyos cambios políticos provocaron una reacción directa en la perspectiva gubernamental china que influyó notablemente en el tipo de tratamiento dado en los periódicos sobre el país. Al mismo tiempo, una diplomacia personalista se va desarrollando de España a China desde finales de los setenta hasta mediados de los ochenta, que irá procurando una imagen permanente pero difusa en el imaginario chino sobre España. A partir de ese momento, y dada la buena sintonía entre los Gobiernos españoles y chinos, pero con escasa presencia hispánica en el día a día del país, se irán figurando dos perspectivas diferentes, la gubernamental y la ciudadana, hasta la eclosión actual, en la que España, carente de un plan específico de imagen, se ha dejado arrastrar dentro del mundo de los tópicos imaginarios de cara al ciudadano chino, lo que habrá de conllevar su correspondiente reflejo diplomático, del Gobierno chino al español, en los años venideros.



Resumen

Perspectiva; imagen; Gobierno; ciudadanía; medios de comunicación.  
*Perspective; image; government; citizenship; mass media.*



Key words

Recibido: 07-06-2018. Aceptado: 16-07-2018



Fechas

*This article talks about the issue of the image projected by Spain in the Chinese government and its citizenship from the last years of Franco, coinciding with the moment of the agreement between the two countries, until the present day. Spain was, until almost the end of the eighties, a country whose political changes caused a direct reaction in the Chinese governmental perspective that greatly influenced the type of treatment given in the newspapers about the country. At the same time, a personalist diplomacy is being developed from Spain to China from the late seventies to the mid-eighties that will create a permanent but diffuse image in the Chinese imaginary about Spain. From that moment, and by the reason of the good harmony between the Spanish and Chinese governments, but the scarce Hispanic presence in the live of the country, will appear two different perspectives, the government and the citizen, until the actual situation, in which Spain, without a specific plan of image, has been dragged into the world of imaginary topics in the perspective of Chinese citizens, which will lead to its corresponding diplomatic reflexion of the Chinese government to Spanish in the years ahead.*



## 1. Introducción

Al estudiar las relaciones bilaterales entre dos Gobiernos es de vital importancia considerar las perspectivas que se tengan, tanto desde dichos Gobiernos como desde la ciudadanía, sobre el otro país. Las percepciones han de ser entendidas como el cúmulo de mensajes que llega a un país sobre otro y que motivan un tipo de opinión generalizada dentro de la población.

En este sentido, hay dos tipos de percepciones que interactúan entre sí: la primera sería la percepción gubernamental. En esta jugaría el elemento de la praxis política, moviéndola y haciéndola permeable o impermeable a la percepción de la ciudadanía según los intereses del Gobierno. La segunda, la de la propia ciudadanía, que estaría influida, en mayor o menor medida y según el tipo de régimen, por la gubernamental, y que tendría una variante mucho más sentimental y grupal. En la percepción ciudadana juega una especial importancia lo que se ha venido a llamar en los últimos años *la marca del país* y que sería un reflejo y una consecuencia de su capacidad por llegar al ciudadano de otro Estado mediante el comercio, la televisión, internet y otros medios.

En el caso de China, considerando el poder que ejerce la percepción gubernamental sobre la ciudadana, la primera ha tenido siempre una especial importancia. Pero al mismo tiempo, la supuesta irrelevancia política de España para China en el confronto con otros países ha hecho que, ante el silencio de los medios oficiales, pudiera tener efecto una serie de acciones de diplomacia directa, y poco a poco infiltrarse una suerte de imagen promovida de forma casual por agentes no gubernamentales.

En el análisis de cómo ha cambiado la percepción china sobre España desde el inicio de las relaciones bilaterales hasta la actualidad, usaremos los medios oficiales del Gobierno chino, sobre todo el periódico *Renmin Ribao*, hasta 1996, y la televisión desde el fin del periodo felipista hasta la actualidad.

Para algunos autores, como Celestino del Arenal, la transición española en materia exterior no estará concluida hasta 1988 con la firma de los acuerdos de defensa con EE. UU., concluyendo así el periodo en el que España arrastraba trabas heredadas del anterior régimen (Arenal, 2011, pp. 99-112); por lo que casi hasta dicho periodo, España será aún un ente en transfor-

mación cuyos devenires internos provocarán comentarios o silencios en los medios oficiales chinos, según convenga al Gobierno. Considerando este hecho, hemos dividido los tiempos como siguen:

1. 1973 – 1975 – Periodo tardofranquista.
2. 1975 – 1982 – Periodo de la transición española.
3. 1982 – 1988 – Fin de la transición exterior española y principio de la democracia.
4. 1988 – 1996 – Consolidación internacional de España hasta fin del periodo felipista.
5. 1996 – Actualidad.

### 1.1. 1973 – 1975

En el momento del inicio de conversaciones<sup>1</sup>, España era, junto con Portugal, los únicos países de Europa que aún no habían reconocido a la China comunista, lo que se tradujo en una suerte de indiferencia por parte de las autoridades chinas cuando España dio los primeros pasos. Atrás habían quedado los años en los que el PCCh se había vinculado sentimental y propagandísticamente al PCE en la guerra civil<sup>2</sup>. Después de esta época, y con escasas menciones al PCE en el exilio, se cubrió la realidad española del franquismo con un halo de desinformación e indiferencia.

Hasta tal punto había llegado esta desinformación y desidia en los años precedentes que, con motivo del acuerdo entre los dos países en 1973, el Renmin Ribao publicó una escueta nota informativa con un mapa de la situación de España en Europa para mejor comprensión de sus lectores (Renmin Ribao, 11-03-1973) y donde podía leerse lo siguiente: “España cuenta con una historia larga. El pueblo español es valiente y trabajador...”. Tras lo cual realizaba una defensa amplia y apasionada de la unificación de Taiwán.

Pero, para el Gobierno chino, seguía pesando el tipo de Gobierno que regía España, así como la necesidad de hacer pasar este hecho desapercibido para su pueblo. Así, con ocasión de la muerte de Franco, una escueta noticia anunciaba el fallecimiento del dirigente español (Renmin Ribao, 20-11-1975), sin ninguna mención al tipo de Gobierno ni a la gran pregunta que entonces se hacían casi todas las cancillerías sobre dónde dirigiría sus pasos ahora la política española.

### 1.2. 1975 – 1982 – Periodo de la transición española

El periodo que se abría en España y que tanta tinta haría correr en Europa y Latinoamérica, podía ser especialmente peligroso para la transición que en esos momentos se empezaba a gestar en China. Tras la muerte de Mao, un año después de la del dictador español, se habría un

*El periodo que se abría en España y que tanta tinta haría correr en Europa y Latinoamérica, podía ser especialmente peligroso para la transición que en esos momentos se empezaba a gestar en China*

1 Estas conversaciones dirigidas por el ministro de Exteriores, López Bravo, debieron realizarse por sorpresa ante la presión del *lobby* taiwanés y del propio Carrero Blanco, que intentaban evitar el acuerdo: “todo resultó inesperado y hasta los ministros, incluido el Vicepresidente Carrero, fueron sorprendidos”. (Palacios, 2013, pp. 117-118).

2 Durante el conflicto, se había relacionado la lucha contra Franco con la suya propia contra la invasión japonesa. Una época en la que en las escuelas del mundo chino controlado ya por el maoísmo en guerra se cantaba la canción *defended Madrid*, en clara relación a la defensa de Wuhan. Además cerca de cien soldados chinos lucharon en el ejército comunista y republicano. Los investigadores Hwei – Ru Tsou y Len Tsou iniciaron una investigación de más de veinte años que tuvo como resultado el descubrimiento de aproximadamente cien combatientes chinos en las filas republicanas y comunistas, así como los vínculos entre el Partido Comunista Español y el chino mediante cartas y proclamas (Ru Tsou, & Tsou, 2013).

proceso que terminaría por encumbrar a Deng Xiaoping a la cúpula de poder. A partir de este momento, la paulatina apertura, empezada poco antes de la muerte de Mao por su segundo, Zhou Enlai, se iba perfilando nacional e internacionalmente con una suerte de interrogantes que podían hacer temblar las bases del proyecto nacional que Deng estaba construyendo. Mientras en España la transición liberó las ataduras anteriores de la prensa, en China, la apertura no se tradujo en una mayor libertad de opinión en los medios, sino que el Estado siguió dirigiendo sus resortes, aunque con mayor flexibilidad que en el reciente pasado. Por este motivo, las opiniones del Renmin Ribao siguieron siendo las del Gobierno, y por lo tanto las que este quiso dar a la población. Sobre el caso de España, de momento, y dado el cariz democrático que tomaban los acontecimientos, la consigna fue la del silencio. Sin embargo, hubiera sido ilógico apartar de nuevo a España al ostracismo mediático dadas las cordiales relaciones entre ambos países, por lo que en aquella época nos encontramos con un sinfín de noticias centradas en la cultura española, los toros, las tapas, y por supuesto y, sobre todo, el Quijote.

Se necesitaba, por lo tanto, un acto que el Gobierno chino pudiera lucir ante el mundo y que devolviera a España a la portada de los periódicos. Esto llegó en el verano de 1978, con ocasión de la visita de Estado que realizó el rey don Juan Carlos junto a la reina, el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, y un sinfín de periodistas.

La amplia comitiva real, destinada en España a dar una imagen del monarca abierta e internacional, fue acogida por Deng como una oportunidad de demostrar al mundo una nueva China dialogante y abierta<sup>3</sup>.

El recibimiento que obtuvo el monarca fue inesperado y espectacular, siendo durante todo el viaje tratado como un líder internacional, con una amplia cobertura por parte de los medios chinos<sup>4</sup>.

Este fue el viaje, sin duda, que volvió a poner a España en la retina de los chinos. Las imágenes en los periódicos de un rey y una reina jóvenes, dialogando con los líderes chinos, con periodistas o con la gente de la calle fue común durante la visita. A pesar del típico lenguaje utilizado en este tipo de noticias de consabidas palabras de amistad entre los pueblos, lo cierto es que expresiones como “se despidieron con un fuerte apretón de manos” (Renmin Ribao, 19-06-1978) fueron creando una imagen cercana del monarca español; al mismo tiempo, su posicionamiento tácito en el discurso a las posturas chinas, hizo que la promoción de su persona beneficiara a la propaganda del partido<sup>5</sup>, lo que fue ampliamente utilizado por los medios, sin que en ningún momento se hablara de los cambios que se estaban realizando en España. Lo importante es que, a partir de la visita del rey, España vuelve a las noticias chinas, si bien de una manera difusa y no definida, sobre todo políticamente hablando. España se tornó el país del rey Juan Carlos. De nuevo volvieron los elementos culturales a las páginas de los periódicos y las referencias a la lejana historia, pero obviando el franquismo. Son los tiempos en los que la mayoría de la población escuchó hablar de España y la tenían como un país amigo, sin saber muy bien ni dónde se encontraba ni qué tipo de sistema la gobernaba. El Quijote cogió fama entre los

*La amplia comitiva real fue acogida por Deng como una oportunidad de demostrar al mundo una nueva China dialogante y abierta*

3 Además, el hecho de que España fuera un país de mucho menor peso en la conciencia del mundo chino que otros del mundo occidental y que no existieran antiguas deudas de guerra entre ambos, hizo que esta visita fuera el escenario perfecto para lucir al mundo una nueva diplomacia, sin abrir viejas heridas en la población china.

4 Un interesante documento sobre aquella visita y en la que se deja constancia del impacto que tuvo en China la visita del rey es un libro publicado por uno de los múltiples periodistas que acompañaron al monarca, y que narra el viaje tanto desde las perspectivas despertadas en ambas partes hasta los más mínimos detalles (Gutiérrez, 1978).

5 Durante los discursos, el rey se mantuvo en la línea de defensa de la paz entre los dos bloques y de lucha común contra el hegemonismo de estos, postura entonces básica en los argumentos de Deng Xiaoping.

universitarios con las traducciones que se realizaron, además de las que ya existían, y la fiesta de los toros y otras curiosidades hispánicas empezaron a llegar a los lectores de los periódicos.

Sin embargo, no sería hasta la visita de Santiago Carrillo, en 1980, cuando la imagen de otro representante de la política española volviera a las portadas. Carrillo fue recibido en Pekín con todos los honores de un jefe de Estado. Pero ni Carrillo era ya el de la Guerra Civil española, ni la China de Deng era aquella de los años cincuenta que lo había ensalzado como representante de la lucha contra el fascismo en España, hasta que la crítica del PCE a la revolución permanente de Mao le hizo desaparecer de la prensa escrita<sup>6</sup>. Por otra parte, el nuevo Carrillo era un hombre de la transición, que veía, como tantos extranjeros en aquellos días, una deriva inevitable de China hacia la democracia. Los primeros días, Carrillo pronunció discursos en los que llegó a hablar abiertamente de la necesidad de crear un sistema multipartidista en China, palabras que fueron en parte obviadas por la prensa, decidiendo omitir en el resto del viaje tales ideas y acercarse más al mensaje diplomático que había tenido el rey.

Los discursos de Carrillo, acogido como líder intelectual de la izquierda, fueron reproducidos ampliamente, y una generación de estudiantes los leyó, en ocasiones como parte de su formación socialista bajo consejo de sus profesores. El líder comunista español, convertido en hombre de Estado<sup>7</sup>, dio una imagen de intelectualidad que, además, recuperaba de la memoria aquella España épica de la guerra civil de la que habían oído hablar en su infancia muchos de los que ahora leían los periódicos. También era la visita de la cordialidad entre dos partidos comunistas, el español y el chino, que tras años volvían a darse la mano, por lo que el motivo para su espectacular cobertura estaba así más que justificada. Por último, Carrillo llegó en un momento en el que el dirigente chino reformista Hu Yaobang parecía poder ser el próximo líder de China dentro de la balanza contra los más conservadores, por lo que la figura de Carrillo como líder del eurocomunismo se aproximaba, aunque no se asemejaba, a la política china de entonces, y en esa vía sería utilizado por el Gobierno y sus medios.

Tenemos, por lo tanto, un recuerdo histórico en la mente de los ya entonces mayores del país proveniente de la lejana guerra civil española, y dos visitas, la del rey, que dio una imagen de país joven y enérgico y la de Carrillo, con toda su carga ideológica y política. Estos hechos hicieron que se volviera a hablar de España al año siguiente, dando cuenta de noticias siempre tendientes a beneficiar los postulados exteriores chinos, como el intento de Rusia por evitar la entrada de España en la OTAN, e incluso las réplicas no solo del Gobierno español o del PCE a dicho intento, sino también de Manuel Fraga. Estas pequeñas noticias, si bien, ninguna de gran extensión, fueron haciendo que el nombre de España empezara a ser habitual en los periódicos chinos. Mas la necesidad de no mencionar su deriva política la hacía aparecer como un ente abstracto, aunque amigable. Para millones de chinos de entonces, España era, solamente, el país amigo de un joven rey que les había visitado y el de un, ya anciano, intelectual comunista.

*Para millones de chinos de entonces, España era, solamente, el país amigo de un joven rey que les había visitado y el de un, ya anciano, intelectual comunista*

6 En una carta del PCE al gobierno maoísta en 1960, este le reprocha a Mao su beligerancia en los siguientes términos: "Si siguiéramos el camino propugnado por vosotros no solo nos aislaríamos de las demás fuerzas progresistas y amantes de la paz, sino que alejaríamos de nosotros a una parte de las fuerzas que luchan por el socialismo" (*Carta al Comité Central del Partido Comunista de China*, 24 de septiembre de 1960. Archivo del PCE. Signatura JACQ 163 y 16).

7 Antes de su viaje se citó con el ministro de Asuntos Exteriores para coordinar la visita y transmitir en persona mensajes del Gobierno español.

### 1.3. 1982 – 1988 – Fin de la transición exterior española y principio de la democracia

La victoria del PSOE en 1982 fue noticia relevante en China. El término *socialista*, y el hecho de que el pueblo español lo hubiera escogido, hizo que la victoria de González fuera ampliamente seguida por los periódicos chinos. Se abría entonces la puerta a un país en proceso de un cambio modernizador que los periódicos chinos sí podían contar, y todo esto con el referente del socialismo<sup>8</sup>. Las noticias sobre la victoria del PSOE no escatimaron descripciones del sistema electoral español, señal de la basculación que entonces existía en china hacia una posible liberalización de la política y de la seguridad del ejecutivo. Al considerarse la victoria socialista española como un referente en las noticias internacionales, se puso definitivamente el nombre de España en las mentes chinas, sobre todo en el mundo urbano y universitario. Hay que tener en cuenta que muchos de los encuentros entre dignatarios chinos y extranjeros ni siquiera aparecerían en la prensa, lo que no pasó con la visita del ministro Morán a China en 1983 (Renmin Ribao, 29-10-1983) o la del presidente Li Xianian a Madrid en 1984 (Renmin Ribao, 14-11-1984).

El ambiente estaba, pues, preparado para la llegada de González en 1985, auténtico baluarte de la imagen posterior de España y trampolín para un buen número de proyectos diplomáticos y empresariales.

La visita de González a China de 1985 fue la culminación de la diplomacia personalista iniciada por parte española en 1978. El presidente español se hizo acompañar de un séquito de empresarios españoles que pudieron reunirse con empresarios chinos y, aunque muchos de los proyectos no pudieran realizarse, puso por primera vez en conexión al mundo empresarial español con el chino, lo que provocó que algunas empresas, como Chupa Chus o Alsa (quien ya antes había iniciado el proceso), o técnicas reunidas, se aventuraran al mercado chino. La prensa china siguió día a día la visita. El perfil modesto que empleó Deng Xiaoping ante González sirvió para resaltar un perfil más moderno en la figura del presidente español: “Deng Xiaoping dijo que China es un país pobre, su propio desarrollo necesita un ambiente internacional pacífico” (Renmin Ribao, 7-09-1985). Expresiones como estas y la importancia dada a los comentarios de González sobre la situación internacional, dieron un aire nuevo a España en la cabeza de muchos ciudadanos chinos<sup>9</sup>.

*La visita de González a China de 1985 fue la culminación de la diplomacia personalista iniciada por parte española en 1978*

### 1.4. 1988 – 1996 – Consolidación internacional de España hasta fin del periodo felipista

La historia de las perspectivas chinas hacia España está dominada por amplios espacios de tiempo de silencio y de momentos de auge considerables, al menos hasta que a mediados de los años noventa, la televisión empezó a llegar a la mayoría de los hogares chinos y con ella la multiplicidad de informaciones.

8 Durante los días del 28 al 30 de octubre de 1982, el PSOE y su victoria protagonizaron las páginas de internacional del Renmin Ribao, con exhaustivas explicaciones sobre el partido y su dirigente, al que se le trataba como un referente en el mundo del socialismo.

9 En conversaciones mantenidas con profesores chinos de lengua española que entonces cursaban sus estudios, se nos manifestó que la visita de González dio un nuevo impulso a la idea de España, en un momento en el que China buscaba referentes internacionales de modernidad.

Así, de 1986 hasta el verano de 1989<sup>10</sup>, apenas aparecen noticias sobre España que no sean las relativas a la Comunidad Económica Europea. España había quedado, por lo tanto, dentro del espectro europeo. Sus vínculos con el mundo americano fueron también tenidos en cuenta en algunos artículos, pero siempre dentro de la generalización que le daba al país el ser considerado ya como una parte intrínseca y no particular del mundo extranjero. El franquismo y la transición habían quedado atrás y, por lo tanto, la conveniencia de hablar o no del país; ahora debía ser España quien se ganara, mediante actos duraderos, el respeto del imaginario chino.

Sin embargo, las empresas españolas que ya empezaron a llegar a China lo hicieron con una mentalidad que sería su marca definitoria hasta la actualidad, esto es, omitir, cuando no esconder, el nombre del país del que provenían. Temiendo el empresariado español que la falta de imagen de España repercutiera negativamente en sus negocios, se omitió el origen de sus productos para así hacer creer que estos podrían provenir de EE. UU., Alemania, o de la propia China, provocando que marcas que han triunfado abiertamente en China como Cola Cao o Alsa sean consideradas, aún hoy en día, producto nacional chino. Así se empezó a perder una oportunidad que hubiera hecho que la entonces desconocida España, aquel país del rey, del veterano ideólogo comunista y de un presidente joven y modernizador, fuera también considerado un país creador y exportador. Este tipo de promoción del país basado en la imagen de su industria y capacidad laboral no es oficial ni está basada en grandes encuentros, pero a la larga genera una imagen del país de potencia destacable que repercute en el tratamiento diplomático posterior.

Tuvo que ser un acto valiente protagonizado por el entonces embajador español en Pekín, Eugenio Bregolat, y el ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, lo que hiciera que la imagen de España ganara puntos y se alzara por encima del resto de Europa en poco tiempo. Dado el cerrajón que vivía China tras los sucesos del verano de 1989 de Pekín, el embajador convenció al ministro de Exteriores de la conveniencia de que España fuera el primer país en volver a estrechar la mano de China, de tal suerte que obtuviera los beneficios que esto podía acarrear. La visita de Ordóñez a China en noviembre de 1990 fue por consiguiente seguida por los medios chinos y puesta en alza la figura del ministro, de González y de las relaciones entre España y China: “El gobierno español siempre ha mantenido una política amistosa hacia China mientras se ha esforzado en promover el mejoramiento de las relaciones entre la Comunidad Europea y China, lo cual China valora y aprecia muchísimo” (Renmin Ribao, 24-11-1990), tendencia que continuó hasta 1992, con la visita del ministro Li Peng a España. En aquellos tiempos se empieza a gestar la imagen de España en la perspectiva gubernamental como el país más amigo de China en Europa; una amistad, sin embargo, que parecía no poder equilibrar el menor peso económico de España en relación a otros países. Según Eugenio Bregolat, en una conversación mantenida con el exembajador, la oportunidad fue aprovechada por España en forma de ayudas para las empresas españolas que quisieron lanzarse al mercado chino, así como en la adquisición de un emblemático edificio de Pekín que sería utilizado por el Instituto Cervantes. El hecho de que Barcelona fuera la sede de los Juegos Olímpicos de 1992, hizo que, junto a lo anteriormente dicho, se empezara a recrear en la mente china la imagen de un país, más amigo que nunca, moderno e internacional, pero sin los recursos para llegar a su mercado, a tenor de su supuesta inexistencia en la vida diaria del ciudadano.

*En aquellos tiempos se empieza a gestar la imagen de España en la perspectiva gubernamental como el país más amigo de China en Europa*

<sup>10</sup> En verano de 1989 tiene lugar la represión contra los manifestantes en Pekín, lo que provocará la condena internacional. A partir de este momento y hasta la paulatina vuelta a la normalidad, las noticias internacionales casi desaparecerán de los periódicos.

Pero muchas veces una imagen poderosa y perenne viene dada no por una acción del Gobierno o los empresarios, sino de forma casual y sin que ni siquiera los poderes fácticos del país beneficiado tengan información sobre ello. Así ocurrió con la escritora de origen taiwanés Sanmao, quien desde finales de los años setenta había publicado varios libros donde sus experiencias vitales en España, junto con el protagonismo de José María Quero y Ruiz, su marido español, fue relevante. La enorme fama de la escritora hizo que sus relatos fueran leídos por la inmensa mayoría de los jóvenes chinos, dando una imagen de España de país romántico y seductor. La muerte dramática de José, ahogado en las aguas de canarias, donde residía junto a la escritora, y el suicidio de esta en Taiwán en 1991, ayudaron a la recreación del mito dramático, con una España idealizada de fondo<sup>11</sup>.

En los últimos años de González, las acciones de la diplomacia personalista irán perdiendo fuerza dados los problemas del Gobierno. Es reseñable que las continuas noticias sobre corrupción que entonces asolaban los periódicos hispánicos y europeos sobre el Gobierno español no fueran reproducidas en la prensa china; un gesto obvio de amistad hacia González quien había roto el cerrajón de Europa hacia Pekín en 1990. Decimos reseñable, pues en la prensa de aquellos años era habitual subrayar problemas de países democráticos, fueran estos económicos o sociales, lanzando con ello un claro mensaje a la ciudadanía china. En sustitución del Gobierno español, volvieron a aparecer en la prensa los elementos culturales hispánicos, así como la figura del rey.

### 1.5. 1996 – Actualidad

La llegada al poder del Partido Popular de José María Aznar fue acogida con medido silencio por la prensa china, dada la derrota del término *socialista* en las elecciones. Pero, como ya hemos dicho antes, esos serán los años en los que la televisión hará su definitiva llegada masiva a los hogares chinos.

El crecimiento español de entonces fue apareciendo paulatinamente en los telediaros chinos, nunca de una forma específica y personalizada en el propio país, pero los acuerdos, la presencia internacional de España, etc., fue dando una imagen del país cada vez más desarrollada, lo que provocó la llegada de ciudadanos chinos, casi todos de la provincia de Zhejiang. Sin embargo, dentro de China, las marcas españolas seguían sin aparecer en el día a día de los ciudadanos, a pesar de que consumieran algunas de ellas. Como hemos señalado antes, la costumbre de omitir la procedencia, con excepción hecha al jamón y al aceite de oliva, hizo que se empezara a apreciar a España como un país de cierto empuje internacional, pero sin una referencia clara en China<sup>12</sup>. Podría parecer baladí esta importancia dada a la imagen del país en los ciudadanos chinos a través de los productos de exportación, nada más lejos de la realidad; en un país que entonces se abría al mundo y donde se empezaba a forjar una nueva clase que medía su poder económico según su capacidad de adquisición de productos extranjeros, la imagen de un país podía medirse por su capacidad para aparecer en dicho mercado. Así, aquellos países productores de caros vinos que lucían los exquisitos negocios de las avenidas más concurridas de Pekín o

*Dentro de China,  
las marcas  
españolas seguían  
sin aparecer en  
el día a día de  
los ciudadanos,  
a pesar de que  
consumieran  
algunas de ellas*

11 Como dato, baste decir que muchos de los estudiantes de español que en los noventa y en años posteriores optaron por los estudios de español en la universidad, lo hicieron bajo el influjo de la escritora.

12 Mención aparte hay que hacer de la paulatina llegada del vino español al consumidor chino, que rara vez lo hacía y hace bajo la etiqueta de España, sino de la región productora, sea esta Rioja, Rivera del Duero o Valdepeñas, lo que acrecienta el problema.

Shanghái, eran tomados como países elegantes y de un refinamiento que esta nueva clase media china deseaba adaptar. La consciente anulación a las referencias de España en los productos hizo que, para esa masa creciente de ciudadanos chinos, España no participara en el selecto grupo de países cultos y dignos de imitar.

El testigo fue cogido paulatinamente por la cultura, a través del Instituto Cervantes y de los actos que en ocasiones se celebraban, así como por los departamentos de español que poco a poco irían multiplicándose en China. A pesar, eso sí, del hecho de que “España no tiene una estrategia de diplomacia cultural. De hecho, se produce a pesar de ella, no por ella” (Noya, 2013, p. 449). Habría que preguntarse entonces por qué este auge en los estudios hispánicos, que se hará creciente y que conseguirá desplazar al francés o al alemán en muchas universidades chinas, sobre todo ya en el siglo XXI, a pesar del vacío de imagen empresarial. La respuesta debemos encontrarla en elementos tales como la escritora Sanmao, el fútbol español, que empezaba a generar auténtica pasión en China, y sobre todo y, cada vez con mayor importancia, las posibilidades laborales existentes con el mundo empresarial iberoamericano<sup>13</sup>.

A pesar de ello, una imagen de España como país abiertamente europeo fue calando en la mentalidad china, lo que ayudó a una proyección silenciosa pero eficaz. Para la perspectiva gubernamental, seguía teniendo pleno valor el acto de Ordóñez de 1990, y esto se fue traduciendo en la no inclusión de excesivas trabas a las escasas inversiones españolas.

En China se tarda mucho tiempo en tener una imagen positiva, pero esta se puede volver negativa o débil en cuestión de unos meses. Eso mismo fue lo que ocurrió a España con la crisis económica. España se salvó de esta imagen, como vimos anteriormente, en la etapa final de Felipe González, pero esta cierta “deuda contraída” no sería eterna y menos con otro ejecutivo al frente del Gobierno español, por lo que las imágenes de las largas colas del paro y las manifestaciones de la España de Zapatero se convirtieron en algo habitual, tanto en las televisiones chinas como en las imágenes proyectadas en las pantallas de los metros de Pekín o Shanghái.

Si anteriormente la inclusión española en Europa y después en el euro habían hecho que la imagen proyectada fuera la de un país moderno, aunque con una imagen difusa, la crisis y sus imágenes, esta vez enmarcadas dentro del nombre *España*, hicieron que dicha imagen se volviera negativa, aunque nunca perdiera su consideración de “país amigo en Europa”. Así, en algunos programas, grupos de tertulianos analizaban los porqués de la crisis española que siempre terminaban confrontando con la fortaleza del propio país.

La nota positiva en ese periodo llegó de mano del deporte, con las victorias españolas en el fútbol y los homenajes al hombre que había conseguido, hacía años, la inclusión de China en los Juegos Olímpicos y la celebración de estos en Pekín en el año 2008, Juan Antonio Samaranch<sup>14</sup>.

Los años posteriores a la España de Zapatero hasta la actualidad han estado marcados por un cierto “redescubrimiento de España”. Las polémicas como el asunto catalán han sido tratadas con tiento por los noticieros chinos dados los problemas secesionistas con los que cuenta la propia China, y una imagen de paraíso turístico y de ocio se ha ido colando en la mentalidad de una clase media que cada vez se siente más segura en su condición de consumidora. Así, mientras

*Los años posteriores a la España de Zapatero hasta la actualidad han estado marcados por un cierto “redescubrimiento de España”*

<sup>13</sup> La presencia china es cada vez más fuerte en Iberoamérica, lo que hace que cada vez más empresas chinas recurran a licenciados chinos de hispánicas para sus puestos de trabajo.

<sup>14</sup> Hasta tal punto llega este reconocimiento al antiguo presidente del COI que actualmente existe un museo en su honor en China, y está incluido en la lista del Gobierno de personalidades extranjeras amigas del país.

las imágenes de la reciente crisis económica empezaban a quedar atrás, las agencias turísticas chinas han puesto sus ojos en España, captando turistas que ya hayan viajado a Francia o Inglaterra con anterioridad, al tiempo que un empresariado español del ocio se va apoderando de la noche de las principales ciudades chinas mediante restaurantes y bares. Este empresariado sí ha utilizado la marca del país para proyectar sus negocios, creando una imagen de España de país relajado, de mucho sol y de amplia y visitable cultura. Al mismo tiempo, los intereses de China en Latinoamérica han hecho que muchas de sus empresas tuvieran que sentarse a negociar con empresas españolas asentadas desde hace muchos años en la zona, como en el caso de Telefónica, lo que ha repercutido en un cierto interés del Gobierno chino, como ha demostrado la escala del presidente chino Xi Jinping en Canarias tras su visita al continente latinoamericano en noviembre de 2016.

Una consecuencia del nuevo interés del ciudadano chino por la paella expuesta en los múltiples restaurantes españoles del país, el siempre creciente número de estudiantes de español, el turismo de compras o cultural, y las idas y venidas de los hijos de aquellos que hace años emigraron a España son las, recientemente inauguradas, líneas aéreas entre China y España.

## 2. Conclusiones

Se ha dicho muchas veces que España llegó tarde a China, afirmación no rebatida pero sí puntualizada por Eugenio Bregolat, quien mantiene que España llegó a China cuando pudo, debido también a la facilidad empresarial española en Europa y América Latina, y mostrándose positivo hacia el futuro dado el nuevo interés hispano en la región (Bregolat, 2008, pp. 375-377). Sin querer entrar en esta disputa, la verdad es que sí hubo contactos con una amplia repercusión mediática en el mundo chino, como la visita de los reyes de 1978, la de Santiago Carrillo de 1980 o la posterior de Felipe González de 1985. Estos actos, sin embargo, se mostraron insuficientes para dar una imagen compacta del país. Ya hemos visto como los hechos del franquismo y de la transición democrática española habían provocado que el Gobierno chino no estuviera interesado en la difusión de las noticias españolas. La perspectiva gubernamental fue después mejorando, y más tras la visita del ministro Ordóñez de 1990, pero esta no fue acompañada de una imagen sólida e interesante que solo la combinación del empresario y del agente cultural coordinados por el Gobierno hubiera podido procurar. Esta es, en nuestra opinión, la gran oportunidad perdida, pues se dejó sin forma esa imagen de país amigo que tanto se había hecho por ganar. La imagen de un rey, un joven presidente de Gobierno, un veterano comunista, o incluso la de quien abrió la oportunidad de participar en los Juegos Olímpicos a China, nada han podido, como era de esperar, contra los escaparates y la publicidad adornados con las banderas inglesa, americana, alemana, italiana o australiana. Solo la llegada masiva del mundo del ocio español a China, con su variedad de elementos definitorios, han podido dar una imagen concreta a ese "buen amigo en Europa", y a partir de ahí generar turismo e intereses diversos. Es una imagen nueva que vuelve sobre los tópicos y estereotipos del sol, playa, tapas, toros y flamenco, y que de madurar unos años más, si no se le añade otro componente más tecnológico y moderno, función esta que corresponde no solo al Gobierno, sino también a las empresas españolas, nos hará caer en el imaginario chino, de nuevo, dentro del exotismo decimonónico en el que España lleva casi dos siglos asentada; y se mira al país exótico con curiosidad, pero no se respeta, puesto que ese exotismo que aprecia el ciudadano de a pie, suele ser sinónimo de indiferencia en el imaginario gubernamental, que al contrario de lo que sucede con la perspectiva ciudadana, sí conlleva la toma o no de decisiones diplomáticas concretas.

*Solo la llegada masiva del mundo del ocio español a China han podido dar una imagen concreta a ese "buen amigo en Europa", y a partir de ahí generar turismo e intereses diversos*

## Referencias

- Arenal, C. del (2011). *Política exterior de España y relaciones con América Latina, Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*. Madrid: Siglo XXI, fundación Carolina.
- Bregolat, E. (2008). *La segunda revolución china: las claves sobre el país más importante del siglo XXI*. Barcelona: Ediciones destino.
- Carta al Comité Central del Partido Comunista de China*, 24 de septiembre de 1960. Archivo del PCE. Signatura JACQ 163 y 16.
- Gutiérrez, D. (1978). *Crónica del histórico viaje de los Reyes de España a China*. Barcelona: El mundo en el que vivimos.
- Noya, J. (2013). *La imagen de España en el mundo, visiones del exterior*. Vol. I. Madrid: Tecnos.
- Renmin Ribao (11-03-1973)
- Renmin Ribao, (20-11-1975)
- Renmin Ribao, (19-06-1978)
- Renmin Ribao, (29-10-1983)
- Renmin Ribao, (14-11-1984)
- Renmin Ribao, (07-09-1985)
- Renmin Ribao, (24-11-1990)
- Ru Tsou, H., y Tsou, L. (2013). *Los brigadistas chinos en la guerra civil: la llamada de España (1936 – 1939)*. Madrid: Los libros de la catarata.
- Palacios, L. (2013). *Franco – Mao 1973, Las relaciones entre España y China*. León: csendensayo.



# FRANCIA-ESPAÑA: UNA RELACIÓN PRIVILEGIADA EN EL CONTEXTO DEL FIN DE LA GUERRA FRÍA (1986-2001)

## France-Spain: a Privileged Partnership in the Context of the End of the Cold War (1986-2001)

**Matthieu Trouvé**

Centre d'Études des Mondes Modernes Contemporains (CEMMC), Sciences Po Bordeaux  
E-mail: [m.trouve@sciencespobordeaux.fr](mailto:m.trouve@sciencespobordeaux.fr)



Autor

Esta comunicación trata de hacer un enfoque sobre la relación bilateral entre Francia y España durante los años 1986-2001, de la adhesión de España a la CEE hasta el inicio de la primera década del siglo XXI. Nuestra hipótesis de trabajo es el nacimiento durante este periodo de una relación privilegiada entre ambas naciones en el marco de la Comunidad/Unión Europea y en el contexto de la posguerra fría, representada por la pareja François Mitterrand-Felipe González. La contribución analiza también los límites de esta relación, basándose en las fuentes del archivo nacional francés (archivo de la Presidencia), los archivos diplomáticos (Francia/España), los archivos de la Unión Europea y la prensa.



Resumen

*This paper focus on the bilateral relations between France and Spain during the 1986-2001 years, from the Spanish accession to the EEC to the beginning of the 2000 decade. Our working hypothesis is the birth during this period of a privileged relation between the two nations in the context of the European Community/European Union and in the post-Cold War era, represented by the relation between François Mitterrand and Felipe González. This work also highlights the limits of this partnership. The sources used are the French national archives (archives of the French presidency), diplomatic archives (France and Spain), archives of the EU and the press.*



Abstract

España; Francia; relaciones bilaterales; diplomacia; posguerra fría.  
*Spain; France; bilateral relations; diplomacy; post-Cold War.*



Key words

Recibido: 07-06-2018. Aceptado: 22-03-2019



Fechas

Al analizar las relaciones entre Francia y España durante el siglo XX, el historiador Santos Juliá observó que esas relaciones habían pasado progresivamente de la tutela a la buena vecindad. El contraste es grande entre el estado de las relaciones bilaterales durante los años 1975-1985 –década de litigios y discordias importantes– y el estado de las mismas durante los años 1986-2001. En junio de 1982, el presidente François Mitterrand había hecho un viaje oficial en España en un clima muy frío. La prensa española de todas las tendencias –*Diario 16*, *El País*, *Pueblo*, *Ya*– había acogido al presidente francés de manera muy hostil. Para el periódico *Ya*, “la visita de Mitterrand es uno de los acontecimientos más lamentables que España hubo de soportar”<sup>1</sup>. Apenas cinco años más tarde, en 1987, con motivo de la primera cumbre hispanofrancesa, la prensa hablaba de la espectacular mejora de las relaciones entre París y Madrid. En otra cumbre bilateral, en octubre de 1999, el entonces presidente Jacques Chirac y el presidente del Gobierno español, José María Aznar, declaraban que nunca las relaciones entre ambos países habían sido tan buenas, calurosas, claras y contundentes. Para resumir esta evolución histórica, *La Vanguardia* publicaba, el 6 de octubre de 1999, una caricatura representando al presidente galo vestido de torero saludando al presidente español vestido de Napoleón y, detrás de él, a su esposa Ana Botella.

Después de las tensiones y de los desencuentros de los años 1975-1985 (Aubert, 1994), los años 1986-2001 aparecen como una “época dorada” para las relaciones bilaterales, particularmente la década 1986-1996 simbolizada por las relaciones personales entre Felipe González y François Mitterrand y por la celebración de las cumbres hispanofrancesas a nivel de jefe de Estado y de Gobierno, así como los seminarios ministeriales. Este artículo tiene la intención de analizar este cambio espectacular, el nacimiento de esta “*Entente cordiale*” francoespañola, las rupturas y continuidades, y también de hacer un enfoque sobre las cumbres bilaterales celebradas durante esta época. Nuestra hipótesis de trabajo es ver cómo esta relación consigue crear a nivel de Gobierno un “eje París-Madrid” y “París-Bonn-Madrid” en el marco europeo –lo que permite no romper sino matizar una visión historiográfica que hace de la pareja francoalemana el único motor de la construcción europea–. Veremos también los límites de este eje y el comienzo de un nuevo ciclo en las relaciones bilaterales en los años 2000-2001.

*Los años 1986-2001 aparecen como una “época dorada” para las relaciones bilaterales, particularmente las relaciones personales entre Felipe González y François Mitterrand*

## 1. Las condiciones del reencuentro y la “relance” en los años 1983-1985

### 1.1. Las relaciones personales entre jefes de Estado y de Gobierno

El factor humano puede ser considerado como la primera condición del reencuentro hispanofrancés. La pareja compuesta por los jefes de Estado y de Gobierno entre 1986 y 2001 forma la imagen de una alianza que contrasta con los años de la transición. La relación Felipe González-François Mitterrand es una pieza clave para la resolución de los problemas bilaterales y para analizar el desarrollo de la relación en los años 1980-1990. Sin embargo, entre los dos hombres no se establece al principio una relación de amistad, sino de razón y de confianza que fue naciendo poco a poco. No pertenecen a la misma generación y no comparten la misma visión y táctica del socialismo. Mientras Mitterrand quiere llegar al poder en Francia a través de un programa común con el PC, Felipe González tiene una opción mucho más socialdemócrata

<sup>1</sup> *Ya*, 24 de junio de 1982.

y se aproxima al modelo alemán del SPD o del modelo sueco de Olof Palme. En el marco de la Internacional Socialista (IS) y de las conferencias de los partidos socialistas (PS) de la Europa del sur, los dos líderes socialistas del PS y del PSOE multiplicaron los contactos a mediados de los años 1970 y crearon condiciones para un buen entendimiento a pesar de ciertas divergencias. González escribe al respecto de Mitterrand: “fue el primer presidente de Francia que entendió el problema bilateral, así como la importancia de nuestra participación en Europa” (González, 2001). La evolución de la relación bilateral, la experiencia del poder y la multiplicación de los encuentros entre los dos hombres contribuyó al final a crear una relación de amistad entre Mitterrand y González.

A nivel de ministros, la pareja formada por los ministros de Asuntos Exteriores Morán-Cheyssou en los años 1982-1985, Francisco Fernández Ordóñez y Roland Dumas mantuvieron relaciones muy estrechas. Además, Roland Dumas es hispanohablante e hispanófilo; fue abogado de Pablo Picasso y contribuyó al retorno del cuadro *Guernica* en España. De manera general, los ministros franceses y españoles aprendieron a conocerse y a mantener relaciones permanentes y estrechas. Recuerda Manuel Marín, antiguo secretario de Estado para las Relaciones con las Comunidades europeas, que “ningún ministro francés hablaba idiomas, salvo dos o tres, inglés. Ninguno hablaba español, ninguno hablaba italiano. Esto es una cosa de carácter psicológico. Y se encontraron con ministros, Miguel Boyer, Carlos Solchaga, de una enorme calidad intelectual, capaces de expresarse *couramment en français*. Y entonces comprendieron que había primero gente muy buena, gente muy preparada, gente muy solvente, gente que había estudiado fuera y probablemente eso les empezó a hacer pensar que no había los problemas y riesgos que ellos señalaban, y que efectivamente no hubo”<sup>2</sup>.

Jacques Chirac no valora, en sus *Memorias* y tampoco en el libro de entrevista con Pierre Péan, *El desconocido del Elíseo*, a ninguno de los dos presidentes del Gobierno español, aunque ambos aparecen en contextos bien diferentes (Chirac, 2011; Péan, 2007). José María Aznar, figura vinculada a los dirigentes europeos calificados como “líderes en busca del reconocimiento americano” que se alinearon con Washington en favor de la guerra de Irak. También en sus *Memorias*, José María Aznar no valora el papel político e internacional de Chirac; el líder del PP insiste mucho más en el papel de G. W. Bush y Tony Blair, personas de más peso y capacidad de influencia según Aznar (Aznar, 2012). Pero en los años 1996-2000, Chirac y Aznar mantuvieron relaciones cordiales y el presidente galo siempre mostró signos concretos de estima, respeto y deferencia con relación al presidente del Gobierno español y a los reyes de España.

*Se inicia en 1983 un cambio de política del Gobierno francés con relación al problema del terrorismo vasco de ETA*

## **1.2. La resolución de los problemas pendientes: ETA, adhesión de España a la CEE/UE**

Se inicia en 1983 un cambio de política del Gobierno francés con relación al problema del terrorismo vasco de ETA. Hasta entonces los etarras refugiados en el suroeste de Francia se beneficiaban de un estatuto de refugiados y eran todavía considerados como combatientes antifranquistas, figuras de una lucha que recordaba la de los resistentes franceses a Hitler, para ciertos elementos de la izquierda francesa. Poco a poco, frente a una situación política cada vez más tensa y complicada, los colaboradores de François Mitterrand, como Gilles Ménage, encargado de los problemas de seguridad en el Palacio del Eliseo, recomendaron una política

<sup>2</sup> Entrevista con el autor, octubre de 2002.

de firmeza frente a ETA: procesamiento judicial contra los nacionalistas vascos franceses y expulsión de los principales responsables de ETA-militar (Attali, 1993). Gracias a los esfuerzos de la diplomacia española y tras un encuentro entre Felipe González y François Mitterrand (González, 2003), los Gobiernos franceses y españoles emprendieron a partir de 1984 una colaboración contra ETA. En junio de 1984 se firmaron los acuerdos de la Castellana entre los ministros del Interior Gaston Defferre y José Barrionuevo. El presidente Mitterrand declaraba: “No aceptaré que Francia sirva de base logística contra un país vecino y amigo, respetable por haber reconquistado la democracia”. Es el principio de una cooperación policial entre Francia y España. En septiembre del mismo año, el Gobierno francés procede a la extradición de tres etarras (Reventós, 1993)<sup>3</sup>. Se retira enseguida el estatuto de refugiado a todos los miembros de ETA y se inician los juicios de etarras en Francia.

Otro tema de gran incompreensión entre Francia y España fue la cuestión del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (CEE). Después de haber obstaculizado las negociaciones en Bruselas en 1979-1982, el Gobierno francés –que asume la presidencia de la Comunidad europea durante el primer semestre de 1984– decide apoyar y acelerar el proceso de ampliación de la Comunidad. Es una de las principales misiones del ministro francés para las Relaciones con las Comunidades, Roland Dumas. Resuelto el problema de la contribución británica a la CEE después de la cumbre europea de Fontainebleau de 1984, el presidente Mitterrand efectúa un viaje relámpago a Madrid para anunciar a Felipe González el desbloqueo de los problemas comunitarios y la entrada de España antes del fin de año. Pese a estas declaraciones, la firma del tratado de adhesión todavía tardará hasta junio de 1985 (Trouvé, 2008). A partir del 1.º de enero de 1986, Francia y España forman parte de la misma entidad comunitaria.

*Los seminarios ministeriales francoespañoles son una primera etapa del acercamiento diplomático entre Francia y España*

### **1.3. La instifucionalización de la relación bilateral: los seminarios ministeriales y las cumbres bilaterales**

Los seminarios ministeriales francoespañoles son una primera etapa del acercamiento diplomático entre Francia y España. Fueron establecidos para resolver los problemas bilaterales y crear un ambiente favorable a la distensión entre ambos países gracias a contactos permanentes entre ministros y administraciones. Organizados según el modelo de las cumbres bilaterales francoalemanas, los primeros seminarios inauguraron un nuevo diálogo entre los Gobiernos españoles y franceses a partir de enero de 1983. Para Fernando Morán, entonces ministro de Asuntos Exteriores, la decisión de crear estos seminarios fue importante para el desbloqueo de la posición francesa sobre el tema de la entrada de España en la CEE. Pero no se hablaba solamente de Europa, “se hablaba también de las relaciones bilaterales, de todos los problemas, de los problemas comerciales, de los problemas políticos, del problema de refugiados y el problema del terrorismo. Y, añade Morán, yo solía decirle a Cheysson y a Mitterrand que, si Francia mantenía su relación privilegiada con Alemania y establecía una relación íntima con España, se alcanzaría una situación diplomática como no estaba desde del siglo XVIII”<sup>4</sup>. Sobre todo, el segundo seminario de La Granja en julio de 1983, que reunió a los ministros de Asuntos Exteriores, Economía, Industria, Agricultura, Comercio, Cultura y Relaciones para Europa,

3 Los tres etarras son José Carlos García Ramírez, José Manuel Martínez Beiztegui y Francisco Javier Lujambio.

4 Entrevista con Fernando Morán, octubre de 2002.

inauguró un “deshielo psicológico” entre los dos países<sup>5</sup>. A partir de 1985, los seminarios se han convertido en encuentros anuales y se han especializado. Fueron un total 22 seminarios entre 1983 y 2004, fecha en la que desaparecieron.

**Tabla 1. Los 22 seminarios ministeriales francoespañoles de 1983 a 2003**

Fecha	Lugar
8-10 de enero de 1983	La Celle Saint-Cloud
2-3 de julio de 1983	La Granja
11-12 de febrero de 1984	Rambouillet
19-20 de octubre de 1984	Pedralbes (Barcelona)
3-4 de noviembre de 1985	La Celle Saint-Cloud
4-5 de noviembre de 1986	Zaragoza
17-18 de octubre de 1987	Annecy
8-9 de octubre de 1988	León
3-4 de junio de 1989	París
30 de junio-1 julio de 1990	Mérida
21-22 de junio de 1991	Montignac
28-29 de septiembre de 1992	Salamanca
16-17 de septiembre de 1994	La Celle Saint-Cloud
7-8 de julio de 1995	El Pardo
18 julio de 1996	París
20-21 julio de 1997	Ibiza
6-7 de julio de 1998	Blois
15-16 de septiembre de 1999	Madrid
12 de julio de 2001	Toulouse
17 de octubre 2002	Madrid
3 de julio de 2003	París
17 de septiembre de 2004	Barcelona

Fuente: Embajada de Francia (Madrid)

El acercamiento entre París y Madrid también fue institucionalizado a través de las cumbres a nivel de jefes de Estado y Gobierno, completando el dispositivo de los seminarios a partir de marzo de 1987 y conforme al 1.º artículo del acuerdo de cooperación firmado entre los dos países en París el 9 de julio de 1985. Cabe insistir aquí en la “ritualización” de la relación francoespañola que proporcionan estas cumbres. Más allá de los temas tratados, las fotos de estos encuentros muestran un protocolo bien orquestado y las tres etapas imprescindibles de esta “ritualización”: conversación privada entre los dos jefes de Estado y de Gobierno, reunión ampliada entre ministros, conferencia de prensa común.

5 *Le Monde*, 2 de julio de 1983.

**Tabla 2. Las 15 cumbres francoespañolas de 1987 a 2001**

Fecha	Lugar
11-12 de marzo de 1987	Madrid
23-24 de noviembre de 1988	Montpellier
23-24 de octubre de 1989	Valladolid
13 de noviembre de 1990	París
25-26 de octubre de 1991	Madrid
19 de noviembre de 1992	Albi
19-20 de noviembre de 1993	Toledo
20-21 de octubre de 1994	Foix
9-10 de octubre de 1995	Madrid
4-5 de noviembre de 1996	Marseille
1-2 de diciembre de 1997	Salamanca
20-21 de noviembre de 1998	La Rochelle
4-5 de octubre de 1999	Madrid
23 de mayo de 2000	Santander
11 de octubre de 2001	Perpignan

Fuente: Embajada de Francia (Madrid)

Estructuras permanentes, los seminarios ministeriales y las cumbres de Estado entre Francia y España dibujan un nuevo diálogo y una relación privilegiada de buena vecindad entre ambos países. Estos encuentros diplomáticos de alto nivel dan también un ritmo y una periodicidad a la relación bilateral. Recordemos que Francia mantiene tales cumbres anuales solo con Alemania, Italia y el Reino Unido, mientras España tiene encuentros bilaterales regulares del mismo tipo solo con Portugal.

#### 1.4. El papel de los factores económicos y culturales

Hay que subrayar, por fin, el papel de los factores económicos y culturales que también contribuyeron al fortalecimiento de las relaciones bilaterales. La intensificación de los intercambios comerciales entre los dos países creó, sin duda alguna, un ambiente favorable. El comercio entre Francia y España aumentó en volumen a partir de 1986. En 2004, Francia era el primer cliente de España (con un 19% de las exportaciones españolas) y el primer proveedor (con un 17% de las importaciones), mientras España era el tercer cliente de Francia y el quinto proveedor (en 1993, España era solamente el quinto cliente y el sexto abastecedor). El motor del comercio francoespañol es la industria, que representa un tercio del comercio bilateral total. En segunda posición vienen los bienes intermediarios; los productos agrícolas solo representan un 9% de las exportaciones francesas y un 14% de sus importaciones. Se construyó así un espacio económico bilateral de primera importancia.

Al papel de la economía se suma el de la cultura y los deportes como factor fundamental de distensión. Aumentó la cooperación cultural entre Francia y España en todos los campos a

partir de los años 80. Los productos culturales españoles encontraron un éxito espectacular, sobre todo las películas del cineasta Pedro Almodóvar, los grandes eventos culturales como la Expo de Sevilla de 1992, la promoción de Madrid como capital cultural de Europa o los Juegos Olímpicos de Barcelona. Se intensificó la cooperación científica y universitaria entre los dos países (materializada por la presencia en Madrid de la Casa de Velázquez, por la reanudación en París de la Ciudad universitaria española reinaugurada por el rey de España, y por el desarrollo de los Institutos Cervantes en Francia). Mientras los tenistas españoles lograban un éxito importante en Roland Garros, el ciclista español Miguel Induráin, ganador de cinco Tours de Francia, era condecorado con la Orden de la Legión de Honor por el presidente Mitterrand durante la VII cumbre de noviembre de 1993.

## 2. El eje “Paris-Madrid”: la evolución de las relaciones bilaterales hispanofrancesas a través de las cumbres bilaterales (1986-2001)

### 2.1. La cuestión del terrorismo

La cuestión del terrorismo sigue siendo un punto central del diálogo hispanofrancés en las décadas comprendidas entre 1980-2000. Ya en 1987, 46 miembros de ETA fueron entregados por la policía francesa a la policía española. El periódico *Le Monde* hablaba ya a partir de 1987 de la “rutina de las exportaciones” de los etarras. El salto clave de la colaboración francesa se produjo tras el atentado del Hipercor en 1988, siendo el ministro del Interior francés Pierre Joxe, quien permitió la presencia policial española en Francia. La lucha contra ETA-militar conoció una intensificación espectacular a partir de 1992. En aquel año caía en Bidart (Francia) la cúpula de ETA. Tras la IX cumbre bilateral en octubre de 1995, la colaboración policial bilateral fue reforzada con el establecimiento de seis comisarías comunes de policía en la frontera francoespañola –la primera se abrió en 1991–. Esta colaboración permitió evitar un intento de atentado contra el rey de España en agosto de 1995.

Durante la XI cumbre, José María Aznar ponía de relieve la existencia de una “cooperación muy buena” entre los ministros del Interior y era anunciado el inicio de un seminario de las policías antiterroristas francesas y españolas. En 2000, después de la cumbre de Santander era designado por el Gobierno español un juez de enlace, con residencia en París, encargado de los problemas de terrorismo y de delincuencia organizada. La última etapa de esta colaboración se sitúa después de la cumbre de Perpignan con el anuncio de la creación de un espacio judicial común y de un equipo común de investigación antiterrorista que preveía la puesta en marcha de un sistema de denuncias oficiales y mecanismos de intercambio de informaciones. Aznar hablaba de “progresos transcendentales” en materia de lucha contra el terrorismo.

*Durante la XI cumbre, José María Aznar ponía de relieve la existencia de una “cooperación muy buena” entre los ministros del Interior y era anunciado el inicio de un seminario de las policías antiterroristas francesas y españolas*

### 2.2. La política europea y mediterránea

Para Felipe González, dentro de la Comunidad Europea, había “un grado muy alto de entendimiento de un grupo de dirigentes que se convertía en motor de la construcción europea. Era una especie de acuerdo no escrito Bonn-París-Madrid. ¿Con qué añadidos? El Benelux casi siempre estaba dentro de esa política, y el elemento nuclear era Delors, con sus constantes

iniciativas como presidente de la comisión. Mitterrand sobrevolaba por encima de los detalles hacía el discurso. Kohl empujaba con fuerza irresistible y yo me estudiaba los papeles a fondo. Cuando Delors había agotado sus argumentos y se enfrentaba con Thatcher, entrábamos siempre a apoyar las propuestas. Esto era sistemático. Se sumaban con frecuencia los italianos, pero siempre condicionados por sus crisis, que provocaron una pérdida de peso muy seria que invalidaba su auténtico europeísmo y sus muchas aportaciones teóricas. El grupo, más que un eje, funcionó permanentemente, hasta el punto de que, desde 1988, hubo una coordinación discreta entre Bonn, París y Madrid. Teníamos un enlace permanente entre la presidencia de la República francesa, la cancillería alemana y la presidencia española. Eso desapareció en 1996, con nuestra salida del Gobierno” (González, 2001, pp. 142-143). Felipe González justifica esta política de la siguiente manera: todo lo que es bueno para Europa es bueno para España (ver sus declaraciones del 6/7/95).

Podemos decir aquí que las relaciones francoespañolas tuvieron un impacto muy positivo de impulso en las relaciones multilaterales en el marco de integración europea. Todos los grandes debates europeos de los años 1986-1996 (construcción de un gran mercado común, unión económica monetaria, política extranjera de seguridad común, construcción de una Europa de la defensa, promoción de una Europa de los ciudadanos) son impulsados, en efecto, por la comisión europea, y luego por los países más europeístas en aquella época: Francia, Alemania y España. Durante esta “época dorada”, los Gobiernos españoles y franceses se ponen de acuerdo sobre prácticamente todos los temas europeos. En todos los archivos consultados (archivo presidencial francés, archivo del Quai d’Orsay, archivo del MAE español), en todas las entrevistas realizadas (con Manuel Marín, Carlos Westendorp, Juan Dúran-Lóriga, Michel Rocard, Elisabeth Guigou, entre otros), no aparece casi nunca un elemento de divergencia entre delegaciones francesas y españolas en Bruselas. Tras la IV cumbre de Estado en París en noviembre de 1990, el diario *Le Monde* habla de una “gran identidad de puntos de vista” entre París y Madrid, con respecto a la UEM. “Cuanta más unión política haya, más se impondrá el papel del Consejo europeo” declara entonces François Mitterrand. Francia apoya la participación de España a las negociaciones de Schengen y también las políticas comunitarias de redistribución favorables a España, como el fondo de cohesión (MAEF, 1990).

La convergencia es casi total entre españoles y franceses hasta 2000-2001. La llegada al poder de José María Aznar no cambia, al principio, fundamentalmente esta situación. Aznar quiere que su país participe a la UEM y a la moneda única. Los dos Gobiernos también llegan a un acuerdo sobre la política agrícola común (PAC) en 2002. Solo se nota cierta prudencia de Aznar en el tema de la construcción de una Europa de la defensa después de la XIII cumbre de octubre de 1999. También es grande el nivel de convergencia en relación a la política europea en el Mediterráneo. Ya en la primera cumbre francoespañola de 1987, París respalda a Madrid en su deseo de promover un diálogo euro-árabe y una “conferencia mediterránea” propuesta por Bettino Craxi (ANF, 1987). Francia, representada por Hervé de Charette, aprueba la declaración de Barcelona del 27-28 de noviembre de 1995 iniciada por el Gobierno español y que resultará más tarde en una cooperación en materia de paz y seguridad y en la Unión para el Mediterráneo (UPM) en 2005. París y Madrid forman parte de un “núcleo central” europeo, como lo declara François Mitterrand en la cumbre de Foix en octubre de 1994, y contribuyen fuertemente a la nueva arquitectura europea<sup>6</sup>.

*La convergencia es casi total entre españoles y franceses hasta 2000-2001*

6 *Le Monde*, 14 de noviembre de 1990.

### 2.3. La cooperación bilateral económica y comercial

Varios problemas económicos y comerciales pendientes fueron resueltos después de la entrada de España en la CEE. Tras el seminario francoespañol de Zaragoza en octubre de 1986 fue firmado un primer acuerdo entre los dos países en materia de pesca (AMAE-F, 1986). Otro acuerdo surgió en 1994 sobre la pesca de anchoas en el golfo de Vizcaya y se inició una estructura de diálogo para resolver los problemas entre pescadores franceses y españoles, a través de un comité francoespañol de pesca (COFEP), reuniendo los profesionales del sector y representantes de las administraciones. Los numerosos conflictos entre pescadores que ocurrieron entre 1986 y 2001 fueron siempre minimizados por los Gobiernos españoles y franceses, al contrario de los incidentes de 1984. Mitterrand hablaba, por ejemplo, en octubre de 1994, de “incidentes de circunstancias”.

La misma metodología fue aplicada para resolver las dificultades relativas al mercado de frutas y hortalizas. Permanecieron intensos los altercados en el sur de Francia después de la adhesión de España en la CEE. Varios agricultores franceses atacaron camiones transportando frutas y hortalizas españolas. En julio de 1993, una manifestación reunía a varios agricultores españoles para denunciar las agresiones francesas. En agosto del mismo año, algunos agricultores españoles destruyeron a su vez camiones franceses y distribuyeron 36 toneladas de frutas frente al consulado francés en Barcelona. Otra manifestación de ese tipo ocurrió en mayo de 1997: la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA) depositaba nueve toneladas de tomates y cien docenas de huevos frente a la embajada francesa en Madrid. Frente a la multiplicación de estos incidentes, las autoridades francesas y españolas pusieron en marcha una estructura bilateral para resolver el problema. Durante el seminario ministerial de Ibiza en julio de 1997, fue creado un Comité mixto de concertación sobre frutas y hortalizas, reuniendo productores, transformadores y funcionarios de los dos países. Ese organismo trata de organizar y mejorar la agenda y el mercado de frutas y hortalizas para prevenir las crisis. Obtuvo, por ejemplo, un verdadero éxito en la resolución de litigios relativos a la producción de fresa. El Gobierno francés también aceptó estudiar mecanismos de compensación financiera para los agricultores españoles.

Por otra parte, hay que subrayar el constante desarrollo de la cooperación transfronteriza entre Francia y España. Esta cooperación interregional se materializa en una serie de estructuras creadas en los años 1980-2000. Una de las primeras fue la Asociación de trabajo de los Pirineos inaugurada en 1983 y reuniendo siete regiones (Aquitania, Midi-Pyrénées, Languedoc-Rosellón, País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña). En 1991 fue impulsada una alianza transpirenaica entre Midi-Pyrénées, Languedoc-Rosellón y Cataluña. Tres años más tarde fue firmada una “carta de desarrollo” por doce regiones francesas y españolas, y fue inaugurado el túnel de Puymorens durante la cumbre de Foix en octubre de 1994. Otra etapa importante fue la formación en 1995 del “Arco mediterráneo” juntando veinte regiones desde el sur de Andalucía hacia el mar Egeo, así como la creación dos años más tarde de un grupo europeo de interés económico (GEIE) denominado “Agencia transfronteriza de la Eurociudad vasca”, reuniendo las zonas urbanas de Bayona, Anglet, Biarritz y la provincia de Guipúzcoa (Trouvé, 2010).

Sin embargo, varias dificultades surgieron en materia de transportes y de conexiones transpirenaicas, sobre todo problemas de financiación y retrasos en los proyectos. *El País* denunciaba así en enero de 2003 los retrasos de la construcción del túnel del Somport con este título: “El túnel del Somport abre con seis años de retraso”... El mismo retraso sufrió la

*Hubo un constante desarrollo de la cooperación transfronteriza entre Francia y España*

construcción de la línea de TGV entre Perpignan y Figueras a pesar de la firma en 1995 de un convenio para la construcción del TGV Montpellier-Barcelona. De manera general, el impulso decisivo fue dado a la cooperación transfronteriza por los Gobiernos y la celebración de las cumbres bilaterales fue una ocasión para reanudar los proyectos y acelerar la cooperación. Por ejemplo, la línea de alta tensión esbozada en 1996 en la cumbre de Marsella fue reanudada... en la cumbre de París en 2008 entre Nicolas Sarkozy y José Luis Zapatero.

En otras áreas cabe, por fin, señalar la intensificación de las colaboraciones económicas y culturales. En materia militar, España participó junto con Francia e Italia en la construcción del satélite de observación militar Helios. El Gobierno español compró cuatro submarinos “Scorpène” de fabricación francesa y también colaboró con el Gobierno francés en materia aeronáutica y de electrónica submarina (seminario de Annecy de octubre de 1987) (AMAE-F, 1986). Por su parte, el Gobierno francés apoyó la candidatura de Madrid como capital cultural de Europa en 1992, y la de Santiago de Compostela para el mismo título en 2002. En el marco de las negociaciones comerciales multilaterales, las delegaciones francesas y españolas coincidieron en su visión del concepto de “excepción cultural”. Visitando la Casa de Velázquez durante la cumbre de Madrid en 1999, Jacques Chirac hacía un elogio del enlace cultural franco-español.

## 2.4. Los límites de esta relación

La visión casi mítica de las relaciones hispanofrancesas contada por sus actores y los superlativos empleados para calificar la buena relación bilateral no deben ocultar los problemas y los límites de esta relación y del “eje París-Madrid”. Primero porque como todo reencuentro después de una década fría entre París y Madrid, hay un periodo de aprendizaje. El clima de desconfianza disminuye poco a poco. La opinión pública española se queda distante y prudente. Un sondeo realizado por la asociación Diálogo en 1999 enseñaba que solo un 46,4% de los españoles tenían una buena imagen de Francia, tercer país más simpático para los españoles detrás de Italia y Portugal. En segundo lugar, hay que recordar que Francia siempre prioriza durante el periodo 1986-2001 su relación con Alemania. El eje “París-Madrid” funciona solamente por ser una extensión del eje París-Bonn. Además, a pesar de existir varios puntos de convergencia en los grandes temas de relaciones internacionales –política europea, política hacia los países árabes, o América latina– Francia y España tienen opciones diferentes en ciertos temas de relación internacional en el contexto de la posguerra fría. Tales divergencias aparecieron por ejemplo a propósito de la reunificación alemana. Felipe González apoyó sin reservas la política de Helmut Kohl para reunificar las dos Alemanias, mientras Mitterrand tenía una actitud mucho más ambigua (Trouvé, 2013).

También es necesario matizar la visión idealista y mítica de la relación bilateral porque toda la política de cooperación francoespañola tiene objetivos muy concretos; no se trata solamente para los países de fortalecer una amistad, sino de seguir intereses propios, económicos y comerciales. En función de esos intereses particulares, ciertos aspectos de la relación bilateral permanecen al estado del estudio y de la declaración de intenciones. Este es el caso de la cooperación bilateral francoespañola en materia de conexión transpirenaica y del tren de alta velocidad. Además, los *lobbies* agrícolas (sobre todo franceses) ejercen una presión para defender sus intereses y continúan creando un clima contencioso, aunque minimizado por los Gobiernos.

Por último, con la llegada de José María Aznar al poder, el Gobierno español desarrolla poco a poco una política más independiente con relación a Francia, y más nacionalista. Aznar quiere

*En el marco de las negociaciones comerciales multilaterales, las delegaciones francesas y españolas coincidieron en su visión del concepto de “excepción cultural”*

ante todo formar parte de los “Grandes de Europa” y hace de las relaciones con los EE. UU. una prioridad de su política exterior. Con su reelección en 2000 y la obtención de una mayoría absoluta en el Parlamento, Aznar tuvo más peso y fuerza para hacer oír la voz de España en Europa. Durante las negociaciones para reformar las instituciones europeas, el Gobierno español mantuvo una política de firmeza. Tras el tratado de Niza, España obtiene durante una fase transitoria entre enero y noviembre de 2004 ocho votos en el Consejo de la UE (contra diez a RFA, Francia, Italia y Reino Unido), y luego, a partir de noviembre de 2004, 27 votos junto a Polonia (contra 29 de los cuatro grandes países europeos).

A partir de los años 2001-2002, con el incidente de las islas Perejil entre España y Marruecos (Cembrero, 2006), con el acercamiento entre Washington y Madrid durante la guerra en Irak en 2003 y el apoyo de España a los EE. UU., las tensiones y oposiciones entre Francia y España volvieron de manera muy rápida. Eso, sin embargo, no tuvo consecuencias más allá del año 2004, por dos razones principales: primero, porque las bases de la cooperación bilateral establecidas entre 1986 y 1996 son muy fuertes y las cumbres no solo marcan el ritmo de esas relaciones sino que también las apaciguan; y segundo, porque el PSOE vuelve al poder y el nuevo presidente Zapatero rompe con la política de Aznar y se acerca de nuevo de Francia y del núcleo “París-Bonn”.

### 3. Conclusiones

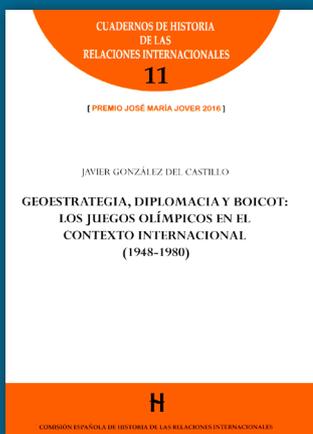
Los años 1986-2001 son años de luna de miel entre Francia y España, de un tiempo de ocasiones perdidas (“*rendez-vous manqués*”). Como en cada pareja, existen todavía periodos de turbulencias o dudas, pero los fundamentos políticos de la relación –construidos en los años 1983-1987– son suficientemente sólidos para superar los periodos de crisis. El papel de las cumbres bilaterales es fundamental desde este punto de vista para la consolidación de las relaciones políticas entre París y Madrid, aunque esas cumbres presenten un panorama demasiado optimista y mítico. Jacques Chirac rinde homenaje a España durante su viaje oficial a Madrid en octubre de 1999 hablando de un país “seguro de sí mismo y sin complejos”. “España, añade Chirac, se convirtió en un socio absolutamente decisivo para Francia, en Europa, en el Mediterráneo y en el mundo”. La confianza y la nueva amistad entre Francia y España a nivel de Estado y Gobierno es si duda un elemento decisivo en la política exterior de España en el contexto del fin de la Guerra Fría.

### Referencias

- Acuña, R. L. (1986). *Como los dientes de una sierra. Francia y España de 1975 a 1985, una década*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Amalric, J. P., & Pech, R. (1989). L'équilibre impossible: les échanges agro-alimentaires franco-espagnols avant l'élargissement du Marché commun (1945-1985). En *España, Francia y la Comunidad Europea*, ouvrage collectif. Madrid: Casa de Velázquez/CSIC, 161-190.
- Attali, J. (1993). *Verbatim*. Tome I, *Chronique des années 1981-1986*. Paris: Fayard.
- Aubert, P. (1994). “Francia y la «Transición» (1975-1978)”. En D. de Busturia (coord.), *Del reencuentro a la convergencia. Historia de las relaciones bilaterales hispano-francesas*, (pp. 137-141). Madrid: Ciencias de la dirección.

- Aubert, P. (1994). El equívoco (1979-1984). En D. de Busturia (coord.), *Del reencuentro a la convergencia. Historia de las relaciones bilaterales hispano-francesas* (pp. 143-159). Madrid: Ciencias de la dirección.
- Aznar, J. M. (2012). *Memorias I*. Madrid: Planeta.
- Beneyto, J. y M., Pereira, J. C. (2015). *Historia de la política exterior de España en los siglos XX y XXI*. Madrid: CEU ediciones.
- Chirac, J. (2011). *Mémoires 2. Le temps présidentiel*. Paris: Nil éditions.
- Cembrero, I. (2006). *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*. Madrid: Galaxia Gutenberg; Le Monde, 24 de marzo de 2006.
- Dumas, R. (1996). *Le Fil et la Pelote: Mémoires*. Paris: Plon.
- Dumas, R. (2007). *Affaires étrangères* (vol. I, 1981-1988). Paris: Fayard.
- Durán-Lóriga, J. (1999). *Memorias diplomáticas*. Madrid: Siddhart Mehta ediciones.
- Girault, R. (1996). Réflexions sur la méthodologie de l'histoire des relations internationales. L'exemple des relations franco-espagnoles. En *Españoles y Franceses en la primera mitad del siglo XX*. Madrid: CSIC, Centro de estudios históricos.
- González, F., y Cebrián, J. L. (2001). *El futuro no es lo que era*. Madrid: Aguilar.
- González, F. (2003). *Memorias del futuro, reflexiones sobre el tiempo presente*. Madrid: Aguilar.
- Hermet, G. (1984). France – Espagne : les grands malentendus. *L'Histoire*, 70, 100-104.
- Jimenez Redondo, J. C. (2007). *De Suárez a Rodríguez Zapatero: la Política exterior de la España democrática*. Madrid: Dilex.
- Les Relations entre la France et l'Espagne. Textes: 1985-1993* (1993). Madrid: Ambassade de France en Espagne, Servic.
- MAEF, Ministerio de Asuntos Exteriores, AMAE-F. (1990). 1930INVA, caja 6247, “*Quatrième sommet, Paris, 13 novembre 1990*”.
- MAEF, Ministerio de Asuntos Exteriores, (1987). 1930INVA, caja 6246, “*premier sommet franco-espagnol niveau chefs d'État, Madrid, 11-12 mars 1987*”.
- Archivo Nacional, AN, (1987). 5AG4, CD 240, “*préparation du sommet franco-espagnol de Madrid, 11-12 mars 1987*”.
- Péan, P. (2007). *L'inconnu de l'Élysée*. Paris: Fayard.
- Pereira, J. C. (2009). La Historia de las Relaciones Internacionales en España: el siglo XX. En E. Nicolas, & C. Gonzalez (Eds.), *Mundos de Ayer* (pp. 483-496). Murcia: Universidad de Murcia.
- Pereira, J. C. (2010). *La Política Exterior de España (1800-2010): historia, condicionantes y escenarios*. Barcelona: Ariel.
- Remiro Brotons, A. (2004). La politique étrangère. En F. Moderne, & P. Bon, *Espagne: les années Aznar* (pp. 75-106). Paris: La documentation française.
- Reventós, J. (1993). *Misión en París. Memorias de un embajador*. Barcelona: Ediciones Península.

- Trouvé, M. (2008). *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*. Bruselas: Peter Lang.
- Trouvé, M. (2010). Régions, régionalisme, européisme: les Communautés autonomes espagnoles et l'Europe. En Y. Denéchère, & M. B. Vincent (Dirs.), *Vivre et construire l'Europe à l'échelle territoriale, de 1945 à nos jours* (pp. 159-173). Bruselas: Peter Lang.
- Trouvé, M. (2011). Une querelle franco-espagnole: l'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne. En J. Pontet (Dir.), *Autour du mariage de Louis XIV. Cinq siècles de relations franco-espagnoles*. Bayonne: Société des Sciences, Lettres et Arts de Bayonne.
- Védrine, H. (1996). *Les Mondes de François Mitterrand (à l'Élysée, 1981-1995)*. Paris: Fayard.
- Villar, F. (2016). *La Transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*. Madrid: Marcial Pons. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt20fw785>



## Geoestrategia, diplomacia y boicot: los Juegos Olímpicos en el contexto internacional (1948-1980)

Javier González del Castillo (Premio José María Jover 2016)

2018. Madrid: Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales.

125 páginas.

ISBN: 978-84-948350-4-9



Laura García Fernández  
Universidad Autónoma de Madrid

La presente publicación responde, como pocas, a un modelo de vigor historiográfico, tanto en su concepto de relato como en un plano metodológico. Su autor, Javier González del Castillo ha elaborado, con sumo cuidado y rigurosidad, un discurso novedoso y sugerente en un escenario prácticamente deshabitado por el *establishment* académico de nuestro país, atendiendo a los complejos y escurridizos elementos que engloban la política olímpica desde la Segunda Guerra Mundial. Huyendo de la utopía del apoliticismo y falsa neutralidad en el deporte, González del Castillo ha pretendido insertar los Juegos Olímpicos en el marco de una perspectiva política, internacional y diplomática; un enfoque metodológico tripartito ausente de toda duda razonable.

La política que engloba el escenario del movimiento olímpico internacional desde el ocaso de la Segunda Guerra Mundial se centra en cuatro áreas principales: el problema de las dos Alemanias y las dos Chinas, la situación de Sudáfrica y su condicionante político del *apartheid*, la Guerra Fría y su universo bipolar y, por supuesto, la política del Comité Olímpico Internacional. Al hilo de esto último, el lector sabrá apreciar la profundidad de análisis y de fuentes manifestada en esta monumental obra donde se explica y analiza la relación entre las diferentes organizaciones del Comité Olímpico Internacional, los diversos comités organizativos de los juegos, los comités olímpicos nacionales y los órganos rectores de los diferentes deportes. Atendiendo al

interés de su autor por su evidente protagonismo en el concierto internacional muestra cómo, a lo largo de la historia de los juegos, las diferentes funciones de estos órganos pueden generar tensiones y conflictos en un contexto de acontecimientos mundiales y culturas políticas diferentes. Inclusive, incide en su representación ante grupos de interés, así como la idea de que estos conflictos se resuelven, con relativa frecuencia, justo a tiempo para que los juegos sigan su curso, aunque no siempre para la satisfacción de todas las naciones implicadas, como lo demuestran los boicots de los años setenta y ochenta. El archiconocido “The Games must go on”, palabras pronunciadas por Avery Brundage durante los Juegos de Múnich tras un escenario de masacre, ilustra muy bien el credo del olimpismo y, sobre todo, la preeminencia del deporte en un escenario de competitividad desde los estadios entre los Estados.

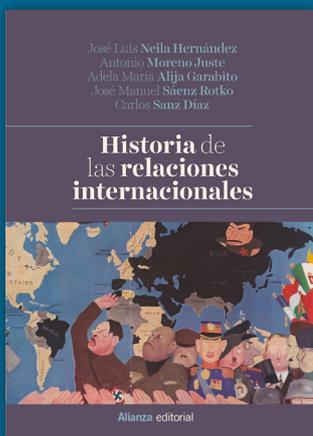
Una característica particularmente útil del libro, y que el lector apreciará como se merece, es la reproducción de algunas fuentes primarias, ya sea total o parcialmente, permitiéndole degustar un material al que no tendría acceso de otra manera. Los documentos aportados por González del Castillo en su investigación descansan en diferentes archivos y colecciones de todo el mundo. Particularmente importantes en este estudio de los Juegos Olímpicos son las fuentes provenientes de la Europa del Este, las cuales han sido traducidas e interpretadas por su autor en un ejercicio de total erudición.

Desde un punto de vista organizativo y estructural, el autor ha organizado el discurso en cinco secciones, cada una de ellas con sus correspondientes epígrafes atendiendo a su cronología, seleccionando y analizando convenientemente a sus protagonistas implicados. En el primer epígrafe expone, con una observación magistral, cómo el deporte y la política se gestaron al unísono desde el primer momento y, a su vez, de qué manera ese matrimonio indisoluble fue evolucionando en el tiempo. A continuación, y entrando ya en el segundo capítulo del discurso, se ahonda la reactivación de los Juegos Olímpicos tras el *impasse* provocado por la Guerra Mundial, llevando el desarrollo de su relato hasta el año 1968, momento en que se inician los mayores problemas diplomáticos para el mundo del olimpismo. El tercero de los epígrafes examina el periodo que envuelve las olimpiadas de Múnich y Montreal, así como el panorama internacional que dará origen al primer gran boicot a unos Juegos: los acontecidos en 1976. En los dos últimos capítulos, a mi juicio, descansa la parte más magistral de este estudio, en los que analiza tanto la diplomacia soviética como la del Comité Olímpico Internacional. Ambas entidades, piezas de un mismo tablero, trataron de evitar un nuevo boicot a los Juegos Olímpicos de Moscú 80; unos Juegos llamados a ser, en palabras de la organización soviética, “los mejores Juegos de la historia”. Sin embargo, la intervención en Afganistán por parte de las tropas soviéticas,

precipitó una serie de confrontaciones diplomáticas y sanciones que involucraron a muchos países y organismos, afectando enormemente al mayor acontecimiento deportivo del momento; a saber, los primeros Juegos Olímpicos organizados por un país socialista.

Se agradece enormemente la incorporación de una tabla y un índice de abreviaturas, facilitando con ello la lectura y la comprensión de los temas a tratar. Las referencias utilizadas, que abarcan un abanico amplio de trabajos y especialistas en el tema, resultan una aportación excepcional y aseveran el sustrato científico del estudio, extensible a una rigurosidad en la investigación perceptible y apreciable tanto por especialistas en el “gremio” investigador como por paladares exquisitos de diversa procedencia extracadémica.

De reciente publicación y adscrita a la colección “Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales”, este minucioso trabajo promete convertirse en una obra de referencia para los estudiantes de Historia de las Relaciones Internacionales, Historia del Deporte o de Historia Política, albergando un gran valor de documentación y de contenido histórico e historiográfico; un colosal estudio tanto a nivel cualitativo como cuantitativo que marcará un antes y un después en el análisis del complejo organigrama de los Juegos Olímpicos, así como de los problemas políticos internos y externos que los afectan y determinan.



## Historia de las relaciones internacionales

Neila Hernández, J., Saenz Rotko, J., Alija Garabito, A.  
and Sanz Díaz, C.

2018. Madrid: Alianza Editorial.

368 páginas.

ISBN: 978-8491812333



Emilio Sáenz-Francés  
Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE

La obra que nos ocupa supone un aporte tan necesario como fundamental al ámbito de la historia de las relaciones internacionales en nuestro país. El interés en la materia no ha podido sino crecer exponencialmente a caballo de la implantación de la formación en relaciones internacionales en los últimos años, lo que ha elevado este campo de investigación histórica a una importancia cada vez mayor. Más importante aún, lo transnacional se ha asentado como fundamental en las sociedades globalizadas, lo que hace de este libro un aporte señero no sólo para un público propio del ámbito universitario, sino para el lector generalista interesado en la dimensión internacional de las interacciones globales que definen el mundo en el que vivimos.

Más allá de la generalizada y muchas veces excesiva condena al positivismo de la historia diplomática en el siglo XIX, la historia de las relaciones internacionales vivió en el siglo XX una auténtica revolución historiográfica, compleja al producirse a caballo del auge de la propia disciplina de las relaciones internacionales, que este año celebra sus primeros cien años de existencia. La relación entre ambas –historia y relaciones internacionales– es compleja. Y no yerra el que en ocasiones acusa a la segunda de un uso y abuso de las narrativas de la primera para validar los postulados teóricos que le son tan queridos. Muy al contrario, la relación entre ambas es y debe ser de complementariedad. Las dos disciplinas –cada una con su estilo, objetivos y peculiaridades– pueden actuar, tal y

como planteaba para el *oficio de historiador* la Escuela de los Anales, como *casa común de las ciencias sociales*. La historia, para desentrañar las claves complejas del pasado del hombre desde las inquietudes del hoy, y para dar perspectiva a sus retos. Las relaciones internacionales, para comprender la manera holística las disfuncionalidades del presente global, plantear soluciones y desenmarañar las claves de un futuro endémicamente incierto, en el que lo político y lo nacional se cruzan con la economía transnacional, la revolución tecnológica, la gobernanza necesaria, el terrorismo o el cambio climático. Todos ellos campos a los que se ha abierto la propia historia.

Dar un servicio pleno a esos objetivos es imposible sin el concurso de otras ciencias sociales, entre las que –efectivamente– destaca la historia. En una era de incertidumbre, el valor de este saber *científicamente dirigido* –que busca respuestas no en el corto plazo, sino en el vuelo amplio, en la sabia combinación de grandes preguntas y de estudios de caso (hasta la intimidad biográfica) en la ponderación de los sabores humanos a lo largo del tiempo– muchas veces ha sido menospreciado. No sólo como análisis del pasado, sino en su constante reflexión sobre la naturaleza humana, la historia compete a las relaciones internacionales. El que pretenda afrontar los retos de esta sin una sólida base histórica estará edificando sin un sólido cimiento, a ciegas y torpe para elaborar análisis certeros más allá del marco estricto de lo cuantificable.

Esta *Historia de las Relaciones Internacionales* responde fielmente a este cúmulo de demandas e inquietudes. Se integra en la larga tradición de visiones globales del conjunto de internacionales que explican la trama internacional en el tiempo largo, de Renouvin a Zorgibe, Duroselle, Bayly o –en nuestro país– a Ricardo Miralles o, sobre todo, Juan Carlos Pereira. No en vano, los autores conforman un sólido equipo de investigación dirigido por el propio Pereira, y han buscado con este trabajo ofrecer a un público amplio, en pleno siglo XXI, una obra de referencia adaptada a las necesidades de una docencia en transformación, con inquietudes muy concretas, y cuyo recorrido alcanza las certeras preguntas que la historia puede hacerse sobre el mismo presente.

Este libro aborda así con precisión y voluntad de concisión propia de la historiografía anglosajona los grandes procesos de los últimos doscientos años de historia global, pero lo hace con la erudición propia del estilo continental, sin ceder al detalle más información de la que merece, y nunca desviando la mirada de los grandes objetivos de claridad y síntesis. Todo ello perfectamente ejemplificados en un cuadernillo central de mapas y esquemas que pone de manifiesto un minucioso trabajo de elaboración, una noble voluntad didáctica, y la reali-

dad de que este es, desde su enjundiosa introducción, un trabajo pensado y redactado con el lector potencial en el centro de la ecuación, y no como un hito accesorio de un proyecto bizantino.

Un valor fundamental del libro es su cohesión. Más que un trabajo coral, el resultado del esfuerzo conjunto de los autores en un libro unívoco y bien equilibrado, que no sorprenderá al lector menos avezado con los cambios de ritmo o de estilo, que muchas veces lastran esfuerzos de estas características. Este es, por encima de otras muchas fortalezas, el principal mérito de esta obra.

Todo ello colabora a situar esta *Historia de las Relaciones Internacionales* no sólo como el material de referencia en nuestro país a la hora de buscar una visión de conjunto de la historia de las relaciones contemporáneas, sino como una contribución con capacidad de ir más allá y hacerse un hueco dentro de las obras de referencia del ámbito anglosajón. Es en definitiva un libro que merece cruzar el atlántico, tanto en su versión original en castellano, como en una necesaria traducción al inglés.

Es en definitiva un trabajo señero que acredita de manera pujante la vitalidad de la historiografía española y su capacidad para tener un impacto auténticamente global.



**DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR**  
**CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD**  
**CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD**  
**DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES**

## Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

## Consejo de Redacción | Editorial Board

Prof. Dr. Alberto Priego Moreno. Universidad Pontificia Comillas  
ICAI-ICADE

Prof. Dra. Maxine David David. Leiden University

Prof. Dr. Steffen Bay Rasmussen. Universidad de Deusto. Bilbao

Prof. Dr. Jeremy Crang. The University of Edinburgh

Prof. Dra. Licingia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dr. Fernando Reinares. Universidad Rey Juan Carlos

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

## Consejo Asesor | Advisory Board

D.ª Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.ª Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba,  
Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid,  
Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.ª Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba,  
Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute  
of Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United  
States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.ª Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United  
States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad  
Complutense de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United  
Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D.ª Paloma García Picazo, UNED, Spain

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba,  
Argentina

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts  
Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.ª María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D. Markel Lezana, alumno colaborador

## Secretario Académico / Academic Secretary

D. Javier Gil Pérez, Universidad Pontificia Comillas, Spain

## Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: [comillas\\_jir@upcomillas.es](mailto:comillas_jir@upcomillas.es) | [www.upcomillas.es](http://www.upcomillas.es) | [www.comillasirblog.es](http://www.comillasirblog.es)

## Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

## Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Javier Ignacio García González, IE University, Spain

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.<sup>a</sup> Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Luciano Zaccara, Georgetown University, United States

D. David García Cantalapiedra, Universidad Complutense de Madrid, Spain

## DIRECTRICES PARA AUTORES

### Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía

## AUTHOR GUIDELINES

### Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
  2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
  3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. / Passport, email).*
  4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
  5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link:*  
<http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>
  6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
  7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*
- ### Review and acceptance
1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the double-blind system.** In the*

de este formato en el siguiente enlace: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>

6. Los autores deberán poder acreditar disponer de los permisos necesarios para el uso de fotografías y gráficos tomados de otras fuentes, y proporcionar toda la información precisa para su correcta cita.
7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, las pruebas de imprenta serán remitidas al autor, estas deberán ser devueltas a la Revista en el plazo máximo de 15 días.

## Evaluación y aceptación

1. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la selección de los artículos, todas las contribuciones serán enviadas de forma anónima a los evaluadores externos, **empleándose siempre el sistema de doble ciego**. En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión.
2. La decisión final se le comunicará al autor, **de manera razonada**, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque éste plazo puede dilatarse en función de la programación de la Revista.
3. El dictamen de los evaluadores será **motivado**, indicándose si se recomienda la aceptación del original en sus términos, su revisión con arreglo a las correcciones o sugerencias que se formulen o bien, por último, el rechazo del trabajo evaluado.
4. El Consejo Editorial de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, y atendido el sentido del dictamen de los evaluadores externos, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores.
5. Los autores, mediante la entrega de sus trabajos, aceptan la sujeción de los mismos al dictamen de los evaluadores.
6. Los autores deberán ajustar la redacción final de sus trabajos a las indicaciones que formulen los evaluadores. A este efecto, deberán incorporar *event that one of the reviews is unfavorable, a third opinion will be sought.*
2. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
3. *The reviewers will always provide **reasons** for their opinion, indicating whether the original should be accepted as is, should be revised in line with the reviewers' corrections and suggestions or if the reviewed work should be rejected.*
4. *The Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published, bearing in mind the opinions voiced by the external reviewers, and is responsible for informing authors of its decision.*
5. *By sending in their work, authors willing submit this work for review and assessment by the reviewers.*
6. *Authors are required to amend the final draft of their work according to the indications given by the reviewers. They must include all corrections and modifications classified as essential by said reviewers and, as far as possible, accommodate their suggestions as well. Where corrections of the original work are required, **the contributor** will have a maximum of 2 months in which to make the corrections, and resubmit the article.*
7. *Any originals that do not comply with Comillas Journal of International Relations guidelines for presentation and publication will be returned to their respective authors before being sent for external review. If this occurs, the author will have one week to add the missing information and/or make the required changes to their work. If the appropriate changes are not made, these articles will be rejected.*
8. *Before publication, the authors of all accepted work will grant Comillas Journal of International Relations all exploitation rights relating to said work.*
9. *Once accepted, the texts will become the intellectual property of Comillas Journal of International Relations and may only be reproduced, partially or totally, in accordance with the Creative Commons licence hold by the Journal.*

las correcciones o modificaciones consideradas imprescindibles por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**

7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.
9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

## Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo. **Se empleará siempre el sistema de doble ciego.**

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

## Peer Review Process

*All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. **Peer reviewing will follow the double-blind system.** In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journal's OJS platform.*