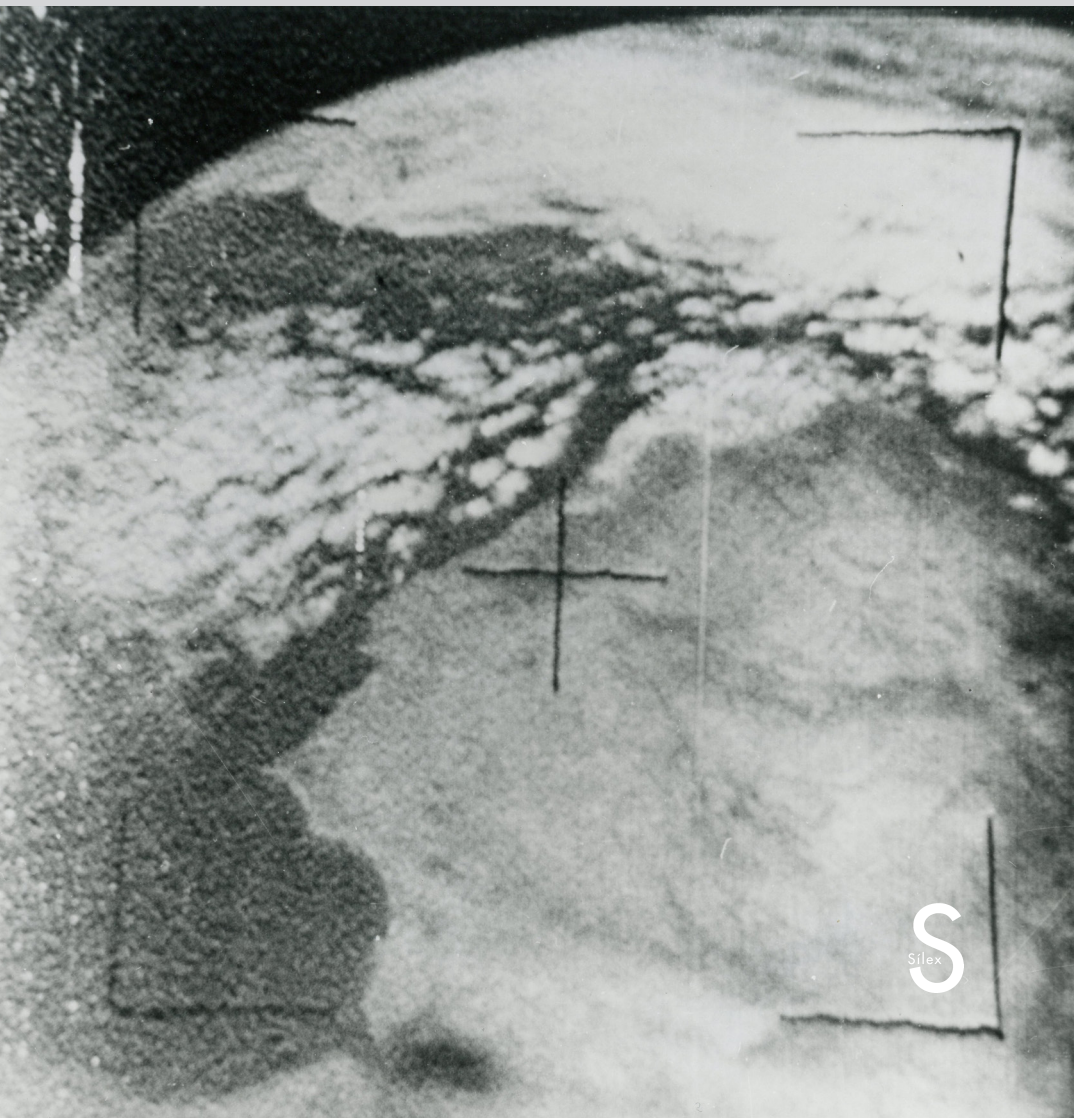
La apertura internacional de España

Entre el franquismo y la democracia

(1953-1986)

Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, Ricardo Martín de la Guardia
y Rosa Pardo Sanz (eds.)



Sílex

LA APERTURA INTERNACIONAL DE ESPAÑA. ENTRE EL FRANQUISMO Y LA DEMOCRACIA, 1953-1986

Lorenzo Delgado Gómez Escalonilla
Ricardo Martín de la Guardia y Rosa Pardo Sanz
(Coord.)

Silex

© Lorenzo Delgado Gómez Escalonilla, Ricardo Martín de la Guardia y
Rosa Pardo Sanz

© Imagen de cubierta: Primera imagen de la Península Ibérica desde el espacio, tomada por el satélite Tiros III en 1962. Instituto Franklin-UAH, C18S21F4.

© De la cubierta: Ramiro Domínguez Hernanz, 2016

© Sílex® ediciones S.L., 2016
c/ Alcalá, n.º 202. 1º C. 28028 Madrid
www.silexediciones.com
silex@silexediciones.com

Depósito Legal: M-xxxxx-2016
ISBN: 978-84-7737-6354
Colección: Serie Historia

Dirección editorial: Cristina Pineda
Coordinación: Joana Carro
Edición: Marina Sanmartín
Fotomecánica e impresión: SCLAY PRINT Artes Gráficas, S.L.
(Printed in Spain)

"Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra".

Contenido

Prólogo 11

Heredades labradas y algunos baldíos.
España y la integración europea en la historiografía
Luis Domínguez Castro 25
La historiografía de la integración europea en Europa 25
Historiar la integración europea desde España:
los antagonismos 32
La historiografía del proceso de integración
europea en España 38
Agendas de investigación en Europa y en España 49
Conclusiones 52

El lento camino de la historiografía española
sobre la integración europea
Ricardo Martín de la Guardia 55
La historia de la integración europea, una asignatura tardía 55
El impulso historiográfico a finales de siglo 66
Nuevas perspectivas y nuevos objetos de estudio 71
Las inquietudes de la historiografía en los últimos tiempos 81

Ecos lejanos. La historiografía sobre "Estados Unidos
y el Mundo" durante la Guerra Fría
y la historia de España
Pablo León Aguinaga 87
Introducción 87
El consenso imposible 90
Fragmentación y nuevas preguntas 102
Ecos lejanos, aunque ya no tanto 115

De puentes y comunidades: balance historiográfico
sobre las relaciones con América Latina
Rosa Pardo Sanz 127
la guerra civil y el primer franquismo 130
Transición y monarquía constitucional 157

España y el Mediterráneo: entre las inercias de la política pro-árabe y los avatares de una descolonización por etapas
Miguel Hernando de Larramendi 167
Orígenes y ajustes de la política árabe hacia Oriente Próximo y el Magreb durante el franquismo 177
La política hacia el Magreb y el Mundo Árabe durante la transición 192

España como espacio migratorio. Hacia un estado de la cuestión
José Babiano y Ana Isabel Fernández Asperilla 199
Primeras observaciones 199
La medida de los flujos migratorios 204
La centralidad del trabajo 210
Mujeres y emigración 214
Retornos y generaciones 218
Las políticas migratorias, los emigrantes y la política 226
Situación y perspectivas 230

La dimensión internacional de las transformaciones en la política científica y el cambio técnico
Mar Cebrián Villar y Santiago M. López 233
La conexión perdida: aviones, coches y luces de los años 30 233
La gran desconexión 238
La nueva conexión 240
La intensidad de la nueva conexión 243
La nueva conexión afianza el poder de mercado 249
La nueva conexión envejece mal 252
Conclusiones 259

Estados Unidos, ¿soporte del franquismo o germen de la democracia?
Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla 263
Promoción de la democracia y liderazgo internacional: dualidad contradictoria 263
Instalación de bases militares en España y atracción de las élites 270
Una pedagogía democrática de "baja intensidad" 276
Hacia un progresivo "desenganche" de Estados Unidos 289
Europa toma el relevo 299

La Fundación Friedrich Ebert y el socialismo español durante la transición a la democracia
Antonio Muñoz Sánchez 309
La Fundación Ebert, al servicio de la política alemana hacia la España del postfranquismo 312
Reconstruyendo al PSOE y la UGT en España 316
Las elecciones fundacionales de la democracia española 319
Respaldo a la UGT en las primeras elecciones sindicales 323
Democratizando el poder local 326
El diálogo social y el ascenso de UGT a liderazgo sindical 329
Un *think-tank* socialdemócrata para el PSOE 333

De reuniones de amigos a partidos políticos. La democracia cristiana española y el apoyo europeo durante el franquismo
Natalia Urigüen 337
Breve introducción al escenario de la oposición demócrata cristiana durante el franquismo 337
Los Nouvelles Equipes Internationales y la presencia de la democracia cristiana española 339
El equipo demócrata cristiano del Estado español en la Unión Europea Demócrata Cristiana (1965-1970) 343
El equipo demócrata cristiano del Estado español como miembro del *Bureau Politique* de la UEDC (1970-1975) 347
Conclusiones 358

Algo más que un instrumento. Servicio Exterior, apertura internacional y cambio político en España
Carlos Sanz Díaz 361
Cambio de régimen y Servicio Exterior 361
El Ministerio de Asuntos Exteriores en la acción exterior del Estado 365
La política de personal 377
Las infraestructuras del Ministerio: un panorama de carencias en lenta vía de mejora 389
La relación con los ciudadanos, una difícil adaptación 393
Planes de reforma siempre pendientes 400
Conclusión 404

Prólogo

Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla
Ricardo Martín de la Guardia
Rosa Pardo Sanz

En las últimas décadas la producción historiográfica sobre las relaciones exteriores de España durante el franquismo y la primera década de la monarquía democrática ha evolucionado a buen ritmo. Los principales factores que lo explican son el nuevo interés de la comunidad científica por temas internacionales, paralelo a la apertura exterior del país y su proceso de europeización; el acceso a fuentes documentales muy ricas tanto en los archivos nacionales como internacionales y, en tercer lugar, el mayor contacto con otras disciplinas e historiografías, traducido en la adopción de nuevos presupuestos metodológicos y temáticos. El objetivo del libro que presentamos es, precisamente, señalar los avances que se han producido en este campo y los vacíos que aún quedan por cubrir al objeto de abrir nuevos caminos para futuros investigadores.

Hasta los años noventa, la historiografía española y extranjera estuvo muy volcada en los problemas internos del país, tratando de explicar sobre todo el fracaso de la Segunda República, los procesos estructurales y los móviles coyunturales que condujeron a la Guerra Civil junto a su trágico resultado. Primó el análisis histórico de los fenómenos socioeconómicos y socio-políticos, en un tiempo de desprestigio de la historia política y de menosprecio hacia la historia diplomática, ejemplo paradigmático de la denostada historia positivista. Los primeros repertorios bibliográficos sobre las relaciones exteriores de España, como el de James W. Cortada (1980)[1], y las primeras obras de síntesis, como la de Manuel Espadas Burgos (1987)[2], constataban la pobreza de los estudios, concentrados además en el periodo 1936-1945. Por entonces, el interés

[1] James W. Cortada, *Spain in the Twentieth-Century World. Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1978*, Westport-Connecticut, Greenwood Press, 1980.
[2] Manuel Espadas Burgos, *Franquismo y política exterior*, Madrid, Rialp, 1987.

de los investigadores se focalizaba en explicar cómo había contribuido el contexto internacional a la supervivencia y consolidación del franquismo, antes y después de la victoria aliada en Segunda Guerra Mundial. La mayoría de las aportaciones procedían de politólogos y periodistas, a partir de las memorias de protagonistas y publicaciones de época, a las que poco a poco se fueron sumando las primeras obras de historiadores españoles y extranjeros. La apertura del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores en 1984 supuso un acicate para el estudio de estas materias, ya que, pese a sus limitaciones de organización, permitió a los investigadores el acceso a un considerable acervo de fuentes primarias. El principal problema de estos pioneros era que, ante la falta de estudios previos, debían empezar por reconstruir las relaciones bilaterales básicas. A ello se sumaba el nulo desarrollo de la disciplina de la historia de las relaciones internacionales en las universidades españolas.

En consecuencia, las primeras publicaciones apenas excedían el marco de la historia diplomática clásica, volcada en aspectos políticos, no solo por la urgencia de rescatar hechos y procesos básicos, sino porque el objetivo seguía siendo estudiar la dimensión exterior de la dictadura para dar sentido a lo que había pasado dentro, en España. A la "primacía del conflicto interior", que ya señalara José M. Jover[3], se sumaba, además, una cierta despreocupación de la sociedad española en general hacia lo que ocurría fuera, derivada de décadas de relativo aislamiento internacional. En la incipiente historiografía, pues, el contexto exterior seguía siendo un factor más en la causalidad histórica. También las dimensiones no políticas de lo internacional (económicas, culturales, científicas, sociales, etc.) quedaban muy relegadas, a pesar del esfuerzo de algunos autores por incorporar los avances de otras historiografías europeas, sobre todo francesas (la segunda lengua por excelencia entonces), dado que la historiografía anglosajona era menos accesible.

A lo largo de los años noventa, en cambio, se produjo una notable expansión de los estudios que ahora incorporaban un mayor y más variado soporte documental, procedente de archivos y otras fuentes primarias españolas, y sobre todo de archivos europeos y norteamericanos. Además,

[3] José M. Jover Zamora, "La percepción española de los conflictos europeos", en *Revista de Occidente*, 57 (1986), pp. 5-42.

se constataba un creciente diálogo con la historiografía internacional. El marco cronológico, sin embargo, siguió anclado en el primer franquismo, con los años cincuenta como límite pocas veces traspasado. Se estudió con mayor profundidad la política exterior española durante la Segunda Guerra Mundial: la posición de las grandes potencias aliadas, la profundidad de las relaciones del franquismo con los países del Eje, en particular con Alemania; la ambigüedad de la política respecto al problema judío;,la particular relación con Vichy y con el Portugal de Salazar, así como la fallida política hispanoamericana del régimen. Con respecto a la etapa del aislamiento de la dictadura, se indagó en las posturas adoptadas por las principales potencias occidentales, agobiadas por sus necesidades de reconstrucción y los temores de seguridad que cuajaron en la Guerra Fría, junto a las campañas diplomáticas franquistas para hacer frente al semiostracismo internacional, basadas en el catolicismo, las políticas de sustitución iberoamericana y árabe, más la sólida amistad luso-española. Tan solo algunos estudios superaban esa cota cronológica y comenzaban a abordar la posición española ante el proceso de construcción europea. Asimismo, se apreciaba un interés emergente por otros temas (descolonización, mentalidad y actuación de los ministros de Exteriores y del aparato diplomático, emigración, turismo, acción cultural gubernamental, movimiento sindical internacional) y otras áreas (Marruecos, Israel), pero todas estas investigaciones tardaron en tener continuidad. También se abordaron los primeros estudios sobre la etapa de la transición democrática, inicialmente con una orientación sobre todo politológica, pero cada vez más permeados por la visión historiográfica y con varios focos de interés fundamentales: Europa, la cuestión de la OTAN vinculada a la relación con Estados Unidos, América Latina y el Mediterráneo[4].

Un buen número de las aportaciones españolas fueron tesis doctorales que se publicaron en aquellos años. El principal impulso procedió de centros y universidades madrileñas (UNED, Universidad Complutense, CSIC), que disponían de un acceso más cómodo a las fuentes diplomáticas españolas. Desde esas instituciones se promovieron varios congresos

[4] Véanse las contribuciones pioneras de autores como Florentino Portero o Charles Powell, en Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2000.

internacionales, luego plasmados en obras colectivas[5]. La cohesión académica que iba ganando espacio entre los estudiosos de estas materias tuvo su reflejo en la creación de la CEHRI (Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales), también con sede madrileña. Algunas efemérides y procesos estimularon las investigaciones: el impacto de la normalización internacional del país desde el ingreso en las Comunidades Europeas en 1986, sumado a la definitiva integración en la OTAN y a la estabilización de las relaciones con Estados Unidos, que culminó con los eventos de 1992. El programa de becas ligado a la celebración del V Centenario del "Encuentro" con Iberoamérica resultó también muy fructífero. El propio éxito del proceso español empezó a suscitar el interés internacional por su política exterior, como demuestran las obras colectivas publicadas por prestigiosas editoriales anglosajonas por entonces[6].

A finales de aquella década comenzaron a realizarse balances sobre el estado de los estudios, que ponían de relieve los logros conseguidos a la par que señalaban orientaciones para futuras investigaciones, además de animar a llevar el análisis a las últimas etapas del Régimen, cuando se acomete una política exterior más activa y se afronta el proceso de descolonización[7]. Simultáneamente, empezaron a detectarse una serie de limitaciones que lastraban los estudios en este terreno. Francisco Quintana fue el primero en señalar la marginalidad de la historia de las relaciones internacionales en el conjunto de la historiografía española, la dispersión de los núcleos de investigación, el limitado diálogo interdisciplinar, el

---

[5] *La oposición al régimen de Franco. Estado de la cuestión y metodología de la investigación*, Madrid, UNED, 1990, 3 vols.; Javier Tusell, Susana Sueiro, José M. Marín y Marina Casanova, (eds.), *El Régimen de Franco (1936-1975). Política y relaciones exteriores*, Madrid, UNED, 1993, 2 vols.; *España y la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, UNED-Colegio Libre de Eméritos, 1995; Javier Tusell (dir.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED, 1997.

[6] Sebastian Balfour y Paul Preston (eds.), *Spain and the Great Powers in the Twentieth Century*, New York, Routledge, 1999; Christian Leitz y David J. Dunthorn (eds.), *Spain in an International Context, 1936-1959*, Oxford, Berghahn Books, 1999; Raanan Rein (ed.), *Spain and the Mediterranean since 1898*, London-Portland, Frank Cass, 1999; Richard Gillespie, *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*, Basingstoke, Macmillan, 2000.

[7] Florentino Portero y Rosa Pardo, "La política exterior del régimen de Franco", en *Historia de España* de Menéndez Pidal, *La época de Franco (1939-1975). Política, Ejército, Iglesia, Economía y Administración*, tomo XLI. vol. I, Madrid, 1996, pp. 193-299, y "Las relaciones exteriores como factor condicionante del franquismo", *Ayer*, 33 (1999), pp. 187-218, monográfico sobre *El primer franquismo (1936-1959)*; Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo (eds.), *La política exterior de España*, *op. cit.*; Florentino Portero (coord.), *La política exterior de España en el siglo XX*, monográfico de *Ayer,* 49 (2003), pp. 11-217.

escaso debate teórico y metodológico, la persistencia del discurso histórico de corte descriptivo, la primacía dada a los fenómenos políticos relacionados con la acción exterior del Estado, un acusado hispanocentrismo, los desequilibrios temáticos o la creciente tendencia a la especialización regional. Otros autores también insistían en esos mismos defectos de escaso aprecio por la explicación de procesos, análisis teóricos y esfuerzos conceptuales; falta de atención por temas como el proceso de toma de decisiones, el pensamiento político, los grupos de presión y las vinculaciones entre política interior y exterior, las imágenes y la memoria colectiva, las organizaciones internacionales, los planos económico y cultural-científico de las relaciones bilaterales estudiadas, la escasez de estudios sobre áreas geográficas y relaciones bilaterales importantes; así como la ausencia de ejercicios de política exterior comparada[8].

En los primeros años del siglo XXI algunas de las lagunas apuntadas se fueron cubriendo y se abrieron nuevos caminos, como se puede percibir al contrastar el último libro general sobre la política exterior franquista, publicado por Julio Gil Pecharromán en 2008[9], con su antecedente de 1987. Lo mismo se aprecia al repasar los monográficos publicados en las revistas más representativas de los historiadores contemporaneístas españoles como *Ayer*, *Hispania*, *Historia del Presente*, *Historia y Política*, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, *Studia Historica*, *Historia Contemporánea*, *Migraciones & Exilios*, o *Espacio, Tiempo y Forma*, que han abordado, entre otros temas: los exilios, la emigración, la memoria histórica, el proceso de construcción europea, las dictaduras del sur de Europa, las

[8] Francisco Quintana Navarro, "La historia de las relaciones internacionales en España: apuntes para un balance historiográfico", en *La historia de las relaciones internacionales: una visión desde España*, Madrid, CEHRI, 1996, pp. 9-65; Antonio Niño, Marisa González y Teresa Valdehita, "Análisis bibliométrico de la historiografía española sobre relaciones internacionales contemporáneas", en *Revista General de Información y Documentación*, vol. 7, 2 (1997), pp. 109-140; Rosa M. Pardo Sanz, "La política exterior del franquismo: aislamiento y alineación internacional", en *El franquismo. Visiones y balances*, Alicante, Universidad de Alicante, 1999, pp. 93-117; Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, "Las relaciones internacionales del régimen de Franco: una reflexión", *Arbor*, 642 (1999), pp. 153-178; Antonio Moreno Juste, "La Historia de las Relaciones Internacionales y de la política exterior española", *Ayer*, 42 (2001), pp. 71-96, monográfico sobre *La Historia de las Relaciones Internacionales*; Susana Sueiro, "La historia de las relaciones internacionales en España. Un balance. Tendencias actuales y perspectivas de futuro", en *Hacer la historia del siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva-UNED-Casa de Velázquez, 2004, pp. 95-118; Juan C. Pereira Castañares, "Franquismo, política exterior y memoria histórica", *Historia Contemporánea*, 30 (2005), pp. 7-22.

[9] Julio Gil Pecharromán, *La política exterior del Franquismo. Entre Hendaya y El Aaiún*, Barcelona, Flor del Viento, 2008.

transiciones ibéricas, la política exterior del final del franquismo, las relaciones con Europa centro-oriental, Alemania o Italia; la ofensiva cultural norteamericana durante la Guerra Fría, Estados Unidos y el proceso de modernización español, etc.

Una de las características de ese conjunto de publicaciones ha sido que la frontera de las investigaciones se ha desplazado hacia las etapas más recientes del franquismo y la transición democrática. Es verdad que han aparecido sólidas monografías sobre temas aún abiertos de las etapas iniciales de la dictadura: las relaciones con Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos, Argentina o Japón; las maniobras secretas del régimen en favor del Eje durante la Segunda Guerra Mundial y el tema judío, o la contribución de los exiliados españoles al esfuerzo aliado. También sobre la inmediata posguerra mundial se han realizado interesantes puestas al día de las investigaciones, así como trabajos sobre relaciones con México, Francia, Europa centro-oriental, Suiza, Alemania y Santa Sede, amén de múltiples estudios sobre la aportación política e intelectual del exilio.

Sin embargo, el periodo que ha concentrado el mayor interés de los historiadores es el de los años posteriores a la definitiva consolidación del régimen franquista en los cincuenta, tras los acuerdos suscritos con Estados Unidos y el Vaticano, y el ingreso del país en la ONU. En tal sentido, se ha estudiado el proceso de reintegración del país en el concierto internacional (pese a la exclusión de la CEE y la OTAN) y las repercusiones que provocó el abandono de la autarquía en las relaciones con el exterior (incorporación al FMI, la OECE y el paulatino engarce comercial con la CEE). También se han examinado los proyectos de aplicar una política exterior más independiente y ambiciosa, animados por el ministro Fernando M. Castiella y en consonancia con las políticas, más autónomas, de muchos países de los dos bloques respecto a Estados Unidos o la Unión Soviética durante los años de la coexistencia pacífica y la distensión. Otro tanto cabría señalar de los incipientes análisis sobre la labor de Gregorio López Bravo en los años que estuvo al frente de Asuntos Exteriores. Finalmente, para el periodo posterior a 1975, se han elaborado una serie de tesis doctorales, en su mayoría todavía en curso de publicación, que han estudiado materias tales como las negociaciones hispano-comunitarias, la proyección exterior de los gobiernos de Adolfo

Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo o las conexiones entre información y política durante aquel periodo.

Como se pone de manifiesto en los distintos artículos que componen este volumen, aunque no se ha terminado de superar la orientación predominantemente geográfica del grueso de los estudios (que también se aprecia en la organización de este libro), sí se pueden vislumbrar algunos enfoques historiográficos muy enriquecedores en cada vertiente. En el caso de las relaciones con Estados Unidos, uno de los ámbitos más prolíficos en cuanto a producción en los años recientes, las aportaciones en el plano político-estratégico (siempre ligado al establecimiento y preservación de las bases militares) han llevado el análisis hasta el periodo de la consolidación democrática. Paralelamente, esas investigaciones se han enriquecido con otras perspectivas que han incorporado las dimensiones económica y cultural en la indagación sobre los efectos desencadenados por el vínculo entablado en 1953. A través de ellas, se ha enlazado con debates transatlánticos planteados en torno al fenómeno de la "americanización" de Europa en la Guerra Fría, ligado a su vez al proceso de "modernización". En el terreno económico se han comenzado a evaluar las repercusiones directas e indirectas de la ayuda norteamericana, las inversiones y la implantación de empresas estadounidenses en España, junto con el impacto de la construcción de las bases y otras infraestructuras militares. También se ha examinado su influencia en la reforma de los métodos de trabajo y de la gestión empresarial, la expansión de las técnicas de marketing, la emergencia de firmas de consultoría, el papel de las agencias de publicidad o sus derivaciones a partir de la extensión de la presencia empresarial norteamericana en los más variados sectores productivos (bancario, cinematográfico, ingeniería civil, energía, etc.). En el ámbito cultural se ha analizado el despliegue de la diplomacia pública del país americano, el desarrollo de programas de intercambio educativo, técnico y científico, la incidencia del cine estadounidense en su doble vertiente comercial y documental, la propagación de ritmos como el jazz, la implantación de los *American Studies* o la actuación del Congreso por la Libertad de la Cultura. Además se ha alentado la colaboración interdisciplinar y un incipiente contacto con la historiografía norteamericana que, por fin, comienza a abrirse paso entre los historiadores españoles en

esta materia, como demuestran los capítulos escritos por Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla y Pablo León Aguinaga. Asimismo, se observa que el foco de los estudios se está desplazando desde la diplomacia estatal a otros actores públicos y privados (empresas, educación, científicos) y se han dado pasos en la articulación de núcleos de investigación relativamente coordinados.

Por lo que se refiere a las relaciones con Europa, se ha avanzado en el estudio del acercamiento a los principales países a partir de los años sesenta; en cómo la profundización de todo tipo de contactos resultó fundamental para favorecer la liberalización económica española (aunque fuese incompleta) y para satisfacer las demandas de mano de obra de aquellos Estados. Se ha analizado la competencia entre Francia, República Federal Alemana y Gran Bretaña por ganar posiciones en el mercado español, rivalizando para ello con Estados Unidos y utilizando todas las bazas políticas, económicas y de otra índole a su alcance (cooperación militar, técnica, etc.). Tales investigaciones sobre relaciones bilaterales, aunque apenas desbordan cronológicamente la cota de los años sesenta, han dejado patente cómo el crecimiento que registró la economía española en la etapa del "boom" provino en buena medida del tirón de otras economías más desarrolladas, que aportaron capitales, bienes de equipo, tecnología y formación. El capítulo de Mar Cebrián Villar y Santiago M. López muestra cómo la evolución de la política científica y tecnológica trató de acompasar la orientación desarrollista interna con la mediación y aliento de dinámicas procedentes del exterior. Las directrices que guiaron ese proceso, las medidas adoptadas y las limitaciones estructurales se plasmaron en la preferencia por importar tecnología (en lugar de apostar por generarla), a lo que se unían la frágil financiación para la investigación básica derivada de una endeble fiscalidad y la dificultad para implantar mecanismos eficientes de evaluación científica.

Respecto a la actitud española ante el proceso de construcción europea, que abordan las contribuciones de Luis Domínguez Castro y Ricardo Martín de la Guardia, las investigaciones han permitido conocer con mayor precisión los pasos iniciales para promover la integración española y los apoyos y resistencias por parte de los Estados comunitarios en ese proceso, así como las dificultades para hacer progresar las

negociaciones tanto en la etapa dictatorial como en la democrática. Se han empezado a escrutar las diversas vertientes del impacto de la convergencia con Europa en la sociedad española, como símbolo de acceso a la modernidad, la democracia, el bienestar y la normalización internacional. También se han analizado el discurso y las posiciones que adoptaron los diferentes grupos implicados tanto en el seno del franquismo como en la oposición, antes y después de 1975 (en un amplio espectro que tiende a cubrir a los partidos o corrientes políticas junto a otros grupos socio-económicos). Análogamente, se han examinado las consecuencias económicas, sociales y políticas de la integración, entre otros temas.

La investigación sobre otras regiones del mundo, en particular América Latina y el ámbito árabe-mediterráneo, también ha dado lugar a aportaciones relevantes, aunque tal vez menos diversificadas, como ponen de manifiesto los capítulos dedicados a ellas. En lo que se refiere a la vertiente latinoamericana, examinada por Rosa Pardo Sanz, junto a la faceta del exilio los estudios se han centrado en la acción cultural del franquismo (el Instituto de Cultura Hispánica) y en los casos más llamativos de relaciones bilaterales. La historiografía ha abordado la conexión con el peronismo argentino y con el régimen dominicano de Trujillo, basada en postulados nacionalistas, católicos y anticomunistas, y el interés que suscitó el Brasil de Kubitschek en clave desarrollista, pero también el trasfondo político de la resistencia de los gobiernos mexicanos a reconocer a la España de Franco, la especial relación que se mantuvo con la Cuba de Batista y, sobre todo de Fidel Castro, así como la paradójica colaboración económica con el Chile de Allende en el marco del proyecto exterior de Gregorio López Bravo. La etapa posterior a 1976 ha permitido una ampliación de los temas: cooperación, imagen, inmigración, etc. Los estudios historiográficamente más novedosos han fijado su interés en la influencia ideológica del franquismo sobre sectores políticos e intelectuales latinoamericanos y viceversa (en el caso del peronismo), las redes educativas y católicas que se trenzaron entonces y las transferencias a que dieron lugar, e incluso comienzan a llevarse a cabo trabajos desde una perspectiva de historia transnacional sobre el tema de la represión en las dictaduras del Cono Sur.

Otro tanto cabría apuntarse sobre el capítulo dedicado a la política árabe (englobada a partir de los años ochenta en la política mediterránea), a cargo de Miguel Hernando de Larramendi. Este campo ha estado más abierto a adoptar perspectivas multidisciplinares, con aportaciones procedentes de la historia de las relaciones internacionales, la historia cultural, la filología árabe y la antropología. En el ámbito magrebí, en particular las relaciones con Marruecos, se han analizado diversos aspectos del Protectorado, aunque falte un gran estudio de conjunto, así como las coyunturas más conflictivas (casi siempre vinculadas a los contenciosos territoriales en torno a Ifni, Sáhara Occidental o Ceuta y Melilla) junto a otras cuestiones como la cooperación económica, las relaciones culturales y las interrelaciones en materia educativa. Respecto a Oriente Medio, se ha trabajado sobre la política de sustitución hacia el mundo árabe, fundamental para obtener votos en Naciones Unidas, primero para solventar el aislamiento diplomático y luego para contener las condenas relacionadas con la descolonización o sostener la reclamación de Gibraltar. Sus pilares fueron la explotación idealizada del mito de Al-Andalus y el no reconocimiento del Estado de Israel (compensado con el respaldo a las minorías judías en los países árabes), al lado del continuado apoyo a la causa palestina. Se han escrutado también las líneas maestras de la política mediterránea que va cuajando desde la transición democrática, incluidas las estructuras organizativas y el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, aún queda mucho camino por desbrozar en el terreno de las relaciones bilaterales más señeras, apenas tratadas, y sobre todo en ámbitos tan decisivos como el tema energético, entre otros.

De los avances sobre los diversos aspectos del impacto de la emigración española de la segunda mitad del siglo xx se ocupan José Babiano y Ana Fernández Asperilla. En su capítulo desgranan la fecundidad de unos estudios en los que la historia de las relaciones internacionales se ha combinado también con aportaciones de la historia social y cultural, la historia política y económica, la historia de género y la antropología. Repasan las contribuciones realizadas en la cuantificación de los flujos migratorios, las políticas oficiales sobre migración y los instrumentos y agentes encargados de su aplicación, los procesos de adaptación de los emigrantes en los países de acogida, las peculiaridades de la emigración

femenina, los fenómenos del ciclo generacional y del retorno, las culturas políticas y el asociacionismo de emigrantes y exiliados, las interrelaciones con el exilio en las sociedades de acogida, etc. A ello cabría agregar las investigaciones sobre turismo, otro significativo movimiento de población sobre el que se han abordado los efectos económicos, la política oficial para su promoción, los intereses que gravitaron sobre el modelo barato de sol y playa ofertado, etc.

En conjunto, en la trayectoria de las investigaciones en los diversos ámbitos se aprecia una mayor preocupación por ir más allá de las relaciones político-diplomáticas e integrar en los análisis dimensiones económicas (búsqueda de mercados, penetración de empresas e inversiones, cooperación al desarrollo, etc.), sociales (movimientos migratorios, sobre todo) o culturales y científico-tecnológicas (imágenes, diplomacia pública, transferencias, formación de capital humano). También ha ido acrecentándose el interés por abarcar una mayor pluralidad de actores dentro y fuera del Estado (distintas burocracias gubernamentales, empresarios, partidos políticos, sindicatos, militares, cuadros universitarios y científicos, etc.). Análogamente, otros enfoques que indagan en la ligazón entre política interior y política exterior, o en el proceso de toma de decisiones, han sido incorporados progresivamente a los análisis.

El estudio de la dimensión exterior de la preparación del posfranquismo y el advenimiento de la democracia es, quizás, uno de los ámbitos en que actualmente está más presente la variedad de temas y enfoques. Entre las cuestiones que han sido investigadas se encuentran la relativa apertura que se produjo en el final del franquismo hacia el bloque comunista, la contribución de los socialistas europeos a la organización y moderación de sus colegas españoles para contrarrestar la influencia comunista tanto en el mundo sindical como en el sistema político, la actitud de los principales actores gubernamentales o internacionales (CEE, OTAN) para animar el restablecimiento de la democracia en España en una línea reformista y no rupturista, el recurso a instrumentos de diplomacia pública para ir ganando adeptos entre las elites reformistas del franquismo y la oposición menos radical, el impacto decisivo de la Revolución de los Claveles de Portugal desde abril de 1974 en la actitud de los gobiernos occidentales ante el temor de un desbordamiento revolucionario en el

marco mediterráneo, o el papel internacional de algunos líderes de aquel proceso (Felipe González, Leopoldo Calvo-Sotelo, Javier Rupérez, etc.). Los estudios de caso incluidos en el libro sobre esta fase cronológica son un reflejo del devenir de la historia de las relaciones internacionales en España en los últimos años a través de la mirada crítica sobre la evolución del aparato diplomático que ofrece Carlos Sanz Díaz, las influencias en el terreno político y sindical desde el socialismo alemán hacia sus homólogos españoles examinadas por Antonio Muñoz Sánchez, o las conexiones de las corrientes cristiano-demócratas españolas con sus eventuales aliados europeos, cuyo seguimiento realiza Natalia Urigüen.

Si bien el avance ha sido sustancial, como se observa en el elenco de temas y perspectivas adoptadas, se siguen echando de menos estudios de política exterior comparada (la política europea es la excepción), que serían muy útiles en el caso de las políticas regionales (árabe o hispanoamericana) al igual que en lo concerniente a las relaciones hispano-norteamericanas (negociaciones de las bases, antiamericanismo, etc.). También continúa primando un enfoque hispano-céntrico, renuente a situar la evolución de las relaciones internacionales españolas en su contexto mundial. Aunque en los últimos años la producción de los historiadores más jóvenes y formados en centros extranjeros va paliando el problema, todavía queda mucho trecho por avanzar para integrar las investigaciones en marcos y debates generales. Buena muestra de ello sería la insuficiente articulación de los estudios desarrollados en España con la prolija y variada historiografía internacional sobre la Guerra Fría y sus efectos de diversa índole sobre Europa, el Mediterráneo o América Latina (a lo que habría que sumar la vertiente asiática, la menos tratada hasta el momento para esta época en nuestro medio académico). Algo equivalente podría extrapolarse a la investigación sobre los procesos de colonización y descolonización.

A dichas limitaciones deben añadirse otras como la ausencia de debates en torno a las interrelaciones entre la acción exterior del Estado y los intereses de otros actores sociales (Iglesia, Ejército, empresas, etc.) sobre el protagonismo y la competencia entre los aparatos burocráticos que intervienen en la elaboración y aplicación de la política exterior, sobre los cambios socio-culturales y económicos acaecidos a raíz del proceso de

modernización económica y de la integración europea, sobre la creación de redes de distinta naturaleza que sirvieron como mediadoras o intérpretes de métodos e ideas procedentes del exterior, o sobre la capacidad del Estado para adaptar sus modalidades de actuación a un sistema internacional en constante transformación.

Como se ha señalado en un trabajo reciente, pese al prometedor aumento de la producción historiográfica los avances se han ido haciendo "a tirones". La tónica imperante ha sido la investigación individual y no la creación de grupos de referencia capaces de hacer avanzar una agenda de investigación. En España tampoco se ha advertido un interés por hacer balance, reflexionar sobre los logros conseguidos, revisar los presupuestos teóricos y metodológicos aplicados y, sobre todo, plantear nuevos retos y desafíos a la investigación[10]; una tarea que sí han acometido otras historiografías más rodadas como la francesa y la norteamericana, lo cual ha dado lugar a interesantes puestas al día y a debates abiertos y críticos[11].

En definitiva, en los estudios de historia internacional se percibe una tónica similar a la imperante en el conjunto historiografía española: apenas se han realizado aportaciones significativas al debate teórico, aplicándose en todo caso las generadas en otros entornos académicos. El empirismo ha sido la nota dominante, junto a una pluralidad de enfoques más pegados a la documentación disponible que a planteamientos científicos depurados. A ello cabe agregar dos características peculiares: el recurso al "viriatismo metodológico" y la configuración de "clanes de referencia académica"[12].

En tal tesitura sería conveniente favorecer la consolidación de grupos coherentes y estables de investigación, al tiempo que fomentar el

[10] Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, "El estudio de las relaciones internacionales de España durante el franquismo: *allegro ma non troppo*", en Raanan Rein y Joan Maria Thomàs (comps.), *Guerra Civil y Franquismo: Una perspectiva internacional*, Zaragoza, PUZ, 2015 –en prensa.

[11] Dossier *Vingt ans de l'histoire des relations internationales*, *Relations internationales*, 41 y 42 (1985); Robert Frank (dir.), *Pour une histoire des relations internationales*, París, PUF, 2012; Michael J. Hogan y Thomas G. Patterson (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations,* Cambridge, Cambridge University Press, 1991 y 2004 (segunda edición); Michael J. Hogan, (ed.), *America in the World. The Historiography of American Foreign Relations since 1941*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; Michael J. Hogan y Frank Costigliola (eds.), *America in the World. The Historiography of American Foreign Relations since 1941*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014 (segunda edición).

[12] J. Sisinio Pérez Garzón, "La historiografía en España. Quiebros y retos ante el siglo XXI", en *España Siglo XXI*, vol. 5: *Literatura y Bellas Artes*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2009, pp. 223-260.

conocimiento y la complementariedad con los especialistas de otras disciplinas. El establecimiento de foros de discusión críticos sería igualmente muy recomendable en esa dirección. Asimismo, convendría ampliar la internacionalización de un área de estudio que de por sí debiera tener como una de sus señas de identidad esa proyección exterior, para lo cual, además de animar a publicar en revistas y lenguas extranjeras, también sería muy útil facilitar mecanismos para estimular la movilidad con especialistas y centros de otros países. A lo anterior podría sumarse una mayor conexión con las expectativas e intereses actuales de nuestra sociedad en materia internacional, colaborando con instituciones públicas o privadas dedicadas a estas cuestiones.

No queremos finalizar estas páginas introductorias sin expresar nuestro agradecimiento a las diferentes personas e instituciones que han hecho posible que esta obra viera la luz: por supuesto a los autores de cada uno de los textos, por su generoso esfuerzo para sistematizar los conocimientos en las diversas cuestiones tratadas; también, a todos los participantes en el Congreso Internacional sobre *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia, 1953-1986*, celebrado en mayo de 2014 y que está en la génesis de esta publicación, por los animados e interesantes debates que, sin duda, se han trasladado de una u otra forma a las reflexiones que se ofrecen en estas páginas; a la Asociación de Historiadores del Presente, que dio todo su apoyo al proyecto y lo eligió como marco de su congreso bienal; a la UNED, al Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid y al Instituto de Historia del CCHS-CSIC, que prestaron su concurso en la organización de aquella reunión científica; al Instituto Franklin de la Universidad de Alcalá, así como al Ministerio de Ciencia e Innovación (HAR2010-21694) y al Ministerio de Economía y Competitividad (HAR2014-58685-R), que a través de sendos proyectos de investigación han proporcionado un respaldo fundamental para culminar esta empresa. Y a Natalia Urigüen, cuya contribución ha sido esencial desde las fases preliminares hasta la culminación de este libro.

Heredades labradas y algunos baldíos. España y la integración europea en la historiografía

Luis Domínguez Castro
Universidad de Vigo

La historia de la construcción europea, como le gusta decir a los franceses, o de la integración, como se prefiere llamarla en otras historiografías, se ha ido convirtiendo, no sin esfuerzo y sin pleno reconocimiento, en un campo de investigación propio dentro de la historia contemporánea de Europa. Al mismo tiempo, los estudios europeos se han ido consolidando en los currículos de muchas universidades, pero en ellos la historia ocupa un lugar más o menos marginal. Sin duda, el hecho de que buena parte de su producción no sea en inglés, sino en francés, alemán o italiano, ha contribuido a su marginación en una academia que vuelve a tener lengua franca como en sus orígenes medievales.

La historiografía de la integración europea en Europa

Se puede sintetizar el desarrollo de la historiografía de la integración, siguiendo a Wilfred Loth[1], en un comienzo dominado por la historia intelectual, seguido de una etapa de predominio de la historia diplomática para pasar luego a la presencia también de la historia social y de las mentalidades, sin olvidar el peso de los estudios biográficos[2].

En realidad, las primeras investigaciones surgieron en los años sesenta del siglo pasado, promovidas más bien por actores del propio proceso, desde la militancia federalista, y centradas en la idea de Europa. Sería

[1] Wilfred Loth, "Explaining European Integration: The Contribution from Historians", en *Journal of European Integration History*, 2-14 (2008), p. 10.

[2] Incluso cabe señalar la iniciativa, apoyada por la Comisión Europea a través de la Acción Jean Monnet, de historia oral liderada, desde 1995, por la italiana Maria Grazia Melchionni, que llegó a depositar en los archivos históricos de la UE más de 100 entrevistas a políticos, diplomáticos y funcionarios comunitarios. Véase Antonio Varsori, "From normative impetus to Professionalization: Origins and Operation of Research Networks", en Wolfram Kaiser and Antonio Varsori (eds.), *European Union History. Themes and Debates*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010, p. 17.

el caso del federalista suizo Denis de Rougemont[3]; del periodista federalista e historiador francés Bernard Voyenne[4]; o del filólogo, dirigente federalista y profesor holandés Henri Brugmans[5]. La corriente federalista ha dejado una impronta teleológica de la integración europea como una historia de éxito que debería culminar, inevitablemente, en un estado federal europeo[6]. Walter Lipgens[7] está considerado como el historiador académico continuador de esta tendencia y formulador del paradigma de la unificación europea como resultado de la crisis de los estados-nación y la progresiva concienciación de los europeos sobre la necesidad del proceso de integración.

Los años finales de los setenta y los primeros ochenta suponen el desembarco decidido de la historia académica en la investigación sobre la integración europea. La historia de las relaciones internacionales será la encargada de abordar los primeros trabajos gracias, por una parte, a la generalización de la regla de los 30 años para acceder a los archivos públicos, especialmente los relacionados con la administración de los asuntos exteriores; por la otra, a la evidencia de que el proceso de integración europea era un tema nuclear en la Guerra Fría, gran objeto de estudio a medida que se iban abriendo los archivos nacionales. Las propias instituciones europeas asumen esta regla y deciden crear, en 1983, los archivos históricos de la Unión Europea, abiertos al público en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, desde 1986. De hecho, Lipgens, con su colección de documentos sobre la historia de la integración acariciaba la intención de disponer de algo parecido al *Foreing Relations of the*

---

[3] Denis de Rougemont, *Vingt-huit siècles d´Europe. La conscience européenne á travers les textes. D'Hésiode à nos jours*, París, Payot, 1961. La editorial Revista de Occidente publicó la versión española en 1963.

[4] Bernard Voyenne, *Histoire de l´idée européenne*, París, Payot, 1964. Al año siguiente, la editorial Labor ya publica la versión en español.

[5] Henri Brugmans, *L´idée européenne 1918-1965*, Brujas, De Tempel, 1965. Henri Brugmans fue, además, el primer rector del Colegio Europeo de Brujas. La tercera edición de esta obra, alargada cronológicamente hasta 1970, tuvo su primera traducción al español en 1972, en la editorial Moneda y Crédito.

[6] Lorenzo Mechi, "Gli studi storici sull´integrazione europea: evoluzione, problemi e prospettive", conferenza tenuta presso l'Istituto Europeo dell'Università di Ginevra il 17 novembre 2011, [en línea] <http://www.isissbojano.it/attachments/article/276/01-Mechi.pdf> [Consulta: 18/9/2014].

[7] Lipgens será el primer titular de la cátedra de historia de la integración europea en el recién creado Instituto Universitario Europeo de Florencia (1976). En la actualidad ya no existe, ha sido subsumida en la cátedra de historia moderna de Europa.

United States colllection[8]. En 1983, animado por su mentor Jean-Baptiste Duroselle, Pierre Gerbet publica su obra seminal sobre la historia de la construcción europea[9]. En una entrevista[10], concedida en 2007, Gerbet relata muy bien el proceso que le llevó desde la historia tradicional de las relaciones internacionales al estudio del proceso de integración europea. Confiesa que no es un historiador puro, sino una mezcla de historiador y politólogo. Su dedicación académica a las relaciones internacionales se derivó de su interés por la organización de la paz y el papel de los Estados en las organizaciones internacionales. Después, por la influencia de la opinión pública y los partidos en la política exterior francesa hasta que Duroselle le encarga un estudio de caso sobre el plan Schuman desde esa perspectiva. Era 1956. Tuvo que recurrir a técnicas de investigación de la ciencia política entrevistando a actores del proceso, así comenzó su vinculación con la integración europea. Por cierto, en 2004 publicó una nueva versión de aquel trabajo con fuentes documentales acumuladas depositadas en la *Foundation Jean Monnet pour L´Europe*, en Lausana. Esta combinación de ciencia política, sociología e historia, en relación con la integración europea, también se percibe en los trabajos que dirige el alemán Carl J. Friedrich, militante federalista, apoyado por el *Center for International Affairs* de Harvard, en los años sesenta[11].

El tipo de documentación, básicamente diplomática, condicionaba la temática de estudio, muy centrada en las relaciones multilaterales entre cada gobierno durante el proceso de integración. La teoría realista de las relaciones internacionales marcaba la tendencia. Se trataba de analizar el proceso de integración desde la óptica de los intereses nacionales. Francia, por ejemplo, podía ver en unificar y liderar Europa una forma de seguir jugando un papel de gran potencia que ya no le correspondía. Si la huella

---

[8] Antonio Varsori, "From normative impetus to Professionalization", *op. cit.*, p. 11.

[9] Pierre Gerbet, *La construction de l´Europe*, París, Imprimerie Nationale, 1983.

[10] Anne Dulphy y Christine Manigand, "Entretien avec Pierre Gerbet, professeur émèrite a l´Institut d´études politiques de Paris", *Histoire@Politique*, 02 (2007), [en línea] <http://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=02&rub=portraits&item=4> [Consulta: 23/6/2014].

[11] Carl J. Friedrich, *Europa. El surgimiento de una nación*, Madrid, Alianza Editorial, [1969] 1973, pp. 10-11. Se trataba de la dirección de trabajos de varios jóvenes investigadores europeos, becados por la Fundación Ford, sobre las relaciones franco-alemanas, los trabajadores emigrantes italianos, la reacción de los sindicatos alemanes ante la crisis de la silla vacía o el comportamiento de los agricultores franceses ante el Mercado Común.

federalista se ve en el enfoque teleológico, la de la escuela de relaciones internacionales queda patente en el predominio de los trabajos de esta índole en el conjunto de la producción historiográfica[12]. No faltan autores que achacan a esta hegemonía de la aproximación internacionalista la creciente marginalidad de la historia de la integración en el mundo académico, incluso dentro de la propia historia social y cultural, por ejemplo[13].

Desde mediados de los años setenta las instituciones comunitarias buscan un público en que legitimarse. La identidad cultural y la historia común se convierten en poderosos aliados para crear el *nos* europeo. Los jefes de gobierno, reunidos en Copenhague en diciembre de 1973, aprueban la Declaración sobre la identidad europea. A partir de 1977, la Comisión pretendió poner en marcha actuaciones de política cultural, sin éxito por el bloqueo del Consejo, y una dimensión europea en la educación. En este contexto, las instituciones comunitarias comienzan su idilio con los historiadores con una serie de fechas-hito.

En 1982, la Comisión y el Centro Universitario de Luxemburgo organizaron la Conferencia Internacional de Profesores de Historia Contemporánea. Asisten unos 80 historiadores y una de las conclusiones más relevantes fue la constitución de un grupo de trabajo con presencia de ocho de los diez estados miembro –Grecia y Dinamarca fueron los ausentes–. Nacía, así, *Le Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission des Communautés européennes*[14]. Su misión debía consistir en apoyar las investigaciones sobre la historia de Europa, tras la Segunda Guerra Mundial, difundiendo sus resultados y facilitando el acceso a archivos y fuentes documentales; celebrar encuentros científicos regulares para debatir el estado del arte y estimular nuevas investigaciones; y asesorar a la Comisión sobre las actuaciones científicas que deberían ser abordadas y financiadas. El francés René Girault, historiador de las

---

[12] Katya Seidel, "From pioneer work to refinement: publications trend", en Wolfram Kaiser y Antonio Varsori (eds.), *European Union History*, *op. cit.*, p. 33. En concreto, analizando los artículos publicados en el *Journal of European Integration History* (JEIH), en sus primeros catorce años de vida, concluye que un tercio de los mismos versan sobre la historia diplomática de la integración. Lo mismo ocurre si se analizan las publicaciones del *The European Union Liaison Committee of Historians*.

[13] Wolfram Kaiser, "From Isolation to Centrality: Contemporary History meets European Studies", en Wolfram Kaiser y Antonio Varsori (eds.), *European Union History*, *op. cit.*, p. 49.

[14] En la versión inglesa del nombre, hoy predominante, *The European Union Liaison Committee of Historians* se pierde este importante matiz de la relación directa con la Comisión.

relaciones internacionales, se convirtió en el líder del *Groupe* y la también francesa Jacqueline Lastenouse en el enlace con la Comisión, a través de la Dirección General de Información, Comunicación y Cultura[15].

En 1989, la Comisión Delors pone en marcha la acción Jean Monnet bajo la dirección de Jacqueline Lastenouse, pronto incluida como un componente más del programa Erasmus. Se trataba de financiar actividades docentes, en menor medida de investigación, sobre la integración europea en universidades europeas y de todo el mundo. El derecho, la ciencia política, la economía y la historia, por este orden, fueron los campos seleccionados[16]. En este mismo año de 1989, René Girault lanza su primer gran proyecto de investigación transnacional *Vers une identité européenne*, que logra reunir a 60 historiadores, entre ellos los españoles Manuel Espadas Burgos y Josefina Cuesta Bustillo[17], y que la Comisión financia.

En 1990 llega el momento de inflexión del romance. En efecto, se publica, en varios idiomas *L´Europe. Histoire de ses peuples*, encargo de la Comisión a Jean-Baptiste Duroselle. La obra narra el triunfo moral de la unidad europea sobre las fuerzas de la división. Las críticas fueron inmediatas, rotundas y mordaces, especialmente en la prensa británica que asoció el libro con la historiografía soviética al servicio de una idea[18]. También los profesores Jean Monnet de historia de la construcción europea son equiparados, por los euroescépticos, con los profesores de historia marxista-leninista de la antigua URSS[19]. A partir de aquí, la Comisión recoge velas y opta por otra estrategia.

---

[15] Antonio Varsori, "From normative impetus", *op. cit.*, p. 15.

[16] La historia fue la hermana pobre en el reparto, con menos del 10% de las cátedras, centros de excelencia y módulos otorgados en sus veinte primeros años, véase Luis Domínguez Castro, "Análisis y valoración de la investigación y estudios en materia de integración europea en España y adaptación de la universidad española al Espacio Europeo de Educación Superior", en *Revista Universitaria Europea*, 10, (2009), pp. 50-51. Gran Bretaña, España e Italia fueron los países más beneficiados. En la recién inaugurada programación 2014-2020, la acción Jean Monnet, dentro del programa Erasmus+, amplía su radio de acción a muchas más disciplinas académicas y no solo del ámbito jurídico-social o humanístico.

[17] Manuel Espadas Burgos coordina, junto con Andrée Bachoud, el sexto grupo "Elites intellectuelles, spititualité et l´Europe"; años después Cuesta Bustillo le sustituirá. Véase Juan Carlos Pereira Castañares y Antonio Moreno Juste, "España ante el proceso de construcción europea desde una perspectiva histórica: panorama historiográfico y líneas de investigación", *Studia Histórica*, IX (1991), p. 144.

[18] Luuk van Middelaar, *El paso hacia Europa*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2013, p. 368.

[19] Antonio Varsori, "From normative impetus", *op. cit.,* p. 6.

El repliegue comenzó por desligarse de la obra de Duroselle y del apoyo económico e institucional al *Groupe de Liaison*. En el primer caso, cuando en 1995 se lanza el *Journal of European Integration History* (JEIH), la Comisión, que comenzó financiándolo, deniega su contribución a partir de 2003. En el segundo, la acción Jean Monnet, con motivo de la conmemoración del TCEE, organiza en Roma un congreso internacional, en 1997, prescindiendo por completo del *Groupe de Liaison*. Siguió apoyando los proyectos de investigación transnacionales iniciados por Girault y continuados por sus discípulos Robert Frank y Gerard Bossuat, pero en 2009 también se desvinculó de esta iniciativa[20].

El cambio de estrategia se basó en seguir encargando obras legitimadoras a los historiadores, pero no ya de la historia de Europa, sino de las instituciones comunitarias. Raymond Poidevin y Michel Dumoulin serán los responsables de editar obras sobre la historia de la Alta Autoridad de la CECA (1993) y la propia Comisión Europea (2007 y 2014)[21].

La hegemonía de la historia diplomática a la hora de abordar la investigación sobre la integración europea tuvo sus rivales desde el primer momento. En efecto, ya en los primeros años ochenta, con su desembarco en la cátedra que había regentado Lipgens en Florencia, Alan Milward procuró hacer sitio a la historia económica y social en ese abordaje. Milward es el paladín del otro gran paradigma de la historiografía sobre la integración europea como resultado de las políticas europeas de los estados-nación y de los gobiernos nacionales, que lejos de debilitar su soberanía la refuerza al ayudar a garantizar el estado de bienestar. Pero Milward quiso ir más allá y dotar de sus propias teorías a la historia de la integración y hacer derivar de ellas su agenda de investigación[22], sin demasiado éxito[23]. Tampoco tuvo mucho más al pretender encauzar hacia

---

[20] Antonio Varsori, "From normative impetus", *op. cit.,* p. 22.

[21] Dirk Spierenburg y Richard Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Une expérience supranationale*, Bruselas, Bruylant, 1993; Michel Dumoulin, (coord.), *La Commission Européenne 1958-1972. Histoire et mémories d'une institution*, Bruselas, Comisión Europea, 2007; *idem*, *La Commission Européenne 1973-1986. Histoire et mémories d'une institution*, Bruselas, Comisión Europea, 2014.

[22] Alan Milward, "Allegiance. The Past and the Future", *Journal of European Integration History*, 1-1 (1995). p. 7.

[23] Wolfram Kaiser, "From Isolation to Centrality", *op. cit*., p. 54.

la historia económica las investigaciones sobre la integración europea[24]. Curiosamente, si parece tener más impacto sobre los historiadores de las relaciones internacionales de la escuela realista[25].

A comienzos de los años noventa se publican los primeros logros de los proyectos transnacionales liderados por René Girault, sobre la identidad y consciencia de Europa en el siglo xx. Analizadas las elites políticas, culturales, económicas y sociales y ciertos grupos específicos como los migrantes, los prisioneros de guerra, o los funcionarios internacionales la conclusión más relevante de esta primera iniciativa fue que no es posible hablar de una identidad europea común única[26]. Por eso, la siguiente empresa investigadora transnacional, también iniciada por Girault, cambiará el singular por el plural hablando de "Identidades Europeas en el siglo xx. Convergencias y solidaridades". Se crearon diez grandes grupos de trabajo internacionales con actores y temas muy diversos como los empresarios, la opinión pública, las elites intelectuales, la religión, las instituciones comunitarias, la historia y los historiadores y la contribución de todos ellos a la configuración de las identidades europeas. Robert Frank y Gerard Bossuat, los discípulos de Girault, ampliarán los horizontes de la investigación en los sucesivos proyectos de investigación sobre los espacios y los tiempos de la integración europea, desde 2008 ya sin apoyo financiero de la Comisión, y abriendo una puerta importante a la Europa social de la mano de Antonio Varsori y Josefina Cuesta Bustillo.

Si recogemos el trabajo de Katya Seidel donde ella lo dejó y analizamos los campos de estudio abordados por los artículos publicados en el *Journal of European Integration History* (*JEIH*) entre 2009 y 2012, el resultado, en los primeros puestos, sería el siguiente: historia diplomática (57,4%), historia económica (16,6%), historia intelectual (11,1%); la historia social (3,7%) sigue siendo la gran ignorada y el peso de la historia diplomática no solo no se merma sino que va en aumento. Si realizamos el mismo análisis con los 42 más recientes trabajos de los actuales miembros del *Groupe*

---

[24] Katya Seidel, "From pioneer work to refinement", *op. cit.*, pp. 34 y 39. Esta autora señala que, tanto en los primeros números del *Journal of European Integration History* (*JEIH*) como en los primeros volúmenes del *Groupe de Liaison*, la presencia de la historia económica es significativa, sin duda por el peso de Milward, pero esa presencia se va diluyendo en los años siguientes.
[25] Wilfred Loth, "Explaining European Integration", *op. cit.*, pp. 14-15.
[26] Antonio Varsori, "From normative impetus", *op. cit.*, p. 17.

de Liaison, la historia diplomática y de las relaciones internacionales continúa con su hegemonía (47,6%), seguido muy de lejos por la historia política (19%) y la historia cultural (11,9%); la historia social vuelve a ser la gran olvidada (2,3%).

En resumen, la historia diplomática y de las relaciones internacionales ha dominado el desarrollo de la historiografía sobre la integración europea, muy animada y apoyada institucional y financieramente por la Comisión Europea en los años ochenta y noventa de la pasada centuria –especialmente durante la presidencia Delors– y olvidada después, tras las duras críticas de conductismo, cuando no de *agit prop*, recibidas. Por ello, la integración europea continúa siendo abordada desde la perspectiva de la política exterior de cada uno de los estados-miembro. Es verdad que desde los años noventa se ha procurado abrir nuevos caminos, a través de la historia social –espacio público europeo, modelo social europeo, estructura social europea– o de la historia cultural –identidades y valores europeos–, pero son caminos difíciles desde el punto de vista metodológico y teórico. A pesar de los esfuerzos de Alan Milward y otros historiadores, sigue predominando una historia descriptiva en exceso y no hemos sido capaces de construir una teoría propia sobre la integración europea desde la historia. Eso sí, cada vez hay menos relatos de *christmas Story* a la hora de abordar la historia de la construcción europea[27].

Historiar la integración europea desde España: los antagonismos

El concepto de antagonismo es el menos desarrollado en la teoría del discurso. Debería cubrir la dimensión externa dejando al concepto de hegemonía la dimensión interna pero no es fácil establecer esa delimitación[28]. Vamos a utilizar el concepto de antagonismo en esa clave interna[29] para tratar de entender mejor las diferentes aproximaciones que se realizan,

[27] Antonio Moreno Juste, "El fin del relato europeo. La crisis del proceso de integración y su impacto sobre las narrativas europeas", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 45 (2013), p. 610.

[28] Thomas Hoerber, "Refinements of Antagonism in Discourse Theory for European Studies", en *Journal of European Integration History*, 2-18 (2012), pp. 208 y 219.

[29] David R. Howarth y Jacob Torfing, *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005.

desde España, hacia Europa y su proceso de unificación, y no solo desde la perspectiva de los historiadores.

Tal vez una de las sentencias más celebradas de Ortega, en relación con Europa, sea aquella de "España es el problema, Europa la solución", pronunciada en Bilbao en 1910. En efecto, se trata de un antagonismo radical nacido al calor del debate regeneracionista entre europeizantes y casticistas que ha condicionado la aproximación al proceso de construcción europea desde España[30]. El antagonismo de Ortega ayudaría a entender el consenso europeísta de los actores políticos y sociales de la Transición y con anterioridad la España como problema de Laín frente a la España sin problema de Calvo Serer. Emilio Lamo de Espinosa afirmó, en su momento, que la influencia de esta idea de Ortega explica que los españoles no percibiéramos las relaciones con Europa como política exterior, como una forma de proyección, sino como política interior, como una forma de reconstrucción. No fuimos a Europa, queríamos que Europa viniese a nosotros[31]. La crisis económica y financiera desatada en 2008 parece haber minado considerablemente la identificación de Europa como solución sin que ello implique renunciar a participar activamente en su construcción yendo a Europa[32]. Desde la perspectiva historiográfica esta interiorización de Europa, junto con la tradicional resistencia a investigar asuntos que no sean locales o nacionales, queda patente en el hecho de que tengamos que esperar prácticamente a este siglo para ver trabajos sobre la historia de la construcción europea en su conjunto y no solo en lo que tiene que ver con España en concreto[33].

---

[30] Paul Aubert, *Les espagnoles et l'Europe (1890-1939)*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1992.

[31] Intervención de Emilio Lamo de Espinosa, entonces director del Real Instituto Elcano, en el acto de presentación del Informe *Construir Europa desde España. Los nuevos desafíos de la política europea*, en 2005. Es curioso que en esa intervención se recupere un antagonismo muy típico del regeneracionismo: europeizar España o españolizar Europa. Lamo de Espinosa se decanta por lo segundo pero en una clave diferente a la de Unamuno, mirando hacia el futuro y no hacia el pasado. Claro que eran tiempos de euforia y orgullo colectivo que la crisis desatada en 2008 ha truncado. Véase [en línea] <http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/presentacion%20informe%20europa.pdf> (Consulta: 26 de setiembre de 2014).

[32] Resulta sugerente, en este sentido, la lectura de Antonio Estella, *España y Europa. Hacia una nueva relación*, Valencia, Tirant Humanidades, 2014. Una obra apasionada y discutible pero interesante. El autor llega a firmar rotundo "España debería de empezar a despertar del sueño europeísta", *ibidem*, p. 100.

[33] Antonio Moreno Juste, "Construcción europea e historia de las relaciones internacionales", en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 19, (1997), pp. 161-182; Josefina Cuesta Bustillo, "La pobreza, una preocupación creciente en la Unión Europea", en Ángel Vaca Lorenzo, (dir.),

El segundo gran antagonismo, en relación con la percepción del proceso de unificación europea, se traduce en la contraposición entre franquismo y democracia. Entre los defensores de ambos sistemas se encuentran posturas europeístas pero muy distanciadas entre sí. En efecto, el europeísmo nacido de la cultura franquista es, sobre todo, un europeísmo españolizante, es decir, se quiere una Europa cristiana, o mejor católica, desde los valores conservados e impulsados desde la España franquista[34]. Se trata de imponer el modelo político nacional-católico como fórmula para superar la decadencia moral del viejo continente[35]. Este europeísmo franquista fue evolucionando desde postulados totalitarios e imperiales, a otros de caracteres tecnocráticos y económicos, pasando por la posición de un humanismo católico, más o menos integrista[36]. Por su parte, el europeísmo antifranquista, tanto desde el exilio como desde el interior, retendrá mucho de la visión orteguiana de ver en Europa el horizonte de la libertad y la democracia[37]. Frente a unos Estados Unidos, que daban apoyo y legitimidad internacional al franquismo, la Europa comunitaria colocaba la democracia en su frontispicio negándole la entrada. Frente a los franquistas que sostenían que la negativa europea respondía exclusivamente a los diferentes grados de desarrollo económico entre España y Europa, la oposición hacía hincapié en las insalvables diferencias de regímenes políticos. Desde la perspectiva de las dos grandes corrientes ideológicas del proceso de integración podría decirse que el europeísmo antifranquista se apoyaba más en la visión federalista mientras que desde

---

Disidentes, heterodoxos y marginados en la Historia, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1998, pp. 281-304.

[34] Miguel Ángel Ruiz Carnicer, "La idea de Europa en la cultura franquista 1939-1962", en *Hispania*, 199 (1998), pp. 679-701.

[35] Recuérdese que el Ministerio de Asuntos Exteriores, en la etapa Martín Artajo, financió generosamente el Centro Europeo de Documentación e Información (CEDI), con delegaciones en varios puntos de Europa aunque solo en Alemania con eco. Una organización pensada para promover una alternativa a la Europa liberal en construcción, al tiempo que recababa apoyos para el régimen franquista entre los sectores católicos, conservadores y anticomunistas europeos. Véase Petra María Weber, "El CEDI, promotor de Occidente Cristiano y de las relaciones hispano-alemanas en los años cincuenta", en *Hispania*, 188 (1994), pp. 1077-1103.

[36] Antonio Moreno Juste, "Algunos aspectos sobre la unidad europea en la bibliografía española de 1945 a 1962", en *Hispania*, 176 (1990), p. 1471. El autor habla de Europa como alternativa para referirse al europeísmo falangista, Europa como medio, el europeísmo católico, y Europa como meta, el europeísmo tecnócrata.

[37] Tierno Galván confesará que "toda actividad política antifranquista durante estos años tenía un carácter europeo (…) Europa representaba para nosotros una ventana abierta que nos permitía soñar con la democracia". Véase Enrique Tierno Galván, *Cabos sueltos*, Barcelona, Bruguera, 1982, p. 131.

el régimen la apuesta era por la opción funcionalista, aparentemente sin contenido político, centrada solo en los aspectos económicos.

El tercer gran antagonismo se establece entre atraso/tradición y cambio/modernización. Casi una vuelta a los orígenes de la reflexión sobre Europa en tiempos de Joaquín Costa y su elección entre África o Europa. En realidad, este antagonismo tuvo su momento áureo en los albores del acercamiento de 1962. En efecto, frente a los tecnócratas del Opus Dei y algunos propagandistas que veían en la aproximación a la Europa comunitaria la mejor solución para el éxito de sus planes de desarrollo, otro sector del régimen, más cercano a los postulados nacionalistas, apostaba por la vía de la aproximación a Hispanoamérica en una réplica del lusotropicalismo impulsado, en aquellas fechas, por la dictadura salazarista[38]. Sin olvidarnos de los que, lisa y llanamente, pretendían prolongar la autarquía[39]. Una variante posterior de este antagonismo puede asociarse con la Europa de los trabajadores/ciudadanos frente a la de los mercaderes/eurócratas. Esta variante provoca la ruptura del consenso parlamentario básico sobre la integración europea con la retirada del mismo de la izquierda comunista y de la llamada, entonces, nueva izquierda[40]. En realidad, el proyecto europeo no sería otra cosa más que la prolongación de los proyectos nacionales dominados por las elites y partidos clásicos y de los intereses de las grandes multinacionales.

El cuarto antagonismo tiene que ver con el denominado fracaso del proyecto de construcción del estado-nación en España. Versa sobre el enfrentamiento entre la concepción de la Europa de las patrias y la de la Europa de los pueblos. El franquismo será muy reacio a cualquier

---

[38] Véase la polémica, en torno a 1961 y 1962, entre el secretario general del Consejo Económico Sindical Nacional, Higinio París Eguilaz, y el exministro de Hacienda del segundo gobierno franquista, José Larraz. Véase Antonio Moreno Juste, "Algunos aspectos sobre la unidad europea", *op. cit.*, p. 1470.

[39] Es reveladora la encuesta, lanzada por el gobierno en 1959, que pretendía conocer la opinión de las principales instituciones económicas sobre la participación en organizaciones europeas de ese carácter. Se muestran totalmente contrarias la Confederación Nacional de Cajas de Ahorros, el Consejo Superior Bancario, el INI y el Consejo Nacional de Economía; indiferentes o con muchas reservas las Cámaras de Comercio e Industria, el Banco de España o la recién creada Facultad de Económicas de la Complutense. Véase Julio Crespo MacLennan, *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 63-65.

[40] VV.AA., *La izquierda y Europa. Una aproximación crítica al Tratado de Maastricht*, Madrid, Los libros de la Catarata, 1992; Juan Carlos Monedero (comp.), *El retorno a Europa. De la Perestroika al Tratado de Maastricht*, Madrid, Editorial Complutense, 1993.

organización que implique cesión de soberanía. Era la secuencia lógica de la interiorización del lema "Una, grande y libre". Si la anti-España estaba dirigida por el Kremlin, la masonería o el judaísmo internacional, la verdadera España tenía que ser libre, sin ninguna atadura que condicionase sus decisiones. De ahí que la Europa de las patrias gaullista sintonizara con la concepción europea del franquismo[41]. En el otro extremo, el nacionalismo vasco tuvo desde muy temprano clara vocación europeísta participando en la constitución del Movimiento Federal Europeo y cediendo un local propio como sede del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, en París. No obstante, al igual que en el caso del PSOE en el exilio, hay mucho de instrumental en esta apuesta[42]. El europeísmo es una oportunidad de deslegitimar al régimen franquista. Ya con la democracia y la autonomía recuperadas, el tema europeo rebrota con la emergencia regional que se vive en la Unión Europea en la década de los ochenta del pasado siglo. La Europa de los pueblos surge como alternativa deseable a la Europa de las patrias, es decir de los estados. El Instituto Vasco de Administración Pública se convierte en una editorial muy sensible a publicar obras en clave federalista europea que defienden la Europa de las etnias como futuro de la federación europea[43]. En parecida línea, la Declaración de Barcelona, suscrita en 1998 por el PNV, CiU y BNG, apostaba por "una Europa cuya Unión debe basarse en el respeto y en la vertebración de los pueblos y culturas que abarca"[44]. El fortalecimiento de la Europa de las patrias y del intergubernamentalismo, consagrado con la ampliación al este y el Tratado de Lisboa, es uno de los factores del giro independentista de muchos movimientos nacionalistas en Europa y en España[45].

---

[41] Antonio Moreno Juste, *Franquismo y construcción europea*, Madrid, Tecnos, 1998, pp. 207-208.

[42] Santiago De Pablo, Ludger Mees y José A. Rodríguez Sanz, *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco, II: 1939-1979*, Barcelona, Crítica, 2001, pp. 204-212. Es significativa la frase recogida en la reunión del EBB con la Comisión política, el 28 de mayo de 1950, "No interesa construir Europa y destruir Euzkadi".

[43] Guy Heraud, *Hacia la abolición de las soberanías para la salvación de los pueblos*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 201. Este autor sostiene un gradualismo que iría desde la federación de estados europeos a la sociedad federal, pasando por la federación de pueblos y regiones de Europa.

[44] Justo Beramendi, "Los nacionalismos hispánicos y Europa: 1975-2000", en Ramón Maiz Suárez (ed.), *Construcción de Europa, democracia y globalización*, Santiago, Universidad de Santiago, 2001, p. 991.

[45] Xosé Manoel Núñez Seixas, "Los nacionalismos subestatales, la unificación europea, y el mito de la soberanía. Algunas reflexiones", *Revista internacional de filosofía política*, 31 (2008), p. 195.

El quinto antagonismo que podemos señalar es el de dos lemas publicitarios, del ámbito turístico pero de mucho mayor alcance, *Spain is different* frente a *Spain, passion for life*. En este caso se trata de nuestra propia autopercepción como país, pero también tiene derivadas políticas y simbólicas. En efecto, Franco utiliza el *Spain is different* como programa político ante Europa para hacer compatible su régimen y su evolución futura con las instituciones comunitarias[46]. Ciertamente, esta lectura positiva de la diferencia no era compartida por todos. Había españoles que cuando salían al exterior sentían un complejo de inferioridad que se traducía en la interiorización de que era español el que no podía ser otra cosa[47]. La percepción cambió desde nuestro ingreso en las Comunidades. Nosotros también tuvimos nuestros veinte –que no treinta– gloriosos en que fuimos motejados de alemanes del sur. La Conferencia de Paz de Madrid de 1991, la foto de las Azores de 2003, las fuertes inversiones de capital en Latinoamérica; los éxitos deportivos, tanto individuales como colectivos; la pugna victoriosa por la colección Thyssen-Bornemisza; la consolidación del español como idioma universal y global. *Spain, passion for life* definía bien esos tiempos de euforia que la crisis desatada en 2008 ha destrozado.

El sexto antagonismo tiene que ver con los sueños. La Europa tanto tiempo soñada y, en consecuencia, idealizada frente a la Europa vivida. Las memorias de Calvo Sotelo o Bassols pueden servir como telón de fondo para entender la distancia entre la Europa de los valores y la Europa de las frutas y hortalizas, o más tarde de la merluza[48]. Al mismo tiempo, resulta muy interesante la idea de las lealtades múltiples que recoge Ángel Viñas[49] entre la defensa del interés general que debe presidir la labor cotidiana de los funcionarios comunitarios españoles, o de cualquier otro país, y la defensa de los intereses nacionales, dentro de este antagonismo. Lo mismo cabe afirmar de la política europea seguida por los gobiernos González en la que se pasó de la ingenuidad y entusiasmo iniciales a un

---

[46] Antonio Moreno Juste, *Franquismo y construcción europea, op. cit.,* p. 45.
[47] Véase referencia de Lamo de Espinosa en nota 30.
[48] Leopoldo Calvo Sotelo, *Memoria viva de la Transición*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990; Raimundo Bassols, *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-1985*, Madrid, Política Exterior, 1995.
[49] Ángel Viñas, *Al servicio de Europa. Innovación y crisis en la Comisión Europea*, Madrid, Editorial Complutense, 2004, p. 43.

mayor realismo en defensa de los intereses nacionales, incluida la coincidencia con los británicos en el compromiso de Ioannina. Pero también sería de mucho provecho conocer muchas más memorias de vida de nuestros emigrantes de las décadas de los sesenta y setenta para poder ahondar en esa diferencia entre el deseo y la realidad.

Finalmente, un último antagonismo enfrentaría a la derecha atlantista con la izquierda, tal vez mejor habría que matizar la socialdemocracia, europeísta. La primera interesada en la entrada en la OTAN, como miembro pleno en lo político y en lo militar; en cultivar la relación preferente con los Estados Unidos –la segunda legislatura de Aznar sería el momento cumbre– y poco dada a ceder soberanía en aras de la unificación europea. La socialdemocracia defensora de más Europa como remedio a los malos propios y colectivos, adalid del concepto de ciudadanía en los debates previos al Tratado de Maastricht y dispuesta a volver al corazón de Europa tras los años de aznarismo.

La historiografía del proceso de integración europea en España

Por razones operativas vamos a dividir el análisis historiográfico de la integración europea en España en tres periodos: el primero hasta el ingreso en la Comunidades Europeas, 1986; el segundo hasta la entrada en vigor del euro como moneda física, 2002; el tercero hasta la actualidad. La primera cesura no parece merecer mayor comentario. La segunda sí puede resultar más polémica. Hemos escogido la llegada física del euro porque creemos que la moneda única ha traído consigo consecuencias notables, ya no solo desde el punto de vista económico o financiero, sino también desde el punto de vista de los comportamientos sociales, de los hábitos culturales y, con su crisis, del mapa político e institucional.

Extramuros: 1945-1985

El vocablo del subepígrafe tiene el doble sentido de referirse a la etapa en la que España no formaba parte de las instituciones comunitarias –aunque sí del Consejo de Europa desde 1977–, y a la etapa en que la

integración europea estaba fuera de las preocupaciones y ocupaciones de la historia académica. Al igual que acontece en el resto de Europa, será la historia intelectual y más concretamente la idea de Europa el campo dominante de reflexión en este dilatado periodo. Sin duda es la etapa de mayor originalidad en esa reflexión con aportaciones de proyección internacional como las de Ortega[50], Madariaga[51] y Díez del Corral[52], los tres merecedores de figurar en la selección de pensadores de Denis de Rougemont. También es la etapa en la que se desarrollan los debates y polémicas entre visiones distintas de Europa, la del régimen franquista y la de sus opositores, tanto del interior como del exilio. Ya nos hemos referido a ello. Desde el punto de vista académico, la obra de mayor trascendencia quizás haya sido la de Truyol Serra, creador de una escuela de internacionalistas, muchos de ellos especializados en la construcción europea[53]. Las primeras aproximaciones al análisis de la aproximación de la España franquista a las instituciones comunitarias no tuvieron a historiadores como autores, sino a periodistas como Sánchez-Gijón[54] o a economistas como Pou Serradell[55]. Mención especial merecen Tamames, por entonces coautor de uno de los hitos de la historiografía española, responsable de una obra de referencia sobre el acuerdo comercial de 1970[56], y el diplomático y empresario agrícola Antonio Alonso, autor de una obra imprescindible para el estudio de las negociaciones con la CEE del tardofranquismo y los gobiernos Suárez, Calvo Sotelo y González[57].

Los historiadores españoles apenas se acercaron al estudio del proceso de construcción europea antes de nuestro ingreso en las Comunidades.

---

[50] José Ortega y Gasset, *Meditación de Europa*, Madrid, Revista de Occidente, [1949] 1960.
[51] Salvador de Madariaga, *Bosquejo de Europa*, Mexico D.F./Buenos Aires, Hermes, 1951; *idem*, *L´Esprit de l´Europe*, Bruselas, Mouvement Europeén, 1952.
[52] Luis Díez del Corral, *El rapto de Europa, una interpretación histórica de nuestro tiempo*, Madrid, Revista de Occidente, 1954.
[53] Antonio Truyol y Serra, *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1972.
[54] Antonio Sánchez-Gijón, *El camino hacia Europa. Negociaciones España-CEE*, Madrid, Ediciones del Centro, 1973.
[55] Victor Pou Serradell, *España y la Europa comunitaria*, Pamplona, EUNSA, 1973. En este caso hay un análisis muy interesante de las causas económicas del acercamiento pero una ausencia completa de las implicaciones políticas.
[56] Ramón Tamames, *Acuerdo preferencial CEE/España y preferencias generalizadas*, Barcelona, Dopesa, 1972. El hito historiográfico al que nos referimos fue la *Historia de España Alfaguara*, editada en 1973.
[57] Antonio Alonso, *España ante el Mercado Común. Del acuerdo del 70 a la Comunidad de los Doce*, Madrid, Espasa-Calpe, 1985.

En efecto, nos encontramos con el pequeño trabajo de Martínez Lillo sobre la política europea de Castiella[58] como única referencia concreta. Es verdad que se encuentran datos y reflexiones muy interesantes en otras obras, pero de manera secundaria al argumento central de esos textos. De entre todas ellas cabe destacar a Tusell, que ofrece una buena y documentada visión sobre el europeísmo del interior en una obra sobre la oposición democrática al franquismo[59]. Muy poco bagaje en todo caso.

Europeos al fin: 1986-2001

Los primeros años de España como miembro pleno de la Comunidad Europea coincidieron en el tiempo con varios hechos relevantes que permiten explicar el interés creciente de los historiadores españoles por la integración europea. En primer lugar, la apertura de los archivos del ministerio de Exteriores para los años previos a la solicitud de negociaciones por parte del gobierno de Franco, en 1962. En segundo lugar, la salida al exterior de investigadores que realizaban sus tesis doctorales sobre la integración europea, bien porque las estuviesen haciendo en universidades o centros europeos, bien porque querían consultar los archivos públicos gubernamentales o de las propias instituciones europeas[60]. En tercer lugar, la incorporación de investigadores españoles a los primeros grupos transnacionales de historiadores de la integración europea; en este sentido es necesario mencionar la celebración del Segundo Coloquio Hispano-Francés de Historia Contemporánea que tuvo lugar en Aix-en-Provence, en junio de 1986, sobre el tema "España, Francia y la Comunidad Europea", en

---

[58] Pedro Martínez Lillo, "La política europea del Ministro Fernando María Castiella", *Revista del Movimiento Europeo*, 11-12 (1985).

[59] Javier Tusell, *La oposición democrática al franquismo*, Barcelona, Planeta, 1977.

[60] Fernando Guirao defenderá su tesis, *Spain and Western European Economic Cooperation, 1945-1955. A Case Study in Spanish Foreign Economic Policy*, en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, en 1993. Antonio Moreno Juste presentará la suya, *Actitud y reacción de España ante Europa (1951-1962): Franquismo y construcción europea*, en la Complutense en 1994. En la universidad de Oxford hará lo propio Julio Crespo MacLenann, *Political Change and Europeanism: the Case of Spain's Process of Integration into European Community*, 1957-1985, en 1998. Existe otra tesis doctoral de claro contenido histórico, la defendida por María Teresa La Porte en la Universidad de Navarra, en 1992, *Repercusión en la política española de la petición de asociación a la CEE: 1962*, aunque desde la perspectiva periodística. En el lado opuesto, es decir una tesis recogida como perteneciente a la disciplina histórica aunque de clara adscripción politológica, tendríamos la defendida por José Ignacio Torreblanca en la Complutense, en 1997, *The European Community and Central Eastern Europe (1989-1993)*.

donde se sentaron las bases para la participación española en el proyecto del profesor Girault "Vers une identité Européenne", recayendo en el profesor Manuel Espadas Burgos, junto con la francesa Andrée Bachoud, la coordinación del sexto grupo dedicado al estudio de "Elites intellectuelles, spiritualité et l´Europe"[61]; también será en 1996 cuando Fernando Guirao se incorpore como primer historiador español –y único hasta el presente– al *Groupe de Liaison*. En cuarto lugar, la vertiginosa aceleración histórica en torno a 1989 incrementó el interés de la comunidad académica y de la sociedad en general por Europa y su proceso de unificación.

En este contexto, la historia diplomática toma el relevo a la historia intelectual, siguiendo, en este caso, la tendencia que habíamos observado en el conjunto de la historiografía europea sobre este tema. La aproximación a Europa durante el franquismo se lleva la palma como tema de mayor interés, gracias, en buena medida, a la apertura de archivos públicos ya mencionados. Las relaciones del régimen franquista con las principales organizaciones europeas del momento son el foco de estudio. Así, no queda prácticamente ninguna sin analizar. La OECE[62], el Consejo de Europa[63], la CECA[64], las organizaciones de defensa europea y occidental[65], el Pool Verde[66] y por supuesto la CEE[67]. Con todo, el proceso de construcción europea ocupa un lugar marginal en los estudios sobre las relaciones

---

[61] Juan Carlos Pereira Castañares y Antonio Moreno Juste, "España ante el proceso de construcción europea", *op. cit*., pp. 143-144. Josefina Cuesta tomará el relevo de Espadas Burgos y coeditará los resultados del grupo de trabajo. Véase Andrée Bachoud, Josefina Cuesta y Michel Trebistch (dirs.), *Les Intellectuels et l'Europe de 1945 à nos jours*, París, Publications universitaires Denis Diderot, 2000.

[62] Fernando Guirao, *Spain and the West European Economic Cooperation, 1945-1957*, Londres, Macmillan, 1997.

[63] Antonio Moreno Juste, "El sentido de las relaciones España-Europa tras el fin de la Segunda Guerra Mundial: El Consejo de Europa 1949-1957", *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, 6 (1991), pp. 109-147. Sin embargo, el trabajo más documentado sobre el ingreso de España en el Consejo de Europa se debe a un diplomático del equipo de Castiella, José Luis Messía, *Por palabra de honor. La entrada de España en el Consejo de Europa (24-11-1977). Un largo recorrido desde el Congreso de Munich de 1962*, Madrid, Parteluz, 1995.

[64] Heidi Senante, "España ante la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (1950-1967)", *Anales de Historia Contemporánea*, 16 (2000), pp. 69-90.

[65] Antonio Marquina, *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones del Ejército, 1986.

[66] Fernando Guirao, "Spain and the Green Pool. Challenge and response, 1950-1956", en Richard Grifiths y Brian Girvin (eds.), *The Green Pool and the Origins of the Common Agricultural Policy*, Londres, 1995, pp. 261-287.

[67] Fernando Guirao, "Association or Trade Agreement? Spain and the EEC, 1957-64", *Journal of European Integration History*, 3-1, (1997), pp. 103-120; Antonio Moreno Juste, *Franquismo y construcción europea*, *op. cit*.

exteriores del franquismo durante estos años[68], mucho más orientados hacia las relaciones con los Estados Unidos, con Latinoamérica o incluso con las relaciones bilaterales con países europeos, señaladamente con Francia.

El europeísmo y la idea de Europa conforman el segundo gran tema de estudio de los historiadores en este periodo. El europeísmo se consolida como un elemento central de la lucha por superar el atraso económico –en este punto coinciden tanto las visiones nacidas del régimen franquista como las emanadas de la oposición al mismo–, el político y el social de España. Desde la historia se apuntala la tesis del europeísmo como uno de los consensos de la Transición heredado de su recorrido histórico durante el franquismo. De este modo, Crespo MacLennan puede afirmar que durante la Transición los tres europeísmos anteriores, el franquista, el de la oposición interior tolerada y el del exilio se fundieron en uno solo, convirtiendo al europeísmo en el único factor que no crea divisiones entre gobierno y oposición[69]. En realidad, es la consolidación del mitema del Contubernio de Munich como momento auroral de la transición democrática[70]. Este consenso europeísta se consolida con la obra de la politóloga Álvarez-Miranda que lo asienta en las coincidencias del espectro parlamentario español en cuanto a las bondades económicas del ingreso en la CEE gracias a las experiencias de apertura económica exterior que supusieron el plan de estabilización y liberalización de 1959 y el acuerdo comercial de 1970; en la fácil adaptación del modelo institucional democrático de 1978, nacido de políticas inclusivas tanto de la derecha como de la izquierda ante los peligros de involución, al marco comunitario; y en la oportunidad de mejorar el papel internacional de España rompiendo con el último círculo de aislamiento, algo que el régimen franquista había sido incapaz de hacer[71]. No obstante, ya en este periodo aparecen

---

[68] Sirva como ejemplo el poco espacio concedido a la solicitud de 1962 o al acuerdo comercial de 1970 en una obra general como la de Rafael Calduch Cervera (coord.), *La política exterior española en el siglo xx*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales de la Universidad Complutense, 1994.

[69] Julio Crespo MacLennan, "El europeísmo español en la época de Franco y su influencia en el proceso de democratización política", *Espacio, Tiempo y Forma*, 10 (1997), p. 367.

[70] Joaquín Satrústegui *et alii*, *Cuando la Transición se hizo posible. El "contubernio de Munich"*, Madrid, Tecnos, 1993.

[71] Berta Álvarez-Miranda, *El sur de Europa y la adhesión a la Comunidad. Los debates políticos*, Madrid, CIS, 1996, pp. 319-343.

trabajos discordantes, desde la ciencia política, con este pretendido consenso europeísta y que entienden que la unanimidad a la hora de votar el Tratado de Adhesión no es fruto del consenso, sino de las coincidencias del europeísmo ortodoxo –las Europas cercanas– del centro derecha y del PSOE, tras el giro programático de 1983-84 con la pérdida de influencia de Morán, y del europeísmo alternativo –las Europas lejanas– que representaría el conglomerado de Izquierda Unida y los nacionalistas que apuestan por el ingreso como instrumento que puede ayudar a superar el modelo socioeconómico, en un caso, o el marco estatal, en otro[72]. El peso de la perspectiva de historia diplomática en los estudios sobre la integración europea, incluso en el ámbito del europeísmo, se observa, por ejemplo, en el estudio del CEDI, una estructura creada por el franquismo para defender su idea de Europa y para contribuir a mejorar su integración en los círculos influyentes del continente[73].

Llama la atención el escaso interés demostrado por los historiadores, en esta parte final del siglo xx, por estudiar los efectos del acercamiento a Europa en la transición española, con excepción de la tesis doctoral de Crespo MacLennan, en trabajos específicos que no sean una saga desde los orígenes del proceso[74]. Lo mismo ocurre con el periodo posterior al ingreso en la CEE[75]. Sin embargo, en esta etapa se dan a conocer trabajos que abren caminos nuevos, aunque se hayan quedado sin transeúntes.

---

[72] Miguel Ángel Quintanilla Navarro, "Los partidos políticos españoles ante el proceso de integración europea", *Revista de Estudios Políticos*, 108 (2000), pp. 307-323; más desarrollados sus argumentos en *idem*, *El misterio del europeísmo español: enjambres y avisperos*, Madrid, Síntesis, 2005, pp. 213-215; para un análisis reciente de esta polémica y sus derivaciones desde la historia de las relaciones internacionales, Carlos López Gómez, "Spanish Political Parties and the Accession to the European Community. Consensus or Coincidence?", en Daniela Preda y Daniele Pasquinucci (eds.), *Consensus and European Integration. An Historical Perspective*, Bruselas, Peter Lang, 2012, pp. 181-195.

[73] Es curioso que sin ser una entidad destacada ha merecido dos estudios monográficos, Antonio Moreno Juste, "El Centro Europeo de Documentación e Información. Un intento fallido de aproximación a Europa, 1952-1962", en Javier Tusell *et alii* (eds.), *El Régimen de Franco (1936-1975). II Política y relaciones exteriores*, Madrid, UNED, 1993, pp. 459-474; Petra María Weber, "El CEDI, promotor de Occidente Cristiano", *op. cit*.

[74] Una de las raras excepciones es el trabajo de Justo Beramendi, "Los nacionalismos hispánicos y Europa", *op. cit*. Otra la contribución de Juan Carlos Pereira Castañares y Antonio Moreno Juste, "Il Movimento per l´Unità europea e il processo de transizione e di consolidamento democrático in Spagna (1975-1986)", en Ariane Landuyt y Daniela Preda (eds.), *I Movimenti per l´Unità europea 1970-1986*, Bolonia, Il Mulino, 2000, pp. 337-362.

[75] No deja de ser curioso que, por ejemplo, el capítulo dedicado a España en la Unión Europea dentro de un manual sobre la Historia de la España actual 1939-1976 sea obra de un economista, muy sensibilizado con la historia ciertamente, como Donato Fernández Navarrete.

Es el caso del papel jugado por los agentes sociales[76], mucho menos estudiados, y no solo por los historiadores, que los partidos políticos[77]; de la opinión pública, trabajada por sociólogos y politólogos pero no tanto por los historiadores[78]; o de la historia de género[79]. Mención aparte merecen aquellos trabajos destinados a analizar el proceso más allá de nuestras fronteras. En este sentido cabe destacar la labor del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid y, más concretamente, de dos de sus miembros Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez, coordinadores de una obra multidisciplinar sobre los procesos de transición en la Europa del este y la influencia en ellos de la Unión Europea[80].

Finalmente, también es en estos primeros años de España como miembro pleno de las Comunidades cuando aparecen los primeros manuales de historia de la integración europea, desde el de Puig hasta el más difundido de Martín de la Guardia y Pérez Sánchez[81].

En la Europa del Euro: 2002-2014

La última década ha sido pródiga en emociones fuertes en el proceso de integración europea con la entrada en vigor de la moneda única como elemento físico, la ampliación al este, el debate constitucional y, sobre

---

[76] Santiago Díez Cano, "Los empresarios y Europa. Notas sobre los grupos de intereses españoles y la Comunidad Económica Europea", *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, IX (1991), pp. 153-163.

[77] Desde la historiografía de esta etapa, son los socialistas el grupo más analizado, tal vez por el mejor acceso a sus fondos, Abdón Mateos, "Europa en la política de «presencia internacional» del socialismo español en el exilio", *Espacio, Tiempo y Forma*, 2 (1989), pp. 339-358; Ferrnando Guirao, "The Spanish Socilist Party", en Richard Grifiths (ed.), *The Socialist Parties and the question of Europe in the 1950s*, Nueva York, E.J. Brill, 1993, pp. 251-272.

[78] Heidi Senante, *La opinión pública española ante el Tratado de la Unión Europea*, Alicante, Instituto Gil Albert, 1999.

[79] Pilar Folguera, "Gestación y consolidación de los derechos de ciudadanía en Europa", en Pilar Pérez Cantó (ed.), *También somos ciudadanas*, Madrid, UAM, 2000, pp. 245-291.

[80] Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (coords.), *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea*, Valladolid, Instituto de Estudios Universitarios de la Universidad de Valladolid, 2001. Una línea de investigación que ha tenido continuidad en el tiempo, Guillermo Pérez Sánchez, "L´Europe et les Balkans, vingt ans de regards croisés", en Bertrand Vayssière (dir.), *Reflets de la construction européenne*, Bruselas, Peter Lang, 2012, pp. 89-97.

[81] Luis María Puig, *Historia de la unidad europea*, Madrid, Anaya, 1994; Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (coords.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001.

todo, la crisis del euro y de la deuda soberana de los países del sur de Europa. Desde la perspectiva historiográfica han sido años de consolidación del interés por el estudio del proceso de integración europea, pero sin despertar pasiones. Sirva como dato que hubo que esperar hasta el número 77 de la revista *Ayer*, buen termómetro de los temas que ocupan y preocupan a la academia, para ver el primer monográfico dedicado a la construcción europea.

Esa consolidación se ha plasmado en el incremento de tesis doctorales que han versado sobre diferentes aspectos del proceso, con la importante novedad de que algunas desbordan el marco estrictamente nacional característico de la etapa anterior[82]. La progresiva internacionalización de las publicaciones, permitiendo que las singularidades españolas encuentren espacio en las obras de referencia que se editan en diferentes países europeos, es fruto, la mayor parte de las ocasiones de encuentros y congresos internacionales[83]. También en la constitución de pequeños grupos que han ido generando una cierta masa crítica, con la defensa de tesis

---

[82] Sin ánimo de exhaustividad y ciñéndonos solo a las de mayor importancia se pueden citar las de Heidi Senante (2002), *España ante la integración europea: el largo proceso para la apertura de negociaciones (1962-67)*; Pablo Blesa (2003), *Guerra, paz y diplomacia en la Europa contemporánea. La génesis de una política de defensa común*; de Victor Gavín (2005) *La Comunidad Europea de Defensa (1950-1954) ¿Idealismo europeo o interés de Estado?*; Francisco Javier Lion (2005), *La Comunidad Europea ante la unificación alemana (1989-1990)*; Sergio Castaño (2013), *El movimiento de los hermanos musulmanes y su influencia en la UE. Orígenes, desarrollo y estrategias de actuación*; Vanessa Núñez (2013), *Entre la reforma y la ampliación (1976-1986). Las negociaciones hispano-comunitarias en tiempos de transición y approfondissement*.

[83] Tampoco sin ánimo de exhaustividad podríamos citar los trabajos de Juan Carlos Pereira Castañares y Antonio Moreno Juste, "Spain: in the center or on periphery of Europe", en António Costa Pinto and Nuno Teixeira (eds.), *Southern Europe and the making European Union*, Nueva York, Columbia University Press, 2002, pp. 41-80; Mercedes Samaniego Boneu, "Le fait regional en Espagne. Castille et León: une región périphérique européenne", en Marie-Thérèse Bitsch (ed.), *Le fait regional et la construction européene*, Bruselas, Bruylant, 2003, pp. 353-362 e *idem*, "Prospettiva storica dell´integrazione ispano-comunitaria: un gioco di interessi politici ed economici", en Ariene Landuyt (dir.), *Idee d´Europa e integrazione europea*, Bolonia, Il Mulino, 2004, pp. 343-393; Ricardo Martín de la Guardia, "In search of lost Europe: Spain", en Wolfram Kaiser y Jürgen Elvert (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*, Londres, Routledge, 2004, pp. 99-118; Fernando Guirao, "The European Community's role in promoting democracy in Franco's Spain, 1970-1975", en Jan van der Harst (ed), *Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Complition, 1969-1975*, París, Baden-Baden, Nomos Verlag / Bruselas, Bruylant / L.G.D.J., 2007, pp. 163-193; Josefina Cuesta Bustillo, "A Social Europe (1970-2006)?" en Wilfred Loth (Ed.): *Experiencing Europe. 50 Years of European Construction 1957-2007*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2009, pp. 193-216; Guillermo Pérez Sánchez, "L´Europe et les Balkans", *op. cit.*; Carlos López Gómez, "Spanish Political Parties and the Accession to the European Community", *op. cit.*; Luis Domínguez e Iva Pires (eds.), *Cross-Border Cooperation Structures in Europe. Learning from the Past, Looking to the Future*, Bruselas, Peter Lang, 2014.

doctorales y la existencia de proyectos de investigación con financiación pública o privada, y que han servido como banderín de enganche en iniciativas internacionales. El primero de estos grupos tiene su origen en la Universidad Complutense, bajo de la dirección de Juan Carlos Pereira Castañares, con el soporte que les ha dado la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI) y los *Cuadernos de Historia Contemporánea*[84]. Sus líneas de trabajo han abarcado el proceso de integración de España en las instituciones comunitarias, el europeísmo, las narrativas de la construcción europea, el espacio público europeo o su influencia en la política exterior española. Siempre con la historia diplomática como referente.

El segundo grupo se ha ido forjando en la Universidad de Alicante, bajo la batuta de Salvador Forner. Se trata de un grupo muy activo en la celebración de jornadas y seminarios sobre la Unión Europea que han dado origen a interesantes colectáneas publicadas en buenas editoriales españolas. En este caso, la historia social ha tenido un mayor desarrollo con preocupación por los temas derivados del proceso de unión monetaria y de la evolución y sostenibilidad del modelo social europeo, sin renunciar al estudio de la aproximación a Europa durante el franquismo. El interés por esta dinámica y por la progresiva ruptura del consenso permisivo en el proceso de integración europea ha creado lazos de colaboración con el grupo complutense.

El tercer grupo tiene a la Universidad de Valladolid como referente, en torno a su Instituto de Estudios Europeos, que cuenta con el *label* de Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet desde 2006, y a su *Revista de Estudios Europeos*. En este caso la dirección es compartida por Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez. Sin duda, el instituto y la revista les han permitido jugar un papel de aglutinante de iniciativas colectivas en torno a los estudios sobre la integración europea en lo que va de siglo XXI. También, en este caso, la historia diplomática ha marcado la perspectiva investigadora con un campo predilecto de actuación, los países del este europeo y su aproximación a la Unión Europea.

[84] De hecho, en esta revista han publicado un trabajo teórico conjunto de buena parte del grupo en el que se adentran en el análisis del espacio público europeo, Carlos López Gómez *et alii*, "Construcción europea y conformación del espacio público europeo", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Extra 2 (2007), pp. 215-228.

Por último, hemos querido dejar para el final lo que denominamos como grupo de los europeos. En realidad, no se trata de un grupo cohesionado como los anteriores y con una dirección clara. Pero hemos querido hacer de él el reflejo de la creciente internacionalización de los investigadores españoles que se interesan por el proceso de integración europea. En efecto, en este atípico grupo podríamos incluir a dos doctores por el Instituto Universitario Europeo de Florencia, Fernando Guirao con presencia en el *Groupe de Liaison* y en el consejo editorial del *Journal of European Integration History* (JEIH), y Cristina Blanco Sío-López presente en la *History of European Integration Research Society* (HEIRS). También cabría incluir aquí a Julio Crespo MacLennan, desde hace algunos años dedicado a la gestión pública como director del Instituto Cervantes en Estambul, Dublín y Londres, y a Víctor Fernández Soriano, adscrito al Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas.

Dentro de este ámbito de internacionalización de los historiadores españoles de la integración europea es conveniente hacer referencia a la existencia de varios titulares de cátedras Jean Monnet de historia de la construcción europea. Algunos ya mencionados en los grupos anteriores como Guirao o Forner, otros con trayectorias interesantes en la promoción de iniciativas y tesis doctorales. En este caso podríamos mencionar a Mercedes Samaniego, impulsora de una serie de seminarios y publicaciones desde su cátedra salmantina; Pilar Folguera, directora de tesis sobre la UE en la UAM; o Luis Domínguez, coordinador del Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet de la Universidad de Vigo.

Por lo que hace a los temas abordados en esta etapa, la nota destacada es la diversidad de enfoques en línea con lo que hemos visto que acontecía en el conjunto de Europa. La aproximación a Europa durante la Transición es ahora el periodo que cuenta con más trabajos[85], siendo de destacar que ya no solo se estudia el proceso desde la perspectiva española,

[85] Entre otros cabría mencionar los de Ricardo Martín de la Guardia, "In search of lost Europe: Spain", *op. cit.*; Raimundo Bassols, "España y el proceso de negociación comunitaria: de la época de Franco a los años del gobierno Adolfo Suárez", *Revista de Estudios Europeos*, 44 (2006), pp. 85-96; Charles Powell, "La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea (1957-1986)", en Francesc Morata, *España en Europa. Europa en España*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2007, pp. 41-67; Antonio Moreno Juste, "Por fin Europa: la transición y el camino hacia la adhesión a la CEE", en Salvador Forner (ed.), *Coyuntura internacional y política española (1898-2004)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, pp. 177-200 e *idem*, "Transición a la democracia e integración europea: el caso de España", en Ricardo Martín de la Guardia

sino que aparecen trabajos que lo hacen desde la óptica comunitaria[86]. Sin duda el mejor y más completo trabajo sobre este periodo es la tesis doctoral de Vanessa Núñez ya mencionada[87]. Sin embargo, el periodo posterior a la adhesión apenas cuenta con contribuciones[88]. Aumentan considerablemente los trabajos que abordan aspectos de la integración europea que sobrepasan el marco nacional español. Destacan los realizados desde la historia social[89], desde la historia diplomática y política[90] y desde la historia cultural y de las mentalidades, con especial hincapié

y Guillermo Pérez Sánchez (dirs.), *España y Portugal. Veinticinco años en la Unión Europea (1986-2011)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2012, pp. 137-164.

[86] Víctor Gavín y Fernando Guirao, "La dimensione internazionale della transizione politica spagnola, 1969-1982. Quale ruolo giocarono la Comunitá europea e gli Stati Uniti", en Mario Del Piero *et alii*, *Democrazie meridionale e la fine della dittature*, Milán, Mondadori, 2010, pp. 173-264; Fernando Guirao y Víctor Gavín, "La Comunidad Europea y la transición española (1975-1977)", en Cristina Blanco Sío-López y Susana Muñoz (eds.), *Converging Pathways: Spain and the European Integration Process / Itinerarios Cruzados: España y el proceso de construcción europea*, Bruselas, Peter Lang, 2013, pp. 159-197. Cabe decir que la perspectiva desde las instituciones comunitarias también se aborda para la solicitud de negociaciones de 1962, Víctor Fernández Soriano, "Las Comunidades Europeas frente al franquismo: problemas políticos suscitados por la solicitud española de negociaciones de 1962", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 32 (2010), pp. 153-174.

[87] Véase nota 82.

[88] Luis Domínguez Castro, "España, un actor de la UE: ni alemanes del Sur ni latinos manirrotos (1986-2010)", en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (dirs.), *España y Portugal. Veinticinco años en la Unión Europea (1986-2011)*, Valladolid, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 2012, pp. 165-186.

[89] Josefina Cuesta Bustillo, "Histoire comparée des droits sociaux dans les pays d'Europe occidentale de 1945 à 1950", en Antoine Fleury, Carole Fink y Lubor Jílek (eds.), *Les droits de l'homme en Europe depuis 1945. Human Rights in Europe since 1945*, Berna, Peter Lang, 2003, pp. 197-227; *idem*, "A Social Europe (1970-2006)?", *op. cit*.; Pilar Folguera, "La equidad de género en el marco internacional y europeo", en Virginia Maquiera (ed.), *Mujeres globalización y derechos humanos*, Madrid, Cátedra, 2006, pp. 97-146; *idem*, "Sociedad civil y acción colectiva en Europa: 1948-2008", *Ayer*, 77 (2010), pp. 79-113; Salvador Forner, "La Europa social y el proceso de integración europea: de Roma a Amsterdam", *Historia Social*, 62 (2008), pp. 49-73; Fernando Guirao, "¿Se beneficiaron los emigrantes españoles del Acuerdo de 1970 entre España y la Comunidad Económica Europea?", en Joseba de la Torre y Gloria Sanz Lafuente (eds.), *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008, pp. 127-50; Antonio Moreno Juste, "Proyecto europeo, espacio público e historia de la integración europea: notas para un debate", *Ayer*, 77 (2010), pp. 21-54; *idem*, "El fin del relato europeo", *op. cit.*

[90] Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (eds.), *La URSS contra las Comunidades Europeas. La percepción soviética del Mercado Común (1957-1962)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2005; *idem*, "Los exiliados del Este, el movimiento europeo y el proceso comunitario a comienzos de los años cincuenta", *Revista de Estudios Europeos*, 57 (2011), pp. 47-61; *idem*, Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez, "La emergencia de la «otra Europa»: la ampliación al Este y sus repercusiones en el proceso de integración", en Salvador Forner (ed.), *España y Europa. A los veinticinco años de la Adhesión*, Valencia, Tirant, 2012, pp. 141-161; Guillermo Pérez Sánchez, "L´Europe et les Balkans", *op. cit*.; Luis Domínguez Castro, "Borrando rayas: cooperación territorial, soberanía y construcción europea (1948-1980)", *Hispania*, 237 (2011), pp. 207-234; Carlos López Gómez *et alii*, "Construcción europea y conformación del espacio", *op. cit*.; Carlos López Gómez, "Spanish Political Parties", *op. cit*.

en la conformación o no de un espacio público europeo en el proceso de construcción europea y la percepción pública de ese mismo proceso[91].

El mayor volumen de trabajos de esta última etapa se corresponde también con una mayor actividad de los historiadores en los seminarios, jornadas y publicaciones conmemorativas que hasta este momento habían sido dominadas por juristas y politólogos. En efecto, la CEHRI publica ahora los trabajos presentados a un encuentro sobre el cincuentenario de la Declaración Schuman[92]. Martín de la Guardia y Pérez Sánchez animan un monográfico de la *Revista de Estudios Europeos*, con motivo del veinte aniversario de la integración[93]. Ya para las bodas de plata de la integración contamos con tres iniciativas claramente dominadas por historiadores[94].

Agendas de investigación en Europa y en España

En esta parte final del trabajo, y realizado el repaso de lo hecho en las heredades labradas, nos vamos a centrar en lo que se está haciendo o se pretende realizar en los próximos años. Nuestros colegas de otras ciencias sociales no suelen esperar de nosotros teorías y marcos interpretativos, más bien se espera que seamos fornecedores de estudios de caso para confirmar sus teorías. No obstante, más allá de los paradigmas de Lipgens y Milward, han aparecido en los últimos tiempos algunas aportaciones interesantes. Es el caso de Loth, discípulo del primero, y sus cuatro fuerzas impulsoras –la paz; la cuestión alemana; la globalización económica; y la pérdida de poder e influencia internacionales[95]– como modelo capaz de

---

[91] Salvador Forner, "Proyecto europeo y opinión pública: las raíces de un creciente desencuentro", *Historia y Política*, 21 (2009), pp. 95-115; Antonio Moreno Juste, "El fin del relato europeo", *op. cit.*; Fernando Guirao, "La crisis en la Unión Europea y el supuesto liderazgo alemán", *Ayer*, 93 (2014), pp. 253-266.

[92] VV. AA., Cincuentenario de la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950). El impulso de la idea de Europa y el proceso de integración, Madrid, CEHRI, 2002.

[93] *Revista de Estudios Europeos*, 44 (2006).

[94] Al monográfico de la revista *Circunstancia*, 25 (2011), coordinado por Antonio Moreno Juste, habría que sumar las obras colectivas de Salvador Forner, *España y Europa. A los veinticinco años de la Adhesión*, Valencia, Tirant, 2012 y Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (dirs.), *España y Portugal. Veinticinco años en la Unión Europea (1986-2011)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2012.

[95] La cuestión alemana percibida como amenaza militar tiene hoy su trasunto en su capacidad de imponer una determinada política económica y fiscal en la Eurozona. La pérdida de influencia internacional a favor de las dos superpotencias en los orígenes tiene hoy su correlato en los EE.UU. y muy especialmente, en los países emergentes.

explicar un proceso de integración complejo como el europeo más allá de los intereses de los actores supranacionales y nacionales[96]. El historiador alemán Hartmut Marhold, director general del *Centre International de Formation Européenne* (CIFE), sugiere que el proceso de integración europea está inmerso en un triple contexto: el global de las superpotencias que se encargaron de garantizar la defensa y la seguridad, el nacional de cada Estado que se encarga de las políticas domésticas y el continental, representado por las Comunidades, que se ha ido encargando de áreas económicas cada vez más acrecentadas. El proceso solo avanza cuando la esfera continental hace coincidir sus intereses con alguna de las otras dos[97]. Por su parte, Luuk van Middelaar[98], historiador, filósofo y politólogo de formación, en una obra luminosa para nosotros[99], traza tres Europas. La de los Estados (confederación), cara a los historiadores. La de los ciudadanos (federalismo), cara a los juristas y al Tribunal de Justicia de la UE. La Europa de los despachos (funcionalismo), cara a economistas y politólogos. Todas ellas juegan su papel en el proceso de unificación europea. Un proceso gestionado desde tres ámbitos. El exterior, el tradicional de los Estados. El interior, controlado por las instituciones comunitarias. El intermedio, conformado por lo que él denomina los Estados miembros y su mesa, esto es el Consejo. La diferencia es sutil pero importante, cuando los Estados negocian la revisión de los tratados lo hacen al modo clásico, en una Conferencia Intergubernamental; cuando negocian la adhesión de un tercero, lo hacen como Consejo, es decir como institución comunitaria[100]. El orto de este ámbito intermedio, verdadero motor de todo el proceso hasta hoy, se encuentra en el compromiso de Luxemburgo, un verdadero *Bill of Rights* comunitario[101]. Una lectura muy sugerente y polémica, sin duda. No obstante, hay una cierta tendencia a considerar

---

[96] Wilfred Loth, "Explaining European Integration", *op. cit.*, pp. 16-18.
[97] Hartmut Marhold, "European Integration, seen from Historiography and Political Science", *Ritsumeikan Law Review*, 28 (2011), pp. 203-219.
[98] Luuk van Middelaar, *El paso hacia Europa, op. cit.*
[99] En realidad, no solo para nosotros en tanto que acreedor al *European Book Prize* de 2012, que en 2008 había ganado Tony Judt con su obra *Postguerra*. Su originalidad arranca del propio título en el que sustituye palabras como integración o construcción por paso, recordando los ritos de paso de la antropología que permiten la continuidad del tiempo y aseguran la historicidad de los procesos.
[100] Luuk van Middelaar, *El paso hacia Europa, op. cit.*, p. 66.
[101] Luuk van Middelaar, *El paso hacia Europa, op. cit.,* p. 123.

que el futuro pasa por la colaboración multidisciplinar con la ciencia política, por supuesto, pero también con la sociología, la economía, el derecho y otras disciplinas[102].

Por lo que toca a los temas a abordar, Loth sugería varios[103]. El papel de las personalidades individuales, más allá de los padres fundadores ya suficientemente conocidos –con una lectura generosa se puede incluir aquí personalidades colectivas como los partidos y movimientos transnacionales que han recuperado interés–. El impacto que el proceso de integración ha ido teniendo sobre la(s) idea(s) de Europa. El espacio público europeo –de nuevo podemos sacar provecho aquí de las tres estrategias sugeridas por Middelaar, la germana, la romana y la griega–. Las nuevas identidades que han ido aflorando durante el proceso, con su corolario de símbolos, interpretaciones y creencias. La evolución de los métodos de gobierno comunitario y sus efectos, de manera muy destacada en relación con el binomio democracia/eficacia.

En España, Moreno Juste[104] apunta cuatro vectores interesantes. Las instituciones comunitarias y su papel en los procesos de democratización de los países europeos en su limes. La interacción entre las agendas del ámbito exterior de los Estados miembros, el interior de la Comunidad y, de nuevo, el exterior de los Estados candidatos. Los límites que presenta un modelo de construcción europea controlado por los Estados. Los procesos de europeización de las políticas públicas y las instituciones –tal vez cabría ampliar el enfoque a la sociedad civil también– en los Estados miembros y en los candidatos. Nos quedan algunos terrenos baldíos de los que buenas manos podrían sacar provecho. Sin duda el papel de los agentes sociales merece mayor atención en nuestra historiografía. A diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, aquí apenas sabemos nada del

---

[102] Ciertamente el institucionalismo con su referente teórico del *path dependence* y conceptos como actores centrales o empresarios políticos ha ido ganando adeptos dentro de los historiadores europeos como instrumento eficaz para entender el proceso de integración más allá del círculo de Bruselas, los gobiernos y sus decisiones y enlazarlo con la historia europea y mundial en general, superando las narrativas descriptivas y asomándose a enfoques diacrónicos amplios del proceso. Véase Wolfram Kaiser, "From Isolation to Centrality", *op. cit.*, pp. 56-60.

[103] Wilfred Loth, "Explaining European Integration", *op. cit.*, pp. 25-26.

[104] Antonio Moreno Juste, "Transición a la democracia e integración europea", *op. cit.*, pp. 162-167. Aun cuando el autor se refiere al proceso de transición democrática española se puede hacer una extrapolación al conjunto del proceso de integración.

papel y de las opiniones de los sindicatos en relación con el proceso de integración y muy poco de las organizaciones empresariales[105]. El retorno de los emigrados europeos de los años sesenta y setenta y su impacto sobre las actitudes políticas, sociales y culturales de los españoles, así como sobre la visión de Europa desde nuestro país[106]; desde luego un capítulo central de los retornados estaría formado no por los emigrados económicos, sino por las elites españolas que se fueron a formar a Europa en las últimas décadas del franquismo. En una línea muy cercana a la anterior, convendría ahondar en la evolución de la visión de Europa por parte de los españoles y, muy especialmente, la visión del otro más próximo, sean portugueses, franceses o marroquíes y latinoamericanos, antes y después de nuestro ingreso en la Comunidad; es decir, si vemos a nuestros vecinos de forma diferente como consecuencia de la participación en las políticas comunitarias –por ejemplo, las de cohesión y las derivadas del FEDER en su conjunto– o si hemos variado nuestra visión de Latinoamérica y a la inversa. Por supuesto, otro de nuestros déficits con relación a la historiografía europea en este campo es el estudio de algunas personalidades destacadas en el proceso de integración o en nuestra aproximación a la CEE, Madariaga o Ullastres por citar solo dos casos significativos.

Conclusiones

Los historiadores españoles, más tarde que otros por los condicionantes políticos que nos impidieron participar en el proceso de integración europea desde sus primeros momentos, nos hemos incorporado a este campo de investigación. Hemos seguido parecidas sendas de aproximación y hemos

[105] En este caso se puede decir que las cosas han ido al revés y tenemos un reciente estudio sobre los agentes sociales europeos en relación con la entrada de España en la CEE, Véase Carlos López Gómez, "Los grupos de presión comunitaria ante la ampliación de la CEE: la adhesión de España", *Circunstancia*, 34, (2014). Sobre la posición del empresariado español ante las negociaciones hay un poco conocido trabajo de Antonio Alonso, "Posición del empresario español ante las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas", *ICADE. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 3 (1984), pp. 53-61.

[106] Coincidimos con lo expuesto por Carlos Sanz Díaz, "Las relaciones España-Europa en la segunda mitad del siglo xx: algunas notas desde la perspectiva de la emigración", *Circunstancia*, 25, 2011. Es necesario seguir por el camino de Marta Latorre Catalán, "Ciudadanos en democracia ajena: aprendizajes políticos de la emigración de retorno española en Alemania durante el Franquismo", *Migraciones y Exilios,* 7 (2006), pp. 81-96. En el terreno de los beneficios para los emigrantes españoles de las negociaciones durante el franquismo y después, véase Fernando Guirao, "¿Se beneficiaron los emigrantes españoles del Acuerdo de 1970", *op. cit*.

participado y lo estamos haciendo ahora en las más importantes redes creadas en el continente. En este sentido, nuestra internacionalización se ha incrementado considerablemente en los dos últimos decenios. No obstante, jugamos un papel auxiliar en esas redes y equipos por falta de investigadores reconocidos en el concierto internacional, pero ese hándicap no es exclusivo de este campo. La existencia de varios buenos grupos y equipos que pueden coordinarse es una oportunidad de mejorar en este terreno.

La importancia del relato europeo para nuestro país es evidente. Durante los años de la Transición y después, Europa fue algo más que un referente de democracia, libertad o modernización. Fue un elemento clave en la articulación del Estado y en su gobernabilidad. Recuérdese que CiU justificó su apoyo a los gobiernos de la última legislatura de González en la necesidad de asegurar el éxito de nuestra presidencia europea del primer semestre de 1995 y que fue luego la necesidad de asegurar nuestra pertenencia al club de los fundadores del euro la razón del apoyo a la primera investidura de Aznar, en 1996. Sin embargo, ahora que la crisis ha desmitificado la realidad comunitaria el relato nacional de España parece haberse quedado huérfano de este argumento y, por primera vez en décadas, no sabemos muy bien que Europa necesitamos o queremos en relación con aquel relato. Este es un camino que los historiadores debemos contribuir a despejar de incertidumbres.

Finalmente, el enfoque multidisciplinar es útil y necesario, sin duda. Los historiadores haríamos bien en recuperar la idea de Ferdinand Braudel sobre la historia como mercado común de las ciencias sociales. No el pariente pobre al que se le encargan algunos casos de estudio para confirmar teorías o hipótesis de otros, sino la argamasa con la que construir el conocimiento de un proceso tremendamente complejo y original, sin duda. Para ello, los historiadores tenemos que ser sensibles a los abusos descriptivos que, a veces, cometemos y explicitar sin rubor las teorías que cual constantes Jourdains empleamos sin enunciar. También nosotros podemos aportar teorías propias sobre el proceso de integración europea y colaborar con los sociólogos en el estudio diacrónico de las estructuras y las identidades sociales que ha ido forjando la construcción europea; con los economistas en los impactos que las políticas comunitarias han

ido produciendo y en sus efectos; con los politólogos y los juristas en la articulación de un modelo dinámico del proceso en su conjunto. La mies es mucha y todos los brazos son bienvenidos a la heredad sin apriorismos ni enfoques teleológicos.

El lento camino de la historiografía española sobre la integración europea

Ricardo Martín de la Guardia
Universidad de Valladolid

La historia de la integración europea, una asignatura tardía

La tardía incorporación de España a las Comunidades Europeas después de la firma del Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985 suele aducirse para explicar la demora en el interés de los historiadores españoles por analizar el proceso de integración del Viejo Continente. No había ocurrido así en otros ámbitos científicos como la economía y el derecho internacional, de ahí que este desinterés no pueda achacarse a la larga pervivencia del régimen franquista, esto es, a una coyuntura política singular. Para explicar la ausencia de producción historiográfica notable hasta la década de los noventa del pasado siglo habría que buscar razones más poderosas en el peso abrumador de la historia socioeconómica centrada –además, casi con exclusividad– en España. Los límites locales, regionales y nacionales hicieron bascular la investigación hacia problemas y procesos internos, fundamentalmente de índole económica y social tras la renovación historiográfica de los años sesenta y setenta. Alejadas de este núcleo central de interés quedaron las relaciones internacionales en un sentido amplio, a veces injustamente identificadas con una mera historia diplomática y, otras veces, simplemente despreciadas.

Estas circunstancias influyeron en la escasa bibliografía existente, hasta muy entrada la década de los ochenta, no ya solo sobre el proceso de integración, sino sobre la política exterior del franquismo. Dentro de este escaso corpus eran muy reducidas las aproximaciones a la estrategia seguida por el Régimen respecto al inicio y primer desarrollo de las Comunidades, y menos aún se estudiaba el posible impacto que dicho proceso había tenido en la formulación de una política exterior hacia

Europa, en los cambios gubernamentales, en el nacimiento de instituciones culturales, de carácter comercial o de otro tipo, interesadas por vincular sus ámbitos de actividad con el proceso de construcción europea, etc. En una fecha tan tardía como 1991 dos excelentes conocedores de la materia, los profesores Juan Carlos Pereira y Antonio Moreno, escribían: "Es preciso insistir, no obstante, en la ausencia casi total de monografías que estudien en profundidad y desde un punto de vista histórico las relaciones de España con los organismos regionales europeos, la participación española en los procesos de cooperación económica o cultural realizados en Europa durante los años cincuenta y sesenta, las propias interrelaciones del pensamiento español con el pensamiento europeo, así como la actitud española ante el proceso de integración europea"[1].

Para avanzar en el conocimiento del tema habría que desentrañar, en primer lugar, cómo actuó el aparato exterior franquista en el ámbito de las relaciones con las instituciones comunitarias. Al margen de la retórica oficial, también cambiante dependiendo de las coyunturas, el régimen puso en marcha una política específica con el fin de potenciar las relaciones comerciales y económicas en general, y lo hizo tratando de obviar los cambios políticos que pudieran inducirse de los vínculos con países y organismos democráticos. De esta forma para ningún observador pasaba desapercibido que la colaboración intraeuropea dentro de un marco de integración supranacional ponía en evidencia las carencias democráticas de España y obligaba al gobierno a reformular políticas para adaptarse a la situación continental en la medida que le permitían sus propios límites.

En segundo término, resultaba también muy sugerente el estudio de las ideas sobre la integración desarrolladas dentro de la España de la época. Cierta pluralidad interna permitía la convivencia de planteamientos avanzados, partidarios de incorporar al país al tren del proceso unitivo abierto, junto a postulados de naturaleza imperial, basados en una concepción casi metafísica de Europa, espiritual, culturalista, en donde el peso de la historia y de la tradición superaba cualquier discurso de

[1] "España ante el proceso de integración europea desde una perspectiva histórica: panorama historiográfico y líneas de investigación", *Studia Historica. Historia contemporánea*, 9 (1991), p. 144.

carácter económico o político apegado a la realidad del momento. Por ejemplo, si la defensa del catolicismo había sido un rasgo común a los movimientos sociopolíticos que habían apoyado el Alzamiento del 18 de Julio, sobre este pilar se quiso erigir durante los años cuarenta el sistema educativo y cultural. Institucionalmente, la creación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y del Instituto de Estudios Políticos en 1939 constituyó la manifestación más importante de estos años, sirviendo ambos de marco para la reflexión intelectual y el desarrollo científico y, por supuesto, para reformular una idea de Europa –y, pronto, del proceso integrador– que justificase la singularidad del Régimen. Muchos escritores falangistas habían soñado una nueva Europa en la que España estaría llamada a desempeñar un papel decisivo como poder espiritual, plena de tradición y con proyección de futuro, pero una vez derrotada Alemania tuvieron que repensar la relación entre España y Europa y dejar en el camino los fundamentos totalitarios de su pensamiento[2]: mientras Europa comenzaba a reconstruirse penosamente tras 1945, en España llevaba ya algunos años vigente el Estado Nacional, síntesis armónica cuya tarea en Europa, si quería cumplir su destino en toda su plenitud, consistía en recristianizarla[3].

La existencia, por tanto, de representaciones muy diferentes sobre lo que la integración suponía y sobre lo que España pudiera o no aportar constituía un campo de indudable interés. La razón es bastante obvia. Los historiadores necesitaban establecer el marco dentro del cual estas ideas influyeran en cómo se produjo la incorporación paulatina o, mejor dicho, el fortalecimiento de vínculos entre distintos sectores del Régimen –ya fueran públicos o privados– y las Comunidades.

La importancia de las fechas es considerable. En 1951, con la firma del Tratado de París, inicia su andadura la Comunidad Europea del Carbón y

---

[2] Rafael García Pérez, "La idea de 'la nueva Europa' en el pensamiento nacionalista español de la inmediata posguerra, 1939-1944", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 5 (enero-marzo 1990), pp. 203-204; Miguel Ángel Ruiz Carnicer, "La idea de Europa en la cultura franquista 1939-1962", *Hispania. Revista Española de Historia*, LVIII/2, 199 (1998), pp. 679-701; Nicolás Sesma Landrín, "La construcción del discurso europeísta del franquismo desde el Instituto de Estudios Políticos (1948-1956)", *Historia Contemporánea*, 30 (2005), pp. 159-178.

[3] Ricardo Martín de la Guardia, "«Recristianizar Europa»: el pensamiento político español a finales de los años cuarenta", en Dalmacio Negro Pavón y Pablo Sánchez Garrido (eds.), *La identidad de Europa. Tradición clásica y modernidad*, Madrid, CEU, 2008, pp. 87-112.

del Acero en una Europa Occidental que emprende su lento pero decidido despegue económico tras la devastación posbélica. Este hecho supone en España que determinadas elites se convenzan de la urgencia de un giro en la política económica para abandonar definitivamente la autarquía, facilitando el camino para poner final al aislamiento internacional. En el interés, por un lado, de los gobiernos españoles de la década de los cincuenta por jugar la baza europea y así no repetir los errores del pasado y en la forma, por otro, en que las instituciones europeas, más aún después de la firma del Tratado de Roma de 1957, aceptaban el reto de iniciar conversaciones con una dictadura, radicaba una de las líneas de trabajo abiertas por la historiografía.

Además, estos estudios rompían con una visión monolítica de la acción gubernamental durante los años cincuenta y sesenta. Se producía, cada vez con mayor intensidad, una individualización de los ministerios competentes (Exteriores, Comercio, Economía, etc.), que pugnaban por defender sus propios intereses dentro de la formulación de una política global. El análisis de las relaciones entre España y la CEE en aquellas décadas fue un buen ejemplo del paulatino sometimiento de la acción exterior a la política económica y de la creciente importancia otorgada a los asuntos comunitarios hasta convertirse en uno de los núcleos prioritarios de dicha acción a comienzos de los sesenta.

Con la entrada de España en las Comunidades se abrieron las puertas al apoyo económico e institucional para el estudio de la integración europea en nuestro país con el fin de analizarla desde distintas perspectivas, entre ellas –por supuesto– la histórica. La movilidad del profesorado y los programas Jean Monnet de la Comisión fueron acicates para extender y pronto consolidar estos estudios[4]. Desde décadas antes las instituciones comunitarias habían mostrado un enorme interés por potenciar, por encima de las diferencias y rivalidades históricas entre naciones, una conciencia de unidad que favoreciese un entendimiento entre los ciudadanos y ayudase a superar definitivamente la hostilidad hacia el otro. Uno de los componentes indispensables de estos programas de actuación a medio y largo plazo debía ser la reflexión sosegada sobre los condicionantes,

[4] Antonio Moreno Juste, "Construcción europea e historia de las relaciones internacionales", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 19 (1997), p. 162.

desarrollo y situación actual del proceso integrador. Aunque ya antiguo, resulta muy revelador el libro de P. Gerbet *Bibliographie des constructions européennes* (París, Peter Lang, 1993) para apreciar los focos de atención de los estudios europeístas en el momento en que en España comenzaba a darse un cambio de tendencia y se desarrollaban con mayor vigor.

De igual forma, los investigadores españoles pudieron aprovechar las oportunidades de entrar en contacto con colegas y grupos de trabajo consolidados en centros –muchos de ellos, también financiados por instituciones europeas– como el Colegio de Europa en Brujas, el Instituto de Historia del Tiempo Presente de París y el Instituto Universitario Europeo de Florencia. El interés de Bruselas, unido al mejor conocimiento del proceso nacido con la formación de la CECA, tuvo su reflejo en los planes de estudio de algunas universidades europeas donde comenzaron a proliferar las asignaturas relacionadas con la historia de la integración. Precisamente, la incorporación de España a las Comunidades casi coincide en el tiempo con la creación del *Groupe de Liaison des Historiens Européens*, que desde 1983 organizó una serie de congresos donde los especialistas abordaron los primeros pasos de la construcción europea hasta la firma de los Tratados de Roma[5].

La década de los ochenta vio consolidarse en el panorama historiográfico francés y anglosajón una tendencia a tratar cuestiones fundamentalmente institucionales, tendencia que se unió a una mayor relevancia de la historia de la idea de Europa –en un sentido amplio–, trabajada en los años previos. La perspectiva se desplazó de un ámbito generalista, esto es, de las explicaciones globales del proceso, a lo particular, entendiendo por tal un análisis parcelado y más exhaustivo de los primeros años de gestación institucional de las Comunidades. Al respecto, este cambio coincidió, en el caso español, con la posibilidad de utilizar fuentes documentales más amplias y con el creciente interés por historiar el franquismo, por un lado, y las relaciones internacionales, por otro. Así se explica el fortalecimiento progresivo, desde finales de los años ochenta, de los estudios sobre la dimensión exterior del Régimen, incluidos, por tanto, sus vínculos con Europa.

---

[5] Antonio Moreno Juste, *Ibid.*, p. 165.

Si los grupos de trabajo consolidados en redes de investigación europeas extendían el objeto y la cronología de sus estudios desde el desarrollo institucional de la década de los cincuenta hasta la evolución del proceso (nuevos actores, crisis, ampliaciones) en los sesenta y setenta, la historiografía española entraba de lleno en cómo encajaban las Comunidades dentro de la evolución propia de la política franquista hacia Europa.

Estos estudios diferencian, por una parte, el elevado número de proyectos, propuestas informales, planes más o menos estructurados –en definitiva, el variopinto mundo de las ideas y representaciones sobre por dónde debería transitar la unidad de Europa– de, por otra, las realizaciones concretas. Esta distinción es básica, puesto que en ocasiones la historia del proceso de integración se ha convertido en la literatura europeísta en el eje en torno al cual evolucionó el Viejo Continente después de 1945. Resulta trascendental superar ese discurso teleológico poniendo sobre la mesa las contradicciones, las idas y venidas, la pulsión por el poder entre los actores participantes en el proceso, los intereses nacionales, etc., dejando a un lado interpretaciones predeterminadas y normalizar estos estudios al entender los logros y fracasos del proceso como una faceta más, no la única, de la historia de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Así cobra más solidez el propio estudio de las ideas europeístas, de su evolución en los sucesivos contextos, de su acomodación o no a estos, y todo ello que permite formular con mejor criterio las relaciones entre los campos de la teoría y la práctica políticas.

Los nuevos enfoques han matizado también la importancia de los "padres fundadores" de la nueva Europa en el proyecto unificador. Había primado durante años un discurso un tanto plano, de tipo hagiográfico, que hacía recaer sobre las espaldas de las personalidades más relevantes (Monnet, Schuman, Adenauer, De Gasperi, etc.) todo el peso de la puesta en marcha de la integración. La utilización de archivos tanto públicos como privados de muy variada procedencia y las colecciones epistolares ofrecen perspectivas más amplias y perfiles más complejos. La impronta nacional y los intereses estatales mediatizaron la actitud de los líderes europeístas, sometidos, como cualquier otra figura política de la época, al extraordinariamente complicado y voluble contexto de la posguerra. Las relaciones de estos personajes con la España franquista

muestran con claridad las contradicciones propias de la condición humana en tanto censuraban la dictadura a la vez que mantuvieron conversaciones e, incluso, alentaron el acercamiento entre España y las Comunidades.

Podemos relacionar lo que acabamos de decir con otra de las dimensiones del proceso de integración abordadas por la historiografía española. La lógica de la Guerra Fría determinó dicho proceso y, en consecuencia, las relaciones del Régimen con las instituciones comunitarias pudieron desarrollarse en función del fortalecimiento del sistema bipolar Este-Oeste. La renovación de métodos e interpretaciones gracias, en este último caso, a la apertura de archivos con documentación muy rica en el campo de las relaciones internacionales en España ha facilitado análisis más precisos sobre la verdadera actitud de las partes implicadas. El conocimiento de los mecanismos de negociación dentro de los ministerios españoles afectados, de la presión ejercida por actores económicos y culturales, o de cómo se movilizaron los grupos de apoyo a España en las capitales comunitarias permite matizar y profundizar en la intrincada trama de intereses cruzados, haciendo inteligibles situaciones que de otra manera quedaban en suspenso. Pensemos, por ejemplo, en la importancia del mercado español de los años sesenta y setenta para las compañías europeas, o en la revolución tecnológica, de la que tan necesitada estaba España, campo abonado para la expansión de las inversiones de capital.

Las consecuencias de la construcción de una Europa unida fueron verdaderamente relevantes para el franquismo, como ponen de manifiesto las investigaciones. Así, por ejemplo, el profesor Moreno Juste ha estudiado con profundidad aquellas décadas para demostrar el grado de "adaptación" de la política exterior franquista a las demandas de la nueva Europa, a la vez que buscaba "diferenciarse" de la trayectoria comunitaria. De lo contrario, el franquismo hubiera perdido su legitimidad: ahí residía la forma instrumental (mejora económica sin importantes contrapartidas políticas) en la que el Régimen entendía su relación con Bruselas. Estrechamente vinculado a estos avances, como acabamos de indicar, está el uso de documentación de primera mano, tanto la propiamente diplomática de los archivos de los Ministerios de Asuntos Exteriores como la de organismos de distinta naturaleza: Archivo Histórico del Consejo

Federal del Movimiento Europeo, Archivo Histórico de las Comunidades Europeas, fuentes provenientes de las fuerzas políticas de oposición, etc.

La muerte del general Franco, el cambio democratizador y el ingreso de España en la CEE parecían culminar el proceso de modernización y homologación con Europa prolongado a lo largo del siglo xx a través de una tortuosa trayectoria. Al menos, esta era una impresión bastante generalizada: una parte sustancial de los ciudadanos entendían que el éxito político y económico de la Transición estaba unido inexorablemente al proceso de integración europea[6], un proceso que puso final al aislamiento español en el mundo. Por tanto, el discurso europeizador de los últimos años del franquismo y de la Transición vinculaba modernización y bienestar a la entrada de España en la CEE. Esta vinculación no era, ni mucho menos, novedosa: enraizaba con la larga tradición del pensamiento europeísta, de las reflexiones sobre la idea de Europa[7]. El desafío europeo había estado presente en las meditaciones de una larga nómina de pensadores a lo largo de la historia, pero ahora, con la incorporación a las estructuras comunitarias surgidas después de la Segunda Guerra Mundial, cobraba entidad propia. Las ideas se trasladaban al terreno de la concreción, de los programas y proyectos políticos tangibles.

En efecto, la historiografía debía dar una explicación razonada, no meramente teleológica, de cómo, desde una perspectiva histórica, la década comprendida entre 1975 y 1985 implicó una participación española en las relaciones internacionales de intensidad desconocida y reconocimiento creciente. En ese marco la fuerza movilizadora del ideal europeísta, plasmada en la práctica en la aspiración a formar parte de la Comunidad Europea, desempeñó un papel fundamental no solo en la política exterior, sino en la propia reinstauración democrática de España. En buena parte, la legitimación de los gobiernos de la Transición tuvo en Europa uno de sus activos más importantes. Por tanto, la Transición fue entendida por los principales actores políticos, sociales y económicos como un proceso unido a la integración española en las Comunidades: los esfuerzos en la

---

[6] Pablo Jáuregui, "National Pride ant the Meaning of Europe: a Comparative Study of Britain and Spain", en Dennis Smith y Sue Wright (eds.), *Whose Europe? The Turn towards Democracy*, Oxford, Blackwell, 2000, pp. 257-287.

[7] Ricardo Martín de la Guardia, *El europeísmo. Un reto permanente para España*, Madrid, Cátedra, 2015.

política interior se unían a la acción exterior en un todo indisoluble. El profesor Charles T. Powell fue uno de los primeros que, pertrechado de un gran aparato documental, incidió en valorar esta dimensión internacional de la Transición a través de diferentes estudios en los que estaba presente el binomio democratización-europeísmo, así como la trascendencia del acuerdo generalizado sobre la política española hacia Europa, consenso que comenzó a quebrarse en los años noventa[8].

El éxito de la operación histórica suponía todo un replanteamiento del pasado reciente, del siglo xx español, que ya no era interpretado en exclusividad como una gran oportunidad perdida, como una larga serie de fracasos con breves periodos de estabilidad. La rápida y total transformación del país, su capacidad para insertarse adaptando sus estructuras a los organismos supranacionales –entre ellos, y sobre todo, la CEE–, ponía en tela de juicio, en los años ochenta y noventa, muchas consideraciones previas sobre la "anormalidad" o la "excepcionalidad" de su historia[9].

La historiografía comenzó a abordar la trayectoria seguida por España en relación con los enfoques europeos que, a su vez, habían avanzado por caminos igualmente dispares. Se trataba de estudiar el caso específico de nuestro país, por un lado, en su singularidad pero, por otro, como parte de la evolución general europea. Sin duda, los factores propios habían desempeñado un papel de enorme relevancia, aunque sin llegar a forjar una excepción en el decurso de la historia europea. Los años de la transición y consolidación democrática en España fueron el momento adecuado –al

---

[8] Véanse, entre otros, "La dimensión exterior de la transición española", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 18 (1994), pp. 79-116; *España en democracia, 1975-?. Las claves de la profunda transformación de España*, Madrid, Plaza & Janés, 2001; "España en Europa: de 1945 a nuestros días", *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 49 (2003), pp. 81-119; "La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea (1957-1986)", en Francesc Morata Tierra y Gemma Mateo González (eds.), *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2007, pp. 41-70.

[9] José Álvarez Junco, "Por una historia de España menos traumática", *Claves*, 80 (1998), pp. 47-53; Antonio Moreno Juste y Juan Carlos Pereira Castañares, "Europeización de España/españolización de Europa: el dilema histórico resuelto", *Documentación Social*, III (1998), pp. 39-58.

"De hecho, la *excepcionalidad* española suele surgir en el estudio del devenir histórico de España de la valoración interesada de las relaciones España/Europa, relación que ha sido reducida generalmente a la búsqueda de las fisuras, de los cortes, de las rupturas entre España y Europa y a los esfuerzos por ahondar o cerrar tal diferencia en función del objeto –implícito o explícito; consciente o inconsciente – con que se haya instrumentalizado políticamente la Historia". Antonio Moreno Juste, "Las relaciones España/Europa en el siglo xx: notas para una interpretación", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 22 (2000), p. 105.

menos, así podemos afirmarlo, dado el volumen de literatura científica publicada– para reinterpretar las relaciones entre Europa y España en la contemporaneidad y analizar los condicionantes del largo proceso de negociaciones con Bruselas como una parte fundamental en el engranaje de la acción exterior española desde casi mediados del siglo XX[10].

El vínculo comunitario fue muy útil para el empeño de los gobiernos de la Transición por fortalecer la posición de España como potencia media y desempeñar así un papel de mayor altura en el juego de las relaciones internacionales. Desprendiéndose de algunos lastres heredados, podría emerger como un país con suficiente autonomía como para sacar provecho de su potencialidad estratégica en el flanco sur del Viejo Continente y en Iberoamérica. Además de ofrecer un marco institucional solvente para aprovechar las oportunidades que se le brindaban, la integración plena de España en las Comunidades servía de estímulo, de tal forma que la política europeísta constituía parte esencial del proyecto de puesta al día de España como nación. La modernización de sus instituciones y el ajuste del paso al ritmo marcado por el proceso de integración pondrían de manifiesto en la práctica la voluntad de ser Europa. El optimismo generalizado a partir de 1986 reflejaba este "retorno" a la senda de una normalidad perdida que abría las puertas a una mejora en todos los ámbitos de lo público, como se ha encargado de analizar la historiografía.

El movedizo campo de la opinión pública como fundamento de una identidad europea no ha sido descuidado por esta nueva forma de historiar. Aun teniendo en cuenta los límites a los que la legislación estatal sometía a los medios de comunicación, a lo largo de los años la indudable apertura española al exterior fue permeable a la difusión en nuestro país de los valores percibidos como propios del camino hacia la unidad europea. El "paraíso comunitario" ofrecía al imaginario colectivo el bienestar económico, la seguridad, la confianza en el futuro, todo ello sin variar ostensiblemente la idiosincrasia nacional: se concebían como

[10] Son numerosas las aportaciones de carácter interpretativo que avalan esta afirmación. Véase, por ejemplo, el compendio, bien articulado y ciertamente interdisciplinar en método, planteamiento de partida y conclusiones, de Juan Carlos Pereira (coord.), *La política exterior de España, de 1800 a nuestros días*, Barcelona, Ariel, 2010. Otro buen estudio general es Juan Carlos Pereira, "La política exterior de España desde la perspectiva académica: sus luces y sus sombras", en José María Beneyto y Juan Carlos Pereira (dirs.), *Política exterior española: un balance de futuro*, vol. I, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011, pp. 61-79.

elementos añadidos a la singularidad española, a la que conferían una mayor solidez aún de la que ya tenía. Al menos, así lo interpretaba ahora el discurso oficial para justificar las bonanzas de la Europa comunitaria. Por supuesto, las modas, el deporte, el cine, el turismo, factores que comenzarían a consolidarse como relevantes en la historiografía de los ochenta y noventa, contribuían a explicar una opinión pública más abierta a las novedades. La manera en que interactuaron la acción gubernamental y la percepción de esta Europa a través de las aspiraciones personales y colectivas fomentó una conciencia más "europea", si se quiere decir así, cuyas consecuencias podrían contemplarse durante la transición a la democracia. Por ejemplo, se abría un campo de trabajo novedoso con el estudio del cambio de imagen que España y lo español proyectaban en Europa. El exotismo del sur, la indolencia, la siesta, el ocio como fundamento vital, el escaso rigor eran, entre otros, elementos acumulados hasta formar un estereotipo que chocaba frontalmente con la capacidad transformadora de la realidad que albergaba la sociedad española desde el final del franquismo. El cambio en la visión del Otro afectó también a la población española, que tendió a "europeizarse" con suma rapidez, tanta que algunos estudios han apuntado su carácter superficial. En todo caso, las transformaciones operadas en el terreno de la opinión pública fueron muy notables, consideradas históricamente, para explicar la asunción de los principios y valores emanados desde Bruselas. La cuestión de las representaciones y, en concreto, de la representación de las Comunidades Europeas como un bien en sí mismo enmudeció en ocasiones las voces críticas, dando por sentado que los sacrificios exigidos para la plena participación de nuestro país eran "naturales". Explicar la falta de crítica de una inmensa mayoría de la sociedad y, más aún, de sus actores más destacados en el escenario político y económico ha sido objeto de interés para el historiador de la integración.

Esta escasa conciencia crítica respecto al proceso integrador ha suscitado el interés de los historiadores porque muestra una debilidad clara de la sociedad civil, sumisa a las iniciativas institucionales. Los trabajos científicos ofrecen un panorama controlado por el poder político y económico ante el escaso y lento fortalecimiento de grupos de opinión independientes. El nulo conocimiento de los mecanismos comunitarios, de

las competencias propias de los órganos de Bruselas; en definitiva, de la realidad comunitaria, favoreció la imposición de un discurso homogéneo basado en los objetivos de normalización y modernización del país. En aras de este futuro próspero se sacrificaron las discusiones de fondo sobre los problemas que entrañaban las negociaciones.

Derivado de ello, los profundos cambios provocados por la entrada de España generaron una transformación social acelerada de la que fueron poco conscientes los ciudadanos salvo, lógicamente, los que se vieron afectados directamente por ella. La reconversión industrial, el crecimiento del paro, la práctica liquidación de algunos subsectores de la economía coincidieron en el tiempo con los avances en sanidad, la mejora de las infraestructuras viarias, la ampliación de la oferta educativa y el desarrollo de otros sectores del sistema productivo. Precisamente, la constatación de estas mejoras atribuidas a nuestra europeización influyó decisivamente en el apoyo sostenido a la opción comunitaria.

El impulso historiográfico a finales de siglo

En la última década del siglo xx se multiplican las aportaciones científicas sobre la integración europea, observándose un incremento sobresaliente de los estudios de naturaleza histórica. Comienzan a superarse algunas de las carencias magníficamente detectadas por Francisco Quintana en 1994, en su balance sobre la historia de las relaciones internacionales en España. Había destacado entonces como principales problemas y retos de la investigación el escaso implante de esta rama del saber en España, el reducido número de grupos de trabajo consolidados, las escasas relaciones con otras disciplinas afines, la ausencia de debate teórico y metodológico, la preeminencia de un discurso histórico fundamentalmente descriptivo, la primacía de lo político, el hispanocentrismo acusado –que se manifestaba en una voluntad de estudiar, sobre todo, la política exterior de España– y la deriva hacia el estudio de la historia más reciente, abandonando muchas parcelas del siglo xix y parte del xx[11].

[11] Francisco Quintana Navarro, "La historia de las relaciones internacionales en España: apuntes para un balance historiográfico", en Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, *La historia de las relaciones internacionales: una visión desde España*, Madrid, CEHRI, 1996, pp. 48-60.

Estaba produciéndose en una parte de la historiografía española el cambio de rumbo hacia la necesaria renovación en los estudios internacionales. Buena muestra de ello era, precisamente, la publicación del volumen que incluía el recién citado trabajo del profesor Quintana, fruto de un primer congreso celebrado en Madrid y organizado en octubre de 1994 por la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, asociación nacida dos años antes.

Significativamente, solo dos de las comunicaciones publicadas y ninguna de las ponencias abordaban cuestiones comunitarias[12], tendencia que, aunque corregida con el tiempo, iba a perdurar al menos otra década. En efecto, el creciente interés por los asuntos internacionales promovió un intenso y sostenido aumento de la producción sobre la historia de la política exterior española, muy relevante para profundizar en el conocimiento de la proyección de España hacia el exterior, pero la integración europea como tal –incluidas las relaciones de España con el proceso– no constituyó un campo de trabajo prioritario. A pesar de ello, fue indudable el esfuerzo por analizar tanto las claves como el discurso teórico y los cambios existentes en la acción exterior del franquismo, facilitado por la posibilidad de acceso a fuentes archivísticas. De este modo, aun cuando la literatura científica sobre este tema iba a la zaga de otras parcelas del Régimen mucho más estudiadas, como la evolución política o la economía, se fueron poniendo las bases para, en un segundo momento, desplazar el foco de atención a otros asuntos tales como la construcción europea y sus vínculos con España.

A la altura de comienzos del siglo xxi el panorama historiográfico había variado considerablemente, aunque voces autorizadas señalaban la persistencia de algunos –o muchos– de los problemas señalados con anterioridad. Así, la profesora Rosa Pardo, haciendo un balance de lo conseguido a lo largo de los años noventa respecto a la política exterior del franquismo, señalaba las dificultades de superar la descripción en el análisis, la escasa recepción de los debates teóricos y conceptuales desarrollados en otros países, la deriva aislacionista del historiador, poco

[12] Se trataba de "La ruptura del principio de unidad de acción exterior en el caso español y las organizaciones regionales europeas (1949-1962)", de Antonio Moreno Juste, y "Cooperación e integración entre la CEE-UE y los países del Este", de Raquel Sánchez García.

inclinado a establecer un diálogo franco con disciplinas afines, y la ausencia casi total de estudios comparados[13].

Al respecto son muy significativas las palabras del embajador Raimundo Bassols, que entre 1971 y 1982 fue uno de los protagonistas de los encuentros y desencuentros entre España y la CEE y ocupó, entre otros cargos, los de jefe de la misión española en Bruselas y secretario de Estado para las Relaciones con la Comunidad Europea. En 1995 publicó un libro muy relevante en el que recogía sus experiencias, magníficamente insertas en el contexto de aquella época. Ya en sus primeras líneas hacía una valoración de las dificultades del proceso y, con ella, una llamada de atención sobre el reto que se abría ante los historiadores: "La aproximación de España a Europa y nuestra adhesión a las Comunidades Europeas no fue una empresa fácil, breve ni sosegada. Durante muchos años hubo que superar obstáculos políticos y económicos, detectar trampas, evitar enfrentamientos serios. Fue un camino apasionante en el que participaron, con un distinto nivel de solvencia y con intenciones naturalmente diversas, políticos, economistas, funcionarios, empresarios, sindicalistas, expertos y menos expertos y hasta algún pillo […]. Fue una mezcla de intereses nobles, de objetivos de altura, de luchas egocéntricas en algunos casos por conservar imposibles privilegios, e incluso de ambiciones estrechas y pequeñas"[14].

Con todo, como indicábamos más arriba, la situación había cambiado. Dentro de esta extendida corriente de potenciar los estudios en materia exterior veían la luz las primeras obras sobre la integración con metodología, hipótesis y objetivos trazados desde una perspectiva histórica. Por orden de aparición, *La política europea del Régimen de Franco, 1957-1962* (Pamplona, EUNSA, 1992), de María Teresa La Porte, y *Franquismo y construcción europea: anhelo, necesidad y realidad de la aproximación a Europa* (Madrid, Tecnos, 1998), de Antonio Moreno Juste, acometían (cada uno con un enfoque distinto, pero los dos con un escrupuloso análisis de fuentes) las relaciones de España con el proceso de integración,

---

[13] Rosa María Pardo Sanz, "La política exterior del franquismo: aislamiento y alienación internacional", en Roque Moreno Fonseret y Francisco Sevillano Calero (eds.), *El franquismo. Visiones y balances*, Alicante, Universidad de Alicante, 1999, pp. 93-117.

[14] *España en Europa. Historia de la adhesión a la CEE 1957-1985*, Madrid, Política Exterior, 1995, p. 1.

interpretando dentro del contexto internacional de Guerra Fría y de la propia situación del país los contactos entre ambas partes tanto gubernamentales como de otros agentes, desde los mismos orígenes de la construcción europea de posguerra. La importancia que algunos sectores del Régimen concedieron a la puesta en marcha de aquella colaboración supranacional en Europa Occidental contrastaba con un discurso teórico todavía sometido, en buena medida, a rémoras del pasado. El surgimiento dentro de España de organismos e instituciones tanto públicas como privadas partidarias de acercar el país a lo que se estaba gestando en Europa, su desarrollo e influencia dentro de los gobiernos franquistas, así como las contradicciones de este singular proceso de vinculación con los primeros organismos comunitarios hasta solicitar el inicio de conversaciones con Bruselas, fueron algunas de las cuestiones tratadas por dichos autores. Ambos trabajos publicados resultaron esclarecedores: derribaron algunas certezas infundadas y estimularon la continuidad de este tipo de investigaciones. Explicaban la toma de decisiones en los momentos clave de las negociaciones en función del orden de Guerra Fría y de los contextos derivados que en unas ocasiones facilitaban y en otras entorpecían el acuerdo, sin olvidar las propias coyunturas variables de la situación española. Aunque se centraban en los perfiles políticos, también introducían elementos económicos y sociales en la explicación.

En estas dos obras, la consideración de un amplio espectro de factores condicionantes de las relaciones entre Madrid y las autoridades comunitarias descubría las propias diferencias internas dentro de la presumible unidad de las democracias occidentales. Personalidades políticas de la talla de De Gaulle y Adenauer eran partidarias de acercar posiciones con el gobierno español frente al rechazo de formaciones socialistas e, incluso, cristianodemócratas. Un episodio muy destacado, el de la presencia de grupos españoles de la oposición al Régimen, tanto interior como exterior, en el Congreso del Movimiento Europeo celebrado en Múnich en junio de 1962, ocupó un lugar importante por su trascendencia para el futuro de las relaciones entre España y la CEE[15]. Sobre estas cuestiones

[15] Así resumía María Teresa La Porte los cinco años objeto de su estudio, entre 1957 y 1962: "Reforzó las reformas económicas que se habían comenzado, no produjo ningún cambio político significativo de evolución hacia la democracia y puso de manifiesto numerosas tensiones que pervivían latentes en la España de Franco", *La política europea*, *op.cit.*, p. 451.

volvería la historiografía española con aportaciones monográficas para matizar aspectos concretos de la investigación, como volvería sobre aspectos tratados en la obra de Moreno Juste para años posteriores a los por él estudiados, entre ellos, "[…] la definición de la 'posición' nacional de España ante la integración europea, considerada como la resultante de la toma en consideración del plano exterior y del plano interno a partir de aspectos tales como el contexto internacional, las negociaciones multilaterales, los contactos bilaterales *ad hoc* o las reacciones de otros Estados no participantes, de una parte, y las decisiones del gobierno, la posición del jefe del Estado, las discusiones interdepartamentales, las actitudes de la coalición reaccionaria sobre las que se sustentaba el Régimen, de los grupos privados de interés u otras instituciones a las que habría que añadir el contexto político, económico y social nacional, de otra"[16].

Tanto esta obra como la anterior aportaban un extenso corpus de fuentes de primera mano, no solo archivísticas (Ministerio de Exteriores, Oficina del Movimiento Europeo, Fundación Francisco Franco, archivos franceses y británicos, etc.) sino también entrevistas a actores destacados de aquella época: por sus páginas desfilan, entre otros, los recuerdos e impresiones de Alberto Ullastres, Mariano Navarro Rubio, Joaquín Satrústegui.

En el caso de la tesis doctoral de Heidy Cristina Senante Berendes[17], dirigida por Salvador Forner y presentada en la Universidad de Alicante en 2002, la autora profundizaba en las relaciones previas a la firma del Acuerdo Preferencial de 1970. Volvía hacia una cronología básica para explicar cómo los cambios de todo tipo sucedidos en nuestro país condicionaban e impulsaban el alcanzar un acuerdo que se estimaba trascendental para el futuro económico nacional: desde la archicitada carta del ministro Castiella de 9 de febrero de 1962 hasta la no menos conocida autorización del Consejo de Ministros de la CEE en junio de 1964 para que comenzase una negociación propiamente dicha entre España y las Comunidades. Como en los trabajos antes citados, destacaba la abrumadora presencia de fuentes novedosas provenientes del Archivo del Ministerio

[16] Moreno Juste, *Franquismo y construcción europea*, *op. cit.*, p. 16.
[17] Fue publicada con el título *España ante la integración europea: el primer acercamiento*, Valencia, Institució Alfons el Magnànim, 2006.

de Asuntos Exteriores y del Archivo Histórico de las Comunidades Europeas, entre otros lugares. Así, la autora explicaba con soltura la demora en iniciar el proceso negociador –dados los recelos de Bruselas hacia un régimen no democrático–, la limitación del diálogo a temas comerciales y las alejadas posiciones entre ambas partes, manifiestas en el punto de partida de las conversaciones. La obra integraba política interior y exterior, rescataba la importancia del discurso oficial e introducía como factor condicionante la influencia de sectores económicos y políticos del Régimen a través de los medios de comunicación para generar una opinión pública favorable (por ejemplo, hace catas en periódicos como *ABC*, *Arriba*, *Pueblo* y *Ya*). Muy relevante es el capítulo dedicado a profundizar en las rondas de conversaciones habidas desde los últimos meses de 1964 hasta el verano de 1966 para comprobar cómo la extensa red de intereses en juego propicia la continuidad de la negociación hasta la paralización provocada por la "crisis de la silla vacía"; luego, con la llegada de Ullastres en el cargo de embajador ante las Comunidades, volvieron las conversaciones a su cauce.

El hecho de que nos extendamos en los comentarios sobre estos tres libros guarda relación con el impacto que tuvieron en los estudios históricos sobre la integración. Con un método de trabajo propio de la disciplina, el contacto que muestran con las fuentes directas y el tratamiento de un periodo de la política exterior española muy desconocido hasta entonces contribuyeron a afianzar estos estudios, a incardinarlos en el marco de los debates teóricos y del progreso en el conocimiento de las relaciones internacionales de España y, por último, a estimular el avance en este terreno.

Nuevas perspectivas y nuevos objetos de estudio

Como sabemos, el interés del gobierno español por lo que se estaba gestando en Europa fue prematuro; incluso en los momentos más difíciles del bloqueo internacional el Ministerio de Exteriores siguió de cerca el nacimiento de la CECA para las posibles repercusiones que su puesta en marcha pudiera tener en las explotaciones españolas de carbón y en el sector siderúrgico, y así siguió haciéndolo, mostrando una particular

tenacidad, hasta que ya al final de la década de los sesenta los contactos directos fueron un hecho reconocido. Otra cuestión fue que el estrechamiento de lazos tuviera la intensidad deseada por las autoridades franquistas en esta última fecha[18] o que las crisis o problemas internos de las Comunidades determinaran la ralentización, cuando no la práctica paralización, de las negociaciones a todos los niveles entre Madrid o Bruselas. El dar completa satisfacción a las aspiraciones españolas no estaba incluido entre los puntos principales de la agenda comunitaria[19].

De igual forma, debemos pensar que no resultó fácil a la CEE concretar la forma de relacionarse con un Estado sin garantías democráticas, por lo que hubo de definirla a medida que avanzaba el proceso[20]. Sobre estos primeros momentos de la negociación resultan extraordinariamente valiosos los trabajos de María Elena Cavallaro, sobre todo *Los orígenes de la integración de España en Europa: desde el franquismo hasta los años de la transición* (Madrid, Sílex, 2009), en el que ofrece las claves de los puntos tanto de convergencia como de divergencia entre los partidarios del Régimen y la oposición respecto a la importancia de que España se integrara cuanto antes en el Mercado Común. Con profundidad estudia Cavallaro la política gestada en el Ministerio de Asuntos Exteriores, los informes del CEDI[21] y la publicística proeuropea desplegada por sectores intelectuales franquistas, y a continuación contrasta todo ello con documentación proveniente de la oposición, por ejemplo, del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y de la Asociación Española

[18] Heidy Cristina Senante Berendes, "España ante la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1950-1967)", *Anales de Historia Contemporánea*, 16 (2000), pp. 69-90.

[19] Heidy Cristina Senante Berendes, "Las repercusiones de la crisis comunitaria de 1963 en la solicitud española de asociación a la CEE", en Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, *Cincuentenario de la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950). El impulso de la idea de Europa y el proceso de integración*, Madrid, CEHRI, 2002, pp. 411-422.

[20] Heidy Cristina Senante Berendes, "La Europa de los años 60 y la política española ante la CEE", en Salvador Forner (dir.), *Coyuntura internacional y política española (1898-2004)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, pp. 141-157.

[21] En estudiar el CEDI fue pionero Antonio Moreno Juste, "El Centro de Documentación e Información: un intento fallido de aproximación a Europa, 1952-1962", en Javier Tusell, Susana Sueiro, José María Marín y Marina Casanova (coords.), *El Régimen de Franco (1936-1975). Política y Relaciones Exteriores*, vol. II, Madrid, UNED, 1993, pp. 459-474.

de Cooperación Europea. La autora ha profundizado también en otros aspectos concretos, por ejemplo, el porqué del consenso europeísta[22] y las discusiones en Cortes[23].

La celebración de las II Jornadas de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, celebradas en la Universidad de Valladolid en otoño del año 2000, y de cuya publicación forma parte el trabajo citado en el párrafo anterior, reflejó el importante avance de la historiografía española en los estudios europeos. El tema objeto de la convocatoria era el cincuentenario de la Declaración Schuman, y en torno a él las aportaciones presentadas versaban sobre aspectos diversos de la construcción europea. El terreno de las ideas políticas estaba muy presente, con indagaciones sobre el pensamiento europeísta en entreguerras o Europa en el ideario de Salvador de Madariaga. El catolicismo en los padres de Europa, las referencias a España en Robert Schuman, la posición de la República Federal de Alemania ante la aproximación española al Mercado Común, la relevancia de la vuelta a Europa de los países del Este (con algunos estudios de caso) mostraban la inquietud de jóvenes historiadores por estos temas (entre otros, Carlos Sanz, Ana del Hoyo, Beata Wojna) junto a investigadores consolidados (Salvador Forner, Juan C. Gay).

Esto demostraba el ímpetu de los estudios europeos. Los esfuerzos comenzaban a plasmarse en monografías –derivadas normalmente de tesis doctorales–, artículos y comunicaciones a congresos; aportaciones originales que respondían al extenso campo de análisis sobre el proceso integrador, escasamente explorado en España, como decíamos. Considerando la situación de partida, el panorama historiográfico español iba cambiando; el esfuerzo por abrir brecha en vías de la acción exterior hasta entonces muy poco transitadas tenía, sin duda, relación con la tarea de los gobiernos y con la propia implicación de la sociedad en el devenir internacional de España después de 1975. Al igual que el país progresaba

---

[22] "Las raíces del consenso europeísta en la España democrática", en Abdón Mateos y Ángel Herrerín López (coords.), *La España del presente: de la dictadura a la democracia*, Madrid, Asociación de Historiadores del Presente, 2006, pp. 103-116.

[23] "La integración europea de España: los organismos comunitarios y los debates políticos en Cortes", en Charles T. Powell y Juan Carlos Jiménez Redondo (coords.), *Del autoritarismo a la democracia: estudios de política exterior*, Madrid, Sílex, 2007, pp. 143-158.

en una dirección clara, la de la inserción en las estructuras y organismos tanto europeos como internacionales de carácter democrático, los historiadores buscaban implícita o explícitamente la homologación con las formas de trabajar de sus colegas en el resto de Europa.

Sin duda, con la Transición fue determinante la función de la Comunidad Europea como estímulo para la democratización pronta del país, como horizonte de prosperidad[24]. Sin embargo, de forma simultánea, al entender el europeísmo en clave de normalización, el ya comentado acriticismo sobre las sombras del proceso negociador afectó tanto a los actores como a la opinión pública. Por ello no resulta extraño que en el *dossier* por él coordinado sobre la situación de la historia de las relaciones internacionales en España publicado en el número 42, de 2001, de *Ayer*, la revista de la Asociación de Historia Contemporánea, Juan Carlos Pereira titulase su aportación "Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española". Se trataba de intentar diseccionar las características propias de la en muchos momentos incierta y problemática relación entre Madrid y Bruselas durante aquellos años. El esperado final del proceso, con la entrada de España en las Comunidades, oscurecía la prolongada espera, las prolijas conversaciones y las tensiones existentes hasta el momento de la firma.

El papel de la historiografía para desentrañar las contradicciones del proceso, ofreciendo claves interpretativas de mayor alcance, ha sido, pues, esencial. Ante la abrumadora presencia de enfoques económicos y politológicos los historiadores españoles interesados comenzaron en los primeros años del siglo XXI a ofrecer perspectivas globales de la integración a partir de estudios históricos ya publicados, adelantando algunas conclusiones provisionales sobre cuestiones más controvertidas y aplicando métodos multidisciplinares. El objetivo consistía en presentar los logros y las deficiencias del proyecto iniciado después de 1945, pero enlazándolo con las raíces del ideal europeísta presente en la contemporaneidad. Desde la Declaración Schuman –con el impulso a una serie de instituciones supranacionales que, andando el tiempo, desembocarían en los pilares

[24] "La incorporación a Europa y la participación en la construcción europea se aceptarán como un hecho necesario y positivo para enterrar definitivamente nuestro más inmediato pasado". Antonio Moreno Juste, *España y el proceso de construcción europea*, Madrid, Ariel, 1998, p. 20.

de la Unión Europea– hasta la reunificación continental tras la caída del Muro de Berlín y la ampliación al Este, las obras analizaban el decurso de los acontecimientos determinantes en la historia de la construcción europea y los insertaban en el marco general de la Guerra Fría. De igual forma, algunos de estos trabajos individualizaban el caso español y lo relacionaban con la evolución de las Comunidades, siempre con la referencia del orden internacional de posguerra[25].

Las instituciones comunitarias influían en los procesos de transición de regímenes totalitarios o autoritarios a democracias tanto en la Europa del Sur como en la Europa del Este. En primer término, se buscaba alcanzar, en un futuro más o menos lejano, la condición de miembro de pleno derecho; en segundo, se entendía que tanto dicha aspiración como la política desplegada por las Comunidades en relación con estos países jugaban de por sí a favor de la democratización. Es decir, la mera relación entre Bruselas y Madrid para conversar o discutir puntos concretos de la negociación favorecería, por modestos que fueran, los avances liberalizadores dentro de la dictadura franquista. De ahí se desprende también que los movimientos opositores del interior y del exilio buscaran fortalecer vínculos para ser reconocidos como interlocutores válidos en los círculos comunitarios: nos referimos, entre otros, a las fuerzas nacionalistas, como han estudiado Leyre Arrieta[26] y Alexander Ugalde Zubiri[27]. Estos grupos de oposición ganaban así legitimidad a la búsqueda de ocupar un espacio de influencia en la Transición.

De igual forma, la potenciación de las relaciones con Europa durante el paso de un régimen autoritario a la democracia estimulaba los mecanismos de modernización y tendía a asegurar definitivamente, por

---

[25] Véanse, por ejemplo, M. Isabel Bringas López y Emilio Jesús Rodríguez Pajares (dirs.), *50 años de historia de la integración europea 1951-2001*, Burgos, Universidad Popular para la Educación y Cultura de Burgos, 2001; Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Ángel Pérez Sánchez (coords.), *Historia de la integración europea*, Madrid, Ariel, 2001; de los mismos autores, *La Unión Europea y España*, Madrid, Actas, 2001; Luis Domínguez Castro (coord.), *España e Europa. Do franquismo ao euro*, Vigo, Xerais, 2002 y Guillermo Á. Pérez Sánchez, "La larga marcha hacia la Europa comunitaria: la política europeísta durante el franquismo", en Ricardo Martín de la Guardia (dir.), *Hacia un mundo sin fronteras. La inserción de España en la Unión Europea. Aspectos económicos y culturales*, Madrid, Ministerio de Educación, 2009, pp. 29-50.

[26] *Estación Europa: la política europeísta del PNV en el exilio (1945-1977)*, Madrid, Tecnos, 2007.

[27] *El Consejo Vasco del Movimiento Europeo (1951-2001): la aportación vasca al federalismo europeo*, Vitoria, Europaku, 2001.

ejemplo, la integración de España y de Portugal en la sociedad internacional nacida y desarrollada en la posguerra mundial. Si la implantación y funcionamiento efectivo de la democracia eran precondición obligada para la incorporación de estos países a la CEE, la fuerza movilizadora de este factor entre las elites políticas y económicas y, por ende, en toda la sociedad se convirtió en un elemento históricamente muy influyente en los procesos de transición[28].

El estudio de los últimos años del franquismo ha resultado primordial para explicar el ascendiente comunitario en el intento de homologación económica del Régimen. El Acuerdo Comercial Preferente firmado el 29 de junio de 1970 después de un largo y complejo proceso negociador resultó, como ha puesto en evidencia la historiografía, un componente muy relevante en la propaganda interior, presentado como un extraordinario logro para la política y la economía españolas, así como un reconocimiento europeo de la excepcionalidad española[29]. Sin embargo, las relaciones entre ambas partes sufrirán una práctica paralización desde que a finales de enero de 1973 se firma en Bruselas un Protocolo Adicional hasta después de que muere Franco; incluso llegarán a suspenderse de octubre de 1975 a enero de 1976 con motivo de las últimas ejecuciones de presos efectuadas por el Régimen. La crisis de 1975 constituyó un episodio trascendental para explicar no solo el difícil momento que atravesaba España, sino también las contradicciones de las propias Comunidades, así como para arrojar luz sobre las características que revestiría el marco negociador CEE-España con el inicio de la Transición[30]. También el Régimen buscó otras opciones: desde los orígenes del proceso integrador hasta la solicitud de adhesión la política española hacia Bruselas siempre valoró con mucha cautela los pros y contras de la integración por el temor a que esta pudiera socavar la estructura económica española, motivo que le llevó incluso, por un tiempo, a plantearse su acercamiento a la EFTA[31].

---

[28] Encarnación Lemus, *En Hamelín… La transición española más allá de la frontera*, Oviedo, Septem, 2001, pp. 79-80 y 91.

[29] Julio Crespo MacLennan, *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 112-125.

[30] Antonio Moreno Juste, "La crisis de 1975 en las relaciones España-CEE: el papel de la cooperación política europea", *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 85-107.

[31] Fernando Guirao, "Association or Trade Agreement? Spain and the EEC, 1947-1964", *Journal of European Integration History*, 3/1 (1997), p. 103.

Los veinte años de presencia española en las instituciones europeas habían supuesto grandes cambios para nuestro país, y lo habían hecho en un doble sentido. Por un lado, la impronta comunitaria había rebasado el ámbito legislativo o el económico para influir en el propio imaginario colectivo de los españoles, sentando las bases para una ciudadanía europea; por otro, la influencia española había sido decisiva al trasladar a la agenda europea asuntos de interés nacional de primer orden, otorgándole de esta manera un rango comunitario. La convergencia española con la política exterior de sus socios había tenido, por tanto, un desarrollo continuado desde antes incluso de su incorporación de hecho. De este modo, el proceso de acomodación a los intereses comunitarios mostró una doble vertiente: por un lado, como acabamos de indicar, la inclusión en la política europea de los intereses de los españoles (Iberoamérica, el Mediterráneo) y, por otro, la asunción española de intereses comunes: pensemos en el caso de la ampliación al Este. La identidad europea no se mostraba contradictoria con la española, sino que ambas formaban parte de un todo en proceso de construcción[32]. Otra cuestión era la permanencia de un sentido escasamente crítico respecto a las Comunidades Europeas/Unión Europea cuya explicación nos interesa por su componente histórico. Con frecuencia en la historiografía se afirmaba la europeización como el elemento más concluyente del proceso modernizador español del siglo xx. El deseo de transformar al país en clave europea para democratizar las instituciones y para progresar en lo económico conduciría a impulsar nuestra entrada definitiva en las estructuras comunitarias en un momento de replanteamiento de estas a tenor de los comienzos de la globalización. La capacidad reflexiva acerca de lo que estaba ocurriendo pareció oscurecerse en función del final feliz del relato integrador, instalándose la sociedad en un "europeísmo acrítico", excesivamente complaciente[33].

Así, desde la perspectiva de la historia económica, la integración trajo consigo el proceso más completo y sistemático de liberalización, apertura y racionalización de la economía española tras el Plan de Estabilización

---

[32] Ricardo Martín de la Guardia, "La política europea de España después de su integración en las Comunidades", *Cuadernos Europeos de Deusto*, 32 (2005), p. 84.

[33] Javier Ramos Díaz, David Chico Zamanillo y Salvador Catalán, "España y el europeísmo acrítico: 25 años de integración española en la UE", *Revista de Historia Actual*, 9 (2011), pp. 39-52.

de 1959[34]. La aplicación del acervo comunitario, la excepción a la liberalización que supuso la Política Agrícola Común –en tanto provocó más proteccionismo– y el desarme arancelario generalizado provocaron costes elevados, que percibieron, lógicamente, los sectores sociales afectados, pero que, sin embargo, no condujeron a una crítica razonada de la situación. Faltaron planteamientos alternativos que analizaran lo que hubiera ocurrido en la evolución económica española de no haberse producido la adhesión, con lo cual el relato imperante fue el del éxito, instalado de igual manera en los enfoques historiográficos.

La mayor proyección de los estudios europeístas en España en los primeros años del siglo xxi, fruto del creciente interés de los historiadores del mundo actual por los procesos de integración, ya no solo en Europa, sino también en otros continentes, tuvo su reflejo en la aparición de obras dirigidas por historiadores u otros científicos sociales cuyo contenido evaluaba desde distintas perspectivas y en distintos periodos la construcción europea de posguerra[35]. Por ejemplo, en 2007 editaba Salvador Forner una obra colectiva en la que firmaba un elenco de historiadores que con sus propios estudios e incentivando otros habían contribuido a estimular esta parcela de la integración (Juan Carlos Pereira, Juan C. Gay, Guillermo Pérez, Heidy Cristina Senante, etc.). Destacaba el coordinador de la publicación el carácter abierto del ámbito histórico analizado: la construcción europea, su contemporaneidad plena y su concreción como un objeto de estudio perfectamente delimitado, una "realidad histórica bien definida y asentada […]"[36]. Sin duda, esa intersección entre el pasado, el presente y los desafíos del futuro era la nota distintiva, propia, a su vez, de la historia del tiempo presente.

---

[34] Juan Badosa, "La adhesión de España a la CEE", *Información Comercial Española*, 826 (2005), pp. 99-106.

[35] Guillermo Ángel Pérez Sánchez, "El proceso de integración comunitario en marcha: de la CECA a los Tratados de Roma (1951-1957)" y Ricardo Martín de la Guardia, "La Francia del general De Gaulle y las Comunidades Europeas (1958-1969)", en Jesús M. Alonso Martínez y Alberto A. Herrero de la Fuente (coords.), *El Tratado de Roma en su quincuagésimo aniversario (1957-2007). Un balance socioeconómico de la integración europea*, Granada, Comares, 2008, pp. 1-19 y 21-38, respectivamente; de estos dos mismos autores, "Los orígenes de la unidad europea: de la Declaración Schuman a los Tratados de Roma", en José María Beneyto (dir.), *Cincuenta años de construcción europea. Grandes logros del pasado y desafíos para el futuro*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008, pp. 29-55.

[36] "Introducción", en Salvador Forner (ed.), *La construcción de Europa. De las "guerras civiles" a la "unificación"*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, p. 11.

Los distintos capítulos ahondaban en los debates en boga en aquel momento, debates que en lugar de quedar arrinconados han extendido su proyección hasta hoy en día. Así, por ejemplo, estos historiadores españoles entraban en el terreno de la explicación de los orígenes del proceso: razones de absoluta necesidad a causa de la situación europea en la inmediata posguerra, convencimiento pleno por parte de los mandatarios, argumentos estrictamente económicos, una generación –la de los "padres fundadores" de las Comunidades– volcada con generosidad en buscar el acuerdo entre enemigos irreconciliables hasta ese momento… en fin: la historiografía nacional poseía ya un legado investigador y capacidad suficiente para abordar temas sustanciales más allá de los estrictamente derivados de las relaciones España-CEE/UE.

Los estudios comparados entraron también en el ámbito de interés de los historiadores españoles. Fue Portugal el caso más analizado desde esta perspectiva, en obras conjuntas con especialistas lusos cuyo objetivo era desentrañar los cambios producidos en todos los tipos de relación entre ambos países después de la desaparición de Franco y Salazar para, dentro del nuevo marco propiciado por las respectivas transiciones, arrojar luz sobre las concomitancias y diferencias en los procesos de adhesión. Por supuesto, existían obras previas; baste recordar la ya citada de Encarnación Lemus y la producción de Josep Sánchez Cervelló, excelente conocedor de la historia más reciente de Portugal y cuya monografía *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española (1961-1976)* (Madrid, Nerea, 1995) sugería líneas de investigación originales para el campo propio del europeísmo. De igual forma, el gran maestro de los estudios sobre Portugal en España, el profesor Hipólito de la Torre, había abierto en algunas de sus aportaciones nuevas vías en esta materia.

Ahora, en los nuevos trabajos de campo, los historiadores destacaban, por ejemplo, las notas discordantes en la importancia del referente europeísta. Si para España, como hemos repetido, el consenso sobre la adhesión fue prácticamente total al entender los actores principales de la Transición que era la mejor solución para progresar económicamente y para lograr el definitivo anclaje democrático, en Portugal no existió tal consenso. La trayectoria seguida por el país en la Zona Europea de Libre Comercio, por un lado, y, por otro, las dudas en los primeros compases

de la Revolución de los Claveles sobre el sistema político que se debía implantar imposibilitaron el acuerdo generalizado entre las fuerzas impulsoras del cambio. Con todo, la integración sirvió de marco adecuado para estimular el intercambio comercial bilateral, que experimentó un crecimiento sobresaliente[37].

La historiografía también se ha preocupado de analizar el grado de cooperación existente desde finales de los años ochenta entre regiones portuguesas y españolas. A través de la Comisión, del Comité de las Regiones y de otras instituciones la Unión Europea ha fomentado la cooperación transfronteriza, y con ello ha cambiado ostensiblemente la fisonomía económica y social de zonas habitualmente marginadas. Con gran rigor y solvencia contrastada, el profesor Luis Domínguez Castro ha sido pionero en estudiar este caso particular de cooperación en donde los agentes subestatales –sobre todo gobiernos locales y regionales– y los actores económicos han propiciado, desde los mismos orígenes del proceso, estructuras de colaboración encaminadas no tanto a afirmar las convicciones identitarias de estas zonas como a fomentar su desarrollo económico. Resultan paradigmáticas la eurorregión del Rin Superior y la Germano-holandesa[38], si bien sus investigaciones en este campo se han centrado predominantemente en el caso de Galicia y el norte de Portugal[39].

Las relaciones diplomáticas, la integración económica del mercado ibérico, la citada cooperación transfronteriza, el intercambio cultural permanente son algunos de los ejes articuladores de la colaboración

---

[37] Rafael García Pérez y Luís Lobo-Fernandes (coords.), *España y Portugal. Veinte años de integración europea*, Santiago de Compostela, Tórculo, 2007. Sobre lo que acabamos de comentar tratan en esta obra Juan Carlos Jiménez Redondo, "Hacia unas nuevas relaciones de vecindad. España y Portugal en democracia", pp. 189-217 y Rafael García Pérez, "España y Portugal en la Unión Europea: la superación de la lógica westfaliana en las relaciones bilaterales", pp. 219-232.

[38] "Borrando rayas: cooperación territorial, soberanía y construcción europea (1948-1980)", Hispania. *Revista Española de Historia*, LXXI/237 (enero-abril 2011), pp. 207-234.

[39] Véanse, entre otros trabajos, "La cooperación transfronteriza de segunda generación en Europa: el proceso de construcción de la eurociudad Chaves-Verín", en Carlos Molina del Pozo (coord.), *Principios esenciales informadores en la construcción de la Unión Europea: homenaje a José Antonio Jáuregui*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2010, pp. 251-262; "O eixo atlántico do noroeste peninsular: a historia dunha aposta na sociedade do coñecemento", *Eixo Atlántico: revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, 17 (2010), pp. 203-214 y, junto a Elvira Vieira y Pedro Ferreira, "La gestión de la solidaridad europea: los programas INTERREG en la región fronteriza Galicia-Norte de Portugal", *Revista Universitaria Europea*, 18 (2013), pp. 83-101.

hispanoportuguesa propiciada por la incorporación de ambos países a la Unión, y sobre todo ello ha profundizado la historiografía[40].

Las inquietudes de la historiografía en los últimos tiempos

Se trata no solo de demostrar la forma en que ha cambiado la actuación de España hacia el exterior tras su adhesión a las Comunidades, sino cómo ese hecho ha influido en la percepción de los actores internacionales. Así las cosas, la inserción de nuestro país en la CEE/UE fue decisiva en la reformulación de su política exterior durante la Transición y consolidación democráticas. Al coincidir su incorporación plena con el inicio de la descomposición del sistema soviético y, en consecuencia, con la desaparición del orden internacional vigente desde 1945, la preocupación del gobierno por que el Sur quedase relegado ante las demandas provenientes de los países del Este marcó el comienzo de un proceso histórico cuyo objetivo fue europeizar la acción exterior española para defender mejor los intereses nacionales a la vez que asimilarlos a los de la agenda comunitaria con la voluntad de influir en ella.

En efecto, después de la muerte de Franco y hasta la llegada de Rodríguez Zapatero a la Moncloa, la Unión Europea fue el instrumento principal para aumentar el prestigio y el peso real de España tanto en el Viejo Continente como en el resto del mundo[41]. Los estudios históricos sobre el periodo de gobierno de Felipe González avalan la rapidez y contundencia con la que el ejecutivo abordó las reformas institucionales, económicas y legales exigidas para asumir con diligencia el acervo comunitario e incorporar a nuestro país al núcleo decisivo en Bruselas. Convertida en política de Estado, la política europea encaminó sus pasos a mantener y reforzar sus ámbitos tradicionales de actuación (Iberoamérica, Mediterráneo) incluyéndolos en la agenda comunitaria. De igual forma, la presencia de España en las discusiones del Tratado de Maastricht mostró su capacidad

---

[40] Rafael García Pérez, "España y Portugal en la UE: de la convergencia a la integración", en Teresa Ferreira Rodrigues y Rafael García Pérez (coords.), *Portugal e Espahna. Crise e convergencia na Uniao Europeia*, Paredes, Tribuna, 2011, pp. 163-192.

[41] Rafael García Pérez, "España en un mundo de cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2003)", en Juan Carlos Pereira (coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel, 2009, pp. 539-550.

negociadora a la hora de defender la política de cohesión económica y social, mantener los fondos estructurales e impulsar el principio de "ciudadanía europea", entre otros aspectos[42].

La citada política hacia el Mediterráneo puede servirnos de modelo como uno de los ámbitos estudiados por la historiografía. En palabras del profesor Neila Fernández, "el papel dinamizador de España respecto a la europeización de su política mediterránea y de estímulo a la toma de conciencia europea y atlántica sobre el Mediterráneo desde el inicio de la década de 1990 se pondría de relieve a raíz de su activo papel al introducir nuevos temas de debate en la agenda europea y atlántica tales como la interdependencia norte-sur, la propia noción de 'colchón de intereses' o la proyección del modelo europeo hacia el Mediterráneo o la promoción de iniciativas como la Conferencia de Cooperación y Seguridad en el Mediterráneo"[43].

También los historiadores han reclamado su espacio en el estudio de la última gran ampliación. Precisamente, la primera Presidencia española de las Comunidades durante el semestre enero-junio de 1989 coincidió con el inicio del fin de la Guerra Fría: en noviembre caía el Muro de Berlín. La posición de los gobiernos españoles ante la solicitud de los países del este de Europa de iniciar conversaciones para su futura integración, los cambios producidos en la acción exterior española hacia la Europa centro-oriental, los problemas derivados del impacto económico de la previsible incorporación de este grupo de países, entre otros muchos temas, han suscitado la atención no solo de la politología o la economía, sino también de la historiografía. La escasa tradición en los contactos académicos con centros de investigación de aquella zona de Europa y el menor interés por la evolución de estos países como objeto de análisis limitó hasta hace poco la aparición de aportaciones de estudiosos españoles[44].

---

[42] Ricardo Martín de la Guardia, "España en el contexto europeo", en Xavier Reyes Matheus (coord.), *Estado, Nación y Libertad: tres conceptos a examen para la regeneración de España*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 159-165.

[43] "La política exterior española en la era socialista (1982-1996): el 'giro mediterráneo'", en Álvaro Soto Carmona y Abdón Mateos López (dirs.), *Historia de la época socialista. España: 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013, p. 347. Con mayor profundidad, y del mismo autor, *España y el Mediterráneo en el siglo xx. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*, Madrid, Sílex, 2011, sobre todo los capítulos noveno y décimo, pp. 409-512.

[44] Ricardo Martín de la Guardia, "España en las Comunidades Europeas: el desafío de la ampliación al este de Europa", en Álvaro Soto Carmona y Abdón Mateos López (dirs.), *Historia*

Por tanto, en los últimos años los historiadores españoles dedicados al europeísmo han extendido sus trabajos tanto cronológica como temáticamente. Resulta muy notable el empeño de Moreno Juste por abordar cuestiones teóricas y conceptuales, hasta hace poco dejadas en manos de otros científicos sociales. Es el caso de sus reflexiones sobre la creación de un espacio público europeo en función de valores fuertes, compartidos por las sociedades del Viejo Continente (democracia, derechos humanos, libertades, etc.) y su relación con el proceso histórico de la integración[45]. El mismo autor entra de lleno en el debate sobre la revisión de los intereses nacionales en el proceso de construcción europea. Si "más Europa" no supone "más España", los retos a los que se enfrenta España dentro de Europa después de la última ampliación ponen en entredicho el manido aserto de que España es el problema y Europa, la solución; de ahí la necesidad de enfrentarse críticamente al "cuento de Navidad", a ese relato historiográfico excesivamente edulcorado del éxito sin fisuras de la historia de la integración[46].

Aunque lentas, las alteraciones de la opinión pública desde los inicios de la Transición han sido muy significativas. A mediados de los años noventa, en pleno debate sobre el Tratado de Maastricht, aparecieron respecto a la Unión Europea ciertos síntomas de cansancio que se hicieron palpables en una suerte de recelos hacia lo que podía o no podía ofrecer a la población. Junto a ello, y con la entrada de la moneda única, se produjo la quiebra del consenso generalizado sobre la política europea[47]. Como bien ha escrito Moreno Juste, "la principal consecuencia de esa dinámica fue la creciente extensión del pragmatismo en una opinión pública que dejó de asociar Europa con el éxito de la transición democrática pero sin que ello implicase que se percibiese más claramente la complejidad de las

---

de la época socialista, *op. cit.*, pp. 315-331.

[45] "Europeización", en Juan Carlos Pereira (dir.), *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, Barcelona, Ariel, 2008, pp. 394-395; Antonio Moreno Juste, "Proyecto europeo, espacio público e historia de la integración europea: notas para un debate", *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 77/1 (2010), pp. 21-54.

[46] "España y los países de la Unión: políticas nacionales y política europea (1985-2010)", en Salvador Forner Muñoz (ed.), *España y Europa. A los veinticinco años de la Adhesión*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2012, pp. 91-117.

[47] Heidy Cristina Senante Berendes, *La opinión pública española ante el Tratado de la Unión Europea*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, 1999.

opciones, de los desafíos y de los costes que se derivan de la pertenencia a la Unión Europea"[48].

De igual relevancia han sido los estudios realizados por la profesora Pilar Folguera sobre la Europa social. Con gran precisión ha desentrañado, desde una perspectiva histórica, la interacción de organizaciones formales e informales y de redes europeas con las instituciones comunitarias para desarrollar y fortalecer los derechos de los ciudadanos en los países de la Unión e, incluso, su proyección internacional como modelo. En 2009 la propia Folguera coordinó el monográfico de la revista *Historia y Política* titulado *Unión Europea: actores políticos, proyectos y ciudadanía*, donde su aportación versaba sobre los orígenes del primer europeísmo contemporáneo en España en comparación con el marco europeo[49]. Además, y de forma paralela a sus estudios de género en la historia de España, también ha profundizado en esta cuestión en clave europea[50]. En una línea similar ha trabajado el profesor Salvador Forner[51], uno de los pocos historiadores españoles que, en *Comprender Europa. Claves de la integración europea* (Madrid, Biblioteca Nueva, 2010), nos ha ofrecido una reflexión honda, un auténtico ensayo desde una perspectiva plenamente liberal, donde desgrana sus fundadas opiniones sobre los orígenes históricos de la integración, el euro, las relaciones de la UE con otros ámbitos y la ya citada Europa social, dentro, todo ello, de la comunidad de valores que es Europa.

Las negociaciones de carácter político para la adhesión de España han continuado siendo uno de los focos de atención historiográfica. A la luz de nueva documentación extraída del Ministerio de Asuntos Exteriores y de los Archivos Históricos de las Comunidades, así como de la lectura detallada de los Boletines de las Comunidades Europeas y de memorias

---

[48] "España ante el espacio público europeo: entre la herencia del franquismo y una nueva identidad democrática", *Revista de Estudios Europeos*, 44 (septiembre-diciembre 2006), p. 105.

[49] "El debate en torno al modelo de construcción europea en Francia, Italia, Alemania y España (1930-1950)", *Historia y Política*, 21 (enero/junio 2009), pp. 17-53.

[50] "Las mujeres en la Europa social", *Ágora. Revista de Ciencias Sociales*, 4 (2006), pp. 57-73; "La equidad de género en el marco internacional y europeo", en V. Maquieira (ed.), *Mujeres, globalización y derechos humanos*, Madrid, Cátedra, 2010, pp. 97-146; "Sociedad civil y acción colectiva en Europa: 1948-2008", *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 77/1 (2010), pp. 79-113.

[51] "La Europa social y el proceso de integración comunitaria: de Roma a Ámsterdam", *Historia Social*, 62 (2008), pp. 49-73.

de dirigentes y altos funcionarios europeos, se ha procedido a replantear la forma en que Bruselas, como actor en sí mismo considerado y como punto de intersección de los intereses nacionales de los socios, formuló su estrategia respecto a España, desde la solución a los problemas derivados de la pesca y la agricultura hasta el juego entre el "imperativo moral" y las exigencias prácticas, pasando por el precedente griego. En definitiva, las aportaciones monográficas y los nuevos balances del periodo introducen nuevas consideraciones en la discusión académica gracias tanto a las fuentes utilizadas como a la diversidad de enfoques[52].

Las conmemoraciones siguen siendo un buen momento para hacer un cómputo de lo realizado y poner sobre la mesa los retos de la investigación. A los veinticinco años de la adhesión Salvador Forner coordinó una obra cuyo objetivo era, precisamente, llevar a cabo una estimación global de los efectos generados por la integración española: la expansión del Estado del bienestar, la mejora de las redes de transporte y comunicación y su relación con los fondos estructurales, el euro. Todo ello, junto a los cambios institucionales, ha sometido a España a una transformación total, sin precedentes en su historia[53]. Justificaban este empeño destacar la concomitancia de factores y estudiar la influencia recíproca entre la marcha de la construcción europea y los procesos de transición y consolidación democrática. De modo particular, el capítulo de Luis Domínguez Castro rebasaba cronológicamente este marco para realizar un recorrido comparado de la evolución de España y Portugal en sus aspiraciones europeístas. Con la precisión científica que le caracteriza, arrancaba de la última década del siglo XIX para fijarse en las diferencias y las similitudes a partir del discurso teórico sobre el europeísmo elaborado en uno y otro país, las distintas reacciones ante momentos históricos concretos y, fundamentalmente, la disímil integración en el sistema internacional de la segunda posguerra mundial, que influirán en las respectivas estrategias

---

[52] Ricardo Martín de la Guardia, "In Search of Lost Europe: Spain", en Wolfram Kaiser y Jürgen Elvert (eds.), *European Union Enlargement: a Comparative History*, Londres, Routledge, 2004, pp. 70-91; Antonio Moreno Juste, "Por fin Europa: la transición y el camino hacia la adhesión a la CEE", en Salvador Forner (ed.), *Coyuntura internacional y política española (1898-2004)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, pp. 177-199.

[53] Salvador Forner Muñoz y Heidy Cristina Senante Berendes, "España en la Europa comunitaria: balance de un cuarto de siglo", en Salvador Forner, *España y Europa*, *op. cit.*, pp. 255-286.

dirigidas hacia las Comunidades[54]. En esta misma obra, por otra parte, el recurrente tema de la opinión pública española ante Europa presenta una dimensión nueva por el aporte sistemático de distintos sondeos y encuestas presentado por Pilar Folguera, que aborda la cuestión desde 1985 hasta 2011. Su conclusión, mucho más matizada que la que aquí ofrecemos, es que, a pesar de las coyunturas críticas, los españoles han considerado positiva su trayectoria dentro de las estructuras comunitarias; en otras palabras, "para la opinión pública española la Unión Europea significa además una oportunidad de ampliar su presencia en el mundo y participar en los proyectos comunes con una sola voz"[55].

En definitiva, a las puertas del trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Adhesión, el periodo resulta lo suficientemente amplio como para establecer una correlación entre la marcha del proceso integrador y el progreso de España[56], esto es: para volver sobre el impacto de aquel en las transformaciones operadas en nuestro país, en las negociaciones, en los actores[57]; y también para comprobar cómo la política española influyó en la comunitaria. A estas alturas, pues, la historiografía ya no depende, para dar su propia visión, ni de la economía ni de la ciencia política, como ocurrió durante los años ochenta: se ha independizado de aquellas especialidades que primero se preocuparon por dar una visión histórica.

---

[54] "La balsa de piedra: Portugal y España en su aproximación a Europa (1890-1977)", en Salvador Forner Muñoz (ed.), *España y Europa. A los veinticinco años de la Adhesión*, Valencia, Tirant Humanidades, 2012, pp. 17-46.

[55] "España y Europa: una perspectiva histórica desde la opinión pública", en *ibid.*, p. 139.

[56] Ya lo hizo así Charles T. Powell en "La España europea: balance de veinte años", en Cristina Gortázar y María José Castaño (coords.), *Veinte años de España en Europa*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 2008, pp. 109-117.

[57] Al respecto cabe destacar la tesis doctoral titulada *Leopoldo Calvo-Sotelo y Europa*, defendida por Jorge Lafuente del Cano el 16 de febrero de 2015 en la Universidad de Valladolid.

Ecos lejanos. La historiografía sobre "Estados Unidos y el Mundo" durante la Guerra Fría y la historia de España

Pablo León Aguinaga[1]
Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Introducción

La historiografía de las relaciones internacionales de Estados Unidos se caracteriza por la pluralidad de sus partícipes y la porosidad y movilidad de sus fronteras epistemológicas. La variedad empieza por la propia denominación de la subdisciplina, que responde tanto al fundacional *US/American Diplomatic History*, a los más genéricos *History of US/American Foreign/International Relations*, y a los más recientes y pujantes *US/American International History* y *History of the US/America in/and the World*. La concatenación, superposición y convivencia de todas estas denominaciones evidencia la ampliación y mutación constante del objeto de estudio y de la autoconcepción de sus especialistas, aspectos sobre los que volveremos a lo largo del capítulo[2]. En las páginas que siguen utilizaremos

[1] Me gustaría agradecer a Lorenzo Delgado y José Antonio Montero sus críticas, sugerencias y aportaciones al primer borrador de este capítulo. Este trabajo se ha desarrollado en el marco de los proyectos de investigación: "Estados Unidos y la España del desarrollo (1959-1975): diplomacia pública, cambio social y transición política" (Ministerio de Ciencia e Innovación, HAR2010-21694), "La modernización del sistema educativo y científico español en su dimensión internacional (1953-1986)" (Ministerio de Economía y Competitividad, HAR2014-58685-R), y "Difusión y recepción de la cultura de Estados Unidos en España, 1959-1975" (Instituto Franklin-UAH).

[2] Sirvan de ejemplo los títulos de los dos volúmenes de referencia para la discusión historiográfica sobre el particular: Michael J. Hogan y Thomas G. Paterson (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; *idem*, *Explaining the History of American Foreign Relations. Second Edition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; Michael J. Hogan y Frank Costigliola (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations. Third Edition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015; y Michael J. Hogan (ed.), *America in the World. The Historiography of American Foreign Relations since 1941*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995 y Michael J. Hogan y Frank Costigliola (eds.), *America in the World. The Historiography of American Foreign Relations since 1941. Second Edition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

como sinónimos la traducción de las cuatro denominaciones al castellano, aunque cada una incorpora un matiz diferenciado al campo de trabajo implícito en su terminología.

El interés por las relaciones internacionales dentro de los departamentos de Historia del país norteamericano se desarrolló en paralelo al creciente compromiso y proyección internacional de Estados Unidos. Así, la Guerra de 1898 y sobre todo la intervención en la Primera Guerra Mundial sirvieron de acicates iniciales, si bien el estímulo definitivo vino de la mano de la Guerra Fría, conflicto que permitió su crecimiento de la mano, primero, y a la sombra después, del vertiginoso desarrollo institucional de los estudios de *International Relations* (IR), subdisciplina de la ciencia política en los países anglosajones (también surgida en el periodo de entreguerras) con la que mantiene una complicada relación de amor-odio desde entonces[3]. Empero, su identidad individualizada en el seno de la comunidad de historiadores de Estados Unidos es más reciente si cabe. Fue en 1967, en pleno *shock* por la guerra de Vietnam, cuando un pequeño grupo de profesores promovió la creación de una S*ociety for Historians of American Foreign Relations*. La SHAFR, sus reuniones anuales y publicaciones periódicas (la revista *Diplomatic History* y la gaceta *Passport*), han constituido desde entonces el principal foro de reunión y diálogo (*big tent*) de los especialistas en la materia, dotando a la especialidad de un sentimiento integrador fundamentado en la diversidad de métodos y objetos de estudio, así como en la creciente presencia de académicos de universidades no americanas[4]. Este sentimiento ha sido clave en la reinvención constante de la subdisciplina, así como para evitar su disolución en las corrientes y temáticas dominantes en las dos grandes organizaciones de historiadores de Estados Unidos: la *American Historical*

[3] Que algunos han calificado de "guerra fría", William R. Keylor, "The Problems and Prospects of Diplomatic/International History", *H-Diplo Essay*, 16 (2015), p. 13. Véase también George Lawson, "The Eternal Divide. History and International Relations", *European Journal of International Relations*, 18 (2012), pp. 203-226 y Marc Trachtenberg, "The State of International History: Where We've Been, Where We Are, and Where We're Going", *H-Diplo State of the Field Essays* (2013).

[4] En 2014, la asociación "had 1,246 members: 993 with US addresses, and 253 outside the US". Véase email de Peter L. Hahn (Executive Director, SHAFR) de fecha 24 de marzo de 2015. Durante sus dos primeras décadas, *Passport* se denominó *SHAFR Newsletter.*

Association (AHA) y la *Organization of American Historians* (OAH)[5]. A ello ha colaborado también el sitio web H-Diplo, que desde mediados de los años noventa se ha convertido en el otro gran espacio de debate de los interesados en la especialidad. Empero, otra de las constantes de la subdisciplina es la sensación de aislamiento y "estado de sitio" que la acompaña desde prácticamente sus inicios, siendo descrita no hace tanto como "hijastra" de la disciplina[6]. Asimismo, y como veremos más adelante, a lo largo de su desarrollo esta comunidad científica ha pagado también los peajes de la politización y el enconamiento personal.

Una de las constantes en la subdisciplina, y al mismo tiempo una de sus principales particularidades en comparación con otras áreas de la historia de Estados Unidos, es la preponderancia del periodo en el que se prolongó la Guerra Fría como marco de atención cronológica preferente. Lo es por delante de las dos guerras mundiales, entreguerras, el periplo entre los siglos XIX y XX, las dos grandes guerras del país (la Revolucionaria o de Independencia y la Civil o de Secesión) y la época de consolidación y expansión territorial comprendida entre finales del siglo XVIII y mediados del siglo XIX[7]. Como veremos, incluso los autores que vienen poniendo en cuestión la periodización clásica de las relaciones internacionales, la vinculada a los ciclos bélicos (guerras, posguerras, entreguerras, etc.), lo hacen con estudios que abordan factores y actores fundamentales

---

[5] Hasta la fecha, y de manera reveladora, solo dos historiadores diplomáticos han sido presidentes tanto de la SHAFR como de una de las dos grandes asociaciones: Akira Iriye (SHAFR en 1978 y AHA en 1988) y Thomas A. Bailey (OAH en 1967-1968 y SHAFR en 1968). El hecho de que Bailey compaginase ambos cargos se debe a que la propuesta de creación de la SHAFR nació de un panel de la conferencia anual de la OAH. La AHA ha tenido a otros dos historiadores diplomáticos como presidentes: Dexter Perkins (1956) y Samuel Flagg Bemis (1961). En el caso de la OAH hay que sumar la presidencia de William A. Williams (1980-81). La fluctuante presencia de artículos directamente relacionados con la historia diplomática en las revistas de ambas asociaciones, la *American Historical Review* (AHA) y el *Journal of American History* (OAH), revela muy bien las épocas de mayor y menor consideración de la especialidad en el seno de la comunidad de historiadores de Estados Unidos.

[6] Charles S. Maier, "Marking Time: The Historiography of International Relations", en Michael G. Kammen (ed.), *The Past Before Us: Contemporary Historical Writing in the United States*, Ithaca, Cornell University Press, 1980, p. 356. En una línea similar, Alexander DeConde, "What's Wrong with American Diplomatic History?", *SHAFR Newsletter*, 1 (1970), pp. 1-16. Para H-Diplo, véase [en línea] <https://networks.h-net.org/h-diplo>.

[7] Para el diferente volumen de trabajos para cada periodo, véase la última actualización electrónica a cargo de Thomas W. Zeiler (2007) del compendio historiográfico preparado por la SHAFR: Richard D. Burns (ed.), *Guide to American Foreign Relations since 1700*, ABC-Clio, 1983 y Robert L. Beisner (ed.), *American Foreign Relations since 1600: A Guide to the Literature*, 2 vols., segunda edición, ABC-Clio, 2003. Una tercera edición está en proceso, con 2017 como fecha tentativa de publicación.

para entender la historia de la interacción de Estados Unidos con el mundo durante la Guerra Fría[8].

En este capítulo realizaremos un repaso no exhaustivo por los temas, enfoques y debates que han marcado la evolución de la historiografía de las relaciones de Estados Unidos con el mundo durante la época de antagonismo bipolar comprendida entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la caída del Muro de Berlín. Para ello se dividirá el trabajo en tres apartados. En el primero se prestará atención a los fundamentos y evolución de los debates y enfoques clásicos en Estados Unidos, relacionados principalmente con el grado de responsabilidad del país norteamericano y los determinantes de su conducta en el surgimiento, naturaleza y desarrollo del pulso geopolítico entre Moscú y Washington. En el segundo, se examinarán las principales aportaciones y temáticas abordadas en aquellos estudios que al calor del giro cultural y la internacionalización de la práctica histórica, y espoleados por la globalización y el debate en torno al desconcertante cierre de la Guerra Fría, han fragmentado, transformado y ampliado el conocimiento histórico sobre el particular en las últimas décadas. Por último, se reflexionará acerca del solapamiento entre cada una de estas corrientes, la historiografía de las relaciones hispanonorteamericanas y la interacción de España con el Mundo durante la Guerra Fría. Esto último se hará destacando aquellos enfoques y temas cuya incorporación vislumbra un mayor potencial para la historiografía sobre nuestro país a corto y medio plazo.

El consenso imposible

Los historiadores que escribieron durante la Guerra Fría sobre las relaciones internacionales de Estados Unidos desde 1945 desplegaron una amplísima gama de métodos e interpretaciones, que sin embargo tenían un mismo denominador que hoy sabemos era también su principal defecto: el propósito, obsesión en ocasiones, de dar con una síntesis explicativa para todo el periodo que, además, sirviese para interpretar la política

[8] Véanse por ejemplo las diferentes aportaciones en la parte IV de Richard H. Immerman y Petra Goedde (eds.), *The Oxford Handbook of the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 15-31.

exterior y las relaciones internacionales de Estados Unidos desde su propia constitución como país independiente. El resultado fue la división de los enfoques en dos grandes tradiciones que bebían directamente de la dicotómica aproximación a las relaciones internacionales que tuvo lugar en la naciente comunidad historiográfica de aquel país durante los años de entreguerras. Entonces, la intensa polémica pública sobre el papel internacional del gigante norteamericano iba a generar una fractura interpretativa entre sus historiadores que iba a perdurar *a posteriori*. La tensión metodológica fundacional de la especialidad se centró en la discrepancia acerca de los factores fundamentales a tener en cuenta a la hora de comprender la acción exterior de Washington, centro común de atención[9].

Resulta pertinente destacar en este momento el contraste entre los orígenes de la historia diplomática estadounidense y la historia de las relaciones internacionales escrita en Europa Occidental. Si bien ambas historiografías nacieron en reacción al trauma que supuso la Primera Guerra Mundial, las motivaciones a uno y otro lado del Atlántico fueron muy distintas, creando una de las fallas que más ha contribuido a separar sus caminos, algo sobre lo que se volverá a lo largo del capítulo. Concretamente, mientras los historiadores norteamericanos comenzaron a preguntarse ¿cuál es la posición que cabe a nuestro país, con sus peculiaridades, en el moderno sistema internacional?, sus colegas europeos buscaban contribuir con sus trabajos a la prevención de una conflagración similar a la recientemente vivida.

Cercanos social e ideológicamente a las elites del Estado, armados con una versión clásica de la historia política y movidos por un espíritu patriótico, los primeros historiadores diplomáticos de Estados Unidos, entre los que sobresalieron nombres como los de Samuel Flagg Bemis, Dexter Perkins y Thomas A. Bailey, enfatizaron el nacimiento, continuidad y consenso en torno a una tradición diplomática distintivamente americana y exitosa, acorde con el mito fundacional del "excepcionalismo" americano y el "Destino Manifiesto", y que incluía entre sus triunfos

[9] Véase Michael J. Hogan y Thomas G. Paterson, "Introduction", en *Exploring the History. Second Edition*, *op. cit.*, pp. 1-2 y Andrew J. Rotter, "The Cultural History of Foreign Relations", en Karen Halttunen (ed.), *A Companion to American Cultural History*, Nueva York, Blackwell, 2008, pp. 425-436.

la intervención en la Primera Guerra Mundial. Catalogados como representantes de una escuela nacionalista (nótese el alias dedicado a Samuel [*Wave the*] Flagg Bemis), la mayor parte de sus estudios se orientaron a rastrear las relaciones diplomáticas con los Estados de Europa Occidental (representantes de la "vieja" diplomacia). Sus fuentes eran primordialmente oficiales, con la serie documental del Departamento de Estado a la cabeza, completada en los ejemplos más destacados con documentación diplomática europea[10]. Por su parte, los historiadores progresistas pusieron el foco de atención en la preeminencia de los factores domésticos como principal agente explicativo del comportamiento internacional de Estados Unidos. Extremadamente críticos con la participación de su país en la Primera Guerra Mundial y asimilados con el aislacionismo en los descarnados debates públicos con la opinión intervencionista durante el trienio 1939-1941, historiadores como Charles Beard apuntaron a los intereses económicos y condicionamientos ideológicos de las elites del país como causantes de una quiebra con la supuesta tradición antiimperialista y aislacionista americana (ruptura causada por la adquisición de colonias en 1898 y la intervención en las dos guerras mundiales), que habría sido impuesta a sus ciudadanos y que suponía una amenaza a la idiosincrasia republicana y democrática del país: el peligro de acabar en el cementerio de elefantes de imperios "sobre-extendidos" que era la Historia universal[11]. Sus fuentes eran exclusivamente americanas y no necesariamente diplomáticas (discursos públicos, prensa, memorias, diarios oficiales del Congreso, etc.).

Como no podía ser de otra manera, la experiencia bélica de millones de estadounidenses lejos de sus fronteras y, sobre todo, el inicio de una Guerra Fría entre las dos potencias que habían liderado la victoria sobre

---

[10] Entre sus múltiples trabajos, cabe destacar el manual de historia diplomática americana obra de Bailey, reeditado en múltiples ocasiones durante la Guerra Fría: *idem*, *A Diplomatic History of the American People*, Nueva York, F.S. Crofts & Co., 1940. El primer ejemplar de *Foreign Relations of the United States* fue publicado en 1861.

[11] Charles A. Beard, *American Foreign Policy in the Making, 1932-1940: A Study in Responsabilities*, New Haven, Yale University Press, 1946, p. 597. Su tesis economicista perceptible ya en el influyente *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, Nueva York, MacMillan, 1913. Beard fue íntimo amigo de Carlton C. H. Hayes, colega en Columbia, historiador como él y polémico embajador de Estados Unidos en España entre 1942 y 1945 por su "apaciguamiento" de la dictadura franquista. Véase Pablo León Aguinaga, "The Trouble with propaganda: The Second World War, Franco's Spain and the Origins of U. S. Postwar Public Diplomacy", *International History Review*, 37 (2015), pp. 342-365.

las potencias del Eje, se tradujo en una mayor atención si cabe a los estudios sobre relaciones internacionales en Estados Unidos. Reforzados por el descrédito de la diplomacia de entreguerras y con línea directa en la Casa Blanca, los diplomáticos y politólogos procedentes de los círculos intervencionistas, anglófilos y atlantistas de los años treinta, muchos nacidos en Europa, no tardaron en ofrecer una explicación tanto de la Guerra Fría, presentada como el peaje final a pagar por la errónea política exterior occidental de entreguerras (que había conducido a la alianza antinatura con la Unión Soviética en 1941), como de las causas del antagonismo con Moscú (la personalidad de Stalin, la inercia expansionista y paranoica de la ideología soviética y la herencia de la política exterior zarista). Más importante si cabe, también prescribieron una política a seguir (la *Contención*), así como sus fundamentos morales (equivalencia ética entre los "totalitarismos" nazi y soviético)[12]. El "Síndrome de Munich", la memoria de las consecuencias de la malograda política de apaciguamiento hacia Adolf Hitler, omnipresente en la memoria de toda una generación de gobernantes y votantes americanos y arma arrojadiza contra los herederos del aislacionismo, "exigía" la proyección geoestratégica de lo que en términos *nyesianos* se denomina hoy como *hard power* (fortaleza militar y músculo económico, en ese orden)[13]. Desde el punto de vista de analistas como Hans Morgenthau, George Kennan y Walter Lippmann, e instituciones como el *Yale Institute of International Affairs*, el Council of Foreign Relations y su revista *Foreign Affairs*, no había ni siquiera debate: la responsabilidad del antagonismo residía en Moscú, y Washington tenía el deber moral de hacerle frente, lo que exigía defender sus "intereses vitales" (evitar una potencia hegemónica en "Eurasia", por ejemplo). Ni que decir tiene que tal concepción vino como anillo al dedo a las administraciones Truman (1945-1953) y Eisenhower (1953-1961) y a sus aliados en el Congreso y

[12] Especialmente influyente en ese sentido fue el teólogo Reinhold Niehbur y su *The Irony of American History*, Chicago, University of Chicago Press, 1957. Como tantos intelectuales de su generación, Niehbur formó parte del debate público sobre la política de su país hacia la guerra civil española, mostrando sus simpatías por el bando derrotado. Algunos de sus libros, al igual que ocurría con los de Charles Beard, fueron incluidos en las listas negras del Departamento de Estado como consecuencia de la presión *macarthysta.* Ref. en Tony Judt, *Reappraisals. Reflections on the Forgotten Twentieth Century*, Nueva York, Penguin, 2008, p. 377.

[13] Véase Joseph M. Nye Jr., "Soft Power", *Foreign Affairs*, 80 (1990), pp. 153-171.

en la sociedad de cara a justificar y prestigiar el discurso anticomunista y la estrategia de la Contención, convertidos en seña de identidad de la política exterior y el consenso interno durante la primera mitad de la Guerra Fría. Nacía así la Escuela *Realista* en IR[14]. Vinculada a ella lo hacía también el relato "ortodoxo" u "ortodoxo-realista" de la Guerra Fría, que partiendo de las pautas metodológicas de la historiografía nacionalista estableció la que sería narración hegemónica de la Guerra Fría en Estados Unidos hasta los años sesenta.

Replicando los debates (por ejemplo acerca de la importancia atribuible a la ideología comunista en el comportamiento de Moscú o su influencia perturbadora en la política exterior americana), y objetos de interés del Realismo, los trabajos de Herbert Feis, Arthur Schlessinger Jr., Robert Osgood, Louis Halle o Norman Graebner situaron al Estado y las élites del aparato diplomático y el poder militar como principales actores responsables de unas relaciones internacionales caracterizadas por su "anarquía" intrínseca, determinadas por condicionamientos geopolíticos ("vacíos de poder", etc.) y en las que la acumulación de capacidades militares, la "diplomacia" y el "equilibrio de poder" eran las herramientas imprescindibles para garantizar una configuración del poder mundial acorde al "Interés Nacional". En el marco de la Guerra Fría, tales postulados otorgaban a Europa la centralidad geográfica de la estrategia internacional americana (elevada a medida de su éxito o fracaso) y subordinaban el papel de los actores no estatales y los factores domésticos (económicos o culturales) a la hora de explicar el comportamiento

[14] En sus concepciones geopolíticas destacó la influencia del holandés Nicholas J. Spykam, uno de los impulsores del muy influyente *Yale Institute of International Affairs* y actualizador de las tesis del Almirante Alfred T. Mahan y Halford Mackinder. Véase Nicolas Guilhot, *The Invention of International Relations Theory: Realism, the Rockefeller Foundation and the 1954 Conference on Theory*, Nueva York, Columbia University Press, 2011. Entre los textos fundamentales del Realismo destacan el libro que dio nombre a la "guerra fría", Walter Lippmann, *The Cold War: A Study in US Foreign Policy*, Nueva York, Harper, 1947, así como Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Strugle for War and Peace*, Nueva York, A. A. Knopf, 1948 y George F. Kennan, *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago, University of Chicago Press, 1951. Este último contiene los dos influyentes artículos en *Foreign Affairs* del autor del Telegrama Largo, "The Sources of Soviet Conduct" (1947) y "America and the Russian Future" (1951). El primer de ellos dio lugar a una airada polémica con Lippman en las que ambos diferían sobre el diagnóstico de la amenaza soviética, y concretamente acerca del papel desempeñado por la ideología: Para Kennan la firmeza rusa provenía del adoctrinamiento comunista, mientras que para Lippmann el comunismo no era sino el nuevo rostro del tradicional expansionismo ruso.

exterior de Washington, que habría sido reactivo y guiado por criterios racionales ante la muy real amenaza soviética al orden mundial salido de la Segunda Guerra Mundial. En otras palabras, el temor (la "percepción de las amenazas" es uno de los ejes de excelencia del Realismo Clásico en IR) de los gobernantes norteamericanos hacia la Unión Soviética habría estado justificado (demostrado por la sovietización de Europa del Este, la sumisión de los partidos comunistas occidentales a Moscú, o los acontecimientos en Grecia, Turquía, Irán, China y, finalmente, Corea). Y dadas las implicaciones morales de la amenaza (equiparación entre el totalitarismo nazi y soviético) y la realidad del poder militar soviético (posesión de la bomba atómica), era perentoria la respuesta firme, medida e inmune a sentimentalismos ideológicos que fue la Contención[15].

A partir de los años sesenta, el "Síndrome de Vietnam" y las reverberaciones del "complejo industrial-militar" denunciado por el presidente Eisenhower en su discurso de despedida, se encargaron de alimentar y popularizar la réplica historiográfica a la interpretación ortodoxa de la Guerra Fría y de las motivaciones y actuaciones de la política exterior estadounidense. El desembarco en bahía Cochinos, los estragos de la guerra en Indochina, la invasión de la República Dominicana, las revelaciones de *Ramparts* respecto a la CIA o la proliferación de golpes de estado amparados por Washington en el Tercer Mundo, captaron la atención de una sociedad y universidades sacudidas por una conciencia crítica que iba a poner en tela de juicio la lectura ortodoxa de la Guerra Fría. No por casualidad, esta corriente se desarrolló en un contexto de tensión decreciente entre Moscú y Washington, que acabaría alumbrando la era de la Distensión. Con epicentro en la Universidad de Wisconsin en Madison, con el legado metodológico e interpretativo de la tradición progresista como faro interpretativo (énfasis en las raíces domésticas del comportamiento exterior norteamericana) e influidos por la filosofía política de la *New Left*, una nueva generación de historiadores iba a

[15] Véase, por ejemplo, Robert E. Osgood, *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations. The Great Transformation of the Twentieth Century*, Chicago, University of Chicago Press, 1953; Herbert Feis, *Churchill-Roosvelt-Stalin: The War They Waged and the Peace They Sought*, Princeton, Princeton University Press, 1957; Louis J. Halle, *The Cold War as History*, Nueva York, Harper, 1967; Arthur Schlesinger Jr., "The Origins of the Cold War", *Foreign Affairs*, 46 (1967), pp. 22-52.

denunciar el imperialismo como motor de la política exterior de su propio país. Se trataba del paradigma de la *Open Door* o "Puertas Abiertas" de William Appleman Williams, o en otras palabras, de un imperialismo típicamente economicista inherente a un capitalismo norteamericano necesitado de mercados exteriores para su supervivencia[16]. Aunque la ideología recibía atención en sus trabajos, esta era presentada –aunque con considerables diferencias de matiz según el autor que no podemos abordar por motivos de espacio- como una coartada necesaria para los intereses económicos. No es de extrañar que algunos de los más notables revisionistas tuvieran como objeto primigenio de interés a la guerra de 1898, así como las relaciones con Cuba y las anexiones de Hawái, Puerto Rico y Filipinas. Es decir, los primeros capítulos del nacimiento del Imperio americano extracontinental[17].

Historiadores como el matrimonio Kolko, Arno Mayer, el propio Williams y sus discípulos Walter LaFeber, Thomas McCormick y Lloyd Gardner no dudaron en negar la inevitabilidad de la Guerra Fría implícita en el relato realista-ortodoxo, acusando a Estados Unidos de provocar –consciente o inconscientemente, según el caso– y prolongar un enfrentamiento originado por el deseo/oportunidad de ocupar el trono imperial cedido por la exhausta Gran Bretaña. Según su interpretación, con más aristas de lo que puedan sugerir estas líneas, la pulsión imperialista habría empujado a los presidentes Franklin D. Roosevelt y, sobre todo, Harry Truman, a menospreciar las "legítimas" aspiraciones soviéticas de seguridad y desarrollo en la inmediata posguerra, alimentando así la paranoia de un Stalin "obligado" a responder ante el "unilateralismo" americano (cancelación de la Ley de Préstamo y Arriendo, relaciones económicas de posguerra con Europea oriental y Plan Marshall, futuro de Alemania,

---

[16] William A. Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, Nueva York, Norton, 1959, 1962 y 1972 [*La tragedia de la diplomacia norteamericana*, México, FCE, 1960]. Destaca también la contemporánea labor de difusión de sus tesis por parte de intelectuales públicos como Noam Chomsky. Véase por ejemplo su *American Power and the New Mandarines*, Nueva York, New Press, 1967.

[17] Sobre el peso del revisionismo en los estudios norteamericanos de la guerra de 1898, véase Andrés Sánchez Padilla, "La política exterior de los Estados Unidos en el último tercio del siglo XIX: una revisión historiográfica", *Revista Complutense de Historia de América*, 41 (2015), en prensa.

creación de la OTAN, etc.)[18]. En una de las obras paradigmáticas del revisionismo, Gar Alperovitz formuló la controvertida tesis de que la decisión de lanzar las bombas atómicas sobre las ciudades de Hiroshima y Nagasaki no vino motivada por el deseo de acortar la guerra y salvar así las vidas de miles de marines (la interpretación ortodoxa), sino que habría constituido el primer acto de la ofensiva de Estados Unidos contra su todavía aliado soviético. El objetivo en último término habría sido, desde ese punto de vista, garantizar la hegemonía comercial americana de posguerra en los enormes mercados de Asia oriental[19]. El escenario prioritario de atención del revisionismo no podía ser otro que las relaciones de Estados Unidos con el Tercer Mundo, con historiadores como Bruce Cumings recurriendo a la Teoría de los Sistemas Mundiales desarrollada por Immanuel Wallerstein (centro-semiperiferia-periferia)[20].

El antagonismo entre las interpretaciones ortodoxa y revisionista acerca de los orígenes y naturaleza de la Guerra Fría dio lugar a enconadas polémicas durante los años sesenta y setenta[21]. La tensión entre las dos tradiciones disminuyó a la vez que el conflicto bipolar entraba nuevamente en ebullición, en este caso dando lugar a un debate más sofisticado, aunque no menos apasionado, entre los "postrevisionistas" y el diverso grupo de herederos del revisionismo, con el "corporatismo" como corriente más elaborada. Beneficiados por las importantes desclasificaciones de documentación diplomática que tuvieron lugar en Estados Unidos (administraciones Roosevelt y Truman) y Europa Occidental en

---

[18] Sirvan de ejemplo William A. Williams, *The Tragedy*, *op.cit.*; *idem*, *Empire as a Way of Life,* Nueva York, Oxford University Press, 1980 [*El imperio como forma de vida*, México, FCE, 1989]; Walter LaFeber, *America, Russia and the Cold War, 1945-1966*, Ithaca, Cornell University Press, 1967; Gabriel y Joyce Kolko, *The Limits of American Power: The World and United States Foreign Policy, 1945-1954*, Nueva York, Harper and Row, 1972, y Lloyd Gardner, Walter LaFeber, y Thomas J. McCormick, *Creation of the American Empire. Volume 2. US Diplomatic History Since 1893*, Chicago, Rand McNally, 1976.

[19] Gar Alperovitz, *Atomic Diplomacy: Hiroshima and Potsdam*, Nueva York, Simon and Schuster, 1965. El impacto de este libro motivó un airado debate historiográfico que ha llegado hasta la actualidad. Véase J. Samuel Cardwell, "Recent Literature on Truman's Atomic Bomb Decision: The Triumph of the Middle Ground?", en *America in the World. Second Edition*, *op. cit.,* pp. 57-82.

[20] Véase Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War, vol. 1: Liberation and the Emergence of Different Regimes*, Princeton, Princeton University Press, 1981.

[21] Véase por ejemplo Robert Maddox, *The New Left and the Origins of the Cold War*, Princeton, Princeton University Press, 1973. Para una recolección de las acusaciones más graves contra el revisionismo a manos de "ortodoxos" como Herbert Feis y Arthur Schlesinger Jr., véase Bruce Cumings "«Revising Postrevisionism», or The Poverty of Theory in Diplomatic History", *Diplomatic History*, 17 (1993), pp. 541-543.

la segunda mitad de los años setenta y comienzos de los años ochenta, y azuzados por el clima de la Segunda Guerra Fría, los historiadores diplomáticos americanos, ya organizados bajo el paraguas de la SHAFR, plasmaron ahora sus discrepancias en las páginas de *Diplomatic History* (publicada desde 1977)[22].

Los enfoques corporatistas derivaron del intento de superar el monolitismo de las interpretaciones revisionistas, pero sin rechazar su tesis de fondo. Influidos por el contemporáneo auge de la historia social, los historiadores que abrazaron esta línea centraron su atención en el papel de los grupos de presión domésticos a la hora de explicar el comportamiento internacional de Estados Unidos y la reformulación del paradigma de las *Puertas Abiertas*. Algunos de sus principales exponentes, como Joan Hoff, Frank Costigliola y Emily Rosenberg, se habían iniciado en la tarea de desmontar la tesis del aislacionismo de Estados Unidos respecto a los asuntos europeos durante el periodo de entreguerras, demostrando que el supuesto repliegue no había sido tal debido a la labor de amplios sectores de la sociedad impulsados por una ideología internacionalista y antirrevolucionaria y liderados (que no manipulados) por el sector financiero y las grandes corporaciones exportadoras[23]. Extrapolando tal modelo interpretativo al comienzo de la Guerra Fría y los años cincuenta, las interpretaciones corporatistas iban a apuntar a la existencia de un amplio consenso doméstico entre diversos colectivos sociales –*corporaciones*– (desde las grandes empresas a los sindicatos, pasando por los agricultores del Medio Oeste o los productores de Hollywood) en torno a la necesidad de que la política exterior norteamericana asegurase los mercados exteriores necesarios para mantener el sistema económico interno y, en definitiva, la paz

---

[22] Véase por ejemplo Thomas J. McCormick, "Drift or Mastery? A Corporatist Synthesis for American Diplomatic History", *Reviews in American History*, 10 (1982), pp. 318-330; John L. Gaddis, "The Emerging Post-Revisionist Synthesis on the Origins of the Cold War", *Diplomatic History*, 7 (1983), pp. 171-190, *idem*, "The Corporatist Synthesis: A Skeptical View", *Diplomatic History*, 10 (1986), pp. 357-362, y Michael J. Hogan, "Corporatism: A Positive Appraisal", *idem*, pp. 363-372.

[23] Sirvan de ejemplo Joan Hoff Wilson, *American Business and Foreign Policy*, Lexington, University Press of Kentucky, 1971; Michael H. Hogan, *The Private Structure of Cooperation in Anglo-American Economic Diplomacy, 1918-1928*, Colombia, University of Missouri Press, 1977; Emily Rosenberg, *Spreading the American Dream. American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945*, Nueva York, Hill and Wang, 1982, y Frank Costigliola, *Awkward Dominion: American Political, Economic, and Cultural Relations with Europe, 1913-1933*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

social y el "modelo americano" de posguerra (pleno empleo, aumento del poder adquisitivo, consumismo). El recuerdo de la Gran Depresión y el discurso antitotalitario de 1941-1945 habrían permitido una rápida transición hacia el consenso doméstico anticomunista de la Guerra Fría. La amenaza ideológica y nuclear soviéticas habrían convencido a los grandes actores de la sociedad americana a ceder en algunas de sus pretensiones (purga de la izquierda en el movimiento sindical a cambio de negociación colectiva y aumentos en los salarios, etc.) y apoyar la creación de un *National Security State* caracterizado por un enorme gasto público en defensa (con la aprobación de la directiva *National Security Council* (como referente ineludible) y la erosión de las libertades individuales (*macarthysmo*). Entre los temas que llamaron su atención destacaron las redes burguesas transatlánticas de posguerra y, sobre todo, el Plan Marshall, formulación última tanto del consenso corporatista como de la política exterior resultante[24]. Sus conclusiones respecto al debate de las responsabilidades no diferían en exceso de las del revisionismo primigenio: Washington era tan culpable como Moscú, si no más, del inicio y extensión cronológica y geográfica de la Guerra Fría. Pero sí se había matizado el relato revisionista original y se habían ampliado considerablemente los actores objeto de estudio (y por tanto las fuentes primarias a indagar): sindicatos, iglesias, asociaciones, lobbies de todo tipo, ejecutivos a mitad de camino entre el gobierno y la empresa privada, etc.

El término "postrevionismo", popularizado en un influyente artículo del profesor de Yale (y biógrafo oficial de Kennan) John Lewis Gaddis, buscaba aglutinar a todos aquellos historiadores diplomáticos que aunque incorporaban parte de las preguntas y el lenguaje del revisionismo, refutaban el "determinismo" economicista del paradigma de las Puertas Abiertas. Sus trabajos compartían la tesis de la inevitabilidad de una Guerra Fría causada por la "estructura del sistema internacional" de posguerra, la percepción de una amenaza a la "seguridad nacional" y la búsqueda

---

[24] Por ejemplo, Charles S. Maier, "The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in the Twentieth-Century Western Europe", *American Historical Review*, 84 (1981), pp. 327-352; Michael J. Hogan, "Revival and Reform; America's Twentieth-Century Search for a New Economic Order Abroad", *Diplomatic History*, 8 (1984), pp. 287-310, e *idem The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe*, Nueva York, 1987.

de garantías a esta a través de un "equilibrio de poder global"[25], si bien diferían en el grado de responsabilidad de Washington en el inicio del conflicto. Algunos como Gaddis no tenían dudas en incidir en la mayor culpabilidad de Moscú y Stalin en particular, mientras que otros como David Yergin y Melvyn Leffler aceptaban que la política exterior soviética entre 1945 y 1947 había sido más prudente y menos agresiva de lo que el relato ortodoxo defendía, en un guiño evidente a las tesis revisionistas[26]. Influidos por la apología de los sistemas bipolares divulgada por el Realismo Estructural o Neorrealismo del politólogo Kennetz Waltz, los historiadores postrevionistas no dudaron en interpretar la estrategia norteamericana de finales de los años cuarenta como un éxito al conseguir la estabilización del sistema internacional y el equilibrio de poder en Europa[27]. Sus trabajos eran mucho más críticos con la política exterior de Washington en el Tercer Mundo, donde identificaban sus principales fracasos (con Vietnam a la cabeza), si bien no atribuibles a la pulsión imperial denunciada por el revisionismo, sino a factores que resonaban con la tradición Realista, caso de la (perniciosa) influencia del Congreso y la opinión pública (e implícitamente de la ideología), una errónea praxis de la estrategia de la Contención (sobreextensión imperial y teoría del dominó), o errores achacables a los dirigentes políticos (véase Eisenhower y Johnson en Indochina)[28].

---

[25] Véase John L. Gaddis, "The Emerging Post-Revisionist", *op. cit.*, pp. 172-173. Desde las filas revisionistas se catalogó al postrevisionismo de Gaddis como "orthodoxy plus archives", véase Bruce Cumings, "«Revising Post-Revisionism»", *op. cit.*, p. 551.

[26] Véase John L. Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War*, Nueva York, Columbia University Press, 1972 [*Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría*, Grupo Editor Latinoamericano, 1989]; Thomas G. Paterson, *Soviet-American Confrontation: Postwar Reconstruction and the Origins of the Cold War*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1973; David Yergin, *The Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston, Houghton Mifflin, 1977; Melvyn P. Leffler, "The American Conception of National Security and the Beginning of the Cold War, 1945-1948", *American Historical Review*, 89 (1984), pp. 346-381 y el debate en *idem* de, entre otros, Gaddis y el propio Leffler, pp. 382-400.

[27] El máximo exponente es John L. Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, Nueva York, Oxford University Press, 1987; Kennetz N. Waltz, *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw Hill, 1979. Gaddis es uno de los escasos historiadores diplomáticos en publicar con cierta frecuencia en la revista por excelencia de la Escuela Neorrealista, *International Security.*

[28] La lectura dominante sobre el *error* de la intervención en Vietnam apunta especialmente al determinismo de la teoría del dominó y a los errores de los diferentes presidentes, con la decisión de Eisenhower de "suplantar" a Francia (1954) y la de Johnson de enviar tropas de combate (1965) como máximos exponentes. Véase George C. Herring, *America's Longest War. The United States and Vietnam, 1950-1975*, *Fifth Edition*, Nueva York, McGraw Hill, 2013, y Fredick Logewall, *Embers of War. The Fall of an Empire and the Making of America's Empire*,

Los enfoques postrevionistas no dudaron en reconocer la dimensión económica de la política exterior americana, aunque siempre como herramienta subordinada a los preceptos geopolíticos (véase el Plan Marshall) y de menor importancia que la influencia del sistema político norteamericano, las inercias burocráticas o la opinión pública en el diseño de la política exterior. Tampoco en incorporar a su interpretación la asimilación de Estados Unidos con un imperio desde la Segunda Guerra Mundial, aunque en palabras del Geir Lundestad, de un "imperio por invitación" y no fruto de idiosincrasias nacionales como defendía el revisionismo[29]. Es decir, un Imperio a regañadientes, mayormente "defensivo" que habría permitido la seguridad, el desarrollo, pacificación e integración al oeste del Telón de Acero, así como la democratización de Japón y la modernización económica en numerosos países del sudeste asiático, con Corea del Sur a la cabeza[30]. Ese matiz era muy importante, ya que introducía en el relato los límites del poder americano, así como la influencia de otros Estados y actores internacionales (europeos y no europeos) en las relaciones exteriores de Estados Unidos (y de la Unión Soviética), con importantes consecuencias, por ejemplo, en su política económica o en la inflexible respuesta a la descolonización y los Movimientos de Liberación Nacional. En el trasfondo de esa multiplicación de actores, y por tanto de perspectivas y fuentes a tener en cuenta, se encontraba la creciente receptividad en la historiografía norteamericana de la metodología y los enfoques de la Historia Internacional para abordar las relaciones exteriores de Estados Unidos y la Guerra Fría (por ejemplo, la revista *International History Review* comenzó a publicarse en 1979 con un consejo editorial compuesto a partes proporcionales por profesores de universidades norteamericanas y británicas). Fundamental fue en ese sentido la labor en Estados Unidos de Ernest May, Akira Iriye y Michel Hunt[31], así como las primeras aportaciones de la primigenia

Nueva York, Casemate, 2014. Sobre el debate historiográfico al respecto, véase Robert K. Brigham, "The War that Never Ends: Historians and the Vietnam War", en *America in the World. Second Edition*, *op. cit.*, pp. 167-187.

[29] Geir Lundestad, *America, Scandinavia, and the Cold War, 1945-1949*, Nueva York, Columbia University Press, 1980 e *idem*, "Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952", *Journal of Peace Research*, 23 (1986), pp. 263-277.

[30] John L. Gaddis, "The Emerging Post-Revisionist", *op. cit.*, p. 181.

[31] Véase por ejemplo el llamamiento a profundizar en esa dirección de Hunt en su discurso de toma de posición como presidente de la SHAFR, "Internationalizing U.S. Diplomatic

hornada de historiadores *internacionales* europeos con amplia experiencia transatlántica en su formación, caso del propio Lundestad y los algo más jóvenes Odd Arne Westad y Federico Romero.

Fragmentación y nuevas preguntas

Si en algo se ha caracterizado la historia de las relaciones internacionales de Estados Unidos escrita desde los años noventa del siglo pasado ha sido en la fragmentación de campo de estudio mediante la multiplicación de perspectivas y preguntas de investigación. Esa parcelación, sobre cuyas causas y principales ejemplos versará este epígrafe, ha tenido sin embargo dos grandes puntos de encuentro entre la mayor parte de autores y enfoques: el primero y más significativo, la renuncia a las grandes explicaciones omnicomprensivas que habían dominado la subdisciplina desde su nacimiento; y el segundo, si bien con excepciones notables, la ausencia –y desprestigio- del deseo de utilizar interpretaciones históricas para prescribir "recetas" concretas de actuación para la administración de turno en Washington, una de las tradiciones que había determinado el desarrollo de la subdisciplina en la Guerra Fría.

Los historiadores diplomáticos norteamericanos se encontraban tratando de dejar atrás una aguda crisis de identidad cuando llegó a su fin el pulso entre Moscú y Washington, el conflicto/periodo que había justificado y determinado el desarrollo de su especialidad[32]. Las razones de aquella crisis tenían que ver con las importantes coincidencias metodológicas y epistemológicas entre las corrientes clásicas: raíces comunes en la historia política, comportamiento exterior del aparato estatal como objeto último de interés y ciertas dosis, considerables en algunos casos, de "provincialismo" y "excepcionalismo" interpretativo e historiográfico. Las críticas y llamamientos a reaccionar venían desde largo tiempo atrás e, incluso, desde el extranjero[33]. El postestructuralismo

History: A Practical Agenda", *Diplomatic History*, 15 (1991), pp. 1-11.

[32] Véase Michael Hunt, "The Long Crisis in U.S. Diplomatic History: Coming to Closure", *Diplomatic History*, 16 (1992), pp. 115-140.

[33] Véase Charles S. Maier, "Marking Time", *op. cit*., y Geir Lundestad, "Moralism, Presentism, Exceptionalism, Provincialism, and Other Extravagancies in American Writings on the Early Cold War Years", *Diplomatic History*, 13 (1989), pp. 527-546. La primera edición de *Explaining the History of American Relations* es el resultado, precisamente, del intento desde la SHAFR de

o posmodernismo se había extendido ampliamente en las universidades angloamericanas, dando lugar una revolución en los estudios históricos de la mano de la *deconstrucción* del "lenguaje del poder" propugnado por los filósofos franceses Michel Foucault y Jacques Derrida, la influyente concepción e interpretación de la Cultura (como causa y efecto, objeto y método) del antropólogo Clifford Geertz, las "comunidades imaginadas" del sociólogo Benedict Anderson, los estudios poscoloniales animados por el "orientalismo" de Edward Said, y los enfoques de género popularizados por la historiadora Joan Scott[34]. Su influencia, sin embargo, no parecía llegar a la historia diplomática. Las consiguientes acusaciones de atraso metodológico y miopía analítica resonaban con más fuerza si cabe en un marco en el que la historia social y cultural incidían en los enfoques *bottom-up*, poniendo en tela de juicio la fijación de los historiadores diplomáticos con el Estado y sus elites (la tradicional *top-down history*), así como el "presentismo" de estudiar la Guerra Fría. Todo ello ocurría al mismo tiempo que en IR el Neoliberalismo (con su énfasis en la cooperación, la globalización, el *soft power*, los actores no gubernamentales y las relaciones transnacionales) y el Constructivismo (con su atención por los factores intangibles y la "construcción" y consecuencias de los discursos/políticas Realistas) ofrecían atractivas alternativas a la hegemonía de un Neorrealismo que, por su parte, se distanciaba cada vez más del historicismo del Realismo Clásico[35]. Si sumamos la incapacidad de los enfoques clásicos en historia diplomática e IR para explicar satisfactoriamente o anticipar, respectivamente, el desenlace de la Guerra Fría (desmoronamiento del equilibrio de poder sin causar una guerra, implosión interna de uno de los dos bloques), y el fuerte trasfondo *cultural* de las principales crisis internacionales de los años noventa (Yugoslavia, Ruanda, Israel-Palestina), podemos entender

---

ofrecer un primer balance de la "repuesta" a las múltiples críticas recibidas por la especialidad. La mayor parte de los capítulos conformaban la versión final de una mesa redonda dedicada a la temática en la conferencia anual de la OAH de 1990. La primera versión de *America in the World*, de 1995, buscaba publicitar los progresos realizados desde entonces.

[34] Andrew J. Rotter, "The Cultural History", *op. cit*.

[35] Véase George Lawson, "The Eternal Divide", *op. cit*. Es necesario no confundir la denominada Escuela Neoliberal en IR con su equivalente económico. Para una buena aproximación a los fundamentos básicos de cada una de las grandes escuelas en IR, véase John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations. Fifth Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, parte 1.

la buena acogida que en la subdisciplina han tenido desde entonces los enfoques vinculados al denominado giro cultural o lingüístico de un lado, y, de otro, los propios de la historia internacional, primero, y global después.

Desde finales de los ochenta, se puede apreciar una creciente incorporación de la cultura en la agenda de investigación de los historiadores diplomáticos norteamericanos, bien como objeto de estudio, bien como método de trabajo[36]. Concretamente, tres han sido las líneas desarrolladas a partir del interés en la interrelación entre cultura y relaciones internacionales: una dedicada al estudio de la exportación de modos culturales americanos al extranjero, ya sea mediante el comercio cultural, la propaganda y la diplomacia pública o vía el intercambio y su apropiación voluntaria allende la fronteras de Estados Unidos; otra interesada en rastrear la interacción entre la Guerra Fría y los fenómenos de cambio sociocultural en Estados Unidos; y otra, la más influyente de las tres, interesada en desentrañar los fundamentos cultural-ideológicos del comportamiento internacional de Estados Unidos. En su conjunto, puede afirmarse que han tenido un impacto considerable sobre la evolución de la subdisciplina hasta nuestros días, animando por ejemplo la colaboración interdisciplinar (especialmente con historiadores económicos, sociales y culturales) y multidisciplinar (especialmente con los especialistas en *American Studies*), así como la proliferación de estudios transnacionales y el interés por los actores no gubernamentales, si bien algunos de sus máximos exponentes no se ponen de acuerdo sobre la sinceridad con la que la mayoría de sus colegas han asimilado tal irrupción[37].

El interés de los historiadores por la exportación de la cultura norteamericana durante la Guerra Fría ha proliferado con rapidez en las últimas décadas. Además del clima disciplinar mencionado, la atención por este particular se alimentó a su vez de dos impulsos particulares: el

---

[36] Para una interesante muestra del debate generado en los años noventa por la importación de los enfoques culturales y posmodernistas, véase las defensas de Anders Stephanson, "Commentary: Considerations on Culture and Theory", *Diplomatic History*, 18 (1994), pp. 107-119, y Frank Ninkovich, "No Post-Mortems for Postmodernism, Please", *Diplomatic History*, 22 (1998), pp. 451-466.

[37] Compárese por ejemplo la "botella medio llena" en Andrew J. Rotter, "The Cultural History", *op. cit.*, con el escepticismo de Frank Ninkovich en *H-Diplo ISSF Roundtable*, vol. III., n.º 3 (2011), pp. 22-28.

"viejo" debate en torno a la Americanización y el imperialismo cultural, rescatado de la indiferencia para la historia diplomática por los enfoques corporatistas[38]; y el creciente interés por las relaciones "interculturales" y la "diplomacia cultural" de un pequeño grupo de historiadores entre los que destacaban Akira Iriye y Frank Ninkovich[39]. Fundamental fue también la atractiva formulación del "poder blando" por parte del politólogo neoliberal Joseph Nye Jr., que iba a contribuir a su manera al debate sobre el final de la Guerra Fría (y por ende a la reinterpretación de todo el conflicto): la "victoria" de Estados Unidos habría que buscarla también en el poder de seducción de su sociedad, cultura y sistemas económico y político[40]. Numerosos historiadores han indagado en esa dirección para el periodo cubierto por la Guerra Fría, abarcando desde los programas de reeducación en Alemania, Austria y Japón hasta el papel de la propaganda y la diplomacia pública a ambos lados del Telón de Acero y el Tercer Mundo. Durante los años noventa, fue especialmente prolífico el debate historiográfico en torno a la cuestión de la americanización de la Europa de la Guerra Fría, del que participaron también historiadores culturales y económicos, así como especialistas en *Cultural* y *American Studies*, caso del holandés Rob Kroes[41]. Aunque llegando a conclusiones dispares, profesores como Richard Kuisel, Victoria De Grazia o Reinhold Wagnleitner pusieron el foco en el papel de los productos culturales y de consumo de masas, como la música y la Coca Cola, las "misiones de productividad" derivadas del Plan Marshall o el marketing "made in USA", además de destacar la importancia de los mediadores culturales y la agencia de las dinámicas políticas, identitarias y generacionales de las sociedades receptoras, estudios que recientemente han rebasado la cota cronológica de

---

[38] Véase Emily Rosenberg, *Spreading the American Dream*, *op. cit.*, y Frank Costigliola, *Awkward Dominion*, *op. cit.*

[39] Por ejemplo, Akira Iriye, "Culture and Power: International Relations as Intercultural Relations", *Diplomatic History*, 3 (1979), pp. 115-128, y Ninkovich, *The Diplomacy of Ideas. U.S. Foreign Relations and Cultural Relations, 1938-1950*, Nueva York, Cambridge University Press 1981. Para un reciente repaso historiográfico al respecto, véase José Antonio Montero, "Diplomacia Pública, debate político e historiografía en la política exterior de los Estados Unidos", *Ayer*, 75 (2009), pp. 63-95.

[40] Joseph Nye, "Soft Power", *op. cit*.

[41] Kroes formó parte del consejo editorial de *Diplomatic History* en el trasiego entre 1999 y 2001, justo cuando el debate estaba recibiendo mayor atención en la disciplina. Véase también, Volker R. Berghahn, "The Debate on «Americanization» among economic and cultural historians", *Cold War History*, 10 (2010), pp. 107-130.

los años setenta[42]. La diplomacia pública, paraguas bajo la que se engloban los esfuerzos de la diplomacia cultural y los programas de intercambio entre otros vehículos de transmisión cultural, viene recibiendo una importante atención también en los últimos años, lo que ha permitido documentar el papel de Washington (público o encubierto), las grandes fundaciones filantrópicas del país y la propia sociedad americana como impulsores y reguladores de las transferencias culturales internacionales, y especialmente en la denominada "Guerra Fría Cultural"[43].

La semilla del interés por el frente doméstico de la Guerra Fría estaba presente en la tradición revisionista y corporatista, con los segundos especialmente interesados en las conexiones entre política exterior y cultura política del *National Security State*, clave en la generación del consenso interno anticomunista característico de las dos primeras décadas del conflicto bipolar[44]. Esa semilla iba a germinar durante los años noventa, en parte debido a la apropiación de los métodos de deconstrucción del "lenguaje" aplicados para entender el protagonismo del debate doméstico sobre la "identidad nacional" americana en la generación y extensión del

---

[42] Richard Kuisel, *Seducing the French, the Dilemma of Americanisation*, Berkeley, University of California Press, 1993, e *idem The French Way: How France Embraced and Rejected American Values and Power*, Princeton, Princeton University Press, 2012; Reinhold Wagnleitner, *Coca-Colonization and the Cold War. The Cultural Mission of the United States in Austria after the Second World* War, Chapell Hill, University of North Carolina Press, 1994; Jessica C. E. Gienow-Hecht, *Transmission Imposible. American Journalism and Cultural Diplomacy in Postwar Germany, 1945-1955*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1999; Victoria De Grazia, *Irresistible Empire. America's Advance Through Twentieth Century Europe*, Cambridge, Belknap Press, 2005 [*El imperio irresistible*, Barcelona, Belacqua, 2006]. Véase también el debate sobre cultura y Americanización en *Diplomatic History*, 24 (2000), pp. 495-528, especialmente las contribuciones de Kuisel y Richard Pells.

[43] Entre los numerosos estudios surgidos de este interés destacan, por su influencia, Walter L. Hixon, *Parting the Curtain, Propaganda, Culture and the Cold War, 1945-1961*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997; Francis Stonor Saunders, *Who Paid the Piper? The CIA and the Cultural Cold War*, Londres, Granta Books, 1999 [*La CIA y la guerra fría cultural*, Madrid, Debate, 2013]; Giles Scott-Smith, *The Politics of Apolitical Culture. The Congress for Cultural Freedom, the CIA and the Post-War American Hegemony*, Nueva York, Routledge, 2002; Michael L. Krenn, *Fall-Out Shelters for the Human Spirit*, *American Art and the Cold War*, Chapell Hill, University of North Carolina Press, 2005, y Nicholas J. Cull, *The Cold War and the United States Information Agency*, Cambridge, Harvard University Press, 2010. Para una reciente síntesis de la trayectoria historiográfica en la materia, véase Lorenzo Delgado, "La diplomacia pública de Estados Unidos. Una perspectiva histórica", *Revista Complutense de Historia de América*, 40 (2014), pp. 277-301.

[44] Para una actualización de las tesis corporatistas tras el final de la Guerra Fría, véase Michael J. Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.

citado consenso[45]. Al mismo tiempo, un creciente número de historiadores sociales y culturales vienen abordando la experiencia de grupos y segmentos concretos de la sociedad norteamericana en los años cuarenta y cincuenta a fin de determinar el grado de uniformidad cultural y social resultante del clima anticomunista y *macarthysta*. El modelo paradigmático lo constituyó el estudio de Elaine Tayler May sobre la "contención" de la mujer americana en la inmediata posguerra mundial, aplicado y actualizado en fecha más reciente a otros casos, como el de la represión sobre los homosexuales[46].

A su vez, la nueva hornada de historiadores diplomáticos abordaba diversos frentes en la interacción entre política exterior y esfera doméstica en el Estados Unidos de la Guerra Fría, poniendo por ejemplo el foco en la estrategia de incorporación del pueblo americano como objeto y agente de la estrategia propagandística de la administración Eisenhower, o analizando la forma en la que diplomacia pública construyó y divulgó una imagen artificiosa de la realidad social americana[47]. Este interés nos conduce también a uno de los ámbitos más fructíferos en la colaboración entre historiadores culturales y diplomáticos, el de la tensión y mutua influencia entre la evolución de la "cuestión racial" en Estados Unidos y la política exterior de Washington durante la Guerra Fría. Historiadores sociales como Mary Dudziak y Renee Romano, y colegas diplomáticos como Penny Von Eschen y Thomas Borstelmann, abrieron camino en un área que hoy incluye estudios que abordan desde la discriminación de los diplomáticos africanos en la capital norteamericana a los problemas

---

[45] El ejemplo clásico es Campbell, *Writing Security. United States Foreign Security and the Politics of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1992. Véase también John Fousek, *To Lead the Free World. American Nationalism and the Cultural Roots of the Cold War*, Chapell Hill, University of North Carolina Press, 2000.

[46] Elaine T. May, *Homeward Bound: American Families in the Cold War Era*, Nueva York, Basic, 1988; Geoffrey S. Smith, "National Security and Personal Isolation: Sex, Gender and Disease in Cold War United States", *International History Review*, 14 (1992), pp. 221-240, o David K. Johnson, *The Lavender Scare: The Cold War Persecution of Gays and Lesbians in the Federal Government*, Chicago, University of Chicago Press, 2004. Para una visión historiográfica general, véase Laura McEnaney, "Cold War mobilization and domestic politics: the United States", en Melvyn P. Leffler y Odd A. Westad, *Cambridge History of the Cold War* [*CHCW*]. *Vol. I. Origins*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 420-423.

[47] Véase Kenneth Osgood, *Total Cold War. Eisenhower's Secret Propaganda at Home and Abroad*, Lawrene, Kansas University Press, 2006 y la versión editorial de una tesis doctoral de 1996, Laura A. Belmonte, *Selling the American Way. U.S. Propaganda and the Cold War*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2008.

de imagen de Estados Unidos en el Tercer Mundo, pasando por el uso de la "música negra" en la diplomacia pública americana, las relaciones de Washington con la Sudáfrica del Apartheid y el movimiento pro-derechos humanos, y los vínculos transnacionales del movimiento de los derechos civiles[48].

La huella del postestructuralismo y sus enfoques derivados, como la historia de las emociones, es especialmente perceptible en los numerosos estudios que desde los años noventa vienen indagando en el papel de la personalidad y los prejuicios individuales o colectivos en la configuración de las relaciones exteriores de Estados Unidos. Clase, género, raza y religión han sido los cuatro grandes frentes de indagación cultivados desde entonces por historiadores diplomáticos, muchos de ellos formados en la tradición revisionista-corporatista. El primer impacto importante en la historiografía fue un provocador artículo de Frank Costigliola, en el que el profesor de la Universidad de Connecticut trataba de desenterrar los determinantes psicológicos más profundos de la personalidad del "padre de la Contención"[49]. En una línea parecida, Robert Dean documentó la similar extracción racial, clasista, educativa (*Ivy League*) y de género de la mayor parte de los dirigentes encargados de guiar la política exterior de Estados Unidos durante de la Guerra Fría, lo que se habría traducido en una empobrecedora y peligrosa reducción de opiniones y puntos de vista en Washington, especialmente respecto a la Unión Soviética y el Tercer Mundo (Vietnam). Más ambiciosos en el abrazo a las tesis posmodernas

---

[48] Véase Penny M. Von Eschen, *Race Against Empire: Black Americans and Anticolonialism, 1937-1957*, Ithaca, Cornell University Press, 1997, e *idem, Satchmo Blows Up the World. Jazz Ambassadors Play the Cold War*, Cambridge, Harvard University Press, 2007; Mary L. Dudziak, *Cold War Civil Rights: Race and the Image of American Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2000, o Thomas Borlstelmann, *The Global Cold War and the Color Line: American Race Relations in the Global Arena*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.

[49] Frank Costigliola, "«Unceasing Pressure for Penetration»: Gender, Pathology, and Emotion in George Kennan's Formation of the Cold War", *Journal of American History*, 83 (1997), pp. 1309-1339. También interesante, *idem*, *Roosevelt's Lost Alliances. How Personal Politics Helped Start the Cold War*, Princeton, Princeton University Press, 2012. La ausencia de atención a esos factores es una de las críticas más comunes en las numerosas reseñas a la magistral y premiada biografía *George F. Kennan: An American Life*, Nueva York, Penguin, 2012, obra de John L. Gaddis. Véanse por ejemplo las palabras del propio Costigliola en *The New York Review of Books* o las aportaciones de Robert Jervis y Walter Hixon en *H-Diplo Roundtable Review*, vol. XIII, n.º 24 (2012), pp. 25-40. Kennan y Henri Kissinger son, de largo, las dos figuras del aparato de política exterior de su país que, sin haber alcanzado la presidencia de su país, han recibido mayor atención por parte de los historiadores interesados en las relaciones internacionales de Estados Unidos en la Guerra Fría.

fueron Petra Goedde, en su estudio sobre el impacto de las relaciones entre los soldados americanos y las mujeres alemanas en la suavización de la política de ocupación estadounidense de la inmediata posguerra, y, sobre todo, Andrew Rotter, en su acercamiento a las tirantes relaciones entre Estados Unidos y la India de Nehru. Las conclusiones de Rotter ponían sobre la mesa la posibilidad de que los prejuicios culturales pueden ser tan influyentes o incluso más en ciertas ocasiones que los criterios geopolíticos o económicos (anatema para las dos grandes tradiciones interpretativas en la subdisciplina). Su ejemplo era el de la *inexplicable* (siguiendo criterios geopolíticos clásicos) predilección de las administraciones Johnson y Nixon por los "varoniles" dictadores militares del monoteísta Pakistán antes que por los "afeminados" gobernantes democráticos de la politeísta India[50]. De hecho, los prejuicios sexistas, religiosos y homófobos han dado lugar a todo un subgénero de estudios en los últimos años, si bien el escepticismo sobre la utilidad de las explicaciones culturales a la hora de permitir una prelación convincente de la causalidad en el comportamiento exterior de Estados Unidos sigue siendo prevalente en la especialidad[51].

Mayor consenso ha generado el renovado interés por las ideas y la ideología entre los historiadores diplomáticos norteamericanos, elevado en numerosos casos a factor explicativo determinante en la interacción de Estados Unidos con el Mundo en el siglo xx, con los trabajos de Frank Ninkovich, Emily Rosenberg y Michael Hunt en los años ochenta como referente ineludible[52]. Es necesario subrayar que se trataba de

---

[50] Robert D. Dean, *Imperial Brotherhood. Gender and the Making of Cold War Foreign Policy*, Amherst, University of Massachusetts Press, 2001; Petra Goedde, *GIs and Germans. Culture and Foreign Relations, 1945-1949*, New Haven, Yale University Press, 2003; Andrew J. Rotter, *Comrades at Odds: Culture and Indo-U.S. Relations, 1947-1964*, Nueva York, Cornell University Press, 2000, e *idem,* "Culture, the Cold War, and the Third World", en Robert J. McMahon (ed.), *The Cold War in the Third World*, Nueva York, Oxford University Press, 2013, pp. 156-177.

[51] Véase por ejemplo Eric Paul Roorda, "McCarthyte in Camelot: The «Loss of Cuba», Homophobia, and the Otto Otepka Scandal in the Kennedy State Department", *Diplomatic History*, 31 (2007), pp. 723-754. Para una buena selección de las críticas a los enfoques culturales desde tradiciones interpretativas opuestas, véase Robert Buzzanco, "Where's the Beef? Culture without Power in the Study of U. S. Foreign Relations", *Diplomatic History*, 24 (2000), pp. 623-632, y Thomas A. Schwartz, "Book Review. Explaining the Cultural Turn – Or Detour?", *Diplomatic History*, 31 (2007), pp. 143-147.

[52] Frank Ninkovich, "Ideology, the Open Door, and Foreign Policy", *Diplomatic History 6* (1982), pp. 185-208; Emily Rosenberg, *Spreading the American Dream*, *op. cit.*, y Michael Hunt, *Ideology and U. S. Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1987.

un redescubrimiento, puesto que la ideología estaba muy presente en las tradiciones realista-ortodoxa (debate sobre su carácter justificativo o perturbador y sobre su compatibilidad o no con el "interés nacional") y revisionista-corporatista (barniz de intereses materiales, "pegamento" del consenso doméstico de posguerra). Animado por la popularización de los enfoques culturales, este reencuentro despegó de manera definitiva con "El Fin de la Historia", el texto con el cual Francis Fukuyama pretendió sacar conclusiones acerca de las implicaciones del desconcertante final de la Guerra Fría, insertando la ideología en el centro del debate público y académico transatlántico[53]. A rebufo de aquel debate, historiadores como el propio Ninkovich o David Smith buscaron una síntesis explicativa para la política exterior americana en el siglo xx, encontrándola en el concepto del *wilsonianismo* (en referencia a la concepción del mundo latente en la política exterior americana desde que el presidente Wilson guiase a su país a la Gran Guerra). El wilsonianismo permitiría explicar el empeño de Washington en la promoción de la democracia liberal y las libertades individuales a amplias zonas del planeta en la segunda mitad del siglo xx. En su vertiente más negativa, estaría detrás, incluso, de la paranoica fe en la teoría del dominó, origen del desastre en Vietnam[54]. También tras la guerra de Irak de 2003, como argumentó por ejemplo el politólogo Andrew Bacevich en un línea que resonaba claramente con la visión de la ideología como elemento perturbador de la política exterior americana propia de realistas como Kennan y, sobre todo, Reinhold Niehbur[55].

---

[53] Francis Fukuyama, "The End of History?", *The National Interest* (summer 1989), pp. 3-28. La revista norteamericana en la que se publicó este influyente artículo había sido creada cuatro años antes por un grupo de intelectuales y académicos vinculados al pensamiento neoconservador en relaciones internacionales que se consideraban herederos de la tradición Realista, de ahí el título elegido. Para la influencia historiográfica de las tesis de Fukuyama, véase Nicholas Guyatt, "The End of History", en *The Oxford Handbook*, *op. cit.*, pp. 605-622.

[54] Véase Frank Ninkovich, *Modernity and Power. A History of the Domino Theory in the Twentieth Century*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, y David Smith, *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton, Princeton University Press, 1994. El trabajo de Smith fue especialmente polémico, con numerosos colegas de especialidad acusándole de minusvalorar, por ejemplo, el apoyo de Estados Unidos a dictaduras militares de todo tipo. Véase, por ejemplo, David F. Schmitz, *Thank God They're on our Side. The United States and Right-Wing Dictatorships, 1921-1965*, Chapell Hill, University of North Carolina Press, 1999, e *idem*, *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

[55] Véase Andrew J. Bacevich, *American Empire. The realities and Consequences of American Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 2004 y su prólogo a la reedición Reinhold Niebuhr, *The Irony of American History*, Chicago, 2008. Este ensayo volvió a saltar a primera plana del debate público en Estados Unidos durante la campaña que llevó a Barack H. Obama a la

El aplauso historicista de John Gaddis a la "guerra preventiva" en Irak de 2003 y la aparición de sus *We Now Know* y *A New History*, en los que se incidía en la responsabilidad soviética en el inicio de la Guerra Fría, evidenciaron la amplia acogida a las lecturas ideológicas o conceptuales en la especialidad al comenzar el presente siglo. Que el considerado principal guardián de las esencias ortodoxo-realistas señalase al ansia de libertad de los pueblos de Europa oriental y las contradicciones internas del comunismo soviético –en contraste con el sistema democrático liberal americano– como motivo desencadenante de la crisis final de la contienda bipolar, era, sin duda, la prueba última de que "las ideas" habían llegado para quedarse[56].

Aunque en frontal desacuerdo con el "triunfalismo" de Gaddis acerca del final del conflicto bipolar[57], otros ilustres historiadores procedentes del postrevisionismo recurrieron a la ideología como factor explicativo determinante[58]. En *For the Soul of Mankind*, Melvyn Leffler ofreció la que a día de hoy es la lectura más extendida y aceptada acerca de la naturaleza de la Guerra Fría: la de un conflicto de raíz eminentemente ideológica en la que el liberalismo norteamericano y el comunismo soviético, ambos de naturaleza expansionista, mesiánica y universalista, se enfrentaron por

---

presidencia de su país en 2008, ya que el entonces candidato, se sumó al Nuevo Realismo con el que muchos habían criticado la política exterior de George W. Bush, lo incluyó entre sus libros preferidos. Para la conexión entre Realismo e ideología en el contexto de la guerra de Irak, véase también Francis Fukuyama, *America at the Crossroads. Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*, New Haven, Yale University Press, 2006.

[56] John L. Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Nueva York, Oxford University Press, 1997, pp. 286-289, e *idem*, *The Cold War: A New History*, Nueva York, Penguin, 2005 [*Nueva historia de la Guerra Fría*, México, FCE, 2012]. Para el trabajo de Gaddis sobre Estados Unidos y el recurso a la guerra preventiva a lo largo de la historia, véase también *Surprise, Security and the American Experience*, Cambridge, Harvard University Press, 2005.

[57] Para una excelente síntesis de los principales argumentos críticos con la interpretación de Gaddis, véase Tony Judt, *Reappraissals*, *op. cit.*, pp. 368-383. La intensidad de las críticas con la que fue recibida la posición de Gaddis hay que entenderla en un doble contexto. Por un lado, el elevado clima de tensión pública que se vivió en Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XXI, en el que aquellos colegas de profesión que se significaron en la oposición a la guerra de Irak sufrieron una enorme presión pública, caso de británico Judt, profesor de la Universidad de Nueva York. Por otro, la "ruptura" de relaciones de Gaddis con los representantes de la tradición revisionista desde que, a comienzos de los noventa, cargase contra el legado de William A. Williams en su discurso de investidura como presidente de la SHAFR. Véase John L. Gaddis, "The Tragedy of Cold War History", *Diplomatic History*, 17 (1993), pp. 1-16. El profesor de Yale no ha vuelto a publicar en la revista señera de los historiadores diplomáticos norteamericanos desde entonces; sí ha participado, por contra, en la *CHCW* editada por Leffler y Westad.

[58] Sirva de ejemplo Nigel Gould Davies, "Rethinking the Role of Ideology in International Politics during the Cold War", *Journal of Cold War Studies*, 1 (1999), pp. 90-109.

conquistar el "alma de la humanidad", o más concretamente, por determinar el modelo de sociedad y desarrollo triunfante en el siglo xx. Según el profesor de la Universidad de Virginia, solo la inigualable energía de aquella competición, y no las ansias imperialistas o los cálculos estratégicos, podrían explicar de manera satisfactoria tanto el origen (que como ya habían sugerido revisionistas como Mayer habría que datar en torno a 1917, lo que permite hablar de una "larga Guerra Fría") y el final de la rivalidad, como su vitalidad y "contagio" desde Europa al Tercer Mundo (con la consiguiente demolición de la neutralidad en las relaciones internacionales del periodo)[59].

Leffler bebía a su vez de *The Global Cold War* de Odd Arne Westad, la otra obra fundamental en la historiografía sobre Estados Unidos en el Mundo y la Guerra Fría publicada tras el cambio de siglo. En sus páginas, el último "fichaje" de la Universidad de Harvard insistía en los fundamentos ideológicos tras la "globalización" de la Guerra Fría por parte de las dos superpotencias, que en el caso americano estaría estrechamente vinculada a la promoción de una ciega ideología "desarrollista" (de nuevo resonaban los ecos de la interpretación de la ideología como elemento perturbador) como receta infalible contra el comunismo, y cuyo máximo exponente fue la teoría de la Modernización, que informó desde la ayuda económica en América Latina a la estrategia de contrainsurgencia en el sudeste asiático[60]. El interés por este particular, de hecho, ha alumbrado todo un subgénero de trabajos desde finales de los años noventa, que viene dirigiendo la atención sobre cuestiones como la Alianza para el Progreso, las *Peace Corps*, la USAID o la coordinación entre Washington y los distintos organismos económicos del sistema Bretton Woods en el diseño de políticas de desarrollo hacia el Tercer Mundo. En forma creciente, estos trabajos han prestado atención a la responsabilidad de

---

[59] Véase Melvyn P. Leffler, *For the Soul of Mankind. The United States, the Soviet Union and the Cold War*, Nueva York, Hill and Wang, 2007 [*La guerra después de la guerra. Estados Unidos, la Unión Soviética y la Guerra Fría*, Barcelona, Crítica, 2008], pp. 4-7. Una magnífica síntesis en David C. Engerman, "Ideology and the origins of the Cold War, 1917-1962", en *CHCW*, vol. I, *op. cit.*, pp. 20-24. Sobre el creciente consenso historiográfico al respecto, véase Federico Romero, "Cold War historiography at the crossroads", *Cold War History*, 14 (2014), p. 689. Para la argumentación de Arno Mayer, véase su *Wilson versus Lenin. Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918*, Nueva York, World Publishing Co., 1959.

[60] Odd Arne Westad, *The Global Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, caps. 1 y 4.

los países receptores, así como al papel de agentes no gubernamentales y organizaciones internacionales, lo que al mismo tiempo ha multiplicado los enfoques transnacionales[61].

La "mundialización" de la Guerra Fría (con el desarrollo de estudios y perspectivas *North/South* en paralelo a los enfoques tradicionales *West/East*) y la contextualización del conflicto bipolar en el marco de la Historia Global son los dos últimos grandes frentes de atención en incorporarse plenamente a la agenda de investigación sobre Estados Unidos en el mundo durante la Guerra Fría. La popularización del primer enfoque ha sido consecuencia directa de la definitiva consolidación de los enfoques propios de la Historia Internacional en los estudios sobre las relaciones exteriores de Estados Unidos, espoleada por las mayores facilidades para desplazarse y trabajar en archivos extranjeros, la aparición de nuevas publicaciones periódicas diseñadas con esa orientación (el *Journal of Cold War Studies* en 1999 y, sobre todo, *Cold War History* desde el año 2000) y por la masiva desclasificación de documentación oficial norteamericana concerniente a las administraciones Kennedy, Johnson, Nixon, Ford, Carter y, en mucha menor medida, Reagan[62]. El citado trabajo de Westad expuso sus señas de identidad metodológicas más destacadas: la diversidad plurinacional y lingüística de sus fuentes primarias (y, en menor medida, de las secundarias). Otros muchos trabajos han profundizado en esa dirección, añadiendo además el interés por actores no gubernamentales como Movimientos de Liberación Nacional y fenómenos transnacionales

---

[61] El primer gran trabajo en este subgénero fue Michael E. Latham, *Modernization as Ideology. American Social Science and Nation Building in the Kennedy Era*, Durham, Duke University Press, 2000. Para una introducción a la ya extensa literatura *desarrollista* y sus temas por parte de dos de sus más destacados expertos, véase *idem*, "The Cold War in the Third World, 1963-1975", *CHCW*, vol. II., *op. cit.*, pp. 258-280; y Daniel Immerwhar, "Modernization and Development in U.S. Foreign Relations", *Passport*, 43 (2012), pp. 22-25.

[62] En necesario reseñar la labor multiplicadora desarrollada en ambas direcciones y hasta nuestros días por dos organizaciones no gubernamentales con base en Washington D.C: el *National Security Archive*, basado en la George Washington University y dedicado a promover la transparencia del aparato exterior norteamericano mediante la desclasificación de documentos en aplicación de la *Free of Information Act* ([en línea] <https://www2.gwu.edu/~nsarchiv/>); y el *Cold War International History Project* (CWIHP) del Wilson Center, fundado en 1991 para promover la investigación y el diálogo a ambos lados del antiguo Telón de Acero y editor de *Cold War History* ([en línea] <http://www.wilsoncenter.org/program/cold-war-international-history-project>). Es preciso señalar también la labor en los años noventa del *Project on Internationalizing the Study of American History*, que con base en la University of New York y la colaboración de la OAH buscó publicitar la agenda internacionalizadora en la subdisciplina. Para informe resultante, conocido como *La Pietra Report*, véase T. Bender (ed.), *Rethinking American History in a Global Age*, Berkeley, California University Press, 2002.

como el "68 global", que según Jeremy Suri habría sido determinante en la contemporánea apuesta por la distensión en Washington y Moscú ante la multiplicación de los focos de descontento interno en los años setenta[63]. Empero, numerosos especialistas siguen poniendo en duda la sinceridad de la "internacionalización" de sus colegas americanos, apuntando especialmente a la vigencia del "incansable reduccionismo americanocentrista de la mayor parte de la historiografía estadounidense de la Guerra Fría"[64].

El estudio de los grandes fenómenos trasnacionales de la Guerra Fría en el marco de la historia global es uno de los enfoques más pujantes en la actualidad, y aunque cuenta con numerosos exponentes es preciso destacar sin duda la labor de Akira Iriye y el amplificador institucional y editorial facilitado por la Universidad de Harvard. El denominador común de estos enfoques es la superación del marco cronológico y analítico de la Guerra Fría, y la consiguiente subordinación de esta a procesos de toda naturaleza con los que se solapó y que la antecedieron y/o sobrevivieron, determinando el propio desarrollo y resolución del conflicto bipolar[65]. En el trasfondo de estos enfoques se encontraba la influencia de la Escuela Neoliberal en IR y su énfasis en la "interdependencia", el descubrimiento en Estados Unidos de los enfoques *longue durée* y la reacción contra las lecturas "triunfalistas" del final de la Guerra Fría, indiferentes, desde esta perspectiva, a sus causas globales: pérdida del tren de la tercera revolución industrial y la globalización económica por parte de Moscú (evidenciado no solo por el atraso económico y tecnológico, sino también por la crisis ecológica y demográfica soviética y, sobre todo, por las diferencias de poder adquisitivo y acceso al consumo entre los dos bloques); incapacidad soviética para anticipar la grave herida autoinfligida a su posición en Europa del Este tras su abrazo retórico a los "derechos humanos" en el Acta Final de Helsinki; y precio inasumible para Moscú de su política en el

---

[63] Matthew L. Connelly, *A Diplomatic Revolution: Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post Cold War Era*, Nueva York, Oxford University Press, 2002, y Jeremy Suri, *Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Detente*, Cambridge, Harvard University Press, 2005.

[64] Federico Romero, "Cold War", *op. cit.*, pp. 691-692. En una línea similar, véase Mario Del Pero, "On the Limits of Thomas Zeiler's Historiographical Triumphalism", *Journal of American History*, 95 (2009), pp. 1079-1082.

[65] Véase, Akira Iriye, "Historizing the Cold War", en *The Oxford Handbook*, *op. cit.*, pp. 15-32, y Thomas Borstelmann, "A Worldly Tale: Global Influences on the Historiography of U.S. Foreign Relatins", en *America in the World. Second Edition*, *op. cit.*, pp. 338-360.

Tercer Mundo (con la guerra en Afganistán como máximo exponente)[66]. Cuatro campos han recibido especial atención por parte de los historiadores interesados por estos enfoques: la globalización económica (especialmente a partir de los años setenta, y enfocada principalmente al neoliberalismo económico, el consumismo y la plena incorporación de China y Asia oriental a la economía mundial), la descolonización (con la política exterior china, los conflictos árabe-israelí e India-Pakistán y el África subsahariana como principales referentes) y las migraciones norte-sur; el medio ambiente (tanto desde la perspectiva de la carrera nuclear y espacial como de los problemas transnacionales causados por el imparable avance de la polución y la deforestación) y los derechos humanos (con especial énfasis en su retórica y codificación internacional, pero también con creciente atención a las campañas de salud pública, la lucha contra las enfermedades infecciosas y el terrorismo). La atención a la labor durante la Guerra Fría del sistema de las Naciones Unidas y su pléyade de agencias especializadas, así como a las organizaciones internacionales en general, es otra de las señas de identidad de esta corriente[67].

Ecos lejanos, aunque ya no tanto

La historia de las relaciones entre España y Estados Unidos durante la Guerra Fría ha estado fuera del radar de los historiadores diplomáticos norteamericanos desde prácticamente sus comienzos. Desde los años ochenta, la mayor parte de las aportaciones más notables se han debido a

---

[66] Véanse por ejemplo los capítulos de Archie Brown, Rosemary Foot, David Reynolds y Emily Rosenberg en *CHCW*, vol. III. Akira Iriye es uno de los pocos historiadores diplomáticos que ha publicado en la revista señera de la Escuela Neoliberal en IR, *International Organization*.

[67] Para una amplia muestra, véase VV.AA, *The Shock of the Global. The International History of the 1970s*, Cambridge, Harvard University Press, 2010; *The Oxford Handbook*, *op. cit.*, partes III y IV, y los capítulos de Emily Rosenberg, Rosemary Foot, Matthew Connelly, Matthew Evangelista, John R. McNeill, David Reynolds, Giovanni Arrighi y Jan Werner Müller en *CHCW*, vol. III. Entre las monografías sobresalen por su impacto historiográfico John R. McNeill, *Something New Under the Sun: An Environmental History of the Twentieth Century World*, Nueva York, Norton, 2001; Akira Iriye, *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley, California University Press, 2002; Matthew Connelly, *Fatal Misconception: The Struggle to Control World Population*, Cambridge, Harvard University Press, 2008; Samuel Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, y Sarah Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

las contribuciones de historiadores españoles. Estos, a su vez, trabajaron hasta fecha reciente a espaldas de los debates de sus colegas norteamericanos. Las razones fueron múltiples. Las más terrenales no escapan a nadie: la barrera lingüística y económica (especialmente en el caso español) no puede ser desdeñada, por ejemplo. Las ideológico-culturales-nacionales tampoco: en el caso español, la necesidad de comenzar desde prácticamente cero la historia reciente de las relaciones exteriores de un país que salía de cuarenta años de dictadura; y menos excusable, y común a ambas historiografías aunque en diferente grado, el provincialismo y excepcionalismo del que ya hemos hablado para el caso norteamericano, y traducible a una fuerte insularidad en el caso español, especialmente respecto a la historiografía escrita en Estados Unidos. Pero esto no implica, sin embargo, que no pueda detectarse en el relato historiográfico producido a este lado del Atlántico un cierto paralelismo en algunas de las preguntas fundamentales planteadas en la otra orilla, en especial en lo relativo a las motivaciones fundamentales tras la política exterior de Washington respecto a España durante los orígenes de la Guerra Fría. Podemos hablar por lo tanto de que, al menos en el marco de la historia diplomática más clásica, se ha producido un solapamiento *por defecto* en los planteamientos de los historiadores de ambos lados del Atlántico. Resta conseguir un diálogo real y permanente entre ambas historiografías.

La razón de que los representantes de los enfoques clásicos sobre las relaciones internacionales de Estados Unidos en la Guerra Fría no prestasen apenas atención al caso de la política hacia la España de Franco fue doble. En primer lugar, que esta encajaba "demasiado bien" en el guion predeterminado de ortodoxos y revisionistas (véanse los dos párrafos siguientes). Y en segundo, que España quedaba fuera de los escenarios geográficos privilegiados por ambas tradiciones: los países de la OTAN, la Europa comunista y el Tercer Mundo. Es decir, una especialización en las políticas hacia España en la Guerra Fría no era la mejor manera de conseguir la atención de la subdisciplina y, por lo tanto, de iniciar o desarrollar una carrera profesional en la especialidad. Aunque los debates clásicos de la especialidad en Estados Unidos iban a dejar su huella en la historiografía de las relaciones bilaterales, ello iba a ser producto más de la inercia que de una agenda de investigación propiamente dicha.

La tradición ortodoxo-realista ha sido, sin lugar a dudas, la predominante entre los autores norteamericanos que se interesaron por la historia de la política de Washington hacia España durante la Guerra Fría. Desde ese enfoque, el acercamiento de posguerra al régimen franquista, escenificado con el intercambio de embajadores acordado en otoño de 1950 y coronado por los Pactos de 1953, respondía a una "Gran Estrategia" en la que el fin justificaba los medios (como demostraría, por ejemplo, la renuncia del presidente Truman a sus escrúpulos ideológico-religiosos). En otras palabras, la amenaza soviética habría justificado sumar a la península ibérica y los recursos humanos y materiales de España al servicio de la contención geopolítica de Moscú, al igual que habría justificado la política de no enfrentamiento seguida durante la Segunda Guerra Mundial[68]. Si bien con variantes (principalmente en torno al grado de entusiasmo que despertaba el régimen franquista, la habilidad que se concedía a los negociadores españoles y la naturaleza de los efectos secundarios del acercamiento para el futuro de España y las relaciones bilaterales), esta lógica argumental estaba al fin y al cabo detrás del relato oficial promovido por el gobierno norteamericano durante décadas[69].

---

[68] Véase por ejemplo los trabajos del embajador Carlton C. H. Hayes, *Wartime Mission in Spain*, Nueva York, MacMillan, 1945 [*Misión de Guerra en España*, Madrid, EPESA, 1945], e *idem*, *The United States and Spain: An Interpretation*, Nueva York, Sheed and Ward, 1951 [*Los Estados Unidos y España: una interpretación*, Madrid, EPESA, 1952], así como el de Herbert H. Feis, *The Spanish Story: Franco and the Nations at War*, Nueva York, A. A. Knopf, 1948. Para las diferencias en tono respecto a la opinión que merecía el régimen español nótese la inmediata traducción en España de los dos primeros ejemplares. Feis, con responsabilidades en el programa de compras preventivas en la Península, no fue el único representante de postín de la tradición realista/ortodoxa con experiencia en las relaciones con España entre 1941 y 1945. Arthur Schlesinger Jr., a la postre consejero de la administración Kennedy, trabajó en la agencia gubernamental más abiertamente antifranquista del gobierno norteamericano durante aquel conflicto, la *Office of War Information* (véase mi "The Trouble with propaganda", *op. cit.*). Y, finalmente, ni más ni menos que George Kennan, individuo clave en el Departamento de Estado en el momento que este aconsejó cesar la presión sobre España en 1947, y que había servido dos años en Lisboa en plena guerra mundial, realizando varios viajes a España en el marco del programa de compras preventivas. Kennan ha sido acusado por numerosos autores procedentes de la tradición *revisionista* de profesar una "visión reaccionaria" del mundo excesivamente tolerante con las dictaduras, algo que está por explorar para el caso español. Véase por ejemplo, Walter L. Hixson, *Cold War Iconoclast*, Nueva York, Columbia University Press, 1989, p. 7, o el ya citado *H-Diplo Roundtable Review*, vol. XIII, n.º 24 (2012), pp. 25-40.

[69] Véase por ejemplo el primer estudio académico de las relaciones bilaterales en la Guerra Fría publicado en Estados Unidos, obra de Arthur P. Whitaker, *Spain and the Defense of the West. Ally and Liability*, Nueva York, Harper, 1961. Crítico con los efectos del acercamiento, aquel trabajo tuvo una cierta repercusión en el debate que estaba teniendo lugar en el seno de la administración Kennedy acerca de la necesidad de reorientar la política hacia España pensando en el futuro post-Franco. Directamente resultante de los estímulos oficiales es el conocido informe, publicado en forma de libro, R. Richard Rubottom, y J. Carter Murphy, *Spain and*

Aunque las lecturas revisionistas eran fácilmente extrapolables a la interpretación de la política americana hacia nuestro país durante la Guerra Fría (los Pactos de 1953 y la resultante subordinación política, militar, económica y cultural española como ejemplo "de manual" del imperialismo americano), es de reseñar que estos tuvieron incluso menor traslación historiográfica. La razón fue que aquellos historiadores revisionistas que se interesaron por las relaciones con España lo hicieron por dos momentos históricos anteriores: colateralmente por la guerra de 1898 (origen del imperialismo extracontinental americano); y, ya sí directamente, por los años de entreguerras (periodo privilegiado para explorar la prevalencia del anticomunismo norteamericano desde 1917). De hecho, la guerra civil española fue uno de los temas "rescatados" por la *New Left* en los departamentos de historia de las universidades americanas en los años sesenta y setenta. Sin embargo, el trabajo más representativo de esa corriente interpretativa fue la tesis doctoral de Douglas Little, que volcaba la atención en los grupos de presión económica domésticos a la hora de determinar la agresiva política hacia la Segunda República, antecedente de la "malévola neutralidad" de Washington durante la guerra civil española y exponente en última instancia de la "Larga Guerra Fría" de las elites del país norteamericano contra el comunismo[70].

La escasez de traducciones (especialmente de los enfoques postrevisionistas[71]) y la nula atención que concedieron los programas de intercambio académico entre ambos países a la historia diplomática

---

the United States since World War II, Nueva York, Praeger, 1984, que buscaba resaltar el rostro más amable del vínculo bilateral entablado durante el franquismo en un momento crítico para el futuro de las bases americanas en España.

[70] Véase Douglas Little, *Malevolent Neutrality: the United States, Great Britain, and the Origins of the Spanish Civil War*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

[71] El primer trabajo de John L. Gaddis en traducirse al castellano vio la luz en América Latina en 1989, véase nota 26. La obra de los grandes autores realistas y ortodoxos no corrió mucha mejor suerte, especialmente en España, donde apenas destaca la publicación de George Kennan, *Rusia, el átomo y Occidente*, Madrid, Europa, 1959, e *idem*, *Memorias de un diplomático*, Barcelona, Caralt, 1972. En contraste, la obra señera del revisionismo vio la luz casi de manera inmediata en México, a la que siguieron muchas otras, como por ejemplo las citadas en las notas 15 y 22. En España fue Grijalbo (que ya había editado en México a Williams A. Williams) la primera editorial en traducir a los autores más destacados del revisionismo, especialmente al más "radical" de todos ellos, Gabriel Kolko, sin duda el historiador norteamericano de la Guerra Fría más traducido al castellano a ambos lados del Atlántico hasta fecha reciente. Sirvan como ejemplo, Gabriel Kolko, *Políticas de guerra. El mundo y la política exterior de los Estados Unidos, 1943-1945*, Barcelona, Grijalbo, 1974, e *idem*, *El siglo de las guerras*, Barcelona, Paidós, 2005. Pero sin duda, si alguien ha sido publicado hasta la saciedad en castellano ha sido un viejo colaborador de Kolko, Noam Chomsky, convertido en

permite explicar la invisibilidad del debate historiográfico que hemos descrito en el primer epígrafe en la España que se reencontró con la democracia. Ello ayuda asimismo a explicar que los primeros trabajos sobre las relaciones durante el franquismo publicados entonces ignorasen la extensísima bibliografía norteamericana sobre la Guerra Fría, así como sus debates. Empero, si bien los autores estadounidenses estaban mayormente ausentes en los trabajos pioneros de los setenta y los ochenta, puede hablarse de un cierto solapamiento interpretativo con las interpretaciones de las tradiciones ortodoxa y revisionista. En la estela de la primera destacan los acercamientos del norteamericano de raíces españolas James W. Cortada, así como sobre todo las obras de Antonio Marquina Barrios y Florentino Portero, la primera de las cuales fue editada por Ediciones Ejército. Aunque los tres historiadores interpretaron las relaciones desde una óptica clásica de *realpolitik*, la inexistencia de un diálogo con sus homólogos norteamericanos limitó sin duda el interés de sus trabajos[72]. Exactamente lo mismo podría decirse con los primeros trabajos escritos en España desde una óptica crítica con el imperialismo americano, y con las "bases" en el punto de mira[73]. La única excepción a la regla la constituyó el que fue también el trabajo histórico más importante sobre el particular hasta aquel momento, obra de Ángel Viñas, pionero también en este terreno[74]. Aunque el trabajo de Viñas tuvo una considerable repercusión, sin duda el hecho de que no fuese un historiador académico por aquel entonces ayuda a explicar por qué no cundió el ejemplo.

El número de trabajos sobre las relaciones bilaterales durante la Guerra Fría ha aumentado de manera considerablemente desde los años noventa,

---

el transmisor por excelencia de los enfoques revisionistas más estrictos hacia el gran público allende las fronteras de su país.

[72] James W. Cortada, *Relaciones España USA*, Barcelona, DOPESA, 1973 [*Two Nations Over Time. Spain and the United States, 1776-1977*, Westport, Greenwood, 1978]; Antonio Marquina Barrio, *España en la política de Seguridad Occidental*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, y Florentino Portero, *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*, Madrid, Aguilar, 1989.

[73] Manuel Vázquez Montalbán, *La penetración norteamericana en España*, Madrid, Cuadernos para El diálogo, 1973, y Eduardo Chamorro e Ignacio Fontes, *Las bases norteamericanas en España*, Barcelona, Euros, 1976.

[74] Véase Ángel Viñas, *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981. En sus páginas se hacía referencia a los trabajos de Thomas Bailey, Alexander DeConde, Louis Halle, Walter LaFeber y Joseph Siracusa entre otros. También fundamental la contribución del mismo autor en VV.AA., *Política comercial exterior de España, 1931-1975*, Madrid, Banco Exterior, 1978.

tanto en volumen como en profundidad de la investigación y diversidad de los enfoques aplicados. A ello ha contribuido principalmente el interés que las relaciones con Estados Unidos viene generando entre la comunidad de historiadores de las relaciones internacionales en España desde comienzos de siglo, y en especial a partir de la polémica bilateral en torno a la guerra de Irak. Por primera vez, ese interés ha venido acompañado de un verdadero acercamiento a la historiografía internacionalista norteamericana y transatlántica entre un puñado de historiadores, facilitado además por la mayor disponibilidad de fondos para realizar estancias de investigación prolongadas en el país norteamericano, así como por el mayor conocimiento del inglés de las nuevas generaciones y las traducciones del trabajo de autores como Gaddis, Leffler y MacMahon[75]. Todo ello ha permitido ampliar también la gama de perspectivas, enfoques y temas abordados. Desgraciadamente, semejante acercamiento no ha tenido correspondencia al otro lado del Atlántico. La mejor prueba es que solo dos historiadores españoles (Marquina Barrio y Víctor Morales Lezcano) aparecen citados en los tres volúmenes de la monumental *CHCW*, algo que desde luego invita a la reflexión[76]. Dicho esto, es previsible que un incremento de las publicaciones de historiadores españoles en las revistas y editoriales de referencia para la historiografía norteamericana haga más improbable la negligencia de sus colegas.

Como hemos avanzado, y aunque buena parte de los estudios publicados en España sobre las relaciones bilaterales en la Guerra Fría desde finales de los noventa seguían anclados en la metodología y las preguntas de la historia diplomática clásica, también se han realizado aportaciones recientes que denotan el interés por temáticas distintas (por ejemplo el papel de organismos internacionales) y, sobre todo, una creciente internacionalización analítica y metodológica equivalente en sus razones, si no en su dimensión, a la que hemos descrito para la historiografía

---

[75] Véanse por ejemplo las notas 55 y 58 y Robert MacMahon, *La Guerra Fría. Una breve introducción*, Madrid, Alianza, 2009 [*The Cold War: A very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2003].

[76] Empezando por el autor del capítulo donde aparecen citados, el prestigioso historiador italiano Ennio Di Nolfo, que eligió citar dos trabajos publicados en 1986 y 1991 para un tema, la dimensión internacional de la transición española, sobre el que si bien no existe una amplia gama de trabajos, sí que los hay mucho más recientes y actualizados. Véase *CHCW*, vol. II, *op. cit.*, p. 547.

norteamericana y transatlántica[77]. De hecho, puede afirmarse que los historiadores españoles interesados en Estados Unidos han estado al frente de este proceso en su país, siendo uno sus resultados la aparición de un pequeño grupo de autores familiarizados, ya sí, con la historiografía norteamericana, así como con la propia SHAFR[78].

Los dos principales focos de análisis de las relaciones bilaterales durante la Guerra Fría que han ido integrando la mencionada "internacionalización" metodológica y una mayor familiarización con la historiografía norteamericana han girado en torno a las dimensiones cultural y económica del vínculo hispano-norteamericano, tratando de indagar en el fenómeno de la "americanización" de España. En el plano cultural, la iniciativa correspondió al grupo impulsado por Antonio Niño y Lorenzo Delgado, caracterizado por su apuesta por la colaboración interdisciplinar (especialmente con sus colegas de historia económica a quienes se hará mención seguidamente, pero también por la incorporación de especialistas en historia social como Óscar Martín o musicólogos como Iván Iglesias), y cuyos trabajos han abordado el despliegue de la diplomacia pública norteamericana, el desarrollo de programas de intercambio educativo, técnico y científico, la industria cinematográfica estadounidense, la difusión de la "música negra" o la enseñanza del inglés. En el ámbito económico, Nuria Puig y Adoración Álvaro fueron precursoras de una

---

[77] Los entresijos diplomáticos de las negociaciones, la impronta de las sucesivas presidencias republicanas y demócratas, el peso de la opinión pública o el papel de los organismos internacionales han sido algunos de los temas abordados en los trabajos de historiadores como Lorenzo Delgado, Rosa Pardo, Charles Powell y Encarnación Lemus, por citar solo a algunos de los nombres más destacados. Para una relación de las principales obras publicadas sobre las relaciones bilaterales desde los años noventa, véase Lorenzo Delgado, "El estudio de las relaciones internacionales de España durante el franquismo: *allegro ma non troppo*", en Raanan Rein y Joan Maria Thomàs (eds.), *Guerra Civil y Franquismo: Una perspectiva internacional*, Zaragoza, PUZ, 2015 (en prensa), y Lorenzo Delgado y Pablo León Aguinaga, "De la primacía estratégica a la difusión del modelo americano: Estados Unidos y la España del franquismo", en VV.AA., *Nuevos horizontes del pasado: culturas políticas, identidades y formas de representación*, Santander, Publican, 2011, pp. 171-185.

[78] Desde la edición de 2009, casi todas las ediciones anuales de la Reunión Anual de la SHAFR han contado con participación española. En 2011, quien escribe estas líneas coordinó un panel sobre *Diplomacia Pública y Guerra Fría*; en 2013 fue José Antonio Montero quien hizo lo propio. Incluso algunos doctorandos españoles han conseguido bolsas de viaje de la SHAFR en los últimos años, posibilidad que hasta no hace tanto ni siquiera era conocida en nuestro país. Sin embargo, la publicación en revistas norteamericanas de referencia todavía sigue siendo una asignatura pendiente. Óscar Calvo (2006) y María D. Elizalde (2015) son, hasta la fecha, los dos únicos españoles en haber publicado un artículo de investigación en *Diplomatic History*, aunque sin duda esta publicación ya no es una total desconocida en España.

orientación que ha ido sumando a otros especialistas, ampliando el campo de estudio a la ayuda norteamericana y sus efectos sobre la reforma de la formación empresarial o en diversos sectores productivos, la afluencia de inversiones, el papel de las firmas de consultoría y las agencias de publicidad norteamericanas, etc.[79] Partiendo de esos enfoques, y en diálogo con una de las corrientes más pujantes y renovadoras de la historiografía norteamericana, una parte de dichas investigaciones se han concentrado recientemente en el impacto de la ideología desarrollista en la política americana hacia España, la formación de militares españoles en el seno de los programas bilaterales, las relaciones entre los sindicatos americanos y españoles durante el tardofranquismo o el impacto del "68 global" en las relaciones bilaterales[80].

Si bien el interés por la cultura se encuentra en el origen del acercamiento de la historiografía internacionalista española de la Guerra Fría a los debates de su equivalente en Estados Unidos, se aprecia todavía una amplia diversidad de enfoques sobre los que cabe profundizar en el caso español. Por ejemplo, los trabajos de Daniel Fernández y Antonio Niño sobre el papel de los prejuicios culturales y de los estereotipos en las relaciones bilaterales, que han venido a renovar un apartado casi olvidado desde el pionero aunque rudimentario ensayo de Manuel Azcárate a finales de los ochenta, se beneficiarían sin duda de un mayor diálogo con los planteamientos de sus colegas norteamericanos, tanto aplicados a individuos concretos (como George Kennan, Henri Kissinger, Fernando M. Castiella o los respectivos jefes de Estado y Gobierno), como a sujetos colectivos (las tropas norteamericanas en España, los militares españoles, grupos católicos de ambos países, etc.). Asimismo, desde la historia

---

[79] Para una relación de las principales trabajos, véase Lorenzo Delgado, "El estudio de las relaciones", *op. cit.*, y Lorenzo Delgado y Pablo León Aguinaga, "De la primacía estratégica", *op. cit*.

[80] Véase, Lorenzo Delgado "Modernizadores y tecnócratas. Estados Unidos ante la política educativa y científica de la España del desarrollo" y Óscar J. Martín, "Una utopía secular. La teoría de la modernización y política exterior estadounidense en la Guerra Fría", en *Historia y Política*, 34 (2015), en prensa; Óscar J. Martín, "A Complicated Mission: The United States and Spanish Students during the Johnson Administration", *Cold War History*, 12 (2012), pp 1-19, y Francisco J. Rodríguez, "La AFL-CIO y el sindicalismo español, 1953-1971", *Hispania*, 247 (2015), en prensa. En el frente militar estamos a la espera de los primeros resultados de un proyecto financiado por el Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza (CUD 2014-09): "El factor internacional y la transformación de las Fuerzas Armadas (1953-1982): diplomacia de defensa y transferencia de tecnología".

sociocultural también se presentan un buen número de terrenos por explorar, tales como el entorno que rodeó al incremento de la presencia de funcionarios, militares, empresarios o universitarios norteamericanos en la sociedad española (transferencias culturales, matrimonios mixtos, adopciones, crimen, etc.), o en el área de la influencia americana en la modificación de hábitos de consumo y de pautas de conducta.

Del mismo modo, la influencia de los factores ideológicos o de la exportación de modelos de referencia no ha recibido la atención que se merece y que sí ha conseguido al otro lado del Atlántico en los intentos de descifrar el comportamiento exterior de Estados Unidos. Dada la carga simbólica que revestía el franquismo desde la óptica ideológica durante la Guerra Fría –tanto por sus antecedentes como por su pervivencia o su eventual colapso–, cabe preguntarse si no sería necesario replantearse las lecturas de las relaciones bilaterales desde la óptica avanzada por los Westad o los Leffler para el conjunto de ese periodo. La aproximación de Lorenzo Delgado y Óscar Martín a las conexiones entre el desarrollismo norteamericano y español en los años sesenta va de hecho en esa dirección. Pero hay otras muchas cuestiones que permitirían tender puentes con las líneas de estudio de los historiadores norteamericanos. Tal sería el caso de la herencia de la "leyenda negra" en la mentalidad de los gobernantes norteamericanos. Sorprendentemente, o no tanto, las escasas menciones sobre España al analizar los orígenes de la Guerra Fría en *CHCW* nada dicen del franquismo ni de la importancia estratégica de la península ibérica. Así, las alusiones a la historia de España en la colección de referencia sobre el conflicto bipolar en la historiografía transatlántica buscan ilustrar la importancia de los determinantes ideológico-culturales en los dirigentes norteamericanos, en aspectos tales como: la larga tradición de desprecio hacia la capacidad de autogobierno de los pueblos de *Spanish Material*, la extendida creencia de que en 1898 Estados Unidos había ido a ir a la guerra en Cuba movido su deseo de librar a aquel país de la "tiranía española", o la fuerza que los prejuicios vinculados a la leyenda de la Inquisición española tenía en el pensamiento del mismísimo presidente Eisenhower[81].

[81] Véase David Engerman, "Ideology", *op. cit.*, pp. 21 y 22; y Robert Jervis, *CHCW*, vol. I., *op. cit.*, p. 43. La otra mención a la historia de España aparece en el capítulo en el que John

Pero sin duda, la ausencia más llamativa entre los enfoques interpretativos es la derivada del interés por la historia global, que constituye una importante fuente de renovación historiográfica desde la perspectiva norteamericana y que ha pasado prácticamente desapercibida para los especialistas españoles en la historia de las relaciones bilaterales durante la Guerra Fría. En tal sentido, apenas se ha indagado en las conexiones entre las relaciones con Estados Unidos y la trayectoria de los sucesivas etapas de la descolonización española (norte de Marruecos en los cincuenta; Guinea Ecuatorial en los sesenta; y Sáhara Occidental en los setenta), ni en su vinculación con el desarrollo de la Guerra Fría en el Tercer Mundo y, sobre todo, tampoco se han sondeado las múltiples vertientes que abre la historia transnacional de ese proceso descolonizador. Igualmente significativa es la carencia de trabajos desde el marco de estudio de los Derechos Humanos, y es que como Federico Romero ha sugerido recientemente, está por analizar la importancia que tuvo en el desenlace de la Guerra Fría la coincidencia temporal de las transiciones a la democracia en varios países de la Europa del sur (España, Portugal y Grecia), en tanto que fueron percibidas como un éxito, con la eclosión de la retórica de los derechos humanos en las relaciones este-oeste[82].

Finalmente, sería deseable también la aparición de estudios sobre el impacto en España de la globalización económica "made in USA" en

---

Gaddis realiza un repaso de las grandes estrategias de los dos grandes colosos a comienzos de la Guerra Fría, y tiene que ver con la errática estrategia de Stalin respecto a la guerra civil española. Véase Gaddis, *CHCW*, vol. III, *op. cit.*, p. 3. El grueso de las referencias a España en *CHCW* están relacionadas con algunos de los temas de interés clásicos del hispanismo anglosajón, como la memoria de la guerra civil española y su impacto en el clima ideológico de la inmediata posguerra europea, la rareza política representada por el régimen franquista en la Europa de posguerra y la pacífica desaparición de esa "singularidad española" en el marco de tensión del Mediterráneo de finales de los años setenta y comienzos de los ochenta. Véase los capítulos de William I. Hitcock (*CHCW*, vol. I, *op. cit.*, pp. 167-168), Ennio Di Nolfo (*CHCW*, vol. II, *op. cit.*, pp. 242-257) y Wilfried Loth (*CHCW*, vol. II, *op. cit.*, pp. 507-517). La presencia de España en las páginas de *CHCW* también está vinculada a enfoques más novedosos, caso de los de historia internacional de la izquierda europea en las últimas décadas de la Guerra Fría. Para el eurocomunismo, véanse por ejemplo los capítulos de Silvio Pons (*CHCW*, vol. III, *op. cit.*, pp. 45-63) y John W. Young (*CHCW*, vol. III, *op. cit.*, pp. 298-301); para la relación entre Felipe González y Gorbachov, véase el capítulo de Archie Brown (*CHCW*, vol. III, *op. cit.*, pp. 245-250). Ironías de la historia, dos de los únicos cuatro libros escritos por españoles que aparecen citados en los tres volúmenes están vinculados con la historia del Partido Comunista Español: el trabajo del periodista Gregorio Román (1986), y las memorias de Santiago Carrillo (2006).

[82] Véase el capítulo de Adam Roberts, *CHCW*, vol. III, p. 525-526. En la misma línea, véase Federico Romero "Cold War", *op. cit.*, pp. 702-703.

los años finales de la Guerra Fría, la atención a cuestiones como los problemas y movimientos medioambientales derivados de la modernización económica o de la presencia de centrales y armas nucleares en suelo español (tan solo el *affaire* de Palomares ha suscitado algo de atención al respecto), o la expansión de la sociedad de consumo en España, fenómenos ineludiblemente ligados a la presencia e influencia norteamericana, pero que van más allá de la misma por su alcance mucho más global.

De puentes y comunidades: balance historiográfico sobre las relaciones con América Latina

Rosa Pardo Sanz[1]
UNED

No se puede hacer un balance historiográfico de las relaciones con América Latina, entendidas estas en el sentido amplio que permite la historia de las relaciones internacionales, sin tener en cuenta varios elementos. En primer lugar, a lo largo del siglo xx la región no ha sido central para España (con alguna excepción en el tiempo) en comparación con otros marcos geográficos (Europa y Estados Unidos) donde el país se jugaba su integridad territorial, su alineación internacional o el grueso de su comercio. Este factor explica el menor interés suscitado en comparación con otros ejes de las relaciones internacionales de España. Sin embargo, la conexión iberoamericana tiene una serie de componentes que le confieren una densidad especial. Por un lado el demográfico-humano: emigraciones y exilios, durante años en un solo sentido y finalmente en ambos, con los flujos de todo tipo que generan; por otro lado, los vínculos culturales e identitarios, sobre la base de la historia y el idioma compartidos, más una tradición religiosa y valores sociales comunes que han facilitado intercambios culturales y políticos. Finalmente, a estos elementos hay que añadir en las últimas décadas el reforzamiento de las relaciones bilaterales y multilaterales de todo tipo, más los nuevos vínculos económico-financieros a raíz del flujo de inversiones españolas allá, con el consiguiente cambio de la imagen tradicional de España en la región y los réditos obtenidos para la marca España, que se sumaron al impacto de la integración española en

[1] Este trabajo se ha desarrollado en el marco de los proyectos de investigación: "Estados Unidos y la España del desarrollo (1959-1975): diplomacia pública, cambio social y transición política" (Ministerio de Ciencia e Innovación, HAR2010-21694), "La modernización del sistema educativo y científico español en su dimensión internacional (1953-1986)" (Ministerio de Economía y Competitividad, HAR2014-58685-R), y "Difusión y recepción de la cultura de Estados Unidos en España, 1959-1975" (Instituto Franklin-UAH).

la Unión Europea. Todos estos factores alimentan una especial sensibilidad hacia el tema, no siempre exenta de polémica en la opinión pública y las elites políticas e intelectuales de ambos lados del Atlántico[2], pero sobre todo de las españolas. Porque, como señalaron Lorenzo Delgado y Eduardo González Calleja, "Hispanoamérica está presente en todos los discursos y proyectos de nación elaborados sobre la reflexión acerca del pasado, presente y el futuro de España, su identidad y su proyección exterior"[3]. La paradoja es la desconexión entre, por un lado, un interés público alto, como recogen los barómetros de opinión, y, por otro, unas relaciones político-económicas pobres a lo largo de casi todo el siglo XX, además de un profundo desconocimiento de la historia propia y de la compartida, en parte consecuencia de la falta de investigación y divulgación.

La producción académica que ha estudiado este caudal de relaciones durante el siglo XX, sobre todo la española, ha evolucionado al ritmo de los avances de la historia de las relaciones internacionales, pero también, como no podía ser de otra manera, al son de los cambios políticos españoles, de la suerte de las instituciones oficiales encargadas de sostener el iberoamericanismo y de las transformaciones de los contenidos de las propias relaciones con la región. Quizás se pueda hablar de un antes y un después marcado por la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento en 1992. La financiación de becas y publicaciones en los años de preparación del evento resultó un acicate para la elaboración de tesis doctorales y libros que renovaron los estudios sobre el tema. Sin embargo, el impulso oficial no se sostuvo, pues otras regiones acapararon la atención y el interés político (primero Europa, luego el Mediterráneo, después Asia y últimamente África) por la necesidad de diversificar y redistribuir geográficamente la presencia española en el mundo ajustándola a los cambios geoestratégicos y económicos. A raíz de la celebración de los Bicentenarios de la Independencia americana entre 2009-11 se retomó como objetivo relanzar la investigación y el conocimiento mutuo. Parecía oportuno realizar un balance de la historia común y de las relaciones tejidas durante dos siglos. Así al menos se enunció en mayo de 2009 durante

[2] Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid, Siglo XXI-Fundación Carolina, 2011, pp. 1-4.
[3] Lorenzo Delgado y Eduardo González Calleja, "Identidad nacional y proyección transatlántica: América latina en clave española", *Nuova Rivista Storica* (Roma), LXXV, II, (1991), p. 268.

la presentación oficial de la Comisión Nacional española, presidida por Felipe González, en la Casa de América[4]. Pero la crisis económica, con el consiguiente retraimiento de la acción exterior española, no permitió un despliegue semejante al de 1992, de manera que los frutos académicos fueron más modestos de lo esperado, excepción hecha del estudio de las Independencias[5]. En el ámbito latinoamericano el interés investigador ha sido más bien tardío y probablemente ha derivado de la renovada presencia española en la región desde los años noventa y de la definitiva diversificación de las relaciones internacionales latinoamericanas en el nuevo mundo globalizado en el que se ha diluido su histórica dependencia de Estados Unidos[6].

Grosso modo, en España, una vez superada la historiografía oficialista del Franquismo, interesaron primero las cuestiones que tenían que ver con las relaciones culturales y, sobre todo, con el papel del hispanoamericanismo en los proyectos políticos e intelectuales españoles hasta la Guerra Civil. Después, con el impulso del V Centenario, que se prolongó hasta mediados de la década de los noventa, los investigadores analizaron las transformaciones experimentadas por la política exterior española en el área iberoamericana (en un momento de discusión pública del papel histórico de España en la región) y los temas relacionados con la emigración y el exilio en América, en este caso financiados en buena medida con fondos de las comunidades autónomas[7]. En los años siguientes, los cambios experimentados en las relaciones iberoamericanas determinaron que las investigaciones se abrieran a nuevas cuestiones (cumbres, cooperación, UE) y al estudio del periodo posterior a 1975, aunque con un enfoque más politológico. Respecto a la producción latinoamericana, ha reconstruido sobre todo algunas relaciones bilaterales y, últimamente, se ha interesado por las posibles influencias ideológicas del hispanismo más conservador. Por fin, las tesis doctorales más recientes leídas a ambos

---

[4] [En línea] <http://www.bicentenarios.gob.es/Actos/Paginas/11052009Act.aspx> [Consulta: 6/5/2015].

[5] Otro fruto es la colección "América Latina en la Historia Contemporánea", patrocinada por la Fundación Mapfre y el grupo Santillana.

[6] Jorge I. Domínguez, "Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina", en R. Lagos, *América Latina ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008, pp. 179-207.

[7] Lorenzo Delgado, "La política latinoamericana de España en el siglo xx", *Ayer*, 49 (2003), pp. 121-160.

lados del Atlántico apuntan a una interesante renovación historiográfica que rompe con la tradicional perspectiva bilateral para apostar por la historia transnacional[8], nada nuevo para los historiadores de las relaciones internacionales, al poner los desarrollos nacionales en contexto internacional, haciendo hincapié en transferencias, creación de redes, movimientos de gentes, ideas, tecnologías, instituciones, más allá de lo que sería la historia comparada.

La guerra civil y el primer franquismo

El impacto del desastre español de 1898 supuso una cesura importante en las relaciones iberoamericanas. En ultramar, porque modificó la imagen de España. Círculos intelectuales y políticos nacionalistas retomaron la herencia hispánica como elemento de contraposición a la creciente hegemonía continental norteamericana, pero también como parte de su propia respuesta a los desafíos de la modernidad en muchas sociedades: inmigración, pulsión democratizadora de las clases medias y populares urbanas, etc. Desde España, pasó algo parecido y el hispanoamericanismo se convirtió en un elemento más de los proyectos regeneracionistas debatidos en las primeras décadas del siglo xx. De hecho, en los últimos años se ha empezado a estudiar como una dimensión del nacionalismo, utilizando las categorías y conceptos manejados en los estudios sobre este fenómeno a la hora de abordarlo. Como señaló Isidro Sepúlveda, al fin y al cabo, el hispanoamericanismo no es sino una "comunidad imaginada", aunque transnacional, sostenida en una identidad cultural basada en el idioma, la historia y los usos sociales, que crea un mito movilizador (Nuria Tabanera lo llamó mito compensatorio de las debilidades nacionales): el de *Madre patria*[9]. Dicho mito otorga a España una especie de primogenitura sobre el conjunto de repúblicas americanas. Con él, el nacionalismo español se dotó de un elemento discursivo que sirvió para reforzar su legitimidad frente a los emergentes nacionalismos periféricos

---

[8] Akira Iriye y Pierre-Yves Saunier, *The Palgrave Dictionary of Transnational History*, Londres, Palgrave, 2009.

[9] Isidro Sepúlveda, *El sueño de la Madre Patria. Hispanoamericanismo y nacionalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2005 y Nuria Tabanera, "El horizonte americano en el imaginario español. 1898-1930", *Estudios Interdisciplinares de América Latina y el Caribe*, vol. 8, 2 (1997), p. 69.

y, a un tiempo, abrió expectativas de proyección exterior que terminaron cuajando en una línea de política exterior estatal.

Sobre esta etapa previa a la Guerra Civil, la historiografía ha estudiado las reflexiones de los intelectuales y políticos españoles sobre el potencial de la conexión hispanoamericana y algunas de sus concreciones, tanto de signo liberal como conservador –a veces coincidentes en las iniciativas sobre intercambio, propaganda y difusión de la ciencia y cultura españolas–, así como el proyecto de renovación de la política hispanoamericana que se ensayó durante la Segunda República y, por supuesto el gran tema de la emigración española, enriquecido en los últimos años con análisis multidisciplinares[10].

El impacto de la guerra civil española en los países americanos recibió atención desde los años ochenta. Se estudiaron las actitudes oficiales de los gobiernos y la división de la opinión pública y de la clase política de los distintos países, como de las colonias españolas asentadas allá. Después del libro colectivo de Marc Falcoff y Frederick B. Pike aparecieron monografías sobre casos nacionales concretos (Argentina, México y Cuba, sobre todo) complementadas por los estudios sobre la acción oficial y oficiosa de los dos bandos enfrentados en España hasta 1939. Las aportaciones más recientes han profundizado en los tres países citados y tratado Venezuela, Chile, Colombia, Brasil y Centroamérica. Todas ellas hacen hincapié en cómo aquellas sociedades interpretaron la crisis española en clave interna, en una coyuntura compleja de movilización social y política contra regímenes dictatoriales o autoritarios. En ese sentido el apoyo y la solidaridad con la república española formaron parte de la cultura política del antifascismo y, en muchos casos, funcionaron de acicate movilizador en ese proceso. En cambio el proyecto ultraconservador de la hispanidad y del falangismo (con un lenguaje mucho menos populista, con excepciones, que el fascismo italiano) apoyado por la Iglesia

[10] Antonio Niño Rodríguez, "L'expansion culturelle espagnole en Amerique hispanique (1898-1936)", *Relations Internationales*, 50 (1987), pp. 197-213, e "Hispanoamericanismo, regeneración, defensa del prestigio nacional (1898-1931)", en Pedro Pérez Herrero y Nuria Tabanera (coords.), *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIETI/OEI, 1993, pp. 15-48; Nuria Tabanera, *Ilusiones y desencuentros: la acción diplomática republicana en Hispanoamérica (1931-1939)*, Madrid, Fundación Centro Español de Estudios de América Latina, 1996, e Isidro Sepúlveda, *Comunidad cultural e hispanoamericanismo, 1885-1936*, Madrid, UNED, 1994.

católica, buscaba captar a las elites americanas afines, fue utilizado por sectores nacionalistas de la derecha hispanoamericana no liberal como instrumento para combatir panamericanismo, indigenismo, democracia y comunismo, pues la reivindicación de un pasado hispánico autoritario servía para mantener el statu quo socio-económico[11]. De los estudios sobre la acción de republicanos y franquistas en su intento de modificar las posiciones gubernamentales por conseguir apoyos políticos y financieros, y controlar las colonias de españoles, resumiendo mucho, se puede concluir que los franquistas ganaron en el ámbito político-diplomático y los republicanos en la batalla de la propaganda, tanto sobre las sociedades de acogida como entre los españoles de las colonias, allí donde estas eran más numerosas y, por tanto, de extracción social más baja, pero fueron franquistas donde eran pequeñas y disfrutaban de mejor posición social

[11] Marc Falcoff y Frederick B. Pike, *The Spanish Civil War, 1936-1939. American Hemispheric Perspectives*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1982; Mónica Quijada, *Aires de República, Aires de Cruzada: la Guerra Civil española en Argentina*, Barcelona, Sendai, 1991; Víctor Trifone y Gustavo Svarzman, *La repercusión de la guerra civil española en la Argentina, 1936-1939*, Buenos Aires, 1993; Saúl Luis Casas, *La guerra civil española y la sociedad argentina en el marco de la ayuda a la República (1936-1941)*, tesis de maestría inédita, Universidad Nacional de La Plata, 2005; Beatriz Figallo, *La Argentina ente la Guerra Civil Española. El asilo diplomático y el asilo naval*, Rosario, Instituto de Historia, 1996; Silvina Montenegro, *La Guerra Civil española y la política argentina*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 2002; Consuelo Naranjo, *Cuba, otro escenario de lucha. La guerra civil y el exilio republicano español*, Madrid, C.S.I.C., 1988; Antonio M. Moral Roncal, *Cuba ante la Guerra Civil española: la acción diplomática de Ramón Estalella*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003; Katia Figueredo, "Las estrategias de legitimación de la derecha hispano-cubana para con la España franquista: la acción y el discurso (1936-1939)", *Boletín Americanista*, LXI, 2, 63 (2011), pp. 145-166; Denise Urcelay-Maragnés, *La Leyenda Roja. Los voluntarios cubanos en la Guerra de España*, León, Lobo Sapiens, 2011; Aúrea M. Fernández Muñiz, (coord.), *La Guerra Civil española en la sociedad cubana. Aproximación a una época*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2010; Cristian Garay, *Relaciones tempestuosas: Chile y España 1936-1940*, Santiago de Chile, IDEA- Universidad de Santiago de Chile, 2000; Pablo Sapag, *Chile, frente de combate de la guerra civil*, Valencia, UNED, 2003; Fabián Almonacid, "Españoles en Chile. Reacciones de la colectividad frente a la República, Guerra civil y Franquismo, 1931-1940", *Revista Complutense de Historia de América*, 30 (2004), pp. 149-185; José A. Hernández García, *La guerra civil española y Colombia. Influencia del principal conflicto de entreguerras en Colombia*, Bogotá, Universidad la Sabana, 2006; Thomas G. Powell, *México and the Spanish Civil War*, Alburquerque, University of Texas, 1981; José Antonio Matesanz, *Las raíces del exilio. México ante la guerra civil española 1936-1939)*, México COLMEX-UNAM, 1999; Mario Ojeda Revah, *México y la Guerra Civil española*, Madrid, Turner, 2005; Héctor Perea, *Jugarse el cuero bajo el brío del sol*, México, UNAM, 2008; Agustín Sánchez Agustín y Fabián Herrera, *Contra todo y contra todos. México y la cuestión española en la Sociedad de Naciones*, Tenerife Idea, 2011; Mario Oliva Medina, *España desde lejos. Intelectuales y letras centroamericanas sobre la Guerra Civil Española (1931-1953)*, San José de Costa Rica, EUNED, 2011; Lidia Bocanegra, *El fin de la Guerra Civil española y el exilio republicano: visiones y prácticas de la sociedad argentina a través de la prensa. El caso de Mar del Plata, 1939*, tesis doctoral inédita, Universidad de Lleida, 2006, y la colección "Hispanoamérica y la guerra civil española", de la editorial Calambur (Madrid) con volúmenes dedicados a la posición de los intelectuales en Chile, Perú, Argentina, Ecuador y Cuba.

y lazos más estrechos con la oligarquía local, como en Centroamérica, México y países andinos, Chile incluido[12].

Los años de la Segunda Guerra Mundial y la primera posguerra fueron estudiados en los noventa: la política cultural, las relaciones hispanoargentinas, el discurso de hispanidad, Falange Exterior y el impacto del conflicto bélico. En conclusión, el triunfo en la Guerra Civil y el proyecto nacionalista de Franco hicieron pensar en la posibilidad de un relanzamiento de la influencia española en Hispanoamérica: el modelo político del Nuevo Estado podía interesar en ultramar en un momento de crisis de las democracias liberales. Pero el estallido de la Segunda Guerra Mundial, la aproximación política de Franco al Eje, la sólida posición norteamericana en América Latina y la equívoca propaganda sobre la hispanidad, demasiado vinculada a los intereses alemanes en ese hemisferio, condujeron a un callejón sin salida, porque provocaron la movilización antifranquista de toda la maquinaria aliada, apoyada por los gobiernos de la zona, incluidos casi todos los autoritarios alineados con Washington, y por los esfuerzos y plataformas de los republicanos en el exilio. Desde 1943, en la operación de desenganche del Eje, con el papel destacado de Portugal, la amistad iberoamericana se intentó presentar como uno de los pilares de la neutralidad española, pero no fue posible borrar los efectos de la movilización antifranquista de la opinión pública democrática del continente[13].

---

[12] Eduardo González Calleja y Fredes Limón, *La Hispanidad como instrumento de combate: raza e imperio en la guerra civil*, Madrid, CSIC, 1988; Rosa Pardo, "Hispanoamérica y la política nacionalista, 1936-1939", *Espacio Tiempo y forma*, serie V, 5 (1992) 211-238; M. Quijada, N. Tabanera y J. M. Azcona, "Actitudes ante la guerra civil española en las sociedades receptoras", en VV. AA., *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, Madrid, Ministerio Trabajo e Inmigración, 1992, pp. 461-558; Eduardo González Calleja, "La otra batalla de la cultura: propaganda de los dos bandos en América Latina", *Revista de Occidente*, 302-303 (2006), pp. 60-79 y, "La derecha latinoamericana en busca de un modelo fascista: la limitada influencia del falangismo en el Perú, 1936-1945", *Revista Complutense de Historia de América*, 20 (1994), pp. 229-255.

[13] Lorenzo Delgado, *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992, y "Entre la Hispanidad beligerante y la Comunidad Hispánica de Naciones (1939-1953)", en Pedro Pérez Herrero y Nuria Tabanera (coords.), *España/América Latina*, *op. cit.*, pp. 91-136; Rosa Pardo, *Con Franco hacia el Imperio. La política exterior española en América Latina, 1939-1945*, Madrid, UNED, 1995, y "España, Cuba y EE.UU en la II Guerra Mundial", *Estudios Interdisciplinares de América Latina y el Caribe*, vol. 6, 1 (1995), pp. 51-74; Mercedes Barbeito, "El Consejo de la Hispanidad", *Espacio, Tiempo y Forma*, S.V, 2 (1989), pp. 113-137; Eduardo González Calleja, "El Servicio Exterior de Falange y la política exterior del primer franquismo: Consideraciones previas para su investigación", *Hispania*, 186 (1994), pp. 279-307; "¿Populismo o captación de elites?: luces y sombras en la

Tras el fracaso del proyecto exterior ligado al falangismo y a la suerte el Eje, en la dura etapa de 1945-6, algunos países americanos tuvieron un importante protagonismo en las condenas internacionales, los reconocimientos del gobierno republicano en el exilio y el aislamiento diplomático aprobado en Naciones Unidas[14]. La cuarentena política establecida por las democracias europeas y Estados Unidos[15] hizo que Iberoamérica se convirtiera en uno de los escasos ámbitos de proyección internacional de la dictadura; lo que terminó de asentar la política hispanoamericana como un escenario básico para la diplomacia española hasta 1955, con el complemento de la amistad árabe. Quizá nunca hasta entonces la región americana había sido tan relevante y probablemente nunca lo fue después. Los dos instrumentos utilizados para pulir la imagen del franquismo en América, evitar nuevos reconocimientos al Gobierno de la República en el exilio y lograr apoyos en las votaciones de Naciones Unidas, foro decisivo para España hasta 1950, fueron los contactos del catolicismo político español a través de *Pax Romana* y todo el entramado de Acción Católica (en particular la A. C. N. d. P.), más una profusa propaganda cultural, de contenidos tradicionalistas, católicos y anticomunistas, que trataba de hacerse compatible con los objetivos norteamericanos en la región, como se indicaba explícitamente en las instrucciones a los embajadores. Una reorganización del Ministerio de Exteriores reforzó el vector de la propaganda: en enero de 1946 se restableció la Oficina de Información Diplomática y una Dirección General de Relaciones Culturales. Además

---

estrategia del Servicio Exterior de Falange Española", en José Álvarez Junco y R. González Leandri (comps.), *El populismo en España y América*, Madrid, Catriel, 1994, pp. 61-90, y "El Hispanismo autoritario español y el movimiento nacionalista argentino: balance de medio siglo de relaciones políticas e intelectuales (1898-1946)", *Hispania*, LXVII, 225, (2007), pp. 614-642; Katia Figueredo, "Falange Española Tradicionalista y de las JONS: estructura y funcionamiento en Cuba, 1936-1945", *Rábida*, 24 (2005), pp. 41-52, y Ricardo Pérez Monfort, *Hispanismo y Falange: Los sueños imperiales de la derecha española y México*, México, Fondo de Cultura Económica 1992.

[14] México promovió la condena en Chapultepec y, de los once países que reconocieron la República en el exilio, cuatro eran hispanoamericanos (México, Guatemala, Venezuela y Panamá); el resto pertenecían al bloque soviético: Lorenzo Delgado, "«Orden, unidad y aguantar». El régimen de Franco ante la condena internacional de posguerra", en M. Carmen Serra Puche, José F. Mejía Flores y Carlos Sola Ayape (eds.), *1945, entre la euforia y la esperanza: el México posrevolucionario y el exilio republicano español*, México D.F., Fondo de Cultura Económica-Cátedra del Exilio, 2014, pp. 231-272.

[15] La revisión más actualizada sobre el ostracismo occidental entre 1945-50 en Xabier Hualde Amunárriz, *El "cerco aliado". Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia frente a la dictadura franquista (1945-1953)*, Leioa, Universidad del País Vasco, 2016.

el sospechoso Consejo de la Hispanidad se transformó en el flamante Instituto de Cultura Hispánica a fin de ganar eficacia y proyección[16]. Un reflejo de la importancia otorgada a la región fue la categoría política y el perfil profesional de los embajadores enviados a los principales países: José M. Alfaro en Colombia, José M. Areilza en la Argentina peronista, Manuel Aznar ante el dictador dominicano Rafael L. Trujillo y Fernando M. Castiella en el Perú de Odría acompañaron a José Félix de Lequerica nombrado para Washington[17].

La acción exterior española se orientó a captar a las elites conservadoras y católicas que empezaron a controlar de nuevo los gobiernos de la zona a partir de 1947-8, cuando se cerró el breve paréntesis liberalizador (1944-1946) que había abierto la esperanza de una democratización general del hemisferio americano. El ambiente de Guerra Fría hizo el resto y permitió a la diplomacia española exhibir su presencia en la región ante Washington como un valladar más contra el comunismo. El franquismo pudo contar, además, en esta etapa con un aliado decisivo, el peronismo. La especial relación entre ambos regímenes ha sido bien estudiada por Mónica Quijada, Marisa González y Raanan Rein, con algunas aportaciones más recientes[18]. Ellos han desvelado los intereses cruzados

---

[16] Lorenzo Delgado, *Imperio de papel*, *op. cit.*, pp. 420 y ss.; *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*, Madrid, CSIC, 1988, y "La cultura como vanguardia de la política exterior. Francia, España y América Latina en la postguerra mundial", en *L'Espagne, la France et l'Amérique latine. Politiques culturelles, propagandes et relationes internationales. XXe siècle*, París, L'Harmattan, 2001, pp. 307-401; M. Amparo Escudero, *El Instituto de Cultura Hispánica*, Madrid, Mapfre, 1994; Javier Tusell, *Franco y los católicos*, Madrid, Alianza, 1984, pp. 54-56, 118 y ss., 135 y ss.; Glicerio Sánchez Recio (ed.), *La Internacional Católica. Pax Romana en la política europea de la posguerra*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005; José Luis Rubio Cordón, "El oficialismo institucional: el Instituto de Cultura Hispánica", en VV. AA., *El pensamiento español contemporáneo y la idea de América I*, Barcelona, Anthropos, 1989, pp. 117-206, y Archivo de Presidencia de Gobierno (A.P.G.) Jefatura de Estado, 6/4.3, "Circular", 11-8-1945; sobre el crédito de 40 millones de pesetas, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), R-5327/38.

[17] Las instrucciones diplomáticas en AMAE, R-2024/23 a 31; National Archives & Records Administration (NARA), RG 59 Decimal Files (D.F.) 850.00/52648 "Annual Political Report for 1947 Spain" 26-5-1948; Loris Zanatta, "De faro de la «hispanidad» a Centinela de Occidente: la España de Franco en América Latina entre la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría", *Anuario IEHS Instituto de Estudios histórico sociales*, 23 (2008) pp. 47-74.

[18] En la crítica primavera de 1946, el nuevo gobierno de Juan D. Perón ofreció un primer crédito para la compra de alimentos. En pocos meses se trenzó una especial relación que tuvo su primer hito en el Convenio Comercial y de Pagos de octubre. La hambrienta España pudo seguir comprando alimentos a crédito hasta 1949 por un valor de casi 70 millones de dólares anuales: Raanan Rein, *La salvación de una dictadura*, Madrid, CSIC, 1995; Mónica Quijada, *Relaciones hispano-argentinas, 1939-1948*, Madrid, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 1990; Beatriz J. Figallo, *El Protocolo Perón-Franco. Relaciones*

que la explican más allá de las afinidades ideológicas entre dos regímenes anticomunistas y nacionalistas liderados por militares: urgencias tanto económicas como diplomáticas por parte del gobierno franquista y, del lado argentino, la búsqueda de un mercado para exportaciones que impulsase su proyecto de independencia económica, así como el refuerzo del pilar antinorteamericano del nacionalismo populista de Perón (Tercera Posición), parte de su proyecto de ganar influencia regional arañando la de Washington con la creación de un bloque de países latinos (legitimado por la Santa Sede con las naciones católicas de Europa y América); más el deseo de reforzar el componente católico e hispano de la identidad argentina para captar a los grupos nacionalistas ultraconservadores y a la iglesia católica desafiando a las oligarquías y elites tradicionales anglófilas. De menor trascendencia fue la actitud amistosa del dictador dominicano Rafael Leónidas Trujillo, investigada por F. Alonso Vázquez, cuyo nacionalismo hispanista católico construido contra Haití, argumentando la superioridad racial y cultural dominicana derivada de sus raíces españolas, sumado al común anticomunismo y la compartida dependencia de la alianza con Estados Unidos, explican los apoyos de Trujillo al franquismo en los organismos internacionales y el cauce de relaciones establecidas: una línea aérea directa de Iberia, cooperación entre fuerzas armadas y policía, envío de sacerdotes españoles (el Concordato dominicano fue el único que siguió el modelo español de 1953) y emigrantes económicos (5.000) más la firma de múltiples tratados entre 1952-6 (amistad, cultura, comercio y emigración) con una proyección, sin embargo, muy limitada fuera del ámbito cultural[19].

Esta política iberoamericana dio sus frutos al régimen franquista. En el interior, permitió disimular ante la opinión pública el aislamiento internacional que sufría el Régimen. El término "política de sustitución" que acuñó Fernando Morán resultó del todo atinado[20]. Como muestra,

---

hispano-argentinas, 1942-1952, Buenos Aires, Corregidor, 1992; Marisa González de Oléaga, "La alianza Franco-Perón", *Hispania*, 169 (1988), pp. 625-649, y *El doble juego de la Hispanidad*, Madrid, UNED, 2001; Loris Zanatta, "Peron e il miraggio del Blocco latino. Di come la guerra fredda allargò l'atlantico Sud", *Anuario de Estudios Americanos*, 63, 2 (2006), pp. 217-260.

[19] Francisco J. Alonso Vázquez, *La alianza de dos generalísimos. Relaciones diplomáticas Franco-Trujillo*, Santo Domingo, Fundación García Arévalo, 2005.

[20] Fernando Morán, *Una política exterior para España*, Barcelona, Plantea, 1980, pp. 8-19.

Matilde Eiroa ha estudiado el despliegue propagandístico en torno a las visitas de los dirigentes hispanoamericanos y sus esposas, sobre todo en las dos más significativas, la de Eva Perón en 1947 y la de Rafael Leónidas Trujillo en 1954, operaciones de imagen que utilizaron las relaciones públicas de alto nivel para alcanzar objetivos políticos: en el caso de Evita, engrasar las relaciones con Perón en un momento político y económico crucial (necesidades de trigo y rechazo a España en el Plan Marshall) y aprovechar su popularidad para mejorar la imagen de Franco a unos meses del referéndum sobre la Ley de Sucesión[21].

Los frutos internacionales de esta política se pudieron comprobar entre 1948-1955 en las votaciones sobre la cuestión española en la ONU hasta el definitivo ingreso de España. En este foro el principio de no injerencia en asuntos internos, tan querido por la diplomacia latinoamericana, fue la línea de defensa principal del franquismo. Las iniciativas de los países iberoamericanos fueron decisivas en todas las comisiones y votaciones. Si solo Argentina y la República Dominicana (junto a Portugal Suiza y el Vaticano) habían mantenido su embajador en Madrid en diciembre de 1948, desde el año siguiente, merced también al giro de la posición norteamericana de no presionar más al franquismo en Naciones Unidas, un creciente número de repúblicas hispanoamericanas se sumó a su causa, de manera que en la votación de 1950 casi todas votaron a favor del levantamiento de la condena: excepto México y Guatemala (Cuba se abstuvo). Desde 1953 promovieron y sostuvieron las iniciativas que facilitaron el definitivo acceso a Naciones Unidas en 1955, cuando el único voto discordante fue la abstención de México[22].

En la etapa del ministro Alberto Martín Artajo se había tratado de modular el discurso hispanista oficial diluyendo la preeminencia española subyacente en proyectos anteriores (España como "Madre" de naciones, centro de poder e influencia) introduciendo referencias a la igualdad entre las partes, lazos de fraternidad y cooperación, más la imagen de

---

[21] Matilde Eiroa, "Acción exterior y propaganda. Las visitas de líderes latinoamericanos a Franco", *Latinoamérica*, 54, (2012/1) pp. 111-134

[22] Robert P. Huff, *The Spanish Question before the United Nations*, Stanford, 1966 y la serie sobre España y la ONU, editada por Alberto Lleonart Anselem (Madrid, CSIC, 6 vols., 1978-2002), e Irene Sánchez González, *Diez años de Soledad. España, la ONU y la dictadura franquista*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 2015.

España como "puente", tal como analizó Celestino del Arenal[23]. Tras el alivio de la firma de los acuerdos con Estados Unidos en 1953, se lanzó públicamente la iniciativa de la Comunidad Hispánica de Naciones. Se aspiraba a crear una especie de Commonwealth para dar cobertura a los objetivos internacionales de Madrid, aunque pudiera incrementar de forma genérica el peso exterior de todos los países implicados y resguardar sus proyectos de regeneración nacional de otras influencias foráneas. El proyecto, que se sumaba al esfuerzo cultural-propagandístico desarrollado por el ICH, incluía lograr la coordinación iberoamericana en las votaciones de los organismos internacionales, la inserción de España en las nuevas instituciones e iniciativas regionales americanas, la creación de una Unión Iberoamericana de Pagos, más la aproximación de los ordenamientos jurídicos con la creación de una "supranacionalidad hispánica" (al menos regímenes de doble nacionalidad) y la firma de acuerdos de todo tipo (migratorios, de seguridad social, comerciales y sobre todo culturales) para hacer más densas las relaciones bilaterales y multilaterales tejiendo intereses comunes. Curiosamente, coincidió con el lanzamiento por el Portugal de Salazar de un proyecto paralelo, con Brasil y las colonias africanas lusas, basado en la Lusitanidad (*luso-brasilidade*)[24].

De esta etapa que va de 1945 a 1957, se ha estudiado la labor del Instituto de Cultura Hispánica y sus iniciativas de captación de correligionarios conservadores católicos americanos, pero casi exclusivamente desde la perspectiva española. Los temas tratados han sido la ideología y mundo intelectual de los dirigentes del ICH hasta 1953, en especial la figura de Sánchez Bella y su proyecto de difusión de una visión tradicionalista del catolicismo, opuesta al individualismo liberal, que justificaba el modelo corporativo y autoritario franquista. También se han revisado las actividades programadas desde el ICH, centros creados, intercambios académicos establecidos, cursos, colegios mayores (Nuestra Señora de Guadalupe) y becas para captar estudiantes y futuros líderes, bienales

[23] Celestino del Arenal, *Política exterior*, *op. cit*, p. 42.
[24] Eduardo González Calleja y Rosa Pardo Sanz, "De la solidaridad ideológica a la cooperación interesada (1953-1975)", en Pedro Pérez Herrero y Nuria Tabanera (eds.), *España/América Latina*, *op. cit.*, pp. 144-153.

artísticas, publicaciones y congresos[25]. En cambio, se ha investigado muy poco el impacto de estas iniciativas en Iberoamérica y no se ha comparado el esfuerzo franquista con los despliegues de los países considerados competidores en el área: Estados Unidos, pero también Francia o Italia.

Tampoco ha sido trabajada la vertiente política, excepto en los casos argentino y dominicano antes citados. Sabemos que el Franquismo trató de diversificar sus conexiones con el mundo iberoamericano, demasiado dependientes de la amistad argentina hasta que la relación con Perón encalló en 1949, en paralelo a los esfuerzos por recuperar los lazos político-culturales con Filipinas; también que en ningún momento cejaron los intentos de restablecer relaciones con México. Se conocen las buenas relaciones trenzadas con la dictadura de Batista en Cuba (1952-9)[26]; pero del resto de relaciones bilaterales hay poco más que datos sueltos en estudios centrados en épocas posteriores para los casos de Brasil, Perú y Chile. Solo en el tema de México se han reconstruido los esfuerzos de normalización diplomática hasta 1947, fecha del restablecimiento de los intercambios comerciales; en particular, Carlos Solá ha explicado el trasfondo político de la resistencia de los presidentes mexicanos del PRI a reconocer oficialmente al franquismo[27].

---

[25] Antonio Cañellas Mas, "Las políticas del Instituto de Cultura Hispánica, 1947-1953", *Historia Actual Online*, 33 (2014) pp. 77-91, y Alfredo Sánchez Bella, *Un embajador entre las Américas y Europa. Diplomacia y política informativa en la España de Franco (1936-1973)*, Gijón, Trea, 2016, pp. 63-198; Ignacio González Casasnovas (coord.), *La huella editorial del Instituto de Cultura Hispánica: Ediciones Cultura Hispánica y otras publicaciones: estudios y catálogo (1944-1980)*, Madrid, Fundación Mapfre Tavera, 2003; Katia Figueredo, "Cuba en la estrategia cultural de la España franquista: 1945-1958", *Pensamiento y cultura*, 10 (2007), pp. 191-212; Cristian Garay Vera, "La recepción del Hispanismo: la instalación del Instituto Chileno de Cultura Hispánica 1939-1948", *Revista de Historia* (Universidad de Concepción) *6*, pp. 122-146; Miguel Cabañas Bravo, *La política artística del franquismo: el hito de la bienal hispanoamericana de arte*, Madrid, CSIC, 1996, además de los libros ya citados de L. Delgado y A. Escudero; Eric Lobjeois, "Los intelectuales de la derecha mexicana y la España de Franco, 1939-1950", en Clara Lida (comp.), *México y España durante el primer franquismo, 1939-1950. Rupturas formales, relaciones oficiosas*, México COLMEX, 2001, pp. 163-201, y Julia Tuñón, "Relaciones de celuloide. El primer certamen cinematográfico hispanoamericano. Madrid, 1948" en *ibidem*, pp. 121-161, y Josefina Martínez, "La intimidad latina. El intercambio de películas entre Argentina y España durante el primer gobierno Perón (1946-1955)", *Bicentenario*, 8-2 (2008), pp. 63-96.

[26] Katia Figueredo, "Carlos Prío Socarás, Fulgencio Batista, Francisco Franco: la escalada hacia una consolidación fraterna, 1948-1958", *Illes i imperis*, 12, (2009), pp. 49-71, y Adela Alija, *Relaciones hispano-cubanas (1952-1962): entre el batistato y la revolución. Una perspectiva española*, Madrid, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 2010.

[27] Nuria Tabanera, "Los amigos tenían razón. México en la política exterior del primer franquismo", en Clara Lida (comp.), *México y España*, *op. cit.*, pp. 19-60, y Ricardo Pérez Montfort, "La mirada oficiosa de la Hispanidad. México en los informes del Ministerio de

El periodo posterior, desde 1957, tampoco ha sido investigado en profundidad. La primera aproximación de Silvia Enrich, bastante deslavazada, apenas ha tenido continuidad. Sabemos, por nuestro propio trabajo en el Archivo Castiella y el de Exteriores, que, a partir de finales de los años cincuenta, se introdujeron cambios relevantes en la política iberoamericana del franquismo. La actuación española se adaptó desde 1957 a las transformaciones de la región: la democratización del área (en 1959 solo quedaban los dictadores Trujillo, Stroessner y Somoza), el impacto de la revolución cubana y los cambios en la política latinoamericana de Estados Unidos, más evidentes con la llegada de la administración Kennedy. Además de aplicar la Doctrina Estrada cuando se producían cambios de gobierno en la región, a fin de evitar pronunciamientos políticos y acusaciones de intervencionismo, se encontraron fórmulas para mantener buenas relaciones con todas las repúblicas (excepto con México) con independencia del signo político de sus gobiernos (una filosofía que sigue caracterizando la política iberoamericana desde 1975), sobre la base de los intereses compartidos. En particular se hicieron esfuerzos para enlazar con los nuevos regímenes democráticos reformistas de Venezuela (Rómulo Betancourt), Costa Rica (José Figueres era de origen español) o Brasil (Juscelino Kubitschek)[28], entre otros, siguiendo en buena medida la estela norteamericana y su nueva política de apoyo a estos mismos gobiernos. Para ello fue necesaria una drástica desideologización de la retórica iberoamericanista, relativamente sencilla por el cambio del discurso de legitimación del Régimen promovido por los tecnócratas que coparon los gobiernos desde 1957. Se insistió en el respeto a cualquier fórmula política y, sobre todo, se adoptó un lenguaje más apegado a la problemática

---

Asuntos Exteriores Franquista, 1940-1950", en *ibidem*, pp. 61-120; José Francisco Mejía Flores, *Políticas y exilio: México y España, 1940-1946*, tesis doctoral inédita, Universidad Autónoma de México, 2010, y "La agenda de la administración avilacamachista hacia la España franquista y el exilio republicano", *Historia del Presente*, 22 (2013), pp. 41-56; Carlos Sola Ayape, *Entre fascistas y cuervos rojos: España y México (1934-1975)*, México, Porrúa, 2008, y *El reencuentro de las águilas: España y México 1975-1978*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2009, y M. Carmen Serra, José F. Mejía Flores y Carlos Sola Ayape (eds.), *De la posrevolución mexicana al exilio republicano español*, México, FCE-Cátedra del Exilio, 2011, y *1945 entre la euforia y la esperanza*, *op. cit.*, y Jorge de Hoyos, "México y las instituciones republicanas en el exilio: del apoyo del Cardenismo a la instrumentalización política del Partido Revolucionario Institucional", *Revista de Indias*, 74, 260 (2014), pp. 275-306.

[28] Bruno Ayllón, *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2007, pp. 108-114.

americana del momento, que no era tan distinta de la española teniendo en cuenta la similar problemática de desarrollo socio-económico. El mismo proyecto tecnocrático español que preveía mejorar el bienestar de las clases trabajadoras y crear una sólida clase media para afianzar el franquismo y contener el comunismo, podía servir para América Latina. Además sintonizaba con el reformismo subyacente en la Alianza para el Progreso, el proyecto modernizador norteamericano lanzado en 1961 para batallar la Guerra Fría en la región[29], aunque el horizonte final del modelo español no fuera la democracia. Por último, el rechazo franquista a sostener el embargo contra Castro también resultó rentable para la imagen española al otro lado del Atlántico.

Después, en la segunda mitad de los sesenta, como resultado de la creciente tensión con Gran Bretaña por Gibraltar y del enrarecimiento de las relaciones hispano-norteamericanas en la segunda renegociación de los acuerdos bilaterales, desde Madrid se trató de exhibir una posición diplomática más independiente, que alineaba la España de Franco con los países que habían sufrido o sufrían la prepotencia imperialista, lo que abría otra baza de cara a amplios sectores de la opinión pública latinoamericana, muy sensibles a planteamientos nacionalistas por la historia de la supremacía continental estadounidense y por la realidad de Belice, Malvinas o el canal de Panamá. Todo ello en un ambiente de auge del Movimiento no alineado, de deterioro de la imagen de Estados Unidos en la región (Vietnam concentraba sus esfuerzos), de diversificación de las relaciones exteriores de muchos países americanos para facilitar sus proyectos desarrollistas, y de reafirmación de la identidad regional con el establecimiento de nuevos organismos de integración, sobre todo económica. En paralelo, el endurecimiento de la política latinoamericana de Washington conforme discurría el mandato Johnson (apoyo al golpe militar en Brasil en 1964, intervención en República Dominicana de 1965 y abandono del impulso reformista de la Alianza para el Progreso) y la llegada al poder de los nuevos regímenes militares burocrático-autoritarios

[29] Jeffrey Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*, Londres, Routledge, 2007; Stephen Rabe, *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1999, y Thomas C. Field, *From Development to Dictatorship. Bolivia and the Alliance for Progress in the Kennedy Era*, Cornell, Cornell University Press, 2014.

facilitaron de nuevo la sintonía ideológica del Franquismo con países señeros de la región. Finalmente el relativo éxito del modelo de desarrollo económico español y la mejor situación de las arcas estatales permitió exhibir una imagen más positiva hacia el exterior y un mayor margen de iniciativa.

No obstante, como se puede percibir a partir de la correspondencia que el ministro Fernando M. Castiella (1957-1969) remitía a Franco, tras el esfuerzo inicial para renovar y modernizar la política iberoamericana de Martín Artajo, la región tuvo un carácter muy secundario en una etapa en que los intereses nacionales se jugaban en Europa Occidental y Washington, sobre todo desde la apuesta estratégica por la CEE aprobada en 1962. En consecuencia, hasta 1969 la amistad iberoamericana siguió sirviendo fundamentalmente para reforzar la posición negociadora de España en otros ámbitos, sobre todo en las relaciones con Estados Unidos, pero también ante bloques como el árabe. Después de intentar imitar el programa de la Alianza para el Progreso norteamericana y de ofertar en Washington la coordinación de la política regional española con la norteamericana, sin éxito, los objetivos concretos de Madrid fueron seguir manteniendo los apoyos latinoamericanos en la ONU de cara a la problemática descolonizadora y seguir alimentando a medio plazo el proyecto de la Comunidad Hispánica de Naciones. Por ejemplo, se buscó no quedar fuera de los organismos regionales (Acuerdo de Cooperación con la OEA en 1967 y representación permanente en 1972) y de los nuevos proyectos de integración económica subregional. Solo algunas facciones del Régimen, tanto del sector falangista como del tecnocrático, así como personalidades ligadas al hispanoamericanismo oficial desde 1945 siguieron apostando por un viraje americanista más decidido, incluso en el ámbito económico: la meta última de un Mercado Común Iberoamericano podía ser la alternativa al proyecto de la Comunidad Económica Europea, de dudoso acceso aún para España. Alfredo Sánchez Bella, exdirector del ICH y embajador en la región, fue uno de sus mejores valedores ante el propio Franco. Pero el giro nunca se produjo. Lo impidieron la atracción que ejercía Europa Occidental, más la falta de medios para financiar cooperación en Iberoamérica y la dificultad para incrementar los intereses económicos comunes allá, en buena medida por

la debilidad española para competir en el campo comercial y financiero con otras potencias. El otro gran obstáculo fue la persistencia de reticencias ideológicas a la hora de estrechar relaciones con la dictadura franquista: la actitud del gabinete democristiano chileno de Eduardo Frei es un buen ejemplo[30]. De ahí la dispersión y la falta de continuidad y homogeneidad de muchas de las iniciativas iberoamericanas de aquella época[31].

Aun así en esos años, siguiendo el modelo norteamericano, la tradicional política de atracción cultural se equilibró con un creciente peso de la cooperación técnica y profesional, con ofertas y convenios bilaterales, más la participación en proyectos promovidos por los nuevos organismos regionales, sobre todo el Banco Iberoamericano de Desarrollo, pero también la CEPAL o el Banco Centroamericano de Integración Económica. En esa etapa los ministerios económicos y técnicos se sumaron a la acción diplomática en la región (57 ministros españoles realizaron visitas oficiales en la década de los sesenta) presentando los éxitos de la planificación indicativa española y ofertando asesoría técnica para obras de ingeniería y condiciones ventajosas de financiación para proyectos conjuntos de desarrollo, obras públicas o instalaciones industriales que asociasen a empresas españolas. La creación de empresas mixtas era el mejor modo de adaptarse al modelo nacionalista de industrialización por sustitución de importaciones latinoamericano, tan familiar para los políticos franquistas, y de contrarrestar los nuevos obstáculos de la regionalización económica. No obstante, la actuación de los ministros tecnócratas no siempre se coordinó con la del Ministerio de Asuntos Exteriores, donde Pedro Salvador de Vicente ejerció como director general del área durante toda esta etapa. Aun así, hasta 1969 las relaciones comerciales se intensificaron: en 1970 el 13% del comercio español se realizaba allá. Se firmaron múltiples convenios de todo tipo (incluidos doce de doble nacionalidad), y hasta dos de cooperación nuclear (con Argentina 1966 y Brasil), amén de financiar algún que otro proyecto estrella, como el hidráulico de Dique Seco en Paraguay (2,7 millones de dólares) o los créditos concedidos para el fomento industrial en Venezuela y Colombia (1968). También se terminó

[30] M. José Henríquez Uzal, *Los mil días hispano-chilenos, 1970-1973*, tesis doctoral inédita, Universidad Autónoma de Madrid, 2008, pp. 63-90.
[31] AMAE, R. 10456, exp. 1-4.

de regularizar la nueva emigración económica española asentada desde la década de los cincuenta en países como Brasil (125.000 entre 1950-1970) y Venezuela con acuerdos de emigración y seguridad social. Por último, se incrementó notablemente el presupuesto cultural y se intentó ofrecer una imagen menos conservadora y tradicional en contenidos, que puso mucho énfasis en el ámbito de la formación profesional[32].

Pero esta etapa ha interesado poco a los investigadores, con alguna excepción, como el caso de Cuba. Manuel de Paz Sánchez y Adela Alija se han centrado en los informes y la visión de los diplomáticos españoles en La Habana hasta 1962. Aportan información precisa sobre la evolución interna cubana y las reacciones oficiales españolas. Recogen la prudente posición franquista en los primeros compases de la revolución, nada benevolente con la política de Batista, la política de protección a perseguidos políticos de ambos bandos, los temores oficiales a que los republicanos españoles en el exilio aprovecharan el cambio de régimen para generar una situación similar a la mexicana y la buena relación inicial, derivada de los estrechos contactos de la embajada con los medios católicos cubanos, hasta la crisis diplomática de 1960: el incidente en la TV cubana entre el embajador español Juan Pablo Lojendio y Fidel Castro, quien denunció la supuesta connivencia de la embajada española con saboteadores y terminó con la expulsión del diplomático franquista. Relatan el deterioro de la relación, al ritmo de la radicalización del castrismo, que afectó directamente a los españoles expropiados por la revolución, y de la decantación del Régimen hacia el bloque socialista, a su vez vinculada a la creciente tensión entre La Habana y Washington, en el volátil panorama político del Caribe en esos años, con la República Dominicana como tercer vértice del triángulo[33]. Sobre la percepción castrista de la relación con España y el endurecimiento de la posición cubana, Joaquín Roy ha apuntado cómo, en la reconstrucción de la nueva identidad nacional de la Cuba revolucionaria desde 1959, se recuperó el elemento indigenista y

[32] Silvia Enrich, *Historia diplomática entre España e Iberoamérica, 1955-1985*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1989; Agustín Sánchez, "La acción multilateral hacia Iberoamérica durante el régimen franquista", en VV. AA., *El Régimen de Franco (1936-1975). Política y Relaciones exteriores*, Madrid, UNED, 1993, T.II, pp. 547-60.

[33] Manuel de Paz Sánchez, *Zona Rebelde: La diplomacia española ante la revolución cubana (1957-1960)*, Tenerife, Centro de la Cultura Popular Canaria CCPC, 1997, y *Zona de Guerra: España y la revolución cubana (1960-1962)*, Tenerife, CCPC, 2001.

se condenó la conquista y el proceso colonizador español que tanto había dañado a las sociedades colonizadas hasta hacerlas presa fácil del imperialismo norteamericano; si a ello se añade el estatus social y simbólico de los españoles en la isla, se puede explicar la necesidad de Castro de mantener una tensión permanente en las relaciones bilaterales con España e intentar acabar con la influencia de la iglesia católica, en particular de los "curas falangistas" educadores de las clases dirigentes burguesas, y con la red de asociaciones y centros de la potentada colonia española[34].

Con lo que sabemos es posible explicar la peculiar posición franquista hacia la Cuba comunista por la necesidad de salvaguardar los importantes intereses nacionales en la isla (el relevante comercio bilateral, inversiones, una colonia muy perjudicada por la revolución, la defensa de la Iglesia católica que se había abrogado el gobierno a petición también del Vaticano), aparte de los componentes históricos, culturales, identitarios y emotivos de la relación, a lo que habría que sumar un cierto respeto de Franco hacia figuras de militares nacionalistas como Castro, Nasser o Ho Chi Minh y los réditos políticos internos e internacionales de mostrar una mínima independencia respecto a Estados Unidos. De ahí la resistencia a las presiones norteamericanas entre 1961-1963 para cortar el tráfico aéreo (el papel de Iberia fue decisivo como vía de comunicación y escape de la isla) y seguir un bloqueo comercial estricto, aunque se cediera en temas importantes (como el de las líneas de navegación, muy vulnerables a los ataques armados del anticastrismo) para no dañar la relación estratégica con el principal aliado del Franquismo[35]. Sin embargo, se echa en falta en las obras sobre relaciones hispano-cubanas la consulta de documentación norteamericana, lo que ha impedido reconstruir el rico entramado de relaciones trenzadas entre Washington, La Habana y Madrid en estos años, pues la embajada española fue una fuente de información muy importante para Estados Unidos, incluso un cauce indirecto de comunicación con Castro después de la crisis de los misiles. Así mismo cabría poner en relación la política española con la de otros países (como

---

[34] Joaquín Roy, *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 1998.

[35] Rosa Pardo, "La política norteamericana de Castiella", en M. Oreja y R. Sánchez Mantero (eds.), *Entre la historia y la memoria. La política exterior de Fernando M. Castiella*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007, pp. 307-381.

México, Gran Bretaña y Canadá), que también resistieron las presiones de Estados Unidos para internacionalizar el embargo económico a Cuba en 1962[36]. También se podrían haber estudiado en mayor profundidad las intensas relaciones económicas, que en 1970 habían convertido Cuba en el primer mercado comercial americano para España[37], en particular de sus productos industriales; y, por supuesto, haber pulsado el impacto de la revolución cubana y su evolución en los distintos sectores políticos e intelectuales de la época dentro y fuera del Régimen.

Desde 1970, tras la crisis Matesa, con un gobierno diseñado a la medida del vicepresidente Carrero, cobraron aún más importancia las relaciones económicas y de cooperación con la región. Los estudios de las relaciones con Brasil (del citado Bruno Ayllón) y Argentina[38] pero, sobre todo, con Chile, de M. José Henríquez, han dado visibilidad al ambicioso "Plan Iberoamericano" del Ministro López Bravo, quien, con un estilo dinámico y pragmático, buscó intensificar las líneas trazadas por su antecesor para lograr una plena normalización diplomática del franquismo, incluida la apertura hacia los países comunistas, una particular *Ostpolitik*, que culminó con su escala técnica en Moscú y el reconocimiento de la China de Mao. Al tiempo intentó ampliar los mercados de exportación españoles para compensar la desequilibrada relación comercial con Estados Unidos y la Europa Comunitaria. Se podía aprovechar el momento crítico y convulso que vivía la región americana, el repliegue de Estados Unidos allá y, sobre todo, la definitiva consolidación del "milagro" económico español, que permitía mayor margen de actuación: mejores ofertas de cooperación técnica y créditos, un modelo exitoso de superación del subdesarrollo y un lenguaje muy próximo al de la CEPAL y el dependentismo. Tras una vertiginosa gira continental en tres tiempos

---

[36] Alistair Hennessy y George Lambie (eds.), *The Fractured Blockade: West European-Cuban Relations During the Revolution*, Londres, Macmillan, 1993; Asa McKercher, "The Most Serious Problem: Canada-U.S. Relations and Cuba, 1962", *Cold War History*, 12: 1 (2012) pp. 69-88; Christopher Hull, "Parallel Spheres: Anglo-American Cooperation Over Cuba 1959-61", *Cold War History*, 12-1 (2012) pp. 51-68, y Lana Wylie, *Perceptions of Cuba: Canadian and American Policies in Comparative Perspective*, University of Toronto Press, 2010.

[37] Francisco J. Oyarzun, *Intercambio comercial de España con América en desarrollo durante el periodo 1961-1985: un estudio de los flujos entre España y los países de la región desde ambas perspectivas*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 1989.

[38] Beatriz Figallo, "El destierro de Perón en la España franquista", *Temas de Historia Argentina y Americana* (2009), pp. 75-83, y "Estrategias políticas y económicas de la tecnocracia franquista en la Argentina, 1959-1973", *Investigaciones y Ensayos* (Buenos Aires), 56 (2007), pp. 109-131.

(diecisiete países en tres viajes), la nueva política se plasmó en el llamado "Plan Iberoamérica", aprobado por Consejo de Ministros en noviembre de 1971, con tres vectores: económico-técnico, educativo y diplomático. El primero era el más relevante y atractivo, porque tenía aparejada financiación, pues en marzo 1971 se había aprobado un crédito de 200 millones de dólares para cooperación técnica (siguiendo el modelo del Eximbank norteamericano con créditos al 6% a devolver en 10 años), que no eran meros créditos a la exportación y que se podían gestionar a través del BID como garantía de viabilidad. Además se buscó una asociación con la ALALC y el resto de grupos regionales, similar a la establecida con la CEE. Los ámbitos fundamentales de esta política fueron Cuba y el Cono Sur, donde se concentraba el grueso del déficit comercial con la región, en particular Chile, donde Salvador Allende ensayaba su proyecto de socialismo democrático. Este país tenía dificultades financieras, sus relaciones con Estados Unidos eran tensas y Allende estaba interesado en desarrollar la zona septentrional del país. Madrid quería ayudar a evitar que el aislamiento internacional a Allende forzase su deslizamiento hacia los países socialistas. Se prestó apoyo diplomático, se respaldaron las renegociaciones internacionales de la deuda chilena, se pusieron en marcha interesantes proyectos económicos (una empresa mixta de Pegaso), se otorgó un sustancioso crédito comercial (44 millones) y se firmó un acuerdo de cooperación sobre energía nuclear para fines pacíficos que incluyó el regalo de un reactor nuclear (Lo Aguirre)[39].

Sin embargo, el Plan Iberoamérica de López Bravo tuvo una vida demasiado corta, porque el ministro fue relevado en junio de 1973. Su proyecto había resultado polémico: para algunos sectores porque se desviaba de la atención prioritaria a Europa; para los más derechistas, porque abundaba en la apertura hacia los países comunistas y manejaba un discurso demasiado próximo a la no alineación y, en el ámbito económico, porque las ofertas españolas en concursos abiertos a la competencia internacional seguían teniendo muchas dificultades para competir con las

[39] M. José Henríquez Uzal, *Los mil días*, *op. cit.*, y "El prestigio pragmático: Iberoamérica en la Política Exterior de Gregorio López Bravo (1969-1973)", *Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales*, (CEHRI), 6, 2008. También M. J. Henríquez Uzal y B. Figallo, "El plan iberoamericano del franquismo. El Cono Sur y la doctrina López Bravo, 1969-1973", *Estudios latinoamericanos*, 1: 2 (2009), pp. 25-46.

de otros países más industrializados. En Chile la dictadura pinochetista hizo pagar a la franquista su cordialidad con Allende, como ha estudiado Cristina Luz García Gutiérrez, quien ha reconstruido las gestiones de la embajada española para proteger y asilar a perseguidos políticos, su denuncia de la violencia de los golpistas y el enfriamiento de las relaciones bilaterales: se paralizaron proyectos económicos y el 12 de octubre dejó de ser fiesta nacional[40]. En todo caso, la política regional de los dos últimos gobiernos franquistas mantuvo esta aproximación pragmática asentada durante la etapa de López Bravo, como demuestra la firma del gran acuerdo comercial con Cuba de 1974 (que renovaba el firmado en 1971 con el trato de nación más favorecida), rubricado por un prohombre del falangismo, Raimundo Fernández Cuesta, entonces ministro de comercio.

En resumen, las relaciones de España con América Latina durante la etapa franquista merecen probablemente una mayor atención, sobre todo en su última etapa, aunque no se deba perder la perspectiva de que las prioridades diplomáticas españolas estaban en otros frentes. Es evidente que ninguna relación bilateral tuvo por sí misma demasiada relevancia en estos años, pero cabría utilizarlas como apoyo para estudiar la evolución política de algunos países del otro hemisferio, con un enfoque a caballo entre la historia de las RRII y el americanismo. Un caso interesante podría ser el de Paraguay en la etapa de Stroessner (1954-1989), un autócrata admirador de Franco, quien envió a Ernesto Giménez Caballero como embajador, o la Nicaragua somocista; siempre, por supuesto con la premisa de cotejar las fuentes de los diplomáticos españoles (generalmente bien informados y con contactos privilegiados en estos regímenes dictatoriales) con otras, norteamericanas y/o locales.

Otra orientación tan sugerente como necesaria en el estudio de las relaciones iberoamericanas es precisamente contrastar la política española en la región con la norteamericana, que sirvió de referencia permanente a la acción española en ese escenario desde principios del siglo XX. La creciente influencia regional *yanki* se percibió durante décadas como un obstáculo para la acción exterior española. Ante el poderoso intruso

---

[40] Cristina Luz García Gutiérrez, *Españoles en el infierno: españoles detenidos, desaparecidos y ejecutados en las dictaduras de Chile y Argentina*, tesis doctoral inédita, Madrid, Universidad Autónoma, 2013, cap. 1 y 2.

anglosajón solo cabía actuar en el terreno político y cultural, aunque la impotencia económica española y la inestabilidad política no permitieron dar la batalla. No obstante, cuando desde 1945 Estados Unidos se reafirmó como la superpotencia occidental, la estrategia de los gobiernos españoles fue imitar su modelo e intentar conseguir alguna forma de cooperación y coordinación con Washington en la región a partir de una estrategia anticomunista común. De ahí la necesidad de tener mucho más presente el estado de las relaciones hispano-norteamericanas a la hora de evaluar la diplomacia iberoamericana española. Podría ser, además, una contribución al conocimiento de las relaciones interamericanas y, sobre todo, de la Guerra Fría en América Latina, un tema que sigue abierto en la historiografía norteamericana[41]. También merece la pena citar a Olga Glondys, que ha investigado la dimensión transnacional de la actividad política e intelectual de un grupo del exilio, el vinculado sobre todo al POUM, en el marco de los nuevos estudios sobre la vertiente cultural de la Guerra Fría, en lugar de quedarse solo en analizar su impacto en la cultura y la política de la oposición antifranquista. Ha profundizado en el papel del grupo encabezado por Julián Gorkin, a cargo de la sección Latinoamericana del Congreso por la Libertad y su órgano, la revista *Cuadernos* (1953-1965), un instrumento central de las campañas encubiertas de propaganda anticomunista, financiadas por Estados Unidos (a través de la CIA, sindicatos y fundaciones privadas) puestas en marcha para prevenir una mayor expansión del comunismo en la región[42].

Con una orientación similar se debería revisar la particular *soft diplomacy* franquista, en especial su política cultural. Apenas se han estudiado sus resultados y repercusión en los países americanos, sobre todo en el periodo posterior a 1957, tal vez el más fecundo, con la dirección del ICH a cargo de Blas Piñar hasta 1962 y Gregorio Marañón Moya después. Teniendo en cuenta el significativo número de estudiantes iberoamericanos que pasó por España y, en general, el considerable volumen de intercambios realizados (invitaciones a personalidades, programas de cooperación, conferencias, cursos, seminarios), merecería

[41] Andrew J. Kirkendall, "Cold War Latin America: The State of the Field", *H-Diplo Essay*, 119 (2014) [en línea] <http://h-diplo.org/essays/PDF/E119.pdf> [Consulta: 6/5/2015].
[42] Olga Glondys, *La guerra fría cultural y el Exilio republicano español, "Cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura"*, Madrid, CSIC, 2012, pp. 76-94 y 149-183.

la pena rastrear su impacto más allá del ámbito español; es decir, medir su influencia política e intelectual, la eficacia de la estrategia de captación de elites iberoamericanas a medio y largo plazo, las redes artísticas, científicas, intelectuales y políticas que se pudieron tejer y su continuidad después de 1975. El objetivo último sería valorar hasta qué punto el franquismo (en su versión nacional-católica anticomunista y luego más tecnocrática) a través de su diplomacia y su política cultural tuvo alguna repercusión sobre el mundo conservador y contrarrevolucionario iberoamericano, en particular sobre las elites políticas de las derechas latinoamericanas.

Un modelo puede ser el trabajo de Isabel Jara Hinojosa, que ha investigado la proyección ideológica del franquismo en Chile desde la Guerra Civil a la dictadura de Pinochet, cuando los sectores intelectuales imbuidos del hispanismo franquista tuvieron más ascendiente sobre el gobierno chileno. Ella analiza la influencia del discurso de hispanidad y del grueso de la ideología franquista en el nacionalismo conservador chileno: un grupo con ideas autoritarias, aristocráticas, antiliberales y antimarxistas, educado en las tradiciones culturales españolas, que absorbió el corporativismo católico y fascista durante los años treinta y vivió apasionadamente la guerra civil española. Esta minoría de académicos e intelectuales hispanistas católicos y tradicionalistas, desprestigiada por el ambiente antifascista durante la Segunda Guerra Mundial, después postergada tanto por la derecha liberal como por la reformista Democracia Cristiana chilena, perseveró, sin embargo, a lo largo de estos años como un círculo intelectual activo en el ámbito cultural y fue capaz de mantener vivos unos valores que, "chilenizados", terminaron cuajando en el proyecto autoritario de la dictadura de 1973. La autora analiza cómo la embajada franquista promovió inicialmente esta Hispanidad conservadora y cómo, a partir de la fundación del Instituto Chileno de Cultura Hispánica, cedió el liderazgo a los intelectuales chilenos, encargados desde entonces de la difusión de esos valores. Estudia a las principales figuras del grupo *Estudios*, filósofos como Osvaldo Lira, el historiador Jaime Eyzaguirre, escritores como José M. Souvirón, el diplomático Sergio Fernández Larrain, y, por supuesto, Jaime Guzmán, de la Universidad Católica, figura clave como ideólogo de la dictadura. La investigación pone en entredicho el tópico de que el proyecto ideológico franquista fracasó a

la hora de influir más allá de las fronteras españolas. Es cierto que pudo no ser fructífero para los objetivos político-diplomáticos franquistas de corto plazo, pero dejó una impronta duradera ("un universo de mitos y teorías") en estos intelectuales integristas autoritarios chilenos que luego utilizaron en sus estrategias legitimadoras de la dictadura pinochetista y en la propia política cultural de esta (una síntesis de las tendencias neoliberal, nacionalista y corporativista-tradicionalista), incluso en la Constitución de 1980[43].

Es muy probable que esta misma repercusión se diera en otros de los países que experimentaron la misma deriva autoritaria. En Argentina, por ejemplo, Laura Graziela Rodríguez está analizando las redes y los procesos de transferencias e intercambios que se establecieron entre los profesionales e intelectuales de la educación, católicos ultraconservadores de España y de aquel país, que compartían la necesidad defender un catolicismo contrario al Vaticano II y luchar desde dentro contra la creciente influencia de la izquierda en los medios universitarios iberoamericanos. Sigue la pista de cinco redes que se retroalimentan y que tal vez en el futuro puedan rastrearse más allá de estos dos países: una tiene que ver con la Monseñor Octavio Nicolás Derici, la filosofía tomista y la Universidad Católica Argentina creada 1955, otra con la influencia de pedagogos españoles (Víctor García Hoz del Opus Dei) durante la presidencia Onganía; la tercera son los funcionarios becados por el Instituto de Cultura Hispánica (el mayor número de becados procedía de Argentina) y la incidencia de los Congresos Iberoamericanos de Educación; la cuarta red fue la trenzada desde la Universidad de El Salvador (creada en 1959) a través de la cual se también se difunden programas de pedagogía de influencia española (Ismael Quílez) a las universidades católicas argentinas y, finalmente, el grupo internacional forjado en torno a la revista *Verbo*, militante contra la presencia marxista en la universidad[44].

Siguiendo con este ámbito de redes y transferencias, hay un descuido llamativo. Se trata del estudio del único actor no gubernamental realmente

---

[43] Isabel V. Jara Hinojosa, *Proyección ideológica del Franquismo en Chile: diplomacia, intelectuales y política cultural*, tesis doctoral inédita, Universitat Pompeu Fabra, 2002.

[44] "Pensar las universidades católicas en la década de 1960. Aportes y reflexiones", *PolHis* (Buenos Aires) 7 (2014), [en línea] <http://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=31723&articulos=yes>.

importante en América durante esta etapa, la Iglesia católica española; si bien es cierto que en los primeros años del nacionalcatolicismo se podría considerar la institución casi un instrumento más del Estado franquista. En todo caso resulta chocante que el trasvase religioso español a América durante el siglo xx apenas haya sido tratado historiográficamente[45]. A pesar de tener una agenda espiritual y humanitaria propia, la labor de sacerdotes y misioneros supuso una interacción a largo plazo en las sociedades receptoras, poder de influencia sobre la opinión popular y, en especial, sobre sus elites, además de constituir una fuente privilegiada de información para los diplomáticos españoles y, sobre todo, un instrumento de la política iberoamericana de la dictadura. La religión se erigió en elemento central de legitimación del anticomunismo franquista[46] y de la diplomacia católica ligada a las redes internacionales de Acción Católica y del Opus Dei. El Régimen utilizó políticamente el envío de religiosos españoles a América para tratar de influir sobre las poderosas iglesias nacionales de allá y, a través de ellas, sobre partidos, elites, gobiernos y opinión. También sirvió para presionar a la diplomacia vaticana, a sabiendas de que Roma sentía necesidad de contrarrestar la creciente influencia de los misioneros evangélicos norteamericanos en América Latina, que a su vez era percibida desde Madrid como un arma de penetración de Estados Unidos en el hemisferio. Se ha olvidado que el Consejo de Misiones dependió del Ministerio de Asuntos Exteriores hasta 1967 y que desde 1948-9 funcionó la Obra de Cooperación Sacerdotal Hispanoamericana (dependiente del órgano precursor de la Conferencia Episcopal Española) que terminó asumiendo las labores de Exteriores, aunque el Consejo Nacional de Misiones estuvo activo hasta 1974. El Estado franquista patrocinó el Seminario Teológico Hispanoamericano y los colegios mayores a él ligados para colaborar en el envío de presbíteros a las iglesias locales

[45] Desde 1985 solo hay dos artículos en *Hispania Sacra* sobre este periodo, Óscar Álvarez Gila: "La emigración del Clero secular europeo a Hispanoamérica (siglos xix-xx): Causas y reacciones", 53 (2001) pp. 559-76, y J. B. Amores, "Los franciscanos en Cuba: de la Restauración a la Revolución (1887-1961)", 118 (2006), pp.755-796.

[46] También se está estudiando la utilización de la religión en clave de Guerra Fría, por Estados Unidos, como uno de los argumentos de la "contención" y la guerra cultural contra el comunismo: la coartada perfecta para dividir el mundo entre el comunismo ateo, sin dios, y el resto, creyente en algún tipo de poder divino. En Dianne Kirby, *Religion and the Cold War*, Londres, Palgrave-Macmillan, 2002, y Philip Muehlenbeck, *Religion and the Cold War: A Global Perspective*, Nashville, Vanderbilt University Press, 2012.

latinoamericanas, muy necesitadas de personal entonces, una labor que desde 1962 engarzó con el Plan Juan XXIII puesto en marcha por el Vaticano con el mismo fin. Las cifras de los sacerdotes enviados son llamativas: casi 1.700 sacerdotes entre 1949-1975, amén de publicaciones, encuentros continentales y nacionales, y de la labor de quienes habían llegado en las décadas anteriores. No todos tuvieron un perfil conservador: a los sacerdotes exiliados, sobre todo vascos, hay que añadir los críticos con el Régimen, máxime tras el impacto del Concilio Vaticano II y el enfrentamiento entre los movimientos especializados de Acción Católica y la jerarquía eclesiástica española. Todo ello coincidiendo con las nuevas corrientes teológicas progresistas en América Latina (II Conferencia Episcopal Latinamer CELAM 1968), en cuya elaboración también participan religiosos españoles como figuras destacadas[47]. Se podría rastrear su papel y el de las órdenes religiosas españolas en la dirección del asociacionismo laico católico latinoamericano, su participación en distintos movimientos sociales, incluidos determinados grupos de la nueva izquierda latinoamericana de la época (como en El Salvador), influencia ideológica, etc. Para los últimos años habría que indagar el proceso contrario, al convertirse la Iglesia española en receptora de monjas y religiosos americanos.

Cabe estudiar, asimismo, las transferencias ideológicas que llegaron desde allá: la repercusión de determinados procesos sociopolíticos latinoamericanos en la España franquista. Ya hay algún ejemplo, como la tesis de Carolina Cerrano, quien ha escrutado el filoperonismo falangista, que se prolongó hasta 1974 a pesar del deterioro de las relaciones hispano-argentinas desde 1949 y la salida de Perón del poder en 1955. Para la investigadora uruguaya, la admiración falangista por el peronismo tuvo que ver con el apoyo popular masivo logrado por el movimiento argentino al conseguir la lealtad de trabajadores y juventud, con la capacidad de Perón de proyectar un liderazgo carismático difícil de igualar por Franco y con el dominio exclusivo del Estado que fue capaz de ejercer hasta 1955. A lo largo de los años sesenta, Falange utilizó la exaltación del peronismo (sobre todo en la prensa, en *Arriba* y *Pueblo*) y su

[47] OCHSA *Día de Hispanoamérica. América, puerta abierta a la misión*. Marzo 2013 [En línea]<http://www.conferenciaepiscopal.es/images/stories/Jornadas/2013/HispanoamericaOCSHA.pdf> [Consulta: 6/5/2015].

solidaridad con este populismo para criticar al Régimen y proponer un proyecto político alternativo al que se ejecutaba en España desde 1957-8: un modelo próximo al justicialismo, que era visto como una revolución pacífica, antioligárquica, capaz de proporcionar justicia social sin romper el orden, una tercera vía anticomunista, antisocialista y antiimperialista, un movimiento –no un partido político– que podría permitir una democracia plebiscitaria ajena a la liberal[48].

También ha interesado la repercusión en España del fracaso del proyecto político de Salvador Allende y del golpe de Estado de Pinochet de 1973. Este último tema ha sido tratado por Encarnación Lemus, Rogelio Núñez[49], M. José Henríquez y, sobre todo, por Cristina Gutiérrez, ya citados. El fallido ensayo en Chile de una vía democrática al socialismo permitió a la sociedad española reflexionar sobre el pasado (Frente Popular y Guerra Civil), presente y futuro político del país, la democracia y los modelos políticos alternativos, a través de una prensa algo más libre ya en los setenta. También sirvió para avanzar en la asimilación de prácticas democráticas, denunciar nuevas dictaduras aún antes de la muerte de Franco y extraer lecciones de prudencia y pragmatismo de cara a la inminente transición. En la izquierda, ratificó las posiciones eurocomunistas del PCE y la necesidad de un esfuerzo de unidad para evitar la fragmentación que minó a la Unión Popular chilena. La discusión sobre el golpe dividió a la Democracia Cristiana (que optó por el pacto con los sectores más aperturistas del Régimen en un partido de centro derecha) y cerró toda posibilidad de una colaboración con el socialismo, que a su vez se decidió por un modelo próximo a la socialdemocracia alemana. De cara a la transición, todos los actores políticos aprendieron el valor de la moderación ante el riesgo de un golpe militar si se planteaban medidas demasiado rupturistas.

En esta misma línea, tal vez sería posible hacer lo mismo con otro gran proceso político latinoamericano, la Revolución cubana: cómo fue

---

[48] Carolina Cerrano, *La política argentina mirada desde la España franquista. Un recorrido a través de la diplomacia y la prensa española 1955-1976*, tesis doctoral inédita, Pamplona, Universidad de Navarra, 2011, y "El filo-peronismo falangista 1955-1956", *Ayer*, 96 (2014), pp. 131-154.

[49] Rogelio Núñez, "La prensa española y el golpe de Estado chileno del 73", *Bicentenario*, 2-2 (2003); Encarnación Lemus, *En Hamelin. La transición española más allá de la frontera*, Oviedo, Septem, 2001.

percibida y analizada por los distintos sectores del Régimen y del antifranquismo, qué lecciones se extrajeron y si la lectura española fue distinta de la realizada en otros países. De la misma manera, se podría estudiar en el marco iberoamericano un fenómeno como el de la tecnocracia en los años sesenta-setenta en el marco de la Guerra Fría ideológica, con una aproximación multidisciplinar, desde la historia de los conceptos o la historia transnacional. Esta última perspectiva es la adoptada por Eduardo González Calleja cuando estudia las conexiones del terrorismo/activismo neofascista europeo con los servicios de información de las dictaduras latinoamericanas.

Capítulo aparte merece el tema del exilio, quizá el más transitado en las últimas décadas. Además, la celebración del setenta aniversario del exilio de 1939 ha impulsado nuevas publicaciones y los últimos balances historiográficos, a los que remitimos[50]. El exilio mexicano, el más numeroso, ha acaparado mayor atención, aunque también se han escrito ensayos interesantes sobre Argentina, Chile, Cuba, República Dominicana, Puerto Rico, Brasil o Venezuela[51]. Las investigaciones iniciales tuvieron

---

[50] Antares Ruiz del Árbol, "Últimas aportaciones sobre el exilio español en América: la efeméride de los 70 años", *Revista de Indias*, 248, (2010), pp. 241-251; Jorge Hoyos Puente, "Últimas aportaciones a los estudios de los exilios españoles", *Ayer*, 85 (2012) pp. 229-242, y Aurelio Velázquez, *La otra cara del exilio. Los organismos de ayuda a los republicanos españoles en México (1939-1945)*, tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2012, pp. 14-30, más los monográficos publicados en 2009 por la revista *Arbor*, (n.º 735) sobre el exilio republicano en América Latina y en 2010 por la *Revista de Indias* (n.º 245), sobre viejas y nuevas migraciones hacia y desde América Latina.

[51] Consuelo Naranjo y Miguel Ángel Puig-Samper, "De isla en isla: los españoles exiliados en República Dominicana, Puerto Rico y Cuba", *Arbor*, 735 (2009), pp. 87-112; Carlos Zubillaga, "El asociacionismo inmigratorio español en Uruguay en la mira del franquismo: entre la oposición y el disciplinamiento", *Revista de Indias*, 69, 245 (2009) pp. 43-64; Dora Schwarzstein, *Entre Franco y Perón. Memoria e identidad del exilio republicano español en Argentina*, Barcelona, Crítica, 2001; Francis Pou, "Inmigración de agricultores españoles a la República Dominicana en el periodo Franco-Trujillo (1939-1961)", *Revista de Indias*, 198 (1993), pp. 563-582; Natalia González Tejera, *Exiliados españoles en República Dominicana, 1939-1943: descripción y análisis socio-económico y demográfico*, Santo Domingo, Academia de la Historia, 2012; Rosario Reina (coord.), *El exilio republicano español en la sociedad dominicana*, Santo Domingo, Comisión Permanente de Efemérides Patrias, 2010; Carmen Norambuena y Cristian Garay, *España 1939: los frutos de la memoria. Artistas e Intelectuales Españoles en Chile 1939-2000*, Santiago de Chile, Universidad de Santiago, 2002; David Duque Schick, *Desde El Silencio, Verso a Verso: Aporte de los inmigrantes del Winnipeg en la construcción de la obra política y social de Salvador Allende*, Santiago de Chile, San Marino, 2011; Dalma G. González Rodríguez, *Las aportaciones culturales de los exiliados españoles en Puerto Rico*, tesis doctoral inédita, Universidad de Valladolid, 1997; Eugenia Ramirez Goicoechea, "Inmigración española al Uruguay, 1946-1958. Un caso para repensar los procesos de inclusión/exclusión social", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y Caribe*, 13, 2 (2002); Jorge Domingo Cuadriello, *El exilio republicano* español *en Cuba*, Madrid, Siglo XXI, 2009, y Juan José Martín Frechilla,

dos focos de interés fundamentales: las aportaciones de las elites políticas, culturales e intelectuales del exilio en México y los estudios sobre comunidades regionales concretas (primero el exilio catalán y vasco, después el resto). Tras los libros pioneros de Patricia Fagen y José Antonio Matesanz, diversos autores (María Luisa Capella, Clara Lida, Martí Soler) trabajaron sobre la UNAM, la Casa de España y el Colegio de México, una línea cultural que ha seguido completándose con investigaciones sobre la incorporación de los exiliados al resto de instituciones mexicanas y sobre sus aportaciones a casi los ámbitos socio-culturales del país (educación, arte, ciencias, mundo editorial, literatura, pensamiento, etc.), los "retornos" del exilio americano y, por supuesto, las actividades y culturas políticas del exilio, sus organismos de ayuda, partidos, financiación, relación con gobiernos de acogida, etc. En paralelo, aunque menos desarrollado, ha discurrido un enfoque más ligado a la historia social, antropológica y demográfica del exilio, con estudios sobre mujeres y niños exiliados, dificultades de integración, instituciones y redes de solidaridad, etc. [52]

Forja y crisol. La Universidad Central, Venezuela y los exiliados de la Guerra Civil española 1936-1958, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2006.

[52] Para ampliar todos estos temas y su bibliografía fundamental remitimos al capítulo de José Babiano y Ana Fernández Asperilla en este mismo libro. Solo citamos algunos de los últimos títulos: Fernando Serrano Migallón, *La inteligencia peregrina. Legado de los intelectuales del exilio republicano español en México*, Madrid, FCE, 2010; Miguel Cabañas Bravo, "Exilio política y crítica artística. El caso de los republicanos españoles en México", *Revista de Historiografía*, 13, VII (2/2010) pp. 30-55; José Antonio Yuste, *La República española en el exilio (1945-1962)*, Madrid, F.U.E., 2005; Ángel Herrerín, *El dinero del exilio. Indalecio Prieto y las pugnas de posguerra 1939-1947*, Madrid, Siglo XXI, 2007; Abdón Mateos, *La batalla de México. El final de la Guerra Civil y la ayuda a los refugiados*, Madrid Alianza, 2009; Antolín Sánchez Cuervo, *Pensamiento exiliado español. El legado filosófico del 29 y su dimensión iberoamericana*, Madrid, Biblioteca Nueva-CSIC, 2010; VV. AA., *Las huellas del exilio: expresiones culturales de la España peregrina*, Madrid, Tébar, 2008; Abdón Mateos y Agustín Sánchez (eds.), *Ruptura y Transición. España y México, 1939*, Madrid, Eneida, 2011; Ángel Duarte, *El otoño de un ideal: los valores del republicanismo y su declive en el exilio de 1939*, Madrid, Alianza, 2009; Jorge de Hoyos Puente, *La utopía del regreso. Proyectos de Estado y sueños de nación en el exilio republicano en México*, Santander, Universidad de Cantabria, 2013; Luis Carlos Hernando, *El PSOE y la monarquía,* Madrid, Eneida, 2013; Claudia Dávila Valdés, *Refugiados españoles en Francia y México. Un estudio comparativo*, México, Colegio de México, 2012; Josep Sánchez Cervelló, *La Segunda República en el exilio (1939-1977)*, Barcelona, Planeta, 2011; Pedro Luis Angosto Vélez, *La República en México. Con plomo en las alas, 1939-1945*, Salamanca, Espuela de Plata, 2009; José María López Sánchez, *Los refugios de la derrota. El exilio científico e intelectual republicano de 1939*, Madrid, CSIC-La Catarata, 2013 y las tesis doctorales de Aurelio Velázquez y Francisco Mejías Flores, ya citadas.

Con el fin de la dictadura de Franco, las relaciones iberoamericanas experimentaron nuevos cambios como consecuencia de varios procesos. El más significativo fue la democratización interna española. Los avances de la transición a la democracia permitieron exhibir una nueva imagen de España en un momento particularmente difícil desde el punto de vista político en América Latina. Con ello surgieron nuevos instrumentos de acción: el apoyo a los procesos de democratización que se fueron abriendo en la región, con el ejemplo español como carta de presentación, la defensa de los derechos humanos como bandera, más el inédito protagonismo de los monarcas y de los presidentes de gobierno democráticos españoles en los viajes oficiales.

Otro proceso fundamental fue el de la modernización general de la política exterior española, que se despojó de las últimas inercias institucionales de la dictadura. En el caso iberoamericano se remozó la terminología –ahora Comunidad Iberoamericana de Naciones– y su instrumento señero, el ICH. Se aprovechó la diplomacia multilateral, en la ONU, la OEA y después en la CEE-UE, para la política iberoamericana y se actualizó la política de cooperación al desarrollo. También se crearon nuevos instrumentos, desde las Cumbres Iberoamericanas, institucionalizadas en 1991-2, pasando por los tratados bilaterales de Cooperación y Amistad con cláusulas democráticas, hasta las Asociaciones Estratégicas de los últimos años, que elevaron el perfil de las relaciones con países clave del área.

El tercer proceso fue la creciente europeización del país y, por supuesto, de su política exterior. Hubo que hacer compatible el irrenunciable proyecto iberoamericano con el absorbente esfuerzo de convergencia con Europa. La europea se convertía en la madre de todas las políticas (emigración, comercio, agricultura, medio ambiente, etc.) y hubo que aprender a hacer política iberoamericana desde las Comunidades Europeas-UE. En el discurso, la imagen de España como "puente" se sustituía por la de portavoz de los intereses de la región americana en Europa.

El último elemento a considerar fueron los cambios económicos en España y la globalización, sobre todo ya en la década de los noventa: inversiones españolas en América Latina, presencia de multinacionales

españolas allá, emigrantes iberoamericanos en España, evolución decisiva de la imagen española en la región, más un nuevo protagonismo de la sociedad civil y de actores no gubernamentales y sub-estatales en las relaciones iberoamericanas. Mientras, al otro lado del Atlántico se producían transformaciones fundamentales en la política hemisférica de Estados Unidos y en la relevancia otorgada a Europa y a otros actores extra-regionales por parte de los países latinoamericanos, los cuales han ido ganado margen de maniobra internacional en estas tres últimas décadas, conforme cuajaban sus procesos de democratización, crecimiento económico e integración y coordinación regional[53].

Celestino del Arenal es el autor de referencia para abordar estos temas. En su último libro se puede encontrar también la bibliografía más completa para los distintos aspectos del periodo[54]; aunque otros autores, como Jean Grugel, Carlos Malamud o Christian Freres, por citar algunos ejemplos, también se han aproximado a ellos de forma global[55]. Arenal ha marcado dos etapas. La primera, entre 1976 y 1992, es considerada de definición, con dos fases: la de UCD, marcada por ciertas contradicciones –Centroamérica/Malvinas– y mayor dependencia de Estados Unidos; la posterior a 1982, cuando se establecieron los instrumentos fundamentales de acción regional (democracia, cooperación al desarrollo, creación de las Cumbres Iberoamericanas) y se trató de equilibrar una buena relación con Estados Unidos con mayor margen de autonomía en la política iberoamericana. La segunda etapa, desde 1992, fecha del V Centenario, es juzgada por Arenal como el periodo de normalización, pragmatismo político creciente, relevancia de las Cumbres, utilización de la UE como paraguas para los capítulos más conflictivos (como Cuba y las relaciones con Estados Unidos) y protagonismo de las relaciones económicas. El tono de

---

[53] Jorge I. Dominguez y Ana Covarrubias, *Routhledge Handbook of Latin America in the World*, Londres, Routledge, 2014.

[54] Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid, Siglo XXI-Fundación Carolina, 2011. Remitimos a su bibliografía para completar los distintos aspectos del periodo.

[55] Jean Grugel, "España y América", en R. Gillespie, R. Story, J. y F. Rodrigo, (eds.), *La Política Exterior de la España Democrática*, Alianza Editorial, 1998, pp. 122-144; Christian Freres y Antonio Sanz Trillo, "La política exterior hacia América Latina desde la Transición. Una visión crítica", en VV.AA., *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, UNED, 2000, pp. 323-340, y Rosa Pardo, "La política española hacia América Latina desde 1975", en Javier Tusell (coord.), *Historia de España. Menéndez Pidal. La Transición a la Democracia y la España de Juan Carlos I*, Madrid, Espasa Calpe, 2003, XLII, pp. 795-814.

las relaciones hispano-norteamericanas marcó, a juicio del autor, las fases de esta etapa: 1992-2002, 2002-4, 2004-2011.

Los temas que más han interesado a los investigadores han sido, en primer lugar, el papel de determinados actores políticos: los viajes de los reyes, Adolfo Suárez (1979) y sobre todo la proyección americana de Felipe González, vinculada en principio a la política de la Internacional Socialista y más autónoma después. Se han estudiado las políticas de apoyo a los procesos de democratización latinoamericanos y las iniciativas de intercambio de experiencias políticas a partir del éxito de la transición española (cooperación política, envío de observadores a elecciones, etc.) y, en general cómo la transición alimentó un mayor protagonismo internacional español que favoreció especialmente las relaciones con la región. Ligado a este tema, los politólogos han tratado el impacto directo del proceso de transición español en algunos procesos políticos latinoamericanos a través de la proyección de aquella en los medios de comunicación, el debate público, la producción académica, las referencias en debates parlamentarios, etc. Los casos mejor estudiados son los de Brasil y México[56].

El papel jugado por España en el proceso de paz de Centroamérica ha sido también objeto de atención: la oferta inicial de mediación directa y, sobre todo, el apoyo al proceso regional, que se abrió con la declaración Contadora 1983 y tomó cuerpo desde Esquipulas II. Hay que recordar que el gobierno español actuó como parte del grupo de Amigos

---

[56] Victoria Galvani, *El Rey y la comunidad iberoamericana*, Madrid, CIPIE, 1987; Ludolfo Paramio, "Agonía y muerte de dos dictaduras. España y Brasil", *REIS*, 44 (1988), pp. 7-22; Carlos Barrera y Ricardo Zugasti, "La prensa española y el viaje del rey a Argentina", *Revista Historia y Comunicación Social*, 11 (2006); Marcelo Lasagna Barrena, "Las relaciones chileno-española: 1982-1989. Del primer Gobierno socialista al ocaso de la dictadura chilena", *Afers Internacionals*, n.º 22 (1991), pp. 131-143; Inmaculada Cordero, *la imagen de España en México durante la transición, 1975-1982*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2001; Raúl Rodríguez Alejandre, *Las relaciones México-España, 1977-1992*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense-I. U. Ortega y Gasset, 1995; Luisa Treviño y Daniel Pedraja, *México y España: transición y cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1983; Carlos Sola Ayape, "El significado de los pactos de la Moncloa en el ideario político de la transición democrática mexicana", *Foro internacional*, 193 (2008), pp. 631-659, y Bruno Ayllón, *Las relaciones entre Brasil*, *op. cit.*; Francesc Bayo, "Las relaciones políticas entre España y Cuba". *Documentos CIDOB, América Latina*, 16 (2006); Belén Blázquez, *La proyección internacional de un líder político: Felipe González y Nicaragua, 1978-1996*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2006, y Carlos Malamud, *La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2005.

del Secretario General ONU, con misiones militares para supervisar los procesos de El Salvador y Guatemala[57].

El impacto de la incorporación española a la Comunidad Europea ha despertado, asimismo, un gran interés. Se estudiaron primero sus negativas repercusiones económicas iniciales: por la PAC, el trato preferencial otorgado a los países ACP (productos tropicales) competidores de los latinoamericanos y la reorientación del flujo de exportaciones españolas hacia la CEE[58]. Aunque el tema fundamental han sido las repercusiones políticas del ingreso de España en la Comunidad Europea: los esfuerzos españoles por atraer la atención comunitaria hacia los temas latinoamericanos, incrementar los presupuestos de cooperación en la región, apoyar los procesos de integración regional, el establecimiento de cumbres interregionales, los acuerdos de libre comercio, etc. España ha tratado de copar los puestos decisivos en la Comisión y el Parlamento Europeo encargados de la gestión de esta política iberoamericana y ha intentado marcar las políticas europeas hacia la región; un ejemplo es Cuba. En general España ha utilizado a la UE como palanca para sus propios intereses en América Latina; aunque a partir de 1997 esta política ha sido más difícil al disminuir el interés de Europa por la región, pues se ha recortado la cooperación europea y la ampliación hacia el Este ha absorbido muchas energías[59].

---

[57] Francesc Bayo, *La política española hacia América Central (1976-1982)*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 1989; Eusebio Mujal-León, *European Socialism and the Conflict in Central America*, Nueva York, Preager, 1989; Joan Lluís Piñol, "La política española hacia Centroamérica, 1976-1987: consideraciones globales", *Afers Internacionals*, 12-13 (1988), pp. 21-40, y "Las relaciones españolas con Centroamérica: el periodo de los gobiernos socialistas", *Afers Internacionals*, 14-15 (1988), pp. 5-40; VV. AA., *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona, CIDOB/AIETI, 1989, pp. 81-110; Antonio Sanz Trillo, *Los gobiernos del PSOE y la promoción de la paz y la democracia en Centroamérica (1982-1996)*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense-I. U. Ortega y Gasset, 2003; Belén Blázquez, *El impulso del Presidente del Gobierno Español a los procesos democráticos de paz en Nicaragua y El Salvador, 1982-1996*, Jaén, Universidad de Jaén, 2006 y, muy especialmente, Celestino del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, R.I. Elcano/Marcial Pons, 2009.

[58] José Antonio Alonso y Vicente Donoso, *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica*, Madrid, Cultura Hispánica, 1983.

[59] Carlos Malamud, "España, América Latina y Europa veinte años después", *Revista de Occidente*, 296 (2006), pp. 70-78; Christian Freres, "Liderando una asociación frustrada. España en las relaciones entre la UE y América Latina", en C. del Arenal (coord.), *España y América*, *op. cit.*, pp. 309-334; José Escribano Úbeda-Portugués, *La dimensión europea de la política exterior española hacia América Latina: política internacional de los primeros gobiernos socialistas*, Madrid, Vision Net, 2005; José Antonio Sanahuja, "Spain: Double-Track Europeanization

Se ha analizado también la política de cooperación al desarrollo, tanto estatal, como descentralizada (Comunidades Autónomas[60] y ayuntamientos), así como de ONGs; la transformación del entramado institucional desde el ICH hasta la creación de la AECI (1988), finalmente AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con nuevos estatutos en 2007), la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, los primeros Planes Directores, años después; presupuestos, problemas de coordinación, transparencia, eficacia y coherencia[61]. Del mismo modo, se ha investigado la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. El proyecto español, lanzado en tiempos de la UCD y consolidado en la etapa socialista, se conformó como club de *primus inter pares*, sin madres-patrias, mucho más horizontal que el ICH, basado en la interdependencia y la indiscriminación y compatible con los procesos de integración latinoamericana en marcha. Su concreción institucional han sido las Cumbres Iberoamericanas que, sin un gran entramado burocrático (hasta la creación de la Secretaría Permanente 2003), han tratado de coordinar acciones a favor de la democratización y el desarrollo de los pueblos iberoamericanos y lograr mayor presencia internacional conjunta. Las limitaciones del proyecto se han puesto de manifiesto en los últimos años: primero por los embates de los populismos y la Alianza Bolivariana (ALBA), pero también por la pujanza de proyectos regionales alternativos[62].

---

and the Search for Bilateralism", en Lorena Ruano (ed.), *The Europeanizacion of National Foreign Policies towards Latin America*, Londres, Routledge, 2013, pp. 36-60.

[60] Christian Freres y Antonio Sanz Trillo, "Las comunidades autónomas españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión iberoamericana", en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España 1800-2003*, Madrid, Síntesis, 2002, pp. 279-294, y VV. AA., *L'acció exterior de les Comunitats Autònomes espanyoles a l'Amèrica Llatina: Una visió general*, Barcelona, CIDOB, 2002.

[61] María Muñoz de Urquiza, *La cooperación al desarrollo con América Latina en el marco de la política exterior de la España democrática*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 2002; Antonio Fernández Poyato, "Del hispanismo a la globalización: 25 años de la cooperación española con América Latina", *Revista española de desarrollo y cooperación*, 27 (2011) pp. 75-84; Christian Freres, *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. Desafíos para España y la Unión Europea*, Madrid, Fundación Carolina, 2011, y José Antonio Sanahuja, "Iberoamérica en la política de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses", en C. del Arenal, *España y América*, *op. cit.*, pp. 193-240.

[62] Raúl Sanhueza, *Las cumbres iberoamericanas ante el realismo político. Una perspectiva latinoamericana, 1990-2000*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid-I. U. Ortega y Gasset, 2001; Celestino del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Siglo XXI-Fundación Carolina, 2005; José Escribano, "Logros y retos de las

En el ámbito económico, se han estudiado sobre todo las inversiones y la internacionalización de las empresas españolas en América Latina desde 1993. La región se ha convertido en principal destino de inversiones directas en telecomunicaciones, energía, bancos, construcción y turismo; no sin problemas en algunos países donde han sufrido privatizaciones[63]. Otros dos temas tratados han sido la proyección institucional de las CCAA en América y todo lo que tiene que ver con inmigrantes latinoamericanos en España: primero el exilio político (Silvina Jenin ha estudiado el caso argentino), la política migratoria, las remesas, etc.[64]

También han sido foco de interés los cambios en la imagen de España en América Latina: desde los estudios del CEDEAL de los años 1980' a la obra de Javier Noya para los últimos años, con un balance muy positivo para España como consecuencia del proceso de democratización español, la integración en la UE, las inversiones españolas y las nuevas corrientes migratorias. Hasta la última crisis económica aparecía como un país dinámico, rico y democrático, preocupado por sus pares latinoamericanos[65]. Igualmente interesantes desde el punto de vista

---

cumbres Iberoamericanas: de Río a Lima 1999-2008", en J. J. Martín Arribas, *Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Burgos, Universidad de Burgos, 2008, pp. 97-112, y Mónica Hirts y Luciana Torchiaro, "Las Cumbres Iberoamericanas: balances y perspectivas", en Cástor M. Díaz Barrado en C. del Arenal (coord.), *España y América, op. cit*., pp. 123-170.

[63] Elena Giráldez, *La internacionalización de las Empresas Españolas en América Latina*, Madrid, CES, 2002; William Chislett, *La inversión española en América Latina: retos y oportunidades*, Madrid, R.I. Elcano, 2003; Ramón Casilda Béjar (ed.), *La gran apuesta. Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas*, Barcelona, Granic, 2008; VV. AA., "De los garbanzos al petróleo. Las claves de quince años de relaciones económicas hispano-mexicanas (1977-1992)", *Afers Internacionals*, 26, (1993) pp. 125-144; Ángeles Sánchez Díez, *La internacionalización de la economía española hacia América Latina: factores determinantes en el inicio y la consolidación del proceso*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2000; Paul Isbell y Carlos Malamud (coords.), *Iberoamérica: Realidad frente a mito de Guadalajara 1991 a Salamanca 2005*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2005; Juan José Durán Herrera, "El auge de la empresa multinacional española", *Boletín ICE Economía*, 2991 (junio 2006) pp. 13-33; Mauro F. Guillén, *El auge de la empresa multinacional española.* Madrid, Marcial Pons, 2006, y Alfredo Arahuetes García, "Mejores relaciones y lazos más estrechos: comercio e inversiones directas de España con América Latina", en C. del Arenal, *España y América*, *op. cit*. pp. 241-274.

[64] Silvina Jensen, *La huida del horror no fue olvido. El exilio político argentino en Cataluña 1976-1983*, Barcelona, J. M. Bosch, 1998, y *La provincia flotante: El exilio argentino en Cataluña*, Barcelona, Fundación Casa América, 2007. Dos revisiones generales en Elda González Martínez, "Los latinoamericanos que llegan. Balance y estrategias de un colectivo inmigrante en la España del fin del milenio", *Revista de Indias*, 60, 219 (2000), pp. 547-563 y Érika Ruiz Sandoval, "Las migraciones entre América Latina y España: flujos, integración y remesas", en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina*, *op. cit.* pp. 275-308.

[65] Javier Noya, *La imagen de España en el exterior. Estado de la cuestión*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2002, y *La nueva imagen de España en América Latina*, Madrid, Tecnos/Real Instituto Elcano, 2009; Carlos Malamud, "El espejo quebrado: la imagen de España en América de la

historiográfico han sido los estudios desde el enfoque de la historia cultural (fiestas, conmemoraciones, símbolos, mitos, los usos de la memoria y la identidad nacional), como los trabajos sobre el Museo de América, los estereotipos en libros de texto o la celebración del Día de la Raza[66]. En este caso Miguel Rodríguez compara los casos de España, Puerto Rico, Argentina y México analizando esta fiesta como una tradición inventada en el proceso de construcción del imaginario continental, pero sobre todo nacional y aun subestatal: primero es una fiesta de elites intelectuales hispanoamericanistas que termina nacionalizándose y ligándose a la construcción simbólica del mestizaje en muchos de los países, para ser utilizada como instrumento de legitimación de elites y gobiernos. Quizá se podría construir un relato similar concentrando el foco en el V Centenario y su lectura en los distintos países, como ya se está haciendo con el tema de los Bicentenarios[67].

Un último modelo de estudios, que engarza con el tema de la memoria, pero va mucho más allá, es la tesis de Cristina Gutiérrez, ya citada. Ella ha trabajado el tema de los casos de españoles desaparecidos en el cono sur en las dictaduras de Chile y Argentina, pero ha dado a su investigación una perspectiva transnacional. Al reconstruir las acciones emprendidas por los familiares afectados y los diplomáticos que les atienden, sigue la pista de sus implicaciones internacionales: la intervención de los tres gobiernos y también de otros agentes (Organizaciones de Derechos Humanos, ONU) e instancias jurídicas internacionales (Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA), lo que le permite indagar no solo en las relaciones oficiales entre estos países, sino también en las negras tramas de los servicios represivos de las dictaduras y sus conexiones. A un tiempo, compara y reflexiona sobre cómo manejaron las

---

independencia a la transición democrática", *Revista de Occidente*, 131 (1992), pp. 180-98, y "España y los bicentenarios en el marco de la crisis económica en América Latina", en C. del Arenal (coord.), *España y América*, *op. cit.* pp. 335-352; M. de los Ángeles Núñez Aberturas, *La imagen de España en Centroamérica. El caso de Costa Rica*, tesis doctoral, UNED, 2015.

[66] Miguel Rodríguez, *Celebración de "la Raza". Una historia comparativa del 12 de octubre*, México, Universidad Iberoamericana, 2004; Marisa González de Oléaga y Fernando Monge, "El Museo de América: modelo para armar", *Historia y Política*, 18 (2007) pp. 273-293; Francisco Bernete, *Los estereotipos de la Comunidad Iberoamericana. La representación de todos los personajes en los libros de texto de Historia*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 1991.

[67] Margarita Gutman, "Construcción de los Bicentenarios latinoamericanos, 2000-2008", en C. del Arenal, *España y América*, *op. cit.*, pp. 353-385.

tres sociedades implicadas, la española, argentina y chilena, el problema de la justicia, la reparación y la memoria de las desapariciones. Se trata de un rico trabajo que analiza procesos históricos que cruzan fronteras: represión dictatorial y enclaves de resistencia frente a las dictadura dentro y fuera (exilio), los problemas de las transiciones a la democracia a la hora de manejar el pasado autoritario o el polémico tema de la justicia universal y, todo ello, con suficiente sensibilidad como para recoger a un tiempo la perspectiva micro, es decir, el papel de los individuos en esa historia[68].

Reflexionando sobre lo que queda por hacer en lo que se refiere a la producción que trata de la cronología posterior a 1975, probablemente lo que se echa de menos es un enfoque más historiográfico. La mayoría de los trabajos (al menos en los temas sobre política exterior) se contentan con manejar fuentes secundarias apenas contrastadas: prensa (concretamente casi solo *El País)* y documentación pública (declaraciones, discursos gubernamentales, informes oficiales, programas de partidos o como mucho debates parlamentarios). No aparecen fuentes primarias o lo que podría acercarse a ellas (informes restringidos o confidenciales, incluso testimonios orales de actores directos involucrados). Es evidente la dificultad de acceso a las fuentes para hacer historia del tiempo presente, en particular en el caso español, con el inaudito bloqueo de la documentación del Ministerio de Asuntos Exteriores. Pero muy pocos investigadores han empleado fuentes no españolas, que sí están abiertas para una parte de ese periodo. El producto, con excepciones, es un relato muy descriptivo, que resulta necesariamente poco crítico. Cuando elaboramos textos de conjunto sobre el tema citamos una y otra vez los mismos trabajos, a veces de hace tres décadas, sin cuestionarlos. Un ejemplo: al tratar la política iberoamericana de la UCD nos basamos en un artículo de Joan Piñol de 1982 que nadie se ha molestado en revisar[69].

Respecto a la elaboración de la política exterior hacia Iberoamérica, habría que trabajar en profundidad todo el proceso de toma de decisiones: las triangulaciones Presidente de Gobierno, Ministerio de Exteriores, Direcciones General de Iberoamérica, Secretaría de Cooperación,

---

[68] Cristina L. Gutiérrez, *Españoles en el infierno*, *op. cit.*

[69] Joan Piñol, "España y Latinoamérica: el periodo Suárez (1976-1980)", *Afers Internacionals*, 0 (1982) pp. 9-39.

Gabinete de Presidencia, grupos de presión políticos, académicos y económicos, etc. También habría que incidir en la articulación de la política iberoamericana dentro del diseño general de política exterior de cada momento y, muy particularmente (insisto de nuevo) en lo que son las relaciones hispano-norteamericanas: Arenal lo ha hecho en su último libro y Joaquín Roy en la cuestión de las relaciones hispano-cubanas[70]. Solo así se podrá dirimir hasta qué punto la dimensión iberoamericana es, en cada coyuntura, esencial para la proyección internacional de España al incrementar su poder duro y blando, o se trata más bien de una política "instrumental" para la diplomacia española y, sobre todo, cuál es su valor simbólico en política interior.

Con respecto al bloque de lo que hoy se llama diplomacia pública y el de la cooperación al desarrollo, aparte del estudio más institucional del ICI-AIECI (personal, presupuestos, etc.), probablemente se podrían analizar mucho más los resultados: el impacto en Iberoamérica, las redes y flujos científico-tecnológicos e intelectuales creados desde 1975, la labor de la Casa de América desde 1990 y, desde el 2000, de la Fundación Carolina, las políticas de promoción de la lengua española, etc.[71] Se podrían tomar como modelo los trabajos sobre el programa Fullbright norteamericano. Otro tema que valdría la pena estudiar es el impacto de la industria cultural, editorial y de medios de comunicación españoles en América (agencias de información, RTVE, etc.), anterior a las grandes inversiones de finales del siglo xx.

Los problemas generales son similares para esta época y para la etapa franquista. En primer lugar, se detecta una falta de comparación entre la política exterior española y la de otros países: por supuesto Estados Unidos, pero también otros europeos de cuya política hacia América Latina durante el siglo xx sabemos más bien poco, excepto en algunos capítulos como cooperación al desarrollo o europeización. En segundo lugar, sin cuestionar la preeminencia de la acción estatal, hay otros actores, redes e interacciones que deberían explorarse, desde influencias de modelos

---

[70] Joaquín Roy, *The Cuban Revolution (1959-2009). Relations with Spain, the European Union, and the United States*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2009.

[71] Antonio F. Alaminos, *La cooperación universitaria entre España y América Latina*, Madrid, CEDEAL, 1987, y Jaime Otero, *De Bogotá a Rosario. La lengua española y la política regional de España en América Latina*, DT 2004/11, Madrid, Real Instituto Elcano, 2004.

políticos a procesos que, de alguna manera, tocan o se desarrollan a ambos lados del Atlántico, siguiendo la estela de las últimas investigaciones más innovadoras. Por último, el foco de los trabajos sigue muy centrado en la visión española, con pocos estudios sobre la relación pensada desde el otro lado ¿qué significa en las sociedades iberoamericanas el vínculo con España? ¿Para qué sirve la referencia y la relación española? ¿En qué medida se cultiva como signo de identidad común o como sucedáneo del fracaso de proyectos de integración y coordinación latinoamericanos o para amortiguar la relación de dependencia respecto a Estados Unidos en determinadas coyunturas? ¿Qué valor simbólico sigue teniendo para algunas elites hispanoamericanas? Todo ello en un momento de cambio en el espacio iberoamericano por los efectos de la crisis financiera en Estados Unidos y Europa, la política regional de bajo perfil norteamericana, más la consolidación de Asia (China, en particular) como actor internacional y la creciente importancia económica de la cuenca del Pacífico para el hemisferio americano (Alianza Pacífico): los países de la región están modificando sus prioridades estratégicas, los nuevos foros políticos latinoamericanos (como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC y Unasur) adquieren cada vez más relevancia y la prosperidad económica de algunos países emergentes alimenta aspiraciones de protagonismo internacional que ya no necesitan de mediaciones europeas o norteamericanas. Este conjunto de factores que necesariamente afectará a los planteamientos iberoamericanistas han vertebrado las relaciones con la región durante los dos últimos siglos[72].

[72] Así se recoge en los últimos documentos oficiales: *Informe Lagos sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas*, 2013, [en línea] <http://segib.org/es/node/9023>, y *Estrategia de Acción Exterior. Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores*, 2014, aprobada en Cortes en diciembre de ese año: [en línea] <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/exterior/Documents/Estrategia%20de%20acci%C3%B3n%20exterior.pdf> [Consulta: 14/5/2015].

España y el Mediterráneo: entre las inercias de la política pro-árabe y los avatares de una descolonización por etapas

Miguel Hernando de Larramendi
GRESAM/Universidad de Castilla-La Mancha

La política hacia el Mediterráneo durante el periodo al que está consagrada esta monografía (1953-1986) pivota sobre dos ejes principales interconectados pero con objetivos diferentes: una política pro-árabe en Oriente Próximo, que evoluciona desde una lógica instrumental en el marco de la estrategia de supervivencia del régimen franquista a otra subsidiaria que proyecta la ilusión de una interlocución privilegiada con los países de la región, y una política magrebí construida en función de las relaciones con Marruecos y de los condicionantes de una descolonización por etapas que ha hipotecado la construcción de un marco estable de relaciones con los países de la región dando lugar a una vecindad conflictiva.

La política árabe del franquismo fue un conjunto de relaciones bilaterales sin un armazón conceptual, más allá de la retórica de una amistad sustentada en la historia común de al-Ándalus y en el no reconocimiento del Estado de Israel. Considerada como uno de los tres vértices sobre los que pivotaba la política exterior española, solo se transformó en una vertiente proactiva de la proyección exterior de España tras la incorporación en 1986 a la Comunidad Europea (CE). El Mediterráneo pasó entonces a ser concebido como un espacio en el que proyectarse internacionalmente utilizando el paraguas de la CE en una zona en la que se concentraban los intereses de seguridad. La denominación de política árabe fue sustituida por la de política mediterránea, adoptando la utilizada por Bruselas para englobar sus relaciones con los países árabes del sur del Mediterráneo más Israel.

El objetivo de construir una política global hacia el mundo árabe se vio dificultado por las divisiones existentes en el interior del sistema regional árabe y también por el hecho de que España fuera, tras la independencia

de Argelia en 1962, el único país europeo que siguió manteniendo una presencia territorial en el Norte de África. Este hecho diferencial y la conflictividad derivada de una vacilante política descolonizadora plantearon dilemas a la diplomacia española, que tuvo que trabajar para evitar que los contenciosos con Marruecos y el proceso de descolonización del Sáhara Occidental interfirieran en la política árabe, considerada como un importante activo de la política exterior española.

La idea de que los lazos tejidos con los países de Oriente Próximo constituían un activo que garantizaba una cierta influencia regional fue uno de los factores que impulsaron el mantenimiento por inercia de esta política durante la transición política y aplazaron, por ejemplo, el reconocimiento del Estado de Israel hasta 1986. La idea de que la política árabe del régimen franquista, pese a su carácter retórico y a sus limitaciones, ofrecía un caudal de posibilidades infrautilizadas durante los primeros momentos de la transición fue apuntada ya en 1977 por Pedro Martínez Montávez y Roberto Mesa en un primer trabajo exploratorio consagrado a la política árabe del franquismo[1].

Los trabajos sobre las relaciones con el mundo árabe fueron escasos hasta la incorporación de España a la CE en 1986[2]. El papel jugado por España en la redefinición de la política euro-mediterránea de la Unión Europea tras la caída del Muro de Berlín en 1989 impulsó la realización de estudios que enmarcaban el renovado dinamismo de la diplomacia española hacia la región en perspectiva histórica[3]. La transformación de España en país de inmigración, la puesta en marcha de una política de cooperación al desarrollo y la percepción de la orilla sur del Mediterráneo como frontera de la

---

[1] Este trabajo publicado con el título de "Mundo árabe: palabras, palabras", en el número 11 de la revista Historia 16 se encuentra reproducido en Pedro Martínez Montávez, *Ensayos marginales de arabismo*, Madrid, Cantoblanco/Instituto de Estudios Orientales y Africanos/ UAM,1977, pp. 185-193.

[2] Con la excepción de las contribuciones de autores africanistas como las del prolífico Rodolfo Gil Benumeya, autor de numerosos artículos en revistas así como de monografías entre las que se encuentra *España y el mundo árabe*, publicada en 1955. Sobre este autor y el discurso hispanoamericano árabe, véase Juan José Vagni, "El Discurso de unidad hispanoamericano-árabe en la obra de Rodolfo Gil Benumeya y Habib Estéfano", *Magriberia: revista anual de investigaciones ibéricas e iberoamericanas*, 6-7, 1 (2013), pp. 329-340.

[3] Véanse, por ejemplo, los trabajos de Raanan Rein (ed.), *Spain and the Mediterranean since 1898*, Londres, Frank Cass, 1999; Richard Gillespie, *Spain and the Mediterranean developing a European policy towards the south*, Houndmills, McMillan, 2000, y José Luis Neila, *España y el Mediterráneo en el siglo XX. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*, Madrid, Sílex, 2011.

Unión Europea contribuyeron a la diversificación de una agenda investigadora universitaria a la que se incorporaron, junto a figuras pioneras como Víctor Morales Lezcano, Bernabé López García, Juan Bta. Vilar, otros historiadores, arabistas, politólogos, economistas, sociólogos y antropólogos con enfoques y metodologías diversas[4].

El aumento de la producción bibliográfica permite disponer de una visión más completa de unos periodos y países que de otros, pero sigue adoleciendo de lagunas temáticas y geográficas. La producción bibliográfica es más abundante en el estudio de las relaciones con el Magreb, que ha ido ganando intensidad durante los últimos veinticinco años tras el descenso de publicaciones producido por el cierre gradual de las instituciones y centros de investigación africanistas especializados en la región[5]. La descolonización de la zona norte del Protectorado de Marruecos en 1956 estuvo acompañada de la desaparición del Instituto Jalifiano Muley Hasan Ben el Mehdi y de la del Instituto General Franco de Estudios e Investigación Hispano-Árabe, creados ambos durante la Guerra Civil con objeto de servir de lazo entre la cultura árabe y la española y radicados en Tetuán, capital del Protectorado español en Marruecos[6]. La retirada española del Sáhara Occidental en febrero de 1976 acabaría provocando en 1982 la desaparición del Instituto

---

[4] Es el caso de los trabajos, entre otros, de Haizam Amirah-Fernández, Bárbara Azaola, Rafael Bustos, Carlos Echeverría Jesús, Thierry Desrues, Gonzalo Escribano, Laura Feliú, Luz Gómez, Irene González, Joan Lacomba, Eloy Martín Corrales, Ferrán Izquierdo, Albert López Bargados, Aurelia Mañé, Gema Martín, Iván Martín, Laura Mijares, Raquel Ojeda, Ana I. Planet, María Angustias Parejo, Carmelo Pérez Beltrán, Ángeles Ramírez, Elvira Sánchez Mateos, Eduard Soler, Inmaculada Szmolka, Laurence Thieux, Ana Torres, Rocío Velasco, María José Vilar. Un análisis de la producción académica española sobre la región puede consultarse en Miguel Hernando de Larramendi y Bárbara Azaola, "Los estudios sobre el Mundo Árabe contemporáneo y el Mediterráneo en España", en R. Gillespie e I. Martín (eds.), *Encuentro Investigando el Mediterráneo*, Barcelona, IEMed- British Council- CIDOB, 2006, pp. 87-148.

[5] Para un análisis de la producción bibliográfica sobre Marruecos, véase Eloy Martín Corrales, "Algunos problemas de la investigación histórica relativa a las relaciones hispano-marroquíes a los cincuenta años de la independencia de Marruecos", en B. López García y M. Hernando de Larramendi (coords.), *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes. Un balance en el cincuentenario de la Independencia de Marruecos*, Guadarrama, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2007, pp. 209-232.

[6] Irene González González "La hermandad hispano-árabe en la política cultural del franquismo (1936-1956)", *Anales de Historia Contemporánea*, 23 (1997), pp. 183-197, y Vicente Moga, "El mundo de la edición-reedición y el Protectorado en torno a la cuestión hispano-marroquí", en B. López García y M. Hernando de Larramendi (coords.), *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes*, *op. cit.*, pp. 45-76. Para conocer la producción africanista es imprescindible consultar la recopilación bibliográfica de Rodolfo Gil Grimau, *Aproximación a una bibliografía española sobre el Norte de África (1850-1980)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1982 actualizada y accesible en internet: [en línea] <https://benumeya.wordpress.com/2012/01/15/bibliografia-espanola-sobre-el-norte-de-africa/>.

de Estudios Africanos, adscrito al CSIC, y editor de la revista *África*[7]. La desaparición de estos centros vinculados al africanismo provocó la progresiva disminución de la producción bibliográfica sobre el Noroeste de África, aunque durante los años ochenta hubo instituciones como el Instituto de Cuestiones Internacionales (INCI) o el Instituto de Economía y Geografía Aplicadas (IEGA) del CSIC que organizaron encuentros y publicaciones sobre el Magreb y su impacto en la seguridad española y europea o sobre las relaciones económicas y comerciales con los países del Magreb[8]. La transformación de España en país de inmigración tras la incorporación a la CE y la llegada de un importante colectivo inmigrante procedente de Marruecos actuaron como revulsivo para la realización de un mayor número de estudios y análisis universitarios tanto sobre las relaciones de España con el Magreb como de sus sociedades y regímenes políticos, proceso en el que el Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos de la Universidad Autónoma de Madrid, bajo la dirección de Bernabé López García, jugó un papel de impulso y liderazgo[9]. La mayor parte de esta producción bibliográfica se centra en el análisis de las relaciones con el Magreb y especialmente con

---

[7] Creado en 1945 a instancias del General Díaz de Villegas fue la institución que generó la producción más importante sobre la "empresa colonial". José Luis Neila, "La política exterior española en la era socialista (1982-1996): El giro «mediterráneo»", en Álvaro Soto Carmona y Abdón Mateos López (dirs.), *Historia de la época socialista en España: 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013, p. 329. Su adscripción al CSIC ha sido interpretada como "una maniobra política de los militares africanistas de la dictadura para dar a su vocación un «fino barniz académico en busca de cierto prestigio científico»": Vicente Moga, *La cuestión marroquí en la escritura africanista. Una aproximación bibliográfica y editorial al conocimiento del Norte de Marruecos*, Barcelona, Bellaterra, 2008, p. 53. Véase también David Parra Montserrat, *La narrativa del africanismo franquista: génesis y prácticas socio-educativas*, tesis doctoral, Universidad de Valencia, 2012, pp. 168-176. Sobre la revista *África*, véase Enrique Gozalbes Cravioto, "El africanismo del primer franquismo. La revista *África* (1942-1956)", *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos, Sección Árabe e Islam*, 64 (2015), pp. 151-170.

[8] VV. AA., *Problemas de Seguridad de Europa y África*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales/Instituto Nacional de Prospectiva (con prólogo del Tte. General Manuel Díez-Alegría), 1979; VV. AA., *Estrategia del Mediterráneo Occidental y del Magreb*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1983. El IEGA bajo el impulso de su director Alejandro Lorca impulsó una línea de investigación centrada en el estudio del impacto de la adhesión de España a la Comunidad Europea en las relaciones hispano-magrebíes organizando seminarios de investigación en el Parador de Gredos con la participación de académicos magrebíes y europeos. A título de ejemplo véase VV. AA., *II Encuentro Hispano-Magrebí: España-Magreb, la cooperación en el sector agroalimentario*, Madrid, IEGA/IHAC, 1988.

[9] Entre 1994 y 2010 fueron defendidas en su Doctorado de Estudios Internacionales Mediterráneos veintiuna tesis doctorales vinculadas con la región. [En línea] <https://sites.google.com/site/teimproject/tesis-doctorales>. Junto al TEIM surgen otros polos de investigación en la Universidad de Granada –Grupo de Estudios e Investigaciones del Mediterráneo, GEIM–, en el Instituto de Estudios Avanzados del CSIC y en las Universidades de Sevilla y Cádiz y Autónoma de Barcelona.

Marruecos[10]. Priman los estudios sobre los aspectos conflictivos vinculados al conflicto del Sáhara Occidental[11], a Ceuta y Melilla[12], crisis del islote del

[10] Para un análisis de conjunto de las relaciones con Marruecos desde la independencia, véase Marcela Iglesias, *Conflicto y cooperación entre España y Marruecos (1956-2008)*, Sevilla, Fundación Pública Andaluza-Centro de Estudios Andaluces, 2010. Existen otros trabajos de conjunto pero con un marco cronológico más reducido como el de Mohamed Boussaid, *Les relations entre le Maroc et l'Espagne de l'indépendance à 1990*, Memoria de Diplôme d'Études Supérieures, Rabat, 1990; Miguel Hernando de Larramendi, *La política exterior de Marruecos*, Madrid, Mapfre, 1997, pp. 339-434; Miguel Hernando de Larramendi y Jesús Núñez Villaverde, *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1996)*, Madrid, La Catarata, 1996; José Urbano Martínez Carreras (coord.), *Relaciones entre España y Marruecos en el siglo XX*, Madrid, AEA, 2000; Samir Bennis, *Les relations politiques, économiques et culturelles entre le Maroc et l'Espagne (1956-2005)*, Rabat, Confluence, 2008, y Paloma González del Miño, *Las relaciones entre España y Marruecos. Perspectivas para el siglo XXI*, Madrid, La Catarata, 2005, y Bernabé López García, *Marruecos y España. Una historia contra toda lógica*, Sevilla, RD Editores, 2007, pp. 301-324. A estas contribuciones hay que añadir el análisis de los tratados bilaterales. Véase Juan Domingo Torrejón Rodríguez, "Las relaciones entre España y Marruecos según sus tratados internacionales", en A. del Valle, y R. El Houdaygui (dirs.), *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar*, Madrid, Dykinson, 2006, pp. 163-202, y Alejandro del Valle Gálvez y Juan Domingo Torrejón Rodríguez, *España y Marruecos, Declaraciones y memorandos de entendimiento (1991-2013)*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2013. Un análisis sobre la literatura académica que ha estudiado la política exterior española hacia Marruecos puede leerse en Laura Feliú, "Marruecos en la política exterior española de la democracia: percepciones desde la literatura académica", en A. Ramírez y B. López García (eds.), *Antropología y antropólogos en Marruecos. Homenaje a David M. Hart*, Barcelona, Bellaterra, 2002, pp. 327-367. Las relaciones con Marruecos también han sido abordadas por periodistas y corresponsales destinados en Rabat como Alberto Míguez, "Le Sahara occidental et la politique maghrébine de l'Espagne", *Politique étrangère*, 43, 2, (1978), pp. 173-180; Domingo del Pino, *La última guerra con Marruecos: Ceuta y Melilla*, Barcelona, Vergara, 1983; *idem*, "Ceuta y Melilla: Un contencioso pendiente con Marruecos", Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, DT 20, 1983; *idem*, "España-Marruecos", en *idem*, *Marruecos, entre la tradición y el modernismo*, Granada, Universidad de Granada, 1990, pp. 245-287; *idem*, "España y el Magreb: percepciones mutual de geometría variable", en VV. AA., *Magreb: Percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo. Prospectiva hacia el año 2010*, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría general Técnica, 2000, pp. 157-199; *idem*, "Cooperación en conflicto permanente. Relaciones hispano-marroquíes", *Política Exterior*, 89 (2002), pp. 19-26.; Javier Valenzuela y Alberto Masegosa, *La última frontera. Marruecos, el vecino inquietante*, Madrid, Temas de Hoy, 1996, pp. 49-69; Carla Fibla, *España-Marruecos desde la orilla sur. La relación hispano-marroquí. Opiniones e ide*as, Barcelona, Icaria, 2005, e Ignacio Cembrero, *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre Marruecos y España*, Barcelona, Galaxia Gutemberg, 2006. Sobre las relaciones con Argelia véase la contribución del que fue corresponsal de la Agencia EFE Manuel Ostos, "Las relaciones hispano-argelinas durante los gobiernos de la UCD", en A. Marquina (ed.), *Las relaciones hispano-argelinas. Contexto histórico, desafíos y proyectos comunes*, Madrid, Foro Hispano-Argelino, 2012, pp. 29-41.

[11] Véanse, entre otros, Francisco Villar, *El proceso de autodeterminación del Sáhara*, Valencia, Francisco Torres, 1982; Jaime de Piniés, *La descolonización del Sáhara: Un tema sin concluir*, Madrid, Espasa Calpe, 1990; Carlos Ruiz Miguel, *El Sáhara Occidental y España. Historia política y derecho. Análisis crítico de la política exterior española*, Madrid, Dykinson, 1995; José Ignacio Algueró Cuervo, *El Sahara y España: claves de una descolonización pendiente*, Santa Cruz de Tenerife, Idea, 2006; Ángela Hernández, "El Sáhara, España y Marruecos: una perspectiva bibliográfica de 30 años", en B. López García y M. Hernando de Larramendi, *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes, op. cit.*, pp. 308-329, y Jesús M. Martínez Milán, "España en el Sáhara Occidental: de una colonización tardía a una descolonización por etapas", *Anales de Historia Contemporánea*, 23 (2007), pp. 365-388.

[12] Véanse, entre otros, Rachid Lazrak, *Le contentieux territorial entre la Maroc et l'Espagne*, Casablanca, Dar el Kitab, 1974; Domingo del Pino, "Ceuta y Melilla: Un contencioso", *op. cit.*;

Perejil[13], aunque en los últimos años el espectro temático y disciplinar de las investigaciones se ha hecho más amplio incorporando el análisis de las cuestiones migratorias[14], la cooperación al desarrollo[15], el impacto de la adhesión

VV. AA., *Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia 91, 1997; Ana I. Planet, *Melilla y Ceuta. Espacios frontera hispano-marroquíes*, Melilla, UNED/Ciudad Autónoma de Melilla, 1998; Dionisio García Florez, *Ceuta y Melilla. Cuestión de Estado*, Melilla, Ciudad Autónoma de Melilla, 1999; Ángel Ballesteros, *Estudio diplomático sobre Ceuta y Melilla*, Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes, 2004; *idem*, *La batalla de los tres contenciosos (Gibraltar, Ceuta y Melilla y Sáhara Occidental)*, Burgos, Dossoles, 2010; Máximo Cajal, *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar: ¿Dónde acaba España?*, Madrid, Siglo XXI, 2003; Marcela Iglesias, *Conflicto y cooperación*, *op. cit.*; Alejandro del Valle Gálvez, "Descolonizaciones: las ciudades, islas y peñones de España en el norte de África", en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán. Diplomacia e historia*, Barcelona, Icaria, 2010, pp. 161-183, y Alejandro del Valle Gálvez, "El contencioso territorial con España", en C. Martínez Capdevila y A. Remiro Brotons (dirs.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegia*da?, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2012, pp. 369-408.

[13] Véanse, entre otros, Ana I. Planet y Miguel Hernando de Larramendi, "Una piedra en el camino de las relaciones hispano-marroquíes: la crisis del islote Perejil", en A. I. Planet y F. Ramos, (eds.), *Relaciones hispano-marroquíes. Una vecindad en construcción*, Guadarrama, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, 2005, pp. 403-430; Ignacio Cembrero, *Vecinos alejados. op. cit.*, pp. 28-49, y Inmaculada Szmolka Vida, *El conflicto del Perejil: La información y la opinión periodística sobre Marruecos en tiempos de crisis*, Ceuta, Archivo Municipal de Ceuta, 2005.

[14] Bernabé López García, "La inmigración en las relaciones hispano-magrebíes", en B. López García (ed.), *Inmigración magrebí en España. El retorno de los moriscos*, Madrid, Fundación Mapfre, 1993, pp. 43-68; Juan Bta. Vilar Ramírez y María José Vilar, *Las emigraciones españolas al Norte de África 1830-1999*, Madrid, Arco-Libros, 1999; Pietro Soddu, *Inmigración extra-comunitaria en Europa: el caso de Ceuta y Melilla*, Ceuta, Archivo Central de Ceuta, 2002; Muhammad Khachani, "La question migratoire dans les relations entre le Maroc et l'Espagne", *Paix & Securité Internationales*, 1, (2003), pp. 147-186; Bernabé López García y Mohamed Berriane (coords.), *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid/Observatorio Permanente de la Inmigración, 2004; Miguel Hernando de Larramendi y Fernando Bravo López, "La frontière hispano-marocaine à l'épreuve de l'immigration subsaharienne", *L'Année du Maghreb*, 2004, (2006), pp. 27-43; Inmaculada González García, "El acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación las avalanchas de Ceuta y Melilla", *Anuario español de derecho internacional*, 22, (2006), pp. 255-284; Alejandro del Valle Gálvez, Miguel Ángel Acosta Sánchez y Michel Remi Njiki (coords.), *Inmigración, seguridad y fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Madrid, Dykinson, 2012, y Ana María López Sala, "Donde el Sur confluye con el Norte: movimientos migratorios, dinámica económica y seguridad en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos", *Documentos CIDOB. Migraciones*, 24 (2012).

[15] Miguel Hernando de Larramendi y Jesús Núñez Villaverde, *La política exterior y de cooperación*, *op. cit.*; Isaías Barreñada, "La cooperación no gubernamental española en el Magreb", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 2 (1998), pp. 101-125; Laurence Thieux y Almudena Jordá, "La cooperación no gubernamental española en el Magreb: influencias mutuas entre las ONGD y la política de cooperación", en M. Hernando de Larramendi y A. Mañé (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Barcelona, Ariel, 2009, pp. 160-194, y Aurelia Mañé y Miguel Hernando de Larramendi, "Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y Musulmán: actores subestatales y no-gubernamentales", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* (2012).

a la CE[16], la pesca[17] o las relaciones económicas[18], así como los testimonios de diplomáticos[19]. La bibliografía sobre las relaciones con el resto de países magrebíes –Argelia, Libia, Mauritania y Túnez– es mucho más reducida[20].

---

[16] Miguel Hernando de Larramendi, "La politique étrangère de l'Espagne envers le Maghreb. De l'adhesion à l'Union Européenne à la guerre de l'Iraq (1986-2004)", *L'Année du Maghreb 2004*, (2006), pp. 27-43; Jordi Vaquer i Fanes, "España y el Sáhara Occidental: la dimensión partidista", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 79-80 (2007), pp. 125-144; Alejandro del Valle Gálvez, "España-Marruecos: una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la unión Europea. Panorama con propuestas", en A. del Valle Gálvez, J. Verdú Baeza y J. Domingo Torrejón Rodríguez (coords.), *España y Marruecos en el centenario de la Conferencia de Algeciras*, Madrid, Dykinson, 2007, pp. 121-147.

[17] Abdelaali Barouki, *La pesca y las relaciones hispano-marroquíes. La historia y su eco en la prensa española*, Rabat, Éditions Bouregreb, 2008; Rafael García Pérez, "El sector pesquero como actor de la política exterior española hacia Marruecos", en M. Hernando de Larramendi y A. Mañé (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb*, *op. cit.*, pp. 233-252, y Jordi Vaquer i Fanes, "Un estudio de redes en la política exterior españolas: las negociaciones pesqueras con Marruecos (2000-2001)", *Revista española de ciencia política*, 20, (2009), pp. 49-74.

[18] Josep María Jordán Galduf y Francisco Bataller Martín "España y su acción mediterránea: ¿abogado o competidor?", *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 759 (1997), pp. 137-152; Jordi Bacaría (coord.), *Migración y cooperación mediterráneas: transferencias de los emigrantes residentes en España e Italia*, Barcelona, Icaria, 1998; María del Mar Holgado Molina, *Relaciones comerciales entre España y Marruecos 1956-1996*, Granada, Universidad de Granada, 2001; Raimundo Bassols, "Reflexiones sobre las relaciones económicas hispano-marroquíes", *Economía Exterior*, 24 (2003), pp. 61-68; Iván Martín, "La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿hacia un espacio económico hispano-magrebí?", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXVII (2004), pp. 497-526; José Ángel Aznar Sánchez, *La competencia entre la horticultura intensiva de Marruecos y España*, Pamplona, Thomson Civitas, 2006, y Gonzalo Escribano Francés. "Marruecos, la UE y España: algunas asignaturas económicas pendiente", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos,* 14 (2013). Sobre el escalón de prosperidad existente entre España y Marruecos véase Iñigo Moré "El escalón económico entre vecinos. El caso España-Marruecos", *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* 10, (2003) y también, del mismo autor, *La vida en la frontera*, Madrid, Marcial Pons, 2007. Las relaciones económicas y comerciales han sido objeto también de números monográficos en revistas especializadas como los publicados en el *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, 2400/2401, (1994), o en la revista *Desarrollo. Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo*, 29 (2009).

[19] Véanse, por ejemplo, los testimonios de Joaquín Ortega y Jorge Dezcállar, embajadores en Marruecos, recogidos en Bernabé López García y Miguel Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán*, *op. cit.*, pp. 195-208, o el de Javier Jiménez Ugarte, cónsul en Tetuán, en Alejandro del Valle Gálvez, Jesús Verdú Baeza y Juan Domingo Torrejón Rodríguez (coords.), *España y Marruecos en el centenario de la Conferencia de Algeciras*, *op. cit.*, pp. 259-273. Esta misma obra recoge también otro testimonio de Jorge Dezcállar, pp. 31-42, quien dedica también un capítulo de sus memorias al tema: *Valió la pena. una vida entre diplomáticos y espías*, Madrid, Península, 2015, cap.4. De gran interés es asimismo el ensayo del también embajador en Marruecos Alfonso de la Serna, *Al sur de Tarifa. Marruecos-España: un malentendido histórico*, Madrid, Marcial Pons, 2001, sobre las raíces profundas del malentendido histórico entre España y Marruecos.

[20] Sobre las relaciones con Argelia véase la tesis doctoral de Fadila Etahri, *Argelia en las relaciones España-Magreb (1977-1996)*, Madrid, UAM, 2005; así como los trabajos de Rafael Bustos, "Las relaciones España-Argelia, una mirada desde España", *Anuario internacional CIDOB* 2006, pp. 499-503; Louise Dris-Ait-Hamadouche y Cherif Dris, "Argelia-España. Unas relaciones de geometría variable", *Anuario Internacional CIDOB 2006*, pp. 489-497, y Laurence Thieux "Las relaciones hispano-argelinas desde finales de los años ochenta: el laborioso camino hacia un verdadero partenariado estratégico", *Anales de Historia Contemporánea*, 23 (2007), pp. 241-258; en "España y la crisis argelina", en B. López García y M. Hernando

El aumento de la producción bibliográfica no ha impedido que siga habiendo lagunas geográficas y un déficit de estudios sobre las relaciones bilaterales con un gran número de países. No existe ningún trabajo monográfico sobre la política exterior española hacia Oriente Próximo entre 1953 y 1986. Dentro de este arco cronológico el periodo mejor conocido es el de Castiella, gracias a los trabajos de Rosa Pardo realizados a partir del archivo personal del ministro[21]. No existen trabajos de conjunto sobre las relaciones con Turquía tras la Guerra Civil[22], ni tampoco con los países del Golfo Arábigo cuya importancia como suministradores de hidrocarburos se incrementó tras la crisis energética de 1973[23]. Sorprende, asimismo, la escasez de trabajos en los que se aborden de forma monográfica las relaciones

---

de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán*, *op.cit.*, pp. 185-204; Antonio Marquina Barrio (ed.), *Las relaciones hispano-argelinas*, *op. cit.*, y Thieux, L. y Jordá, A., "Estudios de caso de la política exterior de España hacia el mundo árabe y musulmán: Argelia", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 12 (2012). Sobre las relaciones con Túnez véanse Meimouna Hached Khabou, "Les relations politiques et économiques tuniso-espagnoles (1956-2001), en A. Temimi (dir.), *Les relations hispano-maghrébines: passé, présent et avenir*, Zaghouan, Publications de la Fondation Temimi pour la Recherche Scientifique et l´Information, 2003, pp. 147-186; Víctor Morales Lezcano, *Diálogos ribereños. Conversaciones con miembros de la elite tunecina*, Madrid, UNED, 2005, y María Concepcion Ybarra Enríquez de la Orden, (2007b), "Túnez y la España del siglo xx: una aproximación", *Anales de Historia Contemporánea,* 23 (2007b), pp. 277-288. Sobre las relaciones con Libia durante el siglo xix véase María José Vilar, "El nacimiento de Libia a la contemporaneidad, derrocamiento de la dinastía Caramanli, restablecimiento pleno de la soberanía otomana sobre la regencia autónoma de Trípoli y su trasformación en "vilayet" o provincia turca, a través de la documentación diplomática española (1820-1835)", *Anales de Historia Contemporánea*, 23 (2007), pp. 289-342. El único estudio consagrado a las relaciones con Libia tras la independencia del país es el de Jesús Jurado Anaya, "Estudios de caso de la política exterior de España hacia el mundo árabe y musulmán: Libia", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 12 (2012).

[21] Rosa Pardo Sanz, "El proceso de descolonización", en M. Oreja Aguirre y R. Sánchez Montero (coords.), *Entre la historia y la memoria. Fernando María Castiella y la política exterior de España*, Madrid, Real Academia de CC. Morales y Políticas, 2007, pp. 81-134, e *idem*, "Fernando María Castiella y la política española hacia el mundo árabe, 1957-1969", en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán*, *op. cit.*, pp. 117-146.

[22] Carmen Uriarte, *Las relaciones hispano-turcas durante la guerra civil española (1936-1939)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.

[23] Salvo algunos trabajos como el de Antonio Marquina Barrio, *España-Irán: globalización, cuestiones regionales y diálogo cultural*, Madrid, Unisci, 2002, sobre las relaciones con Irán, el de Marta Saldaña y Silvia Montero Ramos, "Estudios de caso de la política exterior de España hacia el mundo árabe y musulmán: Países del Golfo", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 12 (2012) con los países del Golfo o el apunte sobre Kuwait de Gabriel Alou Forner, "Huellas de tinta en el desierto. Una guía bibliográfica sobre Kuwait en las bibliotecas del MAEC", *Cuadernos de la Biblioteca Islámica*, 188 (2014).

con países centrales del sistema regional árabe como Egipto[24], Siria[25], Irak[26] o Líbano[27]. No hay apenas análisis comparados sobre la política española en el Magreb en relación a la llevada a cabo por otros países como Francia[28]. Cuestiones como el estudio de los procesos de toma de decisión, el papel desempeñado por actores informales, así como la identificación y análisis de los lobbies y grupos de interés, son otras cuestiones todavía insuficientemente abordadas[29].

---

[24] Salvo excepciones como el trabajo de Irene González González y Bárbara Azaola, "Estudios de caso de la política exterior de España hacia el mundo árabe y musulmán: Egipto", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 12 (2012).

[25] Maan Tabbaa, *Política exterior de España en Oriente próximo y las relaciones hispano-sirias*, Madrid, 1988.

[26] Waleed Saleh y Beatriz Baz, "Las relaciones de España con Iraq durante el gobierno del Baaz (1968-2003)", en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán*, *op. cit.*, pp. 205-223.

[27] Elvira Sánchez Mateos, "Estudios de caso de la política exterior de España hacia el mundo árabe y musulmán: Líbano", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 12 (2012).

[28] Una excepción es el libro de M. Concepción Ybarra Enríquez de la Orden, *España y la descolonización del Magreb. Rivalidad hispano-francesa en Marruecos*, Madrid, UNED, 1998, a partir de su tesis doctoral.

[29] El estudio de las estructuras organizativas y los procesos de toma de decisión en relación al Magreb y el Mediterráneo ha sido abordado en el periodo franquista por Francisco Villar, *El proceso de autodeterminación del Sáhara*, *op. cit.*, en su trabajo sobre la política española hacia la descolonización del Sáhara; Rosa Pardo Sanz, "El proceso de descolonización", *op. cit.*, y Ana Torres, "Consideraciones sobre el encuentro en Barajas (1963): una ocasión perdida para las relaciones hispano-marroquíes", *Hispania: Revista española de historia*, 73, 245 (2013), pp. 817-844. En el periodo democrático ha sido analizado por Uxía Lemus de la Iglesia, *Cambio y continuidad en la política exterior de España hacia Marruecos. De la política de equilibrios a la política global (1982-1996)*, tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela, 2008; Uxía Lemus de la Iglesia y Haizam Amirah Fernández, "La presidencia del Gobierno y la política exterior de España hacia el Magreb", en M. Hernando de Larramendi y A. Mañé (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb*, *op. cit.*, pp. 89-102; M. Hernando de Larramendi, I. González y B. Azaola, "El Ministerio de Asuntos Exteriores y la política exterior hacia el Magreb", en M. Hernando de Larramendi y A. Mañé (eds.), *La política exterior española*, *op cit.*, pp. 61-88; Laura Feliú, "¿Quién influye en la política exterior española hacia el Mediterráneo?", en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán*, *op. cit.*, pp. 249-271. Sobre el papel jugado por actores económicos en las relaciones con Marruecos véanse los trabajos de Jordi Vaquer i Fanes, *Spanish policy towards Morocco (1986-2002): the impact of CE/EU membership*, tesis doctoral, Londres, LSE, 2004 y "Un estudio de redes en la política exterior española en las negociaciones pesqueras con Marruecos (2000-2001)", *Revista española de ciencia política*, 20 (2009) , pp. 49-74; Rafael García Pérez, "El sector pesquero como actor de la política exterior hacia Marruecos", en M. Hernando de Larramendi y A. Mañé (eds.), *La política exterior española*, *op. cit.*, pp. 232-252, así como Irene Durán Parra, (2009), "Las empresas españolas, actores de la política exterior en Marruecos", en M. Hernando de Larramendi y A. Mañé (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb*, *op. cit.*, pp. 209-232. Sobre otros actores paraoficiales como el Comité Averroes véase Bernabé López García, "La sociedad civil y las relaciones con Marruecos: el Comité Averroes, ¿un instrumento para el acercamiento entre las sociedades o la retórica de la sociedad civil?", en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán*, *op. cit.*, pp. 195-208. Sobre las posiciones del Partido Popular y del PSOE véase Irene Fernández Molina, "Los partidos políticos y la política exterior española hacia el Magreb: los casos del PSOE y del PP", en M. Hernando de

El desarrollo de las investigaciones durante las dos últimas décadas se ha visto dificultado por la escasez de archivos privados y las restricciones al acceso de la documentación depositada en archivos públicos como el del Ministerio de Asuntos Exteriores en las investigaciones sobre temas vinculados a la descolonización del Sáhara Occidental o las relaciones con Marruecos. Estas dificultades se han visto agravadas tras la disposición del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2010 por la que se clasificaban como "secretas" catorce materias de las relaciones de España con el exterior. A estas dificultades hay que añadir las derivadas de la ausencia de archivos organizados y accesibles en los países árabes[30] y el desconocimiento de una parte de la producción académica sobre la materia producida en los países árabes y particularmente en Marruecos en muchos casos realizada por hispanistas[31]. Existen, sin embargo, nuevas herramientas de utilidad para el investigador como la Base de Datos Integrada de Política Exterior Española hacia el Mundo Árabe y Musulmán http://www.bdpexonline.org/, que permite crear fichas de trayectorias profesionales, de organismos e

---

Larramendi y A. Mañé (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb*, *op. cit.*, pp. 37-59; sobre el papel de la diplomacia parlamentaria aplicada al caso hispano-marroquí véase Ángela Suárez Collado, "El grupo de amistad hispano-marroquí: un instrumento de la diplomacia parlamentaria en proceso de maduración", en M. Hernando de Larramendi y A. Mañé (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb*, *op. cit.*, pp. 149-167.

[30] Sobre los archivos y fuentes documentales españolas, francesas y magrebíes para el estudio de las relaciones hispano-magrebíes contemporáneas véanse los trabajos de M. Concepción Ybarra Enríquez de la Orden, "Fuentes archivísticas para el estudio de la independencia del Magreb", en Florentina Vidal Galache (ed.), *Testigos de la historia: Estudios sobre fuentes documentales*, Madrid, Fundación Carlos de Amberes, 2007, pp. 165-189; Juan B. Vilar Ramírez, "Archivos y fuentes documentales españolas para el estudio de las relaciones hispano-magrebíes contemporáneas: un intento de sistematización y análisis", *Awraq*, 24 (2007), pp. 53-84, e *idem*, "Las fuentes españolas, francesas y magrebíes para el estudio de las relaciones internacionales contemporáneas de España con Marruecos, Argelia y Libia: una aproximación", *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia contemporánea*, 20 (2008), pp. 185-206.

[31] Es el caso de trabajos como los de Rachid Lazrak, *Le contentieux territorial entre la Maroc et*, *op. cit.*; Abdelaali Barouki, *La pesca y las relaciones hispano-marroquíes*, *op. cit.*; Omar Dahbi, *Maroc-Espagne. La guerre des ombres (2000-2010)*, Casablanca, Alm Éditions, 2011. Mejor conocidas son las aportaciones de autores marroquíes editadas en España como las de Edouard Moha, *Las relaciones hispano-marroquíes*, Málaga, Algazara, 1992; Abdelouahed Akmir, "La guerra de Sidi Ifni en la prensa marroquí", en José Urbano Martínez Carreras, *Relaciones entre España y Marrueco*, *op. cit.*, pp. 99-116; Mohamed Bouarfa, *Marruecos y España. El Eterno problema*, Málaga, Algazara, 2002; Mohamed Larbi Benothmane, "Las relaciones hispano-marroquíes, una visión bibliográfica desde el sur", en B. López García y M. Hernando de Larramendi, *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes*, *op. cit.*, pp. 233-239; Larbi Messari, *Las relaciones difíciles. Marruecos y España*, Córdoba, Almuzara, 2009, y Mohamed Boundi, *Heridas sin cicatrizar: España- Marruecos*, Madrid, Diwan Mayrit, 2011.

instituciones y, en general, de actuaciones de la política exterior española en los países del mundo árabe y musulmán[32].

Orígenes y ajustes de la política árabe hacia Oriente Próximo y el Magreb durante el franquismo

La política árabe durante el periodo franquista estuvo basada en tres elementos principales. Por un lado, la explotación ideologizada del mito de al-Ándalus a través de la cual los ocho siglos de presencia musulmana en la península ibérica eran presentados como un ejemplo de fecunda convivencia portadora de afinidades culturales entre españoles y árabes. Por otro lado, el apoyo a las posiciones árabes en Naciones Unidas en la cuestión palestina. Por último, el no reconocimiento del Estado de Israel, considerado como un activo que permitía a España jugar el papel de puente con los países hispanoamericanos y más tarde con los países occidentales en base a una interlocución privilegiada con el bloque regional árabe en la que, de forma pragmática, no se hacían distingos independientemente de las orientaciones ideológicas de los regímenes.

Los fundamentos de esta política pro-árabe fueron establecidos al concluir la Segunda Guerra Mundial como instrumento para sortear las carencias de la posición internacional del régimen franquista. La política de aproximación a los países árabes se sustentó en el poso africanista adquirido durante las guerras coloniales en Marruecos por Franco y otros oficiales de su generación[33] y se inspiró en la política de fraternidad hispano-marroquí desarrollada en el Protectorado español en Marruecos por el Alto Comisario Juan Beigbeder con la que se consiguió asegurar la participación de las tropas marroquíes en el bando nacional durante la Guerra Civil[34]. La

---

[32] Sobre la BDPEX, véase Irene González González e Irene Fernández Molina, "Nuevas herramientas para el análisis de la política exterior española hacia el mundo árabe y musulmán", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 12 (2012).

[33] Manuel Espadas Burgos, *Franquismo y política exterior*, Madrid, 1988, RIALP, pp. 30-31. Franco al igual que otros militares africanistas tendió a extrapolar sus conocimientos norteafricanos al conjunto de la cultura árabe, lo que reforzó su auto percepción como especialista en asuntos del mundo árabe, temas que solía abordar en sus encuentros con dirigentes extranjeros. José Luis Neila, *España y el Mediterráneo en el siglo xx. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*, Madrid, Sílex, 2011, p. 345.

[34] Jesús Albert Salueña, "Beigbeder. Iniciador de la política española hacia el mundo árabe", en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán*, *op. cit.*, pp. 81-93.

función instrumental de esta política durante la segunda mitad de los años cuarenta fue analizada con exhaustividad por María Dolores Algora Weber en su tesis doctoral publicada en 1995 por el Ministerio de Asuntos Exteriores[35]. La puesta en marcha de esa política de sustitución tuvo como objetivos la búsqueda de apoyos internacionales con los que romper, en un primer momento, las sanciones impuestas por la ONU en 1946 y, en un segundo momento, asegurarse los votos de los Estados árabes para conseguir la incorporación a la UNESCO en 1952 y, tres años más tarde, a la ONU.

La necesidad de obtener apoyos por parte de los estados árabes independientes, miembros de la ONU –Arabia Saudí, Irak, Yemen, Siria, Líbano, Egipto y Jordania (solo en la ONU desde 1955)–, impulsó la ampliación del ámbito geográfico de la política hacia Oriente Próximo hasta entonces *terra incognita*[36] para la diplomacia española, cuya presencia en la región estaba vinculada a la protección de la Obra Pía de los Santos Lugares[37]. Hasta entonces los intereses españoles se habían concentrado en Marruecos, cuestión que dominó de manera casi absoluta las relaciones de Madrid con las potencias europeas de su entorno durante las primeras décadas del siglo XX[38]. En este contexto hay que situar la gira realizada por el ministro de Asuntos Exteriores Alberto Martín Artajo por seis países de la región durante el mes de abril de 1952. Aunque los resultados concretos –más allá de la firma de acuerdos culturales– fueron escasos, la gira reflejaba la importancia que la diplomacia española otorgaba a los países árabes en sus intentos por proyectar una apariencia de política exterior activa y ramificada

---

[35] Véase María Dolores Algora Weber, *Las relaciones hispano-árabes durante el régimen de Franco. La ruptura del aislamiento internacional*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995. Esta autora ha continuado trabajando en el estudio de la política árabe de España ampliando el marco cronológico de sus trabajos hasta el periodo democrático en contribuciones posteriores publicadas en 2003, 2007 y 2010.

[36] Shanon Fleming, "North Africa and the Middle East", en J. W. Cortada (ed.), *Spain in the Twentieth-Century World. Essais on Spanish Diplomacy 1898-1978*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, p. 127.

[37] María José Vilar, "Una percepción desde España de la cuestión Palestina", *Anales de Historia Contemporánea*, 19 (2003), pp. 285-325. En 1853 España creó un Consulado general en Jerusalén encargado de prestar asistencia consular a los religiosos españoles e hispano-americanos y a las familias de árabes cristianos latinos. Durante la I Guerra Mundial llegó a tener encomendados los intereses consulares de 29 países incluidos los aliados. Pedro López Aguirrebengoa, "España y los árabes durante el franquismo", en *España y el mundo árabe. Un siglo de relaciones políticas en imágenes*, Madrid, Casa Árabe, 2008, pp. 29-35.

[38] Susana Sueiro, "La política mediterránea", *Ayer. Revista de historia contemporánea*, 49 (2003), p. 185.

reforzando la imagen de España como enlace natural entre Oriente Próximo y las potencias occidentales[39].

Una vez asegurada la supervivencia del régimen, la política árabe continuó formando parte de la retórica franquista, adquirió nuevas funciones pero perdió centralidad en la agenda diplomática española. La importancia atribuida por el discurso oficial a la "amistad hispano-árabe" no puede ocultar que no fue este el instrumento decisivo para lograr el final del aislamiento internacional[40]. Aunque los votos árabes ayudaron a normalizar el estatus de España en las organizaciones internacionales, la inserción subordinada de la España franquista en el sistema de seguridad occidental a través de la firma de los acuerdos defensivos con Estados Unidos en 1953 –en los que no se incluían cláusulas de defensa mutua ante supuestos de conflictos en la frontera meridional– fue una consecuencia de la Guerra Fría y de la revalorización que en este contexto adquirió la posición geoestratégica de España y las posiciones anticomunistas del Régimen[41]. En la práctica las relaciones con los países árabes de Oriente Próximo jugaron un papel subsidiario, pero permitieron alimentar la "ilusión" de disponer de una suerte de influencia regional plasmada en el lanzamiento de iniciativas –con poco éxito– como la propuesta de un Pacto de seguridad en el Mediterráneo defendida por Martín Artajo durante su gira por Oriente Medio en 1952[42]. Al mismo tiempo proporcionaban legitimidad interna al régimen a través de las visitas de jefes de Estado –la primera de un jefe de Estado extranjero a la España franquista fue la del rey de Jordania Abdallah I en 1949–. A esta visita siguieron las de los reyes Husain I de Jordania, Faisal de Irak, Mohamed V de Marruecos, Ibn Saud de Arabia Saudí y la del presidente tunecino Habib Burguiba entre otras[43].

---

[39] Raanan Rein, *Franco, Israel y los judíos*, Madrid, CSIC, 1996, pp. 205-210.

[40] Rosa Pardo Sanz, "The Mediterranean policy of Franco's Spain", *Mediterranean Historical Review*, 16, 2 (2001), p. 51.

[41] Antonio Marquina Barrio, *España en la política de seguridad occidental 1936-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986

[42] Rosa Pardo Sanz, "The Mediterranean policy", *op. cit.*, pp. 52-53.

[43] Matilde Eiroa San Francisco, "El pasado no es suficiente: temáticas y conflictos en los encuentros de Franco con los líderes árabes y musulmanes", *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos. Sección Árabe*, 62 (2013), pp. 23-46. Un testimonio gráfico de este intercambio de visitas puede verse en el catálogo de la exposición España y el mundo árabe: un siglo de relaciones políticas en imágenes editado por Casa Árabe en 2008.

El discurso de unos tradicionales lazos de amistad con el mundo árabe no tuvo una articulación fácil con el mantenimiento de la presencia colonial española en el noroeste de África, espacio en el que se concentraban los intereses españoles desde principios del siglo xx, cuando la colonización del Imperio Jerifiano sirvió de palanca para acceder al sistema continental de alianzas[44]. La política árabe se enfrentó al dilema de cómo conseguir el apoyo de los países miembros de la Liga de Estados Árabes, organización que desde su creación en 1945 reivindicaba la independencia de los territorios árabes colonizados, sin que ello comprometiese sus intereses coloniales en el noroeste de África[45]. La política de cara amable puesta en marcha en el Protectorado desde el principio de la Guerra Civil, presentada como la concreción de la "hermandad hispano-árabe", fue utilizada como recurso con el que neutralizar en las relaciones con los países de Oriente Próximo el impacto derivado de la condición de España como actor colonial[46]. El endurecimiento de la política francesa hacia el nacionalismo marroquí y la destitución del sultán Mohamed V en 1953 fueron utilizados por España para tratar de reforzar su imagen pro-árabe, aunque este apoyo respondía más a los prejuicios de los dirigentes franquistas que a un compromiso descolonizador. Cuando Francia rectificó su política en 1955 y aceleró la independencia de Marruecos, las autoridades españolas se encontraron ante un hecho consumado que puso en evidencia la voluntad retencionista de su política en el noroeste de África[47].

---

[44] José María Jover Zamora, *España en la política internacional: siglos XVIII-XX*, Madrid, Marcial Pons, 1999.

[45] María Dolores Algora Weber, *Las relaciones hispano-árabes durante el régimen de Franco*, *op. cit.*, pp. 86-108.

[46] Rocío Velasco de Castro, "La internacionalización del Protectorado de España en Marruecos. Reivindicaciones nacionalistas y aspiraciones españolas en el marco de la posguerra mundial", *Norba. Revista de Historia*, 20 (2007), pp. 167-169; M. Concepción Ybarra Enríquez de la Orden, *España y la descolonización del Magreb. Rivalidad hispano-francesa en Marruecos*, Madrid, UNED, 1998, pp. 230-235; Josep Lluis Mateo Dieste, *La "hermandad" hispano-marroquí: política y religión bajo el Protectorado español en Marruecos*, Barcelona, Bellaterra, 2003; Miguel Hernando de Larramendi, "El Protectorado en Marruecos y las relaciones internacionales de España (1912-1956)", en M. Aragón Reyes (dir.), *El Protectorado español en Marruecos. La historia transcendida*, vol. 3, Bilbao, Iberdrola, 2013, pp. 97-111, e Irene González González, *Spanish Education in Morocco, 1912-1956. Cultural Interactions in a Colonial Context*, Sussex, Sussex Academic Press, 2015.

[47] Para este periodo es de obligada consulta la monografía de M. Concepción Ybarra Enríquez de la Orden, *España y la descolonización del Magreb*, *op. cit.* Este trabajo confirma la importancia de prejuicios anti-franceses como uno de los factores condicionantes de la política española hacia el Magreb. Sobre esta cuestión véase también María Rosa de Madariaga, "El Protectorado español en Marruecos: algunos rasgos distintivos y su proyección en el

El carácter gradual del proceso descolonizador en el noroeste de África singulariza y determina a partir de 1956 la política magrebí de España interfiriendo en las relaciones con los países de Oriente Próximo. Los posicionamientos en Naciones Unidas a favor de las tesis pro-árabes permitirán contar en muchas ocasiones con el respaldo de estos países en la aritmética de la ONU limitando el alcance de las críticas suscitadas en los foros internacionales por la política descolonizadora de España[48].

La función instrumental de la política hacia Oriente Próximo quedó devaluada tras la firma de los acuerdos militares con Estados Unidos en 1953 y la plena incorporación a la ONU en 1955. Una vez asegurada la supervivencia del régimen la política árabe hacia Oriente Próximo siguió presente como una de las prioridades retóricas de la acción exterior, pero fue perdiendo centralidad al desplazarse el centro de gravedad de los intereses españoles hacia el Magreb, donde el aumento de las reivindicaciones nacionalistas impulsaron una política retencionista. En este contexto las relaciones con los países árabes del Mediterráneo oriental adquirieron nuevas funciones en un proceso que se acentuó durante el periodo en que Castiella estuvo al frente de la cartera de Asuntos Exteriores (1957-1969). Esta pérdida de centralidad trató de ser revertida durante la crisis del petróleo iniciada en 1973[49].

Desde mediados de los años cincuenta las transformaciones políticas en curso en Oriente Próximo obligaron a realizar una adaptación de la política española a un escenario cada vez más polarizado entre regímenes

---

presente", *Anales de Historia Contemporánea*, 23 (2007), pp. 171-182. El proceso descolonizador es analizado también por Víctor Morales Lezcano, *El final del Protectorado hispano-francés en Marruecos. El desafío del nacionalismo marroquí (1945-1962)*, Madrid, Instituto Egipcio de Estudios Islámicos, 1998; Juan Bta. Vilar Ramírez, "España y la descolonización de Marruecos", en J. Urbano Martínez Carreras, *Relaciones entre España y Marruecos en el siglo XX*, *op. cit.*, pp. 65-76; Mike Elkin "Franco's last stand: an anlysis of Spanish foreign policy regarding moroccan independence", *International Journal of Iberian Studies*, 17 (2004), pp. 67-86, y María Rosa de Madariaga, *Marruecos ese gran desconocido. Breve historia del Protectorado español*, Madrid, Alianza, 2013, pp. 383-460.

[48] De utilidad para conocer este juego diplomático son los trabajos de los diplomáticos Jaime de Piniés, *La descolonización del Sáhara*, *op. cit.*; *Episodios de un diplomático*, Burgos, Dossoles, 2000; *La descolonización española en las Naciones Unidas: Guinea Ecuatorial (Fernando Poo y Río Muni), Ifni, Sahara Occidental, Gibraltar y las Naciones Unidas*, Madrid, Espasa Calpe, 2001, y Francisco Villar, *El proceso de autodeterminación del Sáhara*, *op. cit.*, así como el estudio de Rosa Pardo sobre la política descolonizadora de Castiella, "El proceso de descolonización", *op. cit.*

[49] Para el periodo Castiella son de obligada consulta las aportaciones de la profesora Rosa Pardo sobre la política mediterránea (2001), la política descolonizadora (2007) y la política hacia el mundo árabe (2010) ya citadas.

conservadores pro-occidentales y regímenes panarabistas que se aproximan a la URSS y mantenían una retórica antioccidental que acentuaba los temores a una penetración soviética en la región[50] y ponía en cuestión "el cliché de que los países árabes eran el paradigma de una sociedad religiosa y espiritualista frente al materialismo ateo de los países comunistas"[51]. Este clima queda bien reflejado por la selección de despachos y cartas enviadas desde Bagdad al ministro Castiella por Emilio García Gómez recopilados y editados por el diplomático Ramón Villanueva Echeverría en 1997 y 1998. El inicio de la primera misión diplomática del arabista –que había acompañado a Martín Artajo durante su gira por Oriente Próximo en 1952– coincidió con el triunfo de la revolución nacionalista que derrocó a la monarquía hachemí y que apartaría a Irak del Pacto de Bagdad. Posteriormente García Gómez sería destinado también como embajador a Líbano y a Turquía[52], puestos que compatibilizó en la distancia con la dirección del Instituto Hispano-árabe de Cultura, réplica modesta del Instituto de Cultura Hispánica, creado en 1954 como instrumento para reforzar los lazos entre la cultura hispánica en sentido amplio y el mundo árabe[53].

La división del sistema regional árabe planteó el dilema de cómo conciliar el temor a una penetración soviética en el Mediterráneo a través del nacionalismo árabe con la preservación de los tradicionales "lazos de amistad" con regímenes que mantenían posiciones abiertamente anticoloniales y estrechas relaciones con los países del bloque del Este. La respuesta fue pragmática evitando inmiscuirse en las disputas inter-árabes, al tiempo que se reforzaba la explotación del capital simbólico de al-Ándalus y se potenciaba

---

[50] José Luis Neila, *España y el Mediterráneo en el siglo xx*, *op. cit.*, p. 372.
[51] Fernando Morán, *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 173.
[52] Ramón Villanueva Etcheverría, "Perfil y andanzas diplomáticas del Embajador Don Emilio García Gómez", *Awraq*, XVII (1996), pp. 135-158.
[53] Sobre el Instituto Hispano-árabe de Cultura véanse Hernando de Larramendi, Miguel, "El Instituto Hispano-árabe de Cultura y la política exterior hacia el mundo árabe", en Encarna Nicolás y Carmen González (eds.), *Ayeres en discusión. Temas claves de historia contemporánea de hoy. IX Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Murcia, Universidad de Murcia, 2008; Fernando Ágreda, "Don Emilio García Gómez, Director del Instituto Hispano-Árabe de Cultura", *Awraq*, XVII, (1996), pp. 99-116; Miguel Cruz Hernández, "El profesor García Gómez y la creación del Instituto Hispano-árabe de Cultura", *Revista del Instituto de Estudios Islámicos*, 28 (1996), pp. 18-27, Carmen Ruiz Bravo-Villasante, "Madrid en la cooperación cultural con el mundo árabe", en *De Mayrit a Madrid*, Madrid, Casa Árabe/ Lunwerg, 2011. Y, recientemente, Irene González González y Bernabé López García, *El Instituto Hispano-Árabe de Cultura. Orígenes y evolución de la diplomacia pública española hacia el mundo árabe*, Madrid, GRESAM-UCLM, 2015.

la dimensión cultural de las relaciones a través de una política voluntarista que tuvo dificultades para competir con la de otros países occidentales. Este aspecto, subrayado recurrentemente por la bibliografía, ha comenzado en los últimos años a ser mejor conocido a través de la realización de Trabajos para la obtención de Diplomas de Estudios Avanzados en el Doctorado de Estudios Internacionales Mediterráneos de la Universidad Autónoma de Madrid[54], así como gracias a las contribuciones de Irene González, centradas en el estudio de los Acuerdos Culturales que permitieron, pese a las limitaciones presupuestarias del momento, el establecimiento de una red de centros culturales y la puesta en marcha de una raquítica política de becas para que los estudiantes árabes realizasen sus estudios en España[55]. Estos esfuerzos no obtuvieron gran rédito político pero indirectamente contribuyeron a la renovación de los estudios árabes en España, hasta ese momento desconectados de la política colonial y centrados en el estudio del Al-Ándalus como "oriente doméstico"[56]. La llegada de Pedro Martínez Montávez al efervescente Egipto naserista como director del Centro Cultural español en El Cairo[57] creó las bases para la renovación epistemológica del

[54] María Pérez Mateo, "Las relaciones hispano-jordanas en tiempos del régimen franquista: la dimensión cultural y educativa", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 3 (2007), pp. 20-44; Jorge Fuentelsaz Frenganillo, "Cooperación cultural y educativa española en Egipto", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 1 (2007), pp. 31-61, y Zara Fernández de Moya, "Cooperación cultural y educativa entre España y Siria: El instituto Cervantes de Damasco", trabajo para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, Doctorado de Estudios Internacionales Mediterráneos, Universidad Autónoma de Madrid, 2009.

[55] Irene González González, "Los centros culturales en el mundo árabe: actores de la política exterior española (1954-1967)", en E. Nicolás y C. González (coords.), *Ayeres en discusión*, *op. cit.*, y "Los centros culturales en el mundo árabe durante el franquismo: la red de centros culturales en Oriente Medio y el Instituto Hispano-Árabe de Cultura", en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán*, *op. cit.*, pp. 95-115, e Irene González González, Barbara Azaola Piazza y Miguel Hernando de Larramendi, "Arabistas españoles: actores de la política exterior española en el mundo árabe durante el franquismo", en VV. AA., *Claves del mundo contemporáneo. Debate e investigación*. *Actas del XI Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Granada, Comares/AHC, 2013. Sobre las relaciones culturales con el Magreb véase la obra coordinada por Víctor Morales Lezcano (coord.), *Presencia cultural de España en el Magreb. Pasado y presente de una relación cultural sui-generis entre vecinos mediterráneos*, Madrid, Mapfre, 1993. Sobre Marruecos véanse las contribuciones de Cecilia Fernández Suzor, "Las relaciones culturales hispano-marroquíes en la perspectiva de los noventa", en B. López García (coord.), *España-Magreb siglo xxi*, Madrid, 1992, pp. 327-334, y "La cooperación cultural con el Magreb y el Instituto Cervantes", en E. Viaña Remis y M. Hernando de Larramendi (eds.), *Cooperación cultural en el occidente mediterráneo*, Bilbao, pp. 209-218.

[56] Bernabé López García, "Treinta años de arabismo español: el fin de la almogavaría científica", *Awraq* 18 (1997), pp. 11-48.

[57] Pedro Martínez Montávez, "Iniciación en El Cairo", en P. de Jevenois (coord.), *La Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas 1946-1996*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1997, pp. 209-211.

arabismo español, que de su mano comenzó a interesarse por las dinámicas políticas y sociales del mundo árabe contemporáneo en un proceso que será continuado en los estudios sobre el Magreb contemporáneo por Bernabé López García.

La centralidad del conflicto árabo-israelí en las dinámicas regionales de Oriente Próximo obligó al régimen franquista a gestionar los dilemas derivados del mantenimiento, por un lado, de posiciones pro-árabes y, por otro lado, los compromisos derivados de los Acuerdos con Estados Unidos para la utilización de las bases militares ubicadas en territorio español. En las guerras árabo-israelíes de 1967 y 1973, el régimen de Franco intentó que sus posicionamientos pro-árabes no comprometieran sus relaciones con Estados Unidos, aliado estratégico de Israel, y trató de obtener garantías de que las bases norteamericanas en España no fueran utilizadas para apoyar acciones militares ofensivas ni para realizar suministros a Israel[58]. Las posiciones españolas ante el conflicto y la estrategia de compensación a través del apoyo a los judíos sefardíes en países árabes han sido objeto de especial atención en la bibliografía dedicada al estudio de las relaciones hispano-israelíes, producida en su mayor parte después de 1986[59].

El apoyo a las posiciones árabes en la cuestión palestina en temas como el retorno de los refugiados, la evacuación de los territorios ocupados o el rechazo a la anexión de Jerusalén en 1967 trató de ser capitalizado en la cuestión de Gibraltar al tiempo que era utilizado como instrumento con el que limitar el alcance de las críticas suscitadas en los foros internacionales

---

[58] Isidro González García, "España y la guerra de los Seis Días", *Hispania*, 202 (1999), pp. 693-718. *Idem*, *Relaciones España-Israel y el conflicto de Oriente Medio*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001, pp. 233-252; Rosa Pardo Sanz, "Fernando María Castiella y la política española hacia el mundo árabe, 1957-1969", en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán*, *op. cit.*, pp. 139-143, y José Antonio Lisbona, *España-Israel. Historia de unas relaciones secretas*, Madrid, Temas de Hoy, 2002, pp. 97-122.

[59] Antonio Marquina Barrio e Inés Ospina, *España y los judíos en el siglo XX: la acción exterior,* Madrid, Espasa Calpe, 1987; José Antonio Lisbona, *Retorno a Sefarad. La política de España hacia sus judíos en el siglo XX*, Madrid, Riopiedras, 1993, y *España-Israel. Historia de unas relaciones secretas*, *op. cit.*; Raanan Rein, *Franco, Israel y los judíos*, Madrid, CSIC, 1996; *In the shadow of the Holocaust and the Inquisition: Israel's relations with Francoist Spain*, Londres, Frank Cass, 1997, y "Diplomacy, Propaganda, and Humanitarian Gestures: Francoist Spain and Egyptian Jews, 1956-1968", *Iberoamericana. América Latina, España, Portugal: Ensayos sobre letras, historia y sociedad. Notas. Reseñas iberoamericanas*, 23 (2006), pp. 21-34.; Isidro González García, *Relaciones España-Israel*, *op. cit.*, e *idem*, *Los judíos y España después de la expulsión: desde 1492 hasta nuestros días*, Córdoba, Almuzara, 2014, y María Dolores Algora Weber, "La cuestión palestina en el régimen de Franco", en I. Álvarez Ossorio e I. Barreñada (coords.). *España y la cuestión palestina*, Madrid, La Catarata, 2003, pp. 19-49.

por la renuente política descolonizadora en el noroeste de África[60] a través de un "pacto tácito de apoyos recíprocos en Naciones Unidas" que funcionó con el Egipto de Naser[61].

Menor atención ha recibido por parte de la bibliografía el proceso por el cual se comenzó a desarrollar un tejido de relaciones económicas con los países árabes productores de petróleo y gas natural vinculado en gran medida a las crecientes necesidades energéticas de la economía española tras el plan de estabilización de 1959[62]. Este proceso, que se intensificó durante los ministerios tecnocráticos de López Bravo (1969-1973) y López Rodo (1973-1974), queda reflejado en la evolución del comercio exterior hispano-árabe, prácticamente inexistente a finales de los años cincuenta pero que a mediados de los años setenta había pasado a representar ya un 20% de los intercambios comerciales totales[63]. La dimensión energética de las relaciones hispano-árabes adquirió una importancia renovada a partir de 1973 cuando la utilización de las exportaciones de petróleo como arma política durante la guerra del Yom Kipur desencadenó una crisis económica a escala global que actuó como reveladora de los límites de la política árabe. Aunque los suministros a España fueron mantenidos, la retórica de la amistad hispano-árabe no consiguió condiciones ventajosas en el aprovisionamiento de hidrocarburos. La necesidad de asegurarlos actuó como revulsivo para la reactivación de las relaciones con los países de Oriente Próximo en un momento en el que la Comunidad Europea lanzó la iniciativa del Diálogo Euro-árabe[64]. La respuesta de la diplomacia española, que en la Conferencia de Paz y Seguridad en Europa celebrada en Helsinki en 1973 había apoyado la participación de los Estados árabes, fue la de reactivar el languideciente

---

[60] Rosa Pardo Sanz, "Fernando María Castiella y la política española", *op. cit.*, p. 15.
[61] José Luis Neila, *España y el Mediterráneo en el siglo XX*, *op. cit.*, p. 388.
[62] Una excepción es el documentado trabajo de Juan María Portillo, *El papel del gas natural en las relaciones hispano-argelinas (1970-1981)*, Madrid, UNISCI, 2000 para el caso de Argelia a partir de su tesis doctoral defendida en la Universidad Complutense de Madrid. Sobre las relaciones energéticas con Argelia, véanse también Aurelia Mañé, "L'integration du gaz algérien dans le système énergétique espagnol", *Confluences Méditerranée*, 71 (2009), pp. 135-151, y Gonzalo Escribano Francés, "La gestión de la interdependencia energética hispano-argelina", en A. Marquina (ed.), *Las relaciones hispano-argelinas*, *op. cit.*, pp. 131-143.
[63] Alejandro Lorca Corrons y Ascensión Calatrava Andrés, "La cooperación económica hispano-árabe", en *III Jornadas de Cultura árabo-islámica*, Madrid, Instituto Hispano-Árabe de Cultura, 1983, pp. 17-41; Radi Hamudeh, *España y los países árabes. Nivel de Intercambio económico, comercial y financiero*, Madrid, Biblioteca Universitaria, 1994.
[64] Emilio González Ferrín, *El diálogo euro-árabe. La Unión Europea frente al sistema regional árabe*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1997.

Instituto Hispano-árabe de Cultura, –transformado en organismo autónomo del Ministerio de Asuntos Exteriores– con funciones ampliadas al ámbito económico y de cooperación, al tiempo que se apoyaba en 1974 la incorporación de la OLP como observador a la ONU y se respaldaba un año más tarde la resolución 3379 por la que el sionismo era considerado una forma de discriminación racial[65].

La puesta en marcha de una política voluntarista hacia Oriente Próximo no alteró el centro de gravedad de los intereses españoles, que siguieron pivotando sobre el Norte de África y el eje estratégico Canarias-Gibraltar-Baleares, espacio geográfico que había actuado como canal de acceso y conexión con la política europea y el sistema internacional a principios del siglo XX[66].

Tras la independencia de Marruecos en 1956, las relaciones con el Magreb estuvieron condicionadas por la defensa de la presencia territorial española en el Noroeste de África, línea maestra de una política que situó a España a la defensiva al ser el único Estado europeo que mantuvo intereses territoriales en la región tras la independencia de Argelia en 1962. La presencia en la orilla africana era justificada por razones estratégicas para mantener "cubierta la espalda" de las islas Canarias y por motivos económicos vinculados a la explotación de los yacimientos de fosfatos descubiertos en el Sáhara Occidental[67].

Incapaz de capitalizar el apoyo prestado al movimiento nacionalista marroquí cuando el sultán Mohamed V fue destituido por Francia en 1953, la política española se vio embarcada a partir de 1956 en una política retencionista que inyectó inestabilidad a unas relaciones desprovistas de un tejido sólido de intereses cruzados y, por lo tanto, muy sensibles a las crisis cíclicas. La existencia de un contencioso territorial impidió edificar las relaciones con el Marruecos independiente sobre nuevas bases y situó en el centro de la agenda bilateral el dossier de una descolonización por etapas[68]. La zona

[65] Emilio Cassinello, Gabriel Reyes Leguen y Tamara El Khoury, "El papel de España en Oriente Próximo", en J. M. Beneyto y J. C. Pereira (eds.), *Política exterior española. Un balance de futuro*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011, pp. 358-360.

[66] José Luis Neila, *España y el Mediterráneo en el siglo XX*, *op. cit.*, p. 52.

[67] Gabriel Cañadas, "Castiella y la política de descolonización", en M. Oreja Aguirre y R. Sánchez Montero (coords.), *Entre la historia y la memoria*, *op. cit.*, p. 60, y Rosa Pardo Sanz, "El proceso de descolonización", *op. cit.*, pp. 86-87.

[68] La intensidad de las reivindicaciones territoriales marroquíes dependió del contexto regional y de la situación interna en el país. Fueron suavizadas, por ejemplo, entre 1963 y 1965, en

sur del Protectorado solo fue retrocedida a Marruecos en 1958 después de que la región de Tarfaya fuera atacada por el Ejército de Liberación Nacional[69]. El enclave de Sidi Ifni fue devuelto a Marruecos en 1969 a cambio de contrapartidas en materia de pesca[70]. Sin haber organizado el referéndum de autodeterminación reclamado por la ONU desde 1965, España se retiró del Sáhara Occidental en febrero de 1976 transfiriendo la administración del territorio a Marruecos y Mauritania países con los que había firmado seis días antes del fallecimiento del general Franco los Acuerdos Tripartitos de Madrid[71]. Rabat considera desde entonces que el proceso descolonizador

---

un momento de tensión con Argelia que llevó al enfrentamiento entre ambos países en la guerra de las Arenas a causa de la indefinición de la frontera entre ambos países. Sobre este episodio enmarcado en un contexto de Guerra Fría, véase Ana Torres, *La Guerra de las Arenas. Conflicto entre Marruecos y Argelia durante la Guerra Fría [1963]*, Barcelona, Bellaterra, 2012. El síndrome de aislamiento regional y la necesidad de no abrir un nuevo frente explican la decisión de acercamiento a España escenificada en el encuentro entre Franco y Hasan II en el aeropuerto de Barajas en 1963. Sobre este encuentro, véase Ana Torres, "Consideraciones sobre el encuentro en Barajas", *op. cit.*, pp. 817-844. La reivindicación sobre el Sáhara fue intensificadas tras los golpes de estado fallidos de 1971 y 1972 contra Hasán II convirtiéndose en un instrumento de relegitimación de la monarquía. Miguel Hernando de Larramendi, *La política exterior de Marruecos*, *op. cit.*, pp. 368-380.

[69] La guerra de Ifni o última guerra colonial de España en 1957-58 ha recibido un creciente interés plasmado en la publicación de más de una veintena de títulos durante las últimas dos décadas. La mayor parte se centran en aspectos militares del conflicto y muchos de ellos son memorias y testimonios. Véanse, entre otros, Ramiro Santamaría Quesada, *Ifni-Sahara la guerra ignorada*, Madrid, Dyrsa, 1984; Rafael Casas de la Vega, *La última guerra de África. (Campaña de Ifni-Sáhara)*, Madrid, Sevicio de Publicaciones del EME, 1985; José Ramón Diego Aguirre, *La última guerra colonial de España. Ifni-Sáhara (1957-1958)*, Málaga, Algazara, 1993; Gastón Segura Valero, *Ifni, la guerra que silenció Franco*, Madrid, MR Ediciones, 2006; Carlos Canales Torres y Miguel del Rey Vicente, *Breve historia de la Guerra de Ifni-Sáhara, 1957, la última guerra española*, Madrid, Nowtilus, 2010. Véase también José Ramón Diego Aguirre, *Historia del Sáhara: La verdad de una traición*, Madrid, Kaydeda, pp. 327-204, y Mariano Fernández Aceytuno, *Ifni y Sáhara. Una encrucijada en la historia de España*, Dueñas, Simancas, 2001, pp. 457-550. Sobre el silenciamiento mediático del conflicto en la prensa española, véase Lorenzo M. Vidal Guardiola, *Ifni 1957-1958. La prensa y la guerra que nunca existió,* Madrid, Almena, 2006. Sobre su tratamiento en la prensa marroquí, Abdelouahed Akmir, "La guerra de Sidi Ifni en la prensa marroquí", en J. Urbano Martínez Carreras, *Relaciones entre España y Marruecos en el siglo xx*, *op. cit.*, pp. 125-134.

[70] Sobre la retrocesión de Sidi Ifni a Marruecos véase Francisco Villar, *El proceso de autodeterminación del Sáhara*, *op. cit.*, pp. 147-150; Rachid Lazrak, *Le contentieux territorial entre la Maroc et*, *op. cit.*, pp. 332-344; Guadalupe Montoro, "La retrocesión de Tarfaya e Ifni", *Espacio, Tiempo y Forma. Series V*, (1991), pp. 181-190; Jaime de Piniés, *La descolonización española en las Naciones Unidas*, *op. cit.*, y Mariano Fernández Aceytuno, *Ifni y Sáhara*, *op. cit*, pp. 644-652.

[71] La literatura sobre el proceso descolonizador español en el Sáhara es abundante y de carácter desigual. Para el estudio del proceso colonizador véase, entre otras, Juan. Bta Vilar Ramírez, *El Sáhara español, Historia de una aventura colonial*, Madrid, Sedmay, 1977. Para conocer la política española hasta la retirada del territorio en 1976 son de obligada consulta los trabajos de Francisco Villar, *El proceso de autodeterminación del Sáhara*, *op. cit.*; Jaime de Piniés, *La descolonización del Sáhara*, *op. cit.*, e *idem*, *La descolonización española en las Naciones Unidas*, *op. cit.* Para conocer la visión de un sector del ejército colonial véase la obra de José Ramón Diego Aguirre, *Historia del Sáhara*, *op. cit.* Un análisis de la producción bibliográfica

estará inconcluso hasta la recuperación de Ceuta y Melilla, los peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera y las islas Chafarinas.

Los intentos para construir unas relaciones de interdependencia, esbozados en 1957 durante la visita del sultán Mohamed V a Madrid, resultaron un proyecto fallido. Temas de la agenda bilateral como la evacuación de tropas militares, el pago de la deuda, la delimitación de los espacios marítimos, la situación de las empresas españolas o la creación de un tejido educativo y cultural en el antiguo Protectorado quedaron supeditados a los avatares del contencioso descolonizador[72]. Treinta años después la diplomacia española recuperaría la idea de construir ese "colchón de intereses" comunes como instrumento para contrarrestar la recurrente inestabilidad en las relaciones bilaterales e impulsar una política de Buena Vecindad[73].

Las ambigüedades y contradicciones de la política española hacia el Magreb durante la etapa franquista hay que situarlas en el marco de rivalidades interburocráticas existentes entre la visión africanista y paternalista, imperante en Presidencia del Gobierno y en la Dirección General de Plazas y Provincias Africanas y la visión más pragmática sobre la forma con la

sobre la cuestión es el realizado por Ángela Hernández, "El Sáhara, España y Marruecos: una perspectiva bibliográfica de 30 años", en B. López García y M. Hernando de Larramendi, *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes*, *op. cit.*, pp. 308-329. Véase también Juan Bautista Vilar Ramírez, "Franquismo y descolonización española en África", *Historia Contemporánea*, 30 (2005), pp. 129-158.

[72] En los últimos años ha aumentado el número de trabajos sobre las relaciones bilaterales con Marruecos durante los primeros años tras la independencia. La evacuación de las tropas españolas ha sido analizada por Jesús Albert, "Repliegue del Ejército español en la Zona Norte del Protectorado en Marruecos", *Anales de Historia Contemporánea*, 23 (2007), pp. 199-220. Las relaciones educativas y culturales han sido estudiadas por Pilar de Lama, *Las relaciones hispano-marroquíes: orígenes de la política cultural y educativa hacia Marruecos (1956-1962)*, Madrid, DEA, Universidad Autónoma de Madrid, 2007. La presencia de exiliados y españoles en Marruecos ha sido abordado por Bernabé López García, "El olvido del exilio de los españoles en el Norte africano", en B. López García y M. Hernando de Larramendi, *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes*, *op. cit.*, pp. 176-205, y también en Oumama Aouad y Fatiha Benlabbah (coords.), *Españoles en Marruecos 1900-2007. Historia y memoria popular de una convivencia*, Rabat, Bouregreb, 2008. Sobre las relaciones hispano-marroquíes de los primeros años de la independencia, véanse las aportaciones de M. Concepción Ybarra Enríquez de la Orden, "Relaciones hispano-marroquíes en los primeros años de la independencia", en *La historia de las relaciones internacionales: una visión desde España*, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, Madrid, 1996, pp. 550-569; Ana Torres, "Nueva luz sobre las relaciones hispano-marroquíes a principios del reinado de Hassan II", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 11 (2011), e *idem*, "Consideraciones sobre el encuentro en Barajas", *op. cit.*, pp. 817-844. Para una visión de conjunto del periodo 1956-1969 véase Rosa Pardo Sanz, "Una relación envenenada: España y Marruecos 1956-1969", en A. Mateos y Á. Herrerín (eds.), *La España del presente. De la dictadura a la democracia*, Madrid, Asociación de Historiadores del Presente, 2006, pp. 199-222.

[73] Miguel Hernando de Larramendi y Aurelia Mañé, *La política exterior española hacia el Magreb*, *op. cit.*

que debía ser abordada la descolonización defendida desde el Ministerio de Asuntos Exteriores. Presidencia del Gobierno era partidaria de una política inmovilista sustentada en la visión del nacionalismo como algo artificial que podía ser instrumentalizado por la Unión Soviética para impulsar su penetración en el norte de África y, aunque acabó aceptando la retrocesión de Ifni, se mantuvo firme en el Sáhara. El Ministerio de Asuntos Exteriores, dirigido por Castiella, era partidario de asumir la lógica descolonizadora de los tiempos como instrumento para reforzar los argumentos españoles en la reivindicación sobre Gibraltar y proponía devolver Sidi Ifni y acelerar la autodeterminación en el Sáhara Occidental, para preservar los intereses económicos vinculados a la explotación de fosfatos y a las actividades de los pescadores españoles en las aguas del banco canario-sahariano. Estas divergencias impidieron adoptar una única política de Estado en materia de descolonización[74].

Los responsables españoles no llegaron a comprender bien el papel que el irredentismo marroquí jugó durante los primeros años de la independencia en un contexto de pugna entre el Movimiento Nacional y la Monarquía para hacerse con las riendas del poder en el Marruecos independiente. Ninguno de los actores que se disputaban la hegemonía política estuvo dispuesto a desmarcarse de una ideología movilizadora fundamentada en el mito de una "independencia mutilada", construido por Allal al-Fasi, líder del partido del Istiqlal, a partir de una triple colonización de su territorio[75]. La decisión del Ejército de Liberación Marroquí de recuperar con las armas la zona sur del Protectorado que Madrid había conservado tras 1956 y también el Sáhara Occidental fue aprovechada por Mohamed V para desembarazarse del brazo armado del Partido del Istiqlal, que fue derrotado gracias a una acción militar hispano francesa ante la pasividad de las Fuerzas Armadas Reales, y para asumir el proyecto irredentista, cuyo alcance y tempos fueron fijados en lo sucesivo por Palacio a fin de mantener una "tensión nacionalista controlada"[76] que no desestabilizara a la monarquía y que permitiera a esta consolidar su hegemonía en el campo político.

---

[74] Rosa Pardo Sanz, "El proceso de descolonización", *op. cit.*, p. 97.
[75] Miguel Hernando de Larramendi, "Ideología y política en el Marruecos post-colonial", en A. Torremocha Silva, *La Conferencia Internacional de Algeciras de 1906. Cien años después*, Cádiz, Fundación Municipal de Cultura José Luis Cano, 2008, pp. 307-320.
[76] En expresión de Fernando Morán, *Una política exterior para*, *op cit.*, p. 199.

Este enfrentamiento bélico alimentó la percepción de la frontera meridional como fuente de amenazas y mostró la vulnerabilidad militar de España, obligada a cooperar militarmente con Francia para neutralizar los ataques marroquíes en la guerra de Ifni, así como las limitaciones derivadas de los Acuerdos militares con Estados Unidos que restringían el uso del material militar cedido en los acuerdos de 1953 y no proporcionaban garantías ante un eventual conflicto con Marruecos, aspecto que intentó ser infructuosamente corregido en las renegociaciones de los acuerdos de 1963 y 1968. La posición de Estados Unidos, que no ha cambiado desde entonces, ha sido la de mantener la neutralidad en las disputas entre dos países aliados buscando limitar el alcance de las diferencias entre Madrid y Rabat en aras de conservar sus intereses globales de seguridad en la región del Estrecho y Mediterráneo. Esto fue lo que ocurrió en 2002 cuando Marruecos rompió el *statu quo* territorial ocupando el islote del Perejil provocando la crisis bilateral más grave desde 1956, encauzada gracias a la mediación del secretario del Departamento de Estado Colin Powell[77].

Al descodificar los intereses en clave territorial las autoridades españolas supeditaron el desarrollo de sus relaciones con el Magreb a mantener su presencia en el noroeste de África. Un Magreb desunido fue percibido como la mejor garantía para la defensa de los intereses territoriales españoles incluyendo las ciudades de Ceuta y Melilla. Para ello se puso en marcha una política de equilibrios que, venciendo los temores suscitados por la posibilidad de que el régimen argelino del Frente de Liberación Nacional sirviera de instrumento a la penetración soviética en el región, tenía como objetivo contrarrestar las iniciativas marroquíes mediante el cultivo de las relaciones económicas con la Argelia socialista de Bumedian[78] y con

[77] Ana I. Planet y Miguel Hernando de Larramendi, "Una piedra en el camino de las relaciones hispano-marroquíes", *op. cit.*, pp. 403-430.

[78] Durante la guerra de independencia argelina el régimen franquista había mostrado una relación de comprensión hacia el Gobierno Provisional de la República Argelina (GPRA) como respuesta, en gran medida, por el apoyo prestado por Francia a los exiliados republicanos. También prestó apoyo a los dirigentes de la OAS cuya expulsión de España fue acordada como contrapartida por un mayor control francés sobre los exiliados españoles en Francia. Sobre la actuación española en la guerra de independencia argelina véanse los trabajos de Anne Dulphy, "Les exilés français en Espagne depuis la Seconde Guerre mondiale: des vaincus de la Libération aux combattants d'Algérie française 1944-1970", *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 67 (2002), pp. 96-101, e *idem*, "La guerre d'Algérie dans les relations franco-espagnoles", *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 235 (2009), pp. 117-129; M. Concepción Ybarra Enríquez de la Orden, "La actuación del gobierno español en la independencia de Argelia", en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el*

la Mauritania de Ould Daddah[79] como instrumento para aislar a Rabat y neutralizar la agenda irredentista marroquí. Los límites de esta política quedaron de relieve en 1969 cuando Hasan II dio un giro a su política magrebí renunciando a las reivindicaciones territoriales que mantenía sobre el Este de Argelia y Mauritania, e impulsó una efímera concertación con estos dos países para la descolonización del Sáhara. Y también en 1974 cuando hizo gala de pragmatismo asociando a Mauritania –país al que solo había reconocido diplomáticamente en 1970– a su campaña para forzar una salida bilateral con Madrid que eludiera la celebración de un referéndum de autodeterminación en el Sáhara Occidental que las autoridades franquistas habían comenzado finalmente a preparar tras el asesinato del presidente del Gobierno, el africanista almirante Carrero Blanco, en diciembre de 1973[80].

Aunque la valoración definitiva de la política árabe para el periodo cronológico de estudio de este congreso no está cerrada, suscribimos las reflexiones de la profesora Rosa Pardo para el periodo franquista, quien considera la actuación pro-árabe "positiva en términos político-diplomáticos como dispositivo de contención de Marruecos, paliativa para sostener la vía descolonizadora lenta defendida por Presidencia del Gobierno y como fuente de votos favorables en la ONU. Más discutible fue su capacidad para generar intereses comunes, culturales y económicos con esos países y sobre todo, para solventar el dossier del Sáhara"[81].

Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán, *op. cit.*, pp. 147-160. Sobre los exiliados españoles en la Argelia francesa véase la tesis de doctoral de Nadia Bouzekri, *Derrotados, desterrados e internados Españoles y catalanes en la Argelia colonial ¿La memoria olvidada o el miedo a la memoria? (1936-1962)*, tesis doctoral, Barcelona, UAB, 2012. Sobre la OAS véase Gastón Segura Valero, *A la sombra de Franco. El refugio español de los activistas franceses de la OAS*, Barcelona, Ediciones B, 2004. Sobre los *pieds noirs* retornados a España tras la independencia Juan David Sempere, *Los "pieds-noirs", en Alicante: las migraciones inducidas por la descolonización*, Alicante, Universidad de Alicante, 1998. Sobre las relaciones con la Argelia independiente véanse Domingo del Pino, "España-Argelia durante los años del franquismo. Difíciles relaciones de los países inacabados", en A. Marquina (ed.), *Las relaciones hispano-argelinas*, *op. cit.*, pp. 19-27, y Richard Gillespie, *Spain and the Mediterranean developing a European policy towards the south*, Houndmills, Palgrave, 2000, pp. 78-81.

[79] Sobre las relaciones con Mauritania, véanse las reflexiones del primer presidente de Mauritania recogidas en sus memorias Mokhtar Ould Daddah, *La Mauritanie contre vents et marées*, París, 2003; Mohamedou Ould Mohamed, "La política exterior de Mauritania en relación con España", en *Jornadas Informativas sobre temas internacionales*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1985, y Miguel Hernando de Larramendi y Ana I. Planet, *España y Mauritania. Sáhara, pesca, inmigración y desarrollo en el centro de la agenda bilateral*, Documentos CIDOB n.º 16, 2009.

[80] Francisco Villar, *El proceso de autodeterminación del Sáhara*, *op. cit.*, pp. 255-260.

[81] Rosa Pardo Sanz, "Fernando María Castiella y la política española hacia el mundo", *op. cit.*, p. 144.

La política hacia el Magreb y el Mundo Árabe durante la transición

El proceso de transición a la democracia no fue acompañado de transformaciones de calado en la política española hacia el mundo árabe. En Oriente Próximo prevaleció la inercia mientras que el desencadenamiento del conflicto del Sáhara Occidental en el Magreb hipotecó las relaciones con los estados de la región. Hubo que esperar a la incorporación a la Comunidad Europea para que la diplomacia española intentase activar las relaciones con la región mediterránea. Sirviéndose de la cobertura europea la diplomacia española intentará ganar peso internacional liderando la renovación de las relaciones euro-mediterráneas[82], así como canalizar recursos europeos con los que reforzar unos intereses de seguridad en el Magreb, diversificados tras la transformación de España en país de inmigración[83] y el desencadenamiento de la guerra civil en Argelia en 1991[84].

Las relaciones con los países árabes continuaron siendo presentadas en el discurso oficial como una de las prioridades de la acción exterior pero quedaron supeditadas al objetivo ampliamente consensuado de conseguir la adhesión a la CE. El intercambio regular de visitas y declaraciones prosiguió sin que se tradujera en un incremento importante de la presencia española en la región más allá del desarrollo de las relaciones comerciales

---

[82] Sobre la política mediterránea de España en el marco de la Unión Europea existe una amplia bibliografía. Al exceder el marco cronológico de este estudio señalamos algunas referencias a título orientativo Richard Gillespie, *Spain and the Mediterranean developing*, *op. cit.*; Ester Barbé Izuel, Laia Mestres i Camps y Eduard Soler i Lech, "La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 79-80 (2007), pp. 35-51, y Miguel Hernando de Larramendi, "The Mediterranean Policy of Spain", en I. Schäfer y J. Robert Henry (eds.), *Mediterranean Policies from Above and Below*, Baden-Baden, Nomos, 2009.

[83] Para conocer el peso de la inmigración marroquí en este proceso son de obligada consulta los *Atlas de la inmigración magrebí en España*. Bernabé López García, Ana I. Planet y Ángeles Ramírez (eds.), *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Madrid, Universidad Autónoma/Dirección General de Migraciones, 1996 y Bernabé López García y Mohamed Berriane (coords.), *Atlas de la inmigración*, *op. cit.*

[84] La victoria del Frente Islámico de Salvación en las elecciones municipales argelinas de 1990 confirmó la implantación de los movimientos islamistas en la región y planteó dilemas a las cancillerías europeas sobre las relaciones a mantener con ellos. Sobre la política española hacia los movimientos islamistas, véase Ana I. Planet, y Miguel Hernando de Larramendi, "Spain and Islamist Movements: from the victory of the FIS to the Arab Spring", en Lorenzo Vidino (ed.), *The West and the Muslim Brotherhood after the Arab Spring*, Al Mesbar Studies & Research Center in collaboration with the Foreign Policy Research Institute, 2013. Sobre la crisis argelina de los noventa y su reflejo en la prensa española, véase Mouna Abid, *El islamismo y su reflejo: La crisis argelina en la prensa española*, Madrid, Ediciones Mundo Árabe e Islam, 2000.

y de la dependencia energética[85]. Los comunicados oficiales continuaron insistiendo en el derecho de autodeterminación del pueblo palestino, en la retirada de los territorios ocupados por Israel en 1967 y en el apoyo a la participación de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en las negociaciones de paz. En 1979 Adolfo Suárez fue el primer jefe de gobierno europeo en recibir oficialmente al líder de la OLP Yasser Arafat[86] y autorizó la apertura de una oficina de representación palestina en Madrid cuyo estatus jurídico no fue definido hasta 1986. Los posicionamientos proárabes no impidieron la intensificación de los contactos con Israel y las comunidades judías estadounidenses, la creación de asociaciones partidarias del establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel[87] o la instalación en España en 1980 de Samuel Hadas, quien actuó como embajador oficioso para impulsar las relaciones entre ambos países bajo la cobertura diplomática de representante de Israel ante la Organización Mundial del Turismo (OMT)[88].

---

[85] Oriente Próximo se convirtió durante la década de los años ochenta en la región donde se concentró un mayor porcentaje de exportaciones de armamento español, justificado por la necesidad de reducir el déficit comercial con los países árabes exportadores de hidrocarburos. Viçenc Fisas Armengol, *Las armas de la democracia*, Barcelona, Crítica, 1989, pp. 124-126.

[86] José Mario Armero, *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989, pp. 131-133.

[87] Como la asociación Amistad España-Israel, la Asociación de Relaciones Culturales España-Israel, la Fundación Jahuda Halevi y la Asociación de Fomento del Comercio y la Industria Hispano-israelí.

[88] El proceso que dio lugar al establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel, los sectores favorables y las resistencias surgidas han sido objeto de especial atención en los trabajos dedicados a estudiar la política exterior española hacia Oriente Próximo. Véanse las contribuciones de Antonio Marquina e Inés Ospina, *España y los judíos en el siglo xx: la acción exterior*, Madrid, Espasa Calpe, 1987, pp. 313-334; Roberto Mesa, *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, 1988, pp. 235-249; VV. AA., *España-Israel, horizonte de un reencuentro*, Toledo, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y Asociación de Periodistas Europeos, 1988; José Antonio Lisbona, *Retorno a Sefarad*, *op. cit.*, pp. 331-345; Raanan Rein, *Franco, Israel y los judíos*, *op. cit.*, pp. 321-337; Isidro González García, *Relaciones España-Israel*, *op. cit.*, pp. 258-269; José Antonio Lisbona, *España-Israel*, *op. cit.*, pp. 159-406; Miguel Ángel Moratinos y Bernardino León, "España y el proceso de paz de Oriente Próximo en el periodo 1975-1995", en I. Álvarez Ossorio e I. Barreñada (eds.), *España y la cuestión palestina*, Madrid, La Catarata, pp. 112-120; Loles Olivan, "Prosionismo frente a pro-palestinismo: Los gobiernos del PSOE, Israel y Palestina", en I. Álvarez Ossorio e I. Barreñada (eds.), *España y la cuestión palestina*, *op. cit.*, pp. 51-85; Samuel Hadas, "Un legado para la transición: Israel", en R. Rein (ed.), *España e Israel. Veinte años después*, Madrid, Dykinson, 2007, pp. 44-51; Emilio Cassinello, Gabriel Reyes Leguen y Tamara El Khoury, "El papel de España", *op. cit.*, pp. 359-364, y Ana María Córdoba Hernández, "España, Israel y Palestina. Pasado, presente y futuro de sus relaciones diplomáticas", *Historia y política*, 26 (2011), pp. 298-302. Sobre la posición española ante el conflicto palestino, véase Jorge Dezcallar, "España ante el problema palestino", *Política Exterior*, 19 (1991b), pp. 8-21.

La política árabe continuó siendo considerada, tanto por los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) como por los del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), como un importante "activo" de la política exterior española. Esta percepción se basaba en el convencimiento de que el no reconocimiento de Israel aseguraba una interlocución privilegiada con los Estados árabes. El temor al impacto que el reconocimiento diplomático de Israel pudiera tener en las relaciones con los países árabes y en los suministros energéticos fueron factores que contribuyeron a aplazar hasta 1986 la superación de esta anomalía –aunque hubo intentos frustrados– y a hacerlo entonces con todo tipo de cautelas y prevenciones presentando la decisión como un requisito previo, pero informal, a la adhesión a la Comunidad Europea que "permitiría a España estar en condiciones de desempeñar un papel más activo en la búsqueda de una solución pacífica, justa y duradera al conflicto de Oriente Próximo"[89].

La dependencia energética de Oriente Próximo, aunque trató de ser progresivamente reducida, actuó también como limitadora de cambios en la política hacia Oriente Próximo en un contexto de crisis económica que se vio agravado por el nuevo *shock* petrolero desencadenado en 1979, después de que la revolución islámica derrocase en Irán al Shah Mohamed Reza Pahleví y alterase el equilibrio regional en una zona vital para la producción y exportación de hidrocarburos.

La neutralidad en conflictos regionales fue mantenida tanto en la guerra civil libanesa iniciada en 1975 en la que España defendió la integridad territorial del país como en el conflicto irano-iraquí (1980-88), desencadenado tras la decisión de Saddam Husayn de invadir la Republica Islámica de Irán. Con esta posición de neutralidad se trataba de asegurar la libre navegación de los petroleros españoles por el golfo Pérsico, región de la que, a principios de los años ochenta, procedía el 57% de las importaciones energéticas españolas. La posición oficial de neutralidad no impidió que los gobiernos españoles se alinearan, como la mayoría de países occidentales, con Irak, percibido como un bastión contra la expansión del chiismo revolucionario

[89] Carta enviada por Felipe González a los Embajadores árabes. José Mario Armero, *Política exterior de España*, *op. cit.*, p. 217.

en la región con el apoyo de las monarquías de la península arábiga agrupadas en el recién creado Consejo de Cooperación del Golfo[90].

La política hacia el Magreb mantuvo las inercias de la política de equilibrio diseñada durante los años sesenta y estuvo hipotecada por la precipitada forma en la que España acordó abandonar sus responsabilidades como potencia colonial en el Sáhara Occidental pocos días antes del fallecimiento del General Franco, así como por el posterior desencadenamiento de un conflicto entre Marruecos, Mauritania y el Frente Polisario que situó a España, trasmisora de la legalidad internacional, en el punto de mira de los diferentes actores involucrados en el mismo que intentaban conseguir el respaldo a sus tesis por parte de la antigua potencia colonial[91].

La posición española sobre la descolonización del Sáhara Occidental fue establecida en febrero de 1976, cuando culminó la retirada de las tropas españolas. En los Acuerdos Tripartitos de Madrid, España habría cedido la administración del territorio a Marruecos y Mauritania, pero no una soberanía que residía en la población saharaui. El proceso de descolonización estaría pues inconcluso en espera de que la población del territorio expresase su opinión en un referéndum de autodeterminación. El rechazo, por un lado, a denunciar los Acuerdos de Madrid y la consideración, por otro lado, de que el proceso descolonizador estaba inacabado dificultaron los intentos de los gobiernos de la transición por mantener unas relaciones equilibradas con Argelia y Marruecos, enfrentadas de manera interpuesta en el conflicto del Sáhara Occidental. El margen de maniobra de los gobiernos de la UCD se vio limitado también al ser la descolonización del Sáhara uno de

---

[90] Felipe Sahagún, "España frente al sur", en Rafael Calduch (ed.), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1994, pp. 261-265. Una valoración de la política española hacia Oriente Próximo entre 1975 y 1991 puede leerse en Aaron Segal, "Spain and the Middle East: A 15 year assesment", *Middle East Journal*, 45, 2 (1991), pp. 250-264.

[91] Sobre la interferencia del conflicto del Sáhara Occidental en la política magrebí de España, véanse Alberto Míguez, "Le Sahara occidental et la politique maghrébine", *op. cit.*, pp. 173-180; Miguel Hernando de Larramendi, "Perception espagnole du Maghreb et politique étrangère de l'Espagne democratique", *Annuaire de l'Afrique du Nord*, XXIX (1990), pp. 139-151; *idem*, *La política exterior de Marruecos*, *op. cit.*, pp. 380-417, y Bernabé López García, *Marruecos y España*, *op. cit.*, pp. 325-333. Sobre las relaciones con el Magreb durante el periodo 1975-1986, véase Antonio Marquina Barrio, "Las relaciones de España con los Estados del Magreb 1975-1986", en Javier Tussell, Juan Avilés y Rosa Pardo Sanz (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 511-546. Sobre el impacto de las relaciones políticas en la imagen del magrebí, véase Eloy Martín Corrales, *La imagen del magrebí en España. Una perspectiva histórica. Siglos XVI y XX*, Barcelona, Bellaterra, 2002 y para este periodo las páginas 203-226.

los espacios de disenso utilizado por los partidos de izquierda en su labor de oposición[92].

Los sucesivos gobiernos, a remolque de las presiones de Marruecos, el Frente Polisario o Argelia, trataron de mantener una relación equidistante a través de una política de "equilibrios alternativos" que compensaba cada aproximación dirigida a Marruecos con otra de características similares hacia Argelia en una política reactiva[93]. La diplomacia española solo acabó priorizando abiertamente las relaciones con Rabat en el breve mandato de Leopoldo Calvo Sotelo (1981-1982), durante el cual España se incorporó a la OTAN, de cuya cobertura defensiva quedaron excluidas Ceuta y Melilla. La firma de acuerdos con Marruecos para faenar en los caladeros del banco canario-saharaui[94], los apresamientos de pesqueros por parte de Marruecos y el Frente Polisario, las reivindicaciones marroquíes sobre Ceuta y Melilla o los intentos de Argelia de incluir la africanidad de las Islas Canarias en la agenda del Comité de Descolonización de la Organización para la Unidad Africana fueron algunos de los ámbitos en los que se concretó la conflictividad hispano-magrebí en aquellos años[95].

Tras su llegada al gobierno en 1982 el PSOE abandonó, tanto en la cuestión del Sáhara Occidental como en la de la permanencia en la OTAN, las posiciones defendidas en la oposición. Los gobiernos presididos por Felipe González optaron por el realismo y renunciaron a la idea de denunciar los Acuerdos de Madrid, lo que permitió desactivar los temores de Rabat y encauzar las relaciones con Marruecos en un momento en el que el conflicto del Sáhara Occidental entraba en una fase cada vez más diplomática[96].

---

[92] Jordi Vaquer i Fanes, "España y el Sáhara Occidental", *op. cit.*, pp. 125-144.

[93] Véanse los trabajos de Domingo del Pino Pino, *La última guerra con Marruecos: Ceuta y Melilla*, Barcelona, Vergara, 1983, y "España-Marruecos", *op. cit.*, pp. 245-287; Miguel Hernando de Larramendi, *La política exterior de Marruecos*, *op. cit.*, pp. 380-415; Bernabé López García, *Marruecos y España. Una historia contra*, *op. cit.*, pp. 301-324; Bernabé López García y Miguel Hernando de Larramendi, "Le Maghreb et l'Espagne", en K. Mohsen Finan (ed.), *Le Maghreb dans les relations internationales*, París, CNRS, 2011, pp. 248-277, y Antonio Marquina y Carlos Echeverría Jesús, "La politique de l'Espagne au Maghreb", *Maghreb Machrek*, 137, 1992, pp. 43-55.

[94] Sobre la pesca y las relaciones hispano-marroquíes y su tratamiento mediático en ambos países, véase Abdelaali Barouki, *La pesca y las relaciones hispano-marroquíes*, *op. cit*.

[95] Véanse Miguel Hernando de Larramendi, "El Protectorado en Marruecos y las relaciones internacionales", *op. cit.*, p. 45, y Mustapha Sehimi "Las relaciones hispano-marroquíes", *Política Exterior*, 49 (1996), pp. 110-120.

[96] Sobre la política del gobierno socialista hacia el Magreb existe una extensa bibliografía. Véanse Josep M. Sanmartí, "Nueva política magrebí de España", *Razón y Fe*, 1027 (1984), pp. 410-415; Carlos Echeverría Jesús, "La profundización de relaciones entre España y los

La prioridad otorgada a las relaciones con Rabat hizo que la capital del reino marroquí fuera escogida por Felipe González como destino de su primer viaje al exterior como presidente del Gobierno, inaugurando una tradición que desde entonces han mantenido sus sucesores, sin distinción de color político. El objetivo de intentar mantener relaciones equilibradas con Argelia[97] y Marruecos continuó, sin embargo, siendo una meta difícil de alcanzar. El giro del gobierno socialista en la cuestión del Sáhara Occidental estuvo acompañado por un intento semántico de distanciarse de la "política de equilibrios alternativos" con la que los gobiernos de la UCD habían intentado gestionar sus relaciones con el Magreb. La nueva política hacia la región bautizada como "global" seguía teniendo como objetivo la estabilización de unas relaciones caracterizadas por los altibajos y las crisis cíclicas. Más allá de los cambios de denominación, la política de los gobiernos socialistas en la región fue continuista. La nueva "política global" hacia el Magreb, presentada como una "política de conjunto, no de equilibrio, de colaboración, no de injerencia en los asuntos de los Estados del Magreb", no pudo ocultar la prioridad concedida a las relaciones con Marruecos. El ejecutivo de Felipe González, a pesar de las presiones argelinas, mantuvo el reconocimiento de la administración marroquí sobre las aguas del Sáhara Occidental, recogido en el Acuerdo pesquero suscrito con Marruecos en 1983 que autorizaba a los pescadores españoles a faenar en las aguas del banco canario-saharaui bajo jurisdicción marroquí. La no resolución del conflicto del Sáhara Occidental hizo que, en la práctica, el ejecutivo socialista

países del Magreb", *Estudios Africanos*, IV, 7 (1989), pp. 9-20; Hernando de Larramendi y Núñez Villaverde, *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1996)*, Madrid, Catarata, 1996, y José Luis Neila, "La política exterior española en la era socialista (1982-1996)", *op. cit.*, pp. 333-365. Véanse también las tesis doctorales de Sylvie Ramos, *La politique maghrébine de l'Espagne socialiste 1982-1992*, Burdeos, 1994; Yvonne-Marie Haudart, *Les relations entre l'Espagne et le Maghreb, sous les gouvernements de Felipe González, 1982-1996*, Université Paris X, 1999, y Uxía Lemus de la Iglesia, *Cambio y continuidad en la política exterior de España hacia Marruecos*, *op. cit.* Para el periodo de gobiernos del Partido Popular véase María José Molina García, *España-Marruecos (1996-2002): Un modelo de política exterior para el Magreb*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 2003.

[97] Véanse Haizam Amirah Fernández, "La política española hacia Marruecos y Argelia. Buscando equilibrios en las relaciones con los vecinos del sur", en Y. Zoubir y H. Amirah Fernández, *El Magreb. Realidades nacionales y dinámicas regionales*, Madrid, Síntesis, 2008, pp. 421-439, y Miguel Hernando de Larramendi y Aurelia Mañé "Las relaciones hispano-argelinas durante los gobiernos de Felipe González", en A. Marquina (ed.), *Las relaciones hispano-argelinas*, *op. cit.*, pp. 43-68.

tuviera que continuar recurriendo a la política de gestos compensatorios y viajes cruzados[98].

La adhesión a la CE en 1986 con la que culmina el proceso de inserción y normalización internacional impulsó la mediterraneización de la política árabe[99]. El término "mediterráneo" reapareció con fuerza en el discurso oficial como eufemismo para integrar tanto a los países árabes como a Israel. Los intereses españoles siguieron concentrados en el Magreb[100], en donde los temas de la agenda se diversificaron incorporando cuestiones como la inmigración, los intercambios agrícolas, la cooperación financiera, las inversiones, la ayuda al desarrollo, la cooperación en materia de defensa[101] y la lucha contra el terrorismo entre otros.

---

[98] Bernabé López García, *Marruecos y España. Una historia*, *op. cit.*, pp. 279-300.

[99] Sobre la aproximación del régimen franquista al Mediterráneo, véanse los trabajos de Montserrat Hughet Santos, "El Mediterráneo en la teoría sobre la política exterior del franquismo", *Studia Storica,* 13-14 (1995), pp. 215-230; *idem*, "Descubrir el Mediterráneo: una orientación recurrente en el ideario exterior franquista", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 19 (1997), pp. 89-115, e *idem*, "España y el Mediterráneo en los años setenta", *Historia del presente*, 6 (2005), pp. 109-136. Sobre el periodo de la transición véase Carlos Echeverría Jesús, "La política mediterránea de España desde 1975", en *Historia de España Menéndez Pidal*, tomo XLII, Madrid, 2005, pp. 816-829. Sobre el impacto de la adhesión a la CE, véase Miguel Hernando de Larramendi, "La politique étrangère de l'Espagne envers le Maghreb", *op. cit.*, pp. 27-43.

[100] Véanse Jorge Dezcállar, "Las relaciones España-Magreb", *Anuario Internacional CIDOB*, 1 (1991a), pp. 37-56, y Richard Gillespie, "España y el Magreb. Una vía posible de cooperación regional", en R. Gillespie, F. Rodrigo y J. Story (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, pp. 189-209, y Bernabé López García y Miguel Hernando de Larramendi, "Spain and North Afric: Towards a 'Dyanamic Stability'", en R. Gillespie y R. Youngs, *The European Union and Democracy Promotion: The case of North Africa*, Londres, 2002, pp. 170-191.

[101] Javier Jordán, *El Magreb en la política de defensa española*, Ceuta, 2004, y Carlos Echeverría Jesús, "La cooperación entre España y los países del Magreb en materia de defensa", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 79-80 (2007), pp. 53-72.

España como espacio migratorio. Hacia un estado de la cuestión[1]

José Babiano y Ana Isabel Fernández Asperilla
Fundación Primero de Mayo

Las migraciones, en la medida en que representan una circulación transnacional –y transoceánica– de personas, recursos e ideas, constituyen un claro fenómeno de internacionalización. Casi es tautológico decirlo. En las migraciones, los gobiernos y los estados se constituyen en agentes a través de las políticas pergeñadas al respecto. Siendo así sorprende que, durante mucho tiempo, las migraciones hayan estado ausentes en España en la historia de las relaciones internacionales. Esto ha comenzado a cambiar recientemente con algunas monografías dedicadas al estudio de las relaciones bilaterales entre el régimen franquista y diversos países de acogida de la emigración española de los años sesenta, como son Alemania, Francia o Suiza[2]. En estas monografías la emigración aparece como parte integrante de unas relaciones más amplias entre estados.

Primeras observaciones

Dicho esto y entrando en el asunto que ahora nos concierne, queremos subrayar que una de las características fundamentales de los estudios sobre las migraciones en España es que suelen tomar de manera estanca cada una de las grandes oleadas migratorias contemporáneas. Como bien se sabe, a lo largo de la historia contemporánea, España ha constituido

[1] No pretendemos en este trabajo incluir un listado exhaustivo de los trabajos existentes sobre las temáticas abordadas. Simplemente trazamos unas líneas generales de lo que consideramos el actual panorama historiográfico, a modo de tentativa de un estado de la cuestión.

[2] Carlos Sanz Díaz, *España y la República Federal de Alemania (1949-1966). Política, economía y emigración. Entre la guerra fría la distensión*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, tesis doctoral inédita, 2005; Esther Sánchez Sánchez, *Rumbo al sur. Francia y la España del desarrollo (1958-1969)*, Madrid, CSIC, 2006, y Sebastián Farré, *La Suisse et l'Espagne de Franco*, Lausanne, Antipodes, 2006.

un espacio migratorio del que han partido diferentes oleadas de emigración exterior, cada una de ellas con características propias; características que tienen que ver con el destino de cada flujo y con su naturaleza política o económica. De este modo se han sucedido en el tiempo la emigración americana, durante las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX, el exilio de 1939, la emigración a Europa de los años sesenta y, finalmente, la nueva emigración exterior en el actual contexto global del siglo XXI. Asimismo, en tanto que espacio migratorio, España también ha sido lugar de destino de inmigrantes extranjeros, tal y como ha ocurrido a partir de su ingreso en la entonces Comunidad Europea y, de un modo particularmente masivo, en los primeros siete años del nuevo siglo hasta la llegada de la actual crisis económica.

Así pues, de manera muy mayoritaria, la producción historiográfica, junto a la procedente de otras disciplinas como la demografía, la economía o la sociología, que ha alcanzado niveles de gran escala –están ya apareciendo los primeros trabajos sobre las nuevas salidas de españoles hacia el extranjero[3]–, se caracterizan por abordar cada una de las etapas de la historia contemporánea de las migraciones en España de manera aislada, como si esos periodos careciesen de conexiones entre sí y fuesen estancos. Nos encontramos, en suma, con una bibliografía no solo de gran escala, sino caracterizada asimismo por su fragmentación.

En esta bibliografía de gran escala sobre cada uno de los fragmentos migratorios, por así decir, los estudios sobre el exilio siguen siendo mayoritarios y a día de hoy aparecen continuamente nuevos trabajos. Tras el exilio, la historiografía especializada se ha ocupado –y por este orden, en función del volumen de su producción– de la emigración a ultramar y de la emigración a Europa. Bien es cierto que la emigración a América ha sido estudiada sobre todo hasta los años treinta, por lo que contamos todavía con pocas investigaciones relativas a la etapa que se inicia hacia 1946. Los estudios sobre la emigración a Europa han conocido un cierto y reciente empuje en el nuevo siglo. Un empuje procedente de la historia,

[3] Carmen González Enríquez, *La emigración desde España, una emigración de retorno*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2012; Amparo González Ferrer, "La nueva emigración española: lo que sabemos y lo que no", *Zoom Político*, Fundación Alternativas, n.º 18 (2013), y Susana Alba, Ana Fernández Asperilla y Ubaldo Martínez Veiga, *Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España*, Colección Estudios n.º 56, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2013.

mucho tiempo después de que se hubiesen ocupado del fenómeno distintos autores desde el periodismo y desde las ciencias sociales, como la sociología o la economía. Una lectura de los índices de la revista *Migraciones & Exilios*, de carácter anual y cuyo primer número apareció hace ya catorce años, puede darnos una idea de la jerarquía que, en términos de producción científica, acabamos de enunciar. Por lo que se refiere al proceso reciente de inmigración masiva, su estudio se halla todavía en manos, de manera abrumadoramente mayoritaria, de las ciencias sociales, desde las que se ha producido una bibliografía amplísima. Permanece, pues, todavía ajeno a la historiografía.

Frente a la perspectiva estanca de los estudios migratorios, Blanca Sánchez Alonso ha planteado explícitamente "la necesidad de superar la fragmentación por periodos y continentes en nuestro análisis de la corriente migratoria española"[4]. En un sentido similar, pero referido al caso de la emigración política, Jorge de Hoyos Puente ha defendido "la utilidad de establecer marcos de análisis más amplios, que trasciendan las compartimentaciones y busquen trazar los hilos conductores existentes entre los exilios liberales del siglo XIX y los exilios de masas del XX"[5].

No obstante, este enfoque hegemónico de fragmentación cuenta con algunas excepciones. De este modo, la obra coordinada por Martínez, Canal y Lemus, toma París como ciudad de acogida de los diferentes exilios habidos a lo largo de los siglos XIX y XX[6]. Asimismo, hace ya cuatro décadas que Javier Rubio estudió, para el caso de Francia, la emigración española desde el siglo XIX hasta finales de los años sesenta del siglo XX en su conjunto, incluyendo el fenómeno del exilio. En su obra, que ha alcanzado la condición de clásica, no solo se detuvo en el análisis de la Francia metropolitana, sino que también consideró la emigración hacia el territorio colonial de Argelia. El trabajo de Rubio se basó esencialmente en los censos franceses[7].

---

[4] Blanca Sánchez Alonso, "El final del ciclo migratorio español: *desideratum*", *Historia y Política*, 23 (2010), p. 135.
[5] Jorge de Hoyos Puente, "Ultimas aportaciones a los estudios de los exilios españoles", *Ayer*, 85 (2012), p. 23.
[6] F. Martinez, J. Canal y E. Lemus (coords.), *París, ciudad de acogida. El exilio español durante los siglos XIX y XX,* Madrid, Marcial Pons, 2010.
[7] Javier Rubio, *La emigración española a Francia*, Barcelona, Ariel, 1974.

De manera mucho más reciente otras investigaciones han integrado a la vez diversas etapas de la historia migratoria. Es el caso de los estudios de Natacha Lillo y Bárbara Ortuño. Las dos han realizado trabajos de ámbito local que han tomado como objeto de estudio la Plaine Saint Denis, en la *banlieue* parisina, así como Buenos Aires y Nueva York, en este caso en perspectiva comparada. Ambas aúnan exilio político y emigración económica[8].

Dadas las constricciones cronológicas de esta obra, nuestra mirada se dirige a un periodo –o mejor aún, a la bibliografía sobre ese mismo periodo– en el que coinciden los siguientes fenómenos: el declive de la emigración americana, el exilio provocado por la guerra civil y la dictadura franquista, la emigración de los años sesenta hacia el continente europeo y, en un estadio todavía muy incipiente, la inmigración que se inicia con la adhesión española a la entonces Comunidad Económica Europea y que se acelerará en el nuevo siglo xxi hasta la crisis económica abierta en 2007-2008.

Por otro lado, el estudio de estos fenómenos migratorios que acabamos de enumerar suele adoptar una perspectiva de historia nacional, bien sea desde el punto de vista de la historia nacional del país emisor –España, en nuestro caso– o del país receptor –México, Francia, Alemania, etc.–. Se trata, sin duda, de un enfoque clásico. No obstante, existe la posibilidad de explicar estos fenómenos dentro de procesos más amplios de carácter regional europeo e incluso globales. Así, Benedict Anderson proporciona algunas pistas sobre los movimientos de emigración política en lo que denominó "globalización temprana", a finales del siglo xix[9]. Igualmente, Juan Luis Simal ha abordado la cultura política del exilio liberal español del primer tercio del siglo xix como parte de un fenómeno trasnacional europeo[10].

---

[8] Natacha Lillo, *La petite Espagne de la Plaine Saint Denis 1900-1980*, París, Autrement, 2004, y Bárbara Ortuño, "La colectividad española de Buenos Aires y Nueva York. Una propuesta de estudio en perspectiva comparada", *Migraciones & Exilios*, 12 (2011), pp. 103-124.

[9] Benedict Anderson, *Bajo tres banderas. Anarquismo e imaginación anticolonial*, Madrid, Akal, 2008, pp. 7-14.

[10] Juan Luis Simal, "Culturas políticas del exilio", en M. Ángel Cabrera y Juan Pro (coords.), *La creación de las culturas políticas modernas*, vol. I de *Historia de las culturas políticas en España y América Latina*, Madrid y Zaragoza, Marcial Pons y PUZ, 2014, pp. 271-296.

Del mismo modo, la emigración de los años sesenta puede engastarse perfectamente en el marco de un proceso regional que afectó a Europa del norte y del centro de manera diferente a como afectó al sur. No solo eso, sino que también se halló inmersa en ese proceso más amplio la orilla sur del Mediterráneo y, más allá, las sociedades poscoloniales. Dicho de otro modo, la emigración española estuvo integrada en el sistema migratorio mundial. Los trabajos clásicos de Saskia Sassen o Klaus Bade abordan las migraciones y su historia trascendiendo el marco de la historia nacional y lo mismo sucede con estudios más recientes como los reunidos por Hoerder y Kaur o Lucassen y Lucassen por ejemplo[11].

Todavía en el ámbito de las observaciones generales, queremos llamar la atención sobre la historiografía de la emigración política de 1939. Creemos que de manera muy común esta bibliografía se refiere al exilio republicano de la Guerra Civil como si se tratase de un fenómeno único. Algo así como sucede en los denominados "estudios judíos" en los que la Shoah aparece, en tanto que genocidio, como algo históricamente único y excepcional. Sin embargo, el exilio republicano tras la guerra civil española puede comprenderse al margen de la excepcionalidad, puesto que tuvo lugar al final de una década europea eminentemente diaspórica. En este sentido, las reflexiones de Enzo Traverso sobre el exilio nos parecen muy sugerentes y podrían imprimir una nueva y fecunda perspectiva a la ya copiosa producción bibliográfica sobre el exilio español de 1939[12].

Tanto la bibliografía sobre el exilio como la relativa a la emigración de los años sesenta –los dos fenómenos centrales del periodo que ahora abordamos– han dado lugar a obras generales y a monografías consagradas a cada uno de los países de acogida. En el caso del exilio podemos citar los estudios generales de Alicia Alted, M. Fernanda Mancebo o Juan

---

[11] Saskia Sassen, *La movilidad del trabajo y del capital. Un estudio sobre la corriente internacional de la inversión y del trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993; Klaus J. Bade, *Europa en movimiento. Las migraciones desde finales del siglo XVIIIxviii hasta nuestros días*, Barcelona, Crítica, 2003; Dirk Hoerder y Amarjit Kaur (eds.), *Proletarian and Gendered Mass Migration. A Global Perspective on Continuities and Discontinuities from the 19th to the 21st Centuries*, Leiden, Brill, 2013, y Jan Lucassen y Leo Lucassen (eds.), *Globalising Migration History: the Eurasiam Experience (16 th-21 Centuries)*, Leiden, Brill, 2014.

[12] Enzo Traverso, *La historia como campo de batalla*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012.

B. Vilar[13], así como investigaciones específicas sobre Francia, México o la Unión Soviética[14]. De manera similar, por lo que concierne a la emigración económica, desde Guillermo Díaz-Plaja hasta nosotros mismos hemos abordado el proceso migratorio en su conjunto[15]. Mientras tanto, otros investigadores se han ocupado del mismo fenómeno pero observando cada uno de los diferentes países de acogida: en especial Francia, Alemania y Bélgica[16].

La medida de los flujos migratorios

Ahora bien, más allá de esta clasificación bibliográfica elemental, hay que recordar que las migraciones, en tanto que fenómenos históricos, tienen un carácter complejo y multidimensional. Por eso, nos parece pertinente en las páginas que siguen revisar las facetas más importantes de ese fenómeno a la luz de la bibliografía existente. En primer lugar vamos a hacer referencia a la dimensión de los flujos migratorios. Como bien se sabe, resulta muy difícil establecer cifras exactas de emigración. Estas cifras obviamente proceden de organismos de los países emisores y receptores. En la medida en que los métodos estadísticos y los sistemas de recogida de

---

[13] Alicia Alted, *La voz de los vencidos*, Madrid, Aguilar, 2005; M. Fernanda Mancebo, *La España de los exilios*, Valencia, PUV, 2008, o Juan Bautista Vilar, *La España del exilio. Las emigraciones políticas españolas en los siglos XIX y XX*, Madrid, Síntesis, 2012, pp. 329-392.

[14] Geneviève Dreyfus-Armand, *L´exil des républicains espagnols en France*, París, Albin Michel, 1999; México (A. Sánchez y S. Figueroa, *De Madrid a México. El exilio español y su impacto sobre el pensamiento, la ciencia y el sistema educativo mexicano*, Madrid, Comunidad de Madrid y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2002, y Abdón Mateos, *De la guerra civil al exilio. Los republicanos españoles y México. Indalecio Prieto y Lázaro Cárdenas*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005) o la Unión Soviética (Alicia Alted, "El exilio español en la Unión Soviética", *Ayer*, 47 (2002), pp. 129-154).

[15] Guillermo Díaz-Plaja, *La condición emigrante. Los trabajadores españoles en Europa*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1974; José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *La patria en la maleta. Historia social de la emigración española a Europa*, Madrid, GPS - Fundación 1º de Mayo, 2009.

[16] Guy Hermet, *Los españoles en Francia. Inmigración y Cultura*, Madrid, Guadiana, 1969; Francisco Parra Luna, *La emigración española a Francia en el periodo 1960-77*, Madrid, Instituto Español de Emigración, 1981; Carlos Sanz Díaz, *"Clandestinos", "ilegales" y "espontáneos"… La emigración irregular de españoles a Alemania en el contexto de las relaciones hispano-alemanas 1960-1973*, Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales, 4, Madrid, CEHRI, 2004, y del mismo autor; *España y la República Federal*, *op. cit.*, *y* "Mercados de trabajo, políticas migratorias y prácticas individuales en la emigración española a Alemania (1955-1982)", en Joseba de la Torre y G. Sanz Lafuente (eds.), *Migraciones y coyuntura económica. Del franquismo a la democracia*, Zaragoza, PUZ, 2008, pp. 255-258; Ana Fernández Asperilla, *Mineros, sirvientas y militantes. Medio Siglo de emigración española en Bélgica*, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2006.

datos se han refinado desde el punto de vista técnico progresivamente, dichos datos han sido cada vez más fiables. No obstante, se trata de un asunto que no podemos dar por definitivamente resuelto.

Ello se debe, por un lado, a la emigración clandestina o irregular, teniendo en cuenta que la regularidad es un estatuto jurídico que puede tener distinto significado en el país emisor y en cada uno de los países de acogida. En este sentido, citaremos a título de ejemplo las distinciones entre las diferentes modalidades de emigración realizadas por Carlos Sanz Díaz en relación a la emigración a la República Federal de Alemania durante los años sesenta[17]. Dichas distinciones tienen que ver con los diversos modos de reclutamiento de trabajadores extranjeros. Modos que podían ajustarse a la normativa de ambos países, solamente a la del país de acogida o a ninguna de ellas.

Por otro lado, es muy importante saber qué se mide y por quién cuando se mide el número de emigrantes. Por ejemplo, no es lo mismo que el flujo se mida a través del paso de fronteras por las autoridades de Interior o Gobernación –esto es, básicamente por la policía– o en los censos de los países de residencia, en cuya realización intervienen instituciones públicas especializadas. Una tercera posibilidad es contemplar la presencia de trabajadores extranjeros en el mercado laboral y, en su caso, de cada una de las diferentes nacionalidades. Esto es algo de lo que suelen ocuparse las autoridades laborales. A menudo, estas diferencias dificultan el establecimiento de comparaciones entre los datos de los distintos países de acogida. En general las diversas vicisitudes de orden estadístico suelen traducirse en un subregistro del número de emigrantes en las fuentes.

Por lo que se refiere al número de personas que significó el exilio republicano, hay que tener en cuenta que se registraron movimientos transfronterizos de ida y vuelta tras la derrota de 1939. En segundo lugar, a lo largo del franquismo hubo un goteo de salidas más o menos numerosas de refugiados políticos, como las que se produjeron a comienzos de los años cincuenta con ocasión del final de la guerrilla, después de las huelgas mineras de Asturias de 1962 y 1963 y al final de la década de los años sesenta y comienzos de la siguiente, con motivo del recrudecimiento de la

[17] Carlos Sanz Díaz, *Clandestinos*, *op. cit.*

represión en el tramo final de la dictadura. En su libro más reciente sobre el exilio, Juan B. Vilar presenta un balance final que cifra en 162.000 personas a la altura de diciembre de 1944[18]. Sus cálculos dependen en buena medida de los estudios precedentes de Javier Rubio[19], que considera de gran fiabilidad y cuyos datos, con leves correcciones, han sido corroborados posteriormente por varios historiadores[20]. En el mismo libro de Juan B. Vilar, que es la síntesis más reciente que conocemos, encontramos estimaciones sobre la distribución del exilio por continentes y países de acogida[21].

En cuanto a la emigración ultramarina, en sus diversos trabajos Salvador Palazón ha mostrado cómo se reactivó a partir de 1946, después de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. Hasta 1955 hubo un auge de las salidas, mientras que desde entonces se inició un declive definitivo. Entre 1946 y 1970 calcula que en torno a un millón de españoles viajaron a América. Lo hicieron sobre todo a Argentina y Venezuela y en menor medida a Brasil y Uruguay. Las fuentes utilizadas para estos cálculos proceden de las autoridades españolas de emigración, cuyos datos dejan de ser fiables a partir de 1971 porque computan solamente la emigración asistida. Estas fuentes permiten estimaciones globales para el continente y comparaciones entre países de acogida[22]. Esto es algo que no ocurre con los censos de cada uno de estos países que, sin embargo, para determinados indicadores ofrecen una mayor fiabilidad[23]. De todas maneras, sabemos que una parte de este flujo tuvo un carácter clandestino

---

[18] Juan B. Vilar, *La España del exilio*, *op. cit.*, p. 333.

[19] Javier Rubio, *La emigración española*, *op. cit.*, pp. 190-274, y *La emigración de la Guerra Civil de 1936-1939. Historia del éxodo que se produce con el fin de la II República española*, Madrid, Librería San Martín, 1977.

[20] Por ejemplo, Consuelo Soldevilla y Germán Rueda, *El exilio español (1808-1975)*, Madrid, Arco, 2001, y Dolores Pla, "El exilio republicano español", *Aula Historia Social*, 13 (2004), pp. 14-48.

[21] Juan B. Vilar, *La España del exilio*, *op. cit.*, pp. 329-392.

[22] Salvador Palazón, *Los españoles en América Latina, 1850-1990*, Madrid, CEDEAL, 1995; "Reanudación, apogeo y crisis de la emigración exterior española (1946-1995)", *Ería,* 45 (1998), pp. 37-53; "La emigración española a América en la segunda mitad del siglo xx. Reanudación, apogeo y crisis de un fenómeno migratorio secular," en Alicia Alted y Almudena Asenjo (coords.), *De la España que emigra a la España que acoge*, Madrid, Fundación Largo Caballero, 2006, pp. 132-146.

[23] *Ibidem*, p. 132.

o irregular, tal y como está documentado para el caso de la emigración canaria a Venezuela en esos años[24].

Antes que nosotros, diversos economistas han realizado estimaciones del flujo migratorio a Europa durante los años sesenta[25]. Cuando hemos estudiado esta oleada migratoria durante el periodo comprendido entre la segunda mitad de los años cincuenta y el ecuador del decenio de 1970, hemos concluido que las fuentes oficiales españolas, procedentes del Instituto Español de Emigración (IEE) presentan un subregistro de alrededor del cincuenta por ciento; es decir, que si hubo entorno a dos millones de salidas, alrededor de la mitad fueron de carácter irregular. La razón reside en que, al igual que ocurría desde 1971 para el caso de América, el IEE únicamente computó lo que llamaba "emigración asistida", que era la que controlaba a través de sus propios mecanismos administrativos. El resto era emigración irregular y, en consecuencia, no estaba contemplada en las estadísticas españolas de emigración[26]. Los cálculos relativos a la emigración irregular pueden efectuarse recurriendo a las estadísticas de los países de acogida, que diversos autores han tenido en cuenta para el caso de Francia, Suiza o Alemania[27]. También resultan de interés al respecto los testimonios de la prensa, los Informes anuales de la Fiscalía del Tribunal Supremo y otras fuentes de naturaleza fragmentaria que no nos permiten

---

[24] Javier Díaz Sicilia, *Al suroeste la libertad: inmigración clandestina de canarios a Venezuela entre los años 1948 y 1951*, Venezuela, Academia Nacional de Historia de Venezuela, 1990, y Venancio Acosta, *Emigración clandestina de El Hierro a Venezuela*, La Laguna, Centro de Cultura Popular Canaria, 1993.

[25] Enrique Fuentes Quintana, "Tres decenios de la economía española en perspectiva", en José L. García Delgado (dir.), *España. Economía*, Madrid, Espasa Calpe, 1988; Carmen Ródenas, *Emigración y economía en España*, Madrid, Civitas, 1994, y Venancio Acosta, *Emigración clandestina de El Hierro a Venezuela*, La Laguna, Centro de Cultura Popular Canaria, 1993.

[26] José Babiano y Ana Fernández Asperilla, "En manos de los traficantes de seres humanos (notas sobre la emigración irregular durante el franquismo)", *Historia Contemporánea*, 26 (2003), pp. 35-56, y "Emigración española a Europa y trabajo", en Amancio Liñares, *La emigración española a Europa en el siglo xx*, Madrid, Grupo España Exterior, 2009, pp. 51-79.

[27] Remitimos a los trabajos citados para Francia y Suiza, además de José Babiano, Sebastián Farré, "La emigración española a Europa durante los años sesenta: Francia y Suiza como países de acogida", *Historia Social*, 42, (2002), pp. 81-98. También Gloria Sanz Lafuente, "Estadísticas históricas de la emigración asistida e IEE, 1956-1985", en VV. AA., *Historia del Instituto Español de Emigración*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009; Carlos Sanz Díaz, *Clandestinos*, *op. cit.*, y "Umstrittene Wege. Die irreguläre Migration spanischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik Deutschland" en J. Oltmer, Axel Kreienbrik y Carlos Sanz Díaz (eds.), *Das "Gastarbeiter" System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, Munich, Oldenbourg Verlag, 2012, pp. 119-132.

reconstruir series completas, pero que tienen un gran valor documental de carácter cualitativo[28].

Más allá de estos problemas de subregistro, creemos que es interesante aquí traer a colación un debate suscitado a partir del análisis de los flujos de emigración exterior de los años sesenta y comienzos de los setenta. Las reflexiones al respecto, procedentes de los ámbitos de la sociología, la demografía[29] o la economía[30], insistían en que en esa época la emigración exterior a Europa alivió las tensiones en el mercado de trabajo, reduciendo el desempleo a través de la exportación de mano de obra. Tiempo después, Carmen Ródenas señalaba que esta idea no era sino un tópico que no se correspondía con la realidad. Para esta autora la emigración habría tenido influencia sobre la tasa de paro en los mercados de trabajo locales. Sin embargo, a nivel nacional el efecto de la emigración exterior habría consistido más bien en hacer rotar la mano de obra, mientras que el desempleo solo hubiese descendido por debajo del 1% de no haber mediado los flujos de trabajadores hacia el exterior[31]. Con esta tesis coinciden otros especialistas como Blanca Sánchez Alonso[32]. A nosotros, sin embargo, no termina de convencernos, porque tomando datos coyunturales procedentes de algunos países de acogida hemos encontrado que la tasa de desempleo hubiera sido mayor que la estimada por Ródenas de no haberse producido la emigración[33].

Debido a que la reciente inmigración en España comienza a medidos de los años ochenta resulta muy tangencial al periodo que nos ocupa. Sin embargo, podemos avanzar que los problemas de cuantificación de los flujos volvieron a emerger. Antonio Izquierdo[34] ha sido uno de los primeros investigadores que abordó el análisis del flujo de inmigración. Ahora bien, aunque las "estadísticas de extranjería" se han beneficiado de una

---

[28] Remitimos a los trabajos citados en nota 26.
[29] Salustiano del Campo y Manuel Navarro, *Nuevo análisis de la población española*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 74.
[30] Enrique Fuentes Quintana, "Tres decenios", *op. cit.*, p. 22.
[31] Carmen Ródenas, *Emigración*, *op. cit.*, pp.71-93.
[32] Blanca Sánchez Alonso, "El final", *op. cit.*
[33] José Babiano, "El mundo que quedó atrás: el contexto de la sociedad de partida en el proceso de la inmigración española en Australia", en Ignacio García y Agustín Maraver (eds.), *Memories of Migration. Españoles en Australia*, Sydney, The Spanish Heritage Foundation, 1999, pp. 79-81.
[34] Antonio Izquierdo, *La inmigración en España: 1980-1990*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, y *La inmigración inesperada*, Madrid, Trotta, 1996.

mayor sofisticación de los métodos de recogida y tratamiento de datos con respecto al pasado, la presencia de inmigración irregular vuelve a suscitar un problema de subregistro en relación al número de inmigrantes extranjeros residentes en España.

Que este problema sigue a día de hoy sin resolverse se ha puesto de manifiesto con ocasión de las nuevas salidas de españoles en la actualidad. En efecto, cuando ya se pensaba que el ciclo histórico de la emigración española había periclitado en un contexto de prosperidad e inmigración[35], la crisis económica ha reactivado una nueva emigración a partir de la segunda década del siglo XXI. Nuevamente, los datos disponibles, ya sean procedentes de la Administración española, de los países de acogida o de la propia Unión Europea, vuelven a presentar análogas deficiencias a las del pasado. En efecto, pues las estadísticas españolas de emigración se elaboran a partir de los registros consulares. Sin embargo una parte importante de los españoles de nacionalidad que se desplazan por el llamado "espacio común europeo" no acuden a registrarse a los consulados. Esto se debe a que no existen incentivos para hacerlo como, por ejemplo, el acceso a una serie de servicios. Además, los datos obtenidos a partir de los registros consulares no recogen algo tan importante como el nivel de cualificación de las personas que salen en este nuevo proceso[36]. Por último, a partir de la Ley 52/2007 de la llamada "Memoria histórica" se ha producido un proceso de acceso a la nacionalidad que ha afectado a medio millón de personas, aproximadamente, en América Latina[37]. Estas personas aparecen recogidas incrementando el *Padrón de Españoles Residentes en el Exterior*, lo que en algún caso ha podido distorsionar la lectura de la nueva emigración. En suma, los aspectos cuantitativos de los diferentes flujos migratorios suelen calcularse de una manera estimada, dada la complejidad del cálculo y la deficiencia de unas fuentes que por lo común tienden al subregistro.

---

[35] Alicia Alted y Almudena Asenjo (coords.), *De la España que emigra*, *op. cit.*, y Blanca Sánchez Alonso, "El final", *op. cit.*

[36] Susana Alba Monteserín, Ana Fernández Asperilla y Ubaldo Martínez Vega, *Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España*, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2013, y Amparo González Ferrer, "La nueva emigración española: lo que sabemos y lo que no", *Zoom Político*, Fundación Alternativas, 18, 2013.

[37] Antonio Izquierdo, *La emigración de la memoria histórica*, Madrid, Trotta, 2011.

La centralidad del trabajo

Una segunda temática bibliográfica que queremos analizar es la que se refiere al trabajo. El trabajo nos parece fundamental porque no es solo la razón de ser de la emigración, sino porque constituye la vía principal de integración social de los emigrantes en las sociedades de acogida. Por otro lado, el ámbito del trabajo incluye cuestiones muy diversas como los mercados laborales y la inserción de los inmigrantes en ellos, los salarios, las condiciones de trabajo, la discriminación laboral, las carreras profesionales, la salud laboral, el papel de las organizaciones sindicales, etc.

A menudo, aunque de un modo implícito, los estudios sobre la inserción laboral de los emigrantes españoles se ajustan a la teoría de la segmentación. La idea de la segmentación del mercado laboral consiste en que este se halla dividido en dos segmentos de carácter estanco: un segmento primario o central y un segmento secundario o periférico. Se supone que en el segmento central se sitúan los trabajadores estables, mejor cualificados, con salarios más altos y mejores condiciones. La periferia del mercado laboral está ocupada por trabajadores de baja cualificación y bajos salarios. Sobre ellos recae la "flexibilidad numérica" en las empresas y sus condiciones de trabajo son las más degradadas. Existiría, en suma, una dualidad del mercado de trabajo[38].

Atendiendo a este criterio, los emigrantes se insertan en las sociedades de acogida a través de los mercados secundarios de trabajo[39]. De todos modos, esto no quiere decir que no pueda abordarse esta cuestión desde otras perspectivas teóricas. Así por ejemplo, Blanca Sánchez Alonso ha sugerido el recurso a los enfoques neoclásicos, tanto de la emigración como del mercado laboral[40]. A su vez, Ubaldo Martínez Veiga ha discutido la idea de la segmentación y el dualismo, insistiendo en la competición dentro del mercado de trabajo y recuperando la noción de "ejército de reserva". Ha propuesto también la búsqueda de teorías de tipo intermedio

---

[38] Michael Piore, "The Dual Labor Market: Theory and Implications", en David Gordon (ed.), *Problems in Political Economy: An Urban Perspective*, Lexington, MA: D.C. Heath and Co., 1971, pp. 90-94.
[39] Michel Piore, *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
[40] Blanca Sánchez Alonso, "El final", *op. cit.*

que aúnen las perspectivas de orden micro procedentes de la economía con perspectivas de tipo macro, generadas por la geografía y otras ciencias sociales[41].

En cualquier caso, queremos subrayar que rara vez en el estudio de la cuestión laboral –cuando tal cosa existe– dentro la historiografía española sobre la emigración se explicitan marcos interpretativos de orden teórico o metodológico. En este contexto, debemos recordar que los exilios son éxodos que no están motivados por la búsqueda de un empleo que permita mejorar las condiciones de vida con respecto de las de la sociedad de origen. Ahora bien, creemos que ello no es razón suficiente para que los aspectos laborales se hallen al margen de los estudios del exilio español de 1939. Al fin y al cabo, los refugiados políticos tienen que "arreglárselas" en las sociedades de acogida para ganarse la vida.

Sin embargo, no existe una historia social del exilio que permita abordar el trabajo de los exiliados. Muy al contrario, la perspectiva comúnmente adoptada en relación al exilio de 1939 es la de la historia política[42]. Incluso podríamos hablar de historia política "desde arriba"[43]. Y no solo eso, sino que existe una corriente entre los historiadores del exilio que privilegia el estudio de las élites, bien sean literarias, culturales o intelectuales[44]. Así las cosas, diversos autores se han ocupado del estudio de algunas élites profesionales, como médicos o profesores universitarios, en

---

[41] Ubaldo Martínez Veiga, "Teorías sobre las migraciones", *Migraciones & Exilios*, 1 (2000), pp. 11-26, y *Trabajadores invisibles. Precariedad, rotación y pobreza de la inmigración en España*, Madrid, La Catarata, 2004.

[42] Por ejemplo, Abdón Mateos (ed.), *¡Hay de los vencidos! El exilio y los países de acogida*, Madrid, Eneida, 2009.

[43] Es el caso de Abdón Mateos, *De la guerra civil al exilio. Los republicanos españoles y México. Indalecio Prieto y Lázaro Cárdenas*, Madrid, Biblioteca Nueva-Fundación Indalecio Prieto, 2005, y de algunos de los ensayos reunidos por Abdón Mateos y Agustín Sánchez Andrés (eds.), *Ruptura y transición: España y México, 1939*, Madrid, Eneida, 2011, y María Llombart, *Identidades de España en Francia. Un siglo de exilios y migraciones (1880-2000)*, Granada, Comares, 2012, por ejemplo.

[44] Manuel Aznar Soler (ed.), *Las literaturas exiliadas en 1939*, Sant Cugat del Vallés, GEXEL, 1995; Alicia Alted y Manuel Llusía, *La cultura del exilio republicano español de 1939*, Madrid, UNED, 2 vols. 2003; Sebastian Faber, *Exile and Cultural Hegemony: Spanish Intellectuals in México, 1939-1975,* Nashville, Vanderbilt University Press 2002; Olga Glondys, *La Guerra Fría cultural y el exilio republicano español. Cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura*, Madrid, CSIC, 2013, y José María López Sánchez, *Los refugiados de la derrota. El exilio científico e intelectual republicano de 1939*, Madrid, CSIC – La Catarata, 2013.

la medida en que su labor tuvo un impacto importante en las sociedades de acogida[45].

En todo caso, Vilar ha explicado la dificultad de abordar la composición sociolaboral del exilio –lo que no es lo mismo que los empleos a los que accedieron los exiliados en los países de destino–, debido a la inexistencia de las series estadísticas imprescindibles[46]. Rubio estableció un cálculo a partir de los hombres censados en los campos de concentración franceses y que, en consecuencia, debe tomarse como meramente indicativo. Según este cálculo, hasta el 75'8 de los hombres exiliados serían jornaleros del campo, obreros de la construcción, mineros y trabajadores de las diferentes industrias[47]. Como se ve, se trata de una realidad algo distinta de la imagen proyectada del exilio como un fenómeno circunscrito a intelectuales, profesionales altamente especializados, gobernantes y élites políticas. Y es que todo indica que hubo una diferencia entre el exilio en Francia, que es el que toma en consideración Rubio, y en México, donde, como ha recordado Blanca Sánchez Albornoz, más de la mitad de los refugiados españoles de 1939 eran profesionales, tras los cuales se situaban en número los trabajadores cualificados[48]. Por supuesto, el significado o contenido de estas categorías profesionales genéricas está, según creemos, pendiente de investigación.

Por lo que se refiere a la emigración ultramarina, Salvador Palazón ofrece datos indirectos sobre la ocupación de los españoles que viajaron a América a finales de los años cuarenta y cincuenta. En efecto, pues al igual que Nicolás Sánchez Albornoz se refiere a una emigración de reagrupación familiar y a la demanda de mano de obra cualificada para la industria en los países latinoamericanos[49].

Las cuestiones laborales de la emigración a Europa durante los años sesenta del siglo xx no solo han captado la atención de los historiadores. Tanto de forma paralela como posteriormente a ese proceso migratorio,

---

[45] Francisco Guerra, *Médicos españoles en el exilio*, Madrid, Fundación Españoles en el Mundo, 1996; M. Eugenia Martínez Gorroño, "La educación en la Colombia liberal de los años 30 y 40: la trascendente contribución del exilo español consecuencia de la Guerra Civil 1936-1939", *Migraciones & Exilios*, 4, (2003), pp. 9-30.

[46] Juan B. Vilar, *La España del exilio*, *op. cit.*, p. 335.

[47] Javier Rubio, *La emigración de la Guerra*, *op. cit.*

[48] Nicolás Sánchez Albornoz, "La emigración española a América en medio milenio: Pautas sociales", *Historia Social*, 42 (2002), p. 53.

[49] *Ibidem*, p. 54, y Salvador Palazón, "La emigración", *op. cit.*

periodistas (el citado Guillermo Díaz-Plaja), sociólogos[50] y otros profesionales han tomado en consideración esta temática. Desde la historiografía, Ana Fernández Asperilla enfatizó en el carácter de exportación de mano de obra que representó esta emigración[51]. Más tarde, nosotros mismos le hemos otorgado una gran importancia a cuestiones como la posición de los españoles en los mercados laborales europeos, las condiciones de trabajo, la discriminación laboral, el papel de los sindicatos en las sociedades de acogida o la militancia laboral de los propios emigrados[52]. Otros historiadores se han ocupado de la presencia española en los mercados de trabajo de cada una de las sociedades europeas de destino, como Alemania o Francia[53].

De un modo igualmente reciente, han surgido estudios monográficos sobre el papel de los sindicatos en las sociedades europeas de acogida y la presencia de los españoles en ellos[54]. Aunque todavía incipiente, esta línea de investigación ofrece un gran interés. Y ello en la medida en que las organizaciones sindicales no solo son instancias mediadoras en el mercado laboral, sino porque además pueden jugar un papel relevante como mecanismo "nacionalizador" de los trabajadores extranjeros. Ahora bien, esta línea innovadora de investigación no se halla exenta de dificultades desde el punto de vista de las fuentes documentales.

---

[50] Francisco Parra Luna, *La emigración*, *op. cit.*, pp. 69-79, y Laura Oso, *Españolas en París. Estrategias de ahorro y consumo en las migraciones internacionales*, Barcelona, Bellaterra, 2004.

[51] Ana Fernández Asperilla, "La emigración como exportación de mano de obra: el fenómeno migratorio a Europa durante el franquismo", *Historia social*, 30 (1998), pp. 63-81.

[52] José Babiano "El vínculo del trabajo: los emigrantes españoles en la Francia de los treinta gloriosos", *Migraciones & Exilios*, 2 (2001), pp. 9-37; "La emigración de trabajadores en Europa y las condiciones de salud laboral a la luz de la experiencia histórica española", *La Mutua*, 11 (2004), pp. 73-87, y "Emigración española a Europa y trabajo", en Amancio Liñares, *La emigración*, *op. cit.*, pp. 59-76, 2004 y 2009; José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *La patria en la maleta*, *op. cit.*

[53] Carlos Sanz, "Mercados de trabajo", *op. cit.*; Gloria Sanz Lafuente, "Mujeres españolas emigrantes y mercado laboral en Alemania, 1960-1975", *Migraciones & Exilios*, 7 (2006), pp. 27-50, y M. José Fernández Vicente, "Entre política «sociolaboral» y «realpolitik». La política del régimen franquista en materia de emigración", *Ayer*, 51 (2003) pp. 179-199.

[54] José Babiano, "Les travailleurs italiens, espagnols et portugais et le syndicalisme français, notament la CGT", en Natacha Lillo (dir.), *Italiens, espagnols et portugais en France au xx siècle regards croisés.* París, Publibook, 2008, pp. 83-101; Antonio Muñoz Sánchez, *Entre dos sindicalismos: la emigración española en la RFA, los sindicatos españoles y la Unión General de Trabajadores*, Documento de Trabajo 1/2008, Madrid, Fundación 1º de Mayo 2008, y "La Unión General de Trabajadores y los sindicatos alemanes frente a la emigración española en la República Federal de Alemania, 1960-1964", en Ana Fernández Asperilla (ed.), *Gente que se mueve. Cultura política, acción colectiva y emigración española*, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2010, pp. 231-316; Manuela Aroca (coord.), *Presencia y activismo de los españoles en las organizaciones sindicales europeas, 1960-1994*, Madrid, Fundación F. Largo Caballero, 2012.

Hay que señalar, para concluir esta cuestión, que existe una abundante bibliografía sobre el trabajo de los extranjeros que comenzaron a acudir a España justo al final del periodo histórico que ahora nos ocupa. Esta bibliografía ha examinado los sectores del mercado laboral en los que se insertan los inmigrantes, sus condiciones de trabajo y los problemas de exclusión y discriminación que padecen[55].

Mujeres y emigración

La posición de las mujeres españolas en los mercados de trabajo de las sociedades de acogida presenta unas características específicas en relación a los hombres que también han sido estudiadas. Nos vamos a referir a ello inmediatamente, pues en adelante nos vamos a detener en la bibliografía relativa a las migraciones femeninas y al rol de las mujeres en los fenómenos migratorios aquí contemplados. Se trata de una bibliografía más o menos reciente, puesto que durante mucho tiempo en los estudios migratorios las mujeres han permanecido ausentes. De hecho, el arquetipo de emigrante era un hombre joven en edad de trabajar. Del mismo modo, las emigradas políticas de 1939 carecían de visibilidad en los estudios sobre el exilio.

Frente a estas ideas, debe subrayarse que el papel de las mujeres en las migraciones no se limita a la emigración de acompañamiento o a la posterior reagrupación familiar. En no pocas ocasiones las mujeres se desplazan buscando empleo en calidad de pioneras y ello a pesar de los obstáculos de orden moral y religioso que pesan sobre este tipo de viajes, como señaló para la época de la emigración ultramarina M. José Rodríguez Galdo[56]. Del mismo modo, las mujeres juegan un papel fundamental en las redes migratorias y en ausencia de los hombres de la familia con frecuencia gestionan el capital familiar en la sociedad de origen. Es obligado también señalar, por otra parte, que la bibliografía sobre las mujeres en las migraciones se ha beneficiado del desarrollo de la historia de las mujeres

[55] Por ejemplo, Colectivo IOE, *La discriminación laboral de los trabajadores inmigrantes en España*, Ginebra, OIT, 1995; Ubaldo Martínez Veiga, *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*, Madrid, Trotta, 1997 y *Trabajadores invisibles*, *op. cit*.

[56] M. José Rodríguez Galdo, "Cruzando el Atlántico ¿solos o en familia? Migrantes españoles en las *listas de pasajeros* argentinas", *Historia Social*, 42 (2002), pp. 59-80.

y de la historia de género –lo que no es la misma cosa– como disciplinas específicas.

La invisibilidad de las mujeres en la historia de las migraciones obedece a dos razones. En primer lugar a que el estudio de las mujeres en los procesos de emigración exige nuevas preguntas, tal y como nos ha recordado Nancy Green[57]. Así, por ejemplo, la relevancia de las migraciones femeninas o del papel de las mujeres en los procesos migratorios no puede constreñirse a su peso numérico en los flujos de emigración. Asimismo la invisibilidad se halla relacionada con las fuentes documentales, según han subrayado Anne Morelli y Eliane Gubin[58]. Un fenómeno parecido ha ocurrido en la historiografía del exilio. Ello tiene que ver con que la gran mayoría de los testimonios y memorias que nos han llegado las redactaron hombres. Asimismo, las organizaciones políticas, sociales y culturales del exilio fueron esencialmente masculinas, tanto desde el punto de vista de su composición y liderazgo como en el plano cultural. Existía en su interior, en consecuencia, una relación de poder "generizada". De este modo y a pesar del papel fundamental que jugaron las mujeres en aspectos tales como la actividad laboral o en el plano intelectual, quedaron relegadas a un segundo plano frente a sus compañeros, ocupando una posición subordinada dentro del espacio público del exilio.

Este tipo de cuestiones han sido dirimidas en los trabajos de Pilar Domínguez Prats en la medida en que ha introducido la perspectiva de género en el estudio de las mujeres republicanas exiladas en México. A su vez, Mónica Moreno y Bárbara Ortuño han comparado en su análisis las exiliadas en México y Francia. Igualmente, Mercedes Yusta al estudiar la Unión de Mujeres Españolas, una organización de mujeres exiliadas esencialmente en Francia, ha combinado las perspectivas de género y de la historia de la cultura política. Esta última autora, junto con Pilar Domínguez son las dos historiadoras que con mayor detenimiento han tratado las cuestiones de género y de las mujeres en el exilio de 1939, en un

[57] Nancy Green, *Repenser les migrations*, París, PUF, 2002.
[58] Anne Morelli y Eliane Gubin, "Pour une histoire européenne des femmes migrants", *Sextant*, 21-22 (2004), pp. 7-15.

panorama bastante exiguo por lo que a monografías se refiere, como ya señaló Alicia Alted hace bastante tiempo[59].

Por lo que a nosotros concierne, hemos abordado el trabajo de las mujeres en la emigración a Europa constatando su mayor presencia en el mercado laboral formal que en el de la sociedad de origen. También hemos comprobado que las carreras profesionales femeninas en la emigración se han caracterizado por la movilidad horizontal y las salidas y entradas en el mercado laboral. Esto tiene que ver con el tradicional rol doméstico de las mujeres como dispensadoras de cuidados a la infancia y a las personas ancianas y enfermas de la familia[60]. Ana Fernández Asperilla ha analizado también la formación impartida a las mujeres que pretendían emigrar. De tal suerte que ha puesto de manifiesto cómo esa formación, más que proporcionar una serie de habilidades para desempeñarse en el mundo laboral de la sociedad de acogida, consistía en una especie de adoctrinamiento de orden moral, acorde con el nacionalcatolicismo dominante en la época. Dicho de otro modo, ha mostrado cómo la formación profesional y sociolaboral era sustituida por el adoctrinamiento[61].

A su vez, Sanz Lafuente ha estudiado la inserción de las mujeres españolas en el mercado laboral alemán, considerando los aspectos cuantitativos, los sectores de actividad en los que se emplearon, las condiciones de trabajo y las protestas que emprendieron[62]. En Alemania, de manera singular, la industria absorbió la gran mayoría de la mano de obra

---

[59] Pilar Domínguez Prats, *Voces del exilio: mujeres españolas en México (1939-1950)*, Madrid, Comunidad de Madrid, 1994, y *De ciudadanas a exiliadas. Un estudio sobre las republicanas españolas en México*, Madrid, Ediciones Cinca, 2009; Mónica Moreno y Bárbara Ortuño, "Exiliadas españolas en Francia y Argentina: identidades transnacionales y transferencias culturales", *Storia delle Donne*, 9 (2013) pp. 162-196, [en línea] <http://fupress.net/index.php/sdd>; Mercedes Yusta, *Madres coraje contra Franco. La Unión de Mujeres Españolas en Francia, del antifascismo a la Guerra Fría (1941-1950)*, Madrid, Cátedra, 2009, y Alicia Alted, "El exilio republicano español de 1939 desde la perspectiva de las mujeres", *Arenal*, vol. 4, 2 (1997), pp. 223-238.

[60] José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *La patria en la maleta*, *op.cit.*, y "Mujeres y trabajo en la emigración española a Europa de los años sesenta", en Amancio Liñares, *El protagonismo de la mujer en las corrientes migratorias* españolas, Vigo, Grupo España Exterior, 2009, pp. 81-100; Ana Fernández Asperilla, "Des stratégies flexibles: immigrées espagnoles de la première generation et travail en France", *Migrance*, hors série, (2007) pp. 38-45.

[61] Ana Fernández Asperilla, "Endoctrinement ou formation? Les émigrantes espagnoles, le travail et la qualification professionnelle vers le milieu du xxe siècle", *Sextant*, (Pour une histoire Européenne des Femmes Migrantes. Sources et Méthodes), 21-22 (2004), pp. 185-221.

[62] Gloria Sanz Lafuente, "Mujeres españolas", *op. cit.*

femenina[63]. Se trata de un caso muy diferente a Francia, donde las mujeres accedieron al mercado laboral a través de empleos de baja cualificación de los servicios, como la limpieza de locales y oficinas o el servicio doméstico[64]. Los casos belga y suizo se asemejan en este aspecto al caso francés, dado que en ambos el servicio doméstico jugó un papel relevante en la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo[65].

También se ha analizado la presencia femenina en el asociacionismo étnico de la emigración a Europa a partir de los años sesenta[66]. Este ámbito asociativo ha permitido que las mujeres irrumpiesen en el espacio público. Pero, por otra parte, las mujeres han jugado papeles subordinados a los representados por los hombres. Ello se debe a que estos han ocupado las posiciones de poder y representación en los centros y asociaciones, mientras que ellas se han encargado de asuntos que responden a la proyección pública de sus tradicionales roles domésticos, como es el caso de la educación de los niños.

Como sabemos, la abrumadora mayoría de los estudios sobre la emigración americana se refieren al periodo que concluye en 1930. Lo mismo sucede con los trabajos relativos a la emigración femenina y al papel de las mujeres en ese proceso migratorio. Trabajos que, por otra parte, no son muy numerosos y a los que no vamos a hacer referencia, dado el espacio cronológico que nos ocupa. Por lo que concierne a la llegada de inmigrantes extranjeras a España, a partir de los momentos finales de dicho espacio temporal, basta decir que la bibliografía, en su conjunto procedente de las ciencias sociales, ha alcanzado un enorme desarrollo. A tal punto que hace ya una década y media que se publicó un primer estado

---

[63] Mónika Mattes, "Les travailleuses immigrées, la politique de genre et le marche du travail ouest-allemand (1955-1973)", *Sextant*, 21-22 (2004), pp. 161-185.

[64] Laura Oso, *Españolas en París*, *op. cit.*, y "*Chambras*, loges, *pubelas* et *burones*: stratégies professionelles et mobilité sociale des Espagnoles à París", *Migrance*, hors série (2007) pp. 46-56.

[65] Ana Fernández Asperilla, *Mineros, sirvientas*, *op. cit.*, y Luis Calvo Salgado, "Experiencias de una trabajadora española en el mercado laboral suizo: recuerdos del servicio doméstico en una historia de vida", en Amancio Liñares, *El protagonismo de la mujer*, *op. cit.*, pp. 231-246.

[66] Ana Fernández Asperilla, "Femmes, émigration espagnole et associationnisme etnhique à París dans la deuxième moitié du xxe siècle", en Natacha Lillo (dir.), *Italiens, espagnols*, *op. cit.*, pp. 131-149, y "Emigración, cultura política y género: un análisis a partir de la presencia femenina en el asociacionismo de los españoles en París durante la segunda mitad del siglo xx", en Ana Fernández Asperilla (ed.), *Gente que se mueve*, *op. cit.*, pp. 317-339, y Ana Fernández Asperilla y Susana Alba, *Mujeres emigradas y activismo sociopolítico. La experiencia de las españolas en el siglo xx europeo a través de estudios de caso*, Madrid, Estudios de la Fundación 1º de Mayo, 90 (2014) [en línea] <www.1mayo.ccoo.es>.

de la cuestión[67]. Esta bibliografía se ha ocupado de cuestiones tan variadas como las características sociodemográficas de las mujeres inmigrantes, las peculiaridades culturales en función de su origen, el empleo, la discriminación o la imagen que de ellas proyectan los medios de comunicación españoles. Una buena parte de estos estudios son de carácter local.

Retornos y generaciones

El retorno, de no resultar fallido, implica la conclusión del ciclo migratorio y sitúa al investigador ante un doble final. Al final del proceso histórico que estudia y, en segundo lugar, ante la conclusión de una experiencia de gran trascendencia para las personas que se marcharon al extranjero y regresaron con ese equipaje vital. El retorno fija los límites de la estancia en el extranjero y facilita la realización de un balance histórico sobre la vivencia migratoria en términos individual y colectivo, privado y público, material y cultural.

El retorno tiene una doble dimensión, económica y emocional o cultural sobre la que hemos reflexionado en algunos de nuestros trabajos. Esa reflexión tiene utilidad desde el punto de vista metodológico, en la medida en que el retorno preside los viajes de partida y de vuelta. Es igualmente decisivo en la formulación inicial del proyecto migratorio y se materializa en el regreso final[68].

A su vez, el tiempo de expatriación hasta que la vuelta definitiva se produce sirve para tipificar la experiencia migratoria en su conjunto. A la categorización de las trayectorias migratorias de los años sesenta, en función del momento de retorno, le hemos dedicado uno de nuestros primeros trabajos[69]. Apuntábamos entonces –y lo hemos repetido de manera reciente– la importancia de contemplar el retorno en los estudios migratorios, pues a menudo se le presta escasa atención, pasando incluso

---

[67] Gemma Auberell, "Una propuesta de recorrido bibliográfico por las migraciones femeninas en España", *Papers*, 60 (2000), pp. 391-413.

[68] Ana Fernández Asperilla, "Irse para volver. El interés por el retorno de los trabajadores y de los gobiernos en la segunda mitad del siglo xx", en Alicia Gil Lázaro, Aurelio Martín y Pedro Pérez (coords.), *El retorno. Migración económica y exilio política en América Latina y España*, Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 111-123.

[69] Ana Fernández Asperilla, "Estrategias migratorias. Notas a partir del proceso de la emigración española en Europa (1959-2000)", *Migraciones & Exilios*, 1 (2000), pp. 67-94.

desapercibido[70]. De hecho, consideramos que debe integrarse en el estudio de la emigración misma, en lugar de abordarlo como un fenómeno aparte[71].

El retorno, en efecto, se halla presente al comienzo del proyecto migratorio, cuando se imagina como objetivo, y al final, cuando se hace realidad. También lo está a lo largo del periodo intermedio del proceso, con la capacidad de estructurar la vida cotidiana de los emigrantes. Al retorno, de hecho, se supeditó la existencia y el transcurrir diario en términos de consumo, ahorro y ocio[72]. El anhelo de retorno disciplinó la vida de los españoles en Europa, les aportó homogeneidad en cuanto a sus aspiraciones vitales y les diferenció de los exiliados. El deseo de volver a España se convirtió en un elemento central del proyecto migratorio de la denominada emigración económica de los años sesenta[73]. Esa idea matriz no la encontramos con idéntica fuerza en otros flujos migratorios posteriores, como es el caso del retorno de la segunda y tercera generación o "retorno a las raíces", como lo ha denominado Laura Oso[74].

El retorno de los emigrantes de los años sesenta presenta una fuerte impronta que ofrece semejanzas y diferencias con el caso de los exiliados. Tanto para exiliados y emigrantes el retorno resultó central. Sin embargo, mientras que para los republicanos era resultado de otro hecho esencial, como era la desaparición del general Franco, para los emigrados era central en sí mismo y autónomo del régimen político de la sociedad de origen. Esta es la principal diferencia a la hora de entender el retorno entre exilio y emigración, si bien de ello no puede deducirse simpatía de los emigrantes económicos hacia el franquismo de forma automática.

Al estudiar el retorno del exilio y de la emigración es preciso observar los problemas de reinserción de ambos colectivos en la España de la

---

[70] Carmen Egea, José Antonio Nieto y Francisco Jiménez, "El estudio del retorno. Aproximación bibliográfica", *Migraciones & Exilios*, 3 (2002), pp. 141-171.

[71] Ana Fernández Asperilla, "Estrategias", *op. cit.*, e "Irse para volver", *op. cit.*

[72] Susana Alba Monteserín, "Trabajo, ahorro y retorno: la vida cotidiana de los emigrantes españoles en Europa", en Amancio Liñares (coord.), *La emigración española*, *op. cit.*, y "La representación fotográfica de las exiliadas españolas en México", *Migraciones & Exilios*, n.º 4, pp. 51-63 y pp. 77-95.

[73] José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *La patria en la maleta*, *op. cit.*

[74] Laura Oso (dir.) *Transciudadanos. Hijos de la emigración española a Francia*, Madrid, Fundación F. Largo Caballero, 2007, y "El *retorno a las raíces* de los descendientes de emigrantes españoles", en Amancio Liñares, *Ciudadanos españoles en el mundo. Situación actual y recorrido histórico*, Vigo, Grupo España Exterior, 2008.

Transición Política[75]. A esta cuestión de la reinserción sociolaboral en la sociedad de origen se le ha prestado poca atención. Sin embargo, más allá de las grandes figuras políticas e intelectuales que se exiliaron y que han concitado, según Sánchez Albornoz[76], la atención de los especialistas –es el caso del dossier coordinado por Quaggiao en *Historia del Presente* (2014)–, el retorno de los exiliados de a pie apenas aparece en los estudios. Y sería de gran interés para conocer mejor ese colectivo saber de las condiciones de reinserción en su regreso a España. Además, desde la lógica de la reinserción en el país de origen, los retornos del exilio y de la emigración se vuelve fenómenos más "porosos" entre sí[77].

Tras el éxodo de 1939 se produjo, casi de manera inmediata, el regreso de una parte importante de los que habían cruzado la frontera[78]. Luego, en las décadas de los años cincuenta y sesenta el retorno del exilio tuvo un carácter individual. Personalidades como el escritor José Bergamín, el paleógrafo Agustín Millares, o el dirigente comunista y escritor Jorge Semprún, entre otros ejemplos, se aventuraron a regresar[79]. No obstante, el momento álgido del retorno se sitúa en los años setenta y, en especial, una vez muerto el general Franco. A partir de la segunda mitad de la década, coincide con el retorno masivo de la emigración económica de Europa. Se trata del regreso físico de los exiliados. Un regreso que no implica la vuelta a la vida política e intelectual de 1939. De tal modo que el socialismo, que accede al gobierno en 1982, concedió un escaso papel al exilio, tanto en la administración central como en los ámbitos municipales y de las comunidades autónomas. Solo algunas excepciones rompen esta regla, como los conocidos nombramientos de figuras relevantes como Jorge Semprún, Jordi Solé Turá o Nicolás Sánchez Albornoz[80].

---

[75] José Babiano, "Exilio y emigración en la segunda mitad del siglo xx español: ¿Dos figuras diferentes del fenómeno del retorno?", en Alicia Gil Lázaro, Aurelio Martín y Pedro Pérez (coords.), *El retorno*, *op. cit.*, pp. 161-167.

[76] Nicolás Sánchez Albornoz, "La emigración española", *op. cit.*

[77] José Babiano, "Exilio y emigración", *op. cit.*

[78] Javier Rubio, *La emigración de la guerra civil*, *op. cit.*

[79] Nigel Dennis, "Le premier retour en Espagne de José Bergamín", en Rose Duroux y Alain Montandon, *L'émigration: le retour*, Clermont-Ferrand, Université Blaise-Pascal, 1999, pp. 503-512; Antonio Rumeu de Armas, "El retorno de Agustín Millares a España desde el exilio en 1952", *Anuario de Estudios Atlánticos*, 53 (2007) pp. 447- 453, y Felipe Nieto, *La aventura comunista de Jorge Semprún. Exilio, Clandestinidad y ruptura*, Madrid, Tusquets, 2014

[80] Josefina Cuesta, "Los retornos: sueño, horizonte, destino y mito", en Alicia Alted y Almudena Asenjo, *De la España que emigra*, *op. cit.*, pp. 380-407, y Abdón Mateos, "Los retornados

Por otra parte, el retorno se ha estudiado a veces a partir de la idea del fracaso de sus protagonistas, incapaces de adaptarse a la sociedad de acogida por el desconocimiento de la lengua, la falta de empleo o el desarraigo cultural (incomprensión de las costumbres, desapego a la dieta y a los horarios, rechazo de los valores imperantes, etc.)[81]. Sin embargo, el retorno se explica también en función de otros factores, como la existencia de una conciencia conservadora, que lleva a los emigrantes a regresar a su país tras conseguir ciertos ahorros. Otras veces, los emigrantes exitosos buscan emprender una nueva iniciativa empresarial en el país de origen. En ocasiones es la jubilación la que motiva el retorno. En general, en la emigración económica de los años sesenta, de no tratarse de un proceso de repatriación[82], el retorno debe interpretarse como un éxito pues supone la consecución de un objetivo previo. La vuelta ha significado un triunfo, que se demora demasiadas ocasiones más allá de lo que desean los emigrados y, en especial, los exiliados[83].

En cuanto a las repatriaciones, alcanzaron una gran importancia con ocasión de la Guerra Civil; en especial, las de los niños que habían sido evacuados a partir de 1937, en diferentes momentos y a diferentes lugares. El gobierno franquista estuvo interesado en su regreso porque representaban una propaganda negativa. La repatriación de los niños de la guerra es uno de los aspectos mejor conocidos del regreso del exilio. Al respecto Alicia Alted distingue entre la repatriación de los niños, que tiene un carácter colectivo y está impulsada por los gobiernos de origen o de destino, y el retorno, que, protagonizado por individuos y familias, carece del carácter oficial de las repatriaciones. Existe una literatura notable sobre el retorno de los niños de la guerra[84]. De su repatriación y retorno desde

del exilio y la política socialista en la España democrática", Alicia Gil Lázaro, Aurelio Martín y Pedro Pérez (coords.), *El retorno*, *op. cit.*, pp. 249-255.

[81] G. Álvarez Silvar, *La emigración de retorno en Galicia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia 1997, y Angels Pascual, *El retorno de los emigrantes, ¿Conflicto o integración?*, Barcelona, Editorial Nova Terra, 1970.

[82] Josefina Cuesta Bustillo, "Los retornos", *op. cit.*, y sobre todo por Alicia Gil Lázaro, "El estado español ante el retorno. Asistencia y repatriación en la primera mitad del siglo xx", en Alicia Gil Lázaro, Aurelio Martín y Pedro Pérez (coords.), *El retorno*, *op. cit.*, pp. 93-109.

[83]José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *La patria en la maleta*, *op. cit.* pp. 245-276, y Ana Fernández Asperilla, "¡Que treinta años no es nada…! Entre la exclusión y la fragilidad social: los emigrantes españoles de tercera edad retornados", en Ubaldo Martínez Veiga (dir), *Situaciones de exclusión de los emigrantes españoles ancianos en Europa*, París, FACEEF *et alii*, 2000, pp. 217-263.

[84] Alicia Alted, *La voz*, *op. cit.*

la Unión Soviética, México y de los evacuados a Francia y Bélgica se han ocupado diversos autores[85].

Otro aspecto del retorno que ha sido analizado y discutido es el relativo a la segunda y tercera generación; es decir, el retorno de los hijos y nietos. Cuando quienes retornan son los hijos o los nietos de la primera generación es difícil, para algunos autores, hablar de retorno, pues nunca vivieron en España. Resulta entonces complicado deslindar lo que son procesos de retorno y de inmigración, considerándose incluso que el retorno debe interpretarse como una inmigración[86].

El retorno puede contemplarse asimismo en términos del impacto que produce sobre la sociedad de origen. La idea de los beneficios del retorno en la sociedad de origen se ha planteado en los estudios de Xosé M. Núñez Seixas y J. Bautista Vilar. El primero ha desarrollado dicha idea desde el punto de vista teórico y ha tomado Galicia como estudio de caso. De este modo se ha referido a las remesas que, como las personas, son objeto de una suerte de repatriación que produciría una modernización económica y cultural. Igualmente ha destacado el rol modernizador de las estructuras políticas y sociales que la presencia de retornados implica en el país o región de origen[87].

A partir de 1960 las inversiones de capital de los retornados en España presentan características similares entre sí. Para el caso gallego se mantiene

---

[85] Alicia Alted, Encarna Nicolás y Roger González, *Los niños de la guerra de España en la Unión Soviética de la evacuación al retorno (1937-1999)*, Madrid, Fundación Francisco Largo Caballero, 1999; Agustín Sánchez Andrés, "Un amargo regreso. Experiencias de retorno de los niños de Morelia", en Alicia Gil Lázaro, Aurelio Martín y Pedro Pérez (coords.), *El retorno*, *op. cit.*, pp. 189-204. Jesús Alonso Carballés, *1937, los niños vascos evacuados a Francia y Bélgica: historia y memoria de un éxodo infantil, 1936-1940*, Bilbao, Asociación de Niños Evacuados del 37, 1998, y "Du ciel à l'enfer. Histoire et mémoire du retour en Espagne des enfants basques réfugiés en France et en Belgique, 1939-1942", en R. Duroux y A. Montadon, *L'émigration: le retour*, *op. cit.*, pp. 571-579.

[86] M. José Rodríguez Galdo, Freire Esparís y Losada Álvarez "La significación del retorno en el actual sistema migratorios español", en Amancio Liñares (coord.), *Hijos y nietos de la emigración española*, Vigo, Grupo España Exterior, 2009, pp. 17-47. Así lo sugirió también José Castillo Castillo en su obra clásica sobre el retorno: *La emigración española en la encrucijada. Estudio empírico de la emigración de retorno*, Madrid, CIS, 1980.

[87] Xosé M. Núñez Seixas, "Emigración de retorno y cambio social en el península ibérica. Algunas observaciones teóricas en perspectiva comparada", *Migraciones & exilios*, 1 (2000), pp. 27-66 y "Emigración transoceánica de retorno e cambio social na Península Ibérica: algunhas observacións teóricas en perspectiva comparada", *Estudios Migratorios*, 11-12 (2001), pp. 13-52, y J. B. Vilar, "Retorno y retornados en las migraciones españolas a Europa en el siglo xx. Su impacto sobre la modernización del país, una aproximación", en VV. AA., *Migración de retorno desde Europa*, Murcia, Universidad de Murcia, 2008, pp. 15-33.

que la construcción de viviendas y los pequeños negocios constituyen la principal inversión de los retornados de Europa[88]. No obstante, el impacto del retorno desde el punto de vista de la modernización no solo tiene una dimensión económica, plasmada en las diferentes inversiones. Posee asimismo otros aspectos políticos, sociales y culturales.

El retorno de los emigrantes de Europa se intensificó a partir de la crisis de la economía internacional de la primera mitad de los años setenta del siglo xx. Poco tiempo después, a principios de lo años ochenta, aparecieron una serie de estudios dedicados a ese retorno y a su impacto en la sociedad de origen. Así los trabajos reunidos por José Cazorla Pérez contemplaron cuestiones como el papel desempeñado por los retornados en el desarrollo de una región históricamente atrasada como Andalucía; la comparación entre la emigración de retorno al sur de España y la de otras regiones de la Europa Mediterránea, tradicionalmente exportadores de trabajadores, como el Algarve portugués o el Mezzogiorno italiano[89].

Paralelamente, se publicó otra compilación en la que se examinaba el "marco general de retorno". En una docena de ensayos, agrupados en tres partes, José A. Garmendia y sus colaboradores estudiaron diferentes aspectos de la emigración española a Europa e introdujeron la cuestión del retorno[90]. Parra Luna en la misma época publicó un estudio sobre la emigración española a Francia y dedicó un capítulo al retorno[91]. En estos estudios el retorno es considerado el colofón de un proceso abierto y un elemento que contribuye a analizar el proceso migratorio en su conjunto. Y ello porque en el momento en que se escribe la emigración tiene gran actualidad en la sociedad española. Posteriormente, José Cazorla Pérez publicó una monografía sobre la emigración y el retorno de la RFA. Todos estos trabajos partieron de la sociología y salvo este último todos ellos fueron contemporáneos al retorno masivo[92].

Más recientemente, la sociología ha abordado dos aspectos diferentes del retorno. Se ha analizó la trayectoria migratoria femenina a partir de

---

[88] Ramón Rodríguez González, "El retorno. La búsqueda de una nueva actividad", Amancio Liñares (coord.), *Hijos y nietos*, *op. cit.*, pp. 65-85.
[89] *Emigración y retorno*, Madrid, Instituto Español de Emigración, 1981.
[90] *La emigración española en la encrucijada. Marco general de la emigración de retorno*, Madrid, CIS, 1981.
[91] *La emigración española*, *op. cit.*, pp. 123-137.
[92] *Retorno al sur*, Madrid, Siglo XXI, 1989.

las vivencias de mujeres retornadas gallegas y de los balances subjetivos que realizaban de tales vivencias[93]. A su vez, a la modernización experimentada por los retornados de Alemania en términos de cultura política se ha referido Marta Latorre Catalán[94]. Igualmente, desde un punto de vista sociológico, hemos dedicado un trabajo a la primera generación de retornados. Se basó en la realización de una encuesta representativa y en entrevistas en profundidad a emigrantes españoles jubilados retornados que residían en España en varias comunidades autónomas. Analizamos aspectos como las condiciones de vivienda y salud, los ingresos, la vida familiar o los espacios de socialización que encontraron en la emigración. Las posibilidades del retorno o la obligación de renunciar a él definitivamente estuvieron definidas por las citadas condiciones, además de por la legislación europea en materia de pensiones y seguridad social[95].

Aunque el retorno de la emigración americana ha suscitado más interés historiográfico que retornos posteriores, cabe señalar que en la obra coordinada por Josefina Cuesta Bustillo ya aparecían algunos trabajos dedicados al retorno del exilio[96]. De manera reciente, una reciente compilación contempla los tres grandes procesos de retorno: el americano, el exilio y el europeo. La obra refleja el avance de la historiografía sobre esta temática en la última década. Reúne, asimismo un número amplio de colaboraciones y nos ofrece una estructura compleja que incluye aspectos como las políticas de retorno o los estudios comparados[97].

Por otro lado, debemos subrayar que los estudios sobre el retorno han cobrado un especial desarrollo en lo que concierne a los ámbitos locales y de las diferentes comunidades autónomas. En este punto destacan los estudios dedicados a Galicia[98], algo que no es casual, debido a la tradición migratoria gallega. Estos estudios responden a la idea de que las

---

[93] Beatriz Ruiz, "Vidas en movimiento: la emigración y el retorno en la vida de las mujeres gallegas", *Migraciones & Exilios*, 2 (2001), pp. 65-85.

[94] "Ciudadanos en democracia ajena: aprendizajes políticos de la emigración de retorno en Alemania durante el franquismo", *Migraciones & Exilios*, 7 (2006), pp. 81-99.

[95] A. Fernández Asperilla, "¡Que treinta años", *op. cit.*

[96] *Retornos (de exilios y migraciones)*, Madrid, Fundación F. Largo Caballero, 1999.

[97] Alicia Gil Lázaro, Aurelio Martín y Pedro Pérez (coords.), *El retorno*, *op. cit.*

[98] Por ejemplo Raúl Soutelo, "Retornados e cambio social no noroeste ourensán", *Estudios Migratorios*, 11-12 (2001), pp. 279-302, o M. Helfer Herrera Erazo, "Os herdeiros de Diego Sarmiento. A emigración de retorno galega no marco da política migratoria de Suiza", *Estudios Migratorios*, vol. II, 1 (2009), pp. 133-150.

migraciones adquieren una dimensión diferente si el análisis se realiza tomando como referente el contexto español o el caso concreto de Galicia. Dicho de otro modo, las lógicas explicativas que se aplican al marco general español pueden verse alteradas cuando la investigación se circunscribe a casos como el espacio gallego[99]. A estos estudios hay que añadir trabajos sobre el retorno a Canarias, Andalucía, Cataluña, Murcia, etc.[100]

Por otra parte, en la medida en que tanto el exilio como las migraciones de naturaleza económica dieron lugar a colonias españolas arraigadas en las sociedades de destino, se ha planteado el estudio de la segunda generación. A menudo estos estudios se han centrado en la cuestión educativa de dicha generación. En el caso del exilio, se han estudiado los casos de los colegios españoles en México[101]. Por lo que concierne a la emigración económica, la educación de los niños españoles en Francia ha sido una cuestión abordada por Lorenzo Delgado Gómez Escalonilla[102]. Inés Ruiz Escudero, a su vez, ha analizado las líneas que determinaron la formación de los hijos de los emigrantes en la RFA. Se trataba, en este caso, de una orientación educativa basada en la idea del retorno y la temporalidad en el país de acogida, lo que daba lugar a una formación deficiente[103].

---

[99] M. José Rodríguez Galdo, "El retorno. Una comparación entre la emigración económica y el exilio político. Políticas públicas, ciudadanía exterior y retorno. España, 2006- 2012", en Alicia Gil Lázaro, Aurelio Martín y Pedro Pérez (coords.), *El retorno*, *op. cit.*, pp. 125-140, y M. X. Rodríguez Galdo, Freire Esparís y Losada Ávarez, "La significación del retorno", *op. cit.*

[100] Carmen Ascario y Gerardo Delgado, "El retorno reciente de emigrantes canarios: distribución espacial, caracterización social y perfil económico", *Vegueta*, 2 (1995), pp. 263- 273; las obras ya citadas de J. Cazorla Perez, Carmen Egea y J. Antonio Nieto, "El retorno a la provincia de Jaén de emigrantes jubilados", *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, n.º extra 2001; Angels Solá "Os "americanos" cataláns e o seu impacto económico en Cataluña ó longo do século XIX", *Estudios Migratorios*, 11-12 (2001), pp. 141-168; Josefa Gómez Fayren, "Las migraciones de retornos a la Comunidad Autónoma de Murcia, 1981-2000", *Anales de Historia Contemporánea*, 23 (2007), pp. 429-466.

[101] J. Ignacio Cruz Orozco, "El Instituto Luís Vives: Colegio español de México", *Revista Española de Pedagogía*, vol. 50, 153 (1993), pp. 527-544; "El patronato Cervantes de México y los colegios de provincias del exilio pedagógico de 1939", *Historia de la Educación*, 14-15 (1995-1996), pp. 453-465; "El Colegio Madrid de la ciudad de México. Un modelo de excelencia académica", *Migraciones & Exilios*, 2 (2001), pp. 85-109, y Sandra García de Fez, "Una patria de ida y vuelta: La hora de España en los colegios del exilio en la ciudad de México", *Migraciones & Exilios*, 10 (2009), pp. 9-23.

[102] Lorenzo Delgado, "La enseñanza de los emigrantes. Entre la defensa de la identidad española y la política de asimilación francesa", *Hispania*, 211 (2002), pp. 521-560, e "Immigration, éducation, intégration. La dernière vague des espagnols en France", *Migrance*, hors série, (2007), pp. 88-99.

[103] "La educación de los hijos de los trabajadores españoles en la RFA durante el Franquismo", *Migraciones & Exilios*, 10 (2009), pp. 25-40.

Como hemos señalado más arriba, al retorno de la segunda generación se ha referido Laura Oso, que utiliza el concepto de "retorno a las raíces" o "inmigración de retorno a las raíces". Este término indica, como hemos dicho, que no se trata de una emigración de retorno en sentido estricto. Sus protagonistas –los de América– nunca conocieron España o tienen un conocimiento precario, al no haber permanecido de manera continua en nuestro país. A lo sumo, han vivido breves etapas de vacaciones, como ocurre más a menudo con los de Europa. Plantea la autora que no es posible volver adonde nunca se ha vivido aunque sí buscar las raíces.

Las políticas migratorias, los emigrantes y la política

Como hemos indicado más arriba mediante las políticas migratorias, estados y gobiernos se constituyen en agentes protagonistas en los procesos de emigración. Durante el periodo de entreguerras un gran número de estados de Europa y América establecieron normas y limitaciones para la admisión de mano de obra extranjera. También hemos hecho referencia a que los países de América Latina receptores de inmigración española limitaron las llegadas de trabajadores extranjeros a la mano de obra cualificada. En la Europa de la segunda postguerra mundial, los países del norte y del centro trataron de regular los flujos procedentes de los países de ambas orillas de la cuenca mediterránea a través de acuerdos bilaterales de emigración. A su vez, en las sociedades de destino del exilio de 1939, los gobiernos definieron políticas de acogida que van desde la ambivalencia francesa a la bienvenida de Lázaro Cárdenas en México.

Dado que las políticas migratorias a menudo forman parte de relaciones bilaterales más amplias entre países y estados, casi es obvio decir que se trata de políticas articuladas tanto por los gobiernos de los países emisores como por los de los países receptores. Existe, de este modo, una bibliografía muy amplia sobre las políticas de inmigración, extranjería y nacionalidad en Francia, Alemania, Suiza o Bélgica, por ejemplo[104]. A su

[104] Francia: Gerard Noiriel, *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècles*, París, Seuil 1988; Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, París, Calmann-Levy, 1991; S. Alexix Spire, *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1948-1975)*, París, Bernard Grasset 2005. Alemania: Roger Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge-MA, Harvard University Press, 1993. Suiza: A. Weill-Levy, K. Grúnberg e Isler

vez, Fernández Vicente ha estudiado la interacción entre la política franquista de emigración y las políticas argentina y francesa de inmigración, al igual que Carlos Sanz Díaz lo ha hecho con respecto de la República Federal de Alemania y del gobierno del general Franco[105].

A la política de emigración franquista hemos dedicado también parte de nuestros análisis, lo mismo que Fernández Vicente[106]. Contamos asimismo con una primera historia general del Instituto Español de Emigración[107], que no puede considerarse definitiva, en la medida en que todavía no está disponible el conjunto de la documentación generada por esta institución. Las agregadurías laborales, que la dictadura fue instalando en los países de destino de Europa y América a partir de los años cincuenta fueron, junto al IEE, un instrumento fundamental para la materialización de la política migratoria durante la era de Franco[108] y posteriormente. Asimismo, la dimensión legislativa y administrativa de la política migratoria a lo largo del tiempo, ha sido abordada por diversos autores[109].

Graus, *La discrimination, principe recteur de la politique d'immigration. Suisse: un essai sur le racisme d'Etat (1942-2002)*, Lausana, Editions Cora, 2003; Hans Mahnig, *Histoire de la politique de migration, d'asile et de intégration en Suisse après 1948*, Zurich, Seismo, 2005. Bélgica: Frank Caestecker, *Alien Policy in Belgium, 1840-1940. The Creation of the Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens*, Oxford y Nueva York, Bergham Books, 2000; Patrick Hullebroeck y François Sant'Angelo, "La politique général d'immigration et la législation sur les étrangers", en Anne Morelli, *Historie des étrangers et de l'immigration en Belgique de la prehistoire à nos jours*, Couleurs Livres, 2004, pp. 123-144, y Albert Martens, *Les inmigres: Flux et reflux d'une main d'oeuvre d'appoint: la politique belge de l'immigration de 1945 à 1970*, Louvaine, Editions Ouvrières, 1976.

[105] M. José Fernández Vicente, *Émigrer sous Franco. Politiques publiques et stratégies individuelles dans l'émigration espagnole ver l'Argentine et ver la France (1945-1965)*, Lille, ANRT, 2004.

[106] José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *La patria en la maleta*, *op. cit.*, pp. 28-49; M. José Fernández Vicente, "Entre política", *op. cit.*, y "De calamidad nacional a baza del desarrollo. Las políticas migratorias del Régimen Franquista (1939-1975)", *Migraciones & Exilios*, 6 (2005), pp. 81-100, "En busca de la legitimidad perdida. La política de emigración del régimen franquista, 1946-1965", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 19, 56 (2005), pp. 3-30.

[107] *Historia del Instituto*, *op. cit.*

[108] Ramón Baeza Sanjuán, *Agregados laborales y acción exterior de la Organización Sindical Española. Un conato de diplomacia paralela (1950-1961)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.

[109] Raimundo Aragón Bombín, "La emigración española a través de la legislación y de la organización administrativa", *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 8/9 (1990), pp. 60-69; José M. Pérez-Prendes, *El marco legal de la emigración en el constitucionalismo español. Un estudio histórico-jurídico*, Columbres, Archivo de Indianos, 1993; Juan F. Pérez Gálvez, *Estudios jurídicos sobre la organización administrativa de la emigración: génesis del derecho emigratorio español y derecho comparado*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, y José Babiano, "La construcción de una exclusión. Extranjería, emigración y ciudadanía en la España contemporánea", en Manuel Pérez Ledesma (coord.), *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 695-722.

A mediados de los años ochenta del siglo pasado, justo al final del periodo aquí considerado van a sucederse una serie de cambios normativos que debemos mencionar. Creemos que esos cambios representan un giro histórico que en ciertos aspectos abre una nueva etapa. En primer lugar, la entrada de España en las Comunidades Europeas modificó el estatus jurídico de los emigrantes españoles presentes en los distintos países miembros. De este modo, al obtener la ciudadanía europea, dejaron de ser inmigrantes extranjeros. En la jerga de la administración española especializada pasaron de emigrantes a "ciudadanos residentes en el exterior". Ahora bien, muchos de estos emigrantes de primera generación siguieron considerándose como tales. Por otro lado, hasta 2006 no fue sustituida la ley franquista de emigración de 1971 por la nueva Ley de la Ciudadanía Española en el Exterior. Al mismo tiempo en 1985 se publicó la Ley Orgánica 7/85 de 21 de julio, "sobre derechos y libertades de los extranjeros en España", justo en vísperas de un nuevo proceso de inmigración en España y que posteriormente se modificará en varias ocasiones. Este conjunto de cambios normativos han sido objeto de diversos análisis jurídicos y exigen ahora nuevas investigaciones históricas, pero no es el momento ahora de ocuparnos de ello.

En cuanto a las políticas de los países de acogida del exilio republicano, aparecen recogidas en distintas monografías y otros estudios. Así en el caso de Francia, Gérard Noiriel[110] ha definido el marco general de la política de asilo y refugio a lo largo de los siglos XIX y XX. Geneviève Dresyfus-Armand en su ya citado libro sobre el exilio de 1939 en el Hexágono, analiza la política francesa hacia los emigrados políticos españoles. Jordi Guixé se ha ocupado de un asunto más concreto como es la represión hispano-gala del exilio entre 1936 y 1951[111]. Respecto de la política de acogida en México encontramos diversos trabajos de Abdón Mateos. Recientemente, *Historia del Presente* (2013) ha publicado varios artículos sobre la actitud del gobierno mexicano de Ávila Camacho hacia los refugiados

[110] *Réfugiés et sans papiers. La République face au droit d'asile*, París, Hachette, 2011.
[111] "Diplomàcia i repressió: la persecució hispano-francesa de l'exili republicá, 1937-1951", *Segle XX*, n.º 1, (2008) pp. 83-104.

españoles. El propio Abdón Mateos ha coordinado un libro sobre los diferentes países americanos y europeos que acogieron el exilio[112].

Sin embargo, las políticas migratorias son continuamente desafiadas por los emigrantes. Basta mencionar el fenómeno de la emigración irregular para hacernos una idea al respecto. Además, debemos añadir que los emigrados poseen capacidad de agencia política, tal y como muestra la historia de los partidos y organizaciones del exilio[113]. Ahora bien, más recientemente desde la perspectiva de la historia de la culturas políticas, Ángel Duarte ha mostrado cómo la acción política del republicanismo se fue agotando y transformándose en una actividad de tipo cultural, a veces memorialista, con el simple objeto de mantener vínculos y lealtades dentro de las propias filas[114]. Este fenómeno fue extensible, según creemos, a otras corrientes del exilio de 1939.

Por el contrario, una extensa y reciente literatura está poniendo de manifiesto que la llamada emigración económica a Europa de los años sesenta conoció una politización creciente a partir reivindicaciones surgidas de la condición emigrante y del antifranquismo[115]. Esta politización remite en gran parte y en el caso de Europa al asociacionismo étnico.

El asociacionismo étnico es un fenómeno prácticamente universal en las migraciones contemporáneas[116]. Para lo que aquí interesa, hemos de decir que ha sido estudiado, especialmente en los últimos años, tanto en

---

[112] "Los republicanos españoles en el México cardenista", *Ayer*, 47 (2002), pp. 103-128, y *De la guerra civil*, *op. cit.*

[113] Abdón Mateos, *El PSOE contra Franco. Continuidad y renovación del socialismo español. 1953-1974*, Madrid, Pablo Iglesias, 1993, y Ángel Herrerín, *La CNT durante el franquismo. Clandestinidad y exilio (1939-1975)*, Madrid, Siglo XXI, 2004, por ejemplo.

[114] *El otoño de un ideal. El republicanismo histórico español y su declive en el exilio de 1939*, Madrid, Alianza Editorial, 2009.

[115] Sebastián Farré, *Spanische agitation: emigración española y antifranquismo en Suiza*, Documento de Trabajo 3/2001, Madrid, Fundación 1º de Mayo, y "Emigrantes españoles en Suiza: Movilización y militancia", en Ana Fernández Asperilla (ed.), *Gente que se mueve*, *op. cit.*, pp. 195-229; José Babiano y Ana Fernández Asperilla, "Mujeres y trabajo", *op. cit.*, y "Algo más que trabajo, algo más que ahorro: emigración española a Europa, acción colectiva y protesta político-social", en Alicia Alted y Almudena Asenjo (coords.), *De la España que emigra*, *op. cit.*, pp. 351-364; Ana Fernández Asperilla, *Mineros, sirvientas*, *op. cit.*; Carlos Sanz Díaz, *Emigración española y movilización política en Alemania en los años sesenta*, Documento de trabajo 4/2005, Madrid, Fundación 1º de Mayo, "Las movilizaciones de los emigrantes españoles en Alemania bajo el franquismo. Protesta política y reivindicación sociolaboral", *Migraciones & Exilios*, 7 (2006), pp. 51-80, y "La fuerza de la unión. Solidaridad, culturas políticas y acción colectiva en la primera generación de emigrantes españoles en Alemania (1960-1073)", en Ana Fernández Asperilla (ed.), *Gente que se mueve*, *op. cit.*, pp. 139-193.

[116] J. Carlos Moya, "Las asociaciones de inmigrantes: en búsqueda de pautas históricas globales", *Historia Social*, 70 (2011), pp. 9-41.

el caso del exilio[117] como en el de la emigración a Europa de los años sesenta[118]. Por supuesto, este tipo de estudios ha conocido un cierto desarrollo por lo que concierne a la emigración a América hasta la Guerra Civil. Para el periodo posterior el panorama es muy parco, aunque podemos citar la monografía de Asunción Merino Hernando, consagrada al asociacionismo de los españoles en Argentina[119]. Por último, podemos citar dosieres, como el reunido por Xosé M. Núñez Seixas en *Historia Social* (2011) y compilaciones como la editada por Juan Andrés Blanco y Arsenio Dacosta donde aparecen trabajos relativos al fenómeno asociativo en las diversas migraciones[120].

Situación y perspectivas

Los estudios sobre asociacionismo han introducido nuevas perspectivas en el tratamiento de la historia de las migraciones. En primer lugar permiten aproximaciones de orden micro. En segunda lugar, han dado lugar a la adopción de teorías y métodos tomados de la historia social y cultural o, si se prefiere, de la sociología y la antropología, dando resultados de gran interés. Esto significa avanzar más allá de la demografía y la economía como paradigmas de la historia de las migraciones, ampliando la agenda de investigación en distintos sentidos. Disponemos así de trabajos

---

[117] Carlos Zubillaga, "El Centro Republicano español de Montevideo: entre la solidaridad y la realpolitik", *Migraciones & Exilios*, 9 (2008), pp. 9-30; Ángel Duarte, *El otoño*, *op. cit.*; Natacha Lillo, "El asociacionismo español y los exiliados republicanos en Francia: entre el activismo y la respuesta del estado franquista (1945-1975)", *Historia Social*, 70 (2011), pp. 175-191; Bárbara Ortuño, "Del Casino al Centro. El exilio republicano y el asociacionismo español en América, *Historia Social*, 70 (2011), pp. 155-173.

[118] José Babiano, "Emigración, identidad y vida asociativa: los españoles en la Francia de los años sesenta", *Hispania*, 211 (2002), pp. 561-575, y "Les émigrants espagnols en France: «associationnisme» et identité culturelle", *Migrance*, 21 (2002), pp. 80-91; José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *El asociacionismo como estrategia cultural: los emigrantes españoles en Francia (1956-1974)*, Documento de Trabajo 3/1998, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 1998; *La patria en la maleta*, *op. cit.*, y "Emigración española, asociacionismo y cultura política en Francia", en Ana Fernández Asperilla (ed.), *Gente que*, *op. cit.*, pp. 45-81; Ana Fernández Asperilla, "El asociacionismo de los emigrantes españoles en Europa: rupturas y continuidades", *Historia Social*, 70 (2011), pp. 135-153; Alicia Pozo, "Significado y articulación de espacios asociativos españoles en el Reino Unido: entre lo político y lo sociocultural", en Ana Fernández Asperilla (ed.), *Gente que*, *op. cit.*, pp. 83-137, etc.

[119] *Emigración, asociacionismo y retorno de los españoles en Argentina (Siglos XX y XXI). El diseño y la práctica de su investigación*, Madrid, Trotta, 2012

[120] *El asociacionismo de la emigración española en el exterior. Significación y vinculaciones*, Madrid, Sílex, 2014.

de historia de las culturas políticas en el exilio[121] y la emigración[122]. Se ha introducido asimismo el análisis de las identidades y los imaginarios[123], además de un amplio abanico de aspectos de historia social, como la acción colectiva, la protesta o el sindicalismo. De igual modo, han irrumpido la historia de las mujeres y la historia de género, a cuya bibliografía nos hemos referido más arriba.

Esta ampliación de la perspectiva se ve beneficiada por fuentes que, sin ser completamente nuevas (véase la obra clásica de William Thomas y Florian Znaniecki)[124], han visto revitalizado su uso, que, además, empieza a serlo de un modo más sistematizado. Así, alrededor de la correspondencia se han publicado reflexiones y trabajos sobre la emigración española en general y la gallega a Argentina, en particular[125]. Asimismo, aunque tanto en los estudios sobre el exilio como sobre la emigración se viene recurriendo a las fuentes orales, se ha introducido la reflexión sobre las historias de vida y su uso sistemático[126]. A ello cabe añadir la construcción de colecciones para el acceso de los investigadores, como es el caso de la colección *Vidas de emigrantes*, del Centro de Documentación de las Migraciones de la Fundación 1º de Mayo. A su vez, la fotografía ha empezado a cobrar interés debido a la información que puede suministrarnos[127]. A cualquier antropólogo esta afirmación puede sorprenderle, en el

---

[121] Ángel Duarte, *El otoño*, *op. cit.*, y Jorge de Hoyos Puente, *La utopía del regreso. Proyectos de estado y sueños de nación en el exilio republicano en México*, México DF y Santander, El Colegio de México y Universidad de Cantabria, 2012.

[122] Ana Fernández Asperilla, "Emigración, cultura política", *op. cit.*

[123] Xosé M. Núñez Seixas, *O inmigrante imaginario*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2002; José Babiano, "Emigración, identidad", *op. cit.*, y "Les émigrants espagnoles", *op. cit.*

[124] *El campesinado polaco en Europa y América*, Madrid, CIS – BOE, 2004.

[125] Xosé M. Núñez Seixas, "Otra mirada sobre la historia de la emigración gallega: sobre cartas, memorias y fotos", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 56 (2005), pp. 483- 503; Fabio Caffarena y Laura Martinez (coords.), *Scrituri migranti. Un sguardo italo-spagnolo. Escrituras migrantes: una mirada italo-española*, Milán, Franco Angeli, 2012, y Xosé M. Núñez Seixas y Raúl Soutelo, *As cartas do destino. unha familia galega entre dous mundos, 1919-1971*, Vigo, Galaxia, 2005, y Raúl Soutelo, "Retornados y cambio", *op. cit.*

[126] Ángeles Egido "El testimonio oral y las historias de vida: el exilo español de 1939", *Migraciones & Exilios*, 10 (2009), pp. 83-100; José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *La patria en la maleta*, *op. cit.*, y Susana Alba y Ana Fernández Asperilla, *Mujeres emigradas y activismo sociopolítico. La experiencia de las españolas en el siglo xx europeo a través de estudios de caso*, Estudios de la Fundación 1º de Mayo, 90, 2014, [en línea] <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio90.pdf>.

[127] Xosé M. Núñez Seixas, "Otra mirada", *op. cit.*; Susana Alba, José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *Miradas de emigrantes. Imágenes de la vida y cultura de la emigración española en Europa en el siglo xx*, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2004, y Pilar Domínguez Prats, "La

sentido de que el uso de la fotografía represente una novedad. En todo caso, no hace falta advertir que, como ocurre con cualquier otra fuente, su uso ha de ser crítico.

En definitiva, la revitalización del uso de fuentes hasta ahora secundarias, cuando no marginales y la concurrencia de paradigmas inusuales en la historiografía de la emigración –la historia social y cultural, la historia de las culturas políticas, la historia de las mujeres, la historia de género, etc.– ha concitado la ampliación de los temas de estudio a la hora de abordar las migraciones económicas y políticas. Naturalmente, esto no sucede de manera homogénea en cada uno de los fenómenos migratorios de los que se ocupan los investigadores. Esta reflexión sirve tanto para el periodo histórico que ahora nos ocupa, como en general.

representación fotográfica de las exiliadas españolas en México", *Migraciones & Exilios*, 4 (2003), pp. 51-63.

La dimensión internacional de las transformaciones en la política científica y el cambio técnico

Mar Cebrián Villar y Santiago M. López
Instituto de Estudios de la Ciencia y la Tecnología y Departamento
de Economía e Historia Económica, Universidad de Salamanca

La conexión perdida: aviones, coches y luces de los años 30

A principios del siglo xx irrumpían las tecnologías de la segunda revolución industrial en la economía mundial y, cómo no, también en la española. La segunda revolución industrial es la de la química, en particular la de la petroquímica y la ingeniería química, con los derivados del petróleo, los colorantes y los fertilizantes. También es la revolución de la electricidad, de las primeras cadenas de producción y de los productos para el consumo de masas. Todo aquello estaba bullendo y presionaba a las economías decimonónicas, como la española, para que se modernizasen. Las estadísticas del momento nos hablan de una España que ya era un país industrial, aunque basado en la producción de bienes de consumo para la alimentación. Las industrias ligadas a la agricultura seguían siendo la base industrial de nuestra economía. Es cierto que a la producción de vino, alcoholes, harina, pan y aceite se unían la industria textil, pero esta estaba muy localizada en Cataluña, y la siderurgia, prácticamente centrada en el País Vasco. No obstante, todo aquel conjunto era, de una u otra manera, propio de la primera revolución industrial, aunque se estuviera modernizando al ritmo de la segunda revolución con nuevas máquinas de moler, nuevos motores, nuevos hornos y nuevos tintes y telares que estaban renovando aquellas actividades industriales propias del siglo xix. El gran hándicap que tenía la economía española era que para que la modernización fuera un éxito ante todo se necesitaba gente que entendiese su funcionamiento y supiera organizar las nuevas fábricas. Aquel tejido industrial con sus procesos de producción, y la realización

de infraestructuras (carreteras, presas, tendidos eléctricos, tendidos ferroviarios, ordenación de montes y explotaciones agrarias, minas, puertos y grandes instalaciones) requirieron el empleo de personas capaces de acomodar la tecnología a las exigencias de aquellas infraestructuras caracterizadas por formar grandes redes unificadoras del mercado.

España en los años treinta tenía dos modernizaciones en marcha: la de la actividad industrial, que renueva a la industria decimonónica a través de nuevas máquinas y procesos productivos (primeros pasos de la producción en serie), y la de la organización de la economía basada en el surgimiento de las nuevas redes de carreteras, teléfonos, tranvías y eléctricas. Aquella actividad industrial, mucho más organizada, tuvo, como es lógico, una repercusión en el crecimiento económico y terminó modificando la estructura industrial. En medio de este ambiente favorable y a la sombra de toda aquella modernización aparecería un pequeño grupo de nuevas actividades muy complejas que aún no habían dado el salto para convertirse en grandes industrias, pero que concitaban a los empresarios más arriesgados y a los inventores e ingenieros más brillantes capaces de hacer de la creatividad y la innovación las piezas claves de sus actividades económicas. Se trataba de una serie de nuevas industrias que aprovechaban lo mejor de la segunda revolución industrial y suponían lo más sofisticado de la misma. Cuando se estudian las contribuciones fiscales de la matrícula industrial en el primer tercio de siglo observamos tres hechos: la modernización de lo tradicional (ya indicado), segundo, la aparición casi año a año nuevas actividades que se insertan en el tejido urbano de las ciudades en forma de pequeñas fábricas y talleres. Estas nuevas actividades abarcan la fabricación de instrumentos de precisión (básculas, máquinas registradoras, etc.), la fabricación de pequeños componentes eléctricos (contadores, reguladores, interruptores, etc.) y la fabricación de artilugios relacionados con las nuevas industrias de la fotografía y el cine, desde las cámaras a los rollos de película. La tercera cuestión que aflora es la consolidación de medianas y grandes instalaciones asociadas, por una parte, a la producción de la electricidad y su transmisión, como fábricas de turbinas, motores y cables. Por otra parte, también hay que sumar la repercusión que los dos nuevos sistemas de transporte, el automóvil y la aviación, tienen en el desarrollo industrial y económico. La fabricación

de automóviles invadió literalmente todas las ciudades con talleres que vendían, montaban y fabricaban diferentes modelos. Por su lado, la aviación, mucho más localizada en las grandes ciudades, se mostró como la industria más intensiva en los nuevos conocimientos ligados a la química (aleaciones, revestimientos y combustibles) a la mecánica de precisión (hélices, tensores, trenes de aterrizaje, piezas de los motores y rotores, bujías, etc.) y a una disciplina científica que acababa de nacer que era la aerodinámica.

Se trató de una época en la que subyacía un ingenierismo optimista. En los años veinte y treinta la noción de ingenierismo era heroica. Dos motivos hacían que la labor de los ingenieros fuera alabada. El primero se sustentaba en que los ingenieros de comienzos del siglo xx están más ligados a la iniciativa empresarial a título propio o al servicio de grupos industriales que habían ganado tamaño y estaban apostando por las economías de escala (redes eléctricas locales y regionales, saltos y centrales de energía, canalizaciones, electrificación de transportes urbanos e instalaciones industriales de gran tamaño y con proceso de producción más automatizados). La comprobación de este hecho es que los propios industriales crearon en este periodo dos escuelas de ingeniería privadas que serían claves: ICAI (Instituto Católico de Artes e Industrias) en Madrid, especializado en industria y electricidad, e IQS (Instituto Químico de Sarriá), más ligado a la química. Ambos centros fundados al amparo de los Jesuitas. A estas escuelas privadas también se sumaron iniciativas públicas encaminadas a modernizar el tejido industrial dando pie a nuevas profesiones y actividades. El mejor ejemplo es el de la Escuela Superior Aerotécnica inaugurada en 1928. El segundo es que la gente asocia a los ingenieros con la modernización evidente de la sociedad, no solo a través de productos industriales, sino de las tres nuevas infraestructuras: las redes eléctricas, la red telefónica y las redes de carreteras. Aquellos ingenieros sabían mucho más que sus empresarios y estaban construyendo un mundo mejor, más imaginativo y más equitativo. Parte del espíritu del periodo previo a la Guerra Civil residía en que aquellos aviones, coches y luces provenían del trabajo de múltiples ingenieros.

El primer tercio del siglo ofrecía buenas posibilidades a aquellos con ganas de arriesgar su dinero y que tuvieran cierta confianza en la

capacidad, creatividad e innovación de los españoles. Fruto de aquel espíritu fue el nacimiento, entre otras instituciones, de la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE). Suponía la preeminencia de la sociedad civil sobre el Estado a la hora de fijar las prioridades en la investigación. El resultado del periodo solo puede calificarse de éxito sin precedentes. La ciencia española había conseguido integrarse en las trayectorias occidentales. Cualquiera de los indicadores (publicación de artículos científicos, celebración de reuniones científicas, estancias en el extranjero y visitas de investigadores extranjeros a España) indicaban que la ciencia española estaba ocupando un lugar lógico en función de su peso económico[1]. En la misma línea y enfatizando el espíritu reformista en tiempos de la Segunda República bajo la órbita de la JAE se creó la Fundación Nacional para Investigaciones Científicas y Ensayos de Reformas (FINICER)[2]. La FINICER es el principio de una política científica con el objetivo de introducir cambios técnicos en la economía. Estas iniciativas por el lado de la ciencia y la tecnología, más las escuelas que antes se han citado, formaron un incipiente sistema nacional de innovación capaz de dar asiento a las iniciativas industriales que estaban surgiendo. Ahora bien, el sector público no solo iba a jugar por el lado de la oferta, para ser más exactos de proporcionar el capital humano y las bases tecnológicas para que las nuevas industrias nacieran y las antiguas se reformaran. También iba a jugar un papel por el lado de la demanda a través de compras institucionales. Sin embargo, siempre hubo un problema de tamaño del mercado. Evidentemente en potencias económicas de segundo rango como era España, aquellas industrias permanecían pequeñas porque el desarrollo de los grandes productores de bienes de equipo que se precisaban estaba limitado por el tamaño del mercado local en un mundo proteccionista[3]. Los emprendedores españoles hubieron de mezclar ciencia y organización industrial para sacar adelante sus proyectos fabriles, pero además vieron a un nuevo Estado muy

[1] Santiago M. López y María Jesús Santesmases, "La ciencia en España", en A. González Enciso y J. M. Matés Barco (coords.), *Historia Económica de España*, Barcelona, Ariel, 2006, pp. 891-918.

[2] Emilio Atienza Rivero, *El general Herrera - Aeronáutica, milicia y política en la España Contemporánea*, Madrid, Fundación AENA, 1994.

[3] Juan R. Rosés, "La primera etapa de la industrialización", en A. González Enciso y J. M. Matés Barco (coords.), *Historia Económica de España*, Barcelona, Ariel, 2006.

preocupado de intervenir en la economía. Aquella realidad modularía sus vidas empresariales. El creciente papel del Estado como regulador de la marcha de las industrias denominadas estratégicas por su implicación en la defensa militar y en el funcionamiento de mercado pasó de circunstancial a predominante.

Las iniciativas empresariales encontraron el apoyo del Estado, tanto por el lado de las políticas de investigación y formación del capital humano, pero también la intervención a través de los aranceles, las subvenciones, los presupuestos especiales a este tipo de industrias y las regulaciones. Ahora bien, todo aquel mundo no dejaba de ser un mundo normal. Cuando las industrias excepcionales, cuando las personas excepcionales se enmarcan en los contextos económicos y a su vez se los mira en relación a las experiencias de otros países encontramos que lo excepcional deviene en algo no exento de cierta normalidad e incluso repetitivo. En este sentido la historia de las nuevas industrias entra dentro de las de los países de segundo rango en la periferia europea, como Italia, Rusia y Checoslovaquia. Fueron países sometidos a circunstancias parecidas y que partieron de situaciones económicas semejantes. Tal vez sea con el último de los países citados con el que la similitud fue mayor. Al igual que en España hubo grandes visionarios desde los primeros años del siglo xx y hasta la Segunda Guerra Mundial, muestra inequívoca de la pujanza científica también de aquel país. Se crearon nuevos centros de estudio y el interés del Estado y de su Ejército por el cambio técnico eran similares. A mediados de los años treinta las empresas de fabricación de material eléctrico, aeronáutica y automóviles se habían desarrollado tanto o más que en España. Todo ello terminó perfilando unas industrias en los dos países a medio camino entre la modernidad en sus procesos productivos y la excelencia. Pero no terminaban de despegar porque la demanda era escasa o se paraba abruptamente dado que el comercio internacional estaba sometido a todo tipo de proteccionismos. Las industrias más modernas en Checoslovaquia y España estaban a medio camino de la absoluta excelencia tecnológica que podían alcanzar en cualquier momento, pero que resultaba innecesaria para unos países donde el resto de la industria podía seguir funcionando en una cierta indolencia con respecto a la implicación de la ciencia en el progreso tecnológico. Unas industrias capaces

de adecuarse a los cambios de las coyunturas económicas de los primeros treinta años del siglo xx, pero que sufrían en exceso los vaivenes de la política interior, exterior y un tamaño pequeño del mercado nacional.

La gran desconexión

Estos años de bonanza científica y una cierta política industrial que promovía la industrialización y la modernización se vieron truncados con la llegada de la guerra civil española. Una vez terminada la guerra gran parte de los científicos e intelectuales fueron obligados a emigrar dada la situación de represión política y cultural que se padecía en España en aquella época. El gobierno del general Franco suprimió la JAE en mayo de 1938 y en noviembre de 1939 se fundó el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), que vino a tomar las funciones y recursos de la antigua JAE[4].

La política científica y tecnológica del primer tercio del siglo xx se truncó, y en los años cuarenta y principios de los cincuenta se derrocharon esfuerzos y dinero en proyectos sin ningún futuro, cuyo único objetivo era reducir nuestra dependencia del exterior y equilibrar la balanza de pagos[5]. Entre las principales instituciones públicas que se crearon tras la Guerra Civil destacaron el ya citado CSIC, dedicado a la investigación y el Instituto Nacional de industria (INI), orientado hacia la autarquía industrial.

En este periodo de la autarquía, el Estado español aplicó una política tecnológica para favorecer los planes industrialistas de los militares, a los que destinó una inversión muy considerable. La inversión pública en I+D alcanzó cotas realmente altas: hasta el 0,5% del PIB entre 1946 y 1953. Se canalizó principalmente hacia el INI (en concreto, hacia la Empresa Nacional Calvo Sotelo, la futura Repsol) y estuvo en manos de instituciones

---

[4] J. M. Sánchez Ron, A. Lafuente, A. Romero de Pablos y L. Sánchez de Andrés (eds.), *El laboratorio de España, La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, 1907-1939*, Madrid, CSIC, 2007.

[5] Santiago M. López, "El Patronato «Juan de la Cierva», 1946-1960: Entre la unidad de la ciencia y el interés nacional", *9507 de Documento de trabajo (Fundación Empresa Pública), Programa de Historia Económica*, Madrid, Fundación Empresa Pública / INI, 1995, *Idem*, "La investigación científica y técnica antes y después de la Guerra Civil", en Antonio Gómez Mendoza (coord.), *Economía y sociedad en la España Contemporánea*, Madrid, Síntesis, 1996.

públicas dominadas por militares. Las ramas prioritarias fueron la energía (petróleo y petroquímica), los bienes intermedios y el material de transporte. El INI adoptó una política industrial y tecnológica autárquica, que estaría basada en el conocimiento científico de los hombres del CSIC y dirigida por los ingenieros militares[6]. El periodo autárquico reclamó del CSIC el apoyo tecnológico para mantener la supervivencia de la industria. De la investigación aplicada y tecnológica se encargó el Patronato Juan de la Cierva (PJC). Los principales objetivos de la política industrial de la autarquía fueron la industria química del petróleo, la industria armamentística, la industria automovilística y los residuos agrarios. España pudo contar, debido a que Alemania había perdido la guerra, con gran número de investigadores alemanes e italianos que buscaban huir de sus países y que prestaron asistencia técnica a los hombres del PJC en materia de automóviles, aeronáutica, armas, y radares. Estos grupos de investigación permanecieron en España desde el año 1946 hasta 1953[7].

El papel de los ingenieros y militares fue esencial en la política económica del primer franquismo, dado el recelo de Franco hacia los economistas. Destacó el papel de los ingenieros militares e industriales especialmente en el ámbito de la regulación industrial. Su labor hubo de desarrollarse en medio de una situación dominada por la depuración de dos terceras partes de los profesores universitarios[8]. El resultado de esta política se tradujo en una autarquía casi total con una sobrexplotación del *stock* de maquinaria dadas las restricciones a la importación, reparaciones del *stock* ya instalado, la vuelta a sistemas de producción artesanal y el abandono de la inversión en las tecnologías de la producción en masa[9]. Por eso lo hemos llamado "la gran desconexión". A pesar del interés del PJC en la investigación y el acercamiento tecnológico su objetivo no se

---

[6] Santiago M. López, "El Patronato Juan de la Cierva (1939-1960), I Parte: Las instituciones precedentes", *Arbor*, 619 (1997), pp. 201-238; *Idem*, "El Patronato Juan de la Cierva (1939-1960), II Parte: La organización y la financiación", *Arbor*, 625 (1998), pp. 1-44; *Idem*, "El Patronato Juan de la Cierva (1939-1960), III Parte: La investigación científica y tecnológica", *Arbor*, 637 (1999), pp. 1-32, y Luis Sanz Menéndez y Santiago M. López, "Política tecnológica versus política científica durante el franquismo", *Quaderns d'Historia de l'Enginyeria*, 2 (1997), pp. 77-118.

[7] Santiago M. López, "El Patronato Juan de la Cierva (1939-1960), III Parte", *op. cit.*

[8] Alicia Alted Vigil, "La emigración política a Europa, El exilio", en X. A. Liñares, *La emigración española a Europa en el siglo xx*, Vigo, Grupo España Exterior, 2009, pp. 169-190.

[9] Esteve Deu y Montserrat Llonch, "Autarquía y atraso tecnológico en la industria textil española, 1939-1959", *Investigaciones de Historia Económica*, 9/1 (2013), pp. 11-21.

cumplió, a excepción de campos muy especializados como los minerales no metálicos y la electrónica, debido a la falta de fondos y sobre todo de capital humano. La autarquía económica, que prevaleció en España durante los primeros quince años de la etapa franquista, desincentivó la inversión en investigación por parte de las empresas privadas[10].

La nueva conexión

Ante el fracaso de la investigación aplicada en España entre 1945 y 1953 la importación de tecnología extranjera se convirtió entonces en la solución para converger con los países más industrializados. A la altura de 1953 el INI había comprendido que sus capacidades internas no eran suficientes para un adecuado desarrollo de las tecnologías que él mismo precisaba. El INI pierde entonces su papel de diseñador y director de la tecnología española, para asumirlo en 1958 la Comisión Asesora Interministerial de Ciencia y Tecnología (la CAYCIT) y la Comisión Delegada del Gobierno para Política Científica. Era ahora el Estado el principal interesado en adoptar masivamente las tecnologías del extranjero. El primer paso que se dio en este sentido fue la firma del tratado bilateral que se materializó en la ayuda que ofreció el gobierno de EE.UU. al gobierno español. Desde el punto de vista económico, la firma de este tratado, en 1953, obligó a que el gobierno permitiera a las empresas españolas importar la maquinaria y tecnología americanas. A pesar de que el gobierno de EE.UU. no era partidario de las actividades del INI, la firma del tratado dejó el camino libre para que entrara tecnología a cualquier empresa española (ya fueran privadas o públicas). Entre 1950 y 1963 España recibió 1.300 millones de dólares que se destinaron a la compra de alimentos, materias primas y a la importación de bienes de capital[11]. Las empresas privadas sabían que a partir de aquel momento el Estado no bloquearía sus adquisiciones de tecnología extranjera y desde aquel momento realizaron una compra

---

[10] Javier Braña, Mikel Buesa y José Molero, *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardío: un análisis del caso español*, México, FCE, 1984.

[11] Óscar Calvo, "¡Bienvenido, Míster Marshall! La Ayuda Económica americana y la economía española en la década de 1950", *Revista de Historia Económica*, 19, n.º extraordinario (2001), pp. 253-275.

masiva[12]. El desastroso intento de levantar una tecnología nacional había desacreditado totalmente al Estado en este plano.

La ayuda americana tuvo una importancia muy destacable en lo que hace referencia a la asistencia técnica dado el retraso de la economía española en materia de ciencia y tecnología. Dentro del programa americano de asistencia técnica cabe señalar las misiones de productividad a EE.UU., la llegada de especialistas estadounidenses para proporcionar formación en diferentes materias y las estancias de investigación tanto en el país americano como en otros europeos –de las que se beneficiaron particularmente ingenieros aeronáuticos del Instituto Nacional de Técnica Aeronáutica y de la Junta de Energía Nuclear[13]–. Asimismo, destaca la creación de las escuelas de negocios a raíz de la ayuda americana[14].

La ayuda americana suponía la entrada masiva de tecnología extranjera. El Gobierno tuvo que desmantelar los impedimentos a esa transferencia y a la inversión directa que estaba ligada a ella. Pero lo cierto fue que hasta 1959 la pieza clave, los contratos de transferencia de tecnología, siguieron tratándose como si de un régimen autárquico se tratase. Únicamente aquellos contratos que implicaban una tecnología realmente indispensable y necesaria para el crecimiento español eran aprobados. En caso contrario, cuando el contrato incluía la transferencia de tecnologías que pudieran ser reproducidas en España, se denegada. Lo cierto es que se podía tener el conocimiento, pero se estaba lejos de saber cómo ponerlo en práctica en fábricas diseñadas para la producción en serie. El tejido industrial español se había quedado en los años treinta. Se había desconectado de la evolución internacional. Con todo, la "liberalización" no fue absoluta. El 17 de marzo de 1961, el Instituto Español de Moneda Extranjera (IEME) publicó una resolución por la que quedaban liberados

---

[12] Mar Cebrián, "La Regulación Industrial y la transferencia Internacional de Tecnología en España (1959-1973)", *Investigaciones de Historia Económica*, 3 (2004), pp. 11-42; *Idem*, "La contratación de tecnología extranjera y el crecimiento económico español, 1960-1973", en Julio Tascón, (coord.), *La Inversión extranjera en España*, Oviedo, Editorial Nueva Economía, 2008, pp. 199-222.

[13] Adoración Álvaro-Moya, "The Globalization of Knowledge-Based Services, Engineering Consulting in Spain (1953-1975)", *Business History Review*, 88/4 (2014), pp. 681-707. Para un estudio de la asistencia técnica en el sector agrícola, véase Lourenzo Fernández Prieto, *El apagón tecnológico del franquismo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

[14] Nuria Puig, "Educating Spanish managers, The United States, modernizing networks, and business schools in Spain, 1950-1975", en R. P. Amdam, R. Kvalshaugen y E. Larsen (eds.), *Inside the Business Schools: The Content of European Business Education*, Oslo, 2003, pp. 58-86.

los pagos hechos al exterior en concepto de utilización de patentes y asistencia técnica. A partir de entonces dichos pagos en moneda extranjera podrían transferirse sin ninguna restricción y previa autorización del IEME o del ministerio competente. Aun así, en la práctica se restableció el trámite de aprobación previa[15]. Incluso en 1965 (Decreto 418/1965 de 25 de febrero) se produjo un rebrote intervencionista. La libertad de instalación, ampliación o traslado de las industrias se condicionaba a la justificación de que en los convenios de asistencia técnica, utilización de patentes y licencias, participación de capital extranjero o cualquier otra modalidad de cooperación técnica o financiera no existieran cláusulas restrictivas a la libertad de exportación de sus productos o impidieran el acceso a nuevos modelos o procesos fabriles o a los perfeccionamientos técnicos relativos al proceso industrial de que se trata. Se quería evitar la inclusión de cláusulas restrictivas que situaran a la empresa española en condiciones de inferioridad comercial respecto a la empresa extranjera firmante del convenio[16].

Estos fueron los años del auténtico "¡que inventen ellos!" y no los años treinta. En los sesenta el interés del Estado por adoptar las técnicas de otros países se reflejó en una legislación fiscal más favorable a la importación de tecnología extranjera que a la propia innovación mediante una menor presión fiscal[17]. La legislación española daba un tratamiento más favorable a las empresas extranjeras perceptoras de rentas por la cesión de su tecnología que a las empresas españolas en el caso de que estas fueran cedentes de tecnología[18].

La nueva actitud permisiva de las leyes españolas, especialmente durante el periodo 1961-1973, fue un estímulo más a la importación de tecnología extranjera. El informe que había elaborado la secretaría de la UNCTAD indicaba que en España se daban unas "condiciones excelentes" para la transferencia tecnológica[19].

---

[15] Aranzadi, *Repertorio de legislación*, Madrid, Aranzadi, 1961, p. 381.
[16] Aranzadi, *Repertorio de legislación*, Madrid, Aranzadi, 1965, p. 478.
[17] Carmela Martín González y Luis Rodríguez Romero, "Análisis comparado de la intervención del sector público en España en los procesos de generación y difusión de tecnología", *Información Comercial Española*, 552 (1979), pp. 19-33.
[18] Carmela Martín González y Rodríguez Romero, Luis, "Análisis comparado", *op. cit.*
[19] UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development, "Major issues arising from the transfer of technology, A Case Study of Spain", *Report by the UNCTAD secretariat*, Nueva York, UNCTAD, 1974, p. 13.

El recurso a la tecnología extranjera constituyó así, desde 1959, uno de los objetivos explícitos de la política industrial del franquismo, política que además permitía acelerar la sustitución de importaciones. Se creía que la colaboración técnica extranjera era indispensable para la implantación de empresas de gran capitalización y producción de bienes en serie[20]. Los empresarios españoles defendían esta estrategia de crecimiento para poder hacer frente a un mercado interior en expansión basado en una clase media emergente. La única iniciativa de cierto calibre a favor de la I+D nacional fue tomada por los Ministerios de Educación y Ciencia e Industria que copiaron la experiencia de las Asociaciones de Investigación Industrial que se estaba desarrollando en el Reino Unido. El Decreto 1765/1961 de 22 de septiembre regulaba la creación de Asociaciones de Investigación con el objetivo "de estimular el desarrollo de la investigación en la industria". Se trataba de crear centros tecnológicos en los que las empresas participaran y pudieran desarrollar actividades de I+D[21].

La intensidad de la nueva conexión

El cambio técnico volvió a la economía española. No fue a través de una reconexión plena con el mundo que se había dejado en los años treinta, sino a través de la nueva conexión, vía contratos de transferencia, con la tecnología que había evolucionado en el mundo mientras España estaba bajo la autarquía. Es ciento que la transferencia no se hizo de forma absolutamente directa. En aquella nueva conexión ayudaron las empresas de ingenierías españolas y volvieron a ser protagonistas los centros de educación nacidos a principios del xx y que ya han sido citados. Las instituciones de investigación no se comportaron como innovadores, sino que lo hicieron como aclimatadores. Si en el interior no se hace el suficiente esfuerzo en innovación propia, la única solución que queda para estar al día del progreso técnico es importar la tecnología del exterior.

---

[20] Juan Antonio Suanzes, *Política comercial e industrial de España*, Madrid, Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, 1950, pp. 67-68.

[21] Felipe Orgaz, Aurelia Modrego, Myrna Pacheco y Ana Lemus, "Los Centros de Innovación y Tecnología en España: Regulación, naturaleza, actuaciones, incentivos fiscales y fuentes de financiación", *CTC Alimentación. Revista sobre agroalimentación e industrias afines*, 13 (2002), pp. 7-16, y Luis Sanz Menéndez y Santiago M. López, "Política tecnológica", *op. cit.*

La transferencia tecnológica en España desde los años sesenta y durante todo el resto del siglo xx puede catalogarse de enorme, pues pasó a ser el primer país importador de tecnología de la OCDE en función de su PIB. En poco tiempo y gracias a la avalancha de tecnología extranjera el país pudo hacer su milagro económico y se situó entre las quince potencias económicas del planeta.

Un reflejo de la importancia que tuvo la importación de tecnología extranjera puede verse en los siguientes datos. España destinaba solamente un 0,3% a la I+D en el año 1971 frente al 2,6%, 2,1%, o 1,8%, de EE.UU., Alemania o Francia, respectivamente. Además, las empresas españolas empleaban pocos recursos en investigación básica, siendo mucho más importantes la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico. Al mismo tiempo, el país gastaba más en la compra de tecnología extranjera que en la generación de tecnología propia, destinando un 0,29% del PIB en 1964 a la adquisición de tecnología extranjera frente a un 0,14% para los gastos en I+D. En 1973 estas cifras eran del 0,4% y 0,31%[22]. Otro indicador que expresa la magnitud que llegó a representar la tecnología extranjera es la relación de dependencia tecnológica de la economía española, esto es, el cociente entre los gastos españoles en *royalties* por patentes, licencias y *copyright,* y los ingresos por la venta de su propia tecnología. Si en 1963 la dependencia tecnológica de la economía española era de 2,8 en 1963, diez años más tarde, dicha cifra era de 15,6, es decir, se había multiplicado por más de cinco. Estos números son mucho más elevados que los obtenidos para otros países, por ejemplo, Francia, Holanda Japón o Italia[23].

Dados los exiguos niveles españoles de gastos en I+D y en educación la transferencia de tecnología extranjera no habría sido posible sin la asistencia técnica extranjera. En España siguieron aumentando los pagos por asistencia técnica en una proporción mayor de lo que lo hicieron los pagos por *royalties* entre 1961 y 1971. En 1961, un 25,4% de los pagos totales se debían a la asistencia técnica extranjera y un 75,6% lo eran en

[22] La mayor parte de estos pagos fueron realizados por unas pocas empresas. Por ejemplo, en 1971, el 75% de los pagos realizados por los 3.000 contratos de transferencia de tecnología que estaban operativos en España, correspondieron solamente a 128 empresas (de un total de 2.427 empresas que tenían acuerdos de transferencia tecnológica). Los mayores pagos fueron hechos por firmas con capital extranjero.

[23] Mar Cebrián, "La contratación de tecnología", *op. cit.*, pp. 199-222; International Monetary Fund, *Balance of Payments Yearbook*, vol, 27, Washington, IMF, 1976.

concepto de royalties. Diez años después, en 1971, los pagos por asistencia técnica ascendían ya al 44,3% y los pagos por *royalties* suponían el 55,7% de los gastos totales españoles derivados de la transferencia contractual de tecnología extranjera[24]. Estos datos no hacen más que reflejar la creciente dependencia de la economía española respecto de las técnicas procedentes del exterior como una estrategia de crecimiento. La complejidad cada vez mayor de las técnicas y el bajo nivel de cualificación del personal español hacían inevitable que la asistencia técnica extranjera fuera indispensable para una correcta aplicación de la tecnología que se importaba. Frente a este comportamiento Japón primero y luego Corea del Sur habían roto esa relación y aumentado su I+D.

El objeto principal de los contratos de licencia que firmaron las empresas radicadas en España era la fabricación de nuevos productos. Así, el 93,8%, el 85,5% y el 83,9% de la fabricación de bienes de consumo, de bienes de equipo y de bienes intermedios respectivamente que fue fruto de la firma de contratos de transferencia tecnológica se hizo por medio de un contrato de licencia y no de un contrato de asistencia técnica. Dentro de la fabricación de nuevos productos, la mayor proporción de los contratos de licencia tenía como finalidad la fabricación de nuevos bienes de producción (un 50,27%), algo lógico dado el proceso intensivo de industrialización que vivía España, seguida de la fabricación de bienes de consumo[25]. Los principales sectores en cuanto a pagos por patentes fruto de la firma de contratos de licencia fueron el de vehículos, químico y maquinaria eléctrica. Nuevas variedades de productos fueron introducidas en el mercado español gracias a este tipo de contratos. Se trataba generalmente de bienes en los que los volúmenes de producción eran pequeños y la variable clave para competir no radicaba en la cantidad o el precio,

---

[24] Por ejemplo, el 71,1% de los pagos realizados por las filiales italianas se destinaban al pago de *royalties* y solo el 28,9% a la asistencia técnica en 1976. Estas cifras eran 91,9 y 8,1 respectivamente para Francia; 79,4 y 20,6 para Japón; 68,2 y 31,8 para México; 24,1 y 75,9 para Brasil. Farok J. Contractor, "The Composition of Licensing Fees and Arrangements as a Function of Economic Development of Technology Recipient Nations", *Journal of International Business Studies*, 11/3 (1980), pp. 47-62.

[25] Entre los principales bienes de consumo fabricados mediante un contrato de licencia se pueden citar: champú, chicle, productos cosméticos, vestidos, trajes, zumo de naranja, productos de panadería, sopas, salsas, bicicletas, manufacturas metálicas (frigoríficos, calentadores domésticos, lavadoras, máquinas de coser, aspiradores, televisiones, tocadiscos), zapatos, relojes, joyas, manufacturas de madera y juguetes.

sino en la variedad o la marca. Las empresas licenciadas justificaban la firma de un contrato de licencia como una vía para acelerar la llegada de nuevos productos al mercado español y para reducir los riesgos que acarrea la innovación de producto. Además, era una vía de aprendizaje que se transmitía a través de la experiencia de las empresas licenciadoras y una solución para atender la creciente demanda del mercado español, reducir importaciones y ahorrar gastos en I+D. Estos razonamientos son los más mencionados por las empresas instaladas en España para justificar la firma de un contrato de licencia y, los que más se ajustaban a la realidad de aquel momento. Otras razones que pueden encontrarse, y así lo manifestaban los empresarios, eran: diversificar la producción, aumentar la calidad de los productos, incrementar las exportaciones y mejorar la imagen pública de la empresa.

Las únicas barreras a la transferencia de tecnología eran las cantidades que había que pagar por su adquisición, pagos que en el caso de los contratos de licencia no eran muy elevados. Una gran proporción de las empresas españolas que compraron tecnología extranjera por medio de un contrato de licencia (un 66%) solamente tenían que pagar *royalties*. En este caso, el riesgo que asumía el comprador no era muy elevado, dado que únicamente si había producción por parte de la empresa licenciada (la empresa compradora), debían pagarse *royalties* al licenciador (la empresa vendedora de la tecnología extranjera). Pero si la licenciada no había sido capaz de iniciar la producción, por dificultades varias, no tenía que abonar entonces ninguna cantidad. Además, los empresarios españoles habían evaluado previamente las posibilidades de éxito de las tecnologías transferidas, pues se trataba de tecnologías que habían sido aplicadas con anterioridad en los países licenciadores. Por lo tanto, el riesgo implícito en la firma de un contrato de licencia era menor al de un contrato de asistencia técnica o al que implicaba la inversión en innovación propia.

En lo que respecta a los contratos que únicamente incluían asistencia técnica la finalidad era la construcción, total o parcial de nuevas plantas industriales para la fabricación en masa (94,1%) y no la fabricación de nuevos productos. La razón que explica por qué normalmente se elegía un contrato de asistencia técnica cuando se trataba de construir una nueva planta era la mayor complejidad de la tecnología que se adquiría. Los

bienes de capital necesarios para las nuevas plantas industriales tenían que ser en su mayoría importados, dado su alto grado de complejidad tecnológica y la imposibilidad de las empresas españolas para fabricarlos. La maquinaria se importaba siempre y cuando no fuera producida en el mercado español. Sin embargo, dichos bienes de capital no constituían la producción final de las empresas que firmaban un contrato de asistencia técnica, sino que su producción final eran los bienes intermedios y los bienes semi-manufacturados (en un 94% de las ocasiones). Se trataba, en general, de productos homogéneos y maduros[26].

Los sectores que más pagaron en concepto de asistencia técnica fueron el químico y el siderometalúrgico. Las empresas licenciadas en el caso particular de los contratos de asistencia técnica eran predominantemente grandes empresas, por lo que puede afirmarse que en las empresas de mayor tamaño el cambio tecnológico vino más por medio del cambio técnico en los procesos que por la vía de nuevos productos. La tecnología se transfería gracias a las herramientas y equipos especializados, y al personal extranjero, y el cambio técnico de proceso era el principal objeto de este tipo de contratos, siendo mucho más importante que la incorporación de nuevos productos. Se exigía además una detallada supervisión y ayuda por parte de los suministradores del capital para que la empresa española fuera capaz de adoptar las tecnologías y de utilizar el capital importado. Las principales razones que daban las empresas licenciadas para motivar la firma de un contrato de asistencia técnica eran la falta de experiencia y la incapacidad del personal español, y la necesidad de ahorrar tiempo. Debido a la elevada demanda existente en el mercado en aquellos años del milagro español, las empresas rara vez optaron por ocuparse de la propia investigación, pues esto habría requerido, muchos años de inversión en I+D y experiencia industrial antes de que los nuevos procesos hubieran visto la luz.

Los contratos de asistencia técnica facilitaron a las empresas licenciadas la aplicación de los nuevos procesos de producción, así como la expansión y el abaratamiento de la producción de bienes homogéneos,

[26] La etapa de madurez del producto se caracteriza por una cuota de mercado relativamente estable y por una estructura del mercado con un alto grado de concentración, véase S. Klepper, "Entry, Exit, Growth and Innovation Over the Product Life Cycle", *American eEonomic Review*, 86/3 (1996), pp. 562-583.

gracias a la consecución de las economías de escala que las innovaciones de proceso permitían. Las innovaciones de proceso tenían como objetivo principal reducir el coste medio de producción de las empresas y homogeneizar la calidad, estando las cuantiosas necesidades de capital que los nuevos procesos productivos demandaban fuera del alcance de las empresas más pequeñas. En otras palabras, el coste de adquirir una planta con una escala mínima eficiente constituía una barrera de entrada. El desarrollo de las capacidades de proceso implicaba una gran inversión para pagar el personal y los bienes de equipo extranjeros. Por lo tanto, la cantidad a ingresar a la empresa licenciadora en el caso de un contrato de asistencia técnica era doble: por una parte, debía pagarse la maquinaria importada y, por otro lado, la asistencia técnica prestada. Estos pagos, a diferencia de aquellos que se derivan de un contrato de licencia, tenían que hacerse incluso en el que caso de que no existiera producción alguna por parte de la empresa española, con lo que el riesgo es mayor. Solo las grandes empresas podían permitirse estos enormes desembolsos que suponía la adopción de nuevos procesos de fabricación.

Las grandes empresas necesitaban invertir en nuevos procesos para poder hacer frente a la creciente demanda de productos químicos intermedios en la industria. La alta demanda de estos productos era un incentivo para la inversión en el cambio técnico en los procesos de producción[27].

Quedaban por tanto las diferentes pautas de compra de tecnología extranjera. Por un lado, las pequeñas empresas acudieron en su mayoría a la firma de contratos de licencia como la solución para incorporar los avances técnicos extranjeros. En cambio, las grandes empresas fueron las protagonistas de la firma de contratos de asistencia técnica, su principal vía de acceso a la modernización y puesta al día de las técnicas extranjeras. Las pequeñas empresas estaban orientadas principalmente a la fabricación de bienes de consumo y bienes de equipo donde la variable clave para competir es la diversificación y la marca; en cambio, la producción de bienes intermedios se concentraba en las grandes empresas, muchas de

---

[27] Joseph S. Klepper, "Entry, Exit", *op. cit.*, p. 565; J. Peters, "Buyer Market Power and Innovative Activities, Evidence for the German Automobile Industry", *Review of Industrial Organization*, 16 (2000), pp. 13-38; James Utterback, *Mastering the Dynamics of innovation: How Companies Can Seize Opportunities in the Face of Technological Change*, Cambridge, MA, Harvard Business School Press, 1994.

ellas en manos de capital extranjero y donde la variable clave para competir es un bajo precio.

La nueva conexión afianza el poder de mercado

No es posible entender estas pautas de adquisición e incorporación de las técnicas extranjeras sin hacer referencia a la estructura arancelaria de la economía española. Una estructura arancelaria que favorecía la importación de bienes de capital de complejidad técnica muy alta y, en cambio, obstaculizaba la importación de bienes de consumo y bienes de capital de complejidad técnica inferior. Como es bien sabido, a pesar de que la liberalización del comercio exterior era un objetivo de la nueva política económica del franquismo, el proteccionismo de la industria interior era, al mismo tiempo, algo querido. Así lo evidenciaba el arancel de 1960, altamente proteccionista y complejo, porque incluyó no solo tarifas fijas sino también temporales para los productos no liberalizados[28]. La tarifa fiscal incrementó todavía más el nivel de proteccionismo, así como el impuesto de compensación de gravámenes interiores de 1964 que implicó un impuesto *ad valorem* del 7,1%[29]. Aunque se redujeron las restricciones cuantitativas a la importación se pusieron en marcha ciertos mecanismos para seguir manteniendo un alto nivel de proteccionismo.

La oposición de los grupos de interés a las menores restricciones cuantitativas fue tal que el proceso de liberalización quedó paralizado en 1964 y el nivel de proteccionismo aumentó de nuevo en 1966-67. La estructura arancelaria española del momento era un reflejo de la fuerza de los distintos grupos de presión. Así sucedió en los sectores de la química, del hierro y el acero, o de los bienes de capital. El resultado fue la creación de la Lista-Apéndice del Arancel de 1960, una lista que incluía aquellos bienes de capital no producidos por la industria nacional y que podían ser importados con bajos derechos arancelarios. Este sistema fue complementado en 1967 con el sistema de fabricación mixta de bienes de equipo, según el cual los bienes de capital que pudieran ser fabricados en España

[28] Luis Gámir *et alii*, *Política Económica de España*, Biblioteca universitaria, Madrid, Guadiana, 1975, p. 161.
[29] G. Steinkamp y E. García Viñuela, "Plan De Estabilización y Política de Importaciones (1959-1967)", *Investigaciones Económicas*, 3 (1977), pp. 27-65.

no se beneficiarían de unos derechos arancelarios reducidos. Fueron las industrias básicas justamente las principales protagonistas de la firma de contratos de asistencia técnica. Muchas de estas industrias fueron capaces de modernizarse gracias a las enormes sumas que sus grandes empresas desembolsaron en concepto de importación de bienes de capital tecnológicamente muy complejos y en concepto de asistencia técnica extranjera; una asistencia indispensable y necesaria para poner en marcha los nuevos procesos productivos[30].

La liberalización de las importaciones mediante unas menores restricciones cuantitativas fue, por tanto, neutralizada mediante un aumento de los aranceles. Aunque el resultado final fue una reducción en el nivel de protección nominal desde un 16,5% en 1960 a un 10,5% en 1968 y un 8,6% en 1973, sin embargo, la tasa media de protección efectiva continuaba manteniéndose muy elevada todavía en 1970, siendo de un 47,4%, especialmente para la fabricación de papel, material de transporte y construcción naval[31]. En general, podemos decir que el índice de protección efectiva tendió a ser más alto para los productos intermedios y para los bienes de consumo duraderos.

La menor protección a las importaciones de productos que no podían ser fabricados por las empresas instaladas en España debido a su incapacidad tecnológica es evidente. En 1975, por ejemplo, el porcentaje de importaciones en relación al consumo español era del 21,7% para los productos con un alto nivel tecnológico (como material de oficina, maquinaria eléctrica, material electrónico, productos farmacéuticos o productos químicos), mientras que para aquellas actividades de baja complejidad tecnológica (como hierro y acero, metales no ferrosos, productos metálicos, productos no metálicos, corcho y madera, textiles, caucho, ropa y calzado) era solamente del 7,9%. Estos porcentajes eran 24,1%, 25,2%, y 27,3% para los productos de una alta complejidad tecnológica en los casos de Italia, el Reino Unido y Francia, respectivamente, y 11,7%, 23,1%, y 17,7% para los productos de baja intensidad tecnológica. En otros términos, los extranjeros satisficieron la demanda española cuando

[30] G. Steinkamp y E. García Viñuela, "Plan De Estabilización", *op. cit*, pp. 55-62.
[31] A. Viñas, J. Viñuela, F. Eguidazu, C. Fernández Pulgar y S. Florensa, *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, Madrid, Banco Exterior de España, Servicio de Estudios Económicos, 1979, vol. II.

los requisitos técnicos eran relativamente altos, puesto que la especialización tradicional de la economía española era en actividades con una baja intensidad tecnológica. Por lo tanto, parece que la producción nacional no competía con las importaciones en ciertas clases de mercancías. Particularmente importante fue el caso de las manufacturas de consumo donde las importaciones representaban solamente un 5% sobre el consumo nacional.

La política que se aplicó continuó por lo tanto favoreciendo los comportamientos monopolísticos[32]. El alto nivel de regulación de la industria española incrementó todavía más las barreras legales de entrada a las nuevas empresas, erosionando así la competencia. Los sectores más regulados eran aquellos donde predominaban las empresas de mayor tamaño, con mayores tasas de crecimiento y con una estructura de mercado oligopolística[33]. Por tanto, la regulación industrial en combinación con la política arancelara y la falta de una política de apoyo a la I+D fueron las determinantes del nivel de concentración empresarial. El gasto en la compra de nuevas tecnologías fue mayor precisamente en las industrias más reguladas, en las empresas productoras de bienes homogéneos, en las de mayor tamaño y las más concentradas, como se ha demostrado[34]. En el lado positivo encontramos que la economía española dio por fin el salto a la producción en serie y, en consecuencia, dejó de protegerse al tener ventajas comparativas en los costes laborales. En los años setenta se siguió reduciendo la protección nominal y se aumentaron el flujo de la inversión directa extranjera y la importación de tecnología. El modelo

---

[32] Manuel Jesús González, "El sector publico en el pensamiento económico español del siglo xx", *Revista Ayer*, 21 (1996), pp. 127-162. Para conocer más la política intervencionista del régimen franquista, véanse Mikel Buesa, *El Estado en el proceso de industrialización: contribución al estudio de la política industrial española en el periodo 1939-1963*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid, Universidad Complutense, 1982; Pablo Martín Aceña y Francisco Comín, *INI, 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa Calpe, 1991; Carlos Barciela, María Inmaculada López, Joaquín Melgarejo y José Antonio Miranda, *La España de Franco (1939-1975)*, Madrid, Síntesis, 2001; Carlos Barciela, "Guerra civil y primer franquismo", en Francisco Comín, Mauro Hernández y Enrique Llopis (eds.), *Historia económica de España, Siglos x-xx*, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 331-367.

[33] Mikel Buesa y Luis Pires, "Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980)", *Revista de Historia Industrial*, 21 (2002), pp. 159-198.

[34] Mar Cebrián, *Technological Imitation and Economic Growth during the Golden Age: Spain, 1959-1973*, tesis doctoral, Florencia, European University Institute, 2005.

siguió funcionando hasta la aparición de la crisis del petróleo que en el caso español coincidió con el final del régimen franquista y el inicio de la democracia.

La nueva conexión envejece mal

En su conjunto habían hecho emerger un sistema de regulación de lo que suele denominarse como Sistema Nacional de Innovación (SNI) que en poco favorecía al innovador, pero que permitía acceder a la tecnología relativamente actual y eficiente al conjunto de la economía. Este acceso a esta tecnología estandarizada permitió que los procesos productivos pudieran hacerse continuos. Gracias a esta tecnología se crearon refinerías, fábricas de procesamiento de alimentos y toda la producción en cadena de bienes de consumo, como electrodomésticos y vehículos. En todos ellos se multiplicó la producción con aumentos de productividad crecientes y descensos de los precios de sus productos. Esto fue acompañado de un notable proceso de liberalización de las importaciones y de las inversiones. En la Transición nos encontramos con un sistema de producción basado en una muy notable acumulación de capital en forma de maquinaria muy eficiente que necesitaba cada vez menos horas de trabajo, pero sí una mayor cualificación de los trabajadores, aunque sus trabajos estuvieran muy estandarizados. Una combinación de muchas máquinas, pero cuyas cualidades ya son conocidas, con menos horas de trabajo en términos relativos, supuso una mejor organización del trabajo y la consecución de economías de escala en el sector industrial. O dicho de otra forma, el tipo de organización del trabajo que se asocia con la producción en serie. Así, en los años sesenta y principios de los setenta el cambio tecnológico que se produjo fue el de la producción en serie para un consumo en masa. Con este acceso fácil y regular a una tecnología estandarizada la consecuencia fue que la economía española se mantuvo unos pasos por detrás de la línea de avance tecnológico de los países desarrollados. Mientras la economía mundial crecía esto no era un problema, pero los periodos de crisis dejaban ver la debilidad tecnológica del SNI español. Esto fue particularmente notorio durante la crisis de los años setenta. Se conocía muy bien la producción en serie, pero se carecía de los recursos

tecnológicos para dar una respuesta a los nuevos países emergentes del momento, como era el caso de Corea de Sur, que se estaban digitalizando. Se perdieron las ventajas comparativas en producciones como la industria naviera; no porque los productos fueran malos, sino porque se habían quedado anticuados al no incorporar tecnologías digitales, ni en su proceso de producción, ni en el producto final. Aun así, empresas como Sener habían desarrollado sistemas modernos de fabricación en estos sectores, pero sus productos eran ya más demandados fuera que dentro. España se había quedó hasta el inicio de los años ochenta aplicando tecnologías de la segunda revolución industrial al mínimo coste cuando el mundo ya había saltado a lo digital. El SNI español era un sistema que se moderniza sin innovación o, dicho de otra manera, que avanzaba cada vez con mayores dificultades porque no innovaba. Un sistema así está anclado en derechos de propiedad débiles sobre la innovación, y al ser baja la innovación, entonces, el sistema tiende a seguir importando la tecnología conocida. Este proceso es particularmente contraproducente en lo que se refiere a las innovaciones de producto. Sin embargo, en aquella debilidad empezó a forjarse una fortaleza que aparecería a inicios de los años ochenta. En cierta manera esta debilidad en los derechos de propiedad podía soslayarse cuando las innovaciones implicadas eran muchas y para procesos productivos complejos o que necesitaban una gran coordinación. Por esta razón la capacidad innovadora española se fue concentrando en la gestión de redes y en aquellas tareas que necesitaban poner en común varios conocimientos y coordinar su gestión por un grupo de empresas o incluso por organismos estatales. Allí donde el peso de los derechos de propiedad industrial sobre productos concretos era alto se "abandonó" la innovación, mientras que dónde había que basarse en el trabajo en común se avanzó notablemente. De forma muy gráfica puede decirse que en los productos concretos no se consiguió innovar, pero en la conjunción de estos en un sistema sí. Un buen ejemplo fue la primera red de transmisión de datos de Telefónica, la RETD (Red Especial de Transmisión de Datos), aparecida en 1971. Individualmente toda la tecnología, aparato a aparato, era importada, pero la concepción de la red era propia. Esa concepción, como un conjunto entero no se patentó y tampoco era necesario hacerlo

para que funcionase y no tuviera competencia hasta que se extendieran las redes precedentes a internet al inicio de los años ochenta.

Las empresas siempre han tenido cuatro formas de hacerse con la tecnología: invertir en I+D, aprender la tecnologías necesarias o adquirir las máquinas o servicios (*learning by doing*), comprar las patentes con o sin asistencia técnica y robando. La intensidad de una u otra fuente difiere entre países y sectores[35]. Sin entrar en las especificidades de las industrias y del peso de la historia, de la contingencia para ser exactos, lo cierto es que en el caso español al inicio de la democracia siguieron vigentes las reglas que impedían jugar a innovar, que eran las mismas que benefician a los que se servían de las medidas proteccionistas. La liberalización económica había sido suficiente para permitir la entrada de tecnología y capital justos para que las posiciones de fuerza de las empresas públicas y de los grandes grupos industriales crecieran y, a la vez, no se vieran barridos por la avalancha de inversiones extranjeras que hubiera supuesto una economía completamente abierta, así como la competencia de empresas españolas privadas con fuerte componente tecnológico. Pero al final de los años setenta y principios de los ochenta surgieron nuevos modos de organización del trabajo en los países desarrollados y los emergentes, sin embargo, en su gran mayoría la industria y los servicios en España seguían apostando por lo conocido. Eran reacios a la automatización, la digitalización y la producción flexible. Se eliminó la posibilidad de llegar a un sistema productivo novedoso al estilo coreano. Se siguió apostando por tecnologías de las que se tenía un alto grado de seguridad de hacia donde nos conducirán porque ya habían sido desarrolladas y probadas en otras economías años atrás. Evidentemente, siempre hubo empresas que escaparon a las reglas de las ya establecidas y que desarrollaron formas de producción flexibles, de otra forma no se podrían explicar las experiencias de la Mondragón Corporación Cooperativa, los distritos industriales del Levante y la modernización de la pequeña empresa, incluyendo su salida como pequeñas multinacionales en los años noventa acompañando a los grandes grupos industriales como Telefónica o Iberdrola.

---

[35] Kenett Pavitt, "Sectorial Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory", *Research Policy*, 13 (1984), pp. 343-373.

En plena Transición el modelo de fabricación que se seguía ensayando era el que había tenido éxito veinte años atrás en Estados Unidos y Europa. La aversión al riesgo que demostró la industria española en aquellos primeros años de la democracia determinó una baja velocidad de difusión de las nuevas tecnologías digitales. Se siguió incorporando masivamente tecnología a un precio reducido y en condiciones fáciles de pagar por medio de los contratos de transferencia. Esta incorporación se hizo buscando su máxima rentabilidad a largo plazo, de modo que su amortización estaría pesando como una losa contra cualquier iniciativa que supusiera una renovación a gran escala de la tecnológica implantada utilizando I+D propia. Se estaba pagando por una tecnología obsoleta mientras que ahora se necesitaba capital para hacerse con la tecnología de la tercera revolución industrial. Esto implicaba un mayor esfuerzo en I+D. Sin embargo, la balanza de pagos tecnológicos siguió siendo deficitaria y el crecimiento del gasto en I+D respecto del PIB fue pequeño e inestable. Esta dinámica hizo difícil la introducción de la tercera revolución tecnológica.

Visto en perspectiva, la Guerra Civil y la posterior autarquía habían impedido el normal desarrollo de la segunda revolución industrial. Frente a este problema la economía había reaccionado importando en los años cincuenta y sesenta los conocimientos para hacer la producción en serie. En los años setenta lo que apareció fue la tercera revolución industrial. La reciente democracia española tenía como reto principal desde el lado tecnológico insertar la digitalización y la automatización en un tejido industrial propio de la segunda revolución industrial. De nuevo, como en tiempos de la autarquía posterior a la Guerra Civil, este cambio tecnológico se aplazó.

La inversión en I+D realizada en el sentido de digitalizar los sistemas de producción era prácticamente inexistente. Se tendría que haber multiplicado la I+D o haber importado tecnología muy novedosa a finales de los sesenta si se quería que el crecimiento fuera moderno y estable en los años setenta. Por ejemplo, en circunstancias similares Japón optó por mantener altas tasas de I+D industrial con altos niveles de compra de licencias y asistencia técnica dirigidas a explorar el mundo de la tercera revolución. Esto le reportó pronto un crecimiento estable. Ahora bien, la combinación con las crecientes y altas tasas de inversión en I+D

permitieron a Japón estar en disposición de innovar en los sistemas de producción (la verdadera innovación), aprovechar las nuevas tecnologías electrónicas y poner las bases de lo que hoy conocemos como producción flexible. Japón realizó un auténtico cambio tecnológico, mientras que en España se asistía a un intento de renovar la producción en serie. España mantuvo su escasa partida en I+D y terminó importando tanta tecnología como el propio Japón. Sin embargo, la tecnología importada por España se fue diferenciando de la importada por Japón y especializándose en la consecución del objetivo de producir en serie. En Japón el tejido de las pequeñas industrias evolucionó hacia la producción flexible para acompañar a la producción en cadena muy ajustada de las grandes empresas. El problema en España fue la falta de "modernización" en los sistemas de producción de las empresas. En este punto, probablemente la falta de acceso a capital-riesgo para "digitalizarse" fue determinante para explicar su permanencia en modos de producción pretéritos. Estos son los años en los que las emergentes firmas españolas relacionadas con la informática clamaban por políticas estatales de apoyo a las nuevas tecnologías. Eran los momentos en los que se estaba discutiendo lo que luego sería el PEIN (Plan Electrónico e Informático Nacional) que empezaría a funcionar en 1984. Sin embargo, la mayoría de la industria siguió comprando una tecnología muy eficiente, "sin riesgos", a buenos precios y capaz de seguir manteniendo a España como una productora de bienes sin componentes electrónicos y hechos en sistemas de producción en serie obsoletos, no automatizados. Toda la tecnología en la que se asentaba el SNI tenía un problema: ya estaba amortizada en sus países de origen y podía ser superada por cualquier firma que contase con la base de conocimientos electrónicos necesaria y la automatización.

A diferencia de lo que sucedía en España, en Japón las nuevas máquinas, las que miden la calidad del capital, no eran algo mejores que las anteriores, sino radicalmente nuevas, ya que su utilización implicaba nuevas formas de organización de los sistemas de producción, de modo que en la función de producción el apartado dedicado a la calidad del capital se disparaba, multiplicando por cinco la calidad que tenía el capital instalado en España. En nuestro país se había dando un cambio tecnológico. Pero este tipo de cambio tecnológico ya estaba amortizado. Japón lo había realizado veinte o más

años atrás. Pero allí la inversión en I+D había dado a luz nuevos tipos de máquinas que permitían innovar el sistema de producción en su conjunto y transformarlo en un sistema de producción flexible. En España se había importado un sistema completo de producción y las empresas invertían muy poco para mejorarlo, y menos para revolucionarlo. Estos dos comportamientos extremos a la hora de solucionar un *gap* tecnológico tuvieron aparentemente la misma consecuencia en los años sesenta: el éxito económico basado en altas tasas de crecimiento. Pero hubo otra consecuencia. La manera que tuvo España de incorporar la segunda revolución industrial deterioró las posibilidades de mejorarla utilizando tecnologías de la tercera en los setenta e inicios de los ochenta, es decir, introduciendo la electrónica. Por un lado está la opción de modernizarse con una segunda revolución industrial intensiva en trabajo barato que, no olvidemos, era el factor abundante. Por otro, invertir en I+D en tecnologías cuyas consecuencias eran desconocidas, pero que han implicado a la larga una sustitución de trabajo por capital. Se optó por la primera.

Al igual que sucediera con la segunda revolución industrial en sus inicios en los años veinte y treinta, una situación política desfavorable aparcó la decisión de una intensa modernización tecnológica, o lo que es lo mismo, reforzó la apuesta por lo seguro hasta al menos mediados de los años ochenta. A principios de los años setenta España estaba en condiciones de aprovechar algunas ventanas de oportunidad que ofrecía la electrónica, pero en situaciones de choque sindical, inflación galopante e inestabilidad política e institucional, las mejores empresas fueron liquidadas a favor de los monopolios y oligopolios que habían dominado la escena de crecimiento en los años sesenta. La crisis de la tercera revolución tecnológica, prácticamente en su nacimiento, fue inevitable. Las empresas, como AMPER, EYSSA, PHIER y Telesincro, encabezaban la tercera revolución tecnológica, terminaron en el INI y Telefónica[36]. Solo la CCM (Mondragón) aguantó esta crisis.

[36] Santiago M. López, "Telecomunicación, informática y automática. Equilibrios en la tercera revolución tecnológica", en A. Carreras, P. Pascual, D. Reher y C. Sudrià (eds.), *La industrialización y el desarrollo económico de España*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 1999, vol. II, pp. 1581-1596; Santiago M. López, "La història de la informàtica a Catalunya i a Espanya", en J. Maluquer de Motes i Bernet, *Tècnics i Tecnologia en el Desenvolupament de la Catalunya Contemporánea*, Barcelona, Enciclopedia Catalana, 2000, pp. 374-381, y Santiago M. López, Ana Pueyo y Goritza Zlatanova, "Colaboración bajo incertidumbre: la formación

La economía española realizó un notable esfuerzo a mediados de los años ochenta en lo que se refería al incremento en la inversión en I+D, pasando del 0,6 al 0,9 del PIB[37]. Las tasas se mantuvieron estables o con ligeras subidas en los años posteriores. El ritmo de crecimiento de la renta volvió a ser superior al europeo, lo cual permitió a la economía española escalar posiciones en los indicadores socioeconómicos, hasta situarse entre los diez primeros puestos en el mundo. Mientras, los indicadores ligados a la actividad científica y de investigación mejoraron moderadamente, aunque con grandes diferencias entre regiones, quedando algunas comunidades autónomas realmente muy retrasadas frente a Madrid, Navarra, País Vasco y Cataluña. El SNI mostraba su falta de integración territorial y deficiencias estructurales en sus aspectos claves: normalización y derechos de propiedad. Hubo que esperar a 1986 para que estos dos últimos asuntos se resolvieran. Ese año el IRANOR pasó a ser la actual AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación). El objetivo era "normalizar" de una vez l los productos españoles y acomodar esa función a la normativa europea ante la apertura económica que suponía la entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE). Al igual que en el caso de la normalización en 1986 también y por el mismo motivo se reformó la otra parte esencial del marco regulatorio del SNI relacionado con los derechos de propiedad industrial: la Ley de Patentes. Recobrar la democracia no significó remover el lastre del sistema de patentes español como inhibidor de la innovación. La patente de introducción siguió siendo el alma del sistema que se había fraguado en el siglo xix y reforzado en la primera mitad del siglo xx. Las patentes de introducción permanecieron hasta el cambio legislativo de 1986. La legislación de la CEE prohibía la práctica de la patente de introducción por anticompetitiva. Pero durante toda la transición política las patentes de introducción se habían utilizado.

---

de un grupo tecnológico en el sector de las telecomunicaciones", *Economía Industrial*, 346 (2002), pp. 81-96.

[37] Parte de este aumento se debió a la mejora salarial de los investigadores y profesores. Aunque hubo un aumento en los efectivos, especialmente en el capítulo de becarios, y en los proyectos la tasa de investigadores en la población activa siguió siendo una de las más bajas de Europa.

Conclusiones

En la mayor parte de los sectores los primeros decenios del siglo xx supusieron un cambio técnico que trajo la generalización de un sistema de producción en masa, a gran escala y bajo coste unitario de una gama reducida de productos. En algunas industrias tuvo lugar una auténtica revolución que transformó por completo el sector, dando origen a una industria completamente nueva. Las empresas que acometieron antes los cambios, los *first movers*, se convirtieron en los líderes de sus respectivos mercados. Mientras eso pasaba en los sectores tradicionales, allí donde emergían nuevas industrias hijas del cambio tecnológico, como la aeronáutica, también tuvo consecuencias sobre las estrategias de crecimiento de las empresas: en muchos sectores las firmas innovadoras se integraron verticalmente puesto que sus necesidades desbordaban las capacidades de sus proveedores y/o distribuidores; posteriormente, muchas de ellas, líderes en sus respectivos mercados nacionales, iniciaron un proceso de diversificación hacia nuevos productos y nuevos mercados, aprovechando la ventaja competitiva conferida por sus recursos y capacidades[38]. La Guerra Civil y la postguerra truncaron el proceso hasta 1953. En ese año comenzó la ayuda norteamericana. Esta tuvo una importancia muy destacable en lo que hace referencia a la asistencia técnica dado el retraso de la economía española en materia de ciencia y tecnología. Dentro del programa americano de asistencia técnica cabe señalar las misiones de productividad a Estados Unidos, la llegada de especialistas estadounidenses para proporcionar formación en diferentes materias y las estancias de investigación tanto en el país americano como en otros europeos –de las que se beneficiaron particularmente los ingenieros de las nuevas tecnologías como la aeroespacial y la energía nuclear–. El proceso se reforzó con la creación de las primeras escuelas de negocios siguiendo el modelo norteamericano[39].

El interés de las empresas españolas por el progreso técnico a lo largo de la historia ha sido, en general, muy escaso. Si bien la inversión

[38] Jesús María Valdaliso y Santiago M. López, *Historia económica de la empresa*, Barcelona, Crítica, 2006.

[39] Adoración Álvaro-Moya, "The Globalization of Knowledge-Based Services", *op. cit.*, y Lourenzo Fernández Prieto, *El apagón tecnológico*, *op. cit.*

privada fue más importante que la pública hasta 1945, y de ahí la mayor importancia de ingenieros y técnicos que de las instituciones de I+D en el desarrollo industrial de España, a partir de entonces fueron los centros estatales los principales protagonistas de la inversión en I+D (entre los centros privados de investigación solo figura el Instituto Químico de Sarrià)[40]. Destacaron en el ámbito de la investigación aplicada el patronato Juan de la Cierva (PJC), la Junta de Energía Nuclear y el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial.

No faltaron ideas geniales como fueron las de Torres Quevedo (destacó en dirigibles o transbordadores aéreos), Juan de la Cierva (inventor del autogiro), o Goicoechea y Oriol (inventores del Talgo), por citar algunos. Lo que falló en España fue la falta de visión empresarial y los obstáculos financieros que en ocasiones frustraron los planes para la explotación de las innovaciones por parte de algunas grandes empresas en sectores muy concretos[41]. La mayoría de los grandes tecnólogos trabajaron en centros estatales mientras que el sector privado se modernizaba, cuando ello era posible, a partir de la compra de tecnología extranjera mediante la firma de acuerdos de contratos de transferencia de tecnología y la importación de maquinaria y bienes de equipo. En los años en que estuvo prohibida la importación de bienes de capital las empresas tuvieron que explotar al máximo la maquinaria existente en el país, lo que condujo a una sobreexplotación del mismo y a una caída en los rendimientos como sucedió durante la autarquía franquista.

La importancia que se le dio a la incorporación de tecnología extranjera como vía para alcanzar una rápida industrialización y converger con los países más avanzados fue resultado del hecho de que en España no se tomaron medidas concretas que pudieran aumentar la capacidad de innovación española. La inversión en investigación y desarrollo no se consideraba particularmente crucial, siendo además muy pocos los incentivos

---

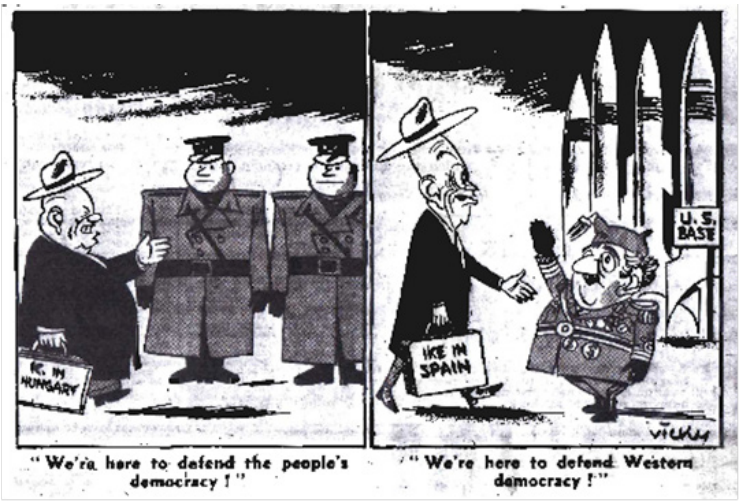
[40] Para ver la aportación de los ingenieros militares al progreso tecnológico, véase José María Ortiz Villajos, "Instituciones de I+D y progreso tecnológico en la historia de España", en G. Tortella, J. L. García Ruiz, J. M. Ortiz-Villajos y G. Quiroga (con la colaboración de I. Moral), *Educación, instituciones y empresa, Los determinantes del espíritu empresarial*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2008, pp. 111-164.

[41] José María Ortiz-Villajos, *Tecnología y desarrollo económico en la historia contemporánea, Estudio de las patentes registradas en España entre 1882 y 1935*, Madrid, Oficina Española de Patentes y Marcas, 1999.

para la innovación dada la baja competencia del mercado interior español. La sequía del entorno en relación a la innovación explica que España se defina como un país con una elevada dependencia tecnológica.

Estados Unidos, ¿soporte del franquismo o germen de la democracia?

Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla[1]
Instituto de Historia, CCHS-CSIC



Evening Standard (Londres), diciembre 1, 1959

Promoción de la democracia y liderazgo internacional: dualidad contradictoria

La promoción de la democracia liberal y de sociedades abiertas constituyó un factor medular en la carrera de fondo ideológica que libró Estados Unidos contra la Unión Soviética en el transcurso de la Guerra Fría[2]. No se trató de un mero recurso retórico en la batalla propagandística que

[1] Este trabajo se ha desarrollado en el marco de los proyectos de investigación: "Estados Unidos y la España del desarrollo (1959-1975): diplomacia pública, cambio social y transición política" (Ministerio de Ciencia e Innovación, HAR2010-21694), "La modernización del sistema educativo y científico español en su dimensión internacional (1953-1986)" (Ministerio de Economía y Competitividad, HAR2014-58685-R), y "Difusión y recepción de la cultura de Estados Unidos en España, 1959-1975" (Instituto Franklin-UAH).

[2] Scott Lucas, *Freedom's War: The U.S. Crusade Against the Soviet Union, 1945-1956*, Nueva York, New York University Press, 1999.

ambas entablaron para ganar a la opinión pública interior e internacional. La defensa y difusión de sus valores democráticos formaban parte de la mística del excepcionalismo norteamericano y, en consecuencia, jugó un papel relevante en la elaboración y presentación de los objetivos de su política exterior. Sin embargo, ensamblar tales valores con la búsqueda de la hegemonía internacional y el ejercicio del poder a escala mundial fue una empresa compleja y no exenta de graves contradicciones.

La expansión de la democracia actuó como un elemento movilizador de primer orden en Europa Occidental durante la inmediata posguerra, donde un conjunto de fuerzas políticas y sociales respaldaban esa aspiración. Pero en otros contextos, sobre todo en países con sistemas políticos de corte autoritario o dictatorial que podían tener un importante papel como aliados anticomunistas, resultó muchas veces una "propuesta incómoda"[3]. El problema radicaba en cómo solventar la flagrante discordancia existente entre una sociedad americana y un mensaje internacional sustentados en los ideales democráticos, y una política exterior atenta a salvaguardar unos intereses nacionales que dejaban de lado la aplicación de tales ideales en otros lugares del mundo. Las coordenadas de la Guerra Fría sirvieron para justificar la preminencia de los imperativos de índole militar o económica, por encima de los escrúpulos ideológicos y de la coherencia con el credo democrático. La deriva hacia la doctrina de la contención y sus secuelas posteriores vendría legitimada, en suma, por la necesidad de priorizar los criterios "prácticos" frente a los planteamientos "idealistas"[4]. De hecho, llegó a plantearse que la propia democracia norteamericana se encontraba en peligro ante la amenaza global que suponía el comunismo, de ahí que para preservar sus principios básicos a veces era preciso llegar a acuerdos con interlocutores de otros países que podían

[3] Giles Scott-Smith, "US Public Diplomacy and Democracy: Promotion in the Cold War, 1950s-1980s", en Francisco J. Rodríguez, Lorenzo Delgado and Nicholas J. Cull (eds.), *US Public Diplomacy and Democratization in Spain. Selling Democracy?*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2015, p. 24.

[4] Esa interpretación fue difundida por obras de referencia de la escuela realista norteamericana, como las de Walter Lippmann, *The Cold War: A Study in US Foreign Policy*, Nueva York, 1947; Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Strugle for War and Peace*, Nueva York, 1948, o George F. Kennan, *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago, 1951. También tuvo su traslación a los estudios realizados por historiadores afines a esta corriente en las décadas de los años cincuenta y sesenta. Véase la contribución de Pablo León Aguinaga, "Ecos lejanos. La historiografía sobre «Estados Unidos y el Mundo» durante la Guerra Fría y la historia de España", incluida en el presente libro.

discrepar de los mismos pero compartían la visión estratégica de Estados Unidos.

La figura del "tirano amistoso" se utilizó para definir a aquellos regímenes que no eran democráticos pero sí anticomunistas, susceptibles por tanto de aportar su contribución a la defensa de la seguridad y el "interés nacional" norteamericano[5]. La trayectoria internacional de Estados Unidos presentó bastantes casos de apoyo a regímenes autoritarios que se adecuaban a sus designios (las dos dictaduras establecidas en la península ibérica o en otros países del sur de Europa y el Mediterráneo, en América Latina, África, Asia, etc.), al tiempo que intervenciones para derrocar a gobiernos elegidos libre y democráticamente pero que se mostraban remisos a asumir los requerimientos norteamericanos (en Guatemala, Congo, Malasia, Chile, etc.)[6]. Tales actuaciones cuestionaban la credibilidad de su cruzada por la libertad y la democracia frente a la tiranía y la opresión que se achacaban a su antagonista soviético[7].

Los dirigentes norteamericanos intentaron limitar los "daños colaterales" que provocaba ese vínculo contra natura con regímenes a menudo cimentados sobre el uso de la fuerza y la represión para mantenerse en el poder. Entre otras cosas porque al percibirse que Estados Unidos respaldaba a gobiernos impopulares y antidemocráticos aumentaban los sentimientos antiamericanos en amplias capas de la población de esos países. Los canales de la diplomacia pública de la nación americana fueron el medio empleado para contrarrestar esa pérdida de credibilidad. Para ello, debieron moverse en un delicado equilibrio entre objetivos a corto plazo que solían estar representados por una conjunción de intereses militares y económicos, y proyectos a largo plazo donde sí se incluía la promoción de la democracia. La misión global asignada a la maquinaria de persuasión norteamericana consistió en "contar su historia al mundo", es decir, construir una narración en positivo de la supremacía de Estados Unidos

[5] Daniel Pipes y Adam Garfinkle (eds.), *Friendly Tyrants. An American Dilemma*, Nueva York, St. Martin's Press, 1991, y Adam Garfinkle (ed.), *The Devil and Uncle Sam. A User's Guide to the Friendly Tyrants Dilemma*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1992.

[6] David F. Schmitz, *Thank God They're On Our Side. The United States and Right-Wing Dictatorships, 1921-1965*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1999, y *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

[7] Una reflexión crítica sobre esa contradicción norteamericana en la introducción de la obra de Josep Fontana Lázaro, *Por el bien del Imperio. Una historia del mundo desde 1945*, Barcelona, Pasado y Presente, 2011, pp. 9-24.

que limase sus aristas más discordantes y colocase en un lugar central la promoción de la democracia y la modernidad. De esa manera se aspiraba a reconciliar, al menos en términos simbólicos, las motivaciones nacionalistas norteamericanas con sus proyectos mesiánicos de liderazgo internacional.

Desde los años sesenta se intentó reconducir la política exterior norteamericana hacia un horizonte más proactivo y menos reactivo que el dominante en la época germinal de la Guerra Fría, intentando conectar con las aspiraciones de crecimiento económico que constituían una preocupación esencial para las "naciones en vías de desarrollo". La apelación a la modernización de esos países solía tener como trasfondo el deseo de crear las condiciones que posibilitaran un cambio socioeconómico y político que les inmunizase frente a la influencia comunista[8]. La diplomacia pública desplegó iniciativas para llegar a los potenciales sujetos y grupos que animasen las transformaciones sociales y económicas que demandaba el proceso de modernización, buscando estimular sentimientos de empatía y contar con "mediadores" del modelo americano en otros países, actuación en la cual previamente se habían cosechado buenos resultados en Europa Occidental[9]. En los países sometidos a regímenes autoritarios, se trató de disponer de cauces de interlocución con las élites gobernantes más receptivas a sus postulados y también con los sectores moderados de la oposición. La única solución para que fraguara todo ese conjunto de elementos y llegar a una convergencia entre las pretensiones a corto y largo plazo parecía consistir en "ganar tiempo"[10].

---

[8] Sobre la teoría de la modernización y su aplicación en el ámbito de la política exterior norteamericana existe ya una nutrida bibliografía, entre los textos de referencia pueden consultarse Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000, y *The Right Kind of Revolution: Modernization, Development, and U.S. Foreign Policy from the Cold War to the Present*, Ithaca, Cornell University Press, 2010; Nils Gilman, *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2003; David Engerman, Nils Gilman, Mark H. Haefele y Michael, E. Latham (eds.), *Staging Growth: Modernization, Development, and the Global Cold War*, Amherst, University of Massachusetts Press, 2003, y David Ekbladh, *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

[9] Giles Scott-Smith, *Networks of Empire: The US State Department's Foreign Leader Program in the Netherlands, France, and Britain 1950-70*, Bruselas, P.I.E. Peter Lang, 2008.

[10] Giles Scott-Smith, "US Public Diplomacy", *op. cit.*, pp. 24-26.

Empero, la guerra de Vietnam socavó las campañas para mejorar la imagen exterior de Estados Unidos, al tiempo que las recetas modernizadoras empezaron a mostrar sus deficiencias en muchas partes del mundo. En las postrimerías de los años sesenta y los prolegómenos de la década siguiente, la política exterior del país quedó asociada a la deriva imperialista de someter a otros pueblos a sus designios estratégicos, a la par que se resaltaba la connivencia con regímenes autoritarios y represivos dispuestos a plegarse a los intereses de la potencia americana[11].

También por entonces las interpretaciones revisionistas y corporatistas de la historiografía norteamericana pusieron el acento en las pulsiones expansionistas e imperialistas de su política exterior. En tal sentido, el papel jugado por la diplomacia pública durante la Guerra Fría habría consistido sobre todo en una fachada propagandística que perseguía ocultar las verdaderas intenciones de la potencia americana. Sin embargo, como han demostrado estudios posteriores, el esfuerzo de relaciones públicas acometido por el gobierno norteamericano en aquella fase histórica –con la contribución espontánea o inducida de fundaciones filantrópicas, organizaciones socio-culturales, empresas u otros actores no oficiales– fue mucho más plural, en sus motivaciones y manifestaciones, de lo que reconocen quienes intentaron reducirlo a la propagación de un modelo de dominación planetaria[12].

En ese marco general cabe situar la evolución del caso español, que respondía al patrón de los *Friendly Tyrants*. En su política hacia este país, los responsables norteamericanos situados ante la tesitura de preservar sus bases militares o respaldar firmemente un cambio democrático se

---

[11] Véanse Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World; Interventions and the Making of Our Times,* Cambridge, Cambridge University Press, 2005, Gilbert Joseph and Daniela Spenser (eds.), *In from the Cold; Latin America's New Encounter with the Cold War*, Durham, Duke University Press, 2008, Nick Cullather, *The Hungry World: America's Cold War Battle Against Poverty in Asia,* Cambridge, Harvard University Press, 2010, y Robert MacMahon, *The Cold War in the Third World*, Nueva York, Oxford University Press, 2013.

[12] El debate académico en torno a los orígenes, trayectoria y fines del operativo cultural e informativo norteamericano, así como los diferentes paradigmas interpretativos de que ha sido objeto pueden seguirse en Jessica C. E. Gienow-Hecht, "Shame on Us? Academics, Cultural Transfer, and the Cold War", *Diplomatic History*, 24/3 (2000), pp. 465-494, y José A. Montero Jiménez, "Diplomacia pública, debate político e historiografía en la política exterior de los Estados Unidos", *Ayer*, 75 (2009), pp. 63-95. Para una síntesis reciente de esa trayectoria y de la evolución historiográfica sobre la materia, véase Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, "La diplomacia pública de Estados Unidos. Una perspectiva histórica", *Revista Complutense de Historia de América*, 40 (2014), pp. 277-301.

decantaron siempre por la primera premisa. Esa fue una de las principales limitaciones a que hubo de enfrentarse su diplomacia pública cuando trató de marcar distancias con el régimen político español y atraer a los sectores antifranquistas que podían convertirse en los "protagonistas del futuro". Pero eso no significa que la promoción de la democracia no estuviera presente entre los fines de la política de Estados Unidos hacia España, aunque quedase subordinada a la consecución de los objetivos militares. Tal apología de la democracia, o del sistema democrático norteamericano para ser más precisos, se hizo adoptando de forma consciente un "perfil bajo". Así se pretendía evitar una eventual confrontación con la dictadura española, que prestaba una excelente colaboración a su despliegue estratégico. Pero no era aquella la única razón esgrimida por los planificadores norteamericanos o por sus agentes en el país ibérico, como tendremos ocasión de comprobar en las páginas siguientes. También se invocaron en apoyo de dicha opción las reticencias ante la convulsa historia española, el rechazo de su pueblo frente a injerencias externas, su escasa trayectoria democrática, o la fragmentación de la oposición y su escaso predicamento social. Todo ello venía a justificar desde su punto de vista que la conducta adecuada consistiese en una prudente "diseminación" de los esquemas y valores norteamericanos u occidentales, con la idea de propagar las ventajas de su modelo político-económico-social y favorecer el deseo de emulación del mismo. Nada de intervenciones directas sino predicar con el ejemplo.

La actitud asumida respondía pues a una mezcla de conveniencia y convicción. Esa dualidad ha tenido su reflejo sobre la forma de interpretar el papel jugado por Estados Unidos, que ha oscilado entre considerarlo un soporte esencial del franquismo o atribuirle un cierto protagonismo en la gestación de un entorno favorable que contribuyese al advenimiento de la democracia. La primera lectura fue pregonada por la oposición antifranquista desde la misma firma de los acuerdos bilaterales de 1953, siendo retomada después durante la transición hasta convertirse en un lugar común de la historiografía española sobre esta materia. La segunda provenía fundamentalmente de los circuitos de la política o la diplomacia pública norteamericanas, sobre todo de personas que ejercieron responsabilidades públicas en España durante la dictadura. En un fiel de la balanza

se colocaba el espaldarazo al franquismo a cambio de la subordinación estratégica española: "[…] la ayuda americana significaba una ratificación del régimen frente a sus adversarios interiores y pasar a desempeñar un papel de pieza básica en el complejo defensivo de Occidente frente al campo socialista"[13]. En el otro, se resaltaba que la *American connection* con el gobierno de Franco había sido "una cuestión de seguridad y conveniencia, no una alianza", al tiempo que había supuesto una ayuda vital para sacar al país del aislamiento y favorecer que comenzase a "moverse por sí mismo"[14].

Como puede observarse, la discrepancia entre la visión de los receptores de la influencia norteamericana y la de sus emisores resulta evidente. La historiografía ha tendido a destacar las cesiones de soberanía españolas y su dependencia político-militar a cambio de garantizar el aval de Estados Unidos a la supervivencia de la dictadura[15]. La actitud de Estados Unidos respecto a la promoción de la democracia en España ha quedado relegada en buena parte de los estudios, juzgada como una cuestión menor o un subterfugio propagandístico. Tan solo ha sido contemplada en obras recientes que han puesto el foco sobre todo en la fase final de la dictadura. La visión más extendida ha tendido a considerar que el país americano "desempeñó un papel nulo en la erosión de la dictadura, y escaso en la promoción democrática en España"[16]. En todo caso, los motivos que habrían impulsado a Estados Unidos a desear que España se dotase de un sistema político democrático habrían tenido un carácter esencialmente instrumental, pues tal era el requisito previo para anclar a España en la

---

[13] Manuel Vázquez Montalbán, *La penetración americana en España*, Madrid, EDICUSA, 1974, p. 112.

[14] R. Richard Rubottom y J. Carter Murphy, *Spain and the Unites States. Since World War II*, Nueva York, Praeger, 1984, pp. 135 y 153.

[15] Las obras de Ángel Viñas, *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981, y *En las garras del águila. Los pactos con EEUU, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003, contribuyeron a una desmitificación del franquismo en ese sentido. Véase también Antonio Marquina Barrio, *España en la política de seguridad occidental 1939-1986*, Madrid, Ejército, 1986; Boris N. Liedtke, *Embracing Dictatorship. Unites States Relations with Spain, 1945-1953*, Londres & Nueva York, MacMillan, 1997; Arturo Jarque Iñíguez, "*Queremos esas bases". El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 1998, y Jill Edwards, *Anglo-American Relations and the Franco Question 1945-1955*, Oxford, Clarendon Press, 1999.

[16] Damián A. González Madrid, "Actores y factores internacionales en el cambio político español. Una mirada a la historiografía", en Óscar J. Martín García y Manuel Ortíz Heras (coords.), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Catarata, 2010, p. 45.

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Comunidad Económica Europea (CEE). La política norteamericana se habría visto sometida a una creciente contradicción conforme se acentuaba la crisis del franquismo: garantizar la disponibilidad de las bases militares al tiempo que contribuir a una transición política gradual y ordenada[17].

Las páginas siguientes aspiran a situar esa reflexión en un contexto temporal más amplio, que permita examinar con mayor perspectiva los móviles y limitaciones de la promoción de la democracia por parte norteamericana, la acción desplegada por la diplomacia pública en ese sentido y el papel atribuido a las fórmulas modernizadoras. Con ello se persigue aportar una interpretación más matizada, que ponga de relieve, entre otras cosas, que la necesidad de orientar a España hacia la convergencia con el bloque occidental incluía la promoción de la democracia (aunque fuese de forma atenuada), y que la propia continuidad de la presencia militar de Estados Unidos en este país ya se vinculó desde comienzos de los años sesenta a la capacidad para vadear el tránsito de la dictadura a un sistema político más representativo. Todo ello con el telón de fondo de la colaboración con un régimen escasamente receptivo a las sugerencias de apertura política y, desde luego, concibiendo esa "pedagogía democrática" como un factor suplementario y nunca determinante de la actuación norteamericana.

Instalación de bases militares en España y atracción de las élites

La singladura que llevó a la aproximación hispano-norteamericana y a la firma de los pactos de 1953 es suficientemente conocida y, obviamente, la promoción de la democracia en España no tuvo nada que ver con ella. El acercamiento entre ambos gobiernos hubo de sortear una fuerte divergencia de partida. Estados Unidos participó en la reprobación internacional del régimen franquista de la inmediata posguerra mundial, consumada en la condena de la ONU de finales de 1946. La dificultad para disponer de una alternativa fiable a la dictadura, que asegurase la

[17] Charles Powell, *El amigo americano. España y Estados Unidos de la dictadura a la democracia*, Madrid, Galaxia Gutemberg-Círculo de Lectores, 2011, p. 29.

estabilidad política interna y no sumase un nuevo foco de tensión en una Europa bastante convulsa en aquellos años, llevó al país americano a asumir la pervivencia del franquismo como un mal menor. Máxime cuando sus intereses en este país eran limitados, por lo que aceptó inicialmente que el tándem franco-británico tomase la iniciativa sobre la "cuestión española".

La Guerra Fría acortó el período de cuarentena del régimen franquista. Conforme las relaciones de la potencia americana con la Unión Soviética se fueron haciendo más tensas, su postura hacia la dictadura española se tiñó de un pragmatismo no exento de recelo. La *Containment Policy* dio base argumental a la lucha contra el comunismo y al apoyo no solo a las democracias aliadas, sino también a regímenes autoritarios cuyos intereses convergieran con los de Estados Unidos. En aquellas condiciones se fraguó el acercamiento bilateral, con el propósito de integrar a España en el dispositivo defensivo norteamericano. El enclave geográfico de la península ibérica fue el principal aliciente, a lo que se unió el anticomunismo compartido por los dirigentes franquistas. El objetivo norteamericano se circunscribía a la instalación de bases militares en territorio español.

Por lo demás, desde la óptica norteamericana aquel rincón del sur de Europa resultaba escasamente atractivo. En su visión se combinaban datos objetivos con estereotipos procedentes de la tradición cultural anglosajona: una nación gobernada por una dictadura militar, católica a ultranza y atrasada económicamente, que técnica y científicamente seguía varada en los "años oscuros" sin haber avanzado más allá de la "edad del látigo donde se cosechaba hoz en mano y con arados tirados por bueyes". Un país "triste y místico", ajeno a la "comprensión de la civilización occidental del siglo xx", anclado en el pasado: "Es casi axiomático que España es «algo diferente» del resto de Europa"[18]. Un retrato sombrío que encajaba a la perfección con el famoso reportaje del fotógrafo W. Eugene Smith de principios de los años cincuenta sobre la vida en Deleitosa (Cáceres), caracterizada por la miseria y la carencia de expectativas vitales. La idea de

[18] "The USIE Program in Spain", 9/1949. National Archives & Records Administration (NARA), Still Pictures, RG 306-CS-Album 8, Box 12. Todos los extractos que se citan entre comillas de documentos norteamericanos han sido traducidos por el autor.

España que venían a expresar tanto los juicios antes mencionados como las imágenes de Smith se correspondía con las nociones existentes al respecto en la nación americana, como testimoniaban los enormes elogios de sus compatriotas que recibió aquel reportaje[19].

Asimismo, según el criterio de los analistas políticos norteamericanos de la época, el pueblo español no estaba preparado para la democracia. De forma coetánea a la gestación del acuerdo bilateral, la actitud general de la sociedad española era descrita en los siguientes términos:

> Apatía, cinismo, estoicismo, resignación; individualismo, resentimiento ante las interferencias procedentes de fuera de España; muchos ciudadanos insatisfechos con el actual gobierno pero reacios a tomar medidas a causa de la represión, el miedo o el espectro de otra guerra civil, sentimiento de futilidad y resignación; falta de familiaridad con la democracia; tendencia a esperar de los demás una solución a sus problemas en lugar de esforzarse por encontrarla por sí mismos[20].

Tampoco del lado español el entendimiento con Estados Unidos era recibido en los mejores términos. La creciente hegemonía norteamericana en Europa Occidental despertaba indisimulados recelos, si bien sus efectos en España apenas se habían hecho notar ante el dique propagandístico levantado por la dictadura franquista, mezcla de antiamericanismo conservador, rechazo a la modernidad y la democracia, e ínfulas de recuperar el ascendiente español sobre América Latina[21]. Pese a ello, los dirigentes españoles fueron conscientes desde fecha temprana de que estaban condenados a entenderse con la poderosa nación americana, lo que no significa que les agradase tener que hacerlo[22].

---

[19] "Spanish Village: It Lives in Ancient Poverty and Faith", *Life*, 9 de abril (1951). La recepción del reportaje en la España franquista fue muy crítica, por la pésima imagen del país que transmitía. Un análisis en Stanley Brandes y Jesús M. de Miguel, "Fotoperiodismo y etnografía: el caso de W. Eugene Smith y su proyecto sobre Deleitosa", *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LIII/2 (1998), pp. 143-174.

[20] "USIS Country Plan-Spain", August 8, 1952. NARA, RG 59, Decimal Files (DF) 1950-54, Box 2400.

[21] Daniel Fernández de Miguel, *El enemigo yanqui. Las raíces conservadoras del antiamericanismo español*, Madrid, Genueve, 2011.

[22] Javier Tusell, *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, pp. 115-118.

La guerra de Corea (1950-1953) sirvió para remover obstáculos y relegar prejuicios antifranquistas en Estados Unidos. El inicio de las negociaciones para sumar el concurso español al dispositivo defensivo norteamericano implicó que las prevenciones hacia el franquismo quedasen relegadas a un segundo plano. Los servicios informativos y culturales de Estados Unidos en España recibieron el encargo de preparar una acogida favorable a su presencia militar en el país. Sin embargo, no resultaba sencillo hacer compatible la invocación de los valores democráticos que representaba la nación americana con el acuerdo con un antiguo aliado del Eje, aunque fuese limitado e impelido por consideraciones estratégicas. Aquella decisión suscitó fuertes críticas entre la opinión pública norteamericana y europea. También en España la asociación de Estados Unidos con la dictadura generaba escasas simpatías, tanto entre los partidarios del régimen como entre sus detractores. Para estos últimos, las bases militares sellaron el respaldo al franquismo, lo que se tradujo en una erosión de la imagen democrática del país líder del bloque occidental:

> La conclusión exitosa de las negociaciones hispano-norteamericanas hará más importante el apoyo del pueblo español y, posiblemente, más difícil de obtener y conservar en algunos aspectos. Muchos de aquellos que rechazan el régimen actual, pero que se han mostrado en el pasado favorablemente dispuestos hacia Estados Unidos, malinterpretan las negociaciones como un signo de que Estados Unidos está dispuesto a partir de ahora a aceptar y avalar las políticas del gobierno español. Así pues, la insatisfacción con su propio gobierno puede, a través de la ignorancia y la incomprensión, transferirse a los Estados Unidos[23].

Pero en aquella hora lo importante era completar la barrera de contención al posible expansionismo soviético en Europa. El acuerdo bilateral firmado en 1953 dejó al margen la coherencia político-ideológica y se concibió como una iniciativa dictada por criterios de seguridad. Su resultado fue que Estados Unidos obtuvo carta blanca para el establecimiento de bases militares e instalaciones logísticas en España. El *quid pro quo* sellado

[23] "U.S. Policy toward Spain", June, 1953. NARA, RG 59, Lot Files-Office of Western European Affairs (LF-OWEA) 1942-58, Spain, Box 3.

por aquel vínculo bilateral le resultó altamente rentable, ya que nunca asumió ninguna garantía defensiva hacia España, pudo graduar conforme a sus intereses la ayuda militar y económica que suministró –más amplia de la inicialmente prevista–, y además aprovechó con holgura el margen de indefinición que contenían los pactos suscritos. El gobierno de Washington apreció la valiosa cooperación que le prestó el régimen franquista, pero siempre trató de mantener ciertas distancias para que no se sobredimensionara lo que para ellos, a fin de cuentas, no era más que un compromiso puntual.

En paralelo a la construcción de las bases, la diplomacia pública norteamericana se aprestó a la tarea de persuadir a los españoles de que la cooperación con Estados Unidos redundaba en su propio interés. Esa empresa se focalizó de manera creciente hacia los sectores con capacidad de influencia, aplicando la lógica de que España era un país donde las decisiones se tomaban en los círculos del poder. El régimen no gozaba del apoyo popular, pero el temor a la represión llevaba a la desmovilización. El control gubernamental y la censura de los medios de comunicación distorsionaban las noticias, el conocimiento de lo que ocurría en el exterior resultaba escaso y filtrado por la propaganda oficial. A la falta de libertad de expresión se añadía que los derechos civiles estaban limitados, los partidos políticos y sindicatos prohibidos, la educación era deficiente. Todos esos factores dificultaban el acceso a sectores sociales más amplios y plurales. En ese marco, si Estados Unidos quería asegurar una buena acogida a sus instalaciones debía contar con la aquiescencia de los dirigentes de la dictadura. Por otro lado, los prejuicios antiamericanos que compartía buena parte de la élite franquista y su aversión a la democracia no suponían el mejor escenario para allanar el camino al entendimiento bilateral, lo que también incitaba a los servicios estadounidenses a prestar una creciente atención a este sector.

La propaganda norteamericana destacó las ventajas de la cooperación militar para demostrar que representaba la mejor protección contra la URSS, a la par que ensalzó su contribución en el terreno económico-social (en aspectos como la modernización de las infraestructuras de transporte, el desarrollo del sector energético, el aumento de la productividad del campo, la mejora de la gestión empresarial, etc.) y su aportación para

la renovación de métodos y conocimientos que favoreciesen el desarrollo del país. Esa labor quedó reflejada en publicaciones como *Noticias de Actualidad*, proyecciones de documentales y material radiofónico –además de las transmisiones de la *Voice of America* (VOA)–, edición de obras breves en la *Colección Estados Unidos*; actividades de las Casas Americanas y los centros binacionales; junto a otras iniciativas de índole diversa patrocinadas por el *Cultural Presentations Program* y el *Come to the Fair Program*[24]. Simultáneamente, comenzaron a aplicarse una serie de programas de intercambio de personas y formación de capital humano destinados en su mayor parte a dirigentes del aparato estatal, militares, técnicos, cuadros educativos y responsables de los medios de comunicación, estudiantes, etc.[25] También se difundieron las bondades del sistema político norteamericano y su democracia, si bien dedicándole "deliberadamente un esfuerzo de perfil bajo", pues ante la naturaleza del franquismo esta materia debía "ser abordada con cuidado y de forma selectiva"[26].

Los mensajes difundidos por los cauces propagandísticos y las oportunidades de formación a diversos colectivos buscaban "promover actitudes favorables hacia Estados Unidos" entre las élites del país. Todo ese despliegue debía servir como un "apoyo directo a los objetivos de la misión", que consistían en preparar el terreno para la aceptación de las

---

[24] Véase Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, "La maquinaria de la persuasión. Política informativa y cultural de Estados Unidos hacia España", y Pablo León Aguinaga, "Los canales de la propaganda norteamericana", en *Ayer*, 75 (2009), pp. 97-132 y 133-158; Pablo León Aguinaga, *Sospechosos habituales. El cine norteamericano, Estados Unidos y la España franquista, 1939-1960*, Madrid, CSIC, 2010, pp. 410-432; Antonio Niño Rodríguez, "Los dilemas de la propaganda americana en la España franquista", y Pablo León Aguinaga, "Faith in the USA. El mensaje de la diplomacia pública americana en España, 1948-1960", en Antonio Niño y José Antonio Montero (eds.), *Guerra Fría y Propaganda. Estados Unidos y su cruzada cultural en Europa y América Latina*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2012, pp. 155-196 y 197-234.

[25] Carlos Barrachina, *El retorno de los militares a los cuarteles: militares y cambio político en España (1976-1981)*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002, pp. 15-22; Adoración Álvaro Moya, "Guerra Fría y formación de capital humano durante el franquismo. Un balance sobre el programa estadounidense de ayuda técnica (1953-1963)", *Historia del Presente*, 17 (2011), pp. 13-25; Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, "Cooperación cultural y científica en clave política: Crear un clima de opinión favorable para las bases U.S.A. en España", en Lorenzo Delgado y M. Dolores Elizalde (eds.), *España y Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, CSIC, 2005, pp. 207-243, *Viento de poniente. El Programa Fulbright en España*, Madrid, Comisión Fulbright España-LID Empresarial-AECID, 2009, y "Objetivo: atraer a las élites. Los líderes de la vida pública y la política exterior norteamericana en España", en Antonio Niño y José Antonio Montero (eds.), *Guerra Fría y Propaganda*, *op. cit.*, pp. 235-276.

[26] "Annual USIS Assessment Report, October 1, 1957-September 30, 1958", November 4, 1958. NARA, RG 306, Foreign Service Despatches (FSD), 1956-66, box 4.

bases militares y la llegada del personal que se encargaría de su operatividad[27]. Por medio de dichos canales se perseguía lograr la anuencia de los grupos dirigentes del país, bien mediante invitaciones a personas con capacidad para actuar como "formadores de opinión", bien promoviendo el conocimiento del sistema productivo norteamericano entre técnicos y empresarios españoles, o bien familiarizando a los militares españoles con el armamento y los sistemas operativos del bloque occidental[28]. El foco de la acción norteamericana se dirigió a atraer a los "líderes de la vida pública", los más reacios en principio a los efectos que pudiera acarrear la aproximación a Estados Unidos debido a su extendido antiamericanismo. Se trataba, en suma, de propiciar una actitud receptiva por parte de los sectores sociales influyentes, que sustentaban la dictadura y controlaban el país. Algo similar hasta cierto punto a lo realizado previamente con los integrantes de la Comunidad Atlántica. Con la salvedad de que en España no existía un régimen democrático, sino una dictadura.

Una pedagogía democrática de "baja intensidad"

A finales de los años cincuenta las bases estadounidenses en España ya estaban en funcionamiento. En aquel momento se produjo la primera visita oficial de un presidente norteamericano a España, acto que revistió un fuerte simbolismo, pese a la brevedad de la estancia. Fue igualmente a partir de entonces cuando comenzaron a evaluarse las perspectivas de la relación bilateral a medio plazo. Uno de los temas centrales radicaba en cómo conciliar la colaboración con la dictadura franquista y la preservación de aquel operativo militar en un futuro de signo político diferente. La cuestión fue abordada de forma explícita en los últimos años de la presidencia de Dwight D. Eisenhower (1953-1961). A los responsables norteamericanos no se les escapaba que una parte importante de la sociedad española identificaba a Estados Unidos como "un soporte del régimen de Franco". El antiamericanismo de los partidarios de la dictadura se había atenuado, pero en contrapartida crecía entre los grupos opositores y en

[27] "Program Review of US activities in Spain", October 7, 1956. NARA, RG 59, LF-OWEA 1942-58, Spain, box 8.
[28] "Mutual Security Objectives Plan. Spain", October 30, 1959. NARA, RG 59, LF-OWEA 1953-62, Spain, Box 4.

los medios estudiantes y laborales. La pregunta sobre qué ocurriría cuando desapareciese el dictador español afloró de manera recurrente en los análisis de prospectiva del país americano. La reflexión de fondo, que iba más allá del caso español y afectaba asimismo a las relaciones con otros "tiranos amistosos", era si convenía asumir una posición activa o pasiva para animar el cambio político y favorecer una transición democrática[29].

Por lo que a España se refiere, la opinión más extendida entre quienes participaban en la toma de decisiones de la potencia americana era que asumir un papel más activo para forzar un cambio político en España pondría en peligro sus intereses de seguridad. La imagen de país convulso y difícil de gobernar, con escaso pasado democrático y propicio a los estallidos sociales, movía a la cautela. La concertación con la oposición antifranquista quedó descartada, ante los riesgos que entrañaba de enfrentamiento con el régimen y amparándose en que era preferible mantener una postura de no injerencia en asuntos internos, máxime cuando esa oposición era incapaz de superar su fragmentación y generar un proyecto común. Lo que no impedía entablar contactos informales con algunos de esos grupos (con la excepción de los comunistas). También se esgrimían como argumentos disuasorios algunos episodios históricos como el fracaso de la Segunda República, la sombra de la Guerra Civil o la movilización frente a la condena internacional de la ONU[30].

Los decisores norteamericanos confiaban en seguir disfrutando de la valiosa cooperación del régimen de Franco y paralelamente sentar las bases para desarrollar una colaboración similar con quienes le sucedieran. La opción finalmente adoptada consistió en una intervención indirecta y limitada, que no comprometiese los intereses de su política de seguridad y que fuese generando las condiciones para encarar el postfranquismo. En tal sentido, en octubre de 1960 se incluyó por primera vez entre los objetivos de la política norteamericana hacia España la promoción de

---

[29] "Memorandum from Acting Secretary of State Dillon to President Eisenhower", June, 4, 1959. *FRUS*, *1958-60*, vol. VII, parte 2, pp. 726-729. Operations Coordinating Board: "Report on Spain (NSC 5710/1)", November 6, 1959, y "Mutual Security Objectives Plan. Spain", November 13, 1959. NARA, RG 59, Lot Files, Bureau of European Affairs (LF-BEA) 1956-66, Spain, Box 5, y LF-OWEA 1953-62, Spain, Box 4.

[30] "The Spanish Opposition. Part I: General Observations", February 26, 1959, y "Comments on 'Authoritarian Regimes' Receiving U.S. Assistance (Military or Economic)", May 2, 1960. NARA, RG 59, DF 1955-59, Spain, 752.00/2-2659, y LF-BEA 1956-66, Spain, Box 5.

"una forma de gobierno más democrática". Las premisas avanzadas entonces quedaron integradas en 1963 en una guía de la política norteamericana hacia España cuya vigencia se mantuvo durante el resto de la década. El reto era preparar a la sociedad española para afrontar por sí misma las "responsabilidades de la libertad" y de un "mayor grado de autogobierno", algo que no se preveía factible en aquellos momentos. Para encaminarse por esa senda había que fomentar, "por métodos sutiles", una progresiva liberalización económica y política, al tiempo que se abría el país "a las ideas e influencias occidentales", como se había hecho con el acceso a la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM). El crecimiento económico y la progresiva integración en el molde de Europa Occidental fomentarían la ampliación del respaldo social a un "sistema político con base popular". Análogamente, había que favorecer el entendimiento entre los grupos moderados del poder franquista y de la oposición, para restar predicamento a los sectores extremistas y ayudar a "cerrar la brecha entre ellos en la construcción del futuro". En suma, había que forjar cauces de interlocución con los grupos que tuviesen capacidad de influencia o que se erigieran como alternativa de poder, a la vez que se facilitaba el contacto con otras sociedades, otras maneras de pensar y otras formas de gobierno. Los españoles debían hacer el resto, siempre con el horizonte de "europeizar España", anclando al país firmemente en el bloque occidental y garantizando que el cambio político tuviera carácter evolutivo y no revolucionario, mediante fórmulas de gobierno democráticas y con una actitud amistosa hacia Estados Unidos[31].

En el plano político se resolvió pues mantenerse a la expectativa, favorecer la apertura y evolución de aquella "sociedad tradicionalmente cerrada" hacia procesos más democráticos, y encomendar a su diplomacia pública la tarea de dar pasos graduales en tal dirección: atracción de cuadros del régimen con perfiles moderados y receptivos a la influencia

[31] National Security Council Report: "Statement of U.S. Policy toward Spain", October 5, 1960. *FRUS*, *1958-60*, vol. VII, part 2, pp. 785-790. "The Future of US-Spanish Relations", March 8, 1961; "Spanish Guidelines Paper. Objectives", February, 1963; "Guidelines for Policy and Operations", March, 1963; "The Succession Problem in Spain", July 17, 1963. NARA, RG 59, LF-OWEA 1953-62, Spain, Box 8; LF-BEA 1956-66, Spain, Box 4; and Policy Planning Council, Planning and Coordination Staff, Subject Files, 1963-73, Box 16.

americana; contactos discretos con personalidades de la oposición no comunista e intentos de acceder a los futuros líderes de los medios universitarios y obreros; intensificación de los vínculos educativos y culturales, junto a la formación e inmersión en la sociedad norteamericana de profesionales con capacidad de liderazgo para "familiarizar a españoles seleccionados con la forma de vida americana, y exponerles al pensamiento e influencias del exterior"; y difusión de "nuevas ideas, nuevos conceptos y nuevas técnicas", incluida la información sobre el sistema político, económico y social de Estados Unidos. Además de los medios militares, cubiertos por programas específicos de entrenamiento, la acción debía concentrarse en sectores sociales relevantes para sus objetivos a largo plazo: "los técnicos y líderes políticos de las futuras administraciones, las universidades –particularmente la generación más joven–, los sindicatos, los medios de comunicación y la estructura educativa". Los potenciales interlocutores de esa actuación se repitieron con ligeras variantes en los informes emitidos durante toda la década[32]. En todos esos sectores se difundirían actitudes socio-políticas que tuvieran como referencia a la Comunidad Atlántica, con el objetivo de arraigar al país mediterráneo en el bloque occidental y en el proceso de integración europea. La idea de fondo era moldear emisarios de la modernización "made in U.S." y disponer de núcleos afines susceptibles de convertirse en protagonistas de la "difícil y peligrosa transición política de los años venideros"[33].

Los mensajes de la diplomacia pública no eludieron la promoción de la democracia, pero procuraron no establecer una relación directa con el

---

[32] En otras ocasiones se aludía a que tendrían preferencia los núcleos más avanzados y reformistas de la Administración, junto a los dirigentes militares jóvenes, los grupos de la Iglesia (Opus Dei, HOAC, JOC) susceptibles de apoyar la creación de un partido democristiano, los líderes de medios universitarios y del mundo sindical, los círculos de empresarios, economistas y técnicos, etc.

[33] "USIS Country Plan for Spain-FY 1961", June 25, 1960; "USIS Country Assessment Report for Spain-1960", February 16, 1961; "Country Assessment Report-USIS Spain 1961", February 15, 1962; "USIS Country Plan for Spain-FY 1962", March 7, 1962. NARA, RG 306, FSD 1956-66, Box 4. "Annual Report on Educational Exchange Activities in Spain for FY 1960 and 1961", July 29, 1960 y August 11, 1961; "Educational and Cultural Exchanges. A Tool of U.S. Policy. The Case of Spain", May 15, 1962. University of Arkansas Libraries, Bureau of Educational and Cultural Affairs Historical Collection (CU), Group XVI, Box 320. "Inspection Report USIS/Spain", June 5, 1962. NARA, RG 306, USIA, Inspection Reports and Related Records (IRRR) 1954-62, Spain, Box 8. "Educational and Cultural Exchange: Submission of FY-1965 Proposed Educational Exchange Program", July 3, 1963. NARA, RG 59, Bureau of Public Affairs, International Educational Exchange Service, General Office Files, Box 105.

régimen franquista. La retórica de la democratización comenzó a estar más presente en los informes redactados por el United States Information Service (USIS), en muchos casos asociada a la modernización, otro factor al que nos referiremos más adelante. Pero ambos elementos se concebían como catalizadores de un cambio paulatino, que requería tiempo para surtir los efectos deseados. De ahí que la labor de diseminación e interlocución de la diplomacia pública se hiciera buscando el efecto de emulación del "modelo americano", a partir de la propaganda sobre su democracia liberal, sus elecciones presidenciales y legislativas, su "capitalismo popular" y su "sociedad abierta", el "civismo" de los ciudadanos estadounidenses, la "responsabilidad" de la prensa o la cultura del "consenso" entre los dos principales partidos en materia de política exterior y de defensa[34].

Estados Unidos no se comprometió más decididamente en el respaldo a un proceso de transformación política porque tal conducta habría sido contraproducente para la operatividad de sus bases militares, que a fin de cuentas era la razón esencial de su presencia en España. La cooperación del franquismo en ese sentido fue excelente, como reconocían en sus informes: "Las relaciones entre Estados Unidos y los militares españoles son muy estrechas. Los militares americanos consideran única la cooperación y las facilidades que se les dispensan en España"[35] ¿Por qué poner en peligro esas ventajas cuando además no existía una alternativa política viable para sus intereses? El margen de maniobra en el plano político era limitado, a lo que se agregaba la inexistencia de interlocutores próximos a los postulados liberales norteamericanos, o la histórica recurrencia española a zanjar sus desavenencias internas por métodos violentos. A su juicio, la democracia constituía un "elemento extraño en la historia de España", de ahí la prevención a involucrarse en apoyo a grupos de la oposición. El régimen español mostraba escasos signos de apertura pero era políticamente estable y aseguraba la paz social, aunque fuese a costa de la cruenta

---

[34] Véase Pablo León Aguinaga, "*Faith in the USA*", *op. cit.*, y "US Public Democracy and Democracy Promotion in Authoritarian Spain: Approaches, Themes, and Messages", en Francisco J. Rodríguez, Lorenzo Delgado and Nicholas J. Cull (eds.), *US Public Diplomacy and Democratization*, *op. cit.*, pp. 105 y ss.

[35] "General Background Paper", December 11, 1965. NARA, RG 59, LF-BEA 1956-66, Spain, Box 7.

represión desatada durante la guerra civil y la posguerra, que se mantenía de forma atenuada con la persecución implacable de la oposición. Esa oposición tanto en el interior como en el exterior, con la salvedad de los comunistas, no parecía capaz de zanjar sus propias desavenencias ni de garantizar la gobernabilidad del país.

> Uno de los activos del franquismo es que su oposición está profundamente dividida. […] Su incurable faccionalismo es probablemente la causa principal de su incapacidad para ganar un amplio apoyo popular. La mayoría de los españoles consideran que las alternativas políticas al régimen de Franco son arriesgadas y que debe evitarse a toda costa otra guerra civil[36].
>
> […] si España pasase inmediatamente de la dictadura de Franco a un sistema parlamentario multipartidista, bien podría sobrevenir el caos[37].

A tenor de esas consideraciones, junto al hecho evidente de que las autoridades franquistas despreciaban el sistema democrático, para los responsables norteamericanos no resultaba factible una promoción directa de esas ideas sin entrar en colisión con las autoridades del país: "En España si bien podemos explicar los principios básicos que rigen en Estados Unidos, no podemos comprometernos en una campaña abierta para impulsar la «aceptación» de tales principios. Esto irritaría a las autoridades y daría al traste con nuestro propósito"[38]. Por eso, debían evitarse incluso las comparaciones explícitas entre ambas formas de gobierno, para no alterar las buenas relaciones con el régimen franquista, ni ofender el extremado "orgullo español" ante cualquier atisbo de injerencia extranjera que pudiera provocar una reacción nacionalista. Sin embargo, quedaba la posibilidad de recurrir a medios más sutiles, como la elección de material informativo que permitiera mostrar: "[…] el balance entre ambos modelos (el de tipo-Franco y el tipo representado por Estados Unidos) y

---

[36] Central Intelligence Agency, Special Report: "The Economic and Political Environment in Spain", January 24, 1964. Lindon B. Johnson Library (LBJL), Papers of LBJ President 1963-69, National Security File-National Intelligence Estimates (NSF-NIE), Box. 5.

[37] "The Outlook for Spain", April 5, 1967. LBJL, Papers of LBJ President 1963-69, NSF-NIE, Box 5.

[38] "Comments on Outline Plan of Operations for the U.S. Ideological Program", June 21, 1955. NARA, RG 59, DF 1955-59, Box 2157.

dejar al lector, oyente o espectador que extraigan sus propias conclusiones acerca de los resultados del sistema democrático"[39].

Dicha línea de actuación, ya esbozada en los inicios de la aproximación bilateral, se vio ligeramente modificada en los años sesenta, fecha en que comenzó a apreciarse que la erosión del franquismo podía irse acentuando por el efecto combinado de la movilización estudiantil y las reivindicaciones laborales. La incertidumbre sobre la evolución política del país empezó a ser un tema frecuente en los informes cruzados entre ambos lados del Atlántico por los responsables de la política norteamericana hacia España. El mantenimiento de buenas relaciones con las autoridades españolas tenía un coste creciente para la imagen democrática de Estados Unidos, pero aunque no se expresara ninguna simpatía hacia la dictadura era complicado minimizar la asociación con el franquismo cuando les proporcionaban tantas facilidades militares. La reflexión sobre cómo conciliar esa colaboración con la preservación de sus intereses ante un eventual cambio político en el futuro volvió a retomarse en el transcurso del ciclo demócrata, que abarcó las presidencias de John F. Kennedy (1961-1963) y Lyndon B. Johnson (1963-1969).

La península ibérica constituía un valioso enclave estratégico para Estados Unidos, con proyección en varios escenarios geográficos. Al frente tanto de España como de Portugal se encontraban dos dictadores con una edad avanzada (en 1961 Franco tenía 69 años y Salazar 72). En ambos países se observaban movimientos de descontento, todavía bajo control, pero que exponían un conflicto social latente que podía ser avivado por otros factores (los problemas de la situación económica en España o la crisis colonial en Portugal). Para Estados Unidos, más allá de la especificidad de sus relaciones con cada una de aquellas dictaduras ibéricas, el horizonte deseable para ambas era el mismo: su integración en las estructuras político-económicas de Europa Occidental y su engarce con la Alianza Atlántica, mediante procesos de transición hacía regímenes más representativos y con base popular que no se salieran de esos cauces ni pusieran en riesgo los objetivos de la política norteamericana en la zona[40].

[39] "Country Paper for Spain", February, 1951. NARA, RG 59, LF-OWEA 1942-58, Spain, Box 10.

[40] "Speculation on Form and Nature of a Post-Franco Government," September 11, 1961; "Contingency Paper-Spain. Succession Problem in Post-Franco Spain," November 1, 1961. John

Por otro lado, desde comienzos de aquella década, la nueva dinámica que se intentó imprimir a la acción de Estados Unidos concedía más peso a los factores de cambio económico y social en sus relaciones con países emergentes o "en vías de desarrollo". Una orientación que se trasladó a sus interlocutores de la península ibérica.

En el caso español, el proyecto tecnócrata de transformación "desde dentro y bajo control" del Estado franquista encontró en Estados Unidos un poderoso compañero de viaje, al menos de forma coyuntural. La sintonía instrumental entre los cuadros tecnócratas españoles y la diplomacia pública norteamericana se intensificó a lo largo de los años sesenta, por lo que les prestaron su apoyo para "tratar de asegurarse de que permanezcan en sus cargos y mantengan su influencia en tanto que sus objetivos coincidan con los nuestros"[41]. Las formulaciones de pensadores norteamericanos –como Daniel Bell, Karl Mannheim, Seymour Martin Lipset, Daniel Lerner o Walter Rostow entre otros– sobre el papel de la tecnocracia en el desarrollo económico formaban parte del andamiaje teórico de algunos de los principales líderes de aquel grupo[42]. Además, su influencia en la cúpula del franquismo vino a coincidir con la década dorada de la teoría de la modernización y de su incidencia sobre los decisores políticos norteamericanos[43]. Estados Unidos favoreció la vía reformista de los tecnócratas españoles, animando las medidas de liberalización económica y sumando su concurso a la renovación de los métodos de organización del

---

F. Kennedy Library (JFKL), National Security Files, Box 159A. "The Outlook for Spain and Portugal", September 26, 1961. LBJL, Papers of LBJ President 1963-69, NSF-NIE, Box. 5. "Politico-Economic Assessment for Spain: July-December 1962", March 15, 1963. NARA, RG 59, Central Foreign Policy-Political and Defence (CFP-PD) 1963, Spain, Box 4045. Sobre la política norteamericana hacia ambos países véase Rosa Pardo Sanz, "Furthering US Geopolitical Priorities and Dealing with the Iberian Dictatorships", en Francisco J. Rodríguez, Lorenzo Delgado and Nicholas J. Cull (eds.), *US Public Diplomacy and Democratization*, *op. cit.*, pp. 48-56.

[41] "The Coincidence in Long-Term, Policy Planning Objectives of the US in Spain and of Certain Groups Working Within the GOS", November 20, 1963. NARA, RG 59, CFP-PD 1963, Spain, Box 4046.

[42] Pedro C. González Cuevas, "La derecha tecnocrática", *Historia y Política*, 18 (2007), pp. 23-48; Antonio Cañellas Mas, *Laureano López Rodó. Biografía política de un Ministro de Franco (1920-2000)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011, pp. 112-120 y 152-156.

[43] Además de la bibliografía ya citada sobre la aplicación de la teoría de la modernización en la política exterior norteamericana de la época, véase una perspectiva actualizada en *H-Diplo/ISSF, Roundtable Reviews*, vol. III, 4 (2011), y Óscar J. Martín García, "Una utopía secular. La teoría de la modernización y política exterior estadounidense en la Guerra Fría", en *Historia y Política*, 34 (2015), pp. 27-52.

trabajo y la formación de nuevos gestores del capitalismo en este país[44]. Asimismo, cooperó con la reforma de la Administración del Estado acometida por los dirigentes españoles, y con las medidas emprendidas para mejorar el sistema educativo y científico que debía proporcionar el capital humano necesario para impulsar el desarrollo económico y social[45]. Tales presupuestos se trasladaron además a los principales organismos internacionales –OECE/OCDE, FMI, BM,UNESCO– que junto a Estados Unidos constituyeron una fuente constante de asesoramiento y patrocinio exterior para aquellos grupos "modernizadores", lo que facilitó la aceptación en el interior de sus proyectos, no sin resistencias de otros sectores pro-franquistas.

El concurso de Estados Unidos a la modernización de España se empleó como una estrategia para orientar las expectativas de cambio dentro de unas coordenadas acordes con sus intereses. Su diplomacia pública cooperó en esa dirección. Por un lado, trató de ampliar los contactos con las élites españolas que, dentro o fuera del régimen franquista, se vislumbraran como potenciales protagonistas de la futura transición política. Por otro, procuró irradiar un mensaje positivo al conjunto de la sociedad española en el sentido de que la colaboración con el franquismo era accidental y temporal, lo verdaderamente importante era el compromiso de la potencia americana con el desarrollo del país. En ambas vertientes se insistía en la democracia liberal como la forma ideal de organización, intentando demostrar las ventajas de un sistema social, económico y político al que los españoles podrían aspirar a medio-largo plazo, siempre que se mantuviesen las reformas en la dirección correcta de converger

---

[44] Nuria Puig, "La ayuda económica de Estados Unidos y la *americanización* de los empresarios españoles", en Lorenzo Delgado y M. Dolores Elizalde (eds.), *España y Estados*, *op. cit.*, pp. 181-205; José L. García Ruiz, "Estados Unidos y la transformación general de las empresas españolas", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25 (2003), pp. 131-153; Nuria Puig y Adoración Álvaro, "Estados Unidos y la modernización de los empresarios españoles, 1950-1975: un estudio preliminar", *Historia del Presente* 1 (2002), pp. 8-29, y "La guerra fría y los empresarios españoles. La articulación de los intereses económicos de Estados Unidos en España, 1950-1975", *Revista de Historia Económica*, 22/2 (2004), pp. 387-424; Adoración Álvaro Moya, *La inversión directa estadounidense en España. Un estudio desde la perspectiva empresarial (c. 1900-1975)*, Madrid, Banco de España, 2012, y Elena Cavalieri, *España y el FMI: la integración de la economía española en el sistema monetario internacional, 1943-1959*, Madrid, Banco de España, 2014.

[45] Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, "Modernizadores y tecnócratas. Estados Unidos ante la política educativa y científica de la España del desarrollo", en *Historia y Política*, 34 (2015), 113-146.

con los otros países del bloque occidental[46]. Tanto las subvenciones para la traducción de obras de los pensadores americanos mencionados previamente, como la difusión de las iniciativas tomadas en América Latina en el marco de la Alianza para el Progreso, pretendían aportar argumentos en favor del modelo norteamericano de modernización como la panacea para el futuro del país. Desde su óptica, una mayor prosperidad facilitaba la creación de un tejido social más capacitado para dotarse de instituciones democráticas. De esa forma, se aspiraba a mitigar el impacto del entendimiento con el franquismo, al vincularlo con la mejora del nivel de vida, la extensión de las clases medias, la apertura del país y su paulatina homologación con los esquemas occidentales, e incluso el posterior acceso a la democracia: "Una democracia viable en España debe ir precedida de una evolución gradual, acompañada de la mejora de las condiciones de vida y de un considerable aumento de la clase media"[47].

El "milagro español", cuya economía registró entre los años 1961-1973 la segunda tasa de crecimiento más alta de los países de la OCDE, parecía confirmar la viabilidad de aquella modernización tecnocrática. Es más, la estabilidad político-social asegurada por la dictadura resultaba útil para propulsar el desarrollo económico, alentado por las recetas tecnócratas y su aparente carencia de sesgo ideológico. Sin embargo, el paso siguiente, la dimensión política, era otra cuestión, al menos si se planteaba en clave democrática. La opción desarrollista en España se caracterizó por su propósito de acometer una reforma técnica, que no política, del Estado[48].

La política norteamericana con respecto a la construcción de una salida democrática para la dictadura franquista se orientó, pues, a preparar las condiciones que la hicieran posible, más que a promocionarla directamente. Los dirigentes de Estados Unidos no tenían ninguna intención de enfrentarse con el régimen español, no solo porque chocaba con sus

---

[46] "USIS Country Plan for Spain", December 3, 1964. NARA, RG 306, FSD 1956-66, Box 4. "Recommendations regarding the CU Program in Spain", January 14, 1965. NARA, RG 59, LF-BEA 1956-66, Spain, Box 1.

[47] "The Outlook for Spain and Portugal", September 26, 1961, *doc. cit*.

[48] Su objetivo a medio plazo consistía en garantizar la continuidad del régimen mediante una monarquía católica, basada en la autoridad, la eficacia y el progreso económico. Carlos Moya, *El poder económico en España*, Madrid, Tucar, 1975, pp. 123-142 y 218-230, y José Casanova, "Modernización y democratización: reflexiones sobre la transición española a la democracia", en Teresa Carnero Arbat (ed.), *Modernización, desarrollo político y cambio socia*l, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 235-276.

objetivos estratégicos, sino también porque consideraban que no contribuía a mejorar las perspectivas de este país. En cambio, su influencia desde una dimensión más "colaborativa" podía facilitar la progresiva apertura al exterior, los contactos con otras sociedades libres, las transferencias de toda índole, incluidas las políticas. La diplomacia pública se aplicó a esa empresa, por medio de los programas de formación e intercambio; la expansión de los *American Studies*; las publicaciones, programas radiofónicos y documentales; la contribución de fundaciones privadas (como la Ford), etc. A través de aquella experiencia de "inmersión" en Estados Unidos (en el caso de los técnicos, investigadores, profesores, estudiantes, militares[…] que allí realizaban estancias formativas), o de la información difundida en España, se aspiraba a que los mensajes sobre la democracia liberal norteamericana fuesen calando en sectores escogidos del país[49]. Se procuró llegar a líderes en "el terreno político, sindical, económico, los medios de comunicación y los ámbitos educativos y culturales", que eran invitados para "observar los procesos políticos democráticos en los Estados Unidos, obteniendo así una mejor comprensión de las actitudes de una sociedad libre en los asuntos políticos nacionales e internacionales, así como un mayor conocimiento de los logros de América en materia económica, científica y cultural"[50]. Esos núcleos se convertirían en los "mediadores" entre ambas sociedades, en los potenciales líderes que guiarían al país más allá del franquismo: "Toda esta actividad tiene un efecto acumulativo en esta sociedad relativamente cerrada y puede generar cambios. La dirección que tome ese cambio depende en parte del tipo de influencia externa ejercida durante el futuro inmediato"[51].

Al asumir deliberadamente una política de "baja intensidad" en la promoción de la democracia, Estados Unidos no solo adoptaba una posición que salvaguardaba su presencia militar en el país ibérico. También se hacía eco de la atomización de la oposición antifranquista y la dificultad

---

[49] Véase Pablo León Aguinaga, "US Public Democracy", *op. cit.*, pp. 106-111, y Francisco J. Rodríguez, "Culture and National Images: American Studies vs. Anti-Americanism in Spain", en Francisco J. Rodríguez, Lorenzo Delgado and Nicholas J. Cull (eds.), *US Public Diplomacy and Democratization*, *op. cit.*, pp. 119-153.

[50] "Annual Report on the Educational and Cultural Exchange Program for the Period July 1964-June 1965", February 4 y August 30, 1966. CU, Group XVI, Box 320.

[51] "USIS Country Assessment Report: Spain-1959", April 20, 1960. NARA, RG 306, FSD 1956-66, Box 4.

para encontrar interlocutores ideológicamente afines. A lo que se añadía la permanencia de una arraigada visión de España como país arcaico, las reservas ante la posibilidad de reincidir en los enfrentamientos violentos de su pasado reciente y la convicción sobre su escasa preparación para la democracia. El apoyo a un proceso de cambio gradual y no revolucionario, sustentado por el crecimiento económico y la integración en el entorno europeo-atlántico, se consideraba el método más adecuado para cimentar la transformación del país. A esa misma dinámica respondían sus pretensiones de sintonizar tanto con los grupos reformistas y modernizadores de la élite dirigente del franquismo, como con quienes desde posiciones críticas pero moderadas aspiraban a tener protagonismo en el porvenir político y social de España. Para ello, se hicieron esfuerzos recurrentes por "identificar a las fuerzas que pudieran tener una posición importante en la era post-Franco, y determinar las relaciones existentes entre ellas"[52].

La situación a mediados de los años sesenta parecía reflejar, en términos generales, una receptividad positiva hacia la nación americana. Más allá de los desencuentros parciales fruto de la renegociación de los acuerdos bilaterales en 1963, las tensiones se habían reconducido. Según una encuesta realizada en España por Iberométrica S.A., a instancias de la United States Information Agency (USIA), Estados Unidos era el país identificado como "mejor amigo" de España (por un 26% de los entrevistados, muy por delante del colocado en segundo lugar, Portugal, con un 9%). En el plano opuesto, la Unión Soviética era vista de largo como el "mayor enemigo" (36%). El país americano también suscitaba una opinión favorable para la mitad de la muestra (50%), si bien la coincidencia de intereses entre ambos países expresaba una menor aprobación (36%). Se le consideraba en cabeza del crecimiento económico (47%), la educación (35%) y el desarrollo científico (23%), siempre por delante de la Unión Soviética que, sin embargo, igualaba sus porcentajes en el terreno

[52] "U.S. Policy Assessment", May 7, 1966. LBJL, Papers of LBJ President 1963-69, NSF-NIE, Box 5. Incluso se elaboraron listas de "Líderes Potenciales", que incluían a miembros de las Fuerzas Armadas; el gobierno; la iglesia; el mundo político, económico y cultural, y los medios estudiantiles y obreros. "Submission of Potential Leaders Biographic Reporting List", August 1, 1967, y "Revision of Potential Leaders Biographic Reporting List", March 28, 1969. NARA, RG 59, CFP-PD 1967-69, Spain, Box 2489.

de las investigaciones espaciales (un 18% para cada superpotencia). Los españoles no parecían sentirse alarmados ante el riesgo de un ataque soviético a Europa Occidental (solo un 19%), se decantaban por un desarme parcial o general (un 71%), y se mostraban partidarios de los esfuerzos en favor de la unificación europea (51%), si bien reconocían por abrumadora mayoría que les interesaban poco o nada los asuntos internacionales (74%). El volumen de respuestas bajo la calificación "no sabe" era elevado ante buena parte de las cuestiones con implicaciones políticas, algo que no dejaba de ser previsible[53].

La dictadura franquista, por su parte, también se había preocupado de construirse una imagen más "respetable" en Estados Unidos, presentándose como un régimen comprometido con el desarrollo económico, que daba estabilidad al país e incrementaba el nivel de vida de la población. Los excesos de la represión o la falta de libertades quedaban atenuados por otros canales como el turismo, las facilidades para las compañías cinematográficas norteamericanas, las campañas oficiales de relaciones públicas e incluso el incremento de la tolerancia religiosa[54]. España había logrado intensificar de manera notable sus relaciones con la nación americana, o con otras naciones occidentales, sin renunciar a su "singularidad", lo que también tenía su reflejo en las prevenciones para no forzar el ritmo de su evolución política.

Sin embargo, ya por entonces se detectaba que las oportunidades abiertas por la política de Estados Unidos las estaban aprovechando sobre todo las capas altas de la sociedad, sin que buena parte de los ciudadanos percibiesen las ventajas añadidas de la colaboración militar hispanonorteamericana. Una vez mitigadas las fuertes reservas iniciales de los sectores más pro-franquistas, los intereses de la potencia americana impelían a abrir el espectro de sus potenciales interlocutores. Para lograrlo convenía favorecer una identificación positiva de Estados Unidos con las

---

[53] Tales resultados deben ser tomados con cautela y a título indicativo, pues la muestra cubierta por las entrevistas era pequeña (1.202 personas procedentes de Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao) y desconocemos las condiciones de su realización práctica. En todo caso, contó con la autorización del Ministerio de la Gobernación y con la cooperación del Ministerio de Información y Turismo. "A Research on Public Opinion about International Affairs", May, 1964. NARA, RG 306, USIA, Regional Research Project, 1964-1973, Spain, Box 16.

[54] Véase Neal M. Rosendorf, *Franco Sells Spain to America. Hollywood, Tourism and Public Relations as Postwar Spanish Soft Power*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2014.

expectativas del país. Un problema de fondo era que las reformas, por necesarias que fuesen, respondían a los criterios de élites autoritarias, que no se hacían eco de las demandas de los sectores implicados ante la falta de instituciones que canalizaran una mayor participación social. Además, justo por entonces la acción del USIS se vio limitada por los recortes de presupuestos y personal que afectaron a sus servicios en todos los países de Europa Occidental. En esas condiciones se hacía complejo perseverar en el "delicado equilibrio" entre la necesidad de mantener buenas relaciones con el régimen y el intento de "introducir «luz y aire» para influir en las personas y sectores clave de la población a medida que miramos hacia la España del futuro"[55].

Hacia un progresivo "desenganche" de Estados Unidos

En las postrimerías de los años sesenta la reputación de Estados Unidos y su política exterior se enfrentaron a una reprobación internacional en ascenso, que también se trasladó al territorio español. La guerra de Vietnam, las intervenciones en América Latina o los disturbios raciales desatados en varios puntos de su territorio dejaban en entredicho las supuestas bondades del liderazgo norteamericano. La propagación de su modelo y sus pretendidos ideales modernizadores fueron puestos en tela de juicio, incluso desde sus propios medios universitarios e intelectuales. Entre tanto, en España la agitación estudiantil y obrera iban en ascenso, poniendo de relieve la creciente erosión de la dictadura. El desgaste del franquismo pasaba factura a Estados Unidos, pues entre la oposición al régimen se asimilaba su supervivencia al patrocinio norteamericano. Sucesos como el gravísimo accidente de Palomares en 1966 hicieron tomar conciencia a la opinión pública española de las amenazas que implicaba la relación con la potencia americana, lo que se veía reforzado por la falta de transparencia de ambos gobiernos en esta y otras materias sensibles que afectaban a los acuerdos bilaterales. El resultado era que la asociación entre antifranquismo y antiamericanismo ganaba adeptos. En la sociedad

[55] "USIS Country Plan for Spain for FY-1966", July 7 y September 30, 1965; "Annual Assessment Report for Spain", December 27, 1965. NARA, RG 306, FSD 1956-66, box 4.

española se fraguaba un progresivo "desenganche" respecto a la potencia americana[56].

Los informes de los representantes norteamericanos en España advertían sobre el inmovilismo del régimen español y la radicalización que provocaba, toda vez que la tímida apertura política emprendida (ley de prensa, elecciones por el tercio familiar a Cortes, etc.) no había ido más allá, aunque confiaban en que los militares mantendrían el control de la situación. La solidez de la dictadura todavía no presentaba síntomas alarmantes, pero estaban convencidos de que su fin se aproximaba y que no sobreviviría a la figura que la encarnaba (Franco). Tarde o temprano se produciría la liberalización política, aunque ese proceso se consumara "más por defecto que por diseño" de los jerarcas del franquismo. La apertura hacia el exterior, intensificada por fenómenos como el turismo y la emigración, había acercado a los españoles a la realidad de las democracias occidentales, sobre todo europeas, cuyo desarrollo económico y libertades políticas se tomaban como objeto de emulación. Los análisis coincidían en que la transición presumiblemente sería un proceso controlado y pilotado por personas del régimen, con los militares como árbitros. El proyecto de institucionalización del régimen auspiciado por los tecnócratas había logrado uno de sus objetivos centrales, el nombramiento del príncipe Juan Carlos como sucesor de Franco. Sin embargo, su horizonte ideal de una sociedad satisfecha, despolitizada y desmovilizada, asentada en los logros económicos alcanzados y en la supuesta eficiencia del Estado, encontraba el desinterés o el rechazo de una parte sustancial de la población. Además, su influencia política debía afrontar una dura pugna con grupos rivales en el núcleo del poder franquista[57].

La diplomacia pública intentó contrarrestar las tendencias antiamericanas de los desafectos con el régimen franquista, al tiempo que mantenía un canal de relación con grupos e individuos que ejercían influencia,

[56] "U.S. Policy Assessment", May 7, 1966. LBJL, Papers of LBJ President 1963-69, NSF-NIE, Box. 5. Véase también Rosa Pardo, "Las relaciones hispano-norteamericanas durante la presidencia de L. B. Johnson: 1964-1968", *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 22 (2004), pp. 150-169, y David Stiles, "A Fusion Bomb over Andalucía: U.S. Information Policy and the 1966 Palomares Incident", *Journal of Cold War Studies*, 8/1 (2006), pp. 49-67.

[57] "The Outlook for Spain", April 5, 1967; "U.S. Policy Assessment", June 30, 1967 y May 9, 1968; "The Nature and Prospects of Opus Dei", May 27, 1969. NARA, RG 59, CFP-PD 1967-69, Spain, Box 2490 y 2493. Véase también Ismael Saz, "Mucho más que crisis políticas: el agotamiento de dos proyectos enfrentados", *Ayer*, 68 (2007), p. 152.

presente o potencial, sobre las decisiones gubernamentales, los temas internacionales o la conformación de la opinión pública. Esa actuación buscaba concentrarse, como ya se indicó, en sectores sociales políticamente significativos para los objetivos de Estados Unidos en España. La inmersión en el *American way of life* se consideraba un instrumento valioso para que un número limitado pero significativo de futuros líderes, entre los que se incluían dirigentes de la dictadura con "mentes abiertas", fueran "expuestos a sistemas liberales de cambios progresivos y pacíficos". También se buscaba atraer a los jóvenes "«agitadores de hoy» pero «líderes de mañana»", mostrándoles que el país americano proporcionaba un modelo de estabilidad y liderazgo cultural y tecnológico, y que su política exterior era compatible con las aspiraciones del pueblo español[58]. Empero, en aquella coyuntura emergieron con mayor intensidad las contradicciones de la política de Estados Unidos, que pretendía abrirse a los "protagonistas del futuro" pero sin despegarse del régimen, y destinando a esa delicada tarea unos recursos menguantes con el paso del tiempo. Los recortes del USIS se produjeron cuando se ensayaba atraer a sectores de la oposición al régimen que ganaban predicamento social –fundamentalmente en los medios juveniles de las universidades y el mundo laboral–. La labor de por sí no se presumía sencilla, pues sobre tales iniciativas gravitaba el enquistamiento de la protesta universitaria, símbolo del distanciamiento con el franquismo de los jóvenes de las clases medias, un sector cada vez más crítico también respecto a la acción norteamericana en España. A finales de esa década ya era evidente que la política de aproximación norteamericana hacia esos grupos críticos con la dictadura estaba dando escasos resultados, al menos a corto plazo: "debemos reconocer que nuestros vínculos militares con España no han logrado atraer hasta la fecha el apoyo de los elementos más jóvenes, más progresistas y no militares del país". Los sondeos para establecer un diálogo con los sectores universitarios opuestos al régimen se habían saldado con un fracaso más o

[58] "Annual Report for Spain for Fiscal Year 1967", June 8, 1967; "Annual Report for Spain for Fiscal Year July 1, 1967-June 30, 1968", August 14, 1968; "Educational & Cultural Exchange: Country Program Proposal FY 1970-72", May 24, 1968. CU, Group XVI, Box 320 and Group IX, Box 38. "The Unites States Information Agency during the Administration of President L. B. Johnson", November 1963-January 1969. LBJL, Administrative History, USIA, 1963-1969, Vol. I, Box 1, p. 5-69.

menos evidente, lo que llevó a abandonar paulatinamente tales esfuerzos. Tampoco se había conseguido pergeñar alguna alternativa que mitigase el ascenso de Comisiones Obreras en el mundo laboral[59].

A pesar de esos contratiempos, la prioridad continuó siendo la integración española en la "comunidad liberal occidental", para evitar el deslizamiento hacia escenarios de cambio violento y revolucionario. Igualmente se perseveró en entablar contactos con una amplia representación del espectro socio-político-económico español, en el poder o con potencial para alcanzarlo. El horizonte deseable era una "transición suave", cimentada sobre una evolución política, económica y social que condujera a una sucesión moderada y liberal del franquismo, sin intentar "imponer ninguna solución ni a este régimen ni al próximo". A la postre, se pensaba, las relaciones bilaterales vendrían determinadas en el porvenir inmediato por "consideraciones prácticas"[60]. El problema radicaba en que quienes se oponían al régimen de Franco también se mostraban contrarios a la presencia militar norteamericana en España. Es más, el desapego frente a Estados Unidos no solo se apreciaba en los sectores antifranquistas. Los círculos dirigentes de la dictadura se mostraban cada vez más molestos ante el propósito norteamericano de guardar las distancias para no ver comprometidos sus intereses estratégicos en caso de una evolución política que hiciera desaparecer el franquismo.

Un primer toque de atención se produjo con motivo del escándalo que estalló en 1967 sobre la financiación encubierta de la CIA a una serie de entidades culturales, políticas y sindicales. En España ese asunto no solo pasó factura a sectores del antifranquismo moderado, que se movían en el entorno del Congreso por la Libertad de la Cultura y que solían

---

[59] "U.S. Policy Assessment", May 9, 1968; "Political Attitudes of Spanish Young People", June 21, 1969. NARA, RG 59, CFP-PD 1967-69, Spain, Box 2493 y 2491. "Impact of Youth and the US National Interest; Mission Youth Program," April 1, 1970, RG 59, Subject Numeric File-Political and Defence (SNF-PD) 1970-73, Spain, Box 2597. Véase también Oscar J. Martín García, "*Walking on Eggs*. La diplomacia pública de los Estados Unidos y la protesta estudiantil en España, 1963-1969", *Historia del Presente*, 17 (2011), pp. 27-40, y "A Complicated Mission. The United States and Spanish Students during the Johnson Administration", *Cold War History*, 13 (2013), pp. 311-329.

[60] "Country Program Proposals FY 1970-72", May 24, 1968. CU, Group IX, Box 240. "Area Program Memorandum, West Europe", September 5, 1968. LBJL, Personal Papers, Leonard Marks -Director of USIA- 1964-67, Box 2. "The Outlook for Spain", November 6, 1968; "U.S. Policy Objectives in Spain", March 21, 1969. NARA, RG 59, CFP-PD 1967-69, Spain, Box 2493 y 2490.

actuar como interlocutores de los servicios diplomáticos norteamericanos. También fue aprovechado desde el aparato informativo del régimen para acusar a la CIA de sufragar actividades de sindicatos estudiantiles clandestinos[61]. La cuestión no fue a más, pero en el transcurso de la renegociación de los pactos bilaterales iniciada en 1968, y que se prolongó por espacio de dos años, se dio rienda suelta a una campaña de prensa bastante crítica que reclamaba el final del desequilibrio bilateral y, si no era posible, el desmantelamiento de las bases norteamericanas.

Lo paradójico del asunto fue que, en ocasiones, se pusieron en cuestión los móviles que habían llevado al gobierno español a permitir la instalación de aquel enclave estratégico, que suponía un elevado riesgo para el pueblo español con escasas ventajas (*Cuadernos para el Diálogo*). La noción de riesgo fue destacada de forma reiterada, a veces en términos dramáticos de "riesgo máximo" de "agresión nuclear" (*Arriba*), una visión que recogieron con tintes diversos otros rotativos (*Ya*, *ABC*, *El Ciervo*, *Madrid*, *El Correo Catalán*, etc.). La ayuda recibida en contrapartida por aquella presencia militar fue conceptuada por la propia prensa adepta al régimen de escasa e insuficiente (*Arriba*, *Ya*, *ABC*, etc.). Igualmente se afirmó que los convenios suscritos en 1953 suponían en realidad un "arriendo de las bases" y no una "alianza" (*Ya*) –contradiciendo la versión triunfalista que se había dado tiempo atrás en los medios informativos españoles–. La activación de las bases en la crisis libanesa de 1958 y en la de los misiles en Cuba en 1962, sin previo aviso al gobierno español, fue otro tema que se trasladó a la opinión pública, aderezado por el recuerdo de las bombas atómicas caídas en Palomares o de los misiles Polaris que transportaban los submarinos con base en Rota (*Fuerza Nueva*). Diarios de signo moderado afirmaban sin tapujos que las bases no tenían "masa de adeptos en España" (*Ya*), o que "la opinión mayoritaria de los españoles no ve con entusiasmo, ni con demasiado agrado, la presencia de tropas americanas en el suelo español, apostadas aquí en el mismo plan en que

[61] "Comments on Allegations Concerning CIA, NSA, and Foundations as Its Relates to the Youth Effort," February 27, 1967, RG 306, Office of the Assistant Director for Europe, Policy Files, Box 10. Centro Documental de la Memoria Histórica-Archivo de la Fundación Francisco Franco (CDMH-AFFF), docs. 23714 y 23716, MF/R-7410. Véase también Olga Glondys, *La Guerra Fría cultural y el exilio republicano español. Cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura (1953-1965)*, Madrid, CSIC, 2012, pp. 208-220 y 264-269.

lo están en tantos países subdesarrollados" (*La Vanguardia Española*). En las publicaciones de la oposición exiliada se llamaba a la independencia del país que exigía el fin de las bases, además de apuntar el peligro de intervención de las tropas americanas para sostener al franquismo (*Le Socialiste*). En Estados Unidos la discusión sobre hasta dónde estaba dispuesto a llegar el ejecutivo norteamericano en sus compromisos de seguridad con la España de Franco iba por otros derroteros, aunque no dejaban de apuntarse los riesgos de la postura que tomarían las fuerzas norteamericanas en el país ante un eventual desencadenamiento de perturbaciones internas, o el deterioro de la imagen norteamericana entre los españoles antifranquistas (*The Washington Post*). Incluso llegó a presentarse un escrito en las Cortes Españolas, firmado por un número importante de procuradores, instando al gobierno a no aceptar la presencia militar norteamericana por suponer "un auténtico peligro", salvo que se trocara en una verdadera alianza que garantizase la seguridad e integridad del país[62].

Aquella campaña hizo emerger, desde opciones políticas diversas (falangistas, católicos, oposición moderada del interior, socialistas, etc.), la creciente impopularidad del "amigo americano", contemplado por entonces más como factor de riesgo y subordinación que como elemento de protección y modernización. Los norteamericanos le concedieron una importancia limitada, convencidos de que en buena medida había sido alentada desde el poder para reforzar la posición negociadora española. No obstante, la instantánea de aquel estado de opinión iba más allá de las pretensiones gubernamentales, como no dejaría de apreciarse poco después. Algunas de las facetas más cuestionables de la relación bilateral afloraron entonces, en una curiosa maraña envolvente que atribuía a la parte norteamericana no solo la utilización del territorio español para fines militares propios y que no incluían la reciprocidad del compromiso de defensa, sino también otros aspectos que entraban en la esfera de responsabilidad del régimen franquista. Este había aceptado unas

---

[62] La campaña de prensa nacional e internacional puede seguirse en CDMH-AFFF, docs. 4267, 19359, 19374-19376, 19386, 19400, 19403, 20346 y 20349, MF/R-7276, 7372 y 7380. Sobre aquel proceso negociador y sus repercusiones, véase Ángel Viñas, *En las garras*, *op. cit.*, pp. 382-408; Rosa Pardo, "Las relaciones", *op. cit.*, pp. 169-183, y "Estados Unidos y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-1974", *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 14-28, y Charles Powell, *El amigo americano*, *op. cit.*, pp. 52-119.

condiciones de dependencia injustificables cuyo conocimiento se había escamoteado a la opinión pública, a cambio de facilitar su rehabilitación internacional y recibir una aportación económica que quizás no había sido la esperada, pero que fue sensiblemente mayor de la inicialmente pactada y contribuyó a paliar los desbarajustes de la política económica aplicada previamente.

El retorno de los republicanos al poder en Estados Unidos, con la presidencia de Richard M. Nixon (1969-1974), no alteró la postura de "no inmiscuirse en asuntos internos, […] y mantener la máxima flexibilidad para proteger nuestros intereses"[63]. El gobierno norteamericano vio en el príncipe Juan Carlos –luego rey– al posible garante de una estabilidad que facilitara el tránsito político de una forma controlada[64]. El pragmatismo que impregnaba la visión tanto de Nixon como de Henry A. Kissinger, su principal consejero en materia internacional, les permitía entenderse sin problemas con regímenes autoritarios como el franquismo, siempre que mostrasen una actitud favorable hacia Estados Unidos y sus objetivos estratégicos. Además, los estereotipos étnico-culturales y los prejuicios que ambos compartían hacia los pueblos "latinos" les hacían considerar que los españoles no tenían una predisposición favorable hacia la democracia y necesitaban "un liderazgo fuerte"[65]. La preocupación fundamental de la política norteamericana en el ocaso de la dictadura y los orígenes del proceso de transición política consistió una vez más en garantizar la disponibilidad de las instalaciones militares en suelo español. Por ello, más que en la promoción de la democracia sus esfuerzos se concentraron en afrontar el impacto que pudiera tener el cambio de régimen y evitar que la inestabilidad política pusiera en peligro el uso de sus bases. Máxime dada la relevancia del factor militar en una coyuntura regional cada vez más compleja.

---

[63] Una línea de conducta que se recogía con ligeras variantes en los informes anuales enviados desde la Embajada en España. Véase Annual U.S. Policy Assessment", November 21, 1970; "Annual U.S. Policy Assessment", May 20, 1972. NARA, RG 59, SNF-PD 1970-73, Spain, Box 2599.

[64] "Memorandum for the President. The Juan Carlos Visit: Perspectives", January 22, 1971, y "The Spanish Succession", January 26, 1971. NARA, RG 59, SNF-PD 1970-73, Spain, Box 2597 y 2598. Véase también Rosa Pardo, "Estados Unidos y el tardofranquismo", *op. cit.*, p. 30.

[65] Véase Charles Powell, *El amigo americano*, *op. cit.*, pp. 38-51.

Mientras, la diplomacia pública trataba de mitigar los efectos políticos de la colaboración con la dictadura, aunque no dejaba de ser significativo que se restringieran los canales entablados con la oposición moderada, en parte debido al perfil más conservador de los embajadores norteamericanos en España entre 1969 y 1974[66]. Posiblemente la actuación de mayor envergadura fue el respaldo otorgado por Estados Unidos a la reforma educativa que se gestaba en España. Las negociaciones para la renovación del acuerdo bilateral se desarrollaron en paralelo a la preparación de la mencionada reforma por el gobierno español. Ambos procesos confluyeron en la solicitud española de ampliar los términos del acuerdo bilateral con la inclusión de la cooperación en ámbitos no militares. La iniciativa española aspiraba a integrar un programa de formación de capital humano en Estados Unidos como parte del *quid pro quo* de la futura presencia militar en España. Sus interlocutores norteamericanos aceptaron la propuesta, en términos más modestos de los inicialmente planteados por los negociadores españoles, de forma que el nuevo Convenio de Amistad y Cooperación, firmado en agosto de 1970, contó con sendos apartados dedicados a cooperación cultural y educativa, y cooperación científica y técnica. Aquel compromiso internacional se aprobó prácticamente a la par que la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. Desde la embajada norteamericana en Madrid se había animado en esa dirección en el convencimiento de que tendría "un efecto liberalizador en la clase dirigente española del futuro", y que ofrecía "una ocasión excepcional para influir en las futuras generaciones de españoles y en la estructura global de la sociedad en una forma constructiva y acorde con nuestros intereses políticos a largo plazo"[67]. El nuevo Convenio se presentó como una superación del carácter estrictamente militar de los pactos de 1953, maquillando las concesiones realizadas una vez más

[66] Charles Powell, "El papel de Estados Unidos en la transición democrática española", en Óscar J. Martín García y Manuel Ortíz Heras (coords.), *Claves internacionales*, *op. cit.*, pp. 71-79.

[67] "Broader Aspects of Future Spanish-US Relations", July 15, 1969; "U.S. Policy Assessment", October 8, 1969 y November 21, 1970; "Agreement for Friendship and Cooperation", September 28, 1970; "U.S.-Spanish Scientific and Technological Cooperation under the Agreement of Friendship and Cooperation", November 16, 1970. NARA, RG 59, CFP-PD 1967-69, Spain, 2493, y SNF-PD 1970-73, Spain, Box 2599 y 2600. "The Educational and Cultural Exchange Program with Spain", October 27, 1969; "Educational and Cultural Exchange: Annual Report for Spain for the FY July 1, 1969-June 30, 1970", September 23, 1970. CU, Group IX, Box 240 and Group XVI, Box 320.

a Estados Unidos. Al ejecutivo norteamericano también le interesaba resaltar esa versión más cooperativa y menos belicista de sus relaciones con España. Además de la aportación directa de Estados Unidos a la reforma educativa en ciernes, su mediación fue importante para movilizar recursos presupuestarios y humanos del BM, la Fundación Ford, la UNESCO, la OECD y el Programa Fulbright. De forma directa o indirecta, el país americano se convirtió en el principal apoyo exterior de la misma, suministrando financiación, formación, expertos y material para su aplicación[68].

La actuación emprendida en este ámbito cuadraba con la política norteamericana de "largo alcance y perfil bajo", una inversión de futuro que pretendía demostrar la solidaridad con el progreso y bienestar de la sociedad española[69]. Los efectos de aquellas medidas están aún por evaluar en muchas de sus dimensiones, pero lo que parece probado es que su impacto sobre el sistema educativo y científico español se vio eclipsado ante la opinión pública por una protesta estudiantil focalizada contra la reforma dentro de la espiral antifranquista que invadía los campus universitarios. La labor norteamericana en este plano fue descalificada en una obra algo posterior, tildándola de "esfuerzo vaselínico (que) se aplica a hacer en un futuro tolerable la evidencia de la americanización"[70]. El distanciamiento de la opinión pública española respecto a la potencia americana era un hecho.

Frente a la visión positiva que se desprendía de la encuesta realizada diez años antes, en otra efectuada en 1974 por el Instituto Consulta el porcentaje de las respuestas que se pronunciaban en contra del mantenimiento de las bases americanas ascendía al 48%, por tan solo un 16% favorable a la continuidad (un 36% no emitían su opinión). En cuanto al eventual alineamiento de la política exterior española, un 56% se mostraba partidario del acercamiento al Mercado Común Europeo, por tan solo un 5% que elegía la opción de Estados Unidos. Otros sondeos de contenido análogo realizados en esos años expresaban conclusiones similares, la

---

[68] Véase Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, *Viento de poniente*, *op. cit.*, pp. 76-88, y "Modernizadores y tecnócratas", *op. cit.,* pp. 136-139.
[69] "Annual Policy Assessment", February 20, 1971. NARA, RG 59, SNF-PD 1970-73, Spain, Box 2599.
[70] Manuel Vázquez Montalbán, *La penetración americana*, *op. cit.*, p. 365.

opinión pública española en las postrimerías del franquismo se mostraba mayoritariamente en contra de la presencia de las bases militares[71].

El intento norteamericano de marcar distancias en la identificación con el franquismo no funcionó. Su apuesta por la modernización y el desarrollo económico, como preámbulo de un cambio gradual y no revolucionario, de una transición política controlada que integrase progresivamente a España en la comunidad occidental, no resultó ir tan desencaminada a juzgar por los sucesos posteriores. Pero adoptaron una actitud mucho más condescendiente con la dictadura española de lo que solían admitir. En la práctica sus posiciones tampoco estuvieron tan alejadas de las de los grupos tecnocráticos del franquismo, para quienes el incremento de la prosperidad no conducía al advenimiento de un sistema democrático sino al relevo del régimen por una monarquía conservadora. La tibieza norteamericana durante la fase terminal del franquismo fue reveladora. Por un lado, reflejaba un contexto internacional donde tanto en Estados Unidos como en la URSS se habían reforzado las posiciones conservadoras en el marco de la distensión, un giro vinculado al creciente clima de tensiones internas en ambos países e inestabilidad en el denominado Tercer Mundo. Por otro lado, también testimoniaba la convicción del ejecutivo norteamericano de que España pasaría un cierto tiempo bajo un gobierno "básicamente autoritario" antes de la llegada de la democracia. Como en otros escenarios internacionales en aquella misma época, la condescendencia con una serie de dictaduras hizo evidentes las limitaciones de una conducta dirigida a cimentar sus intereses estratégicos, aunque para ello se recuperase la lógica de los *Friendly Tyrants*.

No es de extrañar que en aquellos años hiciese fortuna la noción de que bajo el franquismo España se había convertido en un "satélite" de Estados Unidos, sometiéndose a los intereses militares, económicos e incluso culturales y científicos de la potencia americana. Los esfuerzos norteamericanos por fomentar la apertura del país y familiarizarle con las corrientes democráticas de su entorno quedaron eclipsados por la *liaison dangereuse* entablada con la dictadura. El acopio de datos objetivos pero

[71] Encuesta del Instituto Consulta, en *Actualidad Económica*, 849 (22 junio, 1974). Más información sobre las otras consultas aludidas en Eduardo Chamorro e Ignacio Fontes, *Las bases norteamericanas en España*, Barcelona, Euros, 1976, pp. 236-239.

insuficientemente contrastados se mezclaba con especulaciones y críticas de diversa índole para resaltar la hipoteca exterior asumida frente a la potencia americana:

> […] Lo que ha separado hasta 1970 a España de parte de su autonomía exterior ha sido la morfina de 1.634 millones de pesetas anuales en armas y la hipoteca política entrañada en unos créditos al desarrollo[72].

> El riesgo atómico, la propaganda norteamericana y la presencia de la CIA en España, todo ello más o menos teórico, más o menos oculto, es parte del precio no cuantificable que España debe pagar por mantener bases de utilización conjunta hispano-norteamericanas[73].

Al concluir el franquismo resultaba patente que la diplomacia pública norteamericana no había conseguido que la imagen de marca del "modelo americano" fuese atractiva para la sociedad española, si bien diversas pautas de conducta del mismo formaban parte ya de su realidad cotidiana. Incluso eran conscientes de que el gobierno español buscaba desde tiempo atrás acercarse a los principales países europeos, entre otras razones para disminuir la dependencia española respecto a la nación americana. Sin embargo, no por ello dejaron de balancearse en la cuerda floja de conservar las buenas relaciones con el régimen y estar preparados ante un previsible cambio político, más que a promoverlo. Ese ejercicio de funambulismo político entrañaba ciertos riesgos. La sutileza de "invertir en el futuro postfranquista sin distanciarse un ápice de la dictadura […] posiblemente no fue apreciada por la opinión pública española"[74].

Europa toma el relevo

Hasta 1975 la promoción de la democracia en España por parte norteamericana consistió básicamente en un trabajo de diseminación y de relaciones públicas. A partir de la transición se apostó por una política algo más

---

[72] Manuel Vázquez Montalbán, *La penetración americana*, *op. cit.*, p. 145.
[73] Eduardo Chamorro e Ignacio Fontes, *Las bases norteamericanas*, *op. cit.*, p. 201.
[74] Charles Powell, *El amigo americano*, *op. cit.*, p. 299.

proactiva, aunque se asumió que el principal protagonismo al respecto debía proceder de sus vecinos europeos. España tenía una posición periférica en Europa, pero estaba ligada por intereses estratégicos a Estados Unidos y mantenía vínculos comerciales importantes con la CEE. La clave era mantener y profundizar la identificación española con ese doble pivote europeo-americano, sin que la evolución política del país alterase los equilibrios internacionales Este-Oeste. La coyuntura era compleja. La crisis del petróleo no se había cerrado y el flanco mediterráneo se encontraba en plena ebullición: tensión en Oriente Medio, Turquía y Grecia enfrentados por Chipre, violencia terrorista en Italia, resurrección electoral de la izquierda francesa, transición política en Grecia y, sobre todo, la Revolución de los Claveles en Portugal, cuyo conato de radicalización se temía que pudiera contagiarse a España. La influencia exterior en el proceso de transición por parte de los principales actores gubernamentales (Estados Unidos, Francia, República Federal de Alemania y Gran Bretaña) o internacionales (CEE, OTAN) se concentró en animar el restablecimiento de la democracia en España a través de reformas controladas y actitudes moderadas, que asegurasen que el país permanecía en el redil occidental[75]. En tal sentido, ejercieron un papel de supervisión y tutela[76].

La posición adoptada por Estados Unidos se atuvo a sus particulares criterios pragmáticos, al tiempo que se produjo una paulatina cesión de la iniciativa a los países de Europa Occidental. En cualquier caso, antes de la muerte del general Franco, el gobierno norteamericano hizo llegar a sus homólogos europeos la recomendación de emprender un proceso gradual: "una evolución demasiado rápida en España puede ser muy peligrosa, en razón de los riesgos de desorden e incluso de caos político"[77]. La plena integración de España en el bloque europeo occidental resultaba deseable, para lo que se requería su plena democratización. Sin embargo, la administración de Gerald R. Ford (1974-1977) aconsejó a sus

[75] Un balance de los estudios sobre esa influencia exterior en Manuel Ortíz Heras, "La transición ¿Un asunto doméstico por excelencia?… pero exportable", y Damián A. González Madrid, "Actores y factores", en Óscar J. Martín García y Manuel Ortíz Heras (coords.), *Claves internacionales*, *op. cit.*, pp. 13-38 y pp. 39-64.

[76] Encarnación Lemus, "Entre la intervención y la supervisión. Las potencias occidentales ante el cambio político peninsular", en Rafael Quirosa Muñoz (coord.), *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 369-380.

[77] "Politique des Etats-Unis à l'egard de l'Espagne", 6 novembre y 23 decembre, 1975. Archives Diplomatiques, La Courneuve-France (AD), Europe 1971-1976, Espagne, vol. 431.

interlocutores españoles, a través de Kissinger, que no tuvieran prisa a la vista de cómo evolucionaba la experiencia portuguesa. También expresaron su respaldo al proceso de reforma política animado por Juan Carlos I y el presidente Adolfo Suárez en 1976, un apoyo que se escenificó con motivo de la visita del rey a Washington ese mismo año –con recepción en el Congreso incluida que aprovechó para realizar una manifestación en favor del cambio democrático[78]–. Los gobernantes norteamericanos confiaban en que los sectores reformistas de la antigua clase política franquista llevarían adelante la transición, a la par que no ocultaban sus recelos ante la falta de tradición democrática española. La aproximación hacia los grupos de oposición fue más vacilante que la alentada por los países europeos, prestándose especial atención a la evolución del PSOE y sus dirigentes. Los métodos vinieron a retomar la actuación desplegada en la década anterior: contactos informativos con los diferentes grupos más una estrategia de captación general de nuevas élites a través de su política cultural y de intercambio. De forma simultánea, se buscó la colaboración con la socialdemocracia europea para moderar a la alternativa socialista, y se trató de contrarrestar el ascendiente de Comisiones Obreras reforzando otras opciones de sindicalismo obrero para evitar un eventual crecimiento de la influencia comunista –una preocupación que venía de tiempo atrás[79]–.

En su apuesta por el establecimiento de un sistema democrático también fueron más tibios que sus colegas europeos, siempre con la prioridad de proteger su despliegue militar y la estabilidad de la región, optando por la no injerencia como pauta de conducta (salvo en caso de riesgo de deriva revolucionaria). La promoción de la democracia se consideraba una cuestión importante, pero secundaria respecto a lo anterior. Se procuró favorecer la moderación del proceso político y, como venía siendo

---

[78] Véase Charles Powell, *El amigo americano*, *op. cit.*, pp. 321-328 y 363 y ss., y Encarnación Lemus, *Estados Unidos y la Transición española. Desde la Revolución de los Claveles a la Marcha Verde*, Madrid, Sílex, 2011, pp. 171 y ss.

[79] Pilar Ortuño Anaya, *Los socialistas europeos y la transición española*, Madrid, Marcial Pons, 2005; Charles Powell, "El papel de Estados Unidos", *op. cit.*, pp. 83-84; Encarnación Lemus, *Estados Unidos*, op. cit., pp. 186-187; Manuela Aroca Mohedano, *Internacionalismo en la historia reciente de la UGT (1971-1986). Del tardofranquismo a la estabilización de la democracia*, Madrid, Cinca, 2011, pp. 87-96; Antonio Muñoz Sánchez, *El Amigo Alemán: el SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*, Barcelona, RBA, 2012, y Francisco J. Rodríguez Jiménez, "La AFL-CIO y el sindicalismo español, 1953-1971", *Hispania* (251), (2015), pp. 863-892.

habitual, buscar interlocutores afines a sus postulados. La diplomacia pública se movilizó para acercarse a los protagonistas de las reformas democráticas en España, como antes lo había intentado en la preparación del postfranquismo. Las lecciones aprendidas por Estados Unidos en el caso portugués, donde había sido complicado reconducir la situación política, en parte porque se habían descuidado los canales de interlocución con las fuerzas de oposición a la dictadura, movieron a prestar una mayor atención a esta faceta[80]. En los prolegómenos de la transición los foros culturales norteamericanos en España –el Washington Irving Center en Madrid y el Instituto de Estudios Norteamericanos de Barcelona– fomentaron los encuentros y debates entre españoles y americanos, cubriendo una amplia gama de sensibilidades políticas e ideológicas de ambos países, pero siempre de signo "moderado"[81]. Asimismo, los programas de intercambio y formación pusieron su foco en los líderes políticos, sindicales y económicos, los medios de comunicación y la comunidad universitaria. También se indicó la conveniencia de "incorporar a minorías regionales como los Vascos y Catalanes" entre los representantes de esos colectivos, junto a una "mayor participación de las mujeres". Las preferencias venían determinadas, obviamente, por el contexto de cambio político:

> La política española se encuentra en un período de transición donde los grupos políticos buscan nuevos modelos y directrices para reestructurar el sistema de gobierno. El programa estará especialmente dirigido a aquellos individuos y grupos con capacidad instrumental para moldear las nuevas estructuras. Es de esperar que los profesionales del mundo jurídico y económico proporcionarán la mayoría de los futuros líderes políticos españoles[82].

Análogamente, como ya ocurriera con motivo de la reforma educativa aprobada en 1970, confiaban en que "España comenzará a mirar hacia Estados Unidos en busca de orientación" en ese terreno. La continuación de los Non-Military Agreements (NMA), contemplados en el acuerdo

[80] Encarnación Lemus, "Con la vista en Portugal y mirando a España. EE.UU. y el cambio político peninsular", *Hispania*, 242 (2012), pp. 723-754.
[81] Véase Pablo León Aguinaga, "US Public Democracy", *op. cit.*, pp. 108 y 110-111.
[82] "CU Section of Country Plan Proposal FY-77/78", June 8, 1976. CU, Group I, Box 4.

bilateral de aquel año y ampliados en el tratado posterior de 1976, posibilitó una contribución creciente a la renovación del sistema educativo y científico español. La importancia asignada a las iniciativas desplegadas por la diplomacia pública quedaba sintetizada de la siguiente forma:

> Las actividades emprendidas por los cauces culturales constituyeron una herramienta excelente para establecer redes de comunicación informal entre España y Estados Unidos durante los años más restrictivos del franquismo. Esos canales pueden ser todavía más importantes para fomentar las reformas pacíficas y democráticas que España precisa para llegar a convertirse en una verdadera monarquía constitucional.
>
> Mantener y ampliar las oportunidades dirigidas a líderes políticos, sindicales y de los medios de comunicación para que tengan acceso a las instituciones norteamericanas y puedan debatir con sus homólogos de este país resulta de creciente importancia en este período de rápido cambio[83].

Los países europeos, por su parte, habían convivido sin apenas dificultades con la dictadura, priorizando sus intereses nacionales (económicos o militares) frente a un respaldo firme a tentativas democratizadoras, si bien solían expresar más reparos que la potencia americana con respecto a la aceptación de la dictadura en el plano político. Su intervención a favor de la democratización en España fue tardía, pues no emprendieron acciones relevantes hasta que los acontecimientos en Portugal (abril de 1974) no despertaron la alarma sobre posibles desbordamientos revolucionarios en su flanco mediterráneo. A partir de ese momento la democratización de España empezó a ser concebida como una "solución preventiva"[84]. Su objetivo fue favorecer a las fuerzas de oposición para influir sobre la futura clase política, al tiempo que ejercer una cierta presión sobre los conductores del proceso –procedentes del interior del régimen– para asegurarse que la gestión del postfranquismo conducía efectivamente a un sistema democrático pleno. La estrategia de entablar contactos con líderes

---

[83] "CU Section of Country Plan Proposal FY-78/79", 1977. CU, Group I, Box 4.

[84] Manuel Ortíz Heras, "La transición", *op. cit.*, p. 26. Un análisis más detallado en Josep Sánchez Cervelló, *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española 1961-1976*, Madrid, Nerea 1995, y Juan C. Jiménez, *España y Portugal en transición. Los caminos a la democracia en la península ibérica*, Madrid, Sílex, 2009.

potenciales de dentro y fuera del régimen, con capacidad para actuar sobre el devenir político español, fue compartida con sus homólogos norteamericanos, si bien los mecanismos para lograrlo presentaron algunas variantes entre los distintos países. Por otro lado, la fragmentación de la oposición democrática en España, ejemplificada por la división en el seno del socialismo, acentuó la inquietud hacia el protagonismo que pudiera ejercer el PCE y su fórmula del eurocomunismo. Neutralizar esa amenaza, ya fuera con iniciativas gubernamentales o no oficiales, se convirtió en otra línea fundamental de actuación[85].

Al compás de la democratización, los primeros gobiernos de la transición hicieron avanzar el proceso de normalización diplomática tomando como eje la opción europea. Se buscaba una política exterior autónoma que permitiera legitimar internacionalmente la transición y decidir el alineamiento de la nueva España. La apuesta europea generaba un amplio consenso en la sociedad española, pese a que la relación con estos países no había tenido la intensidad que adquirió el vínculo hispano-norteamericano desde los años cincuenta. El reajuste del nexo con los Estados Unidos era un asunto que llevaría más tiempo. El Tratado de Amistad y Cooperación, firmado en enero de 1976, supuso un paso en esa dirección. Se elevó la categoría del acuerdo (ahora con ratificación del Senado norteamericano) y se obtuvo el compromiso de no almacenamiento de armas nucleares, pero la reducción prevista de la presencia americana fue escasa y tampoco se logró ninguna garantía defensiva. Estados Unidos trató de satisfacer parcialmente las demandas españolas, pero con la idea de que el arreglo era provisional, porque España iba a ingresar en la OTAN cuando concluyera el proceso constitucional.

---

[85] Pilar Ortuño Anaya, *Los socialistas* europeos, *op. cit.*; Antonio Muñoz Sánchez, *El Amigo Alemán*, *op. cit.*; Óscar J. Martín García, "Gran Bretaña y España. Relaciones y estrategias para el fin de una dictadura (1969-1977)", y Walther L. Bernecker, "Alemania ante el cambio de régimen en España", ambos en Óscar J. Martín García y Manuel Ortíz Heras (coords.), *Claves internacionales*, *op. cit.*, pp. 148-173 y 174-197; Carlos Sanz Díaz, "La República Federal de Alemania ante el fin de las dictaduras ibéricas (1974-1976): miradas entrecruzadas", y Óscar J. Martín García, "*Emisarios de la moderación*. La diplomacia pública británica ante el fin de las dictaduras ibéricas", ambos en *Hispania*, 242 (2012), pp. 755-788 y 789-816.

Hermano Lobo, 7 de junio, 1975

En los prolegómenos de la transición española, Estados Unidos pasó el testigo a Europa en la promoción de la democracia en España. Este país, por su parte, visualizaba la integración europea como el reto colectivo que culminaría el proceso hacia una sociedad libre y democrática. Eso no significa que la nación americana se desentendiera del asunto o que no prestase su concurso para hacer realidad esa singladura democrática. Pero lo cierto es que la expansión del modelo norteamericano por la vía de la "emulación" (difundir sus ideales para que los españoles aspirasen a ser como ellos) o la "inmersión" (facilitar las estancias y la formación en Estados Unidos para que las élites se impregnasen de su estilo de vida), no parecía haber alcanzado más que un reflejo limitado sobre las expectativas políticas de la sociedad española. Mayor predicamento, quizás con menor esfuerzo y con acciones no muy diferentes en muchos casos, había obtenido la democratización por "convergencia" cuyo punto de mira se situaba en la CEE y las instituciones comunitarias[86].

[86] Laurence Whitehead, "Democracy by Convergence: Southern Europe", en Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 261-284.

El peso del factor estratégico, piedra angular de la relación hispano-norteamericana construida durante el franquismo, sin duda pasó factura a la acción global de Estados Unidos en España. Pero no debe velar las derivaciones de aquel vínculo bilateral, que desbordaron el marco definido en el compromiso suscrito por ambos gobiernos en 1953. Los contactos entre diversos agentes sociales se intensificaron con el paso del tiempo. La relación con Estados Unidos contribuyó a la ruptura con el aislamiento y potenció la modernización española, favoreció el cambio del modelo de desarrollo económico de finales de los años cincuenta y también influyó en la transformación socio-cultural de la década siguiente. Por otro lado, ese vínculo ancló a España en los esquemas económicos y defensivos imperantes en el mundo occidental, lo que facilitó siquiera de forma indirecta el advenimiento posterior de la democracia. Si no puede afirmarse que la trayectoria democrática española fuese espoleada directamente por la acción norteamericana, tampoco cabe sostener que la apertura y el cambio socio-económico antes aludidos no incorporasen entre sus "efectos colaterales" el ansia de gozar de un mayor grado de libertad y democracia. Pero tales consideraciones eran ajenas al clima de aquella época. Había que establecer distancias con el pasado reciente y la potencia americana no fue capaz de soltar lastre a tiempo, o no le interesó, o no lo consideró necesario.

Los emisarios norteamericanos en España pregonaron las bondades de su sistema político y del *American way of life* como fórmula de progreso y convivencia (presumiblemente aplicable a este país llegado el momento). No obstante, quizás les faltasen convicción y medios suficientes para acometer tal desafío. La percepción que tenían sobre la incapacidad de los españoles para dotarse de un sistema democrático no debía resultar especialmente alentadora en esa tarea. Además, el intento de preparar a la sociedad española para que afrontase por sí misma el rumbo y el ritmo del camino a tomar en el plano político estuvo acompañado por una escasa dotación de medios materiales y humanos, lo que también debe ser objeto de reflexión. Quedan todavía muchas incógnitas por resolver relativas a la recepción del mensaje americano, las condiciones que la rodearon, la actitud y fórmulas de reapropiación de los grupos sociales más expuestos a esa diseminación, el grado de coincidencia que despertaron las ideas

transmitidas o las ventajas que supusieron para colectivos determinados. Pero el estado actual de los conocimientos sobre la materia pone de relieve la dificultad de conciliar la centralidad del factor estratégico y la colaboración con la dictadura con la coherencia del mensaje democrático, una divergencia que terminó por socavar la credibilidad de la política norteamericana hacia España. En última instancia, todo parece indicar que ni se antojaba fácil sortear el muro impuesto por el franquismo, ni Estados Unidos mostró demasiado empeño por franquearlo.

La Fundación Friedrich Ebert y el socialismo español durante la transición a la democracia[1]

Antonio Muñoz Sánchez
Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa

Desde que en 1993 se publicase un inspirador ensayo de Charles Powell sobre la dimensión exterior de la transición española, el interés por el contexto internacional del proceso de cambio político que siguió a la dictadura de Francisco Franco no ha dejado de aumentar entre los historiadores[2]. Contribuyeron a ello diversos factores como la progresiva apertura de los archivos –especialmente extranjeros–, la internacionalización de la academia española o la superación –a raíz de la desaparición en cadena de los regímenes comunistas– de aquel influyente paradigma de la ciencia política según el cual "domestic factors play a predominant role in the transition"[3]. Hoy en día, la interpretación exclusivamente autóctona de la transición que se estilaba hasta hace pocos años está definitiva y felizmente superada. Constituye un hecho probado que la *europeización* y la *americanización* de la sociedad española durante el desarrollismo contribuyeron de manera fundamental a la obsolescencia del régimen; existe consenso en afirmar que la generalizada aspiración a formar parte de la Comunidad Económica Europea (CEE) fue un poderoso estímulo para los proyectos de reforma y liquidación del régimen; se acepta que la Revolución de los Claveles en Portugal tuvo un gran impacto político en España; está asumida la relevancia de las iniciativas de gobiernos occidentales

[1] Archivos consultados: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Berlín (PAAA); Archiv der sozialen Demokratie, Bonn (AdsD); Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid (AMAE); Archivo de la Fundación Pablo Iglesias, Alcalá de Henares (AFPI); Archivo de la Fundación Largo Caballero, Alcalá de Henares (AFLC); Archivo privado de Francisco Bustelo; Archivo privado de Elke Esters.

[2] Charles Powell, "La dimensión exterior de la transición española", *Afers Internacionals*, 26 (1993), pp. 37-64.

[3] Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore/Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986, vol. IV, p. 19.

para estimular una transición sin sobresaltos en nuestro país; y también hay plena conciencia de la influencia ejercida por organizaciones internacionales, partidos, sindicatos o fundaciones políticas[4]. Este capítulo se ocupa precisamente de analizar la labor desarrollada durante la transición por uno de esos actores externos, la Fundación Friedrich Ebert, cercana al Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) y a la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB).

Formalmente organizaciones no gubernamentales (ONG), las fundaciones políticas alemanas se sostienen casi por completo con financiación pública y su agenda les viene dictada por el partido político hermano. La dependencia de estas fundaciones respecto al Estado y los partidos políticos alemanes se evidencia con toda claridad en el trabajo internacional, aquel que les ha reportado un mayor reconocimiento y prestigio. En contra de lo que se pudiera pensar al tratarse de ONG, estas fundaciones no despliegan una *diplomacia paralela* a la oficial, sino una *diplomacia complementaria* que busca justamente reforzar la efectividad de la política exterior de la República Federal de Alemania (RFA)[5]. Por su capacidad de cooperar sobre el terreno con partidos y sindicatos extranjeros, las fundaciones políticas se revelaron durante la Guerra Fría como un instrumento

---

[4] Véanse, entre otros, Antonio Moreno Juste, *Franquismo y construcción europea (1951-1962). Anhelo, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos, 1998; Julio Crespo Maclennan, *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004; Fernando Guirao, "The European Community's Role in Promoting Democracy in Franco's Spain, 1970-1975", en Jan van der Harst (ed.), *Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1975*, Baden-Baden/Bruselas/París, Nomos/Bruylant/L.G.D.J., pp. 163-193; Maria Elena Cavallaro, *Los orígenes de la integración de España en Europa. Desde el franquismo hasta los años de la transición*, Madrid, Sílex, 2009; Josep Sánchez Cervelló, *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española (1961-1976)*, Madrid, Nerea, 1995; Encarnación Lemus, *En Hamelín. La Transición Española más allá de la Frontera*, Oviedo, Septem, 2001; Juan Carlos Jiménez Redondo, *España y Portugal en transición: los caminos a la democracia en la Península Ibérica*, Madrid, Sílex, 2009; Charles Powell, *El amigo americano, España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011; Encarnación Lemus, *Estados Unidos y la Transición española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*, Madrid, Sílex, 2011; Óscar. J. Martín García y Manuel Ortiz Heras (coords.), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Catarata, 2011; Esther Martínez Quinteiro, *La denuncia del Sindicato Vertical. Las relaciones entre España y la OIT (1969-1975)*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997; Pilar Ortuño Anaya, *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*, Madrid, Marcial Pons, 2005; Antonio Muñoz Sánchez, *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*, Barcelona, RBA, 2012, y Manuela Aroca Mohedano, *Internacionalismo en la historia reciente de la UGT, 1971-1986*, Madrid, Cinca-Fundación Francisco Largo Caballero, 2011.

[5] Michael Pinto-Duschinsky, "Foreign political aid: the German political foundations and their US counterparts", *International Affairs*, 1 (1991), pp. 33-63.

enormemente valioso en la relación de la República de Bonn con aquellas naciones que salían de situaciones de dictadura[6]. La influencia de las fundaciones políticas alemanas en los procesos de transición democrática no se habría debido solo a su gran capacidad económica. Igualmente importante habría sido el hecho de que las fundaciones fuesen percibidas como embajadores de la RFA, un país que especialmente tras la cancillería de Willy Brandt ejerció un considerable atractivo como modelo de estabilidad política y progreso socioeconómico[7].

La contribución de la Fundación Ebert al meteórico ascenso del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y de su sindicato hermano Unión General de Trabajadores (UGT) tras la muerte de Franco ha sido considerada tradicionalmente como uno de los pocos casos de influencia externa en nuestra transición[8]. Solo aquí se habría producido un paralelo con la democratización portuguesa, mucho más expuesta en apariencia a las influencias exteriores, especialmente evidentes en el caso del Partido Socialista de Mario Soares[9]. Dada la discreción con que la Fundación Ebert desarrolla su trabajo en el extranjero, los detalles de aquella historia han permanecido sin embargo en la sombra a lo largo de los años. Además, a raíz del escándalo Flick en 1984, cuando se acusó al PSOE de haber sido financiado ilegalmente por la Fundación Ebert, el asunto se politizó y distorsionó en extremo[10]. Así, mientras los socialistas españoles

---

[6] Patrik von zur Mühlen, *Die internationale Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung. Von den Anfängen bis zum Ende des Ost-West-Konflikts*, Bonn, Dietz, 2007.

[7] Erfried Adam, *Vom mühsamen Geschäft der Demokratieförderung. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn, Dietz, 2012, pp. 587 y ss.

[8] Pierre Letamendia, *L'intervention des organisations partisanes transnationales dans le processus de démocratisation espagnol*, Burdeos, Centre d'étude et de recherche sur l'Espagne et le monde hispanique - Université de Bordeaux, 1978.

[9] Juliet Antunes Sablosky, *O PS e a transição para a democracia. Relações com os partidos socialistas europeus*, Lisboa, Notícias, 2000, y Rui Mateus, *Contos proibidos. Memorias de un PS desconhecido*, Lisboa, Dom Quixote, 1996.

[10] El caso Flick en España fue una ramificación de uno de los grandes escándalos políticos en la historia de la RFA. Cuando estaba cercana a cerrarse la comisión de investigación creada por el Bundestag en 1984 para investigar la presunta financiación ilegal de partidos alemanes por parte de la corporación industrial Flick, un dirigente del SPD comentó en una reunión informal con compañeros de partido que parte de los fondos recibidos por su organización habían servido para una buena causa, apoyar a los socialistas en Portugal y España a ganar las elecciones. El comentario, aparentemente sin importancia, apareció citado en el diario *Frankfurter Rundschau* y fue recogido al día siguiente por el corresponsal de *La Vanguardia* en Bonn, Valentin Popescu. Este artículo provocó un torbellino mediático y político en España. La comisión de investigación creada por las Cortes en noviembre de 1984 para depurar el asunto no probó que el PSOE hubiera recibido financiación ilegal alemana.

intentaron a partir de entonces borrar de la memoria colectiva la ayuda que recibieron de los compañeros europeos durante la transición[11], ciertos periodistas exageraron la relevancia de este apoyo con la intención apenas disimulada de dañar la imagen del gobierno del PSOE[12]. Solo en los últimos años, y gracias principalmente a la disponibilidad de nuevas fuentes alemanas, se está produciendo un acercamiento desapasionado al papel de la Fundación Ebert, así como de otras fundaciones y partidos de la RFA, en los procesos de democratización en España y también en Portugal[13]. Basadas en documentación de archivo alemana y española en buena parte novedosa así como en entrevistas a algunos protagonistas, las páginas que siguen pretenden dar una visión de conjunto de la labor desarrollada por la Fundación Friedrich Ebert en España desde la muerte de Franco y presentar algunas hipótesis sobre su posible impacto sobre la evolución de los socialistas hasta su llegada al gobierno.

La Fundación Ebert, al servicio de la política alemana hacia la España del postfranquismo

A comienzos de 1975, Europa miraba con preocupación hacia España, donde la tensión política no dejaba de aumentar en vísperas de la desaparición del anciano *generalísimo*. El impulso reformista del gobierno de Carlos Arias Navarro, formado un año antes, se había ya difuminado ante la presión de los ultras, al tiempo que la oposición democrática, dominada por el Partido Comunista de España (PCE) y Comisiones Obreras (CCOO), aumentaba su influencia y soñaba incluso con forzar el fin de

[11] Alfonso Guerra, *Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias (1940-1982)*, Madrid, Espasa, 2004.
[12] Alfredo Grimaldos, *La CIA en España*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2007, pp. 141 y ss.
[13] Wolfram Kaiser y Christian Salm, "Transition und Europäisierung in Spanien und Portugal. Sozial- und christdemokratische Netzwerke im Übergang von der Diktatur zur parlamentarischen Demokratie", *Archiv für Sozialgeschichte*, 49 (2009), pp. 259-282; Natalia Urigüen López de Sandaliano, "Von der traditionellen Freundschaft zur notwendigen Nähe - Entwicklung der Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Spanien (1949-1979)", *Historisch-Politische Mitteilungen*, 20 (2013), pp. 71-102; Antonio Muñoz Sánchez, *Von der Franco-Diktatur zur Demokratie. Die Tätigkeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Spanien*, Bonn, Dietz, 2013; Matthias Stenger, *Transnationale Parteienzusammenarbeit. Die Beziehungen der deutschen und portugiesischen Christlichen Demokraten von der Nelkenrevolution bis zum Vertrag von Maastrich*, Dusseldorf, Droste, 2011, y Ana Mónica Fonseca, É Precisso Regar os Cravos! *A Social-democracia alemã e a transição para a Democracia em Portugal (1974-1976)*, tesis doctoral, Instituto Universitario de Lisboa, 2011.

la dictadura como había ocurrido en Portugal[14]. Pese a tener la certeza de que la península ibérica se deslizaba hacia una situación potencialmente peligrosa, Occidente no se estaba movilizando para intentar influir en un sentido moderador. Esta era al menos la convicción del gobierno social-liberal de Bonn, que observaba con especial aprensión la actitud resignada de Washington ante una crisis que comenzaba a extenderse por toda Europa del sur y que podía poner en causa el *statu quo* continental en beneficio del bloque comunista[15]. Ante esta situación, el gobierno de la RFA decidió desarrollar sus propias iniciativas y liderar de hecho los esfuerzos europeos dirigidos a promover la *estabilización* de la península ibérica. Elemento clave de esta política sería el apoyo masivo a los partidos socialistas que pudieran hacer de contrapeso a los sólidos partidos comunistas[16].

En 1974, el SPD mantenía relaciones superficiales con un socialismo español marcado por el fraccionalismo y la debilidad extrema. El histórico PSOE hacía mucho tiempo que se había convertido en un club de exiliados, mientras en España decenas de grupúsculos socialistas eran incapaces de marcar su perfil frente al poderoso PCE. En el mes de octubre, el PSOE eligió en su XIII Congreso del exilio a una nueva ejecutiva con Felipe González al frente, y desde entonces el partido buscaba la forma de reimplantarse en el interior[17]. En la esperanza de encontrar en este refundado PSOE el colaborador que buscaban en España, el SPD invitó a su líder a visitar Bonn en abril de 1975. Ante el excanciller Willy Brandt, el joven Felipe González mostró una visión estratégica y una moderación inhabituales en un opositor de izquierdas al franquismo. La estrategia de los comunistas de derrocar al régimen le

---

[14] Javier Tusell y Genoveva G. Queipo de Llano, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición, 1973-1976*, Madrid, Crítica, 1996, pp. 153 y ss.

[15] Bernardino Gomes y Tiago Moreira de Sá, *Carlucci vs. Kissinger. Os EU e a revolução Portuguesa*, Lisboa, Dom Quixote, 2008; Mario Del Pero, "La transizione portoghese", en Mario Del Pero, Víctor Gavín, Fernando Guirao y Antonio Varsori, *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Milán, Mondadori, 2010, pp. 95-171.

[16] Antonio Muñoz Sánchez Antonio, "Bonn et la *réponse européenne* à la révolution portugaise", en Antonio Varsori y Guia Migani (eds.), *Europe in the International Arena during the 1970s*, Bruselas, Peter Lang, pp. 339-353.; Carlos Sanz Díaz, "La República Federal de Alemania ante el fin de las dictaduras ibéricas (1974-1976): miradas entrecruzadas", *Hispania*, LXXII/242 (2012), pp. 755-788.

[17] Santos Juliá, *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Madrid, Taurus, 1997, pp. 397 y ss.

parecía no ya solo inviable sino incluso suicida, pues acabaría provocando un golpe militar involucionista. La democracia solo llegaría a España si el futuro rey conseguía implementar su plan –comunicado secretamente a la oposición– para desmontar el régimen paso a paso. El PSOE mantendría por ello una actitud constructiva durante el proceso de transición, concentrando sus esfuerzos en reunificar el disperso socialismo español y en disputar al PCE la hegemonía de la izquierda. En todo caso, estos objetivos no iban a ser fáciles de alcanzar para el PSOE. El partido tenía muy pocos activistas, su infraestructura era ínfima, contaba con solo dos liberados y el propio primer secretario era totalmente desconocido entre la población. Para superar todos estos hándicaps y proyectarse en la política española, el histórico partido de Pablo Iglesias necesitaba de la solidaridad de los compañeros socialistas europeos[18].

A raíz de este encuentro en Bonn, el SPD decidió apoyar de forma masiva al PSOE, convencido de que bajo la dirección de un diamante en bruto de la política como Felipe González, el partido poseía un enorme potencial para contribuir a una transición democrática sin sobresaltos en España[19]. Comenzó entonces a fluir la financiación solidaria, al tiempo que Willy Brandt ponía en marcha una acción para promover a Felipe González entre el socialismo europeo y el canciller Helmut Schmidt intentaba persuadir a su homólogo Carlos Arias Navarro de que aligerase la presión policial sobre el PSOE de forma que este pudiera organizarse y aumentar su presencia y popularidad entre la población española. Esta petición amistosa, formulada incluso personalmente por Schmidt durante la cumbre de Helsinki a finales de julio, no fue sin embargo atendida por el presidente español, que hizo retirar a González su pasaporte para impedir que realizase una gira europea organizada por el SPD. Solo en noviembre, con Franco ya en el lecho de muerte, Bonn logró con presión sobre Madrid que Felipe González recuperase su pasaporte y pudiera participar en el congreso del SPD en Mannheim, donde arropado por los

[18] Hans-Eberhard Dingels (director del Departamento de Relaciones Internacionales del SPD), "Informe sobre la visita de Nicolás Redondo y Felipe González a Bonn", 22 de abril de 1975. AdsD, SPD Parteivorstand, Mappe 11843.

[19] Bernd Rother, "Willy Brandt und die Demokratie in Europa: das Beispiel Spaniens", en Andreas Wilkens (ed.), *Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung*, Bonn, Dietz, 2010, pp. 401-412.

líderes socialistas europeos allí convocados inició su imparable ascenso como nueva estrella en la política española[20].

En Mannheim, se acordó que la Fundación Ebert enviase a España de forma inmediata a un funcionario para concebir un programa de cooperación con los compañeros socialistas de cara a la inminente transición política. A lo largo de cuatro semanas este emisario, Dieter Koniecki realizó su estudio y concluyó que, en vista de la precaria situación del PSOE y de la UGT el trabajo de la Fundación Ebert iba a ser muy intenso, lo que hacía recomendable la presencia permanente de un equipo en Madrid[21]. Con el fin de obtener autorización para la apertura de una delegación de la Fundación Ebert en España, sus máximos dirigentes se entrevistaron a comienzos de 1976 con Manuel Fraga, vicepresidente y ministro del interior del primer gobierno de la Monarquía[22]. Este les comunicó que, pese a que la legislación franquista en vigor prohibía la actividad de organizaciones políticas extranjeras en España, tanto la Fundación Ebert como las demás fundaciones alemanas eran bienvenidas por las autoridades y contarían con su protección[23]. El gobierno de Carlos Arias agradecía el interés que un país amigo como la RFA mostraba por contribuir al proceso de democratización, y valoraba especialmente la influencia moderadora que los socialdemócratas de Willy Brandt pudieran ejercer sobre los socialistas de Felipe González, a los que consideraba excesivamente radicalizados. Para que la democracia echara raíces en España y la transición que ahora se iniciaba no terminase trágicamente como la Segunda República, era imprescindible a entender de Manuel Fraga que el ámbito de la izquierda dejase de estar dominado por los comunistas y emergieran "un movimiento sindical à la DGB y un partido socialista à la SPD"[24].

---

[20] Antonio Muñoz Sánchez, *El amigo alemán*, *op. cit.*, pp. 195 y ss.

[21] Dieter Koniecki, "Informe sobre un viaje a España con el objetivo de estudiar las condiciones existentes en este país para el desarrollo de actividades a largo plazo por parte de la Fundación Friedrich Ebert", 13 de diciembre de 1975. AdsD, Nachlass Bruno Friedrich, Mappe 1539. El texto original en alemán está reproducido íntegramente en Antonio Muñoz Sánchez, *Von der Franco-Diktatur zur Demokratie*, *op. cit.*, pp. 239-266.

[22] Georg von Lilienfeld, embajador de la RFA en España, al ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza, 25 de febrero de 1976. AMAE, expediente 19.883/3.

[23] Münz (funcionario de la embajada de la RFA en España), al Auswärtiges Amt, 26 de marzo de 1976. PAAA, Zwischenarchiv, Mappe 110262.

[24] Elke Esters (funcionaría de la Fundación Friedrich Ebert), "Visita del ministro del Interior español, Prf. Manuel Fraga Iribarne, a la central de la Fundación Ebert - 5 de marzo de 1976", 10 de marzo de 1976. Archivo privado de Elke Esters.

Reconstruyendo al PSOE y la UGT en España

Al iniciar su labor como delegado en España de la Fundación Friedrich Ebert en los últimos días de enero de 1976, Dieter Koniecki se marcó dos grandes objetivos a corto y medio plazo. Por un lado, ayudaría al PSOE a organizar las primeras elecciones que el gobierno de Carlos Arias Navarro habría de convocar tarde o temprano, y que serían clave para definir el futuro político del país y del propio partido. Por otro lado, intentaría contribuir al fortalecimiento del sector moderado del PSOE en torno a Felipe González, por ser este grupo el garante de que no se produciría un pacto con el PCE, defendido con insistencia por el ala marxista de la organización socialista. Conscientes de que la contribución de la Fundación Ebert podía ser fundamental para hacer del PSOE un partido moderno y de amplio apoyo social, sus dirigentes aceptaron gustosos los consejos de Koniecki y le dieron total libertad de movimientos en la ejecutiva. Los temas más sensibles de la cooperación, sobre todo los relacionados con la financiación, solo serían tratados en todo caso con Felipe González y Alfonso Guerra[25].

La prioridad absoluta del PSOE tras la muerte de Franco era extender y dar consistencia a su organización territorial. La primera iniciativa conjunta con la Fundación Ebert consistió por ello en dotar de infraestructura a los comités provinciales del partido ya existentes entonces. Tras varias semanas de preparativos, el 1 de abril de 1976 el PSOE abrió –bajo la tapadera de despachos laboralistas– veintisiete oficinas en otras tantas capitales de provincia, servidas por el secretario de organización provincial correspondiente y una secretaria. El alquiler del local, los gastos de oficina y los salarios de los empleados corrían a cuenta de la Fundación Ebert. En los meses siguientes, la dirección del PSOE se entregó a la labor de extender el partido a las otras veinticinco provincias donde no tenía presencia desde la Guerra Civil. Esta refundación del partido acontecía las más de las veces en "cenas políticas" en las que Felipe González fraternizaba con personas progresistas de la sociedad local[26]. Entre brindis y abrazos

[25] Dieter Koniecki, "Informe sobre las actividades de la delegación de la Fundación Friedrich Ebert en España", 20 de marzo de 1976. AdsD, Nachlass Bruno Friedrich, Mappe 1540.
[26] Alfonso S. Palomares, *Felipe González. El hombre y el político*, Barcelona, Ediciones B, 2005, pp. 153-154.

quedaba constituido el comité provincial, que a los pocos días abría una oficina sostenida por la Fundación Ebert. De esta forma, el PSOE logró durante 1976 una rapidísima expansión territorial sin apenas tener que dedicar esfuerzos al proselitismo para ampliar su base social. Cuando en diciembre el partido celebró su congreso, contaba ya con comités provinciales en todo el país y no llegaba tan siquiera a los 8.000 afiliados[27].

En paralelo a la expansión territorial del PSOE, la Fundación Ebert contribuyó a fortalecer la central del partido, dedicando especial atención a su oficina de prensa y propaganda, fundamental para la preparación de la campaña electoral. El 1 de abril de 1976 se creó el Instituto de Técnicas Electorales (ITE), una sociedad anónima que trabajaría legalmente como oficina de prensa y propaganda del PSOE hasta la legalización del partido casi un año más tarde[28]. En los días siguientes a la puesta en marcha del ITE, sus responsables, con Alfonso Guerra al frente, viajaron invitados por la Fundación Ebert a Alemania, donde fueron instruidos por los compañeros del SPD en técnicas de propaganda, organización de actos, seguridad, etc.[29] Estas enseñanzas las pondrían en práctica inmediatamente organizando el congreso de la UGT.

Este congreso de la UGT iba a celebrarse en el exilio, pero gracias a una intervención de la embajada de la RFA, el gobierno de Carlos Arias permitió que se realizarse en Madrid[30]. Acudieron al acto líderes sindicales europeos, que contribuyeron a darle una cierta proyección pública. El congreso significó un importante avance en la estrategia socialista de ocupar "espacios de libertad", y catapultó a la UGT desde la total insignificancia al centro mismo del debate sindical, monopolizado hasta entonces por CCOO. El sindicato comunista defendía la transformación del Sindicato Vertical en una gran central democrática mientras que la UGT reclamaba la disolución de aquel gigante burocrático franquista y la existencia de diversas alternativas sindicales. A raíz del congreso de la UGT, que evidenció la determinación de los socialistas de dar la batalla a

---

[27] Santos Juliá, *Los socialistas en la política española*, *op. cit.*, p. 442.
[28] Dieter Koniecki, "Informe sobre mi actividad en Madrid del 28.1 al 28.3.1976", 29 de marzo de 1976. AdsD, Nachlass Bruno Friedrich, Mappe 1540.
[29] Julio Feo, *Aquellos años*, Madrid, Ediciones B, 1993, pp. 32-33.
[30] Abdón Mateos, *Exilio y clandestinidad. La reconstrucción de UGT, 1939-1977*, Madrid, UNED, 2002, p. 280.

CCOO, se activó la financiación solidaria de los sindicatos europeos que temían se repitiera en España lo acontecido en Portugal, donde se había impuesto un modelo sindical unitario totalmente controlado por los comunistas[31]. Por su parte, la Fundación Ebert decidió a petición de los compañeros españoles aumentar considerablemente su aportación económica para la reconstrucción de la UGT[32]. La casi inagotable necesidad financiera de un sindicato que partía de cero y deseaba poner en pie la estructura territorial de sus veintiuna federaciones de industria, hará a la UGT muy dependiente de la ayuda externa en los años siguientes[33].

Junto al respaldo financiero a la expansión y al fortalecimiento de la infraestructura del PSOE y la UGT, el delegado de la Ebert inició en la primavera de 1976 el que sería el otro elemento fundamental de su apoyo a los socialistas españoles durante la transición: la organización de cursos de formación para los cuadros del partido y del sindicato. En cooperación con el secretario de formación Luis Gómez Llorente, Dieter Koniecki y su colaborador Etelvino González dieron forma a toda la labor educativa del PSOE. El objetivo número uno en 1976 era capacitar a los responsables provinciales de organización como multiplicadores e impulsores de la futura campaña para las elecciones generales. Koniecki intentó descentralizar la formación con la idea de reforzar la autonomía de las federaciones provinciales frente a una dirección omnipresente. Sin embargo, el delegado de la Ebert hubo de renunciar ante la insistencia de los líderes del PSOE para que los cursos se realizasen en Madrid. Aprovechando la presencia en la capital de compañeros de todo el país para asistir a los seminarios de la Ebert, la dirección del partido realizaba reuniones y encuentros en que se fortalecía la cohesión del grupo, la coordinación y la disciplina. El más importante de estos seminarios coorganizados por la Fundación Ebert en 1976 fue la Escuela de Verano del PSOE, en que participaron 120 dirigentes provinciales del partido[34]. Un acto de este tipo no

---

[31] Manuela Aroca Mohedano, *Internacionalismo en la historia*, *op. cit.*, pp. 65 y ss.

[32] Dieter Koniecki, "Informe sobre la actual situación política en España y sobre la actividad del proyecto de la delegación de la Fundación Friedrich Ebert del 20.8 al 30.10.76", 28 de octubre de 1976. AdsD, IG Metall Archiv, Mappe 1608.

[33] Rubén Vega García, *Historia de la UGT. La reconstrucción del sindicalismo en democracia, 1976-1994*, Madrid, Siglo XXI, 2010, pp. 37 y ss.

[34] Felipe González *et alii*, *Socialismo es libertad. Escuela de Verano del PSOE 1976*, Madrid, Edicusa, 1976.

se realizaba en España desde la Guerra Civil, y tuvo por ello gran impacto en la opinión pública. Incluso la televisión emitió por vez primera imágenes de Felipe González[35]. Aprovechando el trato preferente del gobierno, los socialistas iban así ganando terreno a los comunistas, cuyo líder Santiago Carrillo vivía en la clandestinidad en Madrid tras haber regresado del exilio a comienzos de 1976[36].

La formación cumplió un papel central en la estrategia de la Fundación Ebert de promover entre los socialistas españoles la moderación ideológica y la superación del "espíritu de catacumba" forjado durante los años de dictadura, pasos imprescindibles para hacer del PSOE un partido de amplia base social[37]. Los cursos, por lo general de dos o tres días, eran eminentemente prácticos y dejaban poco espacio a la formación teórica, en la que no era posible prescindir de autores neomarxistas muy populares entonces como Marta Harnecker[38]. La formación teórica tampoco era por lo demás una preocupación primordial entre los participantes en los cursos, en su mayoría hombres menores de treinta años con educación media o universitaria que llevaban poco tiempo en el PSOE. Extraordinariamente motivados por sentirse partícipes del gran proyecto de construcción de la democracia, el objetivo principal de estos jóvenes era adquirir los conocimientos y las capacidades técnicas que les permitiera desenvolverse como competentes dirigentes del partido en su provincia y futuros administradores de la cosa pública[39]. Y eso era exactamente lo que los seminarios concebidos y financiados por la Fundación Ebert intentaban aportarles.

Las elecciones fundacionales de la democracia española

En julio de 1976, el rey don Juan Carlos forzó la dimisión de Carlos Arias Navarro y nombró sustituto a Adolfo Suárez, quien iba a dar el definitivo impulso a la democratización. En septiembre, el presidente del gobierno

[35] Dieter Koniecki, "Informe sobre la Escuela de Verano del PSOE", 3 de septiembre de 1976. AdsD, Nachlass Bruno Friedrich, Mappe 1540.
[36] Ferran Gallego, *El mito de la Transición*, Barcelona, Crítica, 2008, pp. 494 y ss.
[37] Entrevista del autor con Dieter Koniecki, Fuengirola, 1 de febrero de 2014.
[38] Marta Harnecker, *El Capital: conceptos fundamentales*, Madrid, Siglo XXI, 1974, e *idem*, *Capitalismo y socialismo*, Madrid, Ediciones de la Torre, 1977.
[39] Entrevista del autor con Etelvino González, Villaviciosa, 6 de noviembre de 2011.

presentó un proyecto de Ley para la Reforma Política que preveía la legalización de los partidos y la convocatoria de elecciones. Para asombro general, en noviembre la ley fue ratificada por las Cortes franquistas, que de esta forma se hicieron el *harakiri* y abrieron el camino a la democracia. En este contexto marcado por el éxito del gobierno, el PSOE organizó a comienzos de diciembre su primer congreso en España en más de cuarenta años, y que estaba concebido como una plataforma de presentación de su candidatura a las elecciones, previstas para junio de 1977. El congreso congregó a los principales líderes de la izquierda europea con el flamante presidente de la Internacional Socialista Willy Brandt al frente, lo que dio al acto una enorme dimensión mediática. El congreso reeligió a la ejecutiva moderada de Felipe González, aunque aprobó resoluciones muy izquierdistas y definió al partido como marxista. La popularidad del PSOE se disparó en aquellos días y reforzó su confianza en las opciones electorales del partido, cuestionadas hasta entonces por algunos especialistas que vaticinaban un parlamento español a la italiana, esto es con una izquierda dominada por los comunistas[40].

A comienzos de 1977, la Fundación Ebert financió para el PSOE un estudio sociológico sobre los electores españoles. La inmensa mayoría de ellos, decía el informe, eran moderados, tenían pánico al conflicto por el recuerdo traumático de la Guerra Civil, no deseaban cambios en el sistema económico y sentían fascinación sin límites por Europa. Olvidándose de las resoluciones radicales de su reciente congreso, el PSOE concibió su estrategia electoral enfocada en atraerse al elector medio[41]. El partido celebró 4.000 mítines en una campaña saturada de globos, música, mensajes amables y sin apenas referencias al pasado. En los discursos se destacaba la importancia de conquistar la libertad, de abrir un proceso constituyente, de profundizar en el estado social y de integrar al país en la CEE. El PSOE siguió además el consejo del mayor experto en campañas del SPD, Harry Walter, y centró la campaña en su carismático líder[42]. Un *jet* alquilado permitía a Felipe González aparecer en un mismo día en las

---

[40] Ferran Gallego, *El mito de la Transición*, *op. cit.*, pp. 477 y ss.
[41] Guía de campaña del PSOE, s.f. [c. mayo 1977]. Archivo privado de Francisco Bustelo.
[42] Dieter Schneider (funcionario de la Fundación Friedrich Ebert), "Informe sobre el seminario para organizadores de la campaña electoral en España realizado en la RFA entre el 14 y el 19 de marzo de 1977", 24 de marzo de 1977. AdsD, FES Hausakten, Mappe 10160.

cuatro esquinas del país para participar en mítines-monstruo celebrados en plazas de toros y estadios. Con la campaña más moderna de todos los partidos, el PSOE supo tocar la sensibilidad de una sociedad que ansiaba tanto el cambio democrático como la estabilidad[43].

El 15 de junio de 1977 se celebraron las primeras elecciones libres desde 1936. La recién creada Unión de Centro Democrático (UCD) venció con el 34,6% de votos, pero quedó lejos de una mayoría absoluta que Adolfo Suárez daba por segura y con la que esperaba mantener el absoluto control de la transición democrática. El PSOE obtuvo el 29,4%, un resultado con el que ni los más optimistas habían contado. El PCE por su parte sufrió una humillante derrota, con un 9,3%. Aún menor fue el resultado de Alianza Popular (AP) de Manuel Fraga. En cuanto a los otros partidos socialistas, recibieron muy pocos votos y en los meses siguientes se disolvieron, pasando la mayoría de afiliados al PSOE. Las elecciones constituyeron en fin un rutilante éxito para Felipe González y los suyos, que vieron cumplidos con creces los objetivos que se habían marcado para la primera fase de la transición. Además de convertirse en el partido hegemónico en la izquierda, el PSOE se perfiló como única alternativa de gobierno y forzó a Adolfo Suárez a una política de *consenso* con la oposición, cuyo mayor hito sería la apertura de un proceso constituyente, algo que no estaba en los planes del presidente.

El impresionante resultado de las elecciones de 1977 situó al PSOE, y también a la UGT, frente a retos formidables. La mayoría de miembros de la dirección y de líderes provinciales del partido y del sindicato habían sido elegidos diputados o senadores, una responsabilidad para ellos totalmente nueva que les absorbería por completo. La enorme sangría de cuadros podía tener graves consecuencias en ambas organizaciones, que en cuestión de meses debían afrontar las primeras elecciones sindicales y municipales. Partido y sindicato seguían teniendo pocos afiliados y una débil presencia territorial. Esto podría ser aprovechado por los comunistas, que no resignándose al papel minoritario que le había tocado en el Parlamento ya estaban movilizando a sus numerosos y experimentados cuadros de cara a las siguientes citas electorales. Dieter Koniecki y sus

[43] Santos Juliá, *Los socialistas en la política*, *op. cit.*, pp. 482-486.

nueve colaboradores en la delegación de la Fundación Ebert tenían por tanto ante sí una amplia y diversificada labor de apoyo a los compañeros socialistas[44].

Tras las elecciones de 1977, el PSOE creó la Fundación Pablo Iglesias (FPI) y la UGT la Fundación Largo Caballero (FLC). A través de ellas los socialistas formalizarían su relación con la Fundación Ebert, desarrollada hasta entonces en un limbo legal. En sendos convenios firmados con la FPI y la FLC, la Fundación Ebert se comprometió a sufragar los gastos de instalación y mantenimiento de la sede central de ambas fundaciones y de sus diez subsedes repartidas por España, así como los salarios de todo el personal[45]. Eje fundamental de la cooperación serían los seminarios de formación para decenas de miles de responsables regionales y locales socialistas. Especialmente intenso iba a ser el trabajo con la FLC, dada la enorme desventaja organizativa de UGT respecto a CCOO y el escaso interés mostrado por los líderes del sindicato hacia las labores formativas. Al contrario que en el PSOE, donde había personal muy capacitado que poco a poco fue asumiendo la organización de los seminarios, en la dirección de la UGT predominaban, se lamentaba Koniecki, "artesanos autodidactas [que consideran] las cuestiones pedagógicas […] como una invención de intelectuales holgazanes"[46]. Esa situación se iba a mantener en el tiempo, lo que hará que poco a poco el peso del proyecto de la Fundación Ebert en España vaya desplazándose del PSOE a la UGT. Los seminarios sindicales se dirigirán sobre todo a formar a los responsables provinciales de las veintiuna federaciones de industria de la UGT, así como a los delegados sindicales electos en las empresas, que ya en 1981 superaban los 45.000[47]. Por su parte, la cooperación con la FPI se orientó a promover la formación de cuadros del PSOE. Dado el enorme volumen que fue adquiriendo esta labor educativa a nivel local y provincial, el

[44] Dieter Koniecki, "Informe de actividades de la delegación de la Fundación Ebert en España durante el primer semestre de 1977", 15 de julio de 1977. AdsD, Nachlass Bruno Friedrich, Mappe 1541.

[45] Acuerdo de colaboración entre la Fundación Ebert y la Fundación Largo Caballero, 26 de octubre de 1977. AFLC, Fondo UGT, expediente 3245-006.

[46] Dieter Koniecki, "Informe sobre las actividades de la delegación de la Fundación Friedrich Ebert en España", 10 de enero de 1977. AdsD, FES Hausakten, Mappe 10749.

[47] Dieter Koniecki, "Informe de las actividades de la delegación de la Fundación Friedrich Ebert en España durante el primer semestre de 1981", 10 de julio de 1981. AdsD, FES Hausakten, Mappe 13600.

PSOE decidió crear en 1978 una fundación específica dedicada a este fin, el Centro de Estudios de la Administración (CEA). Con la FPI, la FLC y el CEA, la Fundación Friedrich Ebert organizará solo hasta 1981 más de 2.000 seminarios de formación[48].

Respaldo a la UGT en las primeras elecciones sindicales

En la primavera de 1977, el gobierno de Adolfo Suárez disolvió el sindicato oficial y legalizó todas las organizaciones obreras. Esto constituyó un triunfo para los socialistas y un duro golpe para los comunistas, que querían ver transformado el sindicato franquista en una gran central sindical unitaria[49]. Pese a todo, la prestigiosa CCOO tenía todas las cartas para dominar el panorama sindical español en democracia. Las históricas CNT y UGT no habían participado apenas en las luchas obreras durante la dictadura y su renacimiento parecía por ello improbable. Así ocurrirá efectivamente con la central anarquista, pero no con la socialista, que sabrá sacar partido de su relación privilegiada con el PSOE, del apoyo económico del poderoso movimiento sindical europeo y no en último lugar del respaldo político del gobierno español, interesado en debilitar a CCOO. El fantástico resultado del PSOE en las elecciones generales de 1977 abrió un horizonte de esperanza a UGT. Con su hasta entonces poco conocido líder Nicolás Redondo sentado en el Parlamento junto a Felipe González, el sindicato podía reivindicarse como representante de la masa de trabajadores que habían votado socialista. El mismo juego visual, pero a la inversa, se aplicó a CCOO, de forma que el pobre resultado del PCE en los comicios rebajó el atractivo del sindicato de Marcelino Camacho, sentado en el Parlamento junto al derrotado Santiago Carrillo. Tras las elecciones, se produjo una afiliación masiva a UGT, que alcanzó en pocas semanas los 600.000 miembros. En un contexto de polarización entre el *sindicato socialista* y el *sindicato comunista*, muchas pequeñas organizaciones decidieron disolverse para integrase en alguna de las grandes centrales. En el caso de la USO, la mitad de su dirección y miles de afiliados

[48] Fundación Friedrich Ebert, *30 años de la Fundación Friedrich Ebert en España*, Madrid, 2006, p. 24.
[49] Fernando Valdés Dal-Ré (dir.), *30 años de libertad sindical*, Madrid, Fundación Francisco Largo Caballero, 2007.

se pasaron a la UGT. Con su prestigio reforzado, una base en expansión y la entrada de activistas curtidos procedentes de otras organizaciones, UGT comenzó a creer posible a pocos meses de las elecciones sindicales convertirse en alternativa real a CCOO[50].

Desde su legalización, la UGT había multiplicado sus peticiones de ayuda a los compañeros europeos, dibujando un panorama casi apocalíptico si CCOO vencía con amplia ventaja en las elecciones sindicales. Convencidos de que en España se estaba jugando una partida decisiva contra el comunismo en el sur de Europa, los sindicatos alemanes respondieron de forma generosa a la llamada de UGT[51]. Además de donaciones directas, la DGB le consiguió un crédito bancario de 10 millones de marcos[52]. Estos fondos solidarios resultaban esenciales para poner en pie una organización territorial aún muy endeble. Pero no menos importante era la formación, dada la casi absoluta carencia de cuadros del sindicato. De ahí el papel crucial del respaldo que recibirá de la Fundación Ebert. Ya en los primeros meses de 1977, la dirección de UGT había propuesto a Dieter Koniecki dar un gran impulso a la cooperación en el ámbito de la formación, en el que la necesidad del sindicato era "dramática"[53]. Respondiendo a esta petición, la Fundación Ebert concibió, organizó y financió un programa especial de formación de multiplicadores de UGT. El programa comenzó inmediatamente después de las elecciones generales de junio con cuatro seminarios dirigidos a los responsables de las delegaciones de la FLC. En ellos aprendieron técnicas de dinámica de grupo, organización de seminarios, mítines y propaganda. Dos asuntos centrales tratados en los cursos fueron cómo integrar en los comités locales al aluvión de nuevos miembros y cómo afrontar la previsible infiltración comunista. El siguiente paso consistió en la organización por parte de las delegaciones de la FLC de seminarios en todas las provincias de España dirigidos a los responsables locales de la campaña electoral. En ellos se exponía la historia de la UGT, su estructura organizativa, la acción sindical

[50] Rubén Vega García, *Historia de la UGT*, *op. cit.*, pp. 51 y ss.
[51] Oskar Vetter (presidente de la DGB) a los presidentes de los sindicatos de industria afiliados, 29 de septiembre de 1977. AdsD, DGB Archiv, Mappe 1369.
[52] Manuela Aroca Mohedano, *Internacionalismo en la historia*, *op. cit.*, p. 99.
[53] Nota de la Comisión Ejecutivade la UGT, s. f. [enero de 1977]. AdsD, FES Hausakten, Mappe 12791.

en la empresa, formas de captación de militantes, técnicas de expresión y de dinámica de grupo. Al concluir 1977 el programa especial había capacitado a centenares de miembros de la UGT de cara a las elecciones[54].

La coordinación de la campaña electoral de la UGT quedó en manos de un comité a cuya creación y sostenimiento la Fundación Ebert contribuyó de manera fundamental. Colaboradores de Dieter Koniecki alquilaron el local, compraron el material de oficina y formaron el equipo. También concibieron la mayor parte de los materiales informativos y la propaganda que se entregaron a los participantes de los cursos para los organizadores provinciales de las elecciones[55]. Además, la Fundación Ebert adquirió para la UGT una imprenta de fabricación alemana que se instaló en la periferia de Madrid y de la cual saldría a partir de entonces casi todo el material de formación y propaganda tanto del sindicato como del partido[56]. La campaña electoral fue muy intensa y con duros ataques cruzados entre los líderes de UGT y CCOO. En ella se implicó Felipe González, que acompañó a Nicolás Redondo en mítines y en visitas a las grandes plantas industriales buscando movilizar a los trabajadores que habían votado al PSOE en las elecciones generales. La UGT tuvo una presencia publicitaria abrumadora. Repartió 5 millones de manifiestos, 1,5 millones de carteles, 2 millones de pegatinas, 100.000 libros y 100.000 copias de casetes con canciones protesta[57]. El gasto fue enorme y, pese a la fabulosa financiación externa, la UGT estuvo al límite de sus capacidades. De ahí que, a pocas semanas de iniciarse las elecciones, el sindicato recurriese a Koniecki para solicitar una pequeña ayuda económica directa de la Fundación Ebert, que finalmente recibió[58].

En las primeras elecciones sindicales de la era postfranquista, CCOO se alzó con la victoria, aunque quedó muy lejos de su objetivo. El sindicato comunista logró el 34,5% de los votos y obtuvo 66.500 delegados. La UGT por su parte recibió el 21,7% y 41.900 delegados. Casi la mitad de

---

[54] Dieter Koniecki, "Informe sobre el programa especial de formación para la UGT", 7 de febrero de 1978. AdsD, DGB Archiv, Mappe 1369.
[55] Entrevista del autor con Etelvino González, Villaviciosa, 6 de noviembre de 2011.
[56] Fundación Friedrich Ebert, "Informe final sobre el proyecto de la imprenta de la UGT", 27 de noviembre de 1979. AdsD, FES Hausakten, Mappe 11375.
[57] Rubén Vega García, *Historia de la UGT*, *op. cit.*, p. 43.
[58] Nota de Dieter Koniecki sobre su conversación con Nicolás Redondo, 23 de diciembre de 1977. AdsD, FES Hausakten, Mappe 12810.

los votos fueron a organizaciones minoritarias y candidatos independientes. Para UGT el resultado constituyó un fantástico logro al posicionarle de manera firme en el panorama sindical español y frustrar definitivamente las aspiraciones hegemónicas de CCOO. Pese a ello, la victoria del sindicato comunista había sido clara, y el PCE no dejaría de sacarle provecho. Para la Fundación Ebert, el trabajo de apoyo a la UGT iba por tanto a continuar siendo la prioridad número uno de su proyecto en España tras las elecciones sindicales de 1978. Por un lado, la cooperación se mantendrá en el ámbito de la formación. Por otro, la Fundación Ebert contribuirá a abrir un fructífero debate entre el sindicato socialista y los empresarios, que analizaremos más adelante.

Democratizando el poder local

Las primeras elecciones locales tras la muerte de Franco resultaban vitales para el PSOE. Después de cuatro décadas, los socialistas por fin *tocarían poder* y tendrían que demostrar con hechos que sus promesas de buen gobierno no eran mera retórica. En un país como España, donde existe una fuerte identidad localista, alcanzar una sólida posición en la administración más cercana al ciudadano constituía además un paso imprescindible para llegar a conquistar el gobierno de la nación. La trascendencia de las elecciones locales llevó al PSOE a redoblar esfuerzos para ampliar su presencia territorial, que todavía era bastante débil. Como ya hemos referido, en el momento de celebrar su congreso a finales de 1976, el PSOE contaba con menos de 8.000 afiliados, que estaban organizados en 120 agrupaciones, cantidad raquítica si consideramos que España cuenta con 7.600 municipios. Tras acceder a la legalidad en febrero de 1977, el partido había experimentado un fuerte crecimiento, logrando establecerse en la mayoría de las 500 ciudades de más de 10.000 habitantes[59]. Aun así, después de las elecciones generales de junio de aquel año, la organización seguía casi ausente en los inmensos territorios rurales de Galicia, León, Castilla o Aragón. La implantación del PSOE en estas zonas y su rápida preparación para las elecciones locales requerían de un trabajo logístico,

[59] Mónica Méndez Lago, *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español, 1975-1996*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000, pp. 172-175.

económico y humano inmenso, que el partido abordará a partir de las elecciones generales en estrecha cooperación con la Fundación Ebert.

El impulso inicial para la formación masiva de cuadros locales socialistas llegó de la mano de la Escuela de Verano del PSOE 1977. Participaron en ella 250 dirigentes del partido, entre ellos todos los secretarios provinciales de formación y organización. Semanas más tarde, 52 promotores municipales recibieron un curso intensivo de tres semanas en Madrid, que fue impartido por docentes altamente cualificados del Instituto Nacional de Administraciones Públicas. De vuelta a la provincia cada promotor municipal realizó diez cursos de fin de semana a grupos de c. 35 compañeros, en los que se transmitía lo aprendido en Madrid. De esta manera, se dotó a 18.000 miembros del PSOE de las capacidades mínimas para presentarse como candidatos a las elecciones municipales, previstas en principio para 1978 pero finalmente retrasadas hasta la aprobación de la Constitución[60].

Durante una visita a Bonn en el invierno de 1978, Felipe González solicitó a los responsables de la Fundación Ebert apoyo para la creación de un instituto cuyo fin exclusivo sería formar a los miles de socialistas que en el futuro debían ocupar los gobiernos locales[61]. Tras varios seminarios preparatorios, entre ellos uno especialmente relevante organizado en colaboración con el CEMAR[62], el centro de estudios municipales de los socialistas portugueses creado con ayuda de la Fundación Ebert, finalmente en septiembre de 1978 vio la luz en Madrid el Centro de Estudios de la Administración. Los objetivos de esta fundación, dirigida por el economista y futuro consejero de la Junta de Andalucía José Vallés, eran asesorar a las futuras corporaciones locales socialistas, publicar libros y revistas sobre temática municipal, así como promover trabajos de investigación en materia de administración pública y cooperar en la organización de las campañas electorales[63].

---

[60] Dieter Koniecki, "Informe sobre el programa especial de formación de cuadros municipales del PSOE", 29 de julio de 1977. AdsD, FES Hausakten, Mappe 18765.
[61] Fundación Friedrich Ebert al Ministerio de Cooperación Económica, 8 de marzo de 1978. AdsD, FES Hausakten, Mappe 11036.
[62] Dieter Koniecki, "Informe del primer seminario del programa especial sobre administración local, del 24.5 al 28.5.78", 13 de junio de 1978. AdsD, FES Hausakten, Mappe 11036.
[63] Informe del CEA sobre sus objetivos, 20 de octubre de 1978. AdsD, FES Hausakten, Mappe 11375.

En abril de 1979 se celebraron las elecciones municipales. Aunque el PSOE superó a UCD en votos, el partido de Adolfo Suárez arrasó en las zonas rurales y obtuvo 29.000 concejales frente a los 14.000 del PSOE. La victoria política fue sin embargo para los socialistas que, gracias a un acuerdo postelectoral con los comunistas, obtuvieron la alcaldía de 1.125 municipios, entre ellos casi todos los núcleos industriales y la mayoría de las capitales de provincia. Dos de cada tres españoles pasaron a tener un alcalde socialista. Los comicios pusieron nuevamente de manifiesto las limitaciones estructurales del PSOE. Pese al enorme esfuerzo realizado para crear agrupaciones locales, la organización no había logrado todavía en 1979 establecerse ni por lo tanto presentar candidaturas en miles de pueblos y pequeñas ciudades. En cuanto a los socialistas que ahora tomaban en sus manos el bastón de mando de su villa, casi todos carecían de experiencia en la gestión pública y necesitaban asistencia y apoyo para llevar adelante su nueva responsabilidad. Afrontar estos retos y contribuir a que el PSOE alcanzase su definitiva consolidación territorial será el *leitmotiv* del CEA en adelante[64].

Una inyección económica de la Fundación Ebert sirvió al CEA para abrir sus oficinas en Madrid, mantener al director y a los seis empleados, crear un servicio de estudios que daba respuesta a cuestiones de cierta complejidad técnica o jurídica que se planteara a los ayuntamientos, editar libros como el *Manual del alcalde y del concejal socialista* y lanzar dos colecciones de cuadernos de formación de políticos municipales y regionales que eran distribuidos entre las agrupaciones del PSOE por todo el país[65]. La Fundación Ebert financió igualmente la totalidad de los seminarios organizados por CEA en 1979. A finales de ese año, el PSOE logró un crédito bancario con el que CEA estableció delegaciones en las 52 capitales de provincia de España. Estas oficinas colaboraban con la central en la organización de seminarios, distribuían publicaciones y respondían de forma inmediata, esto es de manera presencial o por teléfono, a las dudas que les plantearan los concejales socialistas sobre cualquier asunto de la gestión municipal. En 1980, el CEA lanzó la revista mensual *Ayuntamientos Democráticos*, a la que se abonaron unos 7.000 gobiernos

[64] Entrevista del autor con José Vallés, Sevilla, 3 de febrero de 2014.
[65] Estas publicaciones se pueden consultar en el Archivo de la Fundación Pablo Iglesias.

locales, lo que trajo muy pronto su total independencia económica[66]. La capacidad de CEA de alcanzar fuentes de financiación alternativas posibilitó el total desenganche de la ayuda alemana en 1983, mucho antes que las FPI y la FLC, las cuales siguieron dependiendo aún algunos años del apoyo financiero de la Fundación Ebert[67].

Los ayuntamientos dieron a los socialistas una plataforma publicitaria de primer orden. Caso paradigmático fue Madrid, donde el hedonista profesor Enrique Tierno Galván convirtió en poco tiempo aquella gris metrópoli del franquismo en un símbolo de esa España moderna, europea y alegre que el PSOE prometía crear cuando Felipe González fuera presidente. Los gobiernos locales constituyeron además una escuela impagable de formación política para los inexpertos activistas del PSOE. Por lo general, los alcaldes socialistas realizaron una gestión reformista y modernizadora, de la que la mayor parte de las ciudades estaban muy necesitadas después de haber experimentado un crecimiento desordenado en la última década de la dictadura. Crear centros de salud, escuelas, bibliotecas, parques, red de saneamiento y promover la cultura popular como se hizo en Madrid con la *movida* fueron los objetivos fundamentales de los gobiernos locales socialistas. La conquista del poder municipal en 1979 constituyó en fin un hito en el proceso de maduración ideológica del PSOE y en su conversión definitiva en un *partido de todo el mundo*.

El diálogo social y el ascenso de UGT a liderazgo sindical

Durante los primeros años de la transición, la necesidad de marcar un perfil propio frente a CCOO obligó a la UGT a desplegar un discurso radical con el que el sindicato socialista no se encontraba en absoluto a gusto. Pese a estar absortos en la titánica labor de poner en pie su infraestructura, ya durante 1976 dirigentes de la UGT contactaron con algunos empresarios para animarles a establecer un diálogo constructivo y rebajar la enorme tensión laboral que se vivía en diversas regiones del país. Estos empresarios admitieron que los encuentros eran deseables, pero que solo

[66] Dieter Koniecki, "Informe anual 1980 sobre las actividades de la delegación de la Fundación Friedrich Ebert en España", 21 de enero de 1981. AdsD, FES Hausakten, Mappe 16023.
[67] Emilio Alonso (secretario de Administración del PSOE) a Dieter Koniecki, 9 de enero de 1984. AdsD, FES Hausakten, Mappe 16041.

serían útiles si en ellos participaba CCOO, por ser el único sindicato con influencia en las empresas. La propuesta era sin embargo inaceptable para UGT, cuya pretensión era precisamente capitalizar el previsible éxito del diálogo y marcarse un tanto ante su rival comunista. La UGT recurrió entonces a Dieter Koniecki para que les ayudara a abrir una vía de comunicación exclusiva con los empresarios. El paraguas de la Fundación Ebert podía ser clave para el éxito de la operación, porque se podría explicar la exclusión de CCOO en reuniones de empresarios y sindicalistas con el argumento de que por principio las fundaciones alemanas no mantenían relación con comunistas. Además, la Ebert podía contribuir a que se conociera en España el diálogo social en la RFA[68]. Este fue el origen del I Encuentro Internacional de empresarios y sindicalistas de la RFA y España que durante tres días de enero de 1978 se desarrolló en un hotel del centro de Madrid. En él participaron miembros de la UGT, de la recién creada CEOE, economistas, parlamentarios, así como cinco empresarios y dos especialistas en derecho laboral llegados de la RFA. Las jornadas se iniciaron con la exposición por parte de los invitados alemanes de sus experiencias con el diálogo social y la cogestión. El enorme contraste con la situación vivida en nuestro país animó a los participantes españoles a exponer abiertamente sus puntos de vista. Roto el hielo, se entró en el mundo desconocido del diálogo entre empresarios y sindicalistas, que mostró lo equivocado de sus prejuicios y la voluntad mutua de llegar a acuerdos[69].

Tanto la UGT como la CEOE valoraron muy positivamente el seminario y sus dirigentes pidieron a Dieter Koniecki que la Fundación Ebert organizase algunos más. Con el apoyo entusiasta del embajador de la RFA, que había asistido al encuentro en Madrid, la Fundación Ebert obtuvo financiación extra del gobierno de Bonn para realizar otros seis encuentros durante 1978, cuyo objetivo sería "promover la desideologización, tan necesaria tanto para nuestro *partner* sindical como para el

---

[68] Dieter Koniecki, "Informe sobre el I Encuentro Internacional de empresarios y sindicalistas de la RFA y España del 3 al 5 de febrero de 1978", 20 de febrero de 1978. AdsD, FES Hausakten, Mappe 10749.

[69] Fundación Friedrich Ebert, *Empresa y sindicatos en un estado social de derecho. Versión grabada del primer encuentro entre representantes empresariales y sindicales de España y la RFA*, Madrid, 1978.

extremadamente conservador empresariado español"[70]. Los encuentros se organizaron en cooperación con diversas universidades y en ellos se prestó especial atención a la situación específica de la región concreta en que se desarrollaban. La asistencia de políticos y empresarios destacados contribuyó a dar relieve a los seminarios y a atraer la atención de los medios de comunicación locales, que los presentaron ante la opinión pública como importantes hitos en la tan necesaria búsqueda de soluciones a la crisis que el país arrastraba desde 1974[71].

La sintonía que la UGT y la CEOE acabaron desarrollando al calor de los seminarios de la Fundación Ebert fructificaría en el verano de 1979 en un texto conjunto en el que ambas organizaciones reivindicaban el fin del intervencionismo estatal en las relaciones laborales y la autonomía de los agentes sociales. Este documento conocido como Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) fue celebrado por los medios como el comienzo del fin de la histórica confrontación entre capital y trabajo que, además de ayudar a superar la recesión, consolidaba la democracia y acercaba un poco más a España al modelo europeo de organización sociopolítica[72]. El ABI tuvo un enorme impacto político y marcó el camino para la creación de un marco de relaciones laborales basado en la concertación social, sancionado con la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET) aprobada por el Parlamento a comienzos de 1980 con apoyo del PSOE y de UCD[73]. Animados por estos éxitos, la UGT y la CEOE firmaron el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) en 1980, el primer pacto tarifario entre agentes sociales durante la transición. Tenía una vigencia de dos años y contemplaba el aumento de la productividad, una subida salarial media del 15% y la reducción de 126 horas de trabajo anuales[74]. El AMI tuvo una gran acogida, tomándose como referente en la negociación de la mayor parte

[70] Fundación Friedrich Ebert al Ministerio de Cooperación Económica de la RFA, 15 de marzo de 1978. AdsD, FES Hausakten, Mappe 11036.
[71] Informes de Dieter Koniecki sobre los seminarios del Foro Social celebrados en Andalucía, Asturias, Cataluña, etc., verano-otoño de 1978. AdsD, FES Hausakten, Mappe 13597.
[72] Dieter Koniecki, "Informe sobre el acuerdo UGT-CEOE", 26 de agosto de 1979. AdsD, FES Hausakten, Mappe 13598.
[73] Fundación Francisco Largo Caballero, *25 años del Estatuto de los Trabajadores (1980-2005)*, Madrid, 2005.
[74] Fundación Friedrich Ebert, *Balance del Acuerdo Marco Interconfederal*, Madrid, 1980.

de los convenios colectivos firmados en los siguientes dos años. Gracias a ellos, las huelgas se redujeron a la mitad respecto a 1979[75].

Al decidirse de manera tan clara por el diálogo con los empresarios, la UGT hizo un arriesgado órdago, ya que daba la espalda a la tradición reivindicativa del sindicalismo español. Segura de que los trabajadores no aceptarían la vía de la concertación, CCOO lanzó una campaña de protestas contra el ABI y el AMI y presentó a los socialistas como traidores a la clase obrera. Sin embargo, aquel pulso acabaría por ganarlo la UGT. Y es que al apostar por la concertación social, los socialistas se habían posicionado, quizás sin ser plenamente conscientes de ello, con el *Zeitgeist* de la España de entonces. Una vez alcanzado el tan anhelado orden democrático, los trabajadores que en diverso grado se habían comprometido con la lucha de las organizaciones de izquierdas en los últimos años de la dictadura entendieron llegado el tiempo de rebajar la tensión. Ilustrativo de esta *descompresión* del movimiento obrero fue el descenso en el índice de organización sindical, que pasó del 54% en 1978 al 22% en 1980. Además del sentimiento generalizado de haber llegado a la estación final, otros factores como el miedo al paro (2,8% en 1976; 7,1% en 1978) o la convicción de que la democracia era aún muy frágil contribuyeron a que se produjera un repliegue generalizado del espíritu combativo entre los trabajadores[76].

Después de años de vivir a la sombra de CCOO, la UGT logró gracias a su apuesta por la concertación social dotarse de un perfil propio, bien diferenciado de su competidor comunista y con amplio respaldo entre los trabajadores. Y no menos importante, la UGT forjó una imagen de autonomía frente al PSOE, del que durante todo el franquismo no había sido sino un simple apéndice sin vida ni voluntad propia. La creciente popularidad de UGT se demostró en las siguientes elecciones sindicales. Después de haber quedado doce puntos por detrás de CCOO en las primeras elecciones celebradas en 1978, en las terceras que tuvieron lugar en 1982 el sindicato socialista superó al sindicato comunista por tres puntos (UGT, 36,7%; CCOO 33,4%). Era el broche de oro de una espectacular trayectoria de la UGT durante la transición democrática. El sindicato

[75] Fernando Valdés Dal-Ré (dir.), *30 años de libertad sindical*, *op. cit.*, pp. 114 y ss.
[76] Rubén Vega García, *Historia de la UGT*, *op. cit.*, pp. 73 y ss.

socialista había logrado un hecho excepcional en todo el sur de Europa: romper la hegemonía sindical de los comunistas. Esto sería esencial para la viabilidad de las políticas neo-liberales que los gobiernos de Felipe González iban a poner en marcha a partir de 1983 con la vista puesta en preparar a España para la entrada en la CEE[77].

Un *think-tank* socialdemócrata para el PSOE

Tras la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978, se convocaron nuevas elecciones generales. Temiendo el empuje del PSOE, el presidente Adolfo Suárez realizó tres días antes de las votaciones una dramática declaración televisiva en que dibujó un horizonte catastrófico para España en caso de que el "partido marxista" de Felipe González se alzase con la victoria. La apelación al voto del miedo logró el efecto deseado y el resultado de las elecciones repitió el de dos años antes, formando de nuevo UCD gobierno en minoría. La inesperada derrota electoral produjo una profunda conmoción en el PSOE, y abrió en canal la hasta entonces sorda lucha entre los moderados que controlaban la dirección y los izquierdistas, que aún creían posible frenar la deriva del partido hacia la socialdemocracia y crear una alianza estratégica con los comunistas. El choque entre estos dos sectores irreconciliables en el PSOE se ventilaría en dos dramáticos congresos celebrados en 1979 de los que saldría vencedores absolutos los moderados[78].

La derrota del PSOE en las segundas elecciones generales fue vista con cierto alivio por los socialdemócratas alemanes, que entendían que los compañeros españoles no estaban en absoluto preparados para hacerse con el gobierno de su país. En el PSOE sobraba ideología y faltaba preparación técnica. Como si nada hubiera cambiado desde la muerte de Franco, los debates entre los socialistas españoles seguían siendo excesivamente teóricos, emocionales y muy alejados de la realidad. Por otro lado, existía una enorme carencia de estudios y hasta de datos sobre la realidad social y económica española con los que la dirección moderada del PSOE

[77] Sergio Gálvez Biesca, *Modernización social y reforma laboral (1982-1992)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2013.
[78] Juan Antonio Andrade Blanco, *El PCE y el PSOE en (la) transición. La evolución ideológica de la izquierda durante el proceso de cambio político*, Madrid, Siglo XXI, 2012, pp. 328 y ss.

pudiera orientarse. Conscientes de estos problemas, los propios líderes del partido llegaron a la conclusión de que necesitaban un laboratorio de ideas que les ayudara a fundamentar sus propuestas políticas. Para poner el proyecto en marcha, el PSOE solicitó ayuda a Dieter Koniecki. Este recomendó vivamente la idea a la dirección de la Fundación Ebert en Bonn al entender que un centro de investigación contribuiría a reforzar el sentido de realidad y la desideologización del PSOE y le prepararía para el día ya no lejano en que tendría que asumir los destinos de España[79].

Dando respuesta a los deseos de los compañeros españoles, la Fundación Ebert creó en Madrid a comienzos de 1980 el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Aplicadas (IESA). Dirigido por Harald Jung, un sociólogo de la Fundación Ebert, y por el profesor universitario Joaquín Arango, IESA no era propiamente un centro de investigación, sino más bien un laboratorio de ideas que actuaba como intermediario entre la investigación científica aplicada y los socialistas españoles[80]. Hasta la llegada del PSOE al gobierno a finales de 1982, IESA financió a centros de investigación, así como a profesores universitarios y jóvenes académicos tanto españoles como europeos, para que elaborasen trabajos sobre política económica, administración pública, relaciones España/Europa, políticas sociales, educación e investigación, entre otros. Una parte de dichos estudios, alrededor de 140, fueron publicados y distribuidos entre las federaciones regionales del PSOE y la UGT[81]. Otros trabajos eran de carácter reservado y tenían como único destinatario las direcciones del partido y del sindicato. Regularmente, Harald Jung organizaba seminarios en los que dirigentes y parlamentarios socialistas que trabajaban en temas relacionados con la economía, administración del estado, cultura, medio ambiente, salud, etc. debatían con los redactores de los informes y con otros expertos. Por lo general, los políticos y sindicalistas hacían suyas la mayor parte de las propuestas de los técnicos. Según un cálculo de IESA, que debemos tomar con precaución, el 80% de los trabajos acabaron influyendo en distinto grado en el proceso de toma de decisiones de la

[79] Dieter Koniecki, "Informe anual 1978 de las actividades de la delegación de la Fundación Friedrich Ebert en España", 14 de febrero de 1979. AdsD, FES Hausakten, Mappe 11037.
[80] Solicitud de la Fundación Ebert al Ministerio de Cooperación Económica para financiar el proyecto, agosto de 1979. AdsD, FES Hausakten, Mappe 10747.
[81] *Catálogo de publicaciones de la Fundación IESA*. AdsD, FES Hausakten, Mappe 20187.

dirección del PSOE, de alguna de las federaciones regionales del partido o de la dirección de UGT[82]. Por otra parte, IESA organizó algunas visitas de estudio de socialistas españoles a países de la CEE. Una de ellas llevó a un grupo de diez parlamentarios del PSOE a la RFA para conocer la teoría y la praxis del federalismo[83].

Numerosos ejemplos podrían ser traídos aquí para mostrar la exitosa labor desarrollada por IESA como laboratorio de ideas del socialismo español a comienzos de los años ochenta, cuando tanto el PSOE como la UGT vivían inmersos en el combate por la hegemonía política y sindical en España. Valga apenas una selección a modo de ejemplo. Un detallado estudio solicitado por IESA sobre la reforma administrativa del Estado, enriquecido con el informe de los parlamentarios que participaron en la antedicha visita a la RFA, constituyó la base argumental de la propuesta que los socialistas presentaron ante la comisión parlamentaria creada por el presidente Leopoldo Calvo Sotelo para estudiar el desarrollo del proceso autonómico y de la cual saldría la LOAPA, una Ley consensuada por UCD y PSOE pensada para poner freno a las reivindicaciones regionalistas. Un informe sobre la financiación de la escuela pública fue usado igualmente por el PSOE para criticar en las Cortes con argumentos concretos el proyecto de ley presentado por el gobierno de UCD, el cual finalmente asimiló buena parte de las propuestas planteadas por el grupo socialista[84]. Una investigación sobre modelos alternativos de la administración de la Seguridad Social fue a su vez proclamada por la UGT, que no añadió una coma a lo propuesto en el texto aportado por IESA, como la posición oficial del sindicato en esta cuestión. Un estudio sobre la opinión pública en Asturias sirvió al PSOE para organizar y vencer holgadamente las primeras elecciones a la Junta General del Principado en 1982, que pusieron las bases de un poder casi omnímodo del socialismo en esta región. En otro orden de cosas, quince dirigentes y expertos económicos del PSOE convirtieron en lectura obligada un boletín semanal

[82] Informe de las actividades de IESA durante el último cuatrimestre de 1981. AdsD, FES Hausakten, Mappe 13599.
[83] Informe de IESA sobre el viaje de parlamentarios españoles a RFA para estudiar el federalismo alemán entre el 1.4 y 9.4.1981, s.f. AdsD, FES Hausakten, Mappe 20187.
[84] Informe de las actividades de IESA durante el primer cuatrimestre de 1981. AdsD, FES Hausakten, Mappe 13599.

con traducciones de artículos de la prensa internacional que IESA compuso por expreso deseo de Felipe González. Por otra parte, una larga lista de estudios sobre productividad, energía nuclear, seguridad, cultura, investigación, medio ambiente, relaciones laborales, comunicaciones, etc. alimentaron el programa de las elecciones del PSOE para 1982. Informes y seminarios organizados por IESA sirvieron además para definir las líneas maestras de las políticas que diversos ministros socialistas pondrían en marcha, especialmente en los ámbitos de la política social, educación y medio ambiente. De igual forma, un trabajo de IESA sobre la coordinación en la RFA entre los ministerios y la Cancillería inspiró el nuevo organigrama de Presidencia de Gobierno tras la llegada de Felipe González a La Moncloa[85].

De la importancia dada por los socialistas al asesoramiento científico de IESA es buena muestra el hecho de que tras la victoria del PSOE en las elecciones generales de octubre de 1982 más de un tercio de los investigadores que habían realizado informes para este instituto sostenido por la Fundación Friedrich Ebert fueron integrados por diversos ministros en su equipo de asesores o bien ocuparon altos cargos en la Administración. El propio Joaquín Arango se convirtió en Secretario General Técnico del Ministerio de Educación y Ciencia[86].

[85] Informe de las actividades de IESA durante el año 1982. AdsD, FES Hausakten, Mappe 11377.
[86] *Idem*.

De reuniones de amigos a partidos políticos. La democracia cristiana española y el apoyo europeo durante el franquismo[1]

Natalia Urigüen
UNED

Breve introducción al escenario de la oposición demócrata cristiana durante el franquismo

Como punto de partida para el análisis que se presenta en este trabajo se hace necesaria una brevísima introducción a la situación de contraste de la democracia cristiana europea con la española durante el franquismo y fundamentalmente la identificación de los grupos que componían esta última. Mientras que en la Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial triunfaban los grandes partidos demócrata cristianos, acercando la democracia y el concepto de integración europea a amplios sectores sociales que habían abrazado las ideas fascistas durante los años veinte y treinta, en España no era posible articular una democracia cristiana en un régimen dictatorial, que responsabilizaba a la democracia liberal y a los partidos políticos de los males de la patria. Por otro lado, tampoco tenía sentido subrayar el aspecto cristiano cuando España era por definición un Estado confesional[2]. El primer franquismo estableció un sistema de partido único, Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva

[1] Para la realización de este trabajo se han consultado los siguientes archivos y fondos personales: Archivo del Nacionalismo (AN) en la Fundación Sabino Arana (Bilbao) y sus diferentes fondos: Partido Nacionalista Vasco (PNV), Donaciones Particulares (DP, en este caso Joseba Rezola); Archiv für christlich-demokratische Politik (ACDP) en la Fundación Konrad Adenauer (Bonn, Alemania) y sus diferentes fondos documentales: Unión Europea Demócrata Cristiana, Partido Federal CDU y fondo personal de Kai-Uwe von Hassel. Fondo personal de Joaquín Ruiz Giménez (ARG) en la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M); Arxiu Nacional de Catalunya (ANC) sin clasificar, fondo personal de Antón Cañellas (AC); Archivo personal de José María Gil Robles (AGR).

[2] El 13 de Julio de 1945 las Cortes franquistas aprobaron el Fuero de los Españoles, una de las ocho Leyes Fundamentales en la que se reconocía la religión católica como religión oficial del Estado español.

Nacional Sindicalista (FET de las JONS), que englobaba distintas corrientes políticas: monárquicos, falangistas, tradicionalistas y católicos. A mediados de los años cuarenta y ante la derrota de las potencias del Eje, Franco intentó limpiar la imagen de autoritarismo que caracterizaba al régimen, acercándolo al nacionalcatolicismo que lo acompañó hasta sus últimos días. Buscó con ello una mayor aceptación internacional, remarcando dos rasgos: el carácter católico del Estado (hasta el punto de llegar a la confusión total entre los planos religioso y político) y su anticomunismo.

Una parte de la sociedad española no se identificaba con estas consignas del franquismo y tenía una visión pluralista y democrática de la actividad política. Esta oposición incluía a muchos católicos y entre ellos a personas de ideología demócrata cristiana, cuya existencia política y desde la ilegalidad quedó articulada a través de cuatro grupos. En el ámbito regional el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y la Unió Democràtica de Catalunya (UDC). El PNV, fundado en 1895, había sido en sus orígenes un partido conservador e incluso muy derechista en algunos planteamientos ideológicos. Sin embargo, en los años treinta había evolucionado hacia fórmulas demócrata cristianas. Durante el franquismo y desde el exilio, la cúpula del partido utilizó la táctica de la presión internacional sobre el Gobierno de Franco para denunciar los excesos del régimen y exigir el cambio democrático. En Cataluña la UDC, creada en 1931, fue siempre un partido manifiestamente demócrata cristiano, que gozó durante el franquismo de una mayor libertad de movimiento que otras organizaciones de oposición, debido a su carácter católico y a la vinculación de algunos de sus dirigentes con organizaciones de apostolado seglar[3].

A nivel nacional, a lo largo de los años cincuenta surgieron en España otros dos grupos de oposición ideológica demócrata cristiana, que acabaron por convertirse en partidos políticos durante la transición. En 1958 nació Democracia Social Cristiana, liderada por José María Gil Robles y en 1959 Izquierda Demócrata Cristiana (desde 1965 Unión Demócrata Cristiana), dirigida por Manuel Giménez Fernández.

---

[3] Javier Tusell García, *Democracia Cristiana en España*, Madrid, Fundación Humanismo y Democracia, 1986, p. 25.

Inicialmente el PNV con sus dirigentes en el exilio y posteriormente el resto de los grupos según se iban creando, quisieron tener acceso y vinculación con el foro político democristiano de esa nueva Europa libre y unida que se estaba gestando. El interés de los diferentes grupos españoles por la conformación de estos vínculos con la organización demócrata cristiana europea se justificaba fundamentalmente por varios motivos: su identificación con las ideas básicas de los padres de la democracia cristiana: Luigi Sturzo, Alcide De Gasperi o Konrad Adenauer; la gran importancia dada por los grupos españoles al común denominador que fue la idea europeísta; la necesidad de que los partidos europeos de su misma ideología supieran de su existencia, a pesar de la clandestinidad, y poder por lo tanto recibir su apoyo en la medida de lo posible según evolucionaba la situación en España; y finalmente, la posibilidad de hacer de la organización democristiana europea una plataforma de denuncia de los abusos del régimen franquista y desde esta presionar y exigir el cambio democrático. Esta plataforma fue inicialmente los Nouvelles Equipes Internationales, que a partir de 1965 se convirtieron en la Unión Europea Demócrata Cristiana.

Los Nouvelles Equipes Internationales y la presencia de la democracia cristiana española

La cooperación internacional demócrata cristiana nació de la necesidad de algunos representantes de los viejos partidos populares por restablecer sus contactos tras la Segunda Guerra Mundial. Es también una consecuencia misma del impacto de la guerra, realidad que llevó a los políticos a analizar los problemas en clave internacional y a adquirir una gran responsabilidad en la construcción de los nuevos Estados nacionales democráticos, construcción a la que los partidos demócrata cristianos dieron una contribución esencial. Sirvió además como defensa ante cualquier amenaza interna o externa de nuevos totalitarismos y la necesidad de mantener la paz.

Ante esta realidad y tras una serie de encuentros previos entre diferentes personalidades del mundo demócrata cristiano de posguerra, en primavera de 1947 tuvo lugar en la estación termal de Chaudfontaine,

cerca de Lieja, el congreso fundacional de los Nouvelles Equipes Internationales (NEI), al que acudieron ochenta delegados de una docena de países[4]. Los NEI se crearon como un foro para el desarrollo de la identidad demócrata cristiana como fuerza de influencia internacional y favorecieron en los siguientes años la política de integración europea, adquiriendo un protagonismo destacado en el panorama político[5]. No constituyeron una unión de partidos, sino más bien eran una amalgama de partidos y personalidades políticas que se unieron en equipos nacionales[6]. Según los estatutos, cada país debía estar representado solo por un equipo, el cual podía estar conformado bien por un partido político de inspiración democristiana, bien por personalidades con principios demócrata cristianos o por el grupo nacional de esa tendencia que se hallara en el exilio. El objetivo de los NEI fue mantener el contacto continuo entre los grupos políticos y personalidades de ideología demócrata cristiana para poder hacer un seguimiento conjunto de la situación nacional de cada país y de los problemas internacionales, así como compartir experiencias y programas. El órgano principal fue el comité directivo, que normalmente se reunía cada tres meses y en él estaban representados los equipos nacionales.

En el contexto de su política europeísta y en el ámbito de sus relaciones con los partidos demócrata cristianos europeos, con quienes tenía mucha relación, el PNV, que había establecido su sede de gobierno en París, acudió al congreso de Lieja y fue uno de los miembros fundadores

---

[4] Estuvieron presentes el MRP francés, el PSC belga, el KVP holandés, el PCS luxemburgués, el ÖVP de Austria, el partido suizo y los exiliados de Polonia y del País Vasco, así como un delegado del partido checoslovaco. Los italianos no acudieron debido a una crisis de gobierno, mientras que los alemanes aún no fueron invitados.

[5] Esta vocación europeísta respondía al espíritu de los partidos demócrata cristianos de la época, lo que queda patente no solo en la acción de los gobiernos, sino también en los programas de los partidos democristianos, en las Constituciones en las que participaron y que preveían limitaciones al principio de soberanía nacional en favor de procesos de integración internacional y en las resoluciones de los congresos de los NEI, la mayoría de los cuales se consagraron a Europa. Los NEI fueron cofundadores y socios activos del Movimiento Europeo, participando en la organización del legendario congreso de La Haya de 1948 (uno de los representantes de los NEI que asistió fue el lendakari del Gobierno vasco en el exilio, José Antonio Aguirre). Thomas Jansen, *Die Entstehung einer Europäischen Partei. Vorgeschichte, Gründung und Entwicklung der EVP*, Bonn, Europa Union Verlag, 1996, pp. 67-68.

[6] Por ejemplo a los NEI pertenecían una serie de personalidades como Robert Schuman, Georges Bidault, etc., que conformaban el equipo francés; o Paul van Zeeland y Theo Lefèvre entre otros miembros del equipo belga. En ambos casos se trata de personalidades del MRP francés o del PSC belga, respectivamente. Pero los partidos nacionales habían declinado ser miembros de los NEI como tal. Véase Thomas Jansen, *Die Entstehung einer Europäischen Partei*, *op. cit.*, p. 66.

de los NEI. La representación vasca fue a título personal y estuvo formada por el entonces lendakari José Antonio Aguirre (que fue nombrado miembro del comité de honor), por Joseba Rezola y Francisco Javier Landaburu, principal hacedor de la política europeísta del partido y que pasó a formar parte de su comité directivo como representante del País Vasco[7].

La aparición del PNV como miembro fundador de los NEI tuvo su importancia al poder existir solamente un equipo por país. Esto permitió al PNV participar en este organismo como partido político democristiano, con plenos derechos y de manera independiente, situación que fue aprovechada por la cúpula del partido, evitando ser valorado simplemente como un equipo en el exilio. La situación era ventajosa además en caso de que se planteara el ingreso de otros grupos demócratas peninsulares, como ocurrió posteriormente[8].

Al primer congreso fundacional de los NEI le siguieron otros dieciséis hasta 1967, consagrados en su mayoría a la política europeísta. En muchos de ellos estuvo presente el PNV a través del llamado Equipo Nacional Vasco. Esas reuniones eran entendidas como foros necesarios para mantener relaciones con personalidades y partidos políticos demócrata cristianos europeos. Alguna vez consiguieron que se realizaran declaraciones en contra del régimen franquista, sin embargo nunca se extrajo de los congresos ayuda tangible. A la mayoría de los encuentros del comité directivo acudió Landaburu como miembro del mismo y de hecho la primera reunión, celebrada en marzo de 1948, tuvo lugar en la sede del Gobierno vasco de París. Tras una recepción de honor a las diferentes delegaciones y personalidades demócrata cristianas se celebró la reunión, en la que también estuvo presente José Antonio Aguirre. En ella se aprobaron los estatutos de los NEI y se acordó la admisión del equipo alemán[9].

Pese a que los NEI derivaron en los años cincuenta hacia líneas más conservadoras e incluso perdieron fuerza en el panorama europeo al aparecer nuevos foros de cooperación entre los democristianos europeos (la Asamblea o el Parlamento Europeo), estos continuaron siendo el más

---

[7] Ludger Mees, José Antonio Rodríguez Ranz, Santiago de Pablo, *El péndulo patriótico*, Barcelona, Crítica, 2001, p. 205.
[8] Leyre Arrieta, *Estación Europa. La política europeísta del PNV en el exilio (1945-1977)*, Madrid, Tecnos, 2007, pp. 135-136.
[9] Leyre Arrieta, *Estación Europa*, *op. cit.*, p. 140.

importante nexo de unión del PNV con la democracia cristiana europea. Sin embargo, la exclusividad de su presencia como único grupo democristiano estatal peligró con la aparición de nuevos partidos demócrata cristianos peninsulares. El primero que se había recompuesto y que solicitó su ingreso en los NEI fue el grupo catalán regionalista UDC en 1950. El equipo vasco ayudó a los catalanes a negociar su entrada que se produjo finalmente en 1956[10]. En 1960, José María Gil Robles solicitó el ingreso de DSC como miembro de pleno derecho y a continuación lo hizo el grupo de Giménez Fernández. Esto iba a suponer para el PNV la pérdida de representación propia en los NEI, ya que los estatutos requerían la constitución de un equipo por cada Estado. Además, aunque el PNV era partidario de que en España hubiera una democracia cristiana auténtica y fuerte, como garantía para la sustitución de Franco, por otro lado existía también una desconfianza hacia la actitud de Gil Robles y Giménez Fernández en torno a la cuestión nacional vasca[11].

Con vistas a poder representar conjuntamente a la democracia cristiana española en el IV Congreso Mundial que se iba a celebrar a finales de septiembre de 1963 en Estrasburgo, hubo un intento por parte de los dos grupos regionales, PNV y UDC, así como de los dos de ámbito nacional, DSC y UDC, de crear el Equipo del Estado Español en los NEI, en junio de 1963. Sus miembros se reunieron en Barcelona buscando constituir el Equipo "con vistas a una acción internacional e interior que propugnara la implantación de un sistema político-social según una ideología auténticamente demócrata cristiana"[12]. Firmaron un preacuerdo de constitución que nunca se llegó a ratificar y prepararon unos estatutos que nunca llegaron a aprobarse[13]. Los representantes de los cuatro partidos se desplazaron a Estrasburgo el día anterior al encuentro mundial, donde hubo un segundo intento de concretar su unión para poder debutar en el congreso como el equipo que representaba a España. Sin embargo, la reunión sirvió más bien para marcar desde un principio los personalismos

[10] EUROPA, Pais Basque –PNV, 29.
[11] Ludger Mees, José Antonio Rodríguez Ranz, Santiago de Pablo, *El péndulo patriótico*, *op. cit.*, p. 260.
[12] Fernando Álvarez de Miranda, *Del «contubernio» al consenso*, Barcelona, Editorial Planeta, 1985, p. 46.
[13] Borrador para la constitución del Equipo del Estado Español de los NEI, 2 de junio de 1963 y borrador de los Estatutos, AN-PNV-0065-01.

y la falta de acuerdo entre los representantes de los partidos de ámbito nacional y los regionales, al considerar Gil Robles que ni vascos ni catalanes representaban a la democracia cristiana española. No era fácil armonizar las posturas de quienes tenían respecto a la estructura del Estado unas diferencias abismales. Ni siquiera la presencia de mediadores de los NEI como el representante italiano Angelo Bernassola consiguió suavizar la situación. La imagen dada por la delegación fue bochornosa y como resultado del encuentro en Estrasburgo quedó patente la dificultad para que la democracia cristiana española se pusiera de acuerdo. Al no resolverse la cuestión de la representación internacional el PNV siguió ostentando dicho cargo[14].

El equipo demócrata cristiano del Estado español en la Unión Europea Demócrata Cristiana (1965-1970)

En junio de 1965 se celebró una reunión del comité directivo de los NEI a la que asistió el representante vasco Joseba Rezola[15]. Se aprobaron unos nuevos estatutos en los que había modificaciones importantes, siendo una de las principales el cambió del nombre Nouvelles Equipes Internationales por el de Unión Europea Demócrata Cristiana (UEDC), que definía con mayor precisión y claridad a la entidad. Si el objeto social de los NEI adolecía de cierta vaguedad, se concretaba ahora la finalidad de la UEDC como de desarrollo de "la colaboración estrecha y permanente entre los Partidos Demócrata Cristianos de Europa con vistas a la puesta en práctica de una política común"[16]. Varias fueron las razones por las que se produjo el cambio de nombre y de contenido: por un lado, el hecho de que unos años después de la fundación del foro democristiano europeo se habían creado la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) y una Unión Mundial Demócrata Cristiana (UMDC), por lo tanto el radio de acción de los NEI había quedado limitado a Europa; por

[14] Informe de Arana sobre el Congreso Mundial de la Democracia Cristiana, 26 de septiembre de 1963, AN-PNV-0065-001.
[15] Rezola, que era vicepresidente del Gobierno vasco, asumió la dirección del equipo vasco de los NEI y por tanto actuaba como representante en las reuniones del comité directivo tras el fallecimiento de Landaburu en 1963.
[16] Los estatutos antiguos de los NEI proponían una confrontación de las respectivas experiencias y programas con vistas a conseguir una armonía.

otro lado, la propia evolución que había en las fuerzas políticas democristianas en las que empezaba a ser indispensable pasar de una asociación que agrupaba personalidades políticas a otra en la que fueran los partidos los que se comprometieran. Además, se hacía necesario un sostenimiento más fuerte de la acción de los demócrata cristianos que actuaban en las instituciones europeas (Parlamento Europeo, Comisión, Consejo de Europa, etc.) en esta nueva fase de los años sesenta de construcción europea[17]. Los órganos que conformaron la UEDC fueron el *bureau politique* (órgano principal), el comité directivo y la secretaría general[18]. La UEDC quedo compuesta con tres clases de miembros: los partidos demócrata cristianos de los países europeos y donde hubiera varios, por una delegación única resultante de su agrupación; en los países donde no pudieran celebrarse elecciones libres, por representaciones de los antiguos partidos democristianos o por unas representaciones especiales; en los países donde no hubiera ningún partido demócrata cristiano se admitía la posibilidad de que, a petición propia, pudiera serles otorgada una representación especial. Los democristianos vascos entraron a formar parte de la UEDC como categoría de países en los que no se celebraban elecciones libres, es decir el segundo grupo. No formaron parte del *bureau politique* pero sí del comité directivo[19].

La reunión del comité directivo sirvió de prólogo al primer congreso de la UEDC (aunque fue identificado como XVII de la UEDC, es decir como continuación al XVI de los NEI) celebrado en Taormina (Italia) entre el 9 y 12 de diciembre de 1965. No dejaría de ser un congreso más si no fuera por las repercusiones que tuvo para la democracia cristiana española. En las semanas previas se realizaron nuevos intentos de crear el Equipo Demócrata Cristiano del Estado Español, con los mismos grupos que en junio de 1963, para poder tener una representación conjunta en Taormina[20]. Las discrepancias entre los representantes debieron ser nuevamente

---

[17] Roberto Papini, *La internacional Demócrata Cristiana*, Caracas, IFEDEC, Centro Internacional de Formación "Arístides Calvani", 1991, p. 124.

[18] Statuts de la Union Europeenne des Democrates Chretiens de junio 1965 que reemplazan a los estatutos de los NEI, 16 de mayo de 1949, AN-DP-0065-01.

[19] Informe de Joseba Rezola sobre la reunión del comité directivo de la UEDC-NEI, Bruselas, 28 de junio de 1965, AN-DP-0145-04 y AN-DP-147-01.

[20] Carta de un miembro de Unión Demócrata Cristiana a Manuel Irujo, 23 de noviembre de 1965, AN-PNV-0065-01.

considerables ya que no fue hasta la noche previa a la finalización del congreso, mediante la intermediación del presidente de la UEDC Mariano Rumor y del secretario general Leo Tindemans, cuando finalmente los cuatro representantes de los grupos democristianos españoles, el catalán Antón Cañellas, el representante del PNV Joseba Rezola, Jesús Barros de Lis de UDC y Fernando Álvarez de Miranda de DSC, consiguieron firmar un acuerdo de mínimos (dejando pendiente la determinación de los estatutos), en los mismos términos que habían acordado en junio de 1963[21]. Pidieron por primera vez su admisión en la UEDC como miembro unido de pleno derecho. Se acordó que cada uno de los componentes del Equipo formara parte de este en igualdad de condiciones[22]. Si bien el acuerdo contemplaba la constitución del Equipo con vistas a una acción común tanto internacional como interior para la implantación de un sistema político-social según la ideología democristiana, Gil Robles intentó modificar el objeto del Equipo, limitándolo simplemente a la representación de la democracia cristiana en los foros internacionales y conservando la independencia de cada grupo en todo lo que no concernía a lo anterior[23].

A principios de marzo de 1966 se convocó en Bilbao la primera reunión de los cuatro grupos miembros del Equipo en la que se ratificó formalmente su constitución, se puntualizó su finalidad como instrumento unificado de representación de la democracia cristiana española en los organismos internacionales de dicha ideología y se definió la representación a través de dos titulares y dos suplentes, designados en ambos casos uno de ellos por los partidos regionales y el otro por DSC y la UDC. Además, se acordó que el Equipo se reuniera quince días antes de cada congreso internacional y como mínimo una vez cada tres meses[24]. De

---

[21] Probablemente para evitar situaciones como la de Estrasburgo, la Democracia Social Cristiana inicialmente no fue invitada al congreso de Taormina, lo que provocó una reacción muy negativa por parte de Gil Robles. Finalmente acudió Fernando Álvarez de Miranda, secretario del partido, que consiguió realizar las gestiones necesarias para que se contara con ellos. Véase Fernando Álvarez de Miranda, *Del contubernio al consenso*, *op. cit.*, p. 50.

[22] Acuerdo de Constitución del Equipo Demócrata Cristiano del Estado Español, Taormina, 12 de diciembre de 1965 y carta de Joseba Rezola a Jesús Solaun, AN-PNV-0065-01.

[23] Propuesta de Gil Robles de modificación del Acuerdo de Constitución del *Equipo* redactado en Taormina, 16 de diciembre de 1965, AGR.

[24] Acta de la primera sesión del Equipo de la UEDC del Estado Español, 6 de marzo de 1966, AGR.

esta reunión se informó a los máximos representantes de los organismos demócrata cristianos internacionales: a Mariano Rumor como presidente de la UEDC, a Rafael Caldera como presidente de la ODCA, a Angelo Bernassola, como presidente de la Unión Internacional de Jóvenes Demócrata Cristianos (UIJDC), a Leo Tindemans, como secretario general de la UEDC y a K.J. Hahn, como secretario general del CIDCID[25]. Las respuestas positivas no se hicieron esperar. Sin embargo, el ingreso en la UEDC no fue tan automático como a los miembros del Equipo les habría gustado y por el momento el único compromiso que consiguieron fue la promesa de llevar el asunto a la próxima reunión del *bureau politique*[26]. Cuando esta tuvo lugar en abril de 1966, el ministro alemán y vicepresidente de la UEDC, Bruno Heck, estimó que el Equipo tenía poca consistencia y sugirió la constitución de una secretaría permanente y la presentación de una nueva solicitud de adhesión al comité directivo[27]. La influencia alemana dentro de la UEDC había ido creciendo en paralelo a la creciente influencia del partido Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU) en la cooperación internacional y europea. Fueron ellos y los italianos los que llevaron el mayor peso en la organización. Basta comprobar los lugares de celebración de los cuatro congresos: Taormina (1965), Venecia (1968), Bonn (1973) y Berlín (1978), además de la ostentación de la presidencia primero por parte italiana con Mariano Rumor (1965-1973) y posteriormente por la alemana con Kai-Uwe von Hassel (1973-1981).

La segunda reunión del Equipo se celebró en Bayona (Francia) en verano de 1966, con el objetivo de satisfacer las demandas alemanas y por lo tanto la formación de la secretaría permanente con sede en San Juan de Luz (Francia), que recayó en Joseba Rezola[28]. Aún hubo una tercera reunión en octubre de ese año, en la que se nombraron dos delegados del Equipo ante la UEDC y sus respectivos sustitutos[29]. Finalmente, se

[25] Carta de Joseba Rezola a Mariano Rumor, 11 de marzo de 1966, ACDP 09-004-013/1.
[26] Carta de Angelo Bernassola a Joseba Rezola del 16 de marzo de 1966, AN-DP-0145-01.
[27] Nota informativa aneja a la reunión del Equipo del Estado Español de la UEDC, del 9 de agosto 1966, AN-DP-0139-01 y Proces-Verbal de la Reunion du Bureau de la UEDC, Roma, 17 de diciembre de 1966, ACDP 09-004-013/1.
[28] Acta de la segunda sesión del Equipo del Estado Español de la UEDC, del 6 de agosto de 1966, AN-PNV-0065-01.
[29] Acta de la tercera sesión del Equipo del Estado Español de la UEDC, del 27 de octubre de 1966. Se nombran delegados del *Equipo* ante la UEDC a Jaime Cortezo de UDC (suplente

produjo la ansiada admisión el 17 de diciembre de 1966 y se dejó abierta la posibilidad de futuras incorporaciones de otros grupos demócrata cristianos, ya que se consideraba a los miembros del Equipo poco representativos. El PNV cedía definitivamente su puesto exclusivo en la organización europea a la representación del Equipo[30].

En los siguientes años los representantes demócrata cristianos españoles asistieron a las reuniones del comité directivo de la UEDC y fueron invitados al congreso que se celebró en Venecia en septiembre de 1968, encargándose la democracia cristiana italiana de los gastos de la estancia[31]. Pero además comenzaron a ser invitados a reuniones de formación política y seminarios internacionales, en su mayoría realizados en Italia y la República Federal de Alemania (RFA). Tal y como se ha mencionado anteriormente los alemanes habían ido adquiriendo relevancia en la organización y muchos de estos encuentros se realizaban en las instalaciones y centros formativos de la CDU. Es el caso de una reunión del comité directivo celebrada en Noviembre de 1967 en los centros de formación política *Karl-Arnold-Bildungsstätte* y *Politische Akademie Eichholz*, ambos en Bonn y vinculados al partido alemán, o varios seminarios celebrados también en la academia de Eichholz, uno de ellos en marzo de 1968 al que asistieron José María Gil Robles y Joseba Rezola y otro a mediados de agosto de ese mismo año sobre el tema "Los partidos demócrata cristianos en Europa"[32].

El equipo demócrata cristiano del Estado español como miembro del *Bureau Politique* de la UEDC (1970-1975)

A finales de los años sesenta la democracia cristiana europea no tenía ya la fuerza política de los años cincuenta, cuando había contribuido a consolidar el tránsito de regímenes totalitarios o autoritarios a sistemas democráticos, había guiado el esfuerzo de la reconstrucción posbélica, había

Manuel Ramos Armero de DSC) y a Joseba Rezola del PNV (suplente Antón Cañellas de Unió Democràtica de Catalunya), AN-DP-0146-03.

[30] Proces-Verbal de la Reunion du Bureau de la UEDC, Roma, 17 de diciembre de 1966, ACDP 09-004-013/1.

[31] Carta de Rezola a Jesús de Solaun, 19 de agosto de 1968, AN-DP-0147-01.

[32] Carta de Rezola al director de la Academia Política Eichholz, AN-DP-0168-01 y Nota informativa muy confidencial sobre el *Equipo*, AN-DP-0146-03.

puesto en marcha la política de modernización y la del Welfare State y había iniciado la obra de integración europea. Por un proceso normal en las democracias y por los propios errores cometidos, en varios países había pasado a estar en la oposición. Esta nueva posición de la democracia cristiana en los años setenta convirtió las tareas de partido en prioritarias, produciéndose en estos una modernización ideológica y programática, fomentando el desarrollo interpartidista. Surgían así las premisas para un relanzamiento de la democracia cristiana europea que culminará con la fundación del Partido Popular Europeo en 1976[33].

La UEDC comenzó esta nueva fase con una reforma estatutaria llevada a cabo en julio de 1971. Los nuevos estatutos eran mucho más amplios que los de 1965 y establecían de una manera mucho más específica los objetivos, los órganos que configuraban la organización y las atribuciones de cada uno de ellos. Se hacía alusión a la colaboración entre los partidos demócrata cristianos europeos para la puesta en marcha de una política común para la consecución de una Europa federada. Se establecían como órganos el congreso, el *bureau politique*, el comité ejecutivo, el presidente y el secretario general. Sin embargo, desaparecía el comité directivo del que formaba parte hasta entonces el Equipo español. Y además de ello, el artículo tercero establecía que la UEDC debía estar conformada por los partidos demócrata cristianos de los países de Europa[34]. El Equipo no era un partido y por lo tanto con los nuevos estatutos teóricamente quedaba fuera de la UEDC.

A esta contrariedad se añadía el hecho de que las relaciones entre el foro europeo y el Equipo no pasaban por su mejor momento a principios de los años setenta. Por una parte las crisis y cambios en algunos de sus miembros sumieron a este en un periodo de incertidumbre e inconsistencia. En el caso de UDC una serie de enfrentamientos entre sus miembros acabaron en una escisión del grupo. A ello se sumó el fallecimiento de su líder Manuel Giménez Fernández en 1968, su sustitución por Joaquín Ruiz Giménez y un cambio de denominación del grupo por Izquierda Democrática (ID). Por parte del PNV, el fallecimiento de Joseba Rezola dio paso a un nuevo representante, Juan Ajuriaguerra. En lo que atañe a

[33] Roberto Papini, *La internacional Demócrata Cristiana*, *op. cit.*, pp. 129-132.
[34] Estatutos de la Unión Europea Demócrata Cristiana, 18 de julio de 1971.

la relación directa con los demócrata cristianos de la UEDC, el Equipo se lamentaba de que el apoyo moral recibido no siempre era el deseado. En una reunión en Roma a finales de 1971 con el secretario general del CIDCID, K. J. Hahn, los representantes del Equipo se quejaron de la visita oficial a España del Ministro demócrata cristiano francés, Maurice Schumann, quien además había rechazado formalmente recibir a los democristianos de la oposición[35]. Solamente en una ocasión un ministro europeo, el liberal Walter Scheel, con motivo de la concesión de un crédito alemán a España, se había reunido con representantes de la oposición franquista en primavera de 1970[36]. Esta carencia de tacto por parte de los representantes europeos se achacaba a la falta de conocimiento profundo sobre la situación de la democracia cristiana en España y del régimen franquista en general. La realidad era que al no formar parte del *bureau politique*, que era realmente el órgano de mayor peso y el que más asiduamente se reunía, en el que se exponía la situación de cada país miembro y sus necesidades y en el que se tomaban las decisiones más trascendentes, existía una falta de información de la UEDC respecto a la realidad española.

La situación que se estaba creando era lo suficientemente delicada como para que el *bureau politique* tuviera que revisar detalladamente la posición jurídica de los miembros españoles dentro de la organización[37]. K. J. Hahn presentó en una reunión a finales de junio de 1972, un informe exhaustivo en el que se analizaba la situación del Equipo y la de España en general, con el fin de tomar una determinación. En el documento se tenía en cuenta que los democristianos no tenían posibilidad de desarrollar una actividad completamente libre en España, pero sin embargo habían conseguido tener presencia en todo el territorio a través

---

[35] Appunto per il Presidente On. Rumor: Incontro con i rappresentanti dell'Equipe spagnola – Roma, 30 de noviembre de 1971, ACDP 09-004-013/1.

[36] Aprovechando el viaje, Walter Scheel se reunió en casa del embajador alemán con destacados miembros de la oposición reconocida por el Gobierno: el demócrata cristiano Joaquín Ruiz Giménez, con Enrique Tierno Galván del Partido Socialista del Interior, el liberal José María de Areilza y el monárquico Joaquín Satrústegui. Este encuentro provocó el malestar del Gobierno. Sin embargo, sirvió para legitimar a la oposición antifranquista a los ojos de Europa. Véase Natalia Urigüen, "Von der «traditionellen Freundschaft» zur «notwendigen Nähe»– Entwicklung der Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Spanien (1949-1979)", *Historisch-Politische Mitteilungen*, 20 (2013), pp. 72-102.

[37] Appunto per L On. Rumor, 2 de mayo de 1972, ACDP 09-004-013/1.

de los grupos que conformaban el Equipo. Curiosamente se daba mucha importancia al hecho de que hubieran sido recibidos por el ministro federal Scheel, en su visita oficial a España. Esto les dotaba de una especie de legitimidad. También se valoraba positivamente que el nuevo presidente de la conferencia episcopal, Vicente Enrique Tarancón, estuviera interesado en estar informado regularmente sobre las actividades del Equipo. Por otra parte se interpretaba el clima de tensión e incertidumbre que se estaba creando en España como una consecuencia de la proximidad del final del franquismo. Las nuevas corrientes políticas, demócrata cristianos, socialdemócratas, liberales y monárquicos se estaban preparando para promover el cambio democrático. En un país católico como España, la democracia cristiana estaba abocada a jugar un papel importante en la transición. En aquellos momentos, un debilitamiento moral o político, o una exclusión del Equipo de la UEDC generaría un sentimiento profundo de frustración en los líderes, al igual que eliminaría cualquier justificación de apoyo a la democracia cristiana tras el franquismo y los grupos de jóvenes, intelectuales y sacerdotes se orientarían automáticamente hacia posiciones extremas. El error tendría una importancia casi histórica ya que España necesitaba urgentemente reforzar sus vínculos con la Comunidad Europea y esto solo sería posible si comenzara un proceso de democratización. Por lo tanto, en opinión de Hahn, un cambio de postura de la UEDC sobre la afiliación formal del Equipo al movimiento europeo demócrata cristiano podría decidir la presencia o no de los democristianos en la España del mañana[38]. Obviamente, ante una visión tan pesimista sobre el futuro de los socios españoles si se les excluía de la UEDC, la decisión de admitirlos como solución en el *bureau politique* fue unánime y rotunda[39].

A partir de ese momento la organización tomó más en serio al Equipo. La admisión de estos en el *bureau politique* implicó una mayor presencia de sus representantes (Joaquín Ruiz Giménez, José María Gil Robles,

[38] Rapport sur la position de l´Equipe espagnole dans l´UEDC adopté par le *Bureau politique*, París, 10-11 de julio de 1972, ARG 031-257-02.

[39] Carta de K. J. Hahn a Antón Cañellas informándole de la admisión del *Equipo* como miembro del *bureau politique* de la UEDC, 13 de julio de 1972, ANC 820-UC-120(2) y carta de Mariano Rumor a Joaquín Ruiz Giménez en el mismo sentido, 14 de julio de 1972, ACDP 09-004-013/1.

Antón Cañellas y Juan Ajuriaguerra) en las reuniones en las que se tomaban decisiones. Ello les permitió mantener informados a los líderes democristianos europeos de la evolución de la situación en España y a su vez tuvieron un mayor acceso a la posibilidad de solicitar a la organización denuncias expresas de los excesos del régimen franquista.

En paralelo al cobro de mayor relevancia en el seno la UEDC, el Equipo comenzó también a colaborar en la vida política española. En España se estaban produciendo ciertos cambios que invitaban a plantearse una mayor actividad conjunta con vistas a la preparación de un futuro democrático. En 1969, se había producido una profunda reforma del Gobierno, con preponderancia de ministros tecnócratas vinculados al Opus Dei. Estos, que habían sido los responsables de la exitosa política económica de los años sesenta, contribuyeron relegar las sombras falangistas al pasado. El objetivo de este nuevo Gobierno era preparar el futuro sin Franco, quien a su vez había designado a Juan Carlos de Borbón sucesor a título de rey[40].

Aunque constituido inicialmente para posibilitar la representación internacional en la UEDC a lo largo de estos años el Equipo tomó conciencia de las coincidencias básicas, ideológicas y de estrategia entre sus miembros. Desde 1970 contaron con unos estatutos que recogían los acuerdos a los que se habían llegado en las reuniones de 1966[41]. En 1973 tuvieron lugar en Montserrat las Primeras Jornadas –equivalentes a un primer congreso–, a las que asistieron un centenar de personas. Allí se recogieron una serie de propuestas que sentaron las bases de un orden político de inspiración democrática, articulado a través de: un Estado constitucional basado en principios de autodeterminación con una estructura federal al igual que en Europa; una forma de gobierno sobre la base doctrinal accidentalista; la regulación de las funciones públicas por medio de normas jurídicas; el sufragio universal; el pluralismo político; la separación Iglesia-Estado; la libertad de expresión; la solidaridad

[40] José María Marín, Pere Ysàs y Carme Molinero, *Historia política (1939-2000)*, Madrid, Istmo, 2001, pp. 187-190; Paul Preston, *Franco, caudillo de España*, Barcelona, RBA, 2005, pp. 803-807; Javier Tusell, *Dictadura franquista y democracia (1939-2004)*, Barcelona, Crítica, 2005, pp. 224-228 y 236-237.

[41] Estatutos del Equipo Demócrata Cristiano del Estado Español, 26 de septiembre de 1970, AGR.

internacional enfatizando la incorporación a una Europa federativa unida, etc.[42] A partir de entonces comenzaron también las declaraciones públicas conjuntas de los grupos que conformaban el Equipo como fueron la condena al golpe de Estado militar contra el Gobierno democrático de Chile, realizada desde Roma en octubre de 1973[43], la reafirmación en 1974 en San Sebastián de los criterios políticos que les llevó a integrarse en la UEDC en 1965[44] o una nota de prensa rechazando el nuevo Estatuto Jurídico de Asociaciones Políticas de diciembre de 1974[45]. Comenzaba por tanto un traslado al interior del Estado español de la cohesión exterior –al menos aparente– que inicialmente había justificado su existencia[46].

Toda la evolución y profundización en las relaciones del Equipo Demócrata Cristiano del Estado Español con la democracia cristiana europea a través de la UEDC, hay que analizarla también vinculada al clima de inestabilidad surgido a principios de los años setenta en el continente europeo. Como consecuencia del colapso del sistema económico y monetario de Bretton Woods y la crisis del petróleo de finales de 1973 se creó una situación de turbulencias políticas que afectó especialmente a los países del sur de Europa, acabando con la prosperidad económica de los últimos veinticinco años. Los EEUU y las principales potencias europeas habían confiado hasta entonces en la estabilidad política garantizada por el sistema capitalista. Una vez que esta se quebró, un nuevo foco de preocupación surgió en el área mediterránea: el miedo a un posible avance del comunismo por Europa y más concretamente sobre los países inestables por el fin de sus dictaduras, en concreto Grecia, Portugal y España[47]. Se percibía como peligro el avance del eurocomunismo bajo la apariencia de una organización moderada con principios democráticos y rechazo al modelo comunista de la URSS. Este aspiraba a contribuir a la superación de las crisis políticas y económicas de países como Francia e Italia. Pero tras esa fachada se escondía el referente de Moscú. La vulnerabilidad

[42] Bases de un orden político de inspiración democrática, Montserrat, 1973, AGR.
[43] Condena del Equipo del Estado Español en la UEDC al golpe militar en Chile, Roma, 25 de octubre de 1973, AGR.
[44] Declaración de San Sebastián, 1 de noviembre de 1974, AGR.
[45] Nota para la prensa firmada por el PNV, DSC, UDC e ID, (sin fecha), AGR.
[46] VV. AA., *Izquierda Democrática*, Barcelona, Avance-Mañana, 1976, pp. 16-17.
[47] Beate Kohler, *Politischer Umbruch in Südeuropa. Portugal, Grechenland, Spanien auf dem Weg zur Demokratie*, Bonn, Europa Union Verlag, 1981.

de las democracias nacientes podía convertirse en un caldo de cultivo perfecto para la proliferación eurocomunista. Desde la Revolución de los Claveles en Portugal, en primavera de 1974, los diferentes gobiernos, partidos políticos y organismos europeos buscaron contrarrestar el poder comunista[48]. La ayuda en la implementación de las democracias a mediados de los años setenta la abanderó la RFA, convertida ya en una gran potencia europea a todos los niveles, caracterizada por su dinamismo y su europeísmo como pilares característicos de su política exterior[49]. Cabe destacar que a aquellas alturas los puestos de mayor importancia dentro de la propia UEDC estaban ocupados por alemanes demócrata cristianos de la talla de Kai-Uwe von Hassel (presidente de la organización entre 1973 y 1981) o Heinrich Böx (secretario general adjunto). No en vano los alemanes realizaban las mayores aportaciones económicas para el mantenimiento de la UEDC[50]. Estos fomentaron la creación, en julio de 1974, de un grupo de trabajo *ad hoc* para el seguimiento del desarrollo de los acontecimientos portugueses[51]. Si por algo había llamado la atención la revolución portuguesa fue por ser un golpe aparentemente inesperado y por la rapidez de los acontecimientos. Más previsible hubiera sido un cambio en España, dada la edad y la mala salud de Franco. Y que este se hubiera propagado a Portugal. Sin embargo, a nadie se le ocurrió que los acontecimientos pudieran ocurrir a la inversa. A esas alturas ya se miraba a España con lentes lusas y una considerable preocupación.

Como consecuencia de toda esta situación política europea la secretaría general de la UEDC se propuso en noviembre de 1974 un fortalecimiento

---

[48] Sobre la ayuda de la democracia cristiana y la socialdemocracia alemana a Portugal, véase Matthias Stenger, *Transnationale Parteienzusammenarbeit. Die Beziehungen der deutschen und portugiesischen Christilichen Demokraten von der Nelkenrevolution bis zum Vertrag von Maastricht (1974-1992)*, Düsseldorf, Droste, 2011; Ana Monica Fonseca, É *Preciso Regar os Cravos!» A Social-democracia alemã e a trasição para a Democracia em Portugal (1974-1976),* tesis doctoral inédita, ISCTE - Instituto Universitario de Lisboa, 2011.

[49] Sobre la actitud tomada por los EEUU ante el posible avance del comunismo por Europa, véase Encarnación Lemus, *Estados Unidos y la Transición Española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*, Madrid, Sílex, 2011; Charles Powell, *El amigo Americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutemberg, 2011; Bernardino Gomes y Tiago Moreira de Sá, *Carlucci vs. Kissinger. Os eua e a revolução portuguesa*, Alfragide, Dom Quixote, 2008.

[50] Previsión general de presupuesto económico de la UEDC para 1975, presentado en la reunión del *Bureau politique*, 17-18 de abril de 1975, ARG.

[51] Carta de Heinrich Böx a los miembros del *Bureau politique* de la UEDC, 2 de julio de 1974, UC3M, ARG, 031-258-02.

del apoyo al Equipo en los siguientes términos: la realización de una declaración pública del *bureau politique* solicitando un proceso de transformación pacífica en España en sentido democrático, planteándolo no tanto como una cuestión de justicia sino como solución para facilitar la entrada del país en la Comunidad Económica Europea; una ayuda eficaz al Equipo con el fin de acelerar su actividad de formación de cuadros dirigentes dentro de los límites de la clandestinidad en la que se veían obligados a actuar; una actitud de comprensión hacia las alianzas democráticas que se imponían, con el objetivo de una transformación interior pacífica; y ante un futuro "periodo constituyente", una mayor actitud de solidaridad en los diversos sectores democráticos de inspiración cristiana, con el fin de lograr una verdadera convivencia en libertad y con justicia[52].

Los días 30 de mayo y 1 de junio de 1975 el Equipo celebró en Valencia sus Segundas Jornadas en la clandestinidad[53], a pesar de lo cual comenzó a percibir el espaldarazo de la democracia cristiana internacional. A ellas acudió una nutrida delegación de representantes de la UMDC, UEDC, ODCA, el Grupo Demócrata Cristiano del Parlamento Europeo y delegaciones de los partidos demócrata cristianos de la RFA, Francia, Italia y Venezuela. Los más de cien representantes de los cinco grupos españoles examinaron la situación de España y elaboraron una serie de conclusiones conjuntas ante el cambio democrático[54]. Si las Jornadas de Montserrat de 1973 habían servido para encontrar la propia identidad de la democracia cristiana, en Valencia los miembros del Equipo realizaron una serie de planteamientos totalmente novedosos y acordes con la situación política de la España del momento. Se examinó la situación política, social y económica; las condiciones mínimas del cambio democrático; las relaciones con las demás fuerzas políticas y los mecanismos para lograr una actuación conjunta más eficaz[55]. En las conclusiones adoptadas por

---

[52] Basi per una relazione sull´attuale momento político in Spagna, de la Secretaría General de la UEDC, 10 de noviembre de 1974, AGR.

[53] Las jornadas se celebran en Valencia en deferencia a la Unió Democràtica del País Valencià, que se había incorporado poco antes al *Equipo*.

[54] Entre los invitados demócrata cristianos extranjeros de primera fila estaban: Luis Herrera Campins, probable candidato del COPEI para la presidencia de Venezuela y secretario general de la democracia cristiana en América Latina; Heinrich Böx como representante de la CDU alemana; Pierre Beaudri, jefe del gabinete del Presidente del Senado francés Alain Poher, etc. Véase "Valencia DC", *Cambio 16*, 9 de junio de 1975.

[55] Nota del Equipo del Estado Español de la UEDC, 1 de junio de 1975, ACDP 07-001-16009.

unanimidad destacó la petición de amnistía y puesta en libertad de todos los presos políticos y sociales, el restablecimiento del derecho del hombre y de las libertades fundamentales, la apertura de un proceso democrático basado en partidos políticos libres, la organización de elecciones para una asamblea constituyente encargada de dar al país una estructura que reconozca las realidades regionales y finalmente, el acuerdo de entablar una estrecha colaboración con las organizaciones políticas y sindicales coincidentes en la exigencia de condiciones mínimas para el cambio democrático. Además, se definió la situación política española del momento calificándola como claramente sucesoria, sin haberse producido aun el hecho sucesorio; se aceptó el principio de autogestión y se preconizó un estado pluralista y democrático. Se mostraba con ello la voluntad de intensificar la acción conjunta de los cinco partidos demócrata cristianos españoles en el interior[56]. Sin embargo, todos estos intentos de dar una imagen de cohesión no convencieron a nivel internacional. El exministro de Asuntos Exteriores venezolano Arístides Calvani[57], en un informe para los máximos dirigentes de la democracia cristiana europea, relataba las conclusiones de su encuentro con el Equipo en primavera de 1975. Mencionaba la inoperancia del Equipo, indicando que "se trata mucho más de una reunión de amigos que dialogan que de una estructura de estudio, planificación y orientación de una estrategia de acción política concertada". En su opinión era necesario redefinir a la democracia cristiana española en su forma y su fondo, realizar un plan mínimo operativo a corto plazo y un plan global a largo que abarcara el momento actual y el posterior a Franco[58].

En paralelo a estas opiniones es interesante comprobar cómo ciertos partidos democristianos europeos como la CDU alemana, a partir de 1975, quisieron comprobar la realidad democristiana española, a pesar de contar con el Equipo como *partner* a través de la UEDC. Había surgido

[56] Conclusiones de las II Jornadas del Equipo Demócrata Cristiano del Estado Español, Valencia, 1 de junio de 1975, AGR.

[57] Arístides Calvani, ministro de Exteriores de Venezuela durante la primera presidencia del socialcristiano Rafael Caldera (1969 y 1974), tuvo una estrecha relación con la Fundación Konrad Adenauer en sus esfuerzos por iniciar un trabajo de cooperación con organizaciones venezolanas. Participó en la organización del Departamento de Formación Política de la fundación, creando en Caracas el Instituto de Formación Demócrata Cristiana (IFEDEC).

[58] Informe de Arístides Calvani a Kai-Uwe von Hassel sobre la situación en España con especial referencia a la democracia cristiana, 6 de junio de 1975, von Hassel ACDP I-157-175/1.

a principios de 1975 otro grupo de esta ideología, Unión Democrática Española (UDE). Pero UDE era rechazado rotundamente por el Equipo al haberse creado al amparo del Estatuto Jurídico de Asociaciones Políticas de diciembre de 1974. Por otra parte existía también el grupo Tácito desde 1973, que no siendo una asociación política estaba formado por unas élites intelectuales urbanas que defendían los valores demócrata cristianos. Su objetivo era dar una respuesta democrática en sentido reformista al fin del régimen franquista, mediante la creación de un clima de opinión y reflexión que permitiese ir influyendo en la sociedad. Su actividad se llevó a cabo a través de una serie de artículos de prensa publicados semanalmente en el diario *Ya*, de carácter católico y conservador[59]. Tácito estaba formado por tres sectores: personas que habían colaborado con el régimen, denominados los reformistas del régimen; los que habían estado en la oposición; los que no habían participado en ninguno de los dos sentidos (eran la mayoría).

Al intensificarse los viajes de los políticos democristianos europeos a España desde mediados de 1975, con el objetivo de analizar la situación en la que se encontraba el proceso de democratización en los últimos momentos del franquismo y a la vez comprobar *in situ* las perspectivas de futuro, no dejó de aprovecharse la coyuntura para organizar reuniones con los líderes de los otros grupos demócrata cristianos. Tal fue el caso del viaje realizado en mayo de 1975 por Friedrich Fugmann, secretario general adjunto del grupo demócrata cristiano del Parlamento Europeo. Las reuniones con los que él mismo denominó democracia cristiana colaboracionista incluyeron a miembros de la plataforma Tácito (Marcelino Oreja, José Luis Navarro, José Luis Álvarez) y a integrantes de UDE (Andrés Reguera, Eduardo Carriles y Alfonso Osorio). Estos le transmitieron su interés por incorporarse a la UEDC y mostraron su rechazo a la postura de Gil Robles y Ruiz Giménez de decidir ellos quiénes eran o no demócrata cristianos y por lo tanto quiénes tenían derecho a formar parte del foro europeo.

---

[59] Charles Powell, "The "Tácito" Group and the Transition to Democracy, 1973-1977", en Frances Lannon y Paul Preston (coords.), *Elites and Power in Twentieth-Century Spain*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 249-268.

Fugmann mantuvo también un encuentro con algunos representantes del Equipo como Fernando Álvarez de Miranda, Oscar Alzaga o Luis Sánchez Agesta. En síntesis, las reuniones mantenidas le sirvieron para hacerse una idea de la problemática y diferencias existentes entre los grupos que conformaban la democracia cristiana española; y el posicionamiento de todos ellos respecto al Estatuto Jurídico de Asociaciones Políticas. En la opinión que se formó a raíz de la visita, el que un grupo político se hubiera conformado al amparo del Estatuto, como es el caso de UDE, no era excusa suficiente para la existencia de fisuras en la democracia cristiana española[60].

Lo mismo ocurrió con un viaje informativo organizado a España en junio de 1975 tras las Jornadas de Valencia por los diputados democristianos alemanes Bruno Heck y Werner Marx[61], quienes se reunieron con los representantes de UDE, Alfonso Osorio y Federico Silva[62]. Estas reuniones no eran en absoluto del agrado de los miembros del Equipo, fundamentalmente de Gil Robles y de Ruiz Giménez, quienes se sentían marginados al considerarse los únicos y verdaderos demócrata cristianos españoles y por lo tanto los únicos interlocutores españoles de la democracia cristiana europea[63].

Pero independientemente de estas tomas de contacto con otros grupos la realidad es que a raíz de la escalada de violencia de los últimos meses de 1975 en España y ante la cercanía de la muerte del Franco se produjo un aumento del apoyo de la UEDC al Equipo. El grupo de trabajo que se había creado en el seno del *bureau politique* para el seguimiento de los acontecimientos portugueses había extendido su ámbito de actuación a España. En su reunión de septiembre de 1975 tomó una serie de decisiones con el fin de apoyar y fortalecer al Equipo, entre ellas invitar a observadores españoles a los procesos electorales de los diferentes países miembros de la UEDC para facilitar la formación de cuadros políticos, organizar seminarios de formación política para demócrata cristianos españoles (proyecto que encabezaría la CDU a través de la Fundación

---

[60] Informationsbesuch in Madrid 19-22 de mayo de 1975, ACDP I-157-164/1.
[61] Bruno Heck era además el presidente de la Fundación Konrad Adenauer, cercana a la CDU.
[62] Programa de la visita de los delegados de la CDU, Junio 1975, ACDP, I-356-024/1.
[63] Nota sobre la visita a España del secretario adjunto del grupo demócrata cristiano del Parlamento Europeo, ANC, 820-UC-120(2).

Konrad Adenauer) y organizar una próxima reunión del *bureau politique* en España. Para la mejora de la situación material de los demócrata cristianos españoles planificaron la edición de un boletín de tirada mensual, la creación de un centro de estudios (proyecto que finalmente también liderará la CDU) y el fomento del fortalecimiento de la relación entre los cinco componentes del Equipo[64]. La realidad era que la UEDC comenzó a considerar el fortalecimiento de la democracia cristiana en Portugal y España como un objetivo propio, en un momento de peligro de avance del comunismo –al menos aparentemente– y por otro lado de presencia de gobiernos socialistas en la mayoría de los países, ocupando la democracia cristiana su lugar en la oposición. Conseguir la ruptura de esta tendencia a través del fortalecimiento de los partidos demócrata cristianos en estos dos países era un reto para los socios europeos[65].

Conclusiones

A lo largo de la última década se ha producido un incremento sustancial de los trabajos historiográficos sobre la evolución de la democracia cristiana en España; sin embargo, la mayor parte de ellos adolecen de un seguimiento del discurso interno o de las frecuentes divisiones y reagrupaciones que los grupos de la oposición padecieron durante el franquismo. Dada su escasa dimensión y las dificultades que tuvieron durante la mayor parte del periodo, no extraña que su actuación exterior haya sido una de las menos consideradas. Este trabajo se ha centrado en el análisis de las relaciones internacionales de los diferentes grupos españoles identificados con la ideología demócrata cristiana durante el franquismo y del esfuerzo realizado por la principal plataforma democristiana europea para conciliar y promover vías de cooperación y/o integración en el fragmentado panorama español.

Como se ha visto a lo largo del trabajo, la presencia hispana en el foro europeo democristiano fue temprana y monopolizada inicialmente por el PNV, pero escasamente representativa dadas las circunstancias en las que

[64] Niederschrift über die Sitzung der Arbeitsgruppe "Iberische Halbinsel" am 18. September 1975, Bruselas, 29 de septiembre de 1975, ACDP 09-004-044.
[65] Niederschrift über die Sitzung des Politischen Bureaus am 19/20. September 1975, Bruselas, 29 de septiembre de 1975, ACDP 07-004-221/3.

se encontraban sus líderes en el exilio, poco dinámica y en absoluto armónica. De hecho, poco después fue el intento de conformar un verdadero "equipo español" lo que condujo a la plasmación de la peor evidencia: reiterados desencuentros, escasa capacidad de diálogo, irreconciliables diferencias sobre el modelo de Estado y exceso de personalismos. Estas características no desaparecieron con el paso de los años, si bien fueron cosméticamente moduladas en la proyección exterior para conseguir el apoyo y la ayuda de los grandes grupos europeos.

Para estos, la orientación y formación de los demócrata cristianos españoles era un instrumento imprescindible con el que hacer frente en el sur de Europa al doble desafío que significaban los gobiernos dictatoriales y el incremento de la actividad clandestina comunista. El temor a que una caída de los regímenes autoritarios deparara el triunfo de alternativas comunistas trató de ser contrarrestado con la conformación de sólidos cuadros políticos y partidos bien articulados con fuerte proyección social. El contraste con la realidad no impidió que se sostuviera esta ayuda, incluso que la falta de resultados hiciera necesaria la multiplicación de programas e iniciativas. De hecho, la existencia de una sostenida y variada ayuda exterior hizo que durante los años sesenta y principios de los setenta se produjera el efecto contrario al inicialmente perseguido: se multiplicaron los grupos y asociaciones demócrata cristianos en España, con una sincera vocación europea, aunque sin conseguir que a través de esos medios compartidos se produjera una decidida y sinérgica integración de las diferentes tendencias.

De una forma precaria, esta se consiguió en las postrimerías de la dictadura (Jornadas de Montserrat, 1973 y Valencia, 1975), pero la escasa dimensión de los elementos que unían a estos grupos –dentro de la singularidad demócrata cristiana y en contraste con otras ideologías– se puso en evidencia durante la azarosa materialización del sistema de partidos decantado en la transición. Finalmente, para los grandes partidos europeos lo más importante no fue que en los países meridionales la identidad demócrata cristiana perdiera su marchamo (además de los regionalistas/nacionalistas, los diferentes grupos acabaron integrándose en más amplias plataformas de centro derecha), sino que la salida de las perdurables dictaduras no significó en ningún momento un peligro de sovietización

ibérica. Para los cuadros políticos formados la acción exterior fue su mejor escuela, los mimbres con que se tejió el consenso y la nueva democracia española.

Algo más que un instrumento. Servicio Exterior, apertura internacional y cambio político en España

Carlos Sanz Díaz[1]
Universidad Complutense de Madrid

Cambio de régimen y Servicio Exterior

En mayo de 1978 el político demócrata-cristiano Manuel Villar Arregui expresó durante un debate en el Senado su preocupación por el hecho de que "los mismos cuerpos de élite que sirvieron a la dictadura" estaban sirviendo ahora al Estado democrático. Concretamente, Villar Arregui señaló a los diplomáticos como uno de los cuerpos más representativos de la pervivencia de una función pública anclada ideológicamente en el régimen anterior, junto con el cuerpo de Abogados del Estado, el de Letrados del Consejo de Estado, el de Fiscales y el cuerpo Jurídico Militar[2]. El gobierno, por medio del ministro de la Presidencia José Manuel Otero Novas, trató de zanjar el debate argumentando que los funcionarios heredados de la época de Franco eran servidores del Estado, no de un

[1] Este trabajo se concluyó gracias a una estancia como Visiting Fellow del Real Colegio Complutense en Harvard University, realizada en el Minda de Gunzburg Center for European Studies en el curso 2014-2015. Recoge además parte de la investigación desarrollada en los proyectos "Dimensión internacional de la transición española (1973-1982): protagonistas y memoria histórica" (HAR2009-13630), "La transición ibérica. Portugal y España. El interés internacional por la liberalización peninsular (1968-1978)" (HAR2011-27460), y "La modernización del sistema educativo y científico español en su dimensión internacional (1953-1986)" (HAR2014-58685-R), financiados por el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Ministerio de Economía y Competitividad.

[2] *Diario de Sesiones del Senado*, 1978, n.º 28, 30 de mayo de 1978, p. 1163. Manuel Villar Arregui (1927-2001), abogado y político, miembro de Izquierda Democrática, fue elegido senador en junio de 1977 como candidato de la Coalición Federal Democrática Cristiana. En las elecciones de 1979 volvió a ser elegido para el Senado formando parte de la candidatura de la Unión de Centro Democrático.

régimen particular, y que al seguir siéndolo, estaban y seguían estando simplemente al servicio del pueblo[3].

Al suscitar la cuestión de la continuidad de los diplomáticos del franquismo en la España democrática, Villar Arregui estaba prestando voz a una cuestión controvertida y de perfiles resbaladizos. Aunque su centro de atención eran las élites y el aparato político del Estado franquista en su conjunto, y no tanto las personas y estructuras responsables de la política exterior, su llamada de atención coincidía en parte con otras voces que, por los mismos años, reclamaban una reforma en profundidad del Servicio Exterior como condición necesaria para que España se dotara de una política exterior auténticamente democrática.

Así, en el Congreso de los Diputados, el representante del PSOE Luis Yáñez Barnuevo había reclamado el 20 de septiembre de 1977 la instauración de procedimientos democráticos de información, decisión y control de la política exterior, así como el fin de la diplomacia secreta, aspectos ambos que afectaban directamente al funcionamiento del Servicio Exterior[4]. Poco antes el propio ministro de Asuntos Exteriores, el democristiano Marcelino Oreja, había afirmado en una conferencia pronunciada en la Escuela Diplomática el 26 de mayo de 1977 que la modernización del Servicio Exterior era uno de los tres objetivos de la democratización de la política exterior impulsada por su gobierno, bajo la presidencia de Adolfo Suárez[5]. Modernidad, democratización, transparencia en la toma de decisiones, renovación del personal: tales eran las fórmulas que flotaban en el ambiente de aquellos años, cuando se hablaba de la nueva política exterior de la España democrática que se estaba construyendo.

En el centro de buena parte de estos debates se hallaba la convicción de que era necesaria una profunda reforma de los órganos de gestión de la política exterior[6]. Según la percepción generalizada en aquellos años,

---

[3] *Ibidem*, p. 1168. José Manuel Otero Novas (nacido en 1940), jurista y político miembro del Grupo Tácito, era un estrecho colaborador del presidente del gobierno Adolfo Suárez, con quien fue ministro de la Presidencia (1977-1979) y de Educación y Ciencia (1979-1980).

[4] Intervención de Luis Yáñez-Barnuevo en el debate del Congreso de los Diputados sobre política exterior, 20 de septiembre de 1977, *Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados.*

[5] Marcelino Oreja Aguirre: "La política exterior de un sistema democrático", en *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores Don Marcelino Oreja Aguirre (7 de julio de 1976-31 de diciembre de 1978)*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1978, pp. 51-64.

[6] Ángel Viñas, "La política exterior española en el franquismo", *Cuenta y Razón*, n.º 6 (1982), pp. 61-78.

los gobiernos posteriores a la dictadura de Franco habían heredado una Administración Exterior obsoleta e inadecuada incluso para las limitadas necesidades de aquel régimen. El ministro Fernando Morán la calificaría, con una fórmula ya clásica, como propia de una "diplomacia artesanal"[7]. Durante la dictadura la maquinaria de la política exterior se había visto sometida a sucesivas reorganizaciones, modernizaciones parciales y procesos de expansión y racionalización, pero en ningún momento se había acometido esa "reforma integral" que expertos de dentro y fuera de la Administración consideran tan necesaria[8]. Ahora bien, ¿en qué debía consistir esa reforma?

Desde los comienzos de la denominada por Samuel Huntington "tercera ola" de democratizaciones, la relación entre cambio de régimen político y política exterior es un tema que ha intrigado a politólogos y especialistas en relaciones internacionales[9]. La búsqueda de un nexo mecánico y directo entre políticas exteriores y regímenes políticos, en términos generales y abstractos, parece una tarea condenada al fracaso, como advierte Sombra Saraiva[10]. Pero por otra parte, apunta Andrew Hurrell, sí parece razonable esperar determinados tipos de transformaciones derivados de los procesos de democratización: cambios en el carácter de la toma de decisiones en política exterior, como un aumento en el pluralismo de los actores implicados, y una apertura de los procesos decisorios a una mayor permeabilidad de actores sociales como empresas, partidos políticos o movimientos sociales, por ejemplo[11]. Marcelo Lasagna, por su parte, sugiere tres ámbitos de cambio: los objetivos, intereses y estrategias de la política exterior; el proceso de elaboración de esa política; y el estilo diplomático[12].

---

[7] Fernando Morán, *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés, 1990, p. 123.
[8] Véase Julio Gil Pecharromán, *La política exterior del franquismo (1939-1975). Entre Hendaya y El Aaiún*, Barcelona, Flor del Viento, 2008.
[9] Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales de Siglo xx*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1994.
[10] José Flávio Sombra Saraiva, "Is it Possible to Establish a Casual Nexus Between Foreign Policy and Political Regime?", en Denis Rolland y José Flávio Sombra Saraiva (eds.), *Political Regime and Foreign Relations. A Historical Perspective*, París, L'Harmattan, 2004, p. 21.
[11] Andrew Hurrell, "Political Regimes and Foreign Policies: An Introduction", en Denis Rolland y José Flávio Sombra Saraiva (eds.), *Political Regime*, *op. cit.*, p. 42.
[12] Marcelo Lasagna, "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 32 (1996), pp. 45-64.

También para Laurence Whitehead la democratización de un régimen político puede traducirse en la modificación de varios aspectos de su política exterior, incluyendo cambios en los instrumentos con que se hace esa política. Así, mientras que en un régimen autoritario la política exterior tiende a estar en manos de una élite reducida que trata de monopolizar la información y apenas tiene que explicar o justificar ante la sociedad sus decisiones, en un régimen democrático estos tres elementos se modifican sustancialmente: se amplía el abanico de actores con capacidad de decisión e influencia sobre la política exterior; la información es más abundante y está abierta al escrutinio público; y las decisiones está sujetas a la negociación, persuasión y justificación formal. La política exterior tiende a hacerse más impersonal, las rivalidades entre agencias más formalizadas, y los compromisos internacionales más precisos[13].

Todos estos aspectos inciden en distintos niveles y de diferentes formas sobre la maquinaria institucional de la política exterior. En el caso español, el cambio de régimen se tradujo esencialmente en dos novedades por lo que respecta a la elaboración e implementación de la política exterior, según Charles Powell: "un aumento notable en el número y la variedad de actores con posibilidad de participar o influir en el proceso de toma de decisiones", y el establecimiento de unas reglas del juego claramente fijadas, en especial a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978[14]. Entre uno y otro ámbito –el de los actores y el de los procedimientos– situaríamos un elemento adicional, considerado por Juan Carlos Pereira característico de una política exterior democrática "en construcción": la presencia de una "Administración Exterior" moderna, democrática, eficaz, profesionalizada y autónoma, que responda al principio básico de la unidad de acción en el exterior, y en la que se integren los órganos, servicios e instituciones de la Administración del Estado que desempeñan sus funciones en el extranjero o ante las organizaciones internacionales[15].

---

[13] Laurence Whitehead, "The international politics of democratization from Portugal (1974) to Iraq (2003)", en Nuno Severiano Teixeira (ed.), *The International Politics of Democratization. Comparative perspectives*, Londres, Routledge, 2008, p. 22.

[14] Charles Powell, "Cambio de régimen y política exterior: España 1975-1989", en Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED/ Biblioteca Nueva, 2000, pp. 413-454.

[15] Juan Carlos Pereira, "La Constitución española y la política exterior: del autoritarismo a la democratización de la política exterior", en *La Constitución española y la acción exterior del Estado*, Madrid, 2004, pp. 99-103.

¿En qué medida puede rastrearse en la España de la transición y consolidación democrática la construcción de una Administración exterior del Estado que responda a tales características y, dentro de la misma, de un Servicio Exterior renovado?[16] ¿Qué clase de relación cabe identificar entre los fenómenos de democratización política y apertura internacional, en su influencia recíproca sobre el Servicio Exterior español?[17] Las siguientes páginas tratan de ofrecer algunas respuestas, a partir de los elementos de cambio y continuidad en el Servicio Exterior desde 1975 hasta 1989.

El Ministerio de Asuntos Exteriores en la acción exterior del Estado

1. Entre el principio de unidad de acción exterior y la erosión de competencias

La actuación del Servicio Exterior es inseparable del papel que desempeña el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) en la acción exterior del Estado. A este respecto la entrada en vigor de la Constitución de 1978 constituye una cesura fundamental. Hasta entonces, los tres primeros años de despliegue de la política exterior postfranquista transcurrieron

[16] Se entiende por *Servicio Exterior* al conjunto de funcionarios que desempeñan la actuación del Estado fuera de sus fronteras y que integran, en su conjunto, la Administración Exterior del Estado. El "cuerpo diplomático" es un subconjunto de este Servicio Exterior cuyos miembros desempeñan específicamente las labores de representación del Estado en las relaciones internacionales, negociación, información, protección de intereses y fomento de las relaciones internacionales, como queda recogido en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961. El Servicio Exterior, por lo tanto, no se agota en los miembros de la carrera diplomática. En cuanto a la Administración Exterior del Estado, es el conjunto de órganos, servicios e instituciones de la Administración del Estado, organismos públicos vinculados o dependientes de ella y otras instituciones, cuya función consiste en la preparación, ejecución y seguimiento de la política exterior definida por el Gobierno, ordenada hacia la actuación fuera de las fronteras del país. En el núcleo de la Administración Exterior del Estado se encuentra el Ministerio de Asuntos Exteriores, que formalmente monopoliza las funciones de representación y relación política internacional, mientras que los demás Ministerios en teoría se ocupan solamente de las funciones técnicas derivadas de esas relaciones, cada uno en el ámbito de su competencia.

[17] Una visión de conjunto sobre la política exterior de este periodo en relación con el cambio de régimen político en Charles Powell, "Cambio de régimen y política exterior: España 1975-1989", en Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo (eds.), *La política exterior, op. cit.* Para la época socialista consúltese Rosa Pardo, "La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional?", *Ayer*, 84/4 (2011), pp. 73-97; y los capítulos firmados por Pedro Martínez Lillo, Cristina Luz García, Ricardo Martín de la Guardia y José Luis Neila, en Álvaro Soto Carmona y Abdón Mateos López (dirs.), *Historia de la época socialista. España: 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013.

en medio de una fundamental indefinición sobre los centros decisorios y las relaciones entre ellos. Entre 1975 y 1978 la toma de decisiones continuó centrada, como en el último franquismo, en el gobierno y la Administración, con tres centros protagonistas: la Jefatura del Estado, Presidencia del Gobierno, y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Especialmente en los primeros meses de la monarquía, la agenda personal del rey Juan Carlos I –que había heredado de Franco amplios poderes– marcó notablemente la acción exterior del gobierno[18].

A falta de reglas de juego claras que delimitaran las competencias y estipularan los procedimientos entre los vértices de este triángulo, la conducción de las grandes cuestiones de la política exterior debió descansar en gran medida en procedimientos informales de coordinación, con un marcado protagonismo inicial de la "diplomacia del rey"[19]. La continuidad del cuerpo diplomático, la relación fluida entre la Zarzuela y el Palacio de Santa Cruz –garantizada por la presencia del monárquico Areilza, y posteriormente de Oreja, al frente del Ministerio–[20], la actividad de diplomáticos en la Casa Real que hacían de enlace con el Ministerio y, posteriormente, la presencia de otros miembros de la carrera en Moncloa en funciones de asesoría del presidente del gobierno, permitieron un funcionamiento sin excesivas fricciones del engranaje institucional[21]. Con el tiempo, la progresiva autocontención del titular de la Corona a favor del mayor protagonismo del gobierno Suárez, legitimado por sus medidas democratizadoras y desde junio de 1977 por el aval de las urnas, actuaría también como un factor relevante en la normalización de la política exterior.

La entrada en vigor de la Constitución de 1978 contribuyó a despejar el panorama. La norma fundamental regulaba la elaboración democrática de la política exterior a partir de dos principios fundamentales: de un

---

[18] Aspecto este especialmente significativo en los numerosos viajes oficiales del rey durante la transición y su intensa cobertura mediática, como ha puesto de relieve Juan Manuel Fernández Fernández-Cuesta, *Información y política exterior en la transición española (1973-1986)*, tesis doctoral inédita, Madrid, Universidad Complutense , 2015.

[19] La expresión es de Roberto Mesa, "El proceso de toma de decisiones", *Documentación Administrativa*, n.º 205 (1985), pp. 153-154.

[20] Charles Powell, "Un «hombre-puente» en la política exterior española: el caso de Marcelino Oreja", *Historia Contemporánea*, 15 (1996), p. 251.

[21] Entrevista del Grupo de Historia de las Relaciones Internacionales (en adelante, GHistRI) a Juan Durán Loriga, 16/06/2010.

lado, definía de forma más nítida las competencias en la gestión de la política exterior en la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo; por otro lado, reconocía la legalidad internacional mediante la precisión de los mecanismos de aceptación y ratificación de los tratados, así como la incorporación del derecho internacional al orden jurídico interno[22]. Quizá lo más importante, se clarificó el papel simbólico y representativo de la Corona en las relaciones internacionales[23]. Al mismo tiempo, se afirmó el papel director del presidente del Gobierno al frente del Consejo de Ministros, en cuyo seno correspondía al ministro de Asuntos Exteriores el protagonismo como formulador y ejecutor de la política exterior del Gobierno[24]. Como especificaba el Real Decreto que en 1979 fijaba la estructura orgánica de este departamento,

Al Ministerio de Asuntos Exteriores compete –dentro de las directrices determinadas por el Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior– promover, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado, concertar sus relaciones con otros Estados y llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero[25].

A pesar de este teórico papel director del MAE, como núcleo de la Administración Exterior del Estado, en la práctica, el sistema político español no tardaría en derivar, en pocos años, hacia un marcado "presidencialismo" que se extendía a todos los ámbitos de decisión, incluyendo muy notablemente la formulación y ejecución de la política exterior. Iniciada en la etapa de Leopoldo Calvo-Sotelo como presidente del gobierno (1981-1982), la deriva presidencialista quedaría sólidamente y definitivamente asentada en la etapa de su sucesor, el socialista Felipe González (1982-1996)[26].

---

[22] Ministerio de Presidencia del Gobierno, Informe prospectivo sobre la incidencia de la Constitución en la estructura de la Administración del Estado y sus funcionarios, 21 de diciembre de 1979, Archivo Central del Ministerio de la Presidencia del Gobierno (ACMPG).

[23] Véase al respecto Miguel Fernández-Palacios, *Rey, Constitución y política exterior*, Madrid, Marcial Pons, 2010.

[24] Diego López Garrido, "El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco", en VV. AA., *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 153-177.

[25] Artículo 1.º del R.D. 949/1979, de 27 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE n.º 104 de 1 de mayo de 1979).

[26] Leopoldo Calvo-Sotelo, *Papeles de un cesante. La política desde la barrera*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1999, p. 65-73.

Si esta deriva desafiaba las aspiraciones del Palacio de Santa Cruz a ejercer un control efectivo sobre la política exterior, el mismo efecto tuvo la tendencia por la que todos los departamentos del Gobierno desarrollaban una actividad internacional al margen de Exteriores, un fenómeno con raíces en el franquismo y que se acentuó con el desarrollo de la democracia. La creciente complejidad de las relaciones internacionales, y la progresiva evaporación del límite entre el ámbito interno y el ámbito exterior de la acción del Estado empujaban en esa dirección.

Los miembros de la carrera diplomática tendieron a ver en este fenómeno, indefectiblemente, una amenazante erosión de competencias de "su" Ministerio[27]. Las tendencias centrífugas y la disgregación de competencias de acentuaron en pocos años, hasta el punto de que a la altura de 1980 algún diplomático veía al MAE como un "non existing" Ministerio incapaz de elaborar no ya una política exterior digna de tal nombre, sino ni siquiera una política coyuntural[28]. Algún otro reclamaba "una política de reintegración, asimilación y unificación de competencias" para que el Palacio de Santa Cruz fuera el ministerio de "todos" los asuntos exteriores[29].

La frecuencia cada vez mayor con que, desde Exteriores, comenzó a insistirse en el principio de "unidad de acción exterior" –bajo la dirección del propio MAE– es por sí sola indicativa de la impotencia del departamento a la hora de hacer valer dicho principio. Hasta el ingreso en las Comunidades Europeas, el desmoche competencial de Exteriores –y la consiguiente desmoralización de los diplomáticos– parecía no tocar fondo. La conducción de las negociaciones para el ingreso en la CEE salía entre 1978 y 1981 de Exteriores y se entregaba a un Ministerio para las Relaciones con las Comunidades Europeas de nueva creación y breve

---

[27] Así lo expresaron en agosto de 1980 varios diplomáticos al Secretario de Estado Carlos Robles Piquer, en respuesta a una petición de este a que le enviaran breves apuntes con ideas o iniciativas sobre la política exterior española y el servicio exterior; los textos enviados pueden consultarse en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (en adelante AMAEC), legajo R 32819, expediente 2 (en adelante se citan legajo y expediente separados por /).

[28] Herminio Morales Hernández al Secretario de Estado Carlos Robles Piquer, 21 de agosto de 1980, AMAEC R 32819/2.

[29] Manuel González-Haba al Secretario de Estado, s.f. [20-21 de agosto de 1980], AMAEC R 32819/ 2.

vida[30]. Buena parte de la política económica exterior estaba monopolizada desde el franquismo por el cuerpo de técnicos comerciales del Estado que actuaban con gran autonomía desde su bastión del Ministerio de Comercio (de Economía y Comercio, desde 1980)[31]. La creación del Ministerio de Cultura en 1977 fue vista también desde medios diplomáticos como un desafío a la unidad de acción exterior. Hacia 1980 Cultura –cuya dotación presupuestaria, nada holgada por otra parte, era la envidia de la D.G. de Relaciones Culturales del MAE–, actuaba de forma autónoma en las relaciones culturales con el exterior e ignoraba sistemáticamente a Exteriores, dejando sin respuesta el 80% de las comunicaciones que le enviaba Santa Cruz[32]. Con el Ministerio de Trabajo, con el que Exteriores rivalizaba tradicionalmente por la atención a los españoles en el exterior, hubo de nuevo serias diferencias en 1979-1980 en torno al proyecto de Ley de Emigración –finamente no aprobado– que elaboró aquel departamento con total marginación del Palacio de Santa Cruz, pese a que la norma proyectada afectaba de lleno a la función consular[33].

El reverso de este proceso de vaciamiento de Exteriores fue el refuerzo de la Presidencia del Gobierno como la instancia que impulsaba y coordinaba buena parte de la política exterior. Este papel central se basaba en mecanismos informales, aunque también tuvo su reflejo formal con la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Exterior creada en 1979 y situada bajo la dirección no de Exteriores, sino de la Presidencia del Gobierno. Que este órgano de coordinación interdepartamental, que debía reintroducir cierta coherencia en la dispersa acción exterior del Estado, nunca funcionara en la práctica y acabara por quedar extinguido poco tiempo después, no indica sino hasta qué punto era

[30] Lo que dio pie a que la prensa se hiciera eco de fricciones competenciales entre Oreja y Calvo-Sotelo, titulares de las respectivas carteras a los que sucederían respectivamente José Pedro Pérez-Llorca y Eduardo Punset; véase Marcelino Oreja, *Memoria y Esperanza. Relatos de una vida*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011, pp. 197-198.

[31] Ángel Viñas, "La Administración de la política económica exterior en España, 1936-1979", *Cuadernos económicos de I.C.E.*, 13 (1980), pp. 157-272.

[32] Así lo denunciaba al menos el Subdirector General de Servicios Consulares, Jaime Sousa Amell al Secretario de Estado Carlos Robles Piquer, 21 de agosto de 1980, AMAEC R 32819/2. Sobre la creación del Ministerio de Cultura y su modesto presupuesto en estos años, véase Giulia Quaggio: *La cultura en Transición. Reconciliación política y cultural en España, 1976-1986*, Madrid, Alianza Editorial, 2014, en especial, pp. 123-124.

[33] Nota de Robles Piquer a Marcelino Oreja, 12 de marzo de 1980, AMAE R 32820/1. Véase también Carlos Robles Piquer, *Memoria de cuatro Españas. República, guerra, franquismo y democracia*, Barcelona, Planeta, 2011, p. 444.

efectivo el liderazgo informal por parte de la Moncloa a la hora de formular las directrices y tomar las decisiones clave de la política exterior[34].

El protagonismo de Presidencia en la toma de decisiones en política exterior se reforzaría a partir de la llegada de Felipe González a La Moncloa y la configuración de un influyente Gabinete de Internacional adscrito a la Presidencia y dirigido por el diplomático Juan Antonio Yáñez Barnuevo entre 1982 y 1991, como ha señalado Rosa Pardo. Yáñez, a las órdenes de González, desempeñó probablemente un papel decisivo en áreas sensibles de la política exterior, en las que la Moncloa prefería actuar mediante personas de confianza –como Manuel Marín para las negociaciones con la CEE, Luis Yáñez para las relaciones con Iberoamérica, Julio Feo, Elena Flores, Javier Solana– con autonomía del Palacio de Santa Cruz[35]. Durante la etapa de Fernando Morán como ministro de Asuntos Exteriores, las fricciones por el "puenteo" de Exteriores a manos de Moncloa llegaron a ser notables[36]. Desaparecerían en cambio, al menos al nivel del titular de la cartera, con su sucesor Francisco Fernández Ordóñez, bajo cuya dirección el Palacio de Santa Cruz se iría plegando sin mayores dificultades a un reparto de tareas en que la concepción y las decisiones de la política exterior se fijaban fuera del Ministerio, y en que Exteriores se concentraba en la ejecución de esas decisiones. A pesar de que, con el ingreso en la CEE, el MAE vio potenciado *de iure* su papel como coordinador horizontal de otros departamentos en cuestiones de política europea, y como interlocutor entre el gobierno central y las instituciones europeas, en la práctica el ministerio fue incapaz de realizar esa función y se vio soslayado frecuentemente, como han señalado Ignacio Molina y Fernando Rodrigo[37].

[34] Antonio Moreno Juste, "La administración exterior en la transición de la política exterior española (1974-1986)", en Javier Tusell Gómez (coord.), *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*, vol. 2, Madrid, UNED, 1995, pp. 235-250. Real Decreto 2192/1979, de 14 de agosto, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Política Exterior; y Real Decreto 3234/1981, de 29 de diciembre, por el que se reestructuran las Comisiones Delegadas del Gobierno.

[35] Rosa Pardo Sanz, "La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional?", *Ayer*, 84 (2011), pp. 73-97.

[36] Especialmente en lo relativo a la permanencia de España en la OTAN; véase Charles Powell, *El amigo americano. España y los Estados Unidos, de la dictadura a la democracia*, Madrid, Galaxia Gutemberg, 2011, pp. 590-594 y 601-616; el testimonio de Morán, negando discrepancias con González, en Fernando Morán, *España en su sitio*, *op. cit.*, p. 59 y 91.

[37] Ignacio Molina y Fernando Rodrigo, "Las transformaciones organizativas de la política exterior española", *Revista de estudios políticos*, 117 (2002), pp. 173-220.

Si la posición de Asuntos Exteriores en el conjunto del gobierno se vio sometida a tensiones y matices, en su vertiente interna el Ministerio atravesaría diversas reestructuraciones que, sin revolucionar la planta del departamento, revelan un proceso de acomodo a una política exterior más dinámica y compleja. No realizó innovaciones en la estructura del Ministerio José María de Areilza en sus seis meses como ministro, cuyas aportaciones se centraron en el cambio de imagen exterior, al servicio de la agenda reformista de la monarquía que se pretendía transmitir a la arena internacional[38]. El estilo de dirección de Areilza, que tendía a delegar en sus colaboradores más cercanos mucho más que su antecesor Cortina Mauri, agilizó el trabajo del Ministerio y permitió desatascar la gestión del día a día[39]. La dirección cotidiana del Palacio de Santa Cruz y buena parte del diseño de la política exterior recayeron ya en esta etapa en su subsecretario, Marcelino Oreja.

Ya al frente de Exteriores entre 1976 y 1980, Oreja gozó de un considerable margen de autonomía gracias a su estrecha conexión con el rey, a la confianza que depositaba en él Suárez, y al desinterés del propio presidente por la política exterior, absorbido como estaba por la reforma política interna[40]. En el plano orgánico, Oreja reestructuró en 1976 el Ministerio, basándose en el "tiempo transcurrido" desde la última reorganización (de 1973) y en la "etapa histórica que se inicia con la Monarquía". Resultaron reforzadas las Direcciones Generales de ámbito geográfico en la dirección y ejecución de la política exterior del Estado (Europa y Asuntos Atlánticos, América del Norte y Pacífico, África y Asia Continental, e Iberoamérica), lo que ahondó en la tendencia a la división territorial de competencias dentro del Ministerio establecida en 1973 por Laureano López Rodó[41]. La reorganización pretendía responder además al crecimiento

[38] Areilza mantuvo por tanto la división de Direcciones Generales de ámbito regional establecida por López Rodo, recogida en el Decreto 2279/1973 de 9 de noviembre (BOE de 20 de diciembre de 1973).

[39] Alonso Álvarez de Toledo, *Notas a pie de página. Memorias de un hombre con suerte*, Madrid, Marcial Pons, 2013.

[40] Charles Powell, "Un «hombre-puente»", *op. cit.*

[41] Decreto 804/1976 de 2 de abril (BOE n.º 95, de 20 de abril de 1976). Esta estructura fue modificada parcialmente por el Real Decreto 2986/1976 de 23 de diciembre (BOE n.º 312 de 29 de diciembre de 1976).

de misiones diplomáticas en el extranjero, que ascendía al número de 132, y conllevó la exigencia de un aumento del personal en plantilla del Ministerio[42].

En 1979 Oreja realizó una nueva reorganización en la estructura orgánica del Ministerio, que se justificó por dos tipos de motivos. De una parte, "la creciente complejidad de las relaciones internacionales, la ineludible aplicación del principio de unidad de acción en el exterior y nuestra mayor y más activa presencia en el mundo". De otra parte, el hecho de que "en un sistema democrático como el español, es imprescindible un control jurídico y político de la acción exterior del Estado que permita a la representación popular y, en consecuencia, al pueblo, participar en la definición, realización y supervisión de la política exterior del Estado", por lo que se prestaba una especial atención a la necesidad de que los órganos superiores del ministerio prestaran su más estrecha cooperación a las tareas parlamentarias"[43]. La reforma pretendía con ello acomodar el funcionamiento de la democracia parlamentaria recogido en la Constitución. Destacaba también la creación de la Secretaría General de Asuntos Exteriores, una novedad derivada de la implantación de la reforma de la Administración de 1977. Con esta reforma el gobierno estableció el esquema básico de departamentos de la democracia española y que introdujo la figura del secretario de Estado, una especie de viceministro de hecho situado en un nivel intermedio entre el del ministro y el subsecretario, a efectos de mejorar la coordinación interna. En Exteriores sería Carlos Robles Piquer el primero en desempeñar este cargo, entre 1979 y 1981[44].

En la etapa de gobiernos socialistas, Fernando Morán introdujo en febrero de 1983 una reestructuración del Ministerio, en sintonía con la reforma administrativa iniciada por el gobierno en 1982[45]. Pero la reestructuración de mayor calado y efectos más duraderos fue la introducida en agosto de 1985 por Francisco Fernández Ordóñez, justificada por "la intensificación de la proyección exterior de España", y por "la

---

[42] Nota del Subdirector General de Personal del MAE, 5 de julio de 1976, AMAEC R 40075/1.
[43] Decreto 984/1979 de 27 de abril (BOE n.º 104 de 1 de mayo de 1979 y corrección de erratas, BOE n.º 112 de 10 de mayo de 1979).
[44] Carlos Robles Piquer, *Memoria de cuatro Españas*, *op. cit.*, pp. 439-474.
[45] Real Decreto 629/1983, de 16 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE n.º 75, de 29 de marzo de 1983).

incorporación de España a las Instituciones Comunitarias Europeas" y la "necesidad de lograr un mayor grado de coordinación de la cooperación internacional" así como de "armonizar la política internacional del Estado". La nueva estructura establecía un esquema de dos Secretarías de Estado –para las Comunidades Europeas; de Cooperación Internacional y para Iberoamérica– y de una Secretaría General de Política Exterior –cuyo titular tendría rango de subsecretario–, así como una Subsecretaría de Asuntos Exteriores[46]. Se completaba así sobre el organigrama del Ministerio una "transición exterior" que reflejaba los ejes prioritarios de la política exterior democrática: las Comunidades Europeas, la relación con Iberoamérica, y el vínculo transatlántico dibujado por las relaciones con Estados Unidos y la OTAN.

3. El despliegue exterior

La apertura internacional de España exigió un importante esfuerzo de creación de embajadas, consulados y representaciones allí donde no existían todavía. Las necesidades y tareas diplomáticas se multiplicaron tanto en el plano bilateral como multilateral como resultado de dos procesos paralelos: de un lado, el aumento de complejidad en las relaciones internacionales y la expansión del número y tipo de materias en que intervenía el Estado en su acción exterior; de otro, el incremento de actores internacionales y la universalización de las relaciones internacionales de España –con hitos como el establecimiento de relaciones con los países del bloque comunista y México en 1977, con Israel en 1986, y con el ingreso en numerosas organizaciones internacionales antes vetadas a la dictadura–. La expansión de la red de representaciones se realizó tanto durante la etapa de gobiernos de la UCD como bajo el PSOE al albur de las necesidades de la política exterior y la disponibilidad presupuestaria. En conjunto, entre 1975 y 1986 el número de embajadas pasó de 81 a 93, el de consulados de 61 a 87; el número de países con los que España tenía

[46] Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado Organismo autónomo del Departamento (BOE n.º 207, de 29 de agosto de 1985). Esta organización se mantuvo en esencia hasta la reorganización de 1996.

relaciones oficiales, de 122 a 158[47]. Sumadas las organizaciones internacionales de las que España era miembro, que ascendían a ochenta a finales de los años setenta, el MAE debía atender cerca de 220 representaciones. El mapa de representaciones en el exterior fue haciéndose por tanto más denso al albur de las disponibilidades presupuestarias y de las prioridades políticas, aunque las inercias en la concepción se evidenciaron en el peso atribuido a cada región geográfica, que apenas se alteró en treinta años: en 1990 estaban destinados en Europa el 29,1% de los diplomáticos en el exterior, en América Latina el 12%, en África el 9,5%, y en Estados Unidos y Canadá el 6%, un reparto proporcional muy similar al de los años sesenta[48].

Todo ello se atendió con medios humanos considerados, de forma general, como escasos y muy inferiores a lo deseable. En 1976 el MAE contaba con 516 diplomáticos de carrera, de una plantilla de 580, pero la cifra real era de 506 porque diez de ellos prestaban servicios en otros ministerios. Solo en las capitales de interés estratégico para España, como Washington, París o Londres, que habitualmente contaban con entre ocho y diez diplomáticos, podía destinar el MAE personal suficiente. En otras muchas de rango intermedio y menor la situación era más precaria y la escasez de diplomáticos ponía en un brete la continuidad de la representación y la calidad del trabajo en casos de bajas, permisos o situaciones que exigían especial dedicación, como crisis internacionales. En 1977 por ejemplo el 71% de las representaciones residentes estaba atendida por dos diplomáticos como máximo; el 39% solamente por uno; y 22% de las representaciones más importantes tenían menos personal diplomático que siete años antes. En las capitales y organismos donde no se podía o no interesaba mantener un embajador residente, Exteriores hubo de recurrir, cada vez con mayor profusión, a la fórmula, barata pero no siempre eficaz, de la representación en régimen de acreditación múltiple: para 1977

[47] Para hacerse una idea de la totalidad del mapa de representaciones que conformaban la administración periférica del Estado en el exterior, podemos considerar los datos de 1975, cuando España tenía 81 embajadas, 61 consulados generales, 27 consulados, 7 representaciones comerciales y oficinas consulares, 12 misiones, delegaciones y otros ante organismos internacionales, y varios centenares de viceconsulados, agencias consulares, consulados honorarios y otras formas de representación, hasta totalizar 743 representaciones en total.

[48] Lo señala Powell, "Cambio de régimen", *op. cit.*; sobre datos de Valdivielso del Real, *La carrera*, *op. cit.*, p. 97.

ascendían a cuarenta (uno de cada cinco aproximadamente) los países y organismos en que España estaba representada bajo esta fórmula[49].

En 1978 el gobierno aprobó el incremento escalonado de la plantilla hasta llegar a los 700 integrantes en tres años, aunque la cifra real siempre estuvo por debajo de este número debido a las situaciones de excedencia, servicios especiales, etc. en que se hallaba un porcentaje no pequeño de los diplomáticos[50]. Así, en 1982 la cifra real de funcionarios era de 633; en 1987, con una plantilla también de 700 funcionarios pero con unos cuarenta de ellos fuera del ministerio, el número real de diplomáticos disponibles se había incluso reducido a 601. Para empeorar la situación, los diplomáticos que trabajaban en Exteriores, por otra parte, estaban infrautilizados –según reconocía el propio ministerio–, con uno de cada tres prestando servicios en el Palacio de Santa Cruz y solo dos de cada tres en el exterior[51]. En 1985 por ejemplo de los 662 diplomáticos en activo, 51 estaban en situación de excedencia, 190 trabajaban en el Ministerio, y solamente 421 prestaban servicios en las 101 embajadas y 36 consulados de España en el exterior[52].

Pero los problemas no eran únicamente de escasez de personal, sino que se traducían en la incapacidad por parte de los jefes de misión para coordinar eficazmente a –o siquiera hacer valer su autoridad sobre– los agregados militares, comerciales, de prensa, de asuntos sociales o de agricultura, que en ocasiones recibían una retribución más alta que la del propio embajador. La creciente autonomía fáctica de las agregadurías acababa limitando las funciones de las embajadas a labores meramente representativas: las dificultades de coordinación de la acción exterior registradas en Madrid se reproducían en las representaciones en el exterior, con agregadurías –a veces con mayores medios que los que tenían los diplomáticos– que acababan suplantando la labor del MAE y actuaban

[49] MAE, Memoria sobre el proyecto de Ley por el que se modifica la plantilla de la carrera diplomática, s.f. (1977), AMAEC R 40078/7.
[50] Ley 2/1978, de 19 de enero, sobre modificaciones de la plantilla de la Carrera Diplomático (BOE n.º 18, de 21 de enero de 1978).
[51] MAE, Subsecretaría, Índice de capítulos para la reforma del Servicio Exterior, s.f. [1987], AMAEC R 38894/1.
[52] José V. Colchero, "España, una nación diplomáticamente «canija»", *Ya*, 13 de enero de 1985, dossier "Panorama Ya", pp. III-IV.

"en la práctica", en palabras de un diplomático, "con total independencia de nuestras Representaciones en el exterior"[53].

La respuesta más consistente a esta situación fue el Real Decreto de 1987 sobre organización de la Administración del Estado en el exterior, que pretendía mejorar la coordinación de todas las unidades con proyección internacional (agregadurías especialmente) bajo la guía de Exteriores, reforzando la autoridad de los jefes de misión[54]. Una orden circular del ministro Fernández Ordóñez, la 3100 de 14 de septiembre de 1987, especificó la aplicación del real decreto estableciendo que las agregadurías sectoriales y oficinas consulares debían enviar regularmente al MAE informaciones sobre su dotación de personal y funcionamiento. Igualmente, las comunicaciones entre las misiones diplomáticas y la Administración central debían canalizarse a través del MAE; y los miembros de la cancillería diplomática y de las consejerías y agregadurías sectoriales debían reunirse periódicamente para asegurar su coordinación[55]. Como era de esperar, y según recogía un informe del sindicato UGT años más tarde, el RD y la orden circular hicieron "aflorar firmes resistencias, tan categóricas como soterradas", por parte de los demás ministerios, que entendieron que Exteriores pretendía "subordinar (que no coordinar)" su propia acción exterior con "criterios particulares y unilaterales"[56], lo que minó una vez más las aspiraciones de Exteriores a hacer efectivo, bajo su propia guía, el principio de unidad de acción exterior.

La política de personal

Los dirigentes de todo nuevo régimen político tienen que decidir acerca de en qué medida reemplazar o mantener en sus puestos a los miembros del Servicio Exterior, y en qué grado permitir a sus integrantes que continúen llevando la política exterior igual que bajo el régimen anterior,

[53] Juan Francisco Herrera, director de Cifra del MAE, al Secretario de Estado Carlos Robles Piquer, 21 de agosto de 1980, AMAEC R 32819/2.
[54] Real Decreto 632/1987 de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el exterior.
[55] Una evaluación sobre la aplicación de la circular arrojaba un balance modesto al año de su expedición; Informe de la secretaría General Técnica del MAE sobre coordinación de órganos de la Administración del Estado en el exterior, 21 de diciembre de 1987, AMAEC R 38994/4.
[56] UGT, Federación de Servicios Públicos, "La reforma del Servicio Exterior, una asignatura pendiente", s.f. [1990], AMAEC R 43874.

como señala Laurence Whitehead. No por casualidad, el servicio exterior es habitualmente una de las áreas clave en la que los nuevos regímenes suelen realizar "purgas" o "limpiezas" de personal, junto con los aparatos de inteligencia, las fuerzas de seguridad y los escalones más altos del partido único o predominante, allí donde lo hay[57].

Por otro lado, y frente a esta tendencia a la renovación, lo más común es que las nuevas democracias tengan que alcanzar algún tipo de compromiso con la continuidad de al menos una parte del personal diplomático heredado –generalmente con los miembros menos comprometidos con el anterior régimen–. Pocos gobernantes renunciarían por completo al *know-how* de un cuerpo altamente especializado, a su experiencia y a sus redes de contactos internacionales, si pueden ponerlas a su servicio. En el caso español, modelo arquetípico de democratización negociada o "pactada", era de esperar un alto grado de moderación y gradualismo a este respecto[58]. La continuidad de toda la Administración del Estado –no solo de su Servicio Exterior– fue, por lo demás, un rasgo característico de la variante española de transición, y posiblemente uno de los factores que contribuyó a su éxito, al aportar estabilidad a la vida pública en medio de un proceso plagado de incertidumbres políticas.

1. La etapa de gobiernos de UCD

Partiendo de esta situación, es comprensible que la continuidad básica caracterizara la política de personal en Exteriores durante la etapa de transición[59]. No se produjeron purgas ni cesuras dramáticas en la carrera de ningún diplomático; tampoco se tiene constancia de resistencias o defecciones entre las filas de la carrera como consecuencia del cambio de régimen en 1975-1978, a diferencia de lo ocurrido tras el 18 de julio de

---

[57] Laurence Whitehead, "The international politics", *op. cit.*, p. 24.

[58] Como observa Whitehead, en este tipo de transiciones quedan excluidas las alteraciones drásticas de la política exterior, en contraste con las democratizaciones por ruptura, como en los casos de Portugal y Grecia en 1974, o de Argentina en 1982, que conllevan transformaciones más profundas en todas las dimensiones de las relaciones internacionales del país. Laurence Whitehead, "The international politics", *op. cit.*, p. 20.

[59] Para una interesante caracterización de los diplomáticos como élite funcional en este periodo, véase Matthieu Trouvé, "Les élites diplomatiques espagnoles et la transition démocratique (1975-1982)", en Laurent Coste, Stéphane Minvielle y François-Charles Mougel (eds.), *Le concept d'élites en Europe de l'Antiquité à nos jours*, Pessac, MSHA, 2014, pp. 209-220.

1936, cuando el 90% del cuerpo diplomático abandonó la legitimidad republicana para transferir su lealtad al bando golpista, lo que no impidió que Franco decretara una sistemática depuración de sus integrantes[60]. El hecho de que muchos de los integrantes de la carrera fueran, con mayor o menor convencimiento personal, favorables a la evolución de la política española hacia un modelo democrático pluralista similar a los de otros países de Europa Occidental, la profesionalidad de los diplomáticos, el monarquismo de muchos de ellos, la forma gradual en que se realizó la transición, el sentido de supervivencia y la adaptabilidad inherente a la función diplomática, junto a un acendrado sentido de Estado, fueron en conjunto los factores determinantes a la hora de facilitar la aceptación del nuevo régimen[61].

Desde muy pronto Oreja emprendió una operación de renovación sin estridencias de casi todos los altos cargos del Ministerio (incluyendo los Directores Generales y escalones superiores) y relevó de sus puestos a todos los embajadores en las capitales más estratégicas para España, con lo que logró soltar lastre franquista y dotar de rostros nuevos a la proyección de la monarquía parlamentaria en el exterior[62]. En 1976 fueron reemplazados 36 embajadores, incluyendo a los representantes ante Estados Unidos (siendo el nuevo embajador Juan José Rovira), Inglaterra (Luis Guillermo Perinat), Francia (Francisco Javier Elorza), la Santa Sede (Ángel Sanz Briz), Lisboa (Fernando Rodríguez-Porrero), Bélgica (Nuño Aguirre de Cárcer), Italia (Carlos Robles Piquer) y Argentina (Enrique Pérez-Hernández); también se relevó al jefe de la Delegación Comercial en Moscú (entró Rafael Ferrer Sagreras) y se envió a México a Amaro González de Mesa a abrir el camino del establecimiento de relaciones, entre otros. En 1977 Oreja relevó a otros 27 jefes de misión, incluyendo al embajador en Marruecos (sustituido por Alfonso de la Serna), y se establecieron relaciones diplomáticas con México (Luis Coronel de Palma) y

---

[60] Ángel Viñas (dir.), *Al servicio de la República. Diplomáticos y guerra civil*, Madrid, Marcial Pons, 2010; José Luis Pérez Ruiz, *Las depuraciones de la carrera diplomática*, Burgos, Dossoles, 2005.

[61] Charles Powell, "Cambio de régimen", *op. cit.*, pp. 450-451.

[62] Los datos recogidos a continuación han sido extraídos de Miguel Ángel Ochoa Brun, *Historia de la diplomacia española. Apéndice I. Repertorio diplomático. Listas cronológicas de representantes desde la Alta Edad Media hasta el año 2000*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2002.

la URSS (Juan Antonio Samaranch), además de los nombramientos ante la RDA, Bulgaria, Checoslovaquia, Irlanda, Malta, la URSS, Turquía y Yugoslavia.

Oreja admite que en sus años de ministro se produjeron "algunos traslados y jubilaciones anticipadas por motivos políticos", pero, a pesar de ello, declara que "apenas tuvo problemas con sus compañeros de carrera más recalcitrantes"[63]. En conjunto, a juicio del diplomático Máximo Cajal, los gobiernos de la UCD fueron muy cautos en este proceso de reemplazo de diplomáticos de alto nivel, que avanzó a paso lento. Según refiere Cajal, la operación de reubicación de embajadores y altos cargos del ministerio se completó con una política de "reciclaje" y "reeducación democrática" dirigida a diplomáticos veteranos, muchos de ellos jefes de misión, que volvían a la sede del Ministerio tras enlazar dos o tres destinos en el exterior. El objetivo, al que no todos se plegaban con igual agrado, era familiarizarlos con "una sociedad española que era muy diferente de la que habían dejado atrás hacía mucho", en los años de la dictadura[64].

La política de personal de Oreja también marcó distancias con el pasado en el plano simbólico. Bajo su mandato se colocaron en los pasillos del Palacio de Santa Cruz los retratos de los ministros de Estado de la República desde 1931 hasta 1936, que habían sido retirados en tiempos de Franco[65]. De mayor repercusión humana fue la decisión de reingresar al servicio activo, desde el 1 de octubre de 1977, a los diplomáticos afectados por las depuraciones de la etapa franquista. Esta medida, que equivalía a extender a los diplomáticos la amnistía de 5 de diciembre de 1975 para funcionarios civiles del Estado, permitió reconocerles los años que habían permanecido en la situación de separados de la carrera. También se reintegró al servicio a aquellos diplomáticos que, ingresados en la carrera tras la Guerra Civil, habían sufrido sanciones y su exclusión del escalafón por sus actividades políticas contra la dictadura, como era el caso de Vicente Girbau, Julio Cerón y José Ignacio Martín-Artajo Saracho entre otros.

---

[63] Powell, "Un hombre-puente", *op. cit.*

[64] Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas. Memoria de un diplomático*, Barcelona, Tusquets, 2010, p. 114.

[65] Marcelino Oreja, *Memoria y esperanza*, *op. cit.*, p. 208. Todavía tendrían que pasar más de treinta años para que a ellos se sumaran los de los ministros de Estado de la República durante los tres años de guerra civil, que fueron colocados en el marco de un homenaje del Ministerio realizado en 2010 bajo la etapa de Miguel Ángel Moratinos.

Para 1980, con los últimos reingresos –todos diplomáticos de avanzada edad que pasaron a la condición de jubilados al poco de ser readmitidos– terminaban administrativamente los efectos de la guerra civil en la carrera diplomática[66].

El panorama de medidas de personal de esta etapa se completó con la adopción en diciembre de 1976 de un nuevo procedimiento de provisión de puestos y ascensos en los puestos de trabajo en el Servicio Exterior[67]. En adelante, los embajadores siguieron siendo nombrados por el Consejo de Ministros –lo que preservaba la discrecionalidad del poder político–, pero los nombramientos de todos los rangos inferiores del Servicio Exterior pasaban a ser aprobados por una Junta de la Carrera Diplomática compuesta por representantes elegidos democráticamente entre las distintas categorías de la carrera; un procedimiento (pronto conocido internamente como el "bombo") que, según Oreja, suponía una garantía de democratización del Servicio Exterior[68].

El nuevo sistema creaba un procedimiento burocrático y regulado, que generaba un marco de previsibilidad en la carrera de los diplomáticos, con normas claras y perspectivas de ascenso, permanencia y rotación en los puestos. A cambio introdujo rigidez y automatismo en el sistema de nombramientos, dado que aunque las propuestas de la Junta de la Carrera Diplomática no eran vinculantes, pronto se instauró la tendencia a considerarlos casi como tales[69]. Esto hizo que la antigüedad pasara a predominar como criterio casi exclusivo y estableció lo que en algún informe interno se denominó la "(casi) dictadura del escalafón", hasta el punto de que en 1987 el 95% de los ascensos en la carrera habían sido por antigüedad. De este modo el sistema, señalaban sus detractores, institucionalizaba

[66] José Luis Pérez Ruiz, *Las depuraciones de la carrera diplomática*, Burgos, Dossoles, 2005, pp. 183-184.

[67] Real Decreto 3033/1976, de 3 de diciembre, sobre ascensos y provisión de puestos de trabajo en la carrera diplomática (BOE n.º 13, de 15 de enero de 1977). Algunas cuestiones sobre la adscripción de puestos de trabajo a funcionarios de la carrera diplomática fueron modificadas posteriormente por el Real Decreto 360/1981, de 6 de marzo (BOE 58, de 9 de marzo de 1981), por el R.D. 2000/1983, de 28 julio (BOE n.º 180, de 29 de julio de 1983), y por el Real Decreto 690/1990, de 1 de junio (BOE n.º 134, de 5 de junio de 1990). Otras aspectos quedaron parcialmente derogados por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984, pero los criterios procedimentales básicos establecidos en 1976 se mantuvieron en la práctica.

[68] Entrevista a Marcelino Oreja en *El Correo Catalán*, 31 de diciembre de 1978.

[69] Notas de los diplomáticos Luis Arranz Carro y Manuel Alabart para el Secretario de Estado, 21 de agosto de 1980, AMAEC R 32819/2.

la inercia y desincentivaba profesionalmente a los diplomáticos, que solo tenían que esperar a que pasara el tiempo y fuera corriendo el escalafón. Además, mientras que antes los Jefes de Misión tenían un amplio margen para elegir a sus colaboradores nombrando a diplomáticos de su confianza para los puestos inferiores, esta posibilidad desaparecía ahora, lo que podía erosionar su autoridad y disminuir la coherencia de los equipos.

2. La etapa socialista

Tras los tímidos cambios introducidos en la etapa anterior, fueron los gobiernos socialistas los que realizaron una renovación más profunda en el capítulo de personal. En opinión del primer ministro de Exteriores socialista, el diplomático Fernando Morán, en el Palacio de Santa Cruz todavía en 1982 "dominaba una mentalidad conservadora en política", especialmente entre los "restos de las promociones de la inmediata posguerra, muy imbuidos del clima que produjo la contienda civil". Por edad, estos diplomáticos ingresados en los años cuarenta ocupaban los rangos más altos del escalafón, lo que les situaba en las mejores condiciones de encabezar las Embajadas políticamente más importantes y de desempeñar puestos de responsabilidad. También las "generaciones intermedias", a juicio de Morán, eran conservadoras, pero al menos tenían "un tinte liberal que les daba haber rodado por el mundo"[70].

Tras las elecciones de 1982 y el nombramiento de Morán se profundizó en la renovación interna del Ministerio; como señala Ch. Powell, fue a partir de este momento cuando, tras el continuismo de la etapa de gobiernos de UCD, se produjo "el verdadero cambio, tanto de estilo como de personas" en el Palacio de Santa Cruz[71]. Morán prescindió, de entrada, de los últimos nombramientos de embajadores llevados por Pérez-Llorca a los Consejos de Ministros previos a las elecciones, por considerarlos decisiones de un gobierno casi en funciones. A continuación procedió a renovar de inmediato las posiciones altas e intermedias del ministerio, así como a nombrar nuevos embajadores ante los países más importantes para España: Estados Unidos (Gabriel Mañueco), Francia (Joan

[70] Fernando Morán, *España en su sitio*, *op. cit.*, p. 132.
[71] Powell, "Cambio de régimen", *op. cit.*, p. 451.

Raventós), Gran Bretaña (José Joaquín de la Bellacasa), Unión Soviética (José Luis Xifra de Ocerin), Santa Sede (Nuño Aguirre de Cárcer), Marruecos (Raimundo Bassols), Italia (Jorge de Esteban), República Federal de Alemania (Eduardo Foncillas), Países Bajos (Jorge del Pino) y Argentina (José Luis Messía y Jiménez), entre otros. Un tercio de las embajadas, incluyendo las más sensibles, vio renovada su dirección.

Entre los nombramientos de Morán se incluían unos cuantos de embajadores "políticos", no pertenecientes a la carrera como Joan Raventós (embajador en París) o Jorge de Esteban (Roma). Otros eran diplomáticos de carrera afines al nuevo gobierno y dispuestos a apoyar su política exterior. Muchos de los nuevos nombres eran antiguos militantes o simpatizantes del Partido Socialista Popular de Enrique Tierno Galván, como también lo era Morán; un buen número de ellos había estado a las órdenes directas del nuevo ministro cuando este era director general de África.

Todo ello disparó las críticas al ministro socialista, al que se acusó de "politización" del servicio exterior, desde las filas de la oposición conservadora pero también desde dentro de la carrera[72]. Morán se defendió de tales críticas alegando criterios estrictamente profesionales como causa de los nuevos nombramientos[73]. El ministro cesó incluso en 1983 a un colaborador cercano, el secretario general técnico del MAE Ramón Villanueva –miembro del PSOE desde los tiempos de la clandestinidad–, justificando tal medida en el deseo de mantener la política de personal al abrigo de pugnas ideológicas[74].

A pesar de las acusaciones de politización en uno y otro sentido, y en realidad de forma un tanto sorprendente, tanto los socialistas como la UCD hicieron un uso muy restringido del nombramiento de diplomáticos ajenos a la carrera como embajadores, una figura atípica en la tradición diplomática española pero a la que se había recurrido anteriormente con relativa frecuencia en tiempos de cambio de régimen político. Entre 1975 y 1982 se nombraron siete embajadores "políticos" y entre 1982

---

[72] Raimundo Bassols, *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-1985*, Madrid, Política Exterior, 1995, pp. 277-278, y Juan Durán Loriga, *Memorias diplomáticas*, Madrid, Siddharth Mehta, 1999, pp. 286-287.
[73] Fernando Morán, *España en su sitio*, *op. cit.*, pp. 127 y 132.
[74] *Ibídem*, pp. 121 y 124-128.

y 1989 otros nueve, por lo que no se puede afirmar que los gobiernos socialistas sobresalieran por el empleo de esta figura como instrumento de su política exterior.

Otra herramienta fundamental para la renovación del personal diplomático fue el adelanto de la edad de jubilación forzosa de los funcionarios públicos, que en 1984 pasó de los 70 a los 65 años de edad[75]. Esta medida formaba parte de una reforma de la Administración que afectaba a todos los funcionarios públicos, y que ha sido calificada como un paso fundamental para "democratizar sectores vitales de la Administración heredados del franquismo"[76]. Un sector de los diplomáticos afectados vio en la medida una purga ideológica encubierta y recurrió la decisión judicialmente, sin resultado positivo[77].

Lo cierto es que las cohortes más antiguas, que habían entrado en la carrera diplomática en los años cuarenta, desaparecieron de un plumazo, mientras que diplomáticos jóvenes conocieron un ascenso fulgurante[78]. Esto tuvo un marcado reflejo en la edad media de los diplomáticos situados en la mayoría de los tramos del escalafón, que de 1980 a 1990 había descendido una media de entre dos y ocho años[79]. Lo más importante es que se descabezó la categoría superior, que por razones obvias estaba copada por los diplomáticos más antiguos: de diecisiete diplomáticos con categoría de embajador –la máxima en el escalafón– en 1973, se había pasado a solo cinco en 1985 como resultado del adelanto en la edad de jubilación. En suma, los escalones superiores de la élite diplomática franquista salieron del escenario en un plazo relativamente breve y fueron reemplazados automáticamente por las cohortes más jóvenes. El mecanismo del nuevo ingreso de diplomáticos por oposición, combinado con

---

[75] Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (BOE n.º 185 de 3 de agosto de 1984).

[76] Ramón Cotarelo, *La conspiración. El golpe de Estado difuso*, Barcelona, Ediciones B, 1995, p. 52.

[77] Véase el testimonio uno de los diplomáticos activamente opuestos al adelanto en la edad de jubilación, en Rafael Gómez-Jordana, *Diplomacia cálida*, Madrid, Grupo Libro 88, 1994, pp. 57-60. También se muestra muy crítico Carlos Robles Piquer, *Memoria de cuatro Españas*, *op. cit.*, pp. 503-505.

[78] Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas*, *op. cit.*, p. 133.

[79] Así, en estos diez años, la edad media de los Ministros-Consejeros pasó de 48,7 años a solo 40,9 años, y la de los Secretarios de Primera, de 39,0 a 33,3 años, según los datos de Valdivielso del Real, *La carrera*, *op. cit.*, p. 206.

la expansión de la plantilla, completó el rejuvenecimiento general del personal de la carrera.

Junto a estos procesos debe contemplarse el efecto dinamizador que tuvo el ingreso en las Comunidades Europeas, que obligó al Ministerio –como al resto de la Administración española– a destinar a las instituciones comunitarias desde enero de 1986 un destacado elenco de diplomáticos y altos funcionarios. El MAE quedó desprovisto así temporalmente de buena parte de sus especialistas en temas europeos, pero a cambio se iniciaría un proceso de europeización (entendida como aculturación) de las élites diplomáticas y administrativas españolas, con efectos seguramente profundos y de largo alcance para la modernidad de la burocracia pública del país[80].

Para completar esta somera caracterización, tal vez no esté de más señalar que, a pesar de cierta idea de cerco entre los diplomáticos ante la pujanza de otros cuerpos de élite de la Administración cada vez más proyectados hacia el Exterior, los miembros de la carrera mantuvieron durante todos estos años un control casi total de "su" Ministerio, solo comparable al ejercido por los militares sobre el área de Defensa. En contraste con las preferencias de Franco por ministros no diplomáticos al frente de Exteriores, bajo la monarquía fueron diplomáticos los cuatro titulares de esta cartera que pusieron las bases de la política exterior de la democracia entre 1975 y 1985 (Areilza, Oreja, Pérez-Llorca y Morán). El monopolio de los diplomáticos fue también prácticamente completo sobre los puestos de cancillería en las misiones diplomáticas (ministros consejeros, consejeros y secretarios de embajada), al igual que en los consulados (cónsules generales y cónsules adjuntos). En cuanto a los puestos en la Administración central, el monopolio de los diplomáticos hasta el nivel de Director de Sección inclusive comenzó a romperse únicamente en la etapa de Francisco Fernández Ordóñez, que abrió el Ministerio a la entrada de funcionarios de otros departamentos en función

[80] Sobre este proceso véase Ángel Viñas, *Al servicio de Europa*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2005; también Pedro Solbes, *Recuerdos. 40 años de servicio público*, Barcelona, Deusto, 2013, p. 73.

de su especialización en áreas como la gestión técnica, administrativa y presupuestaria[81].

3. El ingreso en la carrera y la formación y promoción de los diplomáticos

La paulatina y parcial renovación del personal diplomático se apoyó además en la actualización de los mecanismos de recluta y formación de los futuros miembros de la carrera. En términos generales se suele afirmar que los gobiernos democráticos trataron de abrir el Servicio Exterior a la sociedad española y de promover la conformación de una carrera diplomática menos elitista, una idea corroborada por la investigación de Rocío Valdivieso sobre la carrera diplomática en España y los testimonios de miembros de la propia carrera. Progresivamente, las nuevas promociones fueron mostrándose menos endogámicas y socialmente más variadas que las precedentes[82]. Las capas superiores y la aristocracia, predominantes tradicionalmente en la carrera, conocieron un marcado retroceso en términos de su representación relativa. Paralelamente, los nuevos alumnos de la Escuela Diplomática ingresados entre 1968 y 1988 pertenecían a capas cada vez más amplias de las clases medias, con una tendencia creciente a incluir estratos inferiores de las mismas[83]. La tendencia no pasó desapercibida para algunos medios de comunicación: según un reportaje publicado en 1980 en *El Socialista,* la extracción social media de los miembros de la carrera era "de clase media-alta, y casi siempre dependen de sus emolumentos para sobrevivir"[84]. Un reportaje de *Ya* en 1985 coincidía en esta apreciación ("los diplomáticos viven de su sueldo, no de las rentas")[85]. Al mismo tiempo, descendió la "herencia ocupacional": la ratio de nuevos diplomáticos que eran hijos de miembros de la carrera bajó de 1:4 a 1:6 entre 1975 y 1990[86].

[81] MAE, Subsecretaría, Índice de capítulos para la reforma del Servicio Exterior, s.f. [1987], AMAEC R 38894/1.
[82] Ángel Viñas, "Una política exterior para conseguir la absolución", *Ayer*, 68 (2007), pp. 111-136.
[83] Rocío Valdivielso, *La carrera*, *op. cit.*, p. 48-49, y Ángel Ballesteros, *Diplomacia y relaciones internacionales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995, p. 139.
[84] Julián Barraña: "Las tribulaciones del servicio diplomático", *El Socialista*, 17 de febrero de 1980.
[85] José V. Colchero, "España, una nación diplomáticamente «canija»", *op. cit.*
[86] Rocío Valdivieso, *La carrera*, *op. cit.*, p. 49.

La admisión de mujeres en el servicio diplomático contribuyó también a la renovación. En este caso el cambio arranca del final del franquismo. La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 eliminó la exclusión por razón de sexo de las mujeres de la carrera diplomática, lo que permitió retomar la brecha que habían abierto durante la Segunda República diplomáticas como Margarita Salvarerría o Isabel Oyarzábal. Las mujeres se fueron abriendo camino de nuevo en la carrera entre numerosos prejuicios y dificultades. En 1971 Rosa Boceta Ostos se convertía por oposición en la primera diplomática de la España franquista; en 1972 logró el ingreso una mujer más, otras dos en 1973 y una más en 1974. En 1975 eran ya seis, de un total de 570 miembros. En 1978 había seis mujeres de un total de 559 diplomáticos de carrera, es decir, un exiguo 1,07 por ciento. En 1985 fue nombrada la primera mujer embajadora, Mercedes Rico Carabias, destinada en Costa Rica[87]. La presencia de estas mujeres contribuyó en cierta medida, aunque fuera modesta, a modernizar la imagen de la diplomacia española, aunque las peculiaridades del trabajo en el servicio exterior continuaron situando a las mujeres en una posición de desventaja frente a los varones.

En la paulatina y relativa apertura de la profesión diplomática a la sociedad española desempeñó igualmente un importante papel la reforma del sistema de acceso. El establecido en 1968 fue corregido parcialmente en 1977, cuando se estipuló un régimen transitorio, y nuevamente en 1982[88]. La tendencia general fue ampliar el abanico de posibles candidatos en función de su formación inicial, aunque permaneció invariable la exigencia de aprobar un examen competitivo (la temida oposición) seguido por un periodo de estudios en la Escuela Diplomática[89]. A pesar de todo, los altos requerimientos lingüísticos en idiomas extranjeros y el peso otorgado a la formación jurídica siguieron actuando como un filtro homogeneizador y favorecedor de un perfil tradicional y generalista, a la

---

[87] Jean-Marc Delaunay, "Femmes diplomates d'Espagne et de Mexique", en Jean-Marc Delaunay e Yves Denéchère (eds.), *Femmes et relations internationales au xx^e siècle*, París, Presses Sorbonne nouvelle, 2006, pp. 99-111.

[88] Decreto 2927/1968, de 28 de noviembre; Real Decreto 63/1977, de 13 de enero; Real Decreto 517/1982, de 17 de marzo.

[89] Luis Eugenio Togores y José Luis Neila, *La Escuela Diplomática. Cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1994, pp. 273-277, 286-290, 301-308, 310-312 y 318-322.

vez que la dureza del examen del ingreso favorecía a candidatos procedentes de familias de clase alta y media-alta con recursos suficientes para costearse un largo periodo formativo. Más allá de esta situación, persistió en la selección y formación de los diplomáticos el problema de la falta de especialistas y más allá de ello, una falta de definición de fondo (qué es y qué debe ser un diplomático, y qué tipo de diplomáticos necesitaba España), que no llegaría nunca a plantearse seriamente[90].

La Escuela Diplomática, responsable de la formación de los nuevos diplomáticos, modernizó lentamente sus cursos y su personal académico. En 1979 se constituyó una comisión para proponer medidas de reforma de la propia Escuela, que presentó el 29 de junio de aquel año un informe en el que, junto con medidas de carácter técnico, reclamaba "que la orientación de los estudios y la selección de los docentes reflejen la actual situación histórica y constitucional del país"[91]. Un nuevo informe de 29 de noviembre de 1983, retomado en agosto de 1985 por el entonces director de la Escuela, Juan Ignacio Tena Ybarra, recordaba la importancia de reformar esta institución para que sirviera a tres objetivos: mejorar la formación de los diplomáticos de nuevo ingreso, establecer periodos de reciclaje de los ya integrados en la carrera, y contribuir a la "apertura y democratización" de la carrera[92]. La reforma de la Escuela emprendida finalmente en 1987 trató de poner esta institución a la altura de los tiempos convirtiéndola en un Centro de Estudios del Ministerio de Asuntos Exteriores[93].

4. Hacia un arreglo de las situaciones irregulares entre los trabajadores laborales del Servicio Exterior

Puesto que el Servicio Exterior no se agota en los miembros de la carrera diplomática, conviene que hagamos mención de la situación del resto del personal de la Administración Exterior del Estado. Este fue un ámbito en

[90] Resultan de interés a este respecto Alejandro Nieto, "Selección y perfeccionamiento del personal del Servicio Exterior", y Miguel Ángel Ochoa Brun, "Selección y perfeccionamiento del personal de la carrera diplomática", ambos en *Documentación Administrativa*, 205 (1985), pp. 165-177 y 180-193 respectivamente.
[91] Luis Eugenio Togores y José Luis Neila, *La Escuela Diplomática*, *op. cit.*, p. 308.
[92] *Ibidem*, pp. 323-324.
[93] Real Decreto 1475/1987, de 27 de noviembre (BOE n.º 118 de 18 de mayo de 1987).

el que la democratización hizo posible acabar con situaciones laborales irregulares que habían llegado a ser muy frecuentes al final de la dictadura. Tales situaciones afectaban a personal muy variado –cancilleres, administrativos, auxiliares, traductores, conductores y todo tipo de personal subalterno–, que constituía el armazón administrativo del servicio exterior, y que dependía no solo de Exteriores, sino también de otros ministerios como Economía y Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, Transportes y Comunicaciones, Presidencia o Educación y Ciencia. Para cubrir las necesidades de este tipo de personal en el Palacio de Santa Cruz y en las representaciones en el exterior, desde los años sesenta la dictadura franquista había recurrido profusamente a la contratación administrativa –a veces puramente verbal– de personal local. Como resultado, a la altura de 1978 unos 2.100 trabajadores del MAE (cerca de 1.200 españoles y 900 extranjeros) carecían de derechos laborales básicos como la pensión de jubilación; dos de cada tres no estaban cubiertos ni siquiera por la seguridad social del país en que residían. Situaciones silenciadas durante la dictadura pasaron ahora a denunciarse públicamente en la prensa y en el Parlamento.

Dado que las reformas de los funcionarios de la administración civil del Estado (1977) y de la Función Pública (1984) preveían la extinción de los contratos administrativos y que los nuevos parámetros de protección social de la democracia no resultaban compatibles con el mantenimiento de tales situaciones, los gobiernos de la democracia tuvieron que asumir un lento proceso de regularización y normalización. Algunos trabajadores accedieron a la condición de funcionarios mediante oposiciones de convocatoria excepcional y con turno restringido otros se acogieron a la vía de la laboralización a partir de 1986, cuando ya dependían del MAE 3354 trabajadores, aparte de los 627 diplomáticos de carrera[94]. Otras carencias, como la cobertura médica en el exterior, fueron solventadas con medidas extraordinarias *ad hoc* –como la suscripción de un seguro de asistencia

[94] Subdirección General de Personal del MAE, "Nota sobre personal contratado en el extranjero", 16 de mayo de 1979, AMAEC R 40075/1; MAE, Subdirección General de Persona, Nota informativa sobre el personal contratado en el extranjero, 12 de noviembre de 1982, AMAEC R 40073/8; MAE, D.G. del Servicio Exterior, informe para el Subsecretario sobre el personal que presta servicios en el exterior, 30 de julio de 1986, AMAEC R 43867/8.

por el Estado español–, en espera de alcanzar un arreglo global por la vía negociada que se abriría ya en los años noventa[95].

Las infraestructuras del Ministerio: un panorama de carencias en lenta vía de mejora

Como ya hemos sugerido, el sobreesfuerzo que supuso la ampliación de horizontes y actividades dejó pronto pequeña y obsoleta la base organizativa y material que subyacía a la política exterior española. Al iniciarse la transición, el funcionamiento de muchos servicios del MAE se movía entre la precariedad y la obsolescencia, según sus propios responsables. Secciones como las de Protocolo tenían en 1980 el mismo número de diplomáticos que al término de la Guerra Civil[96]. El Servicio de Interpretación de Lenguas trabajaba también en condiciones muy precarias de personal y se regía por una normativa totalmente obsoleta (dictada en 1929) e inadecuada para el desarrollo que habían alcanzado las relaciones internacionales de España, lo que hacía que en 1975 su situación se considerara "crítica". Con una plantilla ínfima y congelada y cargas de trabajo cada vez mayores, la agilidad y la calidad de los trabajos de traducción tendían a resentirse[97], una situación que trató de paliarse con incrementos modestos de personal y la redacción en 1977 de un Reglamento de la Oficina de Interpretación de Lenguas[98].

Igualmente, el funcionamiento del sistema de valijas diplomáticas –vital para el flujo de la información más sensible– dejaba mucho que desear, como reconocía en 1978 el propio director del servicio[99]. La situación del Registro General del Ministerio era calificada en 1977 por los

[95] La total normalización de la situación laboral de estos trabajadores, que comenzó a negociarse por el Estado con los sindicatos mayoritarios, no se alcanzaría hasta 2007.
[96] Nota del Servicio de Protocolo al Secretario de Estado, 21 de agosto de 1980, AMAEC R 32819/ 2.
[97] Memoria de Proyecto de Ley sobre la Carrera de Interpretación de Lenguas, 16 de mayo de 1975, AMAEC R 40082/4.
[98] Real Decreto 2555/1977, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE n.º 241, de 08/10/1977). MAE, Subdirección General de Personal, Nota informativa sobre las traducciones de lenguas y su problemática en el Ministerio de Asuntos Exteriores, 8 de junio de 1979, AMAEC R 40082/ 4.
[99] Informe reservado del Director de Correo Diplomático al Subsecretario, 27 de junio de 1978, AMAE R 40076/4.

responsables del Ministerio como "sencillamente, lamentable"[100]. La gestión de la información que entraba y salía del Palacio de Santa Cruz se veía, al iniciarse la transición, desbordada por un volumen de trabajo que, según estimaciones internas del año 1975, se había triplicado en el curso de poco más de un lustro[101]. Este mal funcionamiento producía numerosos errores y extravíos de documentos en unos servicios especialmente sensibles, que precisamente por su deficiente gestión podían ser infiltrados con facilidad por los servicios de inteligencia de otros países, como reconocía en 1977 el propio diplomático al cargo del servicio de Correo[102].

El Ministerio de Asuntos Exteriores funcionaba, en suma, como una maquinaria pesada que absorbía y redistribuía informaciones de las representaciones repartidas por todo el mundo, pero que no tenía capacidad suficiente para procesar esas informaciones y convertirlas en conocimiento. El flujo informativo tendía a la unidireccionalidad: Exteriores ni informaba ni orientaba apenas a sus representantes en el extranjero, y sus capacidades para generar análisis o planificar el futuro eran muy limitadas o incluso inexistentes[103]. Esta carencia se intentó suplir mediante la creación en 1984 de la Oficina de Análisis y Previsión del Ministerio, una sección especializada que pretendía reforzar el papel del Palacio de Santa Cruz en la fase de formulación de la política exterior, si bien la modestia de los medios humanos y materiales que contó recortó sensiblemente su potencial[104]. Las deficiencias del ministerio se extendían a diversos aspectos de la gestión de la información y la burocracia interna. La informatización de Exteriores, que arrancó con la creación de la Comisión de Informática en 1970, reorganizada en 1977, y la tímida mecanización de algunos procesos, no despegaría hasta los años ochenta[105]. Faltaban ade-

[100] Informe reservado de José Antonio de Urbina, Director de Correo Diplomático al D.G. del Servicio Exterior, 21 de noviembre de 1977, AMAE R 40076/4.

[101] Secretario General Técnico al D.G. del Servicio Exterior, 6 de octubre de 1975, AMAE R 40076/4.

[102] Informe reservado de José Antonio de Urbina, Director de Correo Diplomático, al D.G. del Servicio Exterior, 21 de noviembre de 1977, AMAEC R 40076/ 4.

[103] Sobre ello informa expresivamente Juan Durán Loriga, *Memorias diplomáticas*, *op. cit.*, pp. 232 y 316-317.

[104] Entrevista del GHistRI a Ángel Viñas, 22/05/2011.

[105] Orden de 19 de febrero de 1977 por la que se crea la Comisión Ministerial de Informática del MAE, BOE n.º 103 de 30 de abril de 1977; Informe de la Secretaría General Técnica sobre la informática en la política exterior de España, 10 de septiembre de 1979, AMAE R 32819; Informe de Carlos Benavides, subdirector general de Documentación, Organización e Informática, 15 de diciembre de 1980, AMAE R 32819.

más cuerpos o servicios auxiliares específicos para el servicio exterior, y los intentos de crearlos no pasaron de la fase de proyecto.

A todo ello se sumaba el deterioro de las condiciones de seguridad de las representaciones españolas en el exterior en los años finales del franquismo y los inicios de la transición, cuando –sobre todo en Europa y buena parte de América– no fueron infrecuentes las manifestaciones y ataques de mayor o menor magnitud (a veces incluyendo disparos y explosivos) por parte de grupos antifranquistas y de terroristas de uno u otro signo[106]. La mejora de la imagen internacional de España bajo la monarquía y con la presidencia de Suárez contribuyó a mitigar las amenazas a partir de 1976-1977, pero las representaciones de España no escaparon de una tendencia global que convirtió a las embajadas de todo el mundo en objetivo de las reivindicaciones, a veces violentas, de grupos extremistas[107]. Aunque la mayoría no pasaron de anecdóticas, algunas revistieron una enorme gravedad, como el brutal asalto e incendio de la embajada española en Guatemala, ejecutado el 31 de enero de 1980 por la Policía Nacional del dictador Fernando Romeo Lucas García, en el que murieron 37 personas, entre ellas el secretario de la Embajada, Jaime Ruiz del Árbol, además del canciller y otros seis empleados[108].

Por debajo de las graves y numerosas deficiencias en seguridad y en otros aspectos materiales de la diplomacia española latía una dotación presupuestaria insuficiente si la medimos por los parámetros de las tareas que debían atenderse. La participación de Exteriores en los Presupuestos Generales del Estado descendió del 0,68% al 0,52% entre 1975 y 1990[109]. El control del gasto público, sobre el que ejercían una vigilancia férrea los ministros de Hacienda, en especial en ejercicios económicos poco boyantes, lastraba las aspiraciones a un mayor desahogo material. El incremento

---

[106] Véase el testimonio de Carlos de Reparaz, *Crónicas diplomáticas*, Burgos, Dossoles, 2004, p. 294. Así mismo, informe del cónsul español en Ginebra, Rafael F. Quintanilla, 12 de enero de 1976, AMAEC R 15035/3.

[107] Brian Michael Jenkins, *Diplomats in the Front Line*, Santa Monica, RAND Corporation, 1982, y Joseph G. Sullivan, *Embassies under siege: personal accounts by diplomats on the front line*, Washington, Brassey's, 1995.

[108] Véase el testimonio del embajador Máximo Cajal, *¡Saber quién puso fuego ahí! Masacre en la Embajada de España*, Madrid, Siddharth Mehta, 1999; Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas*, *op. cit.*, véase también Yago Pico de Coaña y de Valincourt, *Treinta y cuatro años después. El asalto a la Embajada de España en Guatemala*, Burgos, Dossoles, 2014.

[109] Cálculo propio a partir de los Presupuestos Generales del Estado del periodo 1975-1990.

en las inversiones no se haría notar con fuerza hasta la segunda mitad de los ochenta. El esfuerzo fue especialmente notable en ámbitos como las comunicaciones y en coyunturas como los años 1985-1988.

Para ello sirvió como palanca externa la integración en la OTAN y la CEE. El ingreso en la Alianza Atlántica en 1982 obligó al MAE –siguiendo las Directivas de Defensa Nacional– a dotarse de un sistema de seguridad y comunicaciones al nivel de los estándares OTAN. De forma similar, el Ministerio debió completar a partir de 1985 un sistema de comunicaciones que estuviera al nivel de los de los socios de la CEE, coincidente por otra parte en más de un 90% con los parámetros de la Alianza Atlántica. Poco después, la perspectiva de la presidencia de turno de la CEE por parte de España en el primer semestre de 1989 incrementó los incentivos para la modernización material. La dotación en embajadas y en la sede central del Ministerio de radios, aparatos de transmisión por télex, criptografía, criptofacsímiles, secráfonos y terminales de ordenador dio un paso de gigante, lo que resultó en una operación de renovación de medios de gran envergadura[110]. Al mismo tiempo se acometió desde 1985 un notable esfuerzo para reforzar la seguridad de las embajadas, consulados y sede central, "prácticamente inexistente" hasta la fecha, según fuentes internas. El impulso inicial se derivó del reconocimiento del Estado de Israel por España, que obligó a adoptar medidas urgentes de protección en las representaciones en los países árabes (plan SERDEI, Seguridad Establecimiento Relaciones Diplomáticas España-Israel). Estas medidas se fueron extendiendo después a las representaciones en otras regiones geográficas. Paralelamente, el MAE ejecutó un ambicioso programa de adquisición de inmuebles en el exterior y mejora o remodelación de los antiguos, que le llevó a incrementar la cifra destinada a inversiones en inmuebles de 422 millones de pesetas en 1983 hasta los 2625 millones en 1987, siendo este el capítulo que más creció en los presupuestos del ministerio[111]. Aunque servicios vitales como el de cifra continuaban adoleciendo a mediados de los años ochenta de "numerosos problemas de infraestructura y

---

[110] MAE, Subsecretaría, Índice de capítulos para la reforma del Servicio Exterior, s.f. [1987], AMAEC R 38894/1.

[111] *Ibidem.* Como resultado, en 1987 el MAE disponía de cerca de 400 inmuebles (la mitad aproximadamente arrendados y la otra mitad en propiedad), además de los 157 que poseía en Marruecos y el Sáhara Occidental.

organización", según valoraciones internas, se estaban planificando los medios para aliviar las carencias más palmarias.

La relación con los ciudadanos, una difícil adaptación

1. Una nueva relación con la política

El cambio de régimen político repercutió en diversos niveles sobre las relaciones entre el Servicio Exterior y la sociedad, aunque esta repercusión pasara más desapercibida que otras transformaciones más visibles. El imperativo de la democratización, para comenzar, fue modificando, siquiera fuera tenuemente, la relación entre los diplomáticos y la ciudadanía. Algunas decisiones en política exterior, superada la fase del consenso, fueron objeto de un vivo debate en la esfera pública, lo que ofreció una oportunidad para una mayor participación en la acción exterior del Estado por parte de la sociedad –mediante partidos políticos, asociaciones, medios de comunicación, etc.–, y por ende para poner el foco de la atención social sobre el quehacer de los diplomáticos y de aquellos políticos más volcados a la acción exterior. El debate sobre el ingreso, primero, y la permanencia, después, en la OTAN; la entrada en la Comunidad Económica Europea; o aspectos de las relaciones con la descolonización, el Sáhara Occidental y las relaciones con Marruecos ofrecieron los perfiles más polémicos[112].

En el propio panorama político de la transición, algunos miembros de la carrera diplomática se mostraron como actores relevantes en la política española de aquellos años. Dos de los siete miembros de la Ponencia Constitucional que redactó la norma fundamental de 1978 eran diplomáticos de carrera (José Pedro Pérez-Llorca, por UCD, y Manuel Fraga, por AP) aunque no fuera esta profesión, sino la actividad política, lo que les daba proyección social. Entre los partidos políticos recién legalizados, diplomáticos con vocación política tuvieron en ocasiones una función

[112] Juan Antonio Martínez Sánchez, "El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN", *UNISCI Discussion Papers*, 26 (2011); Berta Álvarez de Miranda, *El sur de Europa y la adhesión a la Comunidad. Los debates políticos*, Madrid, CIS, 1996, y Miguel Ángel Quintanilla Navarro, *La integración europea y el sistema político español: Los partidos políticos españoles ante el proceso de integración europea, 1979-1999*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001.

importante en la búsqueda de apoyo internacional en el plano político, organizativo y financiero, una labor en la que sus redes de contactos internacionales eran especialmente útiles[113]. La imbricación entre la actividad política y el Servicio Exterior se acentuó mediante el recurso –moderado, como hemos visto– al nombramiento de embajadores políticos, muchos de los cuales habían sido diputados o senadores previamente, o lo fueron con posterioridad a su etapa al frente de una misión diplomática[114]. En un contexto de normalización de comportamientos democráticos, los miembros del servicio exterior pudieron integrarse en organizaciones profesionales y sindicatos, al amparo de la regulación de este derecho por el gobierno en junio de 1977. Surgieron así iniciativas como la Asociación Sindical de Funcionarios de la Carrera Diplomática que, siguiendo la senda de otros cuerpos especiales de la Administración Civil del Estado y bajo el impuso de diplomáticos como Ramón Armengod, Mariano García Muñoz y Jacobo González Arnao, fijó sus estatutos el 17 de diciembre de aquel año[115]. Incluso en 1983 se produjo la primera huelga de la historia entre los miembros del cuerpo diplomático español, un signo más, aunque testimonial, de la normalización de la función diplomática en el marco de relaciones laborales construido por la democracia[116].

2. La parlamentarización de la política exterior

Aunque aquí solo quepa mencionarlo brevemente, cabe destacar la trascendental novedad que supuso, como resultado del cambio de régimen,

---

[113] Piénsese en el caso de diplomáticos como Manuel Fraga, Gonzalo Fernández de la Mora o Luis Guillermo Perinat en Alianza Popular (sobre la experiencia de este último, véase sus *Memorias de una vida errante*, Madrid, Compañía Literaria, 1996, pp. 247-249); como José María de Areilza en el primer Partido Popular; como Enrique Larroque, fundador del Partido Liberal; o como Juan Antonio Yáñez Barnuevo, en el PSOE.

[114] Concretamente el 57% de los nombrados entre 1977 y 1982 y el 33% de los que lo fueron entre 1982 y 1990.

[115] Una copia de dichos estatutos, del acta de constitución de fecha 5 de enero de 1978, y de la primera carta circular dirigida por la Asociación el 18 de enero de 1978 a todos los diplomáticos pueden consultarse en AMAEC R 22309/4.

[116] La huelga de los días 15-17 de febrero de 1983 fue convocada por FEDECA (Federación de Asociaciones de Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado), que agrupaba a veintiseis organizaciones, y obedeció a motivos salariales. El Ministerio de Asuntos Exteriores (carrera diplomática) fue, junto con el de Hacienda, el que registró una mayor incidencia de huelguistas, según Luis Fernando Crespo Montes, *La función pública española 1976-1986: de la transición al cambio*, Madrid, INAP, 2001, pp. 69-70 y 139.

el sometimiento de la política exterior al control efectivo de un parlamento democrático y pluralista, lo que significaba una profunda ruptura respecto al pseudocontrol ejercido por las Cortes franquistas[117]. Antes incluso de la aprobación de la Constitución, los nuevos gestores de la política exterior introdujeron contrapesos al poder gubernamental. Marcelino Oreja se preocupó especialmente de que el Parlamento surgido de las primeras elecciones democráticas de junio de 1977 ejerciera una función de control sobre el Gobierno en materia de política exterior, marcando un contraste claro con las Cortes franquistas[118]. A tal efecto se constituyó una Comisión de Asuntos Exteriores en el Congreso de los Diputados, cuyo primer presidente fue el diplomático Ignacio Camuñas, quien señala que en la misma se ventilaron "los grandes debates sobre el posicionamiento de la política exterior española"[119]. Se introdujo así mismo el requisito de autorización previa, información posterior o ratificación por el Congreso y Senado de los convenios y tratados internacionales suscritos por el gobierno.

Dos debates de la primera legislatura democrática fueron especialmente importantes a la hora de afirmar el control parlamentario sobre el Ejecutivo. El primero se desarrolló en marzo de 1978, cuando durante varias sesiones la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso examinó el proceso de descolonización del Sahara Occidental e interrogó a varios ministros del último gobierno franquista y del primero de la monarquía, así como altos oficiales del Ejército[120]. El segundo debate tuvo lugar en agosto de 1978, cuando la Comisión de Exteriores se reunió con carácter urgente para debatir sobre una polémica visita oficial de Don Juan Carlos a la Argentina de la Junta Militar presidida por el general Videla. Hasta entonces, los viajes oficiales eran pactados por La Zarzuela y La Moncloa en comunicación con Santa Cruz. De la discusión se siguió el

---

[117] Antonio Remiro Brotons, *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1997.

[118] Oreja destacó la colaboración de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso en la solución de cuestiones especialmente difíciles, como la reivindicación sobre Canarias planteada por la OUA en 1978, en *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, *op. cit.*, pp. 226-227. Para los límites del control parlamentario, véase Antonio Remiro Brotóns, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984.

[119] Entrevista a Ignacio Camuñas, GHistRI, 12 /12/2011.

[120] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, año 1978, n.º 30-33, n.º 5-8 (13 a 16 de marzo de 1978).

compromiso del ministro de Exteriores de que, en lo sucesivo, los viajes oficiales del Jefe del Estado serían consensuados con el Parlamento. El debate demostró la voluntad de la Comisión de someter al escrutinio democrático la actividad internacional del Jefe del Estado[121].

El funcionamiento del sistema electoral, y los resultados de las sucesivas elecciones generales, que arrojaron Parlamentos con mayorías más o menos estables –y entre 1982 y 1993, absolutas–, junto con la preponderancia del poder Ejecutivo en política exterior, acabaría limitando el control efectivo del Parlamento, como señalaron tempranamente especialistas como Antonio Remiro Brotóns[122]. Pese a ello, la intensidad de los debates parlamentarios, la viveza de las discusiones en torno a cuestiones como el ingreso y la permanencia en la OTAN en torno a 1981-1982 y 1985-1986, y la creciente implicación de los partidos en la política exterior muestran hasta qué punto la política exterior dejaba de ser cuestión únicamente de expertos y saltaba a la arena pública.

3. Una nueva relación con los medios de comunicación

De forma paralela, los diplomáticos tanto fuera como dentro de España hubieron de aprender poco a poco a construir una nueva relación con el "pueblo" o la ciudadanía. El modelo democrático de política exterior requería el fin del secretismo que había sido la norma bajo la dictadura. El dinero público que se destinaba al MAE debía explicarse ante los ciudadanos, y los diplomáticos tuvieron que aprender a mostrarse más claramente que antes como servidores públicos. En consecuencia, la política de información adquirió una mayor relevancia en el Ministerio, que puso en marcha una nueva relación con los medios de comunicación en la etapa de Oreja[123]. El ministro y sus hombres tenían no solo que hacer, sino también que convencer a la opinión pública y a una nueva generación

---

[121] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Diputación Permanente, año 1978 (28 de agosto de 1978); véase también Marcelino Oreja, *Memoria y esperanza*, *op. cit.*, pp. 268-271. Sobre la polémica generada en la prensa, véase Ricardo Zugasti Azagra y Carlos Barrera del Barrio, "La prensa española y el viaje del Rey a la Argentina de Videla en 1978", *Historia y comunicación social*, 11 (2006), pp. 5-19.

[122] Antonio Remiro Brotons, *La acción exterior*, *op. cit.*, pp. 79-81.

[123] Marcelino Oreja, *Memoria y esperanza*, *op. cit.*, p. 345, y Antonio de Oyarzábal, *Recuerdos políticos*, Madrid, 2005 (memorias inéditas), pp. 105-107.

de periodistas que a menudo eran muy críticos, y entre los que surgieron en los años de transición corresponsales diplomáticos de auténtico peso (el primero, Pablo Sebastián en el diario *El País*), como ha señalado Juan Manuel Fernández Fernández-Cuesta[124].

Fueron precisamente la agenda internacional del rey y del Gobierno, y los múltiples viajes al exterior que se realizaron en esta etapa, dos elementos que permitieron sentar las bases de una relación mutua entre periodistas y diplomáticos, basada en el respeto mutuo y cierta complicidad no exenta de tensiones y recelos, lo que resultó en un mayor control democrático de la política exterior sometida al escrutinio de los medios de comunicación. En el seno del Ministerio de Exteriores los esfuerzos de los diplomáticos por abrirse a la sociedad a través de los medios, ya desde la etapa de Marcelino Oreja, se realizaron a través de la Oficina de Información Diplomática, un órgano creado en 1946 que aún en el inicio de la transición presentaba reminiscencias franquistas. El ministro emprendió la tarea de su renovación, dotándola de mejores medios y destinando a ella a jóvenes diplomáticos.

A pesar de estas medidas, el Servicio Exterior arrastraba una imagen negativa que no resultaría sencillo mejorar. La recién conquistada libertad de prensa permitía que se publicaran críticas antes impensadas. Sirva como ejemplo la semblanza que en 1979 trazó desde las páginas de *Cambio 16* el destacado periodista José Mario Armero de los diplomáticos españoles, a los que retrató como miembros de un mundo cerrado, poco conocedor de lo que pasa fuera, muy ajeno a las preocupaciones de los españoles: "una casta" aferrada al privilegio y sin conciencia de ser servidores públicos[125]. Pese a años de esfuerzos por mejorar la comunicación y la imagen hacia el exterior, en 1985 el MAE reconocía que el Ministerio y los diplomáticos tenían una imagen "claramente negativa" ante otros

---

[124] Juan Manuel Fernández Fernández-Cuesta, *Información y política exterior*, *op. cit.*, pp. 148-167; para la figura del corresponsal diplomático, pp. 325-396; *idem*, "Periodistas y diplomáticos en la Transición española. Ajustes e influencias de una nueva relación", en Guillamet, Jaime y Salgado, Francesc (eds.), *El periodismo en las transiciones políticas*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014, pp. 95-109.

[125] José Mario Armero, "Los diplomáticos", *Cambio 16*, n.º 381, 25 de marzo de 1979, p. 29. El artículo provocó la respuesta epistolar, en la misma revista, de Rafael de los Casares (Cónsul General de España en Nueva York), "A José Mario Armero", *Cambio 16*, n.º 384, 15 de abril de 1979, p. 11; y Luis Jordana de Pozas (Embajador de España en Beirut, Líbano), "¡De anécdota!", *Cambio 16*, n.º 385, 22 de abril de 1979, p. 13.

Ministerios e instituciones, y ante la opinión pública en general fuera por desconocimiento por parte del gran público o por otros motivos[126]. Para tratar de remediar esta situación, a mediados de los años ochenta el MAE puso en marcha un programa de acercamiento al ciudadano que pretendía mejorar la imagen del Ministerio, divulgar su actividad entre el español de a pie y potenciar los cauces de comunicación con los ciudadanos, en especial simplificando las gestiones administrativas en las oficinas consulares para los residentes en el exterior. Como resultado se simplificaron trámites y procedimientos, se ampliaron horarios de atención, se racionalizaron las tasas consulares y se editaron publicaciones divulgativas como la *Guía del Ciudadano en el extranjero* (1985) y la serie *MAE Información*, entre otras medidas[127].

4. Hacia la democratización del servicio consular

Moderada y paulatinamente, la democratización llegó también al servicio consular, una institución que frecuentemente queda fuera de foco en los análisis –un "servicio Cenicienta", como lo denominó Desmond C. M. Platt[128]–, pero que resulta fundamental en situaciones de cambio de régimen político para transmitir a los ciudadanos del país en el exterior la naturaleza y credibilidad de ese cambio. Para dos millones y medios de españoles emigrados y exiliados, las oficinas consulares eran en buena medida la materialización más concreta del Estado español: constituían lo que Michael Lipsky denomina una "street-level bureaucracy", es decir, una institución en la que los funcionarios representan las políticas del gobierno interactuando cara a cara ante los ciudadanos[129].

Bajo la dictadura franquista, aparte de dar asistencia administrativa y social, los consulados también habían jugado un papel importante en la

---

[126] Borrador de un informe de la Subsecretaría sobre modificación de la imagen del Servicio Exterior, s.f. [1987], AMAEC R 38994/4.

[127] MAE, Subsecretaría, Índice de capítulos para la reforma del Servicio Exterior, s.f. [1987], AMAEC R 38894/1.

[128] Desmond C. M. Platt, *The Cinderella Service: British consuls since 1825*, Londres, Longmann, 1971. Sobre el servicio consular español véase Jesús Núñez Hernández, "A History of the Spanish Consular Service: An Institution in its Own Right", en Jan Melissen y Ana Mar Fernández (eds.), *Consular Affairs and Diplomacy*, Lieden, Nijhoff, 2011, pp. 247-273.

[129] Michael Lipsky, *Street Level Burocracy. Dilemmas of the Individual in the Public Service*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1980.

vigilancia política y el control de los españoles de la emigración y el exilio[130]. Las relaciones entre una parte de estos españoles y los funcionarios consulares estuvieron caracterizadas, por ello, por una marcada desconfianza[131]. Con la llegada de la democracia, los consulados fueron reorientando sus actividades para fortalecer la prestación de servicios públicos a los ciudadanos y proyectar en el exterior una Administración civil del Estado informada por principios democráticos, en la que la persecución por motivos ideológicos era cosa del pasado. Una comunicación de 1977 de Presidencia del Gobierno exigía esta reorientación y pedía a su vez una democratización interna de la Dirección General de Relaciones Consulares del MAE[132]. Para realizarla sería necesario renovar el personal consular y abrir los consulados a la participación democrática de los españoles y sus asociaciones representativas.

En los años siguientes, la Dirección General de Relaciones Consulares ensayó dos modalidades sucesivas. En primer lugar, las Juntas Consulares creadas en 1978, como órganos consultivos presididos por los cónsules y formados por representantes de las asociaciones y centros de españoles elegidos democráticamente. Estas Juntas eran responsables de distribuir las ayudas colectivas del Instituto Español de Emigración entre los centros y asociaciones[133]. Pese a estar concebidas para cooperar con los cónsules, su actuación generó críticas entre diplomáticos que consideraban que las Juntas pretendían en realidad controlar las actividades de los consulados[134], por lo que su funcionamiento derivó en frecuentes bloqueos. Sin haber cumplido las expectativas iniciales, las Juntas Consulares fueron sustituidas en 1987 por los Consejos de Españoles Residentes, con idéntico propósito, pero con funciones más amplias, que incluían garantizar los derechos civiles y laborales, velar por la participación de los emigrantes en

---

[130] José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *La patria en la maleta. Historia social de la emigración española a Europa*, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2009, p. 36.

[131] Véase por ejemplo el caso de Suiza en Sébastien Farré, "Emigrantes españoles en Suiza: movilización y militancia", en Ana Fernández Asperilla (ed.), *Gente que se mueve. Cultura política, acción colectiva y emigración española*, Madrid, Fundación 1.º de mayo, 2010, p. 227.

[132] El Director General de Asuntos Consulares, Evaristo Ron, a Alberto Aza, Director del Gabinete del Presidente del Gobierno, 30 de septiembre de 1977, ACMPG.

[133] Se regularon por la Circular No. 28/1978 del MAE; véase también Pablo López Blanco, "Vieja y nueva política de emigración", *El País*, 25 de marzo de 1981.

[134] Guillermo Kirkpatrik y Mendaro al Secretario de Estado Carlos Robles Piquer, 20 de agosto de 1980, AMAEC R 32819/2.

la vida política de España, y asesorar sobre cuestiones educativas, sociales y culturales[135].

Otros elementos contribuyeron a ir modificando la relación de las comunidades en el exterior con la vertiente más cercana al ciudadano de la Administración Exterior. Entre ellos, el apoyo prestado por los consulados a la participación de los emigrantes en las elecciones generales desde 1979, lo que conllevaba realizar y mantener el censo de españoles residentes en el extranjero[136]. Los consulados asumieron además nuevas funciones, como la creación de la Junta de Promoción Educativa para los emigrantes, o la aplicación de los nuevos convenios de Seguridad Social firmados por la democracia española. La labor consular hizo frente además a una expansión de sus tareas por fenómenos como el aumento de expedientes de repatriación de emigrantes provocado por la crisis económica de los años setenta, el crecimiento en el número de solicitudes de nacionalidad española, la intensificación de los viajes y el turismo, y el aumento del trámite de visados al ampliar España sus relaciones a cada vez más países.

Planes de reforma siempre pendientes

Como hemos visto, no faltaban las voces que dentro y fuera del Ministerio de Asuntos Exteriores consideraban necesario reformar el Servicio Exterior, por lo que no es de extrañar que se barajaran durante años planes y proyectos para esta reforma, más o menos perfilados y en distintas fases de elaboración. Un buen conocedor de la historia del Ministerio y de su base organizativa, el diplomático Carlos Fernández Espeso, abogaría reiteradamente por una modernización "integral" que afectara a la "redefinición de la esfera de competencias y atribuciones del servicio diplomático", medios de personal, medios materiales, medios económicos, estructura orgánica y métodos de trabajo[137]. Para muchos, la clave estaba

---

[135] Real Decreto 1339/1987, de 30 de octubre (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 262, 2 noviembre 1987), sobre cauces de participación institucional de los españoles residentes en el extranjero.
[136] Véase para una aproximación crítica Anxo Lugilde, *O voto emigrante. Viaxe pola zona escura da democracia española*, Vigo, Galaxia, 2007.
[137] Carlos Fernández Espeso, "La modernización del servicio diplomático como tarea prioritaria de la política exterior española", 26 de enero de 1980, AMAE R-32820/6.

en dotar al MAE, y al conjunto de la política exterior, de una normativa y unas estructuras eficaces. Este objetivo podía perseguirse esencialmente de dos formas: por cambios y ajustes parciales a partir de las estructuras existentes, o mediante una Ley del Servicio Exterior que introdujera reformas de mayor calado[138].

La vía de la reforma legislativa integral fue emprendida y abandonada en diversas ocasiones. Marcelino Oreja impulsó a partir de 1979 un borrador de Ley de la Administración Exterior del Estado inspirado en el principio de la unidad de acción exterior[139]. Tras pasar por distintas redacciones y tras ser debatido con sindicatos e instancias internas del Ministerio, este texto acabaría en 1981 en el cajón de los proyectos aparcados[140]. Su destino fue ser definitivamente olvidado en la etapa de Pérez-Llorca. Tampoco desembocó en nada concreto la proyectada reestructuración o reorganización del Servicio Exterior para la que Carlos Robles Piquer encargó informes a distintos jefes de servicio y departamentos del MAE en agosto de 1980. La primacía de los temas de política nacional en la agenda pública durante la transición y consolidación democráticas, la escasa dotación presupuestaria, y la falta de impulso político impidieron que se acometieran cambios de calado en esta etapa[141].

La etapa de gobiernos socialistas, que trajo consigo un decidido reformismo de la Administración pública, reabrió las perspectivas para una reforma integral del Servicio Exterior. Varios colaboradores de Fernando Morán, como Luis Yáñez y Ángel Viñas, prepararon a petición del ministro proyectos de reforma[142]. Morán, que aspiraba a realizar la tan necesaria reforma, acabaría retrasándola –por consejo del presidente Felipe González, según cuenta en sus memorias– hasta el ingreso de España en la CEE

---

[138] Solución esta recomendada por el catedrático de Derecho Administrativo Alejandro Nieto en un informe de 4 de marzo de 1985 para el Subsecretario del MAE, sobre modificación del RD 3033/1976 sobre provisión de puestos en el exterior, AMAEC R 38995/1.

[139] "Intervención del señor ministro ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso", 18 de septiembre de 1979, AMAE R 32819.

[140] Anteproyecto de Ley del Servicio Exterior, 1981; y Carlos Miranda, Director General de Asuntos Generales al Subsecretario Joaquín Ortega Salinas, 18 de marzo de 1981, AMAEC R 38994/1.

[141] A. Sánchez-Gijón, "Se estudia un proyecto de ley del servicio exterior", *El País*, 19 de enero de 1977.

[142] Entrevista a Ángel Viñas, GHistRI, 22 de mayo de 2011.

el 1 de enero de 1986, lo que –dado que abandonó la cartera ministerial en julio de 1985– le impidió llevar adelante sus planes[143].

A Fernández Ordóñez le acabaría correspondiendo la implementación, durante su larga etapa ministerial (1985-1992), de las reformas de mayor calado en un sentido modernizador, aunque sin culminarlas con una Ley de contenido general. Fernández Ordóñez se apoyó en el impulso reformista que proporcionaba la creación en julio de 1983, durante la etapa de Morán, de una Comisión Interministerial encargada de elaborar el Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado, coordinada desde la Presidencia de Gobierno. Los trabajos de esta comisión culminaron con la publicación en 1986 de un ambicioso *Libro Blanco*, cuyas conclusiones hizo suyas el Consejo de Ministros en abril de 1987[144]. Además y como ya se ha comentado, el ingreso en las Comunidades Europeas se utilizó como palanca para reorganizar el Ministerio y poner al día sus medios y estructuras[145]. La mejora de la situación económica del país y la expansión del presupuesto estatal permitieron además acometer gastos e inversiones largamente postergadas. En consecuencia, en los años 1985-1988 se lograrían poner en práctica una serie de medidas modernizadoras de la diplomacia española: se hizo una tímida reforma en 1987 de las representaciones en el extranjero, para fortalecer la autoridad de los embajadores como coordinadores de las misiones de España en el exterior; se reformó el acceso a la carrera diplomática; y se modernizaron las Embajadas, en preparación de la primera presidencia del Consejo Europeo, que España desempeñó en el primer semestre de 1989[146].

El apartado de reformas no culminadas cuenta con otros capítulos reseñables. Uno de ellos es el de los proyectos para sustituir o reformar la Ley de Tratados Internacionales, de 1972 (Decreto 801/1972) heredada del franquismo, y sustituirla por un texto fuera más acorde a la Constitución. En el periodo de estudio se elaboraron al menos dos anteproyectos de ley. Uno de ellos, impulsado por Oreja, se hallaba en fase de borrador en

---

[143] Fernando Morán, *España en su sitio*, *op. cit.*, pp. 466-470.
[144] Presidencia del Gobierno, *Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1986.
[145] José Ignacio Torreblanca, "La europeización de la política exterior española", en Carlos Closa (coord.), *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, 2001, pp. 486-512.
[146] Santiago Delgado Fernández y Pilar Sánchez Millás, *Francisco Fernández Ordóñez. Un político para la España necesaria*, *1930-1992*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 302-308.

1979, pero fue abandonado al producirse el relevo ministerial en 1980 a manos de Pérez-Llorca. El segundo salió de la pluma del profesor de derecho internacional Antonio Remiro Brotóns, quien lo redactó a en 1989 a petición de Virgilio Zapatero cuando este era ministro de Relaciones con las Cortes (1986-1993), sin que el empeño llegara a fructificar[147].

Entre las vías de reforma que se exploraron, una de las más interesantes fue la posibilidad de llevar a cabo la apertura del Servicio Exterior a otros cuerpos de élite de la Administración del Estado, lo que habría roto el monopolio de los diplomáticos y habría permitido la incorporación de funcionarios procedentes de cuerpos como el de Economistas y Técnicos Comerciales del Estado, que habrían aportado su conocimiento especializado y compensarían la formación generalista de los diplomáticos. La perspectiva de una "fusión de cuerpos" similar a la que en 1926 llevó a unificar en un solo cuerpo las carreras diplomática y consular, hasta entonces separadas, encontró una fuerte resistencia entre las filas de los diplomáticos, contrarios en su mayoría a "disolverse" en un cuerpo más amplio. Idea discutida en la etapa Morán, acabaría siendo aparcada con su sucesor, reacio a abordar siquiera una cuestión que podía generar resistencia interna en el MAE[148].

Tampoco se logró crear un cuerpo de nivel administrativo y auxiliar del Servicio Exterior que respondiera a las peculiares necesidades del trabajo en las representaciones españolas en el exterior. Ello a pesar de que se consideró en su día una auténtica "necesidad" por el Ministerio, para atender a las funciones de "cancilleres, cifradores, operadores de comunicación, traductores, Secretarias de los Jefes de Misión, etc."[149]

Conclusión

La continuidad fue la característica más sobresaliente del Servicio Exterior español a través de las etapas del último franquismo y los primeros años

[147] Borrador de anteproyecto de Ley para la ordenación de la actividad administrativa en relación con los tratados y otros acuerdos internacionales, enviado por Antonio Remiro Brotons a Virgilio Zapatero, 06 de abril de 1989, ACMPG. La ley de tratados internacionales de 1972 no fue sustituida por una nueva norma hasta 2014.

[148] Entrevista a Ignacio Camuñas, GHistRI, 12 de diciembre de 2011; y entrevista a Ángel Viñas, GHistRI, 22 de mayo de 2011.

[149] Nota para el Subsecretario del MAE, s.f. [1978], AMAEC R 40075/1.

de la democracia. Los procedimientos pactistas y gradualistas característicos del proceso democratizador español, la continuidad del personal político procedente del franquismo en posiciones clave del aparato del Estado, el control de las élites diplomáticas sobre los resortes burocráticos del Palacio de Santa Cruz y el amplio grado de consenso mostrado por los partidos políticos en materia de política exterior durante los años iniciales de la transición fueron factores fundamentales para explicar esa continuidad. La temprana constatación de que, con los hombres y estructuras heredados del franquismo, se podía hacer una política exterior inspirada por principios y modos de actuación muy distintos de la dictadura, terminaría de limitar el impacto del cambio de régimen sobre el Servicio Exterior. Por lo demás, la continuidad de la burocracia especializada en la acción exterior no era una característica singular, sino que constituyó una realidad compartida con otras ramas de la Administración y se sitúa como un rasgo reconocible del modelo español de transición.

A pesar de esto, las transformaciones derivadas del cambio de régimen político no dejaron de afectar al Servicio Exterior. Si bien no se produjeron rupturas ni cesuras nítidas, los gobiernos de estos años operaron por medio de la política de nombramientos, ascensos y jubilaciones para renovar los puestos de más visibilidad o de mayor responsabilidad del Servicio Exterior. La renovación generacional y la todavía incipiente apertura sociológica de la carrera contribuyeron a cierto cambio. Sin grandes fracturas, la maquinaria y el personal de la política exterior demostraron ser capaces de ponerse al servicio de las necesidades de una España democrática, abierta al mundo y dotada de una política exterior más activa. Tal vez el concepto de "ajuste adaptativo" sea el que mejor traduzca el modo de proceder.

Los retos a los que había que atender –la universalización de relaciones, la complejización de la gestión, la multiplicación de actores, la democratización de la vida pública española– fueron marcando el ritmo de las transformaciones mínimas necesarias. Estas se fueron acometiendo sobre la marcha, y en un panorama caracterizado por llamativas carencias materiales y organizativas que fueron remediadas solo en parte, y a veces de forma tardía y deficiente.

Los propios miembros del Servicio Exterior eran conscientes de buena parte de los problemas que aquejaban a "su" departamento y no faltaron las propuestas para poner coto a los problemas más acuciantes. Quizá porque su diagnóstico, en especial en lo relativo al fraccionamiento de competencias y la unidad de acción exterior, no coincidía con el de otros actores cada vez más activos en la acción exterior –como otros ministerios o la presidencia del Gobierno–, sus puntos de vista quedaron relegados materialmente, aunque hallaran plasmación formal en el plano normativo y reglamentario.

Por lo demás, era ampliamente compartida la idea de que el Servicio Exterior necesitaba una reforma más o menos profunda, según se debatió en la esfera pública en aquellos años, y tal como reconocían –y reclamaban con frecuencia– los propios integrantes del Servicio Exterior. Una reforma cuyo sentido ideal fue modulándose con el tiempo, ya que si inicialmente se identificaba con imperativos de democratización y renovación del personal del Servicio Exterior, e incluso con cierta homologación internacional de la democracia española, con el paso del tiempo –conseguido el objetivo básico de la conquista de la democracia y de la mejora de la inserción internacional de España– pasó a identificarse más bien con una anhelada modernización, que se identificaba con el objetivo más general de la europeización económica, política y cultural de España. Postergada por prioridades más acuciantes de la política interior, y aplazada después para cuando se produjera el ingreso de España en las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, la reforma integral no llegó a ser finalmente, y quedó como una "asignatura pendiente" de la democracia española[150].

[150] Como "asignatura pendiente" la denomina precisamente la Comisión Interministerial para la Reforma Integral del Servicio Exterior, *Informe sobre la reforma del Servicio Exterior español*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2005.

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de mayo de 2016

Con la firma de los Acuerdos hispanoamericanos de 1953, el Franquismo rompió con la tradición de neutralidad de facto y relativo aislamiento que había caracterizado a la política exterior española. Durante los años siguientes fue cristalizando un cambio económico, social y cultural que condujo a la modernización del país y que tuvo un claro componente internacional. En paralelo se produjo también una progresiva normalización de sus relaciones exteriores, que se aceleró a partir del fin de la dictadura en 1975 y culminó con la integración de España en la OTAN y en la Comunidad Económica Europea. En el transcurso de esas décadas España afrontó una paulatina apertura internacional que engarzó al país con las corrientes globales que transformaron el mundo en aquella época. Esta obra aborda las diversas dimensiones de ese proceso histórico, al tiempo que ofrece una puesta al día de los estudios que lo han analizado.

IBIC: CBD; GBCB; HBG
ISBN: 978-84-7737-635-4
9 788477 376354

Sílex

www.silexediciones.com
facebook.com/ediciones.silex