

BORJA RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ,
JAVIER VOCES FERNÁNDEZ
Y RAQUEL GUTIÉRREZ SEBASTIÁN
Teoría de la novela.
Pasado, presente y futuro

LUIS BELTRÁN ALMERÍA,
Y DOLORES THION SORIANO-MOLLÁ (coords.)
Nuevos asedios a la novela
entre fronteras. Aragón-Aquitania,
relatos sin fronteras

JULIO PONCE ALBERCA
Y MIGUEL ÁNGEL RUIZ CARNICER (coords.)
El pasado siempre vuelve.
Historia y políticas de memoria pública

MODESTO GÓMEZ-ALONSO
Y DAVID PÉREZ CHICO (coords.)
Ernesto Sosa.
Conocimiento y virtud

ÁNGELES BARRIO ALONSO,
ANDRÉS HOYO APARICIO
Y MANUEL SUÁREZ CORTINA (eds.)
Latidos de nación.
Europa del sur e Iberoamérica
en perspectiva histórica

GUILLERMO TOMÁS FACI
Y CARLOS LALIENA CORBERA (coords.)
Rogar al rey, suplicar a la reina.
El gobierno por la gracia
en la Corona de Aragón, siglos XIII-XV

XAVIER PONS DIEZ
El marco teórico de la psicología social

JUAN MANUEL FORTE
Y NURIA SÁNCHEZ MADRID (coords.)
Precariedad, exclusión, marginalidad.
Una historia conceptual de la pobreza

VICENTE SALAS FUMÁS
La empresa española:
del euro a la COVID-19

CARLOS LALIENA CORBERA,
JULIÁN M. ORTEGA ORTEGA
Y SANDRA DE LA TORRE GONZALO (coords.)
Arqueología y arte en la representación
material del Estado en la Corona de
Aragón (siglos XIII-XV)

ROBERT N. PROCTOR
Y LONDA SCHIEBINGER (EDS.)
Agnotología.
La producción de la ignorancia

ESTUDIOS

Los estudios internacionales han cobrado un interés inusitado en los últimos años. La Transición española, que cuenta ya con una importante historiografía, sigue pendiente, sin embargo, de completar el tratamiento de la parcela exterior, un asunto que ha pasado a ser tema estrella después de años de casi invisibilidad. La cronología del periodo está condicionada por la Transición exterior, que no se culminaría hasta la normalización diplomática española con la incorporación a las Comunidades Europeas y la integración en la Alianza Atlántica. Todo ello fue posible después de que los primeros Gobiernos democráticos reforzaran el peso internacional del Estado, modernizaran la acción exterior y desarrollaran una nueva diplomacia estructural pragmática, realista y multilateral. Por desgracia, la historiografía española sobre las relaciones España-Francia ha sido víctima de una preeminencia casi estructural de las lecturas en clave nacional, lo que esta publicación pretende contribuir a cambiar. La atención al caso francés viene dada por la enorme importancia que el vecino del norte jugó en aquel orden internacional con el que se puso fin a la guerra fría.



Prensas de la Universidad
Universidad Zaragoza

SERGIO MOLINA
Y MANUEL ORTIZ (coords.)

Actores de protagonismo inverso
La acción exterior de España y Francia en la década de los ochenta

PUZ

SERGIO MOLINA GARCÍA
Y MANUEL ORTIZ HERAS (coords.)

ACTORES DE PROTAGONISMO INVERSO LA ACCIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA Y FRANCIA EN LOS 80'

PRENSAS DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

SERGIO MOLINA GARCÍA es doctor por la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), investigador postdoctoral Universidad Complutense Madrid (Juan de la Cierva), miembro del Grupo de Investigación Historia de las Relaciones Internacionales (GHISTRI) y del Seminario de Estudios del Franquismo y Transición (SEFT). Ha trabajado, principalmente, sobre las relaciones bilaterales franco-españolas. Ha publicado cinco monografías, ha dirigido una obra colectiva y ha escrito artículos en diversas revistas especializadas. Ha realizado numerosas estancias en la Universidad de Nanterre y en Sorbonne Université. Fue galardonado con el V Premio de Investigadores Noveles 2018 de la Asociación de Historiadores del Presente y en 2021 ha recibido el Premio Extraordinario de Doctorado de la UCLM.

MANUEL ORTIZ HERAS es catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad de Castilla-La Mancha y coordinador del Seminario de Estudios del Franquismo y la Transición (SEFT). Entre sus publicaciones más recientes destacan *Claves internacionales de la Transición española* (2010) y *L'adhésion de l'Espagne à la CEE, 1977-1986* (2020). Ha dirigido y publicado también monografías como *Movimientos sociales en la crisis de la dictadura y la transición: Castilla-La Mancha, 1969-1979* (2008), *La Transición se hizo en los pueblos* (2016), *De la cruzada al desencanche: La Iglesia española entre el franquismo y la transición* (2011), *El estado del bienestar entre el franquismo y la transición* (2020) y *Violencia franquista y gestión del pasado traumático* (2021). Actualmente es IP del proyecto de investigación *Ciudadanía social y construcción del Estado del bienestar. La España meridional (1963-1986)*.

ESTUDIOS

Actores de protagonismo inverso

La acción exterior de España
y Francia en los ochenta

SERGIO MOLINA GARCÍA Y MANUEL ORTIZ HERAS
(COORDS.)

Actores de protagonismo inverso

La acción exterior de España
y Francia en los ochenta

PRENSAS DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

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.

- © Sergio Molina García y Manuel Ortiz Heras (coords.)
- © De la presente edición, Prensas de la Universidad de Zaragoza
(Vicerrectorado de Cultura y Proyección Social)
1.ª edición, 2022

Prensas de la Universidad de Zaragoza. Edificio de Ciencias Geológicas, c/ Pedro Cerbuna, 12
50009 Zaragoza, España. Tel.: 976 761 330
puz@unizar.es <http://puz.unizar.es>



Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

ISBN 978-84-1540-509-4

Impreso en España

Imprime: Servicio de Publicaciones. Universidad de Zaragoza

D.L.: Z -2022

INTRODUCCIÓN

Los estudios internacionales han ganado un interés inusitado en los últimos años. Esta evidencia, tanto historiográfica como social, parece cobrar resonancia a la luz de los acontecimientos de este último lustro. La transición española, que cuenta ya con una importante historiografía, sigue pendiente, sin embargo, de completar el tratamiento de la parcela exterior, un asunto que ha pasado a ser tema estrella después de años de casi invisibilidad. De hecho, hoy la cronología del período se ha visto modificada para contemplar la transición exterior, que no se culminaría hasta la normalización del país en términos diplomáticos con la incorporación de pleno derecho a las Comunidades Europeas y la integración en la Alianza Atlántica. Todo ello fue posible después de que los primeros Gobiernos democráticos constataran la necesidad de reforzar el peso internacional del Estado, modernizar la acción exterior y desarrollar una nueva diplomacia estructural pragmática y realista que pasaba por otorgarle una dimensión multilateral. Por desgracia, como señalan en su capítulo los profesores Moreno y Sanz, la historiografía española sobre las relaciones España-Europa han sido víctimas de «una preeminencia casi estructural de las lecturas en clave nacional», lo que esta publicación pretende contribuir a cambiar.

¿Qué tiene de especial el período cronológico elegido en este texto: la década de los años ochenta del siglo pasado? La clave nos la ofrece en su capítulo Rosa Pardo cuando señala que

desde mediados de los setenta, los conflictos en el tercer mundo se habían llevado por delante la distensión. El nuevo intervencionismo soviético (Afganistán), con su despliegue de misiles nucleares de alcance intermedio en Europa, desembocó en la decisión de la OTAN (1979) de desplegar sus propios euromisiles si la URSS no retiraba los suyos, lo que se hizo realidad desde 1983. Reagan inició un programa de rearme y reaccionó en Centroamérica. Todo ello pilló a Europa a contrapié, con una opinión pública que ya no percibía la amenaza soviética como inminente (a pesar de la superioridad de Moscú en armas convencionales), con el movimiento pacifista, ecologista, antinuclear en efervescencia, una nueva izquierda, ganando terreno y una mayoría de la socialdemocracia en contra de los euromisiles. La situación de la CEE también era complicada: crisis económica, parálisis institucional, problemas con la financiación (cheque británico, PAC), más el temor a las consecuencias del proceso de ampliación en marcha. Amén de las tensiones en el Mediterráneo: guerra en el Líbano, Siria y Libia basculando hacia Moscú, tensión greco-turca y casi todas las bases militares norteamericanas en el área pendientes de renegociación.

Se trata, sin duda alguna, de un contexto internacional complejo y plagado de conflictos, incertidumbres e interrogantes que requerían de una ambiciosa y arriesgada estrategia exterior. Esto pilló a los dos países protagonistas de nuestro libro: España y Francia, en situaciones bien diferentes que, de alguna manera, les obligaron a buscar puntos de unión y a dirimir sus propias querellas.

Para España las prioridades giraban en torno a la integración europea, cosa en la que, en términos generales, había un relativo consenso entre las diferentes fuerzas políticas y sociales basado en el arraigado europeísmo existente, aunque con connotaciones muy diversas e, incluso, divergentes, y la incorporación a la OTAN, asunto que generaba muchas discrepancias, incluidas las conocidas entre los integrantes de la propia UCD. Sin embargo, la hegemonía socialista de la década nos obliga a prestar atención al giro ideológico materializado en lo que se ha denominado una *realpolitik*, o, en palabras del propio presidente González, un «proceso brutal de adaptación a la realidad», que tensionó al PSOE y abrió una importante brecha con su electorado, aunque, a cambio, afianzó la confianza de los principales actores internacionales que despejaron las dudas que el programa socialista en la oposición planteaba, dominado por la estrategia electoral. En esa evolución, ambigüedad calculada la han llamado algunos, operó con fuerza la nueva relación con el gendarme norteamericano, al que ahora sí se le quería como amigo y colaborador estrecho, lo que requirió de un notable esfuerzo de autoconvencimiento con la fórmula del atlantismo europeiza-

do que apadrinaría, desde el Gabinete de la Presidencia, Juan Antonio Yáñez, figura clave de la política socialista de todo el período y en abierta rivalidad con el propio MAE y el ministro Fernando Morán. Después de algunos desaires y desavenencias, el entendimiento con Estados Unidos llegaría en 1988 con un acuerdo que reconduciría la relación desigual que había empezado con los acuerdos de 1953, en plena dictadura franquista.

Así fue como España terminó por salir de un aislamiento exterior que, como se ha demostrado ya en varios trabajos, no era tan intenso como a veces se ha querido transmitir, sobre todo, desde los años sesenta. En todo caso, la importancia que la agenda exterior española cobrará, una vez superados los principales retos de la democratización, facilitarán el objetivo de convertirnos en «potencia intermedia», una estrategia exitosa que, al menos, serviría para «poner a España en su sitio», Morán *dixit*, o el más extendido «poner a España en el mapa», en su auténtica realidad apoyándose en su condición de «potencia regional de primer orden», tal vez eufemismos o titulares propagandísticos, pero que actuaron con eficacia a la postre. Además de los indiscutibles éxitos de las reformas aplicadas por los Gobiernos de las dos primeras legislaturas socialistas, sin olvidar los reveses también notables a los que se enfrentaron, en la parcela internacional influyeron mucho los eventos programados para la mítica fecha del año 1992 (Sanz, 2020). La preparación de la exposición universal en Sevilla, la celebración de las olimpiadas en Barcelona y la no menos relevante capitalidad cultural de Madrid ofrecieron al ejecutivo y, por extensión, al propio PSOE la posibilidad de construir una agenda exterior relevante. En esa imagen de éxito, sigue jugando un papel muy relevante el relato sobre la triunfante adhesión a la CEE. Ese discurso, en realidad, participa del más genérico que se refiere a la propia construcción de la actual Unión Europea, que conviene repensar y colocar en su justa medida, más allá de las posturas voluntaristas y acriticas que siguen dominando y dificultando la correcta comprensión del fenómeno.

Un factor clave para entender la acción exterior del Gobierno socialista español en aquella década tiene que ver con el arrollador triunfo electoral con el que inauguró la etapa. Aquellos diez millones de votos no solo le dieron una destacada estabilidad institucional, sino que sirvieron también para facilitar su también relevante credibilidad internacional, apoyada en la imagen de éxito que el presidente González ofrecía, avalada por su des-

tacada labor en la Internacional Socialista, con el inestimable apoyo de los principales líderes europeos del ala socialdemócrata, que se sumaría a la granjeada por otros destacados actores del panorama internacional. Por si esto fuera poco, también es necesario tener muy en cuenta la libertad de movimientos que el Gobierno tuvo ante una oposición muy limitada que, además, se traducía en un muy tibio control parlamentario, en particular en lo relativo a la política exterior, cosa que, además, se añadía a la escasa relevancia y atención que la sociedad civil y los medios de comunicación planteaban en esa parcela específicamente.

Pero, a pesar de la trascendencia de estas cuestiones, la política exterior del decenio de los ochenta también contempló otras parcelas de interés. La evolución de los acontecimientos y la enorme imbricación que la globalización ha impuesto en nuestros días han hecho que en plena invasión de Ucrania por la Rusia de Putin el Gobierno español haya sorprendido a propios y extraños con una decisión de consecuencias graves. Se trata del acuerdo con Marruecos que, *a priori*, busca descongelar unas relaciones bilaterales que parecían abocadas a una tensión permanente en Ceuta y Melilla, pero también con la presión de los subsaharianos que llegan en oleadas a las diferentes costas españolas. La decisión supone, a corto plazo, el abandono de la postura de apoyo a la causa saharauí, que forma parte desde la transición de una especie de tradición que, eso sí, se ha ido mancillando sucesivamente en función de las relaciones con el reino alauí. Entre otras cuestiones, la gravedad del cambio brusco de postura guarda relación con la debilidad del propio ejecutivo de coalición, en el que la postura del socio minoritario está claramente en contra, pero también con la necesidad de abastecimiento del gas procedente de Argelia, en una coyuntura alcista de los precios de una energía de vital importancia para la maltrecha economía española. Han transcurrido casi cuatro décadas de los principales asuntos que se van a dirimir en este texto y los acontecimientos parecen repetirse con pocas novedades, lo que reforzaría la tesis favorable a la «diplomacia sostenible» que a la larga parece ser la más fiable, aunque eso suponga renunciar o postergar principios o planteamientos ideológicos propios de la agenda progresista.

La otra área destacada de la diplomacia española, sin duda, fue el escenario latinoamericano. La teoría suponía que España trataría de jugar un papel destacado allí, similar al que Francia mantenía en África, aunque los

problemas presupuestarios apenas permitieron una política de cooperación suficiente. Al menos, lo que sí hizo el Estado español fue apoyar los diferentes procesos de transición a la democracia en la región, con especial incidencia en Centroamérica.

De cualquier forma, la década objeto de estudio en esta publicación está partida, desde la perspectiva española, por la adhesión a la CEE. Supuso la europeización de nuestra acción exterior y el cambio de timonel con la sustitución de Fernando Morán por el más pragmático y próximo a González, el experimentado y multifacético Fernández Ordóñez. Entre las consecuencias más evidentes del tránsito destacamos los cambios de personal y la creación de la Agencia Española de Cooperación, desde la que se emprenderían actuaciones más ambiciosas que darían mayor empaque al propio Ministerio.

Con esta publicación, el Seminario de Estudios del Franquismo y la Transición (SEFT) avanza en una línea de investigación que emprendimos hace ya unos años y que hemos desarrollado posteriormente.¹ A pesar de la persistencia de los problemas relativos al acceso a las fuentes documentales depositados en los archivos españoles, hemos querido seguir trabajando en la materia convencidos de la imperiosa necesidad que estas investigaciones tienen para arrojar luz a unos temas que son capitales para el esclarecimiento de la realidad y que en los últimos años empiezan a despertar cada vez más el interés de una sociedad que había permanecido demasiado tiempo alejada de los mismos. Para ello, hemos echado mano de la documentación que obra en archivos europeos, a la historia oral, para lo que ha sido decisiva la colaboración de algunos destacados protagonistas de aquellas políticas, y de colegas europeos. Precisamente, hemos querido introducir en nuestra agenda una perspectiva metodológica novedosa que pasa por la historia comparada, en este caso la francesa. El vecino del norte no es un miembro más de la UE. Francia es una potencia internacional que jugó un relevante rol en el proceso de negociación de nuestra adhesión y sigue siendo hoy un actor clave con el que mantenemos diferencias desde nuestra membresía y unas relaciones bilaterales que han pasado por diferentes niveles de entendimiento (Ortiz y Molina, 2021).

1 Véanse: Martín, O. J. y Ortiz, M. (2010); Molina, S. (2020); González, D. A., Molina, S. y Ortiz, M. (2020); Ortiz, M. y González, D. A. (2022).

La atención prestada en estos trabajos a Francia está plenamente justificada. Desde la victoria de François Mitterrand en las presidenciales francesas de 1981, todavía en un escenario de guerra fría marcado por la bipolaridad capitalismo/comunismo, se inauguraba una etapa, prácticamente, que será bienvenida por la mayor parte de los diarios españoles, que ponía fin a una difícil etapa en las relaciones bilaterales (Ortiz y Molina, 2022). En esos momentos las relaciones bilaterales franco-españolas estaban condicionadas fundamentalmente por dos debates: la integración española en la CEE y el problema con el terrorismo vasco de ETA. ¿Se podía temer en España un efecto arrastre que precipitara la moribunda situación por la que atravesaba la gubernamental UCD? Con una política hispana de exteriores ambigua, sin definir con precisión entre declaraciones de simpatía hacia los no alineados, el mundo árabe, América Latina y de exigencias con los norteamericanos por las bases militares y con los países comunitarios para forzar la negociación de la adhesión, ¿podía aceptar el selecto club de Bruselas una integración como la española, que generaba dudas en algunos sectores franceses, sin plantear más condiciones que aplazar el principal objetivo de nuestra diplomacia? En la prensa española hubo numerosos artículos que, alejándose de visiones más ideologizadas, del contexto de la guerra fría y de los intereses nacionales españoles, reconocieron que la llegada de Mitterrand no supondría cambios en las dinámicas internacionales, ni tampoco en el funcionamiento interno de su país. Francia se convirtió de esta manera en un laboratorio de medidas progresistas en una Europa en la que hasta el momento se estaba optando mayoritariamente por la austeridad conservadora para salir de la depresión. Los dos elementos comentados, el bloqueo de la adhesión de España a la CEE y la negativa a la extradición de miembros de ETA, generaron continuas campañas de prensa en España contra la actitud del ejecutivo francés. Por otra parte, en la primera mitad de la década de los ochenta se reprodujeron y aumentaron los prejuicios antifranceses en ciertos diarios españoles debido a los problemas de terrorismo y a los continuos incidentes con los camiones de fruta y verdura y con los pesqueros españoles. La prensa española asumió, en apenas unas semanas, la presidencia de Mitterrand con cierta normalidad, sin caer en el catastrofismo ni en la euforia, a medida que el acontecimiento se normalizó también en la prensa y las cancillerías mundiales. Es inevitable establecer paralelismos entre la campaña electoral que tuvo lugar en 1981 entre un Valéry Giscard d'Estaing, tildado de arrogante y elitista,

y el actual presidente Macrón. Los temores del posible desembarco del populismo de extrema derecha de Marie Le Pen son, también, comparables de alguna manera con los negros presagios que entonces se podían oír a propósito de un triunfo de la izquierda que permitiera un Gobierno de coalición con los comunistas que posibilitara el desarrollo de un programa anticapitalista y antiatlantista.

Mientras que España se dedicó en estos años a tratar de adherirse a la CEE y a decidir su postura con respecto a la OTAN, el papel de Francia fue muy diferente. Los Gobiernos de François Mitterrand trataron de mantener a su país entre las principales potencias mundiales y como uno de los estados más relevantes de la CEE. Como podrá comprobar el lector en los diferentes capítulos, mientras que para España su integración en el Mercado Común era el asunto más importante, para Francia esta era una cuestión secundaria, ya que estaba más pendiente de la evolución de la guerra fría, del papel del Elíseo en el nuevo contexto europeo y de sus intereses en Asia y África. Lo mismo sucedía en las relaciones bilaterales. Para España, los contactos con Francia eran esenciales, mientras que, para los Gobiernos de François Mitterrand, en el marco de la guerra fría y de la lucha por el poder en el seno de las instituciones europeas, la relación bilateral prioritaria era con la República Federal de Alemania, tal y como quedó constatado en la famosa fotografía de Mitterrand y Kohl en Verdun en 1984. Por todo ello, mientras que Francia tenía un rol de potencia mundial, las aspiraciones españolas eran mucho más modestas, tal y como se podrá comprobar en las páginas que siguen. Se trataba de dos tradiciones y culturas políticas bien diferentes, pero a menudo complementarias, que pueden ofrecer una imagen de conjunto muy útil para establecer comparaciones y evitar prejuicios y tópicos que tienen que ver con las relaciones bilaterales y multilaterales en el seno de una Europa unida y de un mundo que estaba viviendo los estertores de la guerra fría. Todo ello contribuye al conocimiento de la coyuntura internacional de la década de los ochenta desde dos perspectivas diferentes, lo que permite superar los clásicos marcos estrictamente nacionales o, en todo caso, bilaterales. Al mismo tiempo, este estudio muestra cómo se definieron las estrategias de política y acción exterior de Francia y de España en función de los intereses nacionales.

Las páginas que vienen a continuación son el resultado de un esfuerzo colectivo sostenido en el tiempo. Aunque planificado con meses de antela-

ción, todo comenzó materialmente en París, en la sede del Colegio de España, convocados por nuestro grupo para debatir sobre diversos asuntos de capital importancia para franceses y españoles en la década de los ochenta desde una perspectiva internacional. Así, el 7 y 8 de octubre de 2021 celebramos unas jornadas de estudio, las XIV ya, dedicadas a plantear con esa perspectiva comparada cinco temáticas centrales y su diferente resolución por parte de cada uno de los dos países. Fueron organizadas por el SEFT gracias a la colaboración de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, del Colegio de España, de la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), de la Embajada de España en París, del Instituto François Mitterrand (IFM) y de la Société Française d'Histoire Politique (SFHPo). El coloquio reunió a diferentes y reputados especialistas de la política internacional española y francesa provenientes de diversas universidades de ambos países, tales como Rosa Pardo (UNED), Antonio Moreno (UCM), Éric Bussière (Sorbonne Université) y Maurice Vaïsse (Sciences Po Paris). Partíamos de unas premisas incontestables: en las últimas décadas, los estudios dedicados a las relaciones internacionales han demostrado los diversos cambios producidos en la ordenación de Europa tras la II Guerra Mundial. Y esos avances han acelerado las transformaciones de la propia historiografía. En la actualidad se ha abierto un nuevo debate sobre la historia europea (*Why Europe, which Europe?*). Numerosos investigadores de todo el continente están reflexionando sobre nuevas metodologías y los nuevos objetos de estudio que sirvan para acabar con las fronteras historiográficas nacionales que todavía predominan en los estudios históricos. De acuerdo con todo lo anterior, el objetivo de este encuentro era estudiar la evolución de la política europea en la década de los ochenta a través del análisis, la comparación y el debate de dos posturas nacionales como son la española y la francesa. Ambos países vecinos, aunque tenían trayectorias e intereses diferentes, compartían el contexto europeo y occidental, por lo que tuvieron que definir sus políticas exteriores ante cuestiones similares. Como ya se ha comentado anteriormente, Francia trataba de consolidarse como una de las mayores potencias en la CEE, mientras que España, desde la periferia y el sur europeo, intentaba integrarse en el Mercado Común. Ambos proyectos se desarrollaron en un contexto internacional con numerosos cambios: el afianzamiento de Gobiernos socialistas en Europa, el aumento de la tensión en la guerra fría, la nueva ola de terrorismo internacional, el desbloqueo de la CEE (*gran cabalgada*) y, por último, la descomposición de la URSS.

El libro que el lector tiene en sus manos contempla cinco debates temáticos. Cada uno de ellos está dedicado a una cuestión importante en la coyuntura de la década de los ochenta y cuenta con un analista francés y otro español. De esa manera, se puede comprobar la existencia de diferentes estrategias nacionales ante los mismos paradigmas internacionales. La primera parte está dedicada a una visión general sobre las políticas exteriores de los dos países. Rosa Pardo, profesora titular de la UNED (Madrid), realiza el análisis de la política exterior española de los diferentes Gobiernos de Felipe González (PSOE) y Nicolas Badalassi, *maître de conférences* de Sciences Po Aix, hace lo propio para el ejecutivo de François Mitterrand en Francia. En el planteamiento de los dos textos se profundiza en las similitudes en las agendas internacionales y en cómo los aspectos nacionales pudieron condicionar las políticas exteriores de ambos países. Existieron temas como el de la OTAN y el del Mercado Común que estuvieron presentes en el diseño de las estrategias internacionales. Además, la vecindad y los problemas bilaterales relacionados con la adhesión a la CEE y el terrorismo de ETA obligaron a los dos Gobiernos a dedicar grandes esfuerzos a las relaciones bilaterales.

La segunda parte está dedicada al análisis de la estructura del cuerpo diplomático. La visión española viene de la mano de Manuel Ortiz y Damián González, catedrático y profesor titular de la UCLM, respectivamente, y el caso francés fue estudiado por Maurice Vaïsse, catedrático emérito de Sciences Po Paris. El planteamiento se centra en las diferencias que existían en ambos países debido a la herencia histórica que habían recibido. La alargada sombra de la dictadura franquista todavía afectaba a este sector, pues durante la transición no se realizó una auténtica renovación del personal diplomático. Además, la falta de recursos provocó que, pese a los intentos de Fernando Morán de modernizar la diplomacia española, no se llegara a completar una transformación significativa. El caso francés era muy diferente. La relevancia de la política exterior desde la época de Charles de Gaulle les permitió consolidar un cuerpo diplomático homogéneo y adaptado a las necesidades del momento.

La tercera discusión está relacionada con la política pesquera. Como se ha mostrado en diversas investigaciones recientes, el sector primario era una cuestión muy relevante para la CEE debido a la Política Agraria Comunitaria y a la Política Pesquera Común (Europa Azul), ya que absorbían

una gran parte de los recursos comunitarios. Sergio Molina, investigador Juan de la Cierva en la UCM, analiza cómo el Gobierno español tuvo que generar una acción exterior en el sector de la pesca para tratar de reconducir a gran parte de su flota a otros caladeros internacionales tras la aprobación de la zona exclusiva de 200 millas en Europa y en otros países vecinos como Marruecos o Portugal. Por su parte, Matthieu Trouvé, *maître de conférences* de Sciences Po de Burdeos, se dedica a analizar detalladamente el conflicto pesquero franco-español de 1984 y a escudriñar cómo afectó a las relaciones bilaterales. De ambos textos se infiere que las políticas agrarias, pero particularmente las pesqueras, fueron determinantes para la integración española en la Comunidad Económica Europea (CEE), aunque hasta ahora habían pasado casi inadvertidas por la trascendencia otorgada a la dimensión agrícola.

La cuarta parte está dedicada al europeísmo. Antonio Moreno y Carlos Sanz, catedrático y profesor titular de la UCM, respectivamente, hacen un recorrido histórico de cómo fue evolucionando la manera de entender Europa en España desde la década de los setenta. De nuevo, la existencia de la dictadura marcó la postura española con respecto a Europa, ya que siempre se observó a la CEE como sinónimo de consolidación democrática y progreso económico. Por su parte, Éric Bussière, catedrático emérito de la Université Paris-Sorbonne, analiza el europeísmo en Francia desde una óptica más técnica y ligada a las propias instituciones europeas. Dicha diferencia corresponde a las dispares preocupaciones de ambos ejecutivos en aquellos momentos y a la herencia histórica de cada uno de los países. Francia estaba preocupada por el reparto de poder en la CEE, en la que participaban grandes potencias como Alemania y Reino Unido. Su principal objetivo era mantener un papel importante dentro del nuevo marco comunitario que se estaba diseñando en la década de los ochenta. Ese nuevo contexto culminaría con la reunificación alemana, con el nuevo mapa europeo tras la caída de la URSS y con el Tratado de Maastricht. España, por su parte, en esos momentos estaba negociando su incorporación en las instituciones comunitarias y, tal y como muestran Antonio Moreno y Carlos Sanz, el europeísmo no era solo una cuestión técnica, sino que tenía una visión política heredera del papel que habían tenido esas ideas en la lucha contra la dictadura. Esas diferentes visiones también corresponden a las agendas de investigación dispares de ambos países.

El último asunto objeto de la comparación nos lo ofrecen, por un lado, Luciana Fazio, contratada posdoctoral en la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali de Roma (LUISS) con un relato muy sugerente sobre la política exterior española con respecto a América y, de nuevo, Matthieu Trouvé para exponer la perspectiva gala. En el primer caso, se trata de una investigación centrada en la política española hacia Latinoamérica, en la que fueron fundamentales los vínculos del PSOE con la Internacional Socialista. El Gobierno de Felipe González trató de convertirse en el intermediario entre Europa y América Latina y para ello mantuvo una presencia muy activa en los diferentes países de Latinoamérica, sobre todo de la zona central. La réplica la encontramos en un texto actualizado y enriquecido con nuevas aportaciones al inicial que el profesor Trouvé publicó en francés hace un tiempo. Tal vez, el título pueda inducir a error si nos quedamos solamente con la imagen de un viaje realizado por Mittelelland a dos países en la misma gira. En realidad, el texto nos deja ver con claridad las aspiraciones francesas en una zona aparentemente alejada a su zona de confort, pero que en un tiempo de cambio como fue el de esta década ofrecía muchas posibilidades de desarrollo para la acción exterior gala que serían aprovechadas con mucho rendimiento.

La riqueza de las ideas y la calidad de los autores garantizan unos resultados que el lector, no necesariamente especializado, podrá comprobar por sus propios medios. Desde luego, a los organizadores y promotores del proyecto nos parece que este libro plantea una metodología y unos balances que pueden enriquecer la historia de Europa y la relación bilateral entre Francia y España que ha estado, en gran parte, repleta de muchos estereotipos y tópicos. Las propuestas de cada uno de los asuntos planteados ponen de manifiesto que la Historia de Europa (y no solo el europeísmo) debe promover encuentros entre especialistas de diversos países. La puesta en común de visiones de países que conviven en un mismo contexto permite establecer patrones de comportamiento, comprobar las influencias entre estados cercanos y contrastar los intereses nacionales. Además, se fomentan intercambios universitarios, académicos y de investigación en el contexto europeo, lo que fortalece a la UE en una coyuntura marcada por la incertidumbre y el intento de relanzamiento comunitario. La relevancia de este proyecto, desde luego, ha motivado a todos los participantes a colaborar en la redacción de este libro coral entre historiadores españoles y franceses a los que, como coordinadores, quere-

mos agradecer su esfuerzo y dedicación. Además, hemos incluido en el texto dos testimonios muy relevantes de sendos protagonistas del período. Se trata de dos políticos y diplomáticos que contribuyeron a definir la política exterior de ambos países. La entrevista realizada por los miembros del SEFT a Juan Antonio Yáñez, figura clave del gabinete de la Presidencia del Gobierno González en esta materia, aporta información y análisis muy solvente que enriquece los estudios anteriores. En ese mismo nivel, las páginas de Jean-Louis Bianco dejan entrever las líneas maestras de la política de Mitterrand «desde dentro», de tal manera que también con esa punta de subjetividad podemos hacernos una idea veraz de las ambiciones de uno y otro país. Con todo, esperamos haber sido capaces de alumbrar, aunque modestamente la integración europea en un momento en el que dicho proyecto trasciende el objetivo del simple mercado común para ampliar su ámbito de acción más allá de los Tratados Fundacionales en diferentes ámbitos, incluido el de la construcción de una identidad europea en torno a valores democráticos.

La última observación la dedicamos a agradecer al profesor Pedro Rújula la atención que nos ha dispensado, al frente del servicio de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, y que ha hecho posible la publicación de nuestros trabajos.

Albacete, abril de 2022

Bibliografía

- GONZÁLEZ MADRID, D. A., MOLINA GARCÍA, S. y ORTIZ HERAS, M. (dirs.) (2020), *L'adhésion de l'Espagne à la CEE (1977-1986)*, Bruselas, Peter Lang.
- GONZÁLEZ MADRID, D. A. y ORTIZ HERAS, M. (coords.) (2022), *La Transición exterior. La asignatura pendiente*, Granada, Comares.
- MARTÍN GARCÍA, Ó. J. y ORTIZ HERAS, M. (coords.) (2010), *Claves internacionales de la Transición española*, Madrid, Catarata.
- MOLINA GARCÍA, S. (2020), *Una llave para Europa. El debate agrario franco-español y la adhesión de España a la CEE (1975-1982)*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- ORTIZ HERAS, M. y MOLINA GARCÍA, S. (2021), «Monsieur le president: il existe des raisons [...] pour nous réjouir de votre triomphe: La victoire de Francoise Mitterrand et la presse espagnole, mai 1981», en <<https://www.mitterrand.org/monsieur-le-president-il-existe-des-raisons-pour-nous-rejouir-de-votre-triomphe1-la-victoire-de-francois-mitterrand-et-la-presse-espagnole-mai-1981.html>>.

- ORTIZ HERAS, M. y MOLINA GARCÍA S. (2022), «Mitterrand, el Marlboro de izquierdas: la victoria de François Mitterrand en la prensa española (mayo-junio 1981)», en *Pasado y Memoria*, 25, pp. 45-62.
- SANZ LÓPEZ, J. (2020), *1992: El año de España en el mundo. Diplomacia pública y proyección iberoamericana*, tesis doctoral, UCM.

CAPÍTULO 3

LOS PROTAGONISTAS SECUNDARIOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR DURANTE LA TRANSICIÓN: NO SOLO EL CUERPO DIPLOMÁTICO

Manuel Ortiz Heras y Damián A. González Madrid
(SEFT/UCLM)

El apoyo al relato hegemónico de la Transición, caracterizado por su interpretación modélica del proceso, ha ido retrocediendo en los últimos años al compás de un atrincheramiento en posturas más que conservadoras por parte de la élite política que tuvo un alto protagonismo en su sala de máquinas. A medida que arreciaban las críticas, sobre todo alentadas por los efectos de la crisis sistémica de 2008, se han vertido toda una serie de opiniones que han defendido sus actuaciones con discursos intransigentes y excluyentes, envueltas en un nacionalismo dogmático y rancio (Ortiz, 2016: 19-44).¹ Entre esas posturas no han faltado políticos y diplomáticos que actuaron en la faceta exterior de la política del momento.² Además, lo han hecho tratando de enfatizar su genuina contribución al cambio político que, eso sí, ciertamente no había merecido la atención que requería.³

1 Sánchez-Cuenca, I. (2021), «Dos visiones de la Transición. Respuesta a Amador Fernández-Savater», *CTXT*, 25/09/2021.

2 Yáñez Barnuevo, L. (2006), «Cualquier tiempo pasado...», en *El País* 30/10/2006. Curiosamente, se trata de una visión autocrítica que pone en jaque la visión de la Transición modélica. La versión laudatoria en Cuenca Anaya, J. (2020), «La política exterior de la transición», en *ABC*, 15/02/2020: «Durante la Transición, y con el Rey Juan Carlos como primer embajador, España ocupó un sitio de honor en la escena mundial».

3 Una referencia necesaria para entender que la democratización de un régimen político puede tener como consecuencia natural la modificación de su nueva política

Para la elaboración de este texto, se ha recurrido a recientes publicaciones e investigaciones que han puesto el foco en el contexto internacional para defender y remarcar unas actuaciones que habrían sido imprescindibles y definitivas para la democratización del país.⁴ Obviamente, se trataba de una asignatura pendiente que, en términos generales, se superó con nota al dibujar un panorama de relaciones abiertas con Estados Unidos y Europa, pero también con el mundo árabe e Hispanoamérica después de décadas de aislamiento o dependencia. En ese sentido, la adhesión a la CEE y la OTAN serían los principales resultados que terminaron con el ostracismo internacional español (Moreno, 2020: 21-45). En todo caso, una situación que no impidió alcanzar el acuerdo del 70 con la CEE, extender la diplomacia cultural o alcanzar otros acuerdos relevantes como en materia de pesca con Estados Unidos, Canadá y la propia CEE (Guirao, 2021). Sin embargo, ese indiscutido *éxito* ha impedido un estudio detenido sobre aquel personal político, sobre sus trayectorias y su categórico celo democrático, a pesar de que en un gran número de ocasiones se tratara de currículos que arrancaban en la dictadura y que habían hecho *carrera* en ella sin adjurar nunca de sus principios (Sanz, 2016: 361-405).

La Transición española no supuso la depuración de la Administración del Estado. El país evolucionó *de la ley a la ley*, de manera paulatina, sin grandes estridencias ni traumas para quienes ocupaban un puesto en las distintas instancias gubernamentales. En todo caso, los cambios introducidos en la sociedad y la renovación generacional que se produjeron fueron modificando el perfil de los servidores públicos. Además, los incrementos en los presupuestos, traducidos en plantillas más numerosas y con nuevas atribuciones, la descentralización administrativa que se llevó a cabo, sobre todo con la aprobación de la Constitución, y las nuevas competencias adquiridas por algunos entes ya formados trastocaron, en gran medida, los pilares de la renovada Administración (Canales, 2013: 77-92).⁵

exterior en Whitehead, L., 2008; Rolland, D. y Sombra, J. F., 2004. También, Lasagna, M. 1996: 45-64.

⁴ Fernández, M. y Cheyrouze, R., 2020. En especial véase el capítulo de Pilar Folguera (2020: 205-238). También, González, D. A., Molina, S. y Ortiz, M., 2020.

⁵ En nuestro caso, abordamos el estudio del Ministerio peor dotado económicamente en los presupuestos generales del Estado. El MAE apenas ha llegado a merecer un exíguo 0,6 % del total, lo que ha impedido contar con recursos suficientes que, por otra

Sin embargo, y con el paso de los años, algunos de los pilares fundamentales del nuevo Estado democrático mantuvieron viejos tics del pasado y acabaron por lastrar buena parte de las novedades y reformas que, desde el propio poder central, se querían implementar. El caso de los militares es, tal vez, el más significativo a corto plazo, hasta constituirse en una asignatura de obligado tratamiento a comienzos de los ochenta, especialmente, como consecuencia del fallido intento de golpe de Estado del 23F, precedido por un puñado de intentonas también malogradas, pero sin desprestigiar los abusos practicados por diferentes miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Navajas, 2014: 27-45; Baby, 2021).

Por otro lado, si bien los diferentes miembros de la carrera judicial y fiscal también siguieron desempeñando sus puestos sin menoscabo alguno, incluso en algunos casos de manera no poco sorprendente ascendidos a nuevos órganos de su propio Gobierno —como fue el caso de los magistrados del TOP que pasarían a engrosar las filas de la Audiencia Nacional—, se fueron desgranando actuaciones que pondrían sobre ellos una notable sombra de sospecha. Hasta tal punto el problema ha seguido creciendo que en los últimos años se ha hablado especialmente de los déficits particulares de una justicia que ha sido calificada como endogámica y franquista desde diferentes tribunas (Jiménez y Doñate, 2012).

Precisamente, quedaría por escrutar otro pilar básico del sistema político que, por su propia naturaleza, ha permanecido normalmente en un segundo plano sin que apenas se haya hablado de su destacado papel en la democratización del Estado y en la proyección de una imagen de país acorde con las nuevas reglas de juego. Nos referimos a la Carrera Diplomática. Embajadores y demás cargos que no son diplomáticos de carrera, pero que sí ocupan puestos relevantes de la acción exterior como cónsules, agregados, personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, funcionarios, técnicos o trabajadores contratados a su servicio, representan un colectivo que, en

parte, apenas han dado para costear los gastos de personal y el mantenimiento de las deficientes instalaciones. En concreto, según los Presupuestos para 1980, correspondían a Asuntos Exteriores 11 017 millones de pesetas (solo eran inferiores los de Economía y Administración Territorial). *El País*, 10/02/1980, «¿Ocaso del Ministerio de Asuntos Exteriores?».

contra de algunas apreciaciones erróneas, tuvieron un destacado rol y apenas han sido señalados por el continuismo de sus trayectorias y las contradicciones que podría suponer que pasaran de trabajar para un Estado dictatorial, intentando desbaratar las condenas y el ostracismo internacional, aislado y sin demasiadas competencias, a otro que tenía en la internacionalización y normalización de sus relaciones diplomáticas una asignatura pendiente e inaplazable desde los albores de la Transición. Muchos de ellos, amparados en su áurea elitista, su condición de expertos y técnicos de un saber aparentemente neutro y desideologizado, han pretendido quedar al margen de análisis políticos sobre su gestión. Por otro lado, a pesar de la preponderancia de la llamada Transición interior y del premeditado distanciamiento de la política exterior de Adolfo Suárez y sus Gobiernos, el contexto internacional nos obliga a reflexionar sobre la verdadera dimensión de la diplomacia en aquellos años y devolverle el protagonismo que a veces se le ha negado (Pereira y Fernández, 2015).

Según la información proporcionada por la propia Asociación de Diplomáticos Españoles, en la actualidad la Carrera está compuesta por unos mil miembros, de los que, aproximadamente, la mitad sirve en destinos ubicados en el exterior: embajadas, representaciones permanentes ante organizaciones internacionales y consulados generales. En el grupo de funcionarios destinados en Madrid, la parte más numerosa está englobada en los servicios centrales del MAEC. Sin embargo, una parte significativa, aproximadamente ochenta, trabajan en otros departamentos (Presidencia, Defensa, Justicia, Interior, Fomento, Agricultura, Administraciones Públicas y Sanidad), órganos constitucionales (Casa de S. M, Congreso de los Diputados), y agencias como la AECID, alrededor de veinte, en los que velan por la efectiva «Unidad de Acción del Estado» en el Exterior. Asimismo, existe un grupo más reducido y especializado que presta sus servicios en organismos internacionales como el Servicio Europeo de Acción Exterior o las Naciones Unidas.⁶ Para el período de la Transición, el colectivo a estudiar es lo suficientemente elevado como para dedicarle un espacio que excede, por ahora, nuestras posibilidades. Por el momento, nos limitaremos a plantear algunas hipótesis y líneas de trabajo que necesariamente

6 ADE | La Asociación (diplomaticos.org)

requerirán esfuerzos posteriores. En todo caso, conviene aclarar que Servicio Exterior y diplomacia son solo conceptos próximos, pero que no pueden utilizarse como idénticos ni complementarios, de tal manera que los funcionarios diplomáticos forman parte de los servidores exteriores del Estado, si bien el llamado Servicio Exterior no se agota en la diplomacia (Ochoa, 1985: 179-193).

Asimismo, aunque la idea es muy tentadora, y seguramente necesaria para alcanzar conclusiones relevantes, en esta ocasión no vamos a contemplar las muchas y diversas posibilidades que afectan a la política exterior más allá del MAE. Somos conscientes de la importancia que otros actores no gubernamentales, pero que también desempeñan una función destacable, podrían merecer en un estudio que pretende dibujar o, al menos, apuntar el perfil del personal afectado y su evolución en un período concreto. Por eso, simplemente dejamos constancia de la diversidad y, por tanto, dificultad de profundizar en este tipo de análisis que afectarían a grupos privados y ONG dada la complejidad de los asuntos que pueden llegar a tratar (Molina, De Cienfuegos y Rodríguez, 2002: 173-220).

Aunque no es nuestro principal objetivo ni disponemos del necesario espacio para poder abordar en profundidad la cuestión, partimos de una idea básica: la democratización del país ha alterado profundamente el contenido sustancial de la política exterior, pero apenas ha trastocado, o al menos de modo similar, la organización y formulación de la misma. Esta rotunda afirmación, se enmarca, también, en un contexto de todavía escasa atención de los investigadores por los temas que proponemos (Molina, De Cienfuegos y Rodríguez, 2002: 178).

Nos hemos basado en las memorias de algunos protagonistas, algunas entrevistas y la prensa del momento, en especial el periódico de mayor tirada del momento como fue *El País*, sin despreciar otros medios (Magaldi, 2021: 149-160; Elizalde, 1996: 31-52; Fernández-Cuesta, 2015). Entre sus noticias, tribunas, cartas al director y necrológicas posteriores hemos podido bucear en la construcción de un relato autocomplaciente y poco o nada crítico con sus orígenes y sus actuaciones y que queremos poner en valor para un análisis que, por fuerza, aquí será más propositivo que otra cosa (Mesía, 1995; Robles Piquer, 2011; Cajal, 2010; Morán, 1990; Durán, 1999; Gómez, 2013; Guillermo, 1996).

1. La Carrera Diplomática y los otros actores de Exteriores

Con la configuración del Estado franquista surgió la necesidad de implantar un procedimiento de selección de los funcionarios diplomáticos que fuera de la máxima confianza de los propios falangistas, con Serrano Suñer a la cabeza.⁷ Pronto se conocieron propuestas para la creación de un Instituto Diplomático-Consular hasta que finalmente se inaugurara la Escuela Diplomática en 1942. Todo pasaba por seguir, también desde Exteriores, un patrón parafascista al servicio del Nuevo Estado (Pardo, 1996: 225-239). Aquellas personas, convenientemente depuradas y seleccionadas, trabajaron en un entorno hostil y con pocos recursos para mantener las escasas relaciones diplomáticas que la segunda posguerra mundial creó para España.⁸ *Grosso modo*, la misión de aquellos funcionarios era preparar tratados, hacer gestiones de orden político, económico o cultural, es decir, cumplir funciones diplomáticas *strictu sensu*, pero también, como función consular, debían prestar a los españoles en el extranjero la asistencia necesaria en sus relaciones con la administración española. En general, los diplomáticos se caracterizaban por un arraigado sentido de pertenencia a un grupo cerrado, endogámico, de hecho, sus miembros procedían, en una gran proporción, de familias vinculadas al mundo diplomático. Además de ese corporativismo, disponían de un fuero especial, una suerte de inmunidad, que les ha hecho merecedores de una mala imagen. Aunque en realidad no eran políticos, sí estaban al servicio del Estado y guardaban un cierto paralelismo con la carrera militar, en particular, en lo referido al escalafón y los ascensos. No obstante, desde el final de la Guerra Civil y hasta el año 1990 conocemos un total de cincuenta y cinco embajadores

7 De entrada, era necesario acreditar adhesión al Movimiento Nacional (Togores y Neila, 1993; Valdivieso, 1996). Sobre la depuración de funcionarios: Casanova (1990: 373-380).

8 La purga de diplomáticos se mantuvo durante la dictadura con casos como el de Vicente Girbau León que, en 1956, como consecuencia de sus actividades de oposición, fue detenido, juzgado y condenado. En 1957 fue separado de la Carrera Diplomática y, más tarde, en 1959, expulsado de ella. Restaurada la democracia, Girbau fue reintegrado, jubilándose como embajador en un pequeño país mediterráneo. *El País*, 8/12/1998. «Vicente Girbau León, político y diplomático». Otros casos similares fueron los de Julio Cerón o Juan Gerona, del FLP, detenidos, encarcelados, condenados, degradados hasta la condición de no-diplomáticos. *El País*, «El caso Morán», 21/01/1984.

políticos o, al menos, no pertenecientes a la Carrera Diplomática (Valdivieso, 1996: 107).⁹

Poco a poco, gracias a las consecuencias de la guerra fría, el régimen franquista fue ganando enteros y confianza como consecuencia de las relaciones con Estados Unidos y con el Vaticano. La Escuela siguió cumpliendo su tarea de formación, preparación y selección de los futuros diplomáticos a través de dos cursos académicos, pero desde entonces, al menos en teoría, con una carga de politización inferior a los años anteriores. Los cambios introducidos por el régimen en los años sesenta supusieron una tímida liberalización que fue aprovechada por los responsables de aquel Ministerio para intentar abrirse al mundo y propiciar un cierto allanamiento del terreno que fue fundamental para la crisis de la dictadura y de cara a la normalización de nuestra diplomacia.¹⁰ Muchos empezaron por *trabajarse* a las jerarquías eclesiásticas y a los miembros de las asociaciones católicas cuyos votos, al fin y al cabo, eran muy importantes en la ONU. Todo ello ha contribuido a fijar un mito sobre su talante aperturista que ha banalizado las fidelidades inquebrantables al proyecto autoritario que muchos defendían con entusiasmo.

Una de las asignaturas pendientes del país y de los reformistas que pilotaron la Transición era precisamente sacar a España del aislamiento internacional al que la dictadura lo había sometido, por acción u omisión, aunque en los años del desarrollismo no fueron pocos los intentos y acciones que se desplegaron para salir del ostracismo y procurar entrar en organismos internacionales y dinámicas diplomáticas abiertas. Después de sortear los primeros escollos políticos interiores, pronto se comprobó que, en la práctica, España carecía de política exterior y que esa anomalía era urgente corregirla porque eran muchos los retos que el país tenía que afrontar.¹¹ Asimismo, la reforma de la Carrera Diplomática también fue blanco

9 En ese período hubo catorce ministros y diez no pertenecían al cuerpo diplomático.

10 Aunque no abundan los estudios sobre la cuestión, lo que se mantiene entre los especialistas es que la Escuela Diplomática «siempre contó con profesorado de gran cualificación [...] y fue una institución con presupuestos pequeños pero adecuados. A pesar de esta limitación de medios los futuros funcionarios diplomáticos salían con una preparación más que adecuada» (Togores y Jiménez, 2018: 32).

11 «España no tiene política exterior», en *El País*, 17/03/1978. Entrevista realizada por el SEFT a Raimundo Bassols, 25/06/2018.

de nuevas propuestas que, entre otras cosas, obedecía a una demanda del propio colectivo que reclamaba «un sistema para la igualdad de oportunidades dentro de la carrera».¹²

En principio, y puede *a priori* llamar la atención, no faltan al respecto quienes apuntan al propio ministro Fernando María Castiella, que ocupó el cargo entre 1957 y 1969, entre los que ya habrían intentado maniobras de aproximación a Europa, aunque sin renunciar nunca a sus fidelidades al dictador y a su régimen.¹³ Así, las gestiones para acceder al Consejo de Europa sirvieron de preparación para la adhesión europea y, de hecho, sabemos que la incorporación al mismo en noviembre de 1977 fue, incluso, anterior a la aprobación de la Constitución, en principio, requisito fundamental según sus estatutos. En todo caso, es ampliamente compartida la tesis de que predominó un auténtico clima de consenso y acuerdo entre las delegaciones de los principales partidos políticos de la Transición a propósito de la política exterior que, además, carecía del posterior control parlamentario (Folguera, 2020: 237; Remiro, 1997; Remiro, 1984).

Entre la clase política de la dictadura, el cuerpo diplomático, los responsables de la política exterior, el mundo empresarial y financiero y algunos medios de comunicación prepararon el camino para la normalización exterior del país. En múltiples contactos y reuniones se fue construyendo un ambiente de diálogo y comprensión que facilitó el trabajo a aquellos que tomaron el relevo en los primeros Gobiernos de la Monarquía. Aunque no hubo una auténtica revolución entre el personal político, igual que ocurrió con las vías maestras de la diplomacia, podemos encontrar muchas líneas de continuidad.¹⁴ En este capítulo trataremos de recuperar acciones

12 *El País*, 4/12/1976, «Nuevo estatuto sobre ascenso y destinos en la diplomacia». La demostración de la lentitud que caracterizó las reformas y el peso del espíritu corporativo dominante sería que en 1987 el 95 % de los ascensos habían sido por antigüedad.

13 Ángel Viñas admite una manera de gestión diplomática con Castiella que habría sabido sortear los imperativos ideológicos del franquismo, supuestamente, propiciadores de unos vientos democratizantes, porque se habrían centrado en mejorar la imagen del Régimen en el mundo exterior para lo que «el franquismo no debía obstaculizar el realismo con que España abordaba las relaciones internacionales. Creó un estilo propio de gestión diplomática y bajo él hicieron sus primeras armas muchos de los definidores de la política exterior española en el período de transición a la democracia» (Viñas, 1982: 70).

14 Un buen trabajo sobre los diplomáticos como élite funcionarial en Mathieu Trouvé, 2014: 209-220.

e indagar entre el personal político que acometió dicha empresa, pero prestaremos especial atención a los actores secundarios, a los que no siempre salieron en las fotografías ni recibieron los reconocimientos. Es más, la política exterior, obviamente, no es tarea exclusiva del Gobierno de la nación o, más concretamente, del Ministerio específico que, en el período transicional, se duplicó por exigencias de la propia CEE para resolver las negociaciones de la adhesión. En todo caso, el número de funcionarios de alto nivel siempre fue, proporcionalmente, reducido ya que hablamos de que las representaciones diplomáticas y consulares de España pasaron de 136 en 1952 a 157 en 1974. En 1976 las misiones diplomáticas en el extranjero alcanzaban la cifra de 132, lo que, a su vez, suponía un considerable aumento del personal en plantilla del Ministerio. Entre 1975 y 1986 el número de embajadas pasó de 81 a 93 y el de consulados de 61 a 87, teniendo en cuenta que habíamos pasado de tener relaciones oficiales con muchos más países, de 122 a 158 (Sanz, 2016: 372-374).¹⁵

Especialmente delicada era la situación de los consulados en la etapa de UCD al frente del Gobierno. Una plaza sensible por el volumen de emigrantes españoles era Francia donde, según el propio embajador, Miguel Solano, «medio millón de españoles que reside aquí se siente abandonado, incomprendido o despreciado». En 1979 había catorce cónsules españoles en Francia alojados en edificios insuficientes y mal distribuidos en la geografía gala. Por ello se reclamaba una reestructuración esencial de la política consular que contemplara desde el derribo del consulado en París, hasta la eliminación de la burocracia y el reconocimiento de las asociaciones de emigrantes.¹⁶

Entre los empleados de las legaciones diplomáticas también había malestar y reivindicaciones laborales pendientes para asegurar la regularización de su situación profesional. Pronto constituyeron en Londres la Agru-

15 El aumento y la mejoría de la presencia española en el exterior había supuesto que tuviéramos presencia en muchas más organizaciones internacionales, hasta ochenta a finales de los setenta, cuando el MAE ya atendía a cerca de 220 representaciones con solo 516 diplomáticos de carrera. Sin embargo, en 1980 todavía teníamos cincuenta legaciones en las que se actuaba con acreditación múltiple, es decir, a través de un embajador se podía representar al país en estados donde no teníamos embajada.

16 *El País*, 6/07/1979, «Urge reestructurar la política de los consulados españoles en Francia».

pación de Empleados del Servicio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores. La cuestión es que la nómina de trabajadores, en muy diferentes condiciones contractuales, que dependían del Palacio de Santa Cruz, ascendía a una cifra superior a las dos mil personas en todo el mundo, cifra que experimentó un lógico incremento hasta alcanzar los más de 3350 trabajadores en 1986.¹⁷ Lo peor fue su precariedad porque la mitad eran españoles que prestaban sus servicios fundamentalmente en los consulados de nuestro país en calidad de personal contratado verbalmente, por tanto, sin seguridad de empleo y sin ningún vínculo con la Administración, cosa que apenas podía acreditar un 2 % del total. A corto plazo se plantearon federarse a una central sindical. Así, acordaron pedir al Ministerio la elaboración de un programa específico de oposiciones y la celebración urgente de estas en los diferentes países donde prestaban sus servicios. En definitiva, planteaban una reestructuración de plantillas en embajadas y consulados.¹⁸ No quedaban relegadas, ni mucho menos, las reclamaciones salariales que, por otro lado, enfrentaba a un elevado número de diplomáticos, que llegaron a amenazar al propio ministro con la convocatoria de un paro parcial o total, con los sindicatos UGT y CCOO que reclamaban, por su parte, mejoras salariales para todos los cuerpos del Ministerio. Los primeros, agrupados en la Asociación Sindical de Funcionarios de la Carrera Diplomática, que albergaba a cerca del 50 % de los diplomáticos, consideraban discriminatoria su situación con respecto al resto de los cuerpos especializados del Estado. El origen del conflicto partió de la suspensión de la llamada *bufanda* de Exteriores o sobre de 180 000 pesetas anuales de compensación salarial al trimestre que venían percibiendo.¹⁹

Otro tema que generó malestar entre los miembros del cuerpo diplomático tuvo que ver con las medidas de seguridad de las que se disponía en las embajadas, sobre a todo a raíz de los acontecimientos violentos que se vivieron en enero y febrero de 1980 en Guatemala y el Salvador, respecti-

17 El aumento de actividad en las embajadas y la mayor transparencia informativa del momento, así como la actividad corporativa y sindical que se empezó a dar entre los trabajadores de Exteriores, facilitó la adopción de medidas que regulaban los puestos de trabajo. «Normas para cubrir las vacantes en la Carrera Diplomática», *El País*, 21/04/1978.

18 «Los empleados de misiones diplomáticas españolas reivindican mejores condiciones de trabajo», *El País*, 13/12/1978.

19 «El cuerpo diplomático quiere mejoras salariales», *El País*, 31/01/1979.

vamente. Solo algunas legaciones, como fueron los casos de Jordania, Líbano, Francia o Brasil, llegaron a contar con la presencia de uno o, a veces, dos miembros de los cuerpos de seguridad españoles dotados de armas cortas y vestidos de paisano, porque en el resto apenas se disponía de un cristal blindado en la puerta y un conserje desarmado. Además, las tímidas medidas de seguridad estaban en realidad dirigidas más a la protección de los archivos o las máquinas de cifra que a la propia del personal de la embajada, y, en todo caso, se limitaban a una serie de alarmas.²⁰

A pesar de los múltiples problemas que acosaron a la institución en los primeros momentos del período transicional, es evidente que el MAE fue el centro más capacitado para moldear inéditas redes y comunidades de actores (*policy-networks*) con intereses internacionales que surgieron en muy distintos ámbitos. En todo caso, como venimos advirtiéndolo, sería una aventura titánica intentar analizar a todos los posibles actores que pueden colaborar en esta parcela y solo vamos a plantear algunas propuestas generales y apuntar hipótesis que habría que comprobar y desarrollar con más tiempo y espacio (Molina A. de Cienfuegos y Rodríguez, 2002: 182 y ss).

Una de las ideas más extendidas, tanto entre los propios diplomáticos y demás personal relacionado con la política exterior como entre los nuevos responsables de las relaciones internacionales del período transicional, compartida por los periodistas especializados,²¹ consistía tanto en la renovación del personal como en la formación que debían reunir, lo que nos llevaba a la propia Carrera Diplomática, la selección de personal y la configuración de la Escuela Diplomática. En definitiva, se trataba de modernizar el propio Servicio Exterior.²² Sin embargo, como han confirmado muchos expertos, la definición de la política exterior no se puede atribuir

20 «Escasa o nula protección para los diplomáticos españoles en el extranjero», en *El País*, 31/07/1980.

21 En un editorial del 17 de julio de 1983, *El País*, bajo el título de “El cambio de la diplomacia”, pretendía terciar en el debate abierto por Guillermo Kirkpatrick, diputado de Alianza Popular, en el *ABC*, donde denunciaba un supuesto adoctrinamiento de los nuevos embajadores por parte de responsables del PSOE. Véase también “La OID y el PSOE aseguran que las instrucciones a los diplomáticos solo las imparte el Ministerio de Exteriores”, en *El País*, 12/07/1983, artículo firmado por Miguel Ángel Aguilar.

22 Intervención de Marcelino Oreja en el Senado 18/01/1978. Archivo Marcelino Oreja - RACMYP. Entrevista del SEFT a Marcelino Oreja, 5/06/2018.

solamente a la labor del Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que esa política gubernamental es también responsabilidad de otros ministerios, lo que complica, por añadidura, mucho más el estudio de su personal porque multiplica el número de activos para su investigación. La anhelada «unidad de acción exterior» que persiguieron los responsables del MAE, sobre todo en la etapa de UCD, no se alcanzó por la competencia de otros ministerios, por la escasez de medios y por las enormes dificultades en la coordinación de las heterogéneas materias de su competencia.

En este capítulo proponemos abordar el papel que jugaron diplomáticos, políticos en general, funcionarios o técnicos relacionados en las relaciones internacionales que podríamos calificar como secundarios *a priori*. En general, cuando se ha tratado un trabajo de estas características se ha preferido a una o varias personalidades políticas destacadas. Sin embargo, y particularmente en el contexto en que situamos esta investigación, estamos convencidos de que aquella larga nómina de «actores de reparto» desempeñaron un papel crucial que suele pasar desapercibido o quedar fuera de plano frente al protagonismo de ciertas élites, destacando por encima de todos la figura del ministro de Asuntos Exteriores (Powell, 1996: 242-256).²³

Nos interesa también aclarar si hubo una manera particular de entender las relaciones diplomáticas en el franquismo y, por tanto, diferente a la que se pudo practicar en la Transición y, sobre todo, ya en el período democrático. En ese sentido, ¿se podrían hacer dos grupos para englobar a aquellos personajes en función de su ideología y desempeño? Es decir, ¿hubo dos maneras de actuación diplomática claramente diferenciadas o por el contrario se podría hablar de una larga continuidad que con el tiempo acabaría marcando claramente diferencias? La figura del embajador español en Bruselas, José Luis Mesía Jiménez, aristócrata para más inri, puede servir de botón de muestra de esa generación de diplomáticos que hizo la travesía del desierto entre la dictadura y acumuló después una todavía larga trayectoria en la fase democrática.²⁴

23 Después de Castiella, el Ministerio conoció cierta inestabilidad: Lopez Bravo (1969-1973), Laureano López Rodó (1973-1974), Pedro Cortina Mauri (1974-1975) José María de Areilza (1975-1976), Marcelino Oreja (1976-1982) y Fernando Morán (1982-1985).

24 En su nota necrológica se decía de él que «fue el 24 de noviembre de 1977 cuando su extraordinaria labor profesional abrió a España, en los albores de la transición demo-

Seguramente no han faltado algunos tópicos o prejuicios a la hora de valorar el papel de los diplomáticos, por definición comúnmente aceptada, dialogantes y abiertos al interés general y, por ende, refractarios al autoritarismo de un régimen como la dictadura franquista. No deja de llamar la atención que se pueda plantear una «buena política exterior» al margen o sin contar con la «naturaleza del régimen político» del que se trate. Asumir y reconocer la evidente contradicción que existe no sirve, por sí solo, para descargar la responsabilidad de quienes quisieron hacer posible ese auténtico oxímoron, que algunos quisieron embaucar con estrategias de «diplomacia pragmática» ajena a cualquier ideología.²⁵

Según los medios más críticos con el Gobierno de la UCD, la Carrera Diplomática española era básicamente elitista, casi hereditaria, y tenía un alto porcentaje de sus primeros funcionarios marcados por el franquismo.²⁶ ¿Ocurría lo mismo con los actores secundarios o estos habían ido renovándose y representaban otra manera de entender la diplomacia más acorde con los tiempos democráticos? ¿Estas reflexiones son producto de un acertado análisis que refleja la situación real del cuerpo diplomático y sus colaboradores o, por el contrario, obedecen simplemente a la acción política de un partido en la oposición que pretende erosionar la credibilidad del Gobierno? Lo cierto es que desde los albores del período transicional se habló con frenesí de reformar el Servicio Exterior, por ejemplo, para «fortalecer la figura del embajador como centralizador de la representación

crática, las puertas del Consejo de Europa... por lo que merece tener un lugar eminente no solo en los anales de la diplomacia española, sino en los de la historia de España». Juan Antonio Yáñez Barnuevo, en «Memoria de José Luis Messía», *El País*, 29/11/1997. Había ingresado en el cuerpo diplomático en 1945.

25 Powell, de hecho, habla, siguiendo las informaciones del propio Oreja, de una «profunda contradicción entre el carácter autoritario del régimen de Franco y el deseo de llevar a la práctica una política exterior sólida y ambiciosa en defensa del interés nacional» que supuestamente marcarían su propia trayectoria, p. 243. Entrevista del SEFT a Carlos Westendorp, octubre de 2021.

26 «La diversidad de la política exterior española», en *El País*, 20/10/1978. Otro rasgo característico de la carrera era su exclusividad masculina. Hasta la reforma de 1968 en la Escuela Diplomática solo hubo hombres y algunas alumnas extranjeras. Entre 1972 y 1982 ingresaron 15 mujeres, aunque realizaron el curso 27 mujeres españolas entre los 435 alumnos del curso, siendo la primera mujer en ingresar en la carrera María Rosa Boceta Ostos. Lo hizo en 1972, aunque nunca llegó a ser embajadora. Luis Eugenio Togores y Juan Carlos Jiménez (2018), ob. cit., p. 40. *El País*, 3/07/1995, «Señora diplomática».

internacional de España», pero también para procurar la «integración en un solo servicio exterior de las 4000 personas que intervienen con capacidad oficial en las relaciones internacionales de España».²⁷

La adaptación de la Administración al nuevo sistema político generó expectativas razonables entre muchos estamentos relacionados con el MAE. En un nivel menos visible aparecían los agregados laborales, que tanta importancia habían llegado a tener como consecuencia del tirón de la emigración desde los años sesenta (Baeza Sanjuán, 2000). Su específica problemática nos lleva también a desentrañar su verdadera naturaleza y procedencia. En la Transición se generó un debate que afectaba también a las nuevas organizaciones sindicales de clase que reclamaban que más que «auténticos representantes del Estado español», realmente habían sido «mandatarios de la Organización Sindical verticalista». En realidad, eran funcionarios del sindicalismo vertical, pero designados para esas tareas por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Sin embargo, eran propuestos por la Organización Sindical. Hasta el año 1971 la iniciativa no pasó a ser conjunta, de la Organización Sindical y del Ministerio de Trabajo. Al cabo de los años, esa combinación había supuesto la presencia de varios funcionarios de la Administración Pública española en las mencionadas Agregadurías Laborales.²⁸ Aquella «herencia», lastró a la Administración Pública, y en particular al Ministerio de Trabajo, en su función de protección de las condiciones laborales de los trabajadores españoles residentes en el extranjero. En ese punto se reivindicó la *desverticalización* de aquellos agregados, sustituidos con funcionarios de la Administración, pero especializados en temas laborales y de Seguridad Social, con la colaboración de los sindicatos obreros, así como de las organizaciones de emigrantes, porque aquellos necesitaban el apoyo de expertos que trabajaran coordinados con las organizaciones sindicales y de los emigrantes.

27 “Se estudia un proyecto de ley del servicio exterior”, en *El País*, 19/01/1977.

28 *El País*, 15/09/1977, «Los agregados laborales». La información subrayaba que aquellas Agregadurías Laborales en el extranjero, todavía en 1977, estaban desempeñadas, en su mayoría, por hombres del verticalismo, que, en todo caso, habían sido designados a propuesta de la figura ya desaparecida del ministro de Relaciones Sindicales. Encontramos una amplia información en el Archivo General de la Administración (AGA), por ejemplo, en cajas 83/10626 y 83/10627.

Desde el nombramiento de Oreja como ministro, se acometieron varias reformas en la Escuela Diplomática con la intención de modernizarla y adaptarla a las nuevas necesidades que demandaba el desempeño de una misión cada vez más compleja y abierta al mundo. Sin embargo, hubo que esperar al año 1985 para que se plantearan cambios que convirtieran la Escuela en un auténtico vehículo de apertura y democratización de la Carrera Diplomática que la equipararan con otros cuerpos generales de la Administración.²⁹

2. Las reformas del MAE y la reorganización de su personal en la Transición

A pesar de los cambios experimentados desde los años sesenta que permitieron mitigar, al menos en parte, los efectos del aislamiento exterior, la crisis del franquismo nos devolvió al peor de los escenarios imaginables con episodios como el caso Añoberos, la Revolución de los Claveles en el vecino Portugal, la descolonización del Sahara y las consecuencias de los juicios de Burgos y los fusilamientos de septiembre de 1975 que debilitaron la posición internacional del Régimen.³⁰ Al menos, en el ámbito de la prensa más progresista de la Transición se reclamaba un cambio en profundidad en materia exterior. En concreto, desde las tribunas de *El País* se solicitaba una «nueva política exterior», pero también la remoción de sus estructuras, por anticuadas, porque se habían dedicado a «justificar una democracia orgánica», todo ello, frente a colegas «de la misma longitud de onda» que también habían optado por posturas «políticas internacionales próximas al régimen anterior». Sin embargo, planeaba el

29 *El País*, 14/07/1976, «La continuidad, principio básico de la política exterior».

30 *El País*, 13/08/1976, «Seis meses de política exterior española». Un personaje relevante del momento es, sin duda, el que ocupara la embajada en París, entre 1974 y 1976: José María de Lojendio. En la crónica con motivo de su fallecimiento se recordaba lo difícil de su actuación «cuando la embajada española no vendía ni una escoba» porque, entre otras cosas, la oposición al franquismo había convertido la capital francesa en su centro de operaciones y el Ministerio de Información obligaba al diplomático a prohibir a los corresponsales españoles asistir a las ruedas de prensa de algunos líderes de la oposición. *El País*, 4/08/1977, «Pesar en París por el fallecimiento del exembajador Miguel María de Lojendio». A pesar de todo, tuvo el gesto de recibir en la embajada a Santiago Carrillo, motivo por el cual «terminó su carrera activa precipitadamente».

escepticismo sobre la condición de un personal diplomático que en muy pocos casos habría ejercido durante la dictadura «con entusiasmo partidario esta labor administrativa del Estado». Es más, incluso se apuntaba que habrían sido «muchos quienes quedaron en la margen profesional y democrática».³¹

Aunque, desde luego, no fue un tema muy concurrido en los primeros debates parlamentarios, contamos con rotundas intervenciones de políticos nada radicales que denunciaban a quienes continuaban al abrigo del ahora Estado democrático después de militar entre los «cuerpos de élite que sirvieron a la dictadura».³² Expertos conocedores del tema han llegado a afirmar que «la transición en política exterior ha sido en parte una superación y en parte un retorno al Castiella más genuino» (Pardo, 1996: 239). A esto habría que añadir también la tesis que apunta contra la estrategia de muchos diplomáticos y políticos en general que «habiendo servido durante la etapa franquista, deseaban proveerse de signos de identidad que les permitieran establecer las mayores distancias posibles con la política del Régimen y transitar con un equipaje menos comprometido hacia la monarquía democrática» (Pardo, 1996: 239).

Como venimos advirtiendo, y dentro de la peculiar transición española que apostó por una reforma moderada de las instituciones y de la Administración, era complicado que los responsables políticos del partido de Gobierno, la UCD, hubieran aplicado una suerte de limpieza entre el personal laboral o funcionarial. Eso sí, pronto se procuró un proyecto de ley del servicio exterior que, entre otros objetivos, se planteaba fortalecer la figura del embajador como eje de la representación internacional y la integración en un solo servicio exterior a las cuatro mil personas que intervenían en las relaciones exteriores.³³ ¿Explica esto la continuidad entre el

31 Pablo Sebastián, «El Palacio de Santa Cruz», en *El País*, 20/09/1977.

32 La frase es del senador por Coalición Federal Democrática Cristiana, Manuel Villar Arregui, que en las elecciones de 1979 fue elegido para la misma cámara por UCD. Diario de sesiones del Senado, 1978, n.º 28, 30/05/1978, p. 1163. En realidad, se trataba de un diagnóstico ampliamente compartido, de derecha a izquierda del hemisferio, y que podemos resumir con expresiones como obsoleta, inadecuada o más gráficamente «artesanal» referida a la diplomacia heredada del franquismo (Fernando Morán, 1990: 123).

33 Antonio Sánchez Gijón, «Se estudia un proyecto de ley del Servicio Exterior», *El País*, 19/01/1977.

personal que tratamos?³⁴ La alta cualificación de un cuerpo tan especializado como era el que trabajaba en la acción exterior, su *know-how*, parecía aconsejar una estrategia de cambios graduales y, en todo caso, moderados que garantizaran la estabilidad y no hicieran tabla rasa de los contactos y las experiencias anteriores. ¿Cabría una estrategia diferente? ¿Vendrían cambios de mayor calado con la llegada del PSOE al Gobierno o, dados los retos mayúsculos de la adhesión a las CEE y la OTAN, se siguió apostando por relevos puntuales y continuidad en el resto?

En un reciente texto, Carlos Sanz subrayaba que «de la democracia se esperaba una nueva política exterior realizada a la luz pública, orientada a los derechos humanos, la paz y la defensa de la soberanía, y, por tanto, el Ministerio de Asuntos Exteriores estaba obligado a realizar adaptaciones en sus estructuras y su personal para afrontar la nueva etapa» (Sanz, 2021: 151). Como se puede comprobar, el listón no estaba bajo en el período transicional. Según el periodista Pablo Sebastián, en el otoño de 1977 el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, preparaba con sigilo una profunda reforma de su departamento. En 1975 la Carrera Diplomática tenía 550 funcionarios de los que 240 ingresaron entre 1960 y 1970. El joven discípulo de Fernando María Castiella bautizó sus iniciativas con el nombre-clave de «operación portaaviones». La imagen de un gran buque de guerra respondía bien a las necesidades de la nueva diplomacia democrática y de la lógica unidad de la acción exterior del Estado. Pero, un año después de su nombramiento la imagen del Palacio de Santa Cruz «es bien distinta a la deseada y, en ocasiones, toma el desolador aspecto de un sembrado, donde aterrizan y despegan a placer múltiples y autónomos ejecutores de la política exterior española». En el artículo, denunciaba los conflictos con el Ministerio para las relaciones con la CEE y con la idea de Suarez de puentear a Oreja nombrando a Javier Rupérez como alto cargo. Entre los problemas de organización señalaba el posible conflicto por el control y nombramiento de los embajadores, pero también con los agregados de prensa de las embajadas o los agregados culturales.

La renovación propuesta por el ministro Oreja fue poco traumática, supuso muchos menos cambios de los anunciados y afectó, sobre todo, a

34 *El País*, 14/07/1975, «La continuidad, principio de la política exterior».

las embajadas más relevantes para el Gobierno. El ministro no desconocía la necesidad de especializar y reciclar al cuerpo diplomático. En sus declaraciones, hacía mención a la necesaria readaptación de la diplomacia con el objetivo de hacerla más flexible, eficaz y coherente, para lo que se precisaba ampliar la base de reclutamiento de la escuela diplomática y revisar el procedimiento de selección.³⁵

En 1976 fueron reemplazados 36 embajadores y al año siguiente el relevo afectó a otros 27.³⁶ Uno de ellos puede medir la verdadera dimensión de las reformas. Nos referimos al caso de Juan Antonio Samaranch, político de larga trayectoria y experiencia franquista que, sin formar parte de la Carrera Diplomática, fue designado para hacerse cargo de la embajada en Moscú. Samaranch sorprendió a muchos haciendo méritos suficientes para desembarcar en el Comité Olímpico Internacional, cuya presidencia ocupó hasta 2001.³⁷

Si bien los nombramientos eran una responsabilidad directa del ejecutivo, los cargos inferiores pasaron a estar prácticamente regulados por un escalafón controlado por la Junta de la Carrera Diplomática desde finales de 1976. La modernización vino, por otro lado, de la profesionalización de la función pública, consecuencia del ingreso en la Administración de universitarios cualificados que durante los años sesenta ya habían servido al Estado pese a sus discrepancias con el Régimen. Aunque los opositores de alta extracción social pudieron seguir teniendo ventajas, la «carrera» dejó de ser el coto casi exclusivo de los hijos de la aristocracia y la alta burguesía. La coexistencia de diplomáticos muy competentes con otros menos cualificados acabó resolviéndose con nombramientos de

35 *El País*, 6/11/1979, «Oreja defiende la unidad en la política exterior».

36 *El País*, 3/06/1978, «Ocho nuevos embajadores». El artículo daba cuenta de los cambios acontecidos en las embajadas de Estados Unidos, Brasil, Suecia, Egipto, Costa Rica, Siria, Líbano y Libia. Habían ingresado en el cuerpo diplomático antes de 1957 (Félix Guillermo Fernández-Shaw) y después de 1942 (José Luis Flórez-Estrada). El periódico daba cuenta de las reuniones que el ministro, responsable del Consejo Coordinador de la CEE, había tenido con los embajadores acreditados en los países de la CEE en las que habían participado los responsables de otras carteras, como Trabajo o Industria, para trasladarles los acuerdos de sus respectivas competencias. *El País*, 8/11/1978.

37 *El País*, 19/07/1977, «Samaranch, del “contamos contigo” a embajador en la URSS».

diplomáticos «políticos» que gozaron de la confianza del ministro (Dezcallar, 2015).³⁸

Los proyectos de Marcelino Oreja a propósito de la reorganización se correspondían con una importante demanda entre los expertos. *A priori*, se trataba, sobre todo de una ambiciosa reestructuración administrativa de su departamento con la creación de una Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, una Subsecretaría de Cooperación Internacional y una Dirección General de Asia.³⁹ Se habló de muchos nombres, embajadores de largo recorrido pero también de cargos políticos de la UCD como candidatos a cubrir los puestos, pero quedaban pendientes de una seria reorganización los cuerpos administrativos de Asuntos Exteriores (cancilleres, administrativos, auxiliares, etcétera), sumidos en muchos casos en enormes dificultades económicas y laborales, que «pueden desembocar en una protesta generalizada de los mismos, como, al parecer, ya ocurrió con algunos cancilleres de España en Argentina». Al parecer, los sindicatos UGT y CCOO del Ministerio se estaban ocupando de todas aquellas situaciones. Mientras tanto, la llamada Asociación Profesional de la Carrera «ha suspendido sus amenazas de huelga de antes de las elecciones legislativas, que quedó relegada a posteriores conversaciones con los responsables del Ministerio».⁴⁰

Pero, además, el problema de fondo también afectaba a las competencias y conflictos con otros ministerios. Por ejemplo, los agregados comerciales plantearon el viejo problema de las competencias comerciales en el exterior que habría creado un cierto malestar en el Palacio de Santa Cruz, porque repercutía en el concurso de puestos de la llamada Junta de la Carrera, encargada de regular los nuevos destinos en el servicio exterior. El problema, que se sumaba a la absorción por la Secretaría de Estado de la Información de los agregados de prensa de las embajadas y de la ambición

38 *El País*, 7/03/1978, «Los embajadores políticos». La gradualidad en la renovación se convertiría en una constante en la etapa socialista, al menos, con Morán. *El País*, 25/01/1983, «El Consejo de ministros proseguirá hoy el estudio de una amplia remodelación diplomática con cambios en embajadas clave».

39 Entrevista realizada por el SEFT a Daniel de Busturia, 6/03/2019.

40 *El País*, 22/04/1979, «Oreja prepara la reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores».

del Ministerio de Cultura de controlar los agregados culturales, habría provocado una escalada de inquietudes entre los diplomáticos de carrera, que amén de quejarse de sus sueldos —«unos de los más bajos de la Administración», aseguraban—, estaban también sorprendidos por los rumores relativos al posible deseo del Ministerio de Industria de “contar también con delegados propios en el exterior, al menos en las embajadas más significativas”.⁴¹ Pero no faltaron tampoco los problemas derivados de las relaciones personales entre un cuerpo de especialistas, al fin y al cabo, relativamente reducido, lo que daba pie a acusaciones de tráfico de influencias, como las que afectaron al embajador Lladó, cuñado del ministro Oreja, acusado en el Palacio de Santa Cruz de puentear al Ministerio con la Presidencia del Gobierno y «de excluir a sus colaboradores de Washington de información elemental».

Otro instrumento de Exteriores que estuvo en el candelero fue la Oficina de Información Diplomática (OID). Desde las tribunas de *El País*, se denunciaba que no hacía honor a su nombre, a pesar de los intentos llevados a cabo en los primeros momentos de la Transición con los primeros responsables del Ministerio de Asuntos Exteriores y de sus ejecutores más directos. Se recordaba su función durante la dictadura caracterizada por una «oscura y confusa historia», más propia de la Dirección General de Seguridad por su labor de censura previa y controlada, a lo que se añadía el veto de la información exterior, su trabajo de propaganda e intoxicación que apenas salvaba su empeño como relaciones públicas. En definitiva, se abogaba por el final de «las diplomacias secretas o paralelas» y su relevo en favor de una acción política exterior del Estado y no simplemente de Gobierno.⁴² La imagen que perdura de este supuesto centro de información diplomática se identifica, a veces, con la del aparato de propaganda, intoxicación informativa y de simples relaciones públicas. Pero, la cuestión no se reducía a esa transformación porque también era preciso acabar con las relaciones entre funcionarios de Asuntos Exteriores y nuestros corresponsales en el extranjero que también se veían afectadas por el papel de los consejeros de prensa del ex Ministerio de Información y Turismo y después Ministerio de Cultu-

41 Pablo Sebastián, «Los Ministerios de Asuntos Exteriores y Comercio se disputan las agregadurías comerciales del exterior», *El País*, 03/07/1979.

42 *El País*, 17/05/1978, «Reorganización de la OID».

ra. El problema consistía en que los llamados agregados de prensa —algunos de ellos de tiempos muy lejanos— dependían económicamente del Ministerio de Cultura, y los agregados culturales de nuestras embajadas, poco especializados en el tema, estaban a las órdenes de Asuntos Exteriores. Aquella contradicción debía resolverse, aparentemente, con el funcionamiento de los servicios informativos exteriores de la Presidencia del Gobierno y con la coordinación del Ministerio de Cultura en su acción exterior.⁴³

Al parecer, en 1982 el Ministerio no había concluido todavía su necesaria renovación generacional, según Angel Viñas (Viñas, 1996: 257-288). El problema para Fernando Morán consistía en que «no era posible abordar la futura política exterior sino con los mismos hombres». De hecho, Viñas sostiene que, de llevarse a cabo un estudio comparativo con otros ministerios, se comprobaría que los Gobiernos socialistas fueron «cautelosos a la hora de modificar el aparato exterior» (Pardo, 2011: 73-97; Pardo, 2015: 115-132).⁴⁴

La llegada del PSOE al Gobierno en 1982 fue recibida en el Palacio de Santa Cruz con expectación porque, entre otras cuestiones, se trataba de comprobar si en la práctica Morán tenía una alternativa sobre el servicio exterior español, como se venía planteando desde su liderazgo en la oposición.⁴⁵ Ya habían advertido que eran partidarios de la presencia de «hombres políticos» en puestos claves del Ministerio, supuestamente, «para evitar el desgaste de los funcionarios de la Carrera Diplomática».⁴⁶ Así fue como se

43 La tribuna firmada por Pablo Sebastián fue contestada en la sección de «Cartas al director», con los siguientes argumentos: «La especialización, en esta o aquella rama del saber, de funcionarios procedentes de otros cuerpos de la Administración no es garantía necesaria de mejor adecuación para la representación de los intereses culturales de nuestro país». *El País*, 30/06/1978, «La acción cultural en el exterior». Entrevista del SEFT a Justo Zambrana Pineda, 15/02/2019.

44 Por motivos de espacio, nos vemos obligados a no profundizar en el tratamiento de los equipos que los Gobiernos socialistas implementaron en la acción exterior. Especial atención habría que prestar al conocido como equipo *Task Force*, que bajo la tutela de Morán actuó entre 1982 y 1986 con personajes clave como Manuel Marín, Solbes, Westendorp, Badosa, Fanjúl, Oliver o Mansito, entre otros. *El País*, 2/01/1986, «La desintegración de la fuerza de choque».

45 *El País*, 03/12/1982, «Un profesional de la diplomacia».

46 Entrevistas del SEFT con Fernando González Laxe (20/05/2020), director general de Ordenación Pesquera entre 1982 y 1985; Juan Prat y Coll (25/08/2020), ingresó en la carrera en 1968; Juan Antonio Yáñez Barnuevo (22/11/2021), (Molina, 2022).

acometieron reformas de mayor calado que las practicadas hasta el momento, prescindiendo de embajadores nombrados por el equipo anterior y renovando un tercio de las embajadas con designaciones de políticos de su confianza, aunque en un número muy inferior al que las críticas achacaban con argumentos de «politización», ya que frente a los siete embajadores políticos del período UCD, entre 1982 y 1989 solo se nombraron a nueve de este tipo. Como también creían necesaria una reforma o sustitución de la Escuela Diplomática aplicaron cambios con la intención de eliminar el «matiz elitista y casi familiar, que da una simple imagen de brillantez superficial».⁴⁷ También influyó positivamente el adelanto en la jubilación forzosa de los diplomáticos, lo que redundó en el ascenso de los más jóvenes.⁴⁸

Angel Viñas se ha referido a los problemas presupuestarios y de plantilla del ministerio para valorar la etapa socialista y poder justificar unas acciones que no terminaron de estar «a la altura de las ambiciones externas». De igual manera, reconoce que «tampoco abordó Fernández Ordoñez la reforma del servicio exterior». Es evidente que la escasa financiación y la penuria de medios humanos fueron características perdurables en el Ministerio que prácticamente han llegado hasta nuestros días. Si en 1976 había 655 diplomáticos en 2007 la cifra solo ascendía a 895, es decir, solo 240 funcionarios de carrera más en treinta años. A eso habría que añadir que, en las veinticinco embajadas de Iberoamérica, de categoría media-baja, solo contaban con un embajador y dos diplomáticos. De todas formas, lo cierto es que sobre las representaciones diplomáticas la sociedad no tiene una idea realista y no ha representado nunca una prioridad. Eso no impide que podamos reflexionar sobre si la octava economía mundial, con más de un millón de ciudadanos en el exterior y con un volumen de turistas creciente ha tenido realmente la diplomacia que merecía y necesitaba, a pesar de las muchas reformas que se han intentado.⁴⁹

47 Pablo Sebastián, «En política exterior, el Gobierno está atado al continuismo», 04/06/1978, *El País*, entrevista a Luis Yáñez Barnuevo (Morán, 1990: 245 y ss).

48 Julián Barraña, «Las tribulaciones del Servicio Diplomático», en *El Socialista*, 17/02/1980.

49 *El País*, 26/11/2007, «El traje diplomático se queda estrecho». El artículo plantea que no se haya conseguido flexibilizar los criterios de acceso a la carrera en materia de idiomas, además de constatar que el «servicio exterior arrastraba desde hace años grandes deficiencias».

Aunque no se pueden esperar grandes sorpresas, ni por la presentación de memorias de los protagonistas ni por la documentación que pueda obrar en el Archivo del MAE, tendremos que conformarnos, por ahora, con la evidencia de que los integrantes de la Carrera Diplomática se mostraron favorables al cambio democrático que protagonizó el país. No sabemos el nivel de convicción o convencimiento con el que lo hicieron. Se ha hablado para justificar su comportamiento de profesionalidad y «sentido de Estado», la contrastada fidelidad a la Monarquía de muchos de sus integrantes, y, lo que seguramente no faltó, su propia respuesta de supervivencia o capacidad de adaptación tan propia de los diplomáticos. Eso sí, todo ello lo interiorizaron y acabaron por contribuir a solidificar el relato canónico de la Transición que tendría también un papel destacado en su propia contribución (Sanz, 2016: 378).

3. La construcción del relato diplomático de la Transición

Como planteábamos en la introducción, buena parte del personal diplomático que protagonizó la Transición ha contribuido a construir y consolidar un relato del proceso como modélico y en el que tuvieron un eximio protagonismo. El éxito de la adhesión europea, en particular, ha jugado un papel muy relevante que ha sido instrumentalizado por sus protagonistas. A ello ha coadyuvado también la propia evolución del país y la creciente crítica al relato canónico espoleado por la crisis de 2008. Sin embargo, una vez conocidas sus trayectorias, aunque de una manera aproximada, parece apropiado rebajar las expectativas y aclarar algunos discursos que no se acaban de ajustar bien a la realidad.

En concreto y puesto que no pretendemos hacer un balance de la política exterior del período, tendremos que preguntarnos, más concretamente, por el procedimiento que se siguió en las negociaciones para la adhesión a la CEE y en algunas estrategias de la política exterior que pusieran a España en el mapa después de años de ostracismo. Se aplicó una triple diplomacia y las negociaciones exigieron coordinación de todos los ministerios afectados, unidad de acción, liderazgo por parte de la Presidencia del Gobierno y la especialización en temas comunitarios de muchos funcionarios (Pereira y Fernández, 2018). ¿Estaba la Administración espa-

ñola preparada para esta misión? ¿Contaba con el personal necesario cualificado para conseguir el objetivo? ¿Su formación era la idónea? ¿Hasta qué punto importaban los planteamientos ideológicos que pudieran arrastrar muchos de ellos por sus orígenes y trayectoria en la Carrera Diplomática?

La imagen de España en el exterior, como hemos tratado de exponer, es cosa de mucha gente, no es competencia exclusiva del Ministerio de Asuntos Exteriores, pero nos interesa especialmente un núcleo de personas, entre los que destacarán funcionarios de diverso tipo y expertos de distintos ministerios, que se especializaron en temas relacionados con el comercio, la agricultura, el tránsito de trabajadores o las aduanas que aportaron su experiencia en la redacción de informes para los ministros, que se relacionaban con colegas de otros países y que traducían o elaboraban estudios sobre el contenido de las negociaciones o sobre la situación de otros países. Entre los secundarios más relevantes del momento, algunos de los cuales acabaron obteniendo un rango mucho más destacado, podríamos mencionar a Solbes, Busturia, Bassols o Gabriel Ferrán.

La primera gran renovación de personal relacionado con la materia está directamente vinculado a la puesta en marcha, en febrero de 1978, del nuevo Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas, a cuya cabeza se colocaría Leopoldo Calvo Sotelo, con la experiencia de haber pasado por los Ministerios de Comercio y Obras Públicas, además de haber ostentado la portavocía del ejecutivo en el Congreso. La dotación de la nueva institución requirió la integración de funcionarios y técnicos con ciertos conocimientos de los asuntos comunitarios. Aproximadamente fueron algo más de veinte funcionarios porque tampoco había mucho más capital humano idóneo para la tarea: Matías Rodríguez Inciarte, Gabriel Ferrán, Luis Sánchez Merlo, Enrique González Sánchez, Pablo Benavides, Pedro Solbes, Carlos Westendorp y Daniel de Busturia.⁵⁰

Muchos de los personajes que nos encontramos no tienen un perfil eminentemente político. Se protegen en una supuesta condición de expertos, de técnicos, especialistas en diplomacia y negocios, cosa mucho más elevada y aséptica, que consiguieron objetivos destacados para el país, a

50 Paco Sánchez, «Estructuración del Ministerio de Relaciones con la CEE», en *El País*, 09/03/1978 y *El País*, 28/09/1980, «Nombramientos».

pesar de todas las adversidades. La ideología para ellos no influye ni impide alcanzar hitos tan destacados porque proyectaban una imagen amable y positiva de España. En el perfil de la Carrera Diplomática imperaba la formación humanística general frente a una auténtica especialización profesional, cosa que se fue imponiendo progresivamente a partir de los años setenta y ochenta. Esta idea de ser diferentes, funcionarios al servicio de la misión exterior, les exonera de otras responsabilidades y complicidades colaterales. El caso de Alberto Ullastres puede ser el paradigma de esas trayectorias ambiguas que se adaptaron y pasaron el filtro de la normalización y el renacimiento social.⁵¹

Un caso también representativo puede ser el de Pedro Cortina Mauri, ministro entre 1974 y 1975 del que *El País* llegó a decir que «tuvo un especial protagonismo en todo el proceso de apertura de España en el mundo internacional, interviniendo de manera decisiva en el establecimiento de las relaciones diplomáticas de España con los principales países y organismos internacionales al término de la guerra civil española». ⁵² Este blanqueo de los responsables de exteriores había comenzado ya con Martín Artajo en el momento de su fallecimiento, en 1979. En la necrológica se recordaba su actuación en un «entorno hostil» lo que no le impediría realizar su labor defendiendo «con honor los intereses españoles», lo que le habría permitido culminar un «largo proceso de ruptura del bloqueo diplomático», un escenario del que no se daban más explicaciones y del que el protagonista parecía no tener ninguna responsabilidad.⁵³

En ese punto, la consulta de los obituarios es muy interesante para fijar una imagen, ya «lavada» o maquillada por el paso del tiempo y los resultados alcanzados que, por otro lado, no siempre son de su estricta y auténtica responsabilidad. Aquí encontramos trayectorias cargadas de contradicciones, como la de José María de Areilza, capaz de romper con el franquismo sin estridencias ni enfrentamientos y alcanzar un perfil incluso

51 *La Vanguardia*, 16/11/2001, «Fallece el exministro franquista Alberto Ullastres, autor del plan de estabilización»; *El País*, 16/11/2001, «Alberto Ullastres, catedrático, exministro y exembajador ante el Mercado Común».

52 *El País*, 15/02/1993, «Pedro Cortina Mauri, último ministro de Asuntos Exteriores del general Franco».

53 *El País*, 01/09/1979, «Martín Artajo será enterrado hoy en Madrid».

de inequívoco demócrata a cuyo pasado, por otro lado, nunca renunció. «Decidí —recuerda en sus Memorias— que en conciencia no debía seguir ejerciendo mi cargo en la embajada de París, pues ello era un fraude hacia mi íntima convicción de que no había otro futuro para España sino el de establecer un régimen político con libertades democráticas, capaz de homologarse con el resto de los que imperaban en la Europa occidental».⁵⁴ Realmente resulta sorprende la velocidad y habilidad con la que algunos pudieron hacer olvidar sus pasados más o menos incómodos amparados en actuaciones recientes que ocultaban esos episodios ciertamente poco coherentes con los nuevos tiempos, cuando menos. Véase, por ejemplo, la reseña que Antonio Tovar hizo del libro de memorias de este personaje editado todavía en plena Transición donde llegaba a afirmar, en tono de sorpresa, que «una de las más agradables sorpresas de la actual situación española es que casi todo el mundo ha resultado mucho más moderado de lo que se podía esperar». Y es que después de comentar algunos pasajes del libro, centrado apenas en los pocos meses que ocupó el Ministerio en el primer Gobierno de la Monarquía —9 de diciembre de 1975 al 3 de julio de 1976—, Tovar lamentaba la suerte de aquella generación de políticos que estaba siendo maltratada por periodistas y políticos:

¡Pobre Areilza! ¡Pobres políticos en este país nuestro!" En la demagogia que cultivamos vemos a cualquier plumífero decir pestes de estos hombres admirables que se dedican, no como antes, a la rentable adulación, sino a seguir y tantear los humores del pueblo, a buscar el voto del ciudadano y adivinar cuál puede ser su voluntad.

Porque ahora, claro está, Areilza jugaba a ser un demócrata más que aspiraba al voto popular.⁵⁵ Otro diplomático de largo recorrido fue Nuño

54 Fernando García de Cortázar, «En el centenario de José María de Areilza», en *ABC*, 02/08/2009. El historiador añade en su necrológica que «nunca tomó muy en serio el régimen franquista, ni siquiera en los años cuarenta, pero sirvió en él porque no veía otra posibilidad de actuación», aunque reconoce que fue un partidario entusiasta de la sublevación de 1936 y que nunca trató de disculparse por ello.

55 Antonio Tovar, «Las memorias de Areilza», en *El País*, 13/01/1978. Las memorias llevaban el título de *Diario de un ministro de la monarquía*, Planeta, 1977. Fueron presentadas por el periodista Emilio Romero, que llegó a afirmar que «no son unas memorias porque su autor tiene todavía mucho juego político», *El País*, 11/10/1977.

Aguirre de Carcer que ingresaría en la carrera en 1946 y que acumuló un gran número de destinos y altas responsabilidades en la acción exterior. En el momento de su fallecimiento Javier Rupérez afirmaba que merecía ser recordado «como uno de los mejores diplomáticos con que España ha contado en los tiempos contemporáneos». Es uno de esos obituarios que merece la pena reproducir porque encarna muy bien la idea que pretendemos demostrar en este texto:

era persona de convicciones liberales y profunda raigambre patriótica que le permitieron encarar con convicción y rigor papeles de variados registros durante los tiempos autoritarios y en los democráticos que les sucedieron sin perder nunca de vista el país al que pertenecía y las autoridades bajo cuyas instrucciones trabajaba [...]. Se condujo sin complejos ni remilgos incluso en los tiempos del aislamiento internacional que España sufrió bajo el franquismo, convencido como estaba que el país merecía y eventualmente tendría, un futuro más acorde con los países occidentales que desde pequeño tan bien conocía y admiraba [...]. Aprendí de él a trabajar por una España liberal, fiel a su historia, unida y plural, internacionalmente respetada.⁵⁶

La muerte sorprendió a otro diplomático, Antonio José Fournier —que ingresó en la carrera en 1957—, en plena crisis sistémica de 2008. Las loas a su trayectoria lo colocaban como símbolo de una «gran generación de diplomáticos españoles... a los que debemos la inserción de España en Naciones Unidas, en la Europa de la OTAN y de la Unión Europea». Su dilatada experiencia se habría debido a su condición «independiente, con sentido de Estado y capacidad para servir a un Gobierno de uno u otro signo político». Quienes arropaban su despedida también utilizaban sus lisonjeros calificativos para defender sus propios currículos donde se mezclaban períodos y regímenes con facilidad y sin profundizar en otro tipo de implicaciones.⁵⁷

El relato de la Transición exterior cuenta con conspicuos actores que por su relevancia han construido una imagen muy amable de quienes participaron en la política del régimen en sus etapas de formación y desempeño de sus primeros cargos. Es el caso de Marcelino Oreja cuando habla de Castiella en el momento de su desaparición:

⁵⁶ ABC, (24/10/2017).

⁵⁷ *Estrella Digital*, 27/08/2011, «Antonio J. Fournier. Embajador de España: misión cumplida».

Castiella dio al Ministerio un empuje cálido y renovador. Creó equipos de trabajo con espíritu conjuntado y audaz. Despertó en las nuevas generaciones diplomáticas una iluminada esperanza. Modernizó reglamentos y administración. Y una vez puesta a punto la máquina instrumental, se lanzó a múltiples iniciativas llevadas a cabo durante tan largo e importante periodo de nuestra historia.

Se trata del viejo argumento de la profesionalización que llevaba a determinados cargos a trabajar por el interés nacional, aunque eso supusiera defender los principios del franquismo y su salvaguarda.⁵⁸ De hecho, se sigue defendiendo, por su «desideologización tecnocrática», la labor de Castiella y López Bravo que habrían logrado en su gestión «réditos significativos» (Pardo, 2015: 116).

Una buena parte del personal diplomático que afrontó la Transición comparte valores y perspectivas ideológicas. Sin embargo, con el paso del tiempo han pretendido justificar parte de sus carreras amparados en una especie de «obediencia debida» al Estado para el que trabajaban como funcionarios. La cuestión sería plantearse si una posición auténticamente democratizadora y ajena a los principios de la dictadura hubiera sido posible y habría podido generar una política exterior distinta a la que se practicó. Pensar en responsables que se limitaban a cumplir órdenes no parece la fórmula más operativa para valorar las trayectorias que aquí hemos expuesto.

Una cuestión que puede resultar muy poliédrica es la relativa al nombramiento de embajadores «políticos» para cargos del MAE. La especificidad de sus competencias, ¿requiere dejar exclusivamente en manos de expertos la imagen o el debate exterior? ¿Se puede hablar de desideologización o despartidización de la política exterior por dejar en manos de expertos

58 *ABC*, 3/12/2007, «Fernando María Castiella». Marcelino Oreja afirma que «tal vez el problema que tuvo Castiella fue intentar realizar una política exterior objetiva y a largo plazo partiendo de un sistema que necesariamente operaba a corto y subjetivaba cualquier planteamiento internacional en razón de unos supuestos muy concretos. Esa dificultad es la que condujo a la existencia de una política exterior no siempre congruente con la interior, disparidad insostenible más allá de la voluntad de un hombre y que lógicamente debería conducir o al cambio del sistema o a la sustitución del hombre. Pero ese planteamiento inicial no hace sino engrandecer la personalidad de quien conscientemente lo asumía, con todos los riesgos». Para el argumento, véase Lasagna, 1996: 52. Defiende que la política exterior está condicionada directamente por los principios basamentales del régimen y por su grado de ideologización.

estos asuntos?⁵⁹ También podemos invertir los términos y preguntarnos por el papel que jugaron algunos políticos que procedían del mundo diplomático y que contribuyeron al cambio de una manera continuista y muy moderada. Serían, por ejemplo, los casos de Fraga o Pérez-Llorca que formaron parte de la Ponencia constitucional.⁶⁰ De todas formas, la Transición permitió la supervivencia de las élites franquistas y apenas supuso la renovación en los aparatos del Estado en parcelas tan sensibles como la política exterior. Estos lastres también han repercutido en el relato hegemónico que prevalece sobre aquel período.

Después de unos primeros años de inacción o titubeos en la organización del Ministerio, sobre todo como consecuencia de la prioridad que se les concedió a los asuntos de política interior, finalmente, coincidiendo además con la llegada al poder del PSOE y la firme voluntad del ministro Morán de actuar al respecto, se llevaron a cabo actuaciones para remodelar el funcionamiento y el reparto de tareas entre los funcionarios y demás actores implicados. Desde el primer momento y a medida que aumentaban las competencias fruto de una mayor implicación en asuntos internacionales, se fueron produciendo problemas de coordinación no solo en el MAE y los ministerios sectoriales potencialmente afectados, Defensa, Agricultura y Pesca, Educación y Cultura o Comercio-Economía, sino que también fueron surgiendo conflictos por falta de conexión o suplantación de funciones en el propio ministerio. Es fácil entender la gran cantidad de contenciosos que se dieron si consideramos que todavía en 2001, los algo menos de cien embajadores con los que contábamos no se conocían entre sí, como se puso de manifiesto en una reunión plenaria que mantuvieron (Molina A. de Cienfuegos y Rodrigo, 2002: 205; Nieto, 1985: 165-178).

Como decíamos al principio, no estamos todavía en condiciones de llegar a conclusiones categóricas sobre algunas de las preguntas que hemos ido planteando a lo largo del texto, pero las ideas que se han ido deslizando en él pretenden abrir una reflexión sobre la figura del diplomático y de

59 «Entre 1975 y 1982 fueron siete los embajadores no diplomáticos y entre 1982 y 1989 fueron nueve» (Molina A. de Cienfuegos y Rodrigo, 2002: 187).

60 Otro caso representativo es el de Luis Guillermo Perinat que se enrolaría en las filas de Alianza Popular. *El País*, 21/04/1983, «Diplomático y aristócrata».

quienes se han dedicado a la acción exterior, porque en estos años, ha cambiado la función tradicional de los diplomáticos y sus métodos de actuación. Tal vez, haya que aclarar primero qué condiciones deben reunir, qué formación se les ha de proporcionar y cuales son realmente sus funciones, incluso en perspectiva comparada (Badel, 2021). *A priori*, podríamos pensar que se trata de profesionales que tienen que venir avalados por una imprescindible vocación. Han de estar al servicio del Estado, pero permeables a las características de los pueblos donde cumplen su misión. Por último, en su dedicación habrían de tener en cuenta que no son estrictamente políticos, pero sí sirven a un determinado proyecto político que debe de ser respetuoso con valores y principios universales (Ochoa, 1985: 180).⁶¹

Transcurridos ya muchos años del final de la Transición y con una democracia consolidada, no han cesado las propuestas de modernizar la escuela diplomática. Tampoco han desaparecido las reivindicaciones de conseguir una auténtica unidad en la acción exterior y en aumentar los recursos humanos del Ministerio y mejorar su formación. En todo caso, lo que sí se ha mantenido es un interés menor en la sociedad por la política exterior y sus responsables.⁶² Sería, en todo caso, muy conveniente que se facilitara el acceso a los documentos del Ministerio (Niño y Sanz, 2012: 309-342; Pereira y Sanz, 2015: 243-257) para poder conocer de primera mano el trabajo de los especialistas y superar definitivamente lo que Ángel Viñas empezó a librar hace ya demasiados años: «Los escollos eran grotescos. Lo he escrito muchas veces y lo reitero: “Pero, Ángel, ¿es que quieres que la gente sepa lo que han hecho nuestros compañeros?”» (Viñas, 2019: 214).

Bibliografía

- BABY, S. (2021), *El mito de la transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*, Madrid, Akal.
- BADEL, L. (2021), *Diplomaties européennes, XIX-XXI siècle*, París, SiencesPo.

61 ABC, 15/03/2020, «Malestar diplomático por la designación de embajadores políticos».

62 Sirvan de ejemplo estas referencias aparecidas en *El Confidencial*, «El servicio exterior: una mancha en la solapa del impecable traje de nuestra historia», 11/04/2017, «Carrera Diplomática: cambiar todo para que nada cambie», 9/06/2020 y «Como modernizar la escuela diplomática», 16/11/2021.

- BAEZA SANJUÁN, R. (2000), *Agregados laborales y acción exterior de la Organización Sindical. Un conato de diplomacia paralela (1950-1961)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones.
- CAJAL, M. (2010), *Sueños y pesadillas. Memoria de un diplomático*, Barcelona, Tusquets.
- CANALES ALIENDE, J. M. (2013), «La Administración y la Función Pública durante la Transición política española (1975-1978): una aproximación y unas lecciones aprendidas», en *Res Publica: Revista de Filosofía Política*, 30, pp. 77-92.
- CASANOVA GÓMEZ, M. (1990), «Tribunales de depuración de funcionarios diplomáticos durante la guerra civil en la zona franquista», *Justicia en Guerra*, Madrid, Ministerio de Cultura, pp. 373-380.
- DEZCALLAR, J. (2015), *Valió la pena. Una vida entre diplomáticos y espías*, Barcelona, Península.
- DURÁN LORIGA, J. (1999), *Memorias diplomáticas*, Madrid, Siddharth Mehta.
- ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M. D. (1996), «Diplomacia y diplomáticos en el estudio actual de las relaciones internacionales», en *Historia Contemporánea*, 15, pp. 31-52.
- FERNÁNDEZ AMADOR, M. y QUIROSA-CHEYROUZE, R. (eds.) (2021), *La transición española y sus relaciones con el exterior*, Madrid, Sílex.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, J. M. (2015), *Información y política exterior en la Transición española (1973-1986)*, Tesis doctoral inédita, Madrid, Universidad Complutense.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, J. M. (2018), *Periodista y diplomáticos en la Transición española: confianzas, recelos e influencias de una «nueva relación»*, Madrid, Fragua.
- FOLGUERA CRESPO, P. (2021), «La incorporación de España al Consejo de Europa. Testimonios de aquellos que hicieron posible el proceso», en Fernández Amador, M. y Quirrosa-Cheyrouze, R. (eds.) (2021), *La transición española y sus relaciones con el exterior*, Madrid, Sílex, pp. 205-238.
- GÓMEZ JORDANA, R. (1994), *Diplomacia caída*, Madrid, Grupo Libro 88.
- GONZÁLEZ MADRID, D. A., MOLINA GARCÍA, S. y ORTIZ HERAS, M. (dirs.) (2020), *L'adhésion de l'Espagne à la CEE (1977-1986)*, Bruselas, Peter Lang.
- GUIRAO F. (2021), *The European Rescued of the Franco Regime, 1950-1975*, Oxford Scholarship Online.
- JIMÉNEZ VILLAREJO C. y DOÑATE MARTÍN A. (2012), *Jueces, pero parciales. La pervivencia del franquismo en el poder judicial*, Barcelona, Pasado y Presente.
- LASAGNA, M. (1996), «Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 32, pp. 45-64.
- MAGALDI FERNÁNDEZ, A. (2021), «Consideraciones entorno a la biografía y la Transición democrática: un balance historiográfico», *HAOL*, 55 (2), pp. 149-160.
- MESÍA JIMÉNEZ, J. L. (1995), *Por palabra de honor. La entrada en el Consejo de Europa*, Madrid, Parteluz editorial.
- MOLINA A. DE CIENFUEGOS, I y RODRIGO RODRÍGUEZ, F. (2002), «Las transformaciones organizativas de la política exterior española», *Revista de Estudios Políticos*, 117, pp. 173-220.
- MOLINA GARCÍA, S. (2022), *Socialista, demócrata y europeísta: trayectoria política de Miguel Ángel Martínez*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.

- MORÁN, F. (1990), *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés.
- MORENO JUSTE, A. (2020), «El relato europeo de España: de la transición democrática a la gran recesión», *Ayer*, 117, pp. 21-45.
- NAVAJAS ZUBELDIA, C. (2014), «La transición militar, una transición larga (1975-1989)», en Navajas Zubeldia C. y Iturrriaga Barco, D. (eds), *España en Democracia. Actas del IV Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Universidad de la Rioja, pp. 27-45.
- NIETO, A. (1985), «Selección y perfeccionamiento del personal del servicio exterior», en *Documentación Administrativa*, 205, pp. 165-178.
- NIÑO, A. y SANZ, C. (2012), «Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 34, pp. 309-342.
- OCHOA BRUN, M. Á. (1985), «Selección y perfeccionamiento del personal de carrera diplomática», *Documentación administrativa*, 205, pp. 179-193.
- ORTIZ HERAS, M. (2016), «La transición y sus variables interpretativas», en Ortiz Heras, M. (coord.), *La transición se hizo en los pueblos*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 19-44.
- PARDO SANZ, R. (1996), «Fernando María Castiella: Pasión política y vocación diplomática», *Historia Contemporánea*, 15, pp. 225-239.
- PARDO SANZ, R. (2011), «La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional?», *Ayer*, 84, pp. 73-97.
- PARDO SANZ, R. (2015), «España y el mundo desde 1975», *Historia del Presente*, 26, pp. 115-132.
- PEREIRA CASTAÑARES, J. C. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, J. M. (dirs.) (2015), *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Thomson Reuters/Aranzadi.
- PEREIRA CASTAÑARES, J. C. y SANZ DIAZ, C. (2015), «“Todo secreto”. Acuerdos secretos, transparencia y acceso a los documentos históricos de Asuntos Exteriores y Defensa», *Ayer*, 97, pp. 243-257.
- PERINAT, L. G. (1996), *Memorias de una vida errante*, Madrid, Compañía literaria.
- POWELL, C. T. (1996), «“Un hombre-puente” en la política exterior española: el caso de Marcelino Oreja», *Historia Contemporánea*, 15, pp. 242-256.
- REMIRO BROTONS, A. (1984), *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984.
- REMIRO BROTONS, A. (1997), *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- ROBLES PIQUER, C. (2011), *Memoria de cuatro Españas. República, Guerra, franquismo, democracia*, Barcelona, Planeta.
- ROLLAND D. y SOMBRA SARAIVA, J. F. (eds.) (2004), *Political Regime and Foreign Relations. A Historical Perspective*, París, L'Harmattan.
- SANZ DIAZ, C. (2016), «Algo más que un instrumento. Servicio Exterior, apertura internacional y cambio político en España», en Delgado Gómez-Escalonilla, L., Martín de la Guardia, R. y Pardo Sanz, R. (coords.), *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia (1953-1986)*, Madrid, Sílex, pp. 361-405.
- SANZ DIAZ, C. (2021), «Diplomacia en transición. El ministerio de asuntos exteriores entre el postfranquismo y la consolidación democrática», en Fernández, M. y Quirosa-

- Chayrouze, R. (eds.), *La transición española y sus relaciones con el exterior*, Madrid, Sílex.
- SOLBES P. (2013), *Recuerdos. 40 años de servicio público*, Barcelona, Deusto.
- TOGORES, L. E. y JIMÉNEZ, J. C. (2018), *La escuela diplomática: setenta y cinco años de servicio al Estado. Los últimos veinticinco años (1992-2017)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- TOGORES, L. E. y NEILA J. L. (1993), *La Escuela Diplomática: Cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Madrid, Escuela Diplomática.
- TROUVÉ, M. (2014), «Les élites diplomatiques espagnoles et la transition démocratique (1975-1982)», en Coste, L., Minvielle, S. y Mougél, F. C. (eds.), *Le concept d'élites en Europe de L'Antiquité à nos jours*, Pressac, MSHA, pp. 209-220.
- VALDIVIESO DEL REAL, R. (1996), *La carrera diplomática en España (1939-1990)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- VIÑAS, Á. (1982), «La política exterior», *Cuenta y Razón*, 6, pp. 61-78.
- VIÑAS, Á. (1996), «Dos hombres para la transición externa: Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez», *Historia Contemporánea*, 15, pp. 257-288.
- VIÑAS, Á. (2019), «Una visión personal sobre continuidades y cambios en la política exterior española: el Papel de Fernando Morán», en Cuesta Martínez, Á., López Pina, A. y Yáñez-Barnuevo, J. A. (dirs.) *El lugar de España en las relaciones internacionales. Libro homenaje a Fernando Morán*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- WHITEHEAD, L. (2008), «The international politics of democratization from Portugal (1974) to Iraq (2003)», en Teixeira, N.S. (ed.), *The International Politics of Democratization, Comparative perspectives*, Londres, Routhledge

PARTE III
LA PESCA
COMO ELEMENTO DISTORSIONADOR
DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

CAPÍTULO 5
LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO ESPAÑOL
EN CUESTIONES DE PESCA INTERNACIONAL,
1977-1986¹

Sergio Molina García
(*Universidad Complutense de Madrid-GHISTRI-SEFT*)

Las relaciones internacionales no dependen exclusivamente de la política exterior confeccionada por la Presidencia del Gobierno y por el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE). La representación exterior de España es el resultado de la política exterior y también de la acción exterior, tal y como viene demostrando la historiografía de los últimos años. La acción exterior hace referencia al marco de actuaciones del conjunto del Estado en las relaciones internacionales y en ella participan numerosas administraciones y sujetos. Esta visión complejiza el estudio de la política internacional de España y supera la lectura de R. Aron en la que únicamente se tenía en cuenta la diplomacia y el conflicto.

En este capítulo se realizará un análisis, hasta ahora novedoso, sobre la importancia de la configuración de la acción exterior para la pesca española en el período 1977-1986. Hasta la segunda mitad de la década de los setenta, ni los mares, ni la pesca habían suscitado grandes debates en la política internacional, lo que había permitido a la flota española expandir-

1 Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación concedido por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades: «La construcción europea desde el sur, de la ampliación mediterránea a la ampliación al norte (1986-1995). Los contornos de la europeización en perspectiva comparada», dirigido por Antonio Moreno y Carlos Sanz (PID2020-113623GB-I00).

se por gran parte de las aguas atlánticas sin necesidad de grandes acuerdos con otros países. España, pese a ser una de las cinco potencias pesqueras más importantes del mundo, no había estructurado una administración específica para las negociaciones internacionales, principalmente porque no habían sido necesarias esas negociaciones para faenar en aguas extranjeras. Sin embargo, con la aprobación de las 200 millas en 1977, con la crisis del petróleo y con la demanda de adhesión a la CEE, los diferentes Gobiernos españoles vieron amenazada la potencialidad de la flota española. Gran parte de los países ribereños, en cuyas aguas faenaban los barcos españoles, ahora estaban imponiendo medidas restrictivas de acceso a sus caladeros. Ante esta situación, como se podrá comprobar más adelante, en el período de la transición y de la democracia, los diferentes Gobiernos españoles se vieron obligados a organizar una acción exterior para el sector de la pesca. Se trataba de una cuestión de supervivencia. Para poder mantener la flota española, era necesario buscar acuerdos internacionales que permitiesen faenar a los barcos españoles en caladeros donde antes faenaban sin apenas restricciones.

La investigación pretende mostrar cómo se estructuró un equipo especialista en cuestiones internacionales de pesca en los diferentes ministerios que acogieron las competencias de esta actividad (Ministerio de Comercio, MC, Transporte y Telecomunicaciones, MTC y Agricultura Pesca y Alimentación, MAPA) y cuáles fueron las dificultades en función de la coyuntura histórica de cada momento. La creación de esta acción exterior fue esencial porque la conservación de la flota española dependía de la negociación de nuevos acuerdos internacionales. La investigación se centrará en la organización de esta acción exterior pesquera, pero también se detendrá en detallar el funcionamiento del proceso de toma de decisiones en el tema de pesca internacional y la relación que existía con el MAE, el Ministerio para las Relaciones con las Comunidades Europeas (MRCEE) y la Secretaría de Estado para las relaciones con la CEE. En definitiva, se examinarán las relaciones internacionales desde un nuevo punto de vista, lo que servirá igualmente para evidenciar el carácter poliédrico de estas cuestiones y los numerosos ángulos ciegos que todavía están pendientes de ser analizados de la política exterior española.

Todo lo anterior también permitirá demostrar que la pesca ha sido un elemento desestabilizador de las relaciones internacionales y, sobre

todo, de la configuración de la CEE. Recientemente se ha comprobado su capacidad de condicionar la relación entre países, tanto en los Acuerdos del Brexit, como en las relaciones franco-británicas.² En este caso, con perspectiva histórica, se pretende incidir en la idea de que la aprobación de las 200 millas obligó a los Estados a configurar una acción exterior concreta. El caso español fue muy significativo debido a la relevancia de su sector y al poco control administrativo sobre el mismo hasta esos momentos.

El escaso interés que ha recibido esta cuestión hasta ahora por parte de los investigadores ha permitido que esta investigación esté realizada en su mayoría con fuentes primarias, las cuales son inéditas en un porcentaje importante. Por una parte, se han consultado documentos en el Archivo General de la Administración, en la Secretaría de Pesca dependiente del MAPA, en el Archivo del MAPA y también en diversos archivos franceses como los Archives Nationales de France y los Archives Diplomatiques. Todo ello ha sido acompañado de la literatura existente sobre política pesquera internacional, la cual ha permitido contextualizar la investigación en una coyuntura histórica y geográfica más amplia (Lequesne, 2001; Churchill y Owen, 2010; Guirao, 2004; Proutiere-Maulion, 2000).

1. La pesca española: «un gigante con pies de barro»

El sector pesquero español, desde la década de los sesenta, se convirtió en una actividad muy importante para algunas regiones costeras españolas y para la alimentación de una parte reseñable de la sociedad. La Ley sobre renovación y protección de la flota pesquera de 1961 fue el punto de partida del auge del sector pesquero. Aunque el principal objetivo de este reglamento era paliar la crisis de los astilleros, la actividad que más se reforzó fue la pesca, ya que aumentó el número de barcos disponibles y disminuyó el coste de los mismos (Prat, 1983; González, 1983: 31). Esta situación se vio beneficiada por la ausencia de controles internacionales de pesca y por la facilidad para rubricar acuerdos para las capturas en otros países. En 1964, España firmó la Convención Europea de Pesca que se desarrolló en

2 *Le Monde*, 9/12/2021.

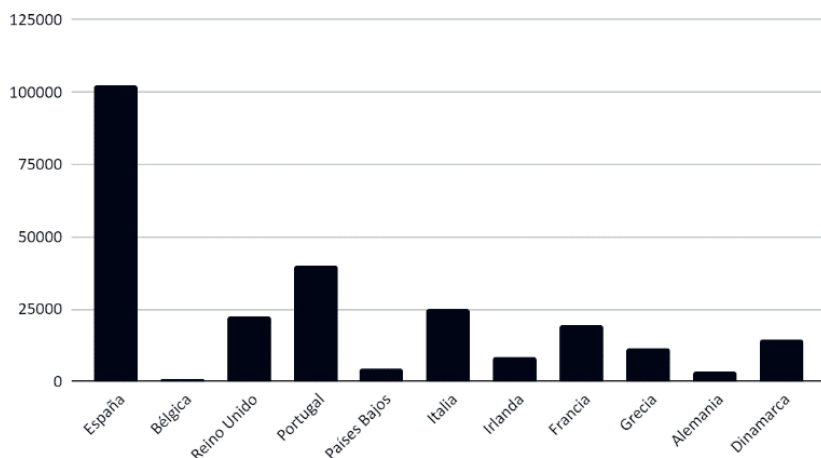


Gráfico 1. Población activa pesca 1983.

Londres. En 1967 se aprobó el Acuerdo franco-español de pesca y en 1969 el tratado hispano-portugués.³ Todo ello permitió a España convertirse en una de las flotas más importantes del mundo desde la década de los sesenta hasta los ochenta. En 1980, España era la cuarta flota del mundo tras URSS, Japón y CEE (Lequesne, 2001: 497). Al mismo tiempo, las embarcaciones españolas equivalían al 38 % de la flota comunitaria (García, 1988: 28). Eso permitía tener un porcentaje alto de población dedicada a este sector, que estaba muy por encima de la media europea, tal y como muestra la siguiente gráfica.

El aumento del sector se sostenía gracias a la gran demanda de pescado en España. La tabla 1 muestra cómo este país ibérico tenía un consumo de productos del mar que triplicaba la media comunitaria en el período analizado. De esta manera, la potencialidad del sector no estaba enfocada a la exportación internacional, sino al consumo nacional, lo que condicionaba la balanza comercial del pescado, tal y como se podrá comprobar más adelante.

3 Archivo Secretaría de Pesca (ASP), 2751.

TABLA 1
CONSUMO DE PESCADO (FG/PERSONA/AÑO)

	1970	1975	1981
CEE	11,96	12,49	13,05
España	32,21	35,45	32,30

Fuente: Lostado, 1985: 39-69.

La sobreexplotación de los fondos marinos españoles provocó, junto con la coyuntura comentada anteriormente, que desde 1960 gran parte de la pesca española dependiese de los caladeros internacionales. Mientras que en la década de los cincuenta el 90 % de la pesca se realizaba en territorio marítimo español, en las décadas de los sesenta y setenta, más del 50 % de las capturas españolas tenían lugar en aguas internacionales (García, 1988: 5 y 6). Esta dependencia exterior del sector pesquero español generó un problema relevante en el momento en el que el contexto internacional cambió. En la segunda mitad de los setenta se produjeron dos transformaciones importantes que acabaron con el crecimiento de la pesca española. En primer lugar, se inició una crisis occidental del sector debido al aumento del precio del petróleo, a la crisis de los modelos económicos familiares, a la sobreexplotación de los recursos y a la desorganización de los mercados (Proutiere-Maulion, 2000). En segundo lugar, y como respuesta a algunos problemas anteriores, en 1976 se aprobó la Zona Exclusiva de Pesca de 200 millas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Churchill y Owen, 2010). Desde este momento, los estados ribereños extendieron las aguas nacionales hasta las 200 millas de su costa. Esto provocó que gran parte de la pesca española que se realizaba en aguas internacionales, a partir de este momento, necesitase firmar acuerdos con terceros países y con entidades supranacionales (CEE) para poder continuar faneando en sus aguas. No se puede olvidar que toda esta nueva legislación internacional apareció en un momento en el que empezó a aumentar la preocupación por la conservación de los recursos marinos. En este nuevo sistema, según Cleveland, España fue el país más afectado, debido a su excesiva dependencia de las aguas internacionales (Cleveland, 1985). Destacaban los barcos que trabajaban en aguas de la CEE, de Marruecos, de Canadá, de Portugal y de Mauritania, entre otros países. No obstante, España no fue el único país que tuvo que enfrentarse a esta nueva coyuntura. En el seno de la CEE también surgieron problemas, ya que cada país trató

de defender sus intereses nacionales ante la aprobación de las 200 millas. Gran Bretaña e Irlanda se oponían a que los Estados comunitarios tuvieran competencias nacionales únicamente en la zona 0-12 millas y a que el resto de las aguas (12-200 millas) dependiesen de las instituciones europeas. Este debate antecedió a los numerosos problemas de pesca que se sucedieron en el seno de la CEE y que retrasarían la aprobación de la Política Pesquera Común (Europa Azul) hasta 1983 (Lequesne, 2001; Churchill y Owen, 2010).

El Gobierno español tuvo un gran problema a la hora de tratar de revertir las dificultades que podía generar el nuevo contexto internacional desde 1977. La potencialidad y el desarrollo del sector español no se habían realizado de manera ordenada, principalmente por la falta de interés de la administración franquista por organizar esta actividad (capturas y mercados) (González, 1984). A partir de 1977, el ejecutivo de la UCD y más adelante del PSOE se encontraron con la siguiente problemática: España poseía una de las mayores flotas mundiales, y gran parte de las capturas hasta ese momento se habían hecho en caladeros internacionales gracias a acuerdos históricos o simplemente al libre acceso a las aguas. La ausencia de controles internacionales había permitido alcanzar un importante potencial a la flota española sin que el Estado organizase el sector. Con la imposición de las 200 millas, muchos de esos caladeros ahora se veían cerrados o reducidos. Ante esta situación, los diferentes Gobiernos tuvieron que dedicar un esfuerzo importante a revertir la situación y a intentar mantener la flota española a través de nuevos acuerdos internacionales (González, 1988: 31-87). Para ello, tuvieron que generar una acción exterior de pesca para tratar de organizar y mantener el potencial de pesca español en el extranjero. Por primera vez en la historia se configuró un equipo, mayoritariamente formados por diplomáticos, cuyo objetivo era buscar acuerdos internacionales de pesca que permitieran seguir faenando a los barcos españoles, aunque fuese a miles de kilómetros de sus domicilios. Y todo ello desde las diferentes secretarías de pesca en colaboración con el MAE. De manera paralela, se inició un proceso de modernización y reconversión del sector para tratar de adaptar la pesca española a la nueva coyuntura mundial (González, 1984: 515-555). Para comprender la relevancia de esta cuestión, se debe tener en cuenta que cuando se habla del sector pesquero no solo se tienen en cuenta las cantidades de capturas y el número de trabajadores implicados, sino que para la administración era muy im-

portante el tema de las balanzas comerciales por dos motivos. En primer lugar, dada la alta demanda nacional del pescado, en el caso de que no se pudieran negociar nuevos acuerdos o reconducir la flota española a otros caladeros, España se vería obligada a importar pescado. Y esa situación provocaría un empeoramiento de la balanza comercial española con sus principales vecinos, que ya era negativa para España. En el primer trimestre de 1980, por ejemplo, España importó de la CEE 37 448 toneladas de pescado, mientras que las exportaciones fueron de 23 798 toneladas.⁴ En segundo lugar, se pondrían en riesgo las exportaciones españolas de conservas en pescado, por lo que acabaría afectando al sector agroalimentario.

Esta configuración de una acción exterior del sector pesquero contó con otra dificultad añadida. Independientemente de que desde 1977 se fuera articulando un equipo para tratar de solucionar esta problemática, la pesca continuaba sin encontrar su lugar en la administración. En el período analizado, las competencias de esta actividad pasaron por tres ministerios diferentes. Primero por el Ministerio de Comercio (MC), después por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y, por último, por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). A continuación, se mostrará cómo se fue vertebrando esa acción exterior en cada una de las etapas ministeriales por las que pasó la pesca y cuáles fueron los problemas más importantes a los que se enfrentaron en cada coyuntura histórica, prestando especial atención a la década de los ochenta, que es la cronología analizada en esta obra colectiva.

2. La pesca en el Ministerio de Comercio y en el Ministerio de Transportes, 1976-1981

Desde la II República y hasta 1978, la administración de la pesca española dependió del MC en sus diferentes denominaciones. Pese a la relevancia que adquirió esta actividad en la década de los sesenta y setenta, su gestión era realizada únicamente desde la Dirección General de Pesca Marítima, que estaba encuadrada en la Subsecretaría de Marina Mercante. Esta situación es llamativa, pues, mientras la agricultura tenía todo un

4 Balanza comercial pescado 1.º trimestre 1980: España-CEE. ASP, 2751.

ministerio para su gestión, la pesca tenía que conformarse con una Dirección General.

Tras el inicio de los debates en el seno de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en España comenzaron las primeras reformas que permitieron al sector de la pesca ir aumentando su importancia dentro de la administración. En 1976, el primer ejecutivo de Adolfo Suárez, ante el nuevo contexto, reestructuró el MC y la Dirección General de Pesca Marítima fue una de las más afectadas con el objetivo de «subsana[r] [...] la insuficiencia de medios administrativos».⁵ Se crearon tres subdirecciones: de Ordenación de la Pesca y Flota Pesquera; de Economía y Desarrollo Pesquero y de Relaciones Pesqueras Internacionales. Esta última tenía como objetivos estudiar la política internacional y asistir a reuniones internacionales «sistematizando toda la información referente a los convenios de pesca».⁶ Al mismo tiempo, también se renovó a los responsables de estas instituciones. Víctor Moro fue designado director general (DG) de pesca marítima.⁷ Se trataba de un empresario pesquero gallego que desde 1962 dirigía Pescanova.⁸ Su designación fue muy importante porque se trató del primer civil en ocupar este cargo desde la II República. Hasta ese momento, todos los DG habían sido militares sin experiencia en el sector de la pesca. Esta situación evidenciaba la falta de interés gubernamental por este sector y los problemas que suponía compartir la administración con la Marina Mercante. El nombramiento de Víctor Moro demostraba el aumento de preocupación por parte del ejecutivo sobre la cuestión pesquera. Al mismo tiempo, Francisco Javier Conde de Saro fue investido como subdirector general de relaciones pesqueras internacionales.⁹ Se trataba de un licenciado en derecho que había ingresado en el cuerpo diplomático español en 1971. A partir de este momento, y de manera creciente, los debates sobre la necesidad de estructurar una política pesquera internacional fueron acaparando cada vez más importancia en el debate político nacional e internacional. En abril de 1976, por primera vez

5 Decreto 446/1976.

6 *Ibidem*.

7 Decreto 14/1976.

8 *El País*, 14/1/2008.

9 Orden 27/8/1976.

en más de cuarenta años, se analizaba esta cuestión en un Consejo de Ministros como un problema de relevancia nacional. En este momento se asentaron los pilares de la política pesquera internacional española que se defenderían en todo el período analizado. Se mostró la excesiva dependencia española de los caladeros internacionales y se trató de estructurar la primera «Política Pesquera Exterior», cuyo principal objetivo era mantener la actividad en los caladeros de terceros países. Para ello, fijaron tres líneas de trabajo inmediato. Primero, buscar nuevos acuerdos bilaterales con estados ribereños. Segundo, defender los acuerdos históricos en Europa. Y tercero, poner en marcha empresas pesqueras conjuntas (González, 1988: 231). Esta última cuestión fue la más original. El Gobierno diseñó un sistema para crear sociedades de capital y barcos españoles, pero que tuvieran la participación de empresas pesqueras de otros países. Esto permitiría enviar a estos barcos españoles, pero con bandera extranjera, a pescar en aguas internacionales, sin estar obligados a tener acuerdos entre estados.¹⁰ Entre 1977 y 1984 se pusieron en marcha 118 empresas en 18 países, lo que permitió tener a 221 buques españoles faenando en diversos caladeros sin necesidad de que el Gobierno tuviese que firmar acuerdos a gran escala con esos países (García, 1988: 9-10). Todo ello completaba las funciones de la subdirección de relaciones pesqueras internacionales que había marcado el decreto y que eran demasiado generales, fruto de la falta de experiencias anteriores en estas cuestiones.

En marzo de 1978, las competencias de pesca pasaron al nuevo MTC. En esta nueva administración se configuró la Subsecretaría de Pesca y Marina Mercante. Se trató de un paso importante porque la pesca aparecía en la denominación de una Subsecretaría y no únicamente en una Dirección General.¹¹ Además, nombraron subsecretario a Víctor Moro, después de haber sido el candidato de la UCD por Pontevedra a las elecciones de 1977. Este empresario y ahora líder político, como ya se ha indicado, había ocupado anteriormente el cargo de DG de pesca en el Ministerio de Comercio, que había dejado precisamente para poder presentarse a los comicios de 1977. La nueva Dirección de Pesca Marítima estuvo dirigida primero por el Félix Bragado (1977-1978) y después por Gonzalo Vázquez

10 Real Decreto (RD), 2517/76.

11 RD 815/1978.

(1978-1981). Ambos eran empresarios vinculados con el sector pesquero.¹² De esta manera, el perfil que predominaba en los diferentes cargos administrativos de la pesca se correspondía con la figura del empresario dedicado a este sector. El real decreto por el que se configuró la nueva administración pesquera mantuvo la división de sus funciones en tres subdirecciones, pero se definieron con mayor exactitud sus competencias, sobre todo en el caso de la subdirección de relaciones pesqueras internacionales. La principal novedad con respecto a la administración anterior era que incorporaba la necesidad de negociar nuevos acuerdos de pesca y, además, esta tarea se tenía que hacer conforme a la política exterior del MAE. De esta manera, se establecía como prioridad la firma de convenios para mantener la flota española faenando en aguas internacionales, y no solo conocer el contexto internacional, como se había propuesto en 1976. Además, el trabajo debía ser realizado de manera conjunta con el MAE pues, como se verá más adelante, algunas negociaciones de pesca estaban enlazadas con otras cuestiones políticas, lo que dificultaba el proceso de toma de decisiones en el seno de la administración española y también las propias conversaciones con terceros países.¹³ Por primera vez se le daba importancia a la necesidad de establecer unas estrategias conjuntas entre ministerios, aunque en la práctica no siempre funcionaron. Uno de los ejemplos más importantes de la ausencia de cuórum entre ministerios fue la decisión de Salvador Sánchez-Terán de aprobar el tránsito de productos agrícolas marroquíes por España a cambio de mayores cuotas de pesca, sin consultarlo con Jaime Lamo de Espinosa, ministro de Agricultura. Este incidente generó tensión en el Gobierno y, como se mostrará más adelante, fue un elemento decisivo para que las cuestiones de pesca se transfiriesen a agricultura (Lamo: 2020: 207-209). No obstante, la colaboración entre MTC y el MAE era esencial. En 1978, Víctor Moro escribió a Marcelino Oreja para «solicitar tu valioso apoyo» en las negociaciones que estaban llevando a cabo en esos momentos.¹⁴

Pese a la mejora en la organización interna de la pesca, todavía había diferentes cuestiones sin resolver que obligaron al Gobierno a establecer

12 RD 1184/1978; *Arriba*, 23/4/1977; González, 1988: 250.

13 RD 815/1978.

14 V. Moro a M. Oreja, 14/3/1978. AGA, leg. 16618.

encuentros interministeriales para delimitar sus competencias y evitar los ángulos ciegos. En enero de 1980 se configuró una comisión entre los MD y MTC con el objetivo de definir las tareas de cada una de las administraciones. La Memoria Justificativa sirvió para organizar ciertas competencias que hasta ese momento no se habían delimitado, como, por ejemplo, la vigilancia de las costas o la gestión de los puertos y también para evidenciar la necesidad de cooperar entre diferentes administraciones.¹⁵

Retomando la importancia que se le estaba otorgando a la acción exterior, Salvador Sánchez-Terán, en la Semana de Estudios Pesqueros de 1979, volvió a mostrar la necesidad de lograr nuevos acuerdos internacionales para poder mantener la flota española, tal y como aparecía en las bases de la nueva Subsecretaría de Pesca y Marina Mercante. En este foro de debate afirmó que los puntos básicos de la política pesquera internacional eran: consolidar los caladeros históricos y tradicionales y, al mismo tiempo, buscar nuevos acuerdos bilaterales que permitieran enviar a los barcos que no podían faenar en las aguas en las que habían trabajado hasta ese momento.¹⁶ En ese mismo año, Calvo-Sotelo escribió a Joaquín Durán, DG de la política de Europa y Asuntos Atlántico para comentarle que «uno de los temas más conflictivos en nuestras relaciones con las comunidades europeas desde que en diciembre de 1976 los países comunitarios extendieron sus aguas jurisdiccionales a las 200 millas, es el problema pesquero».¹⁷

Entre 1979 y 1981 se produjo un aumento de importancia de la pesca debido a tres factores. En primer lugar, la Subsecretaría de Pesca y Marina Mercante sustituyó el perfil económico y empresarial que habían tenido sus representantes hasta ese momento, por una orientación más diplomática e internacional. Miguel de Aldasoro, diplomático de carrera desde 1957 y DG de Relaciones Económicas Internacionales en esos momentos, fue nombrado subsecretario.¹⁸ Además, había participado anteriormente en negociaciones pesqueras. En 1968, por ejemplo, actuó como negocia-

15 «Delimitación competencias MD y MTC», 31/1/1980. ASP, 2749.

16 *La Vanguardia*, 16/10/1979.

17 «Carta Calvo-Sotelo a Joaquín Durán», 19/10/1979. AGA, R-18129.

18 Documentos personales 1977-1982. Archivo personal familia de Aldasoro [APFA].

dor en el acuerdo de pesca con Marruecos.¹⁹ Al mismo tiempo, Juan Prat, diplomático desde 1970 y director-jefe de Relaciones Internacionales del MAE fue designado como subdirector general de Relaciones Pesqueras Internacionales (Prat, 2019: 131).²⁰ Este perfil sirvió para incidir en la necesidad de profundizar y acelerar la negociación con terceros países ante la nueva situación internacional a través de personas que conocían en profundidad la diplomacia y las relaciones entre países. Al mismo tiempo, se establecieron mayores vínculos con el MAE, ya que una parte importante de los nuevos nombramientos provenían de dicha institución.

Miguel de Aldasoro se convirtió en una figura clave debido a su experiencia y cualificación y a la confianza que recibió de los diferentes ministros con los que trabajó, tanto en el MTC como más adelante en el MAPA. Este diplomático se consolidó como el pivote entre los diferentes ministros en los que tuvo cargos relacionados con la pesca, el MAE y los terceros países con los que negociaba. Su experiencia anterior en el MAE fue clave, pues conocía el funcionamiento de ambas administraciones. Además, la confianza que estableció con sus superiores le permitió actuar con cierta libertad e incluso recibir información que él mismo comunicaba al ministro. El ejército, por ejemplo, le notificaba las acciones del Frente Polisario de cara a las negociaciones con Marruecos y a salvaguardar a los pescadores canarios de posibles altercados en el mar.²¹ Esta cuestión es muy interesante porque demostraba la complejidad de las negociaciones de pesca, ya que estaban enlazadas con problemas de carácter político y que eran tratados desde el MAE. El embajador español en Bélgica le informaba directamente sobre el estado de las negociaciones para la adhesión y sobre sus impresiones sobre el capítulo de pesca.²² E incluso una delegación de Irán, que quería iniciar una relación con España, se puso en contacto con él, en lugar de comunicarse directamente con el gabinete del ministro de Agricultura.²³

19 «Relación actividades Miguel de Aldasoro relacionadas con la Pesca Marítima y la Marina Mercante». 14/6/1974. APFA.

20 Entrevista a Juan Prat, 25 de agosto de 2020.

21 «Informe secreto de la Armada a subsecretario de asuntos exteriores y de pesca», marzo de 1982. MAPA, 9212.

22 «Aldasoro remite al ministro carta enviada a embajador Bélgica», 7/9/1982. MAPA, 9212.

23 M. de Aldasoro a José Luis Álvarez, 20/7/1982. MAPA, 9212.

En segundo lugar, en este período aumentaron las restricciones de pesca a España en los caladeros internacionales y, al mismo tiempo, las negociaciones eran cada vez más complejas. Primero porque los terceros países, normalmente de la costa africana, pero también otros como Noruega o Canadá, exigían más contrapartidas a cambio de conceder cuotas de pesca a España. Estos estados se dieron cuenta de que a través de estos acuerdos podían encontrar una fuente de ingresos logísticos y económicos y por ello endurecieron las negociaciones. Esto se puede comprobar con la comparación entre los acuerdos de la década de los sesenta y los de finales de los setenta. Los primeros convenios se centraban en legislar el libre acceso, mientras que los segundos aumentaban los requisitos. En el convenio de Guinea Ecuatorial de 1979, por ejemplo, España se comprometía a conceder créditos para adquirir en España bienes y servicios y a realizar planes de formación profesional a la población natal sobre las artes de la pesca modernas.²⁴ Y segundo porque las organizaciones supranacionales, como era el caso de la CEE, estaban abogando por la conservación de los recursos marinos y por la defensa de los intereses de sus miembros. No hay que olvidar el debate interno que existía en el seno del Mercado Común sobre los límites nacionales y comunitarios sobre el derecho del mar (Lequesne, 2001: 390). Los resultados de todo ello fueron perjudiciales para España y convirtieron los problemas internacionales en un problema de la política nacional. El aumento de tensión provocó que, en numerosas ocasiones, la flota española tuviera que quedarse amarrada en puerto por la falta de acuerdos. En 1980, por ejemplo, los barcos vascos no pudieron faenar en los caladeros europeos y los pescadores de Huelva tampoco pudieron pescar en aguas marroquíes.²⁵ Y todo ello, junto con los planes de reconversión, ocasionó el aumento de descontento de los trabajadores del sector y la convocatoria de numerosas huelgas y protestas para denunciar la situación. En febrero de 1980, un grupo de pescadores destruyó el pescado importado en Mercabilbao porque, según ellos, las importaciones «están hundiendo el sector pesquero y ante las que no podemos cruzarnos de brazos».²⁶

24 Convenio de Cooperación en Materia de Pesca Marítima entre España y República de Guinea Ecuatorial, 31/10/1979. BOE, n.º 63, 13/3/1980.

25 *El País*, 11/3/1980.

26 *El País*, 13/2/1980.

TABLA 2
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ACUERDOS INTERNACIONALES DE PESCA
FIRMADOS POR ESPAÑA, 1960-1982

<i>Hasta 1976</i>	<i>Entre 1976 y 1982</i>
Mauritania (14/2/1964)	Canadá (9/6/1977)
Senegal (1/6/1972)	Noruega (22/6/1977)
Marruecos (4/1/1969)	Chile (7/7/1977)
Portugal (9/12/1969)	EEUU (16/2/1977)
Francia (20/3/1967)	CEE (21/1/1978-15/4/1980)
	Sudáfrica (14/8/1979)
	Guinea Ecuatorial (31/10/1979)
	Cabo Verde (25/9/1981)
	Mozambique (1/1/1982)

Fuente: González, 1988: 99-117.

El tercer factor que mostraba el aumento de importancia de la pesca fue la transferencia de las competencias al Ministerio de Agricultura en 1981, de la que ya se han dado algunos datos importantes anteriormente.²⁷ Uno de los principales motivos por los que se realizó ese cambio estuvo relacionado con la adhesión de España a la CEE. Los capítulos más complejos de las negociaciones hispano-comunitarias estaban relacionados con la agricultura y la pesca. Y, en numerosas ocasiones, ambas cuestiones se trataban conjuntamente tanto con Europa como en conversaciones bilaterales. Además, como ya se ha comentado, en 1980 se produjo un enfrentamiento entre Sánchez-Terán y Jaime Lamo de Espinosa, lo que terminó de evidenciar la necesidad de incluir agricultura y pesca en una misma administración (Lamo, 2020: 207-209).

La consecuencia directa de todo lo anterior fue la vertebración de un organigrama más completo de la administración dedicada a la pesca. Y esto permitió afrontar los retos del sector que se plantearon en la nueva coyuntura internacional con mayor rapidez. Como ya se ha anunciado anteriormente, el principal objetivo era buscar nuevos acuerdos bilaterales que sirvieran para mantener los barcos españoles faenando por todo el mundo. Como se puede comprobar en la tabla 2, el aumento de convenios fue muy

27 RD 1997/1980.

importante. La relevancia de ese incremento no reside únicamente en el crecimiento cuantitativo, sino también en el tipo de países con los que se firmaban los nuevos acuerdos. Los convenios de la década de los sesenta, a excepción de Senegal, eran acuerdos con países vecinos con los que existían tratados fronterizos que afectaban a diversas cuestiones limítrofes. En el nuevo contexto, los acuerdos eran con países mucho más variados, entre los que destacaba los convenios con países africanos. Igualmente, llama la atención la ausencia de acuerdos con Latinoamérica. En estos momentos, con los estados de este continente se optó por firmar contratos entre empresas mixtas, en lugar convenios de carácter nacional. No obstante, también hubo negociaciones con algunos países como Argentina.²⁸

3. Las competencias de pesca en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1981-1986

El traspaso de las competencias de pesca al MAPA supuso un nuevo movimiento hacia la consolidación de la acción exterior de pesca. Primero porque esta actividad se desvinculaba de la Marina Mercante y segundo porque la Dirección General de Relaciones Pesqueras Internacionales se dividió en dos subdirecciones, lo que permitió generar un equipo más completo y especializado. Además, el Real Decreto especificaba que el MAPA debía colaborar con el MAE a la hora de establecer contactos internacionales, pero también reconocía que la Secretaría de pesca tenía «el control de los planes de pesca en el exterior».²⁹ No obstante, esto era una cuestión compleja, ya que la agenda de negociación pesquera siempre estuvo condicionada por la relación política con los países en cuestión.

Las modificaciones anteriores no significaron una reposición de los cargos de responsabilidad más elevados. Los dos ministros del MAPA de la UCD, Jaime Lamo de Espinosa (1978-1981) y José Luis Álvarez (1981-1982), mantuvieron a Miguel de Aldasoro como subsecretario de pesca y a Juan Prat y Coll como DG de Relaciones Pesqueras Internacionales (Lamo, 2020: 209). Esta última Dirección General fue la que acogió mayores cambios

²⁸ *La Vanguardia*, 26/2/1977.

²⁹ RD 828/1981.

con la subdivisión de su estructura interna. Ramón de Miguel, diplomático de carrera, fue nombrado subdirector de la zona norte. Había sido embajador en Nigeria entre 1974 y 1976 y desde 1977 era representante permanente adjunto ante la organización de los Estados Americanos y ante el Banco Interamericano de Desarrollo.³⁰ Su función era negociar con todos los países situados al norte de la situación latitudinal de España, entre los que destacaba Estados Unidos, Canadá, la CEE, Portugal y Noruega. La subdirección de la zona sur fue encomendada a Miguel Ángel Fernández Mazarambroz. Al igual que sus compañeros, era diplomático y en ese momento estaba destinado como consejero del embajador en Irlanda.³¹ Su principal cometido era lograr acuerdos de pesca con los países situados al sur de España, sobre todo con los estados africanos, aunque también con las naciones de América Latina. En definitiva, la tarea de ambos diplomáticos, según el propio Decreto, era «la preparación y participación en las negociaciones bilaterales de acuerdos internacionales de pesca marítima y en las negociaciones multilaterales realizadas en el seno de las organizaciones internacionales pesqueras».³²

El objetivo principal de esta secretaría en el terreno internacional continuaba siendo el mismo que se había establecido en 1976, pero las prioridades fueron cambiando. Hasta el momento, se habían firmado acuerdos bilaterales con países africanos. Eso había permitido enviar numerosos barcos españoles a nuevos caladeros. Sin embargo, las negociaciones más complicadas no habían sido desbloqueadas. Los pescadores que faenaban en aguas comunitarias, marroquíes, portuguesas, mauritanas y canadienses todavía veían peligrar sus licencias de pesca. En términos cuantitativos las diferencias eran muy significativas porque gran parte de los barcos faenaban en caladeros para los que no se había alcanzado un nuevo acuerdo. En Marruecos había 891 barcos y en la CEE, 525, mientras que en Senegal había 89 embarcaciones, en Mozambique, 18 y en Cabo Verde, 8. Pese a esa gran diferencia, es cierto que los barcos enviados a África eran mucho mayores que los que faenaban en las aguas cercanas de Europa o Marruecos.³³ Entre 1981 y 1982 se llevaron a cabo numerosos encuentros y negociaciones con

30 Entrevista a Ramón de Miguel, 5 de noviembre de 2021.

31 *España Exterior*, 6/9/2011.

32 RD 845/1981.

33 «Flota española en aguas 3.^{as} países 1983». ASP, 2666.

todos estos países y organizaciones, pero no se alcanzaron los objetivos con la misma rapidez que en los primeros acuerdos con África. Las reuniones con la CEE, por ejemplo, fueron muy complejas porque se solaparon dos cuestiones al mismo tiempo. Por una parte, la negociación para la adhesión. En los encuentros sobre esta cuestión, la Comisión Europea insistía en la necesidad de modernizar y reconvertir una parte del sector español.³⁴ Esta negociación fue llevada de manera conjunta con el equipo negociador de España ante la CEE, en el que participaban miembros del MAE y del MR-CEE. De esa manera, las cuestiones de pesca eran tratadas por Miguel de Aldasoro como representante del MAPA, pero también por Raimundo Bassols, Joaquín Durán, Antonio Fournier, Emilio Garrigues, Javier Elorza.³⁵ Por otra parte, se encontraban las conversaciones para fijar el número de licencias y cuotas de pesca permitidas a España en aguas comunitarias. En este caso, la situación también era compleja porque la Comisión aplicó el principio de regresividad a la pesca española en sus aguas, con el objetivo de reducir los barcos españoles en Europa.³⁶ En ambas cuestiones, la posición española era de debilidad, porque en el sector de la pesca no podía ofrecer alternativas que fuesen atractivas para Europa, ya que apenas había barcos comunitarios en aguas nacionales. R. Bassols, conocedor de esta situación, tras la firma de un acuerdo de pesca con la CEE afirmó que «no era un acuerdo satisfactorio, pero era el único posible».³⁷ Por ello, la baza que jugaron desde la Secretaría de Pesca y desde el MRCEE fue la de las importaciones de pescado. España no cubría la demanda nacional de pescado con su oferta y se veía obligada a comprar productos del mar a diferentes países europeos. De esta manera, la acción exterior de pesca incluyó el «arma» del atractivo mercado español para exigir derechos de pesca. En los momentos más tensos de las negociaciones, bloqueaban las importaciones como manera de presionar a las autoridades comunitarias.³⁸ Estas operaciones, en algu-

34 Véanse informes sobre la negociación, 1977-1982. ASP, 2666.

35 Un ejemplo: «MAE, nota negociaciones con la CEE, plan pesca 1980», 10/10/1979. AGA, R-18129.

36 «Propuesta negociación CEE», 15/12/1981. MAPA, 9212; «Posición negociadora comunitaria y española: pesca». Febrero 1982. Archivo Digital OJI.

37 *La Vanguardia*, 5/2/1980.

38 «Comercio exterior pesquero España con Marruecos», s.f. MAPA, 9212; *Le Marin*, 9/12/1979.

nas ocasiones, como se verá más adelante, tenían sus consecuencias negativas dentro de la propia administración española. La otra estrategia que utilizó el MRCEE y la Secretaría de Pesca para tratar de avanzar en estas cuestiones fue intentar reducir las negociaciones con la CEE a encuentros bilaterales para, de esa manera, convencer a cada socio comunitario en encuentros más reducidos. En este sentido, destacaron las numerosas conversaciones de Miguel de Aldasoro, Juan Prat y Ramón de Miguel con diversos representantes del Gobierno francés, con el objetivo de superar los problemas de pesca en el golfo de Vizcaya y también con diferentes miembros del Gobierno portugués.³⁹ En estas negociaciones fue esencial la labor de los embajadores. En los países más importantes, como era Francia, Portugal, Bélgica, Gran Bretaña e Irlanda, se estableció una línea directa con la Secretaría de pesca para tratar de utilizar las embajadas como una prolongación del MAPA y no solo del MAE. Luis Jordana, embajador de Irlanda desde 1982, lo primero que hizo tras su nombramiento fue escribir al ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación para ponerse a su disposición y «defender y promover los intereses pesqueros españoles».⁴⁰ Entre los embajadores, que dependían del MAE y el MAPA, se encontraban los consejeros agrícolas en las embajadas. España, desde hacía más de dos décadas, había creado la figura del consejero agrícola en aquellos países en los que el Gobierno español tenía algún interés agrario. Su papel, escasamente conocido, era esencial. Se encargaba de establecer una red de contactos en el país en el que trabajaba, para poder desempeñar las negociaciones en el mejor ambiente posible; facilitaba el contexto para las reuniones; organizaba los encuentros entre España y el Estado en cuestión y mantenía informados tanto al embajador (que se encargaba de enviar la información que le proporcionaba el consejero al MAE) como al MAPA. Además, puesto que era el responsable de organizar los encuentros, estaba presente en una gran parte de las negociaciones.⁴¹ Durante todo este tiempo, los consejeros de Bruselas, París y Rabat, entre otros, jugaron un papel esencial, pues eran

39 «Fax Aldasoro a MAE Francia», 31/12/1981. Archivos Diplomáticos de Francia (AMAE-Fr), 1930INVA/5152; «Relation de pêche CEE-Espagne», 27/1/1982. AMAE-Fr, 1930INVA/5153.

40 «Carta embajador Irlanda a Ministro Agricultura», 6/8/1982. MAPA, 9212.

41 Entrevista a Fernando Miranda de Larra, 13 de diciembre de 2021. Entrevista a Jesús Miranda de Larra, 16 de diciembre de 2021.

la única figura del MAPA en el extranjero.⁴² Esto volvía a evidenciar las redes que fueron vertebrando desde la Secretaría y el MAPA con diferentes organismos relacionados con la política exterior para tratar de contar con los mayores apoyos posibles en las negociaciones. Las embajadas, aunque eran organismos del MAE, contaban con representantes de otros ministerios, como era el caso de los consejeros. Y esta relación fue esencial desde que Pesca pasó a formar parte del MAPA para buscar nuevos acuerdos de pesca.

Las negociaciones con Marruecos también fueron muy complejas debido a los diversos conflictos políticos históricos que había entre los dos países y también a la inexistencia de una política de exterior uniforme de España con respecto a los países del Magreb, y en especial hacia Marruecos.⁴³ Esto último sirve para conectar una vez más las estrategias que se establecían desde el MAE y la acción exterior de pesca. En este caso, la inexistencia de una política estable hacia el Magreb desestabilizó las relaciones y contribuyó negativamente a las negociaciones de pesca, que por sí mismas ya eran complicadas. Ese contexto, junto con las exigencias de Marruecos en términos de pesca, provocaron que solo se pudiese firmar un acuerdo transitorio en 1979, después de fracasar las negociaciones de 1977, cuando se había llegado a un principio de acuerdo (Barouki, 2008; Holgado y María del Sol Ostos, 2002: 189-214). En las negociaciones con Marruecos, según Jaime Lamo de Espinosa, fue muy importante la participación del monarca español y su buena relación con Hassan II (Lamo, 2020: 211). Este elemento introducía un elemento informal en las estructuras formales de negociación y de ello se hablará más adelante.

Con Portugal y con Mauritania tampoco fue posible alcanzar un nuevo acuerdo de pesca, debido a las discrepancias entre las posturas de las autoridades españolas y de estos países. Con Mauritania se utilizó una táctica de negociación que ya había sido empleada anteriormente. Miguel de Aldasoro y Javier Elorza (DG Relaciones Económicas Internacionales) decidieron bloquear las importaciones de pescado de este país para tratar de rebajar sus pretensiones. Sin embargo, no se logró el objetivo y, además, se

42 «Reventós: Encuentro Rocard-Romero», septiembre de 1983. AGA, 83/12777.

43 «Informe negociaciones con Marruecos», 15/5/1982. MAPA, 9212.

inició una crisis interna entre ministerios.⁴⁴ Esta táctica elaborada desde el MAPA y el MRCEE se organizó sin consultar al MC, pese a que era el principal implicado, lo que generó desconfianza entre las diferentes administraciones implicadas.⁴⁵

En último lugar, las labores de la secretaría de pesca no solo eran las de negociar nuevos acuerdos, sino que también se encargaban de solventar crisis de carácter político y social relacionadas con la pesca. Juan Prat, por ejemplo, tuvo que viajar en varias ocasiones a Canadá para tratar de rebajar la tensión entre la sociedad de ese país y los barcos españoles. Los discursos que se difundieron en Canadá en contra de la pesca española en sus costas provocaron que las embarcaciones españolas no pudiesen ni acercarse a los puertos a repostar.⁴⁶ Con este país no se llegó a ningún acuerdo y las posibilidades de faenar en Terranova fueron disminuyendo hasta que en 1983 apenas quedaron barcos españoles en esas aguas.

La victoria socialista en las elecciones de 1982 supuso un cambio importante en la administración española y, como se ha mostrado en otros capítulos de este libro colectivo, una nueva manera de estructurar las relaciones internacionales en función de la coyuntura de esos momentos. El MAPA pasó a estar dirigido por Carlos Romero, el cual nombró secretario de Pesca Marítima a Miguel Oliver en sustitución de Miguel de Aldasoro. Miguel Oliver era director del Instituto Español de Oceanografía, institución científica a la que pertenecía desde 1947.⁴⁷ A su vez, en la Dirección General de Relaciones Pesqueras Internacionales, Juan Prat fue sustituido por Luis Javier Casanova, un diplomático de carrera que había ocupado anteriormente el puesto de subdirector general de Relaciones Económicas Multilaterales en el MAE.⁴⁸ Ramón de Miguel también abandonó su puesto como subdirector de la zona norte y fue sustituido por Juan José Chao Touriño, antiguo comandante de máquinas de la Marina. En la zona

44 «Suspensión concesión importaciones pescado procedencia mauritana», 10/8/1982. MAPA, 9212.

45 «Carta Aldasoro José Luis Álvarez», 14/8/1982. MAPA, 9212.

46 Entrevista a Juan Prat, 25 de agosto de 2020.

47 Información sobre su trayectoria: <<https://www.oliverreus.es/>> [Consultado: 15/12/2021].

48 Orden 20374, 14/6/1983.

sur se mantuvo Miguel Ángel Fernández hasta 1985, que fue reemplazado por Luis de Andrés, otro funcionario del Estado especialista en cuestiones económicas. De esta manera, el liderazgo de la Secretaría de Pesca Marítima giraba hacia un perfil más técnico e incluso con un representante de la Marina que recordaba al perfil de la DG en épocas anteriores. Aun así, se mantenía el carácter diplomático del liderazgo de la DG dedicada a las negociaciones internacionales. Esta DG contaba con 45 funcionarios y un presupuesto de 1728 millones de pesetas.⁴⁹

Los cambios en la Secretaría no alteraron el principal objetivo de esta administración. La acción exterior pretendía estabilizar la pesca española en las aguas internacionales a través de nuevos acuerdos que amortiguasen el aumento de controles y el cierre de caladeros a la flota española. Además, Miguel Oliver, aunque tenía una formación muy diferente a la de Miguel de Aldasoro, mantuvo una organización del trabajo similar en las cuestiones internacionales. Se encargó personalmente de llevar a cabo las negociaciones más complejas, se convirtió en uno de los hombres de confianza de Carlos Romero para estas cuestiones, mantuvo un contacto directo con las embajadas e incluso despachó en varias ocasiones con el propio Felipe González, pues el presidente se mantuvo informado de la problemática pesquera.⁵⁰ Desde México, por ejemplo, se pusieron en contacto con F. González pidiéndole iniciar unas negociaciones de pesca, para lo que le pedían al presidente español que les pusiera en contacto con Miguel Oliver.⁵¹ A pesar de esas similitudes con respecto a la época anterior, los retos eran muy diferentes a los que se habían enfrentado hasta el momento. Los motivos de esa diferente coyuntura se debían a que comenzaron a extinguirse los convenios firmados a finales de los setenta, a que la CEE aprobó en 1983 la Política Pesquera Común (PPC) y a que el nuevo Gobierno trató de acelerar las negociaciones para la adhesión, lo que obligó a establecer una nueva estrategia de negociación desde la Secretaría de pesca. Esto último se evidenció en los diferentes informes que trataban de reestructurar la Secretaría para adaptarse a las instituciones comunitarias. Además de

49 Comparecencia Luis Javier Casanova Congreso de los Diputados, 15/3/1984.

50 Ejemplo de los despachos de Romero con González sobre pesca: «Informe sobre reunión» 21/11/1985. Fundación Felipe González (FFG), FER 0044774.

51 «Conversación con Rafael Fernández Tomás», 23/3/1984. FFG, 004474.

debatir sobre el futuro comunitario español, también trataron de configurar una administración periférica, unas políticas complementarias a la CEE que permitiesen a España mantenerse en caladeros de terceros países, profesionalizar la propia secretaría y, por último, una mayor coordinación entre la gestión autonómica, nacional y europea (Robledo, 2011: 370-371).

Una de las primeras cuestiones a la que tuvieron que hacer frente fue a la renovación de los acuerdos de pesca que se habían ratificado desde 1976. De acuerdo con esa coyuntura, diseñaron una doble estrategia. Para aquellos países con los que se presuponían negociaciones sencillas, trataron de cerrar los convenios antes de que España firmase el tratado de adhesión a la CEE. De esa manera se beneficiarían de acuerdos bilaterales durante más tiempo, sin necesidad de que interfiriera la CEE. Senegal, Cabo Verde o Mozambique fueron algunos de los ejemplos incluidos en esta modalidad. Sin embargo, para las negociaciones más complejas, las conversaciones se hicieron con más calma, a sabiendas de que si se sentaban a dialogar cuando España ya fuese miembro comunitario, la posición negociadora española y, por tanto, comunitaria, se vería reforzada.⁵² Todo ello se encuadraba en un momento en el que las negociaciones cada vez eran más complejas porque los países ribereños trataban de obtener grandes compensaciones, a cambio de permitir faenar a los barcos españoles en sus caladeros. En la mayoría de las ocasiones, pedían créditos para financiar el desarrollo de su sector pesquero, formación en las artes más actuales y ayudas y facilidad a la comercialización. Las negociaciones con Marruecos y Mauritania entraron dentro de esta modalidad (Barouki, 2008).

Con Marruecos se logró firmar un acuerdo de pesca en 1983. Fue el primer convenio pesquero hispano-marroquí no transitorio desde 1969. Se trataron de unas negociaciones muy complejas porque este país del norte de África insistía en que, para poder firmar un tratado para este sector, España debía reconocer al Sáhara como parte de su país. El acuerdo final fue posible, entre otros muchos factores, gracias a la nueva política del MAE hacia el Magreb (teoría del colchón de intereses), que permitió mejorar la relación con los países de esa zona y que estuvo liderada por Jorge Dezcallar, director general de Política Exterior África y Medio Oriente

52 *Las Provincias*, 9/10/1985; entrevista a Oliver en *Revista Futuro*, s.f.

(1983-1993) (Dezcallar, 2018: 180). Al mismo tiempo, en la Embajada de Marruecos se encontraban destinados Raimundo Bassols como embajador y Juan Prat como jefe de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada. Como se ha podido comprobar anteriormente, ambos conocían en profundidad los *affaires* pesqueros españoles. Para poder llegar a un acuerdo sin necesidad de reconocer la autonomía marroquí sobre el Sáhara, España tuvo que aceptar las contrapartidas marroquíes, que fueron muy criticadas por la oposición y por parte de los antiguos negociadores de pesca. España concedió un crédito de cuatrocientos millones de dólares para la construcción de un nuevo puerto en sus costas (Hernando y Mañé, 2009: 238).

Las negociaciones con Mauritania fueron posibles, entre otras cosas, por la buena relación que existía entre el embajador de Mauritania, Gumersindo Rico, y Miguel Oliver. Una vez más, se podía comprobar la importancia de las relaciones entre las Embajadas y la Secretaría de Pesca. Rico y Oliver, a través de sus intercambios epistolares, generaron una estrategia de negociación que consistía en un acercamiento moderado a este país, pues no hay que olvidar que las negociaciones que se habían llevado a cabo anteriormente habían fracasado. Mauritania solo estaba dispuesta a firmar un acuerdo con España a cambio de material de guerra y a un aumento de los cánones por la pesca de cefalópodos, es decir, pretendían incrementar a España las tasas de pesca.⁵³ Estas altas exigencias pospusieron todavía más tiempo el acuerdo entre ambos Estados. Una situación similar ocurrió con Portugal. Pese a la necesidad de lograr un acuerdo para estabilizar la situación de una parte importante de los pescadores de Galicia y de Huelva, no se logró ningún acuerdo hasta después de la firma de los tratados de adhesión.⁵⁴

Con la CEE se inició un nuevo capítulo en las negociaciones, pues uno de los grandes objetivos del nuevo Gobierno socialista había sido el de tratar de desbloquear las negociaciones con la CEE y el de intentar firmar el acuerdo de integración en esa misma legislatura (1982-1986).⁵⁵ Como

53 «Intercambio epistolar Oliver y Rico», 5/3/1984. En <<https://www.oliverreus.es/>> [Consultado: 15/12/2021].

54 Entrevista a Juan Antonio Yáñez, 22 de noviembre de 2021.

55 Entrevista a Juan Antonio Yáñez, 22 de noviembre de 2021.

ya se ha comprobado anteriormente, las cuestiones de la adhesión eran gestionadas por un equipo específico. Primero por el MRCEE y ahora por la Secretaría de Estado de España para las Relaciones con las Comunidades Europeas dirigida por Manuel Marín. En este organismo se configuró un equipo, al que se le llamó *Task Force* o «los 12 magníficos», compuesto por representantes de todos los ministerios afectados en la negociación (Morán, 1990: 300-302).

Las cuestiones de pesca fueron negociadas por Ramón de Miguel, que se incorporó a este gabinete proveniente de la Secretaría de Pesca, y también por Pedro Solbes, Carlos Westendorp y Fernando Mansito. Estas labores estaban acompañadas de numerosas gestiones realizadas desde la Secretaría de Pesca. Una parte importante de los informes técnicos eran elaborados desde este organismo, para después enviarlos a la *Task Force*.⁵⁶ Al mismo tiempo, Miguel Oliver, al igual que estaban haciendo desde el MAE, estableció un contacto bilateral con los países más reticentes a las demandas españolas de pesca. Los encuentros más numerosos, al igual que en el período 1977-1982, se llevaron a cabo entre Miguel Oliver y Pierre Guidoni, embajador de Francia en Madrid, con el que trató de gestionar los conflictos pesqueros en el golfo de Vizcaya y la pesca sin licencia de un número importante de pesqueros vascos.⁵⁷ A estas reuniones se le unieron las llevadas a cabo con Portugal, las cuales también generaron graves problemas frente a la firma del tratado de adhesión (Molina, 2022). En todas estas negociaciones, al igual que pasaba con aquellos países con los que había problemas de carácter político, la toma de decisiones de pesca no estaba relacionada únicamente con cuestiones técnicas, sino que entraban en juego cuestiones políticas y personales. Anteriormente, se ha comprobado cómo la relación con Marruecos en este sector dependió de la estrategia del MAE con respecto a este país. En el caso de las relaciones con la CEE también influyeron aspectos lejanos a los argumentos específicamente pesqueros y que, por tanto, no solían recaer en los responsables de pesca. Cuando la situación acababa encallada por cuestiones técnicas, la solución se encontraba en las relaciones personales entre líderes políticos o en decisiones adoptadas

56 «Nota documento CEE», 7/6/1984. ASP, 2300.

57 «Entretien avec secretaire espagnols pour la pêche», 1/8/1985. AMAE-Fr, 1930INVA/5169.

en el Palacio de la Moncloa.⁵⁸ Por tanto, junto a todos los elementos formales que se están analizando en esta investigación, habría que añadir los canales informales de negociación, pues fueron claves en la acción exterior de la pesca. En el caso de las negociaciones para la adhesión, uno de los últimos desbloques en el capítulo de la pesca se llevó a cabo en un encuentro personal entre Fernando Morán y Roland Dumas en marzo de 1985 y entre Fernando Morán y Jame Lama Morán, 1990: 449).

En definitiva, entre 1983 y 1984 se renovaron más de trece acuerdos. Destacaban los convenios bilaterales con Senegal, Cabo Verde, Guinea Conakry, Guinea Ecuatorial, Sudáfrica, Mozambique, Seychelles, Estados Unidos, CEE y Marruecos.⁵⁹ A ello se le unían las negociaciones que se estaban llevando a cabo con otros catorce estados, para las que todavía no había ningún principio de concierto. Estos países eran Mauritania, Gabón, Santo Tomé, Príncipe, Guinea Bissau, Liberia, Madagascar, Tanzania, Colombia, Brasil, Venezuela, Ecuador, Perú y Nicaragua.⁶⁰

Por último, en esta etapa, España reforzó su posición en la pesca internacional gracias a su participación en diferentes foros internacionales de pesca en los que no siempre había estado presente como miembro de plenos derechos. Se trataba de un elemento que reforzó la acción exterior de la pesca española. Según Miguel Oliver, el objetivo de participar en las organizaciones internacionales era «tratar de inculcar nuestras concepciones» al resto de países pesqueros.⁶¹ No se debe olvidar que España todavía era una de las potencias pesqueras más importantes del mundo. En 1983, España entró en la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO), después de que el Gobierno de la UCD no estuviera dispuesto a aceptar las condiciones de la NAFO en 1981.⁶² Se trata de un ejemplo de las múltiples integraciones en organizaciones de este tipo. En 1984, en la Conferencia Mundial de Pesca de la FAO, celebrada en Roma, el rey Juan Carlos ofreció el discurso inaugural ante más de mil delegados de 156 países dife-

58 Entrevista a Juan Antonio Yáñez, 22 de noviembre de 2021.

59 *El País*, 23/6/1983 y 21/4/1984.

60 *El Día*, 8/4/1983.

61 Comparecencia Miguel Oliver Congreso de los Diputados, 6-11-1984.

62 «Posición negociadora comunitaria y española capítulo pesca», febrero de 1982, <www.cvce.eu [Consultado: 15/12/2021].

rentes.⁶³ El discurso del monarca, que había sido redactado por Miguel Oliver, pretendía mostrar la importancia de la defensa de los recursos pesqueros y de colaborar con los países dedicados a esta actividad.⁶⁴ En ese mismo foro también intervino Carlos Romero. El ministro de Agricultura español solicitó permiso para «faenar en aguas de los países que le suministrarán pescado».⁶⁵ De manera implícita, pedía a los países que vendían pescado a España, como era el caso de Canadá o Francia, que permitieran a los barcos españoles pescar en sus aguas como contrapartida a los beneficios comerciales que estaban recibiendo de sus ventas a España. De nuevo, una vez más, desde la Secretaría de Pesca Marítima trataban de utilizar el comercio de pescado como elemento de negociación.

Conclusiones

La aprobación de las 200 millas y la configuración de un nuevo orden pesquero mundial evidenciaron los problemas del sistema pesquero español. La dictadura apenas había dedicado esfuerzos a la organización de este sector y con la nueva coyuntura se hicieron visibles todas las deficiencias en la organización de la pesca y en el control sobre la misma. Desde 1976, la importancia de estas cuestiones en el seno de la administración española aumentó exponencialmente. La posibilidad de perder su poderío marítimo y económico obligó a los diferentes Gobiernos a generar nuevas estrategias y a vertebrar una estructura organizativa que pudiera dirigir el sector. En términos de política interna se optó por programas de modernización y, sobre todo de reconversión. Y a nivel internacional, como se ha podido comprobar, se organizó una acción exterior ante la urgencia de lograr acuerdos internacionales que permitiesen faenar a los barcos españoles en caladeros de países ribereños.

El primer problema para poder ejecutar esa acción exterior era la falta de personal cualificado y de respaldo institucional. Por ello, como ha mostrado la investigación, la proyección exterior del sector y las negociaciones

⁶³ *El País*, 29/6/1984.

⁶⁴ «Carta S. Arana a M. Oliver», 22/6/1984. En <<https://www.oliverreus.es/>> [Consultado: 15/12/2021].

⁶⁵ *El País*, 29/6/1984.

internacionales se llevaron a cabo al mismo tiempo que se definían y se especificaban con más claridad sus competencias y se estructuraba la subdirección general de Relaciones Pesqueras Internacionales. Esta última acabó consolidándose a través de un perfil de DG ligado a la diplomacia y que habían sido formados anteriormente en el MAE. Esa continuidad en la formación profesional de los DG no se dio en los cargos elegidos como máximos representantes de pesca. Víctor Moro provenía del mundo empresarial, Miguel de Aldasoro de la diplomacia y Miguel Oliver del Instituto de Oceanografía, con una trayectoria más técnica.

En el período analizado la acción exterior atravesó diferentes etapas. Entre 1976 y 1978, cuando las competencias pertenecían al MC se asentaron las bases de los objetivos españoles y se lograron los primeros acuerdos internacionales en el contexto de las 200 millas. Entre 1978 y 1982, la Secretaría continuó su organización interna con un perfil más diplomático y se encuadró definitivamente en el MAPA. Al contrario que en la primera fase, la firma de acuerdos se estancó, principalmente por la mayor dificultad en las negociaciones. Por último, entre 1982 y 1986, se produjo un desbloqueo de las conversaciones con países ribereños como Marruecos, a costa de aumentar las contrapartidas a este país. Al mismo tiempo, también se aceleraron las negociaciones con la CEE y se accedió a diversos organismos internacionales, lo que sirvió para aumentar la visibilidad de la pesca española.

Otro de los elementos más significativos de la investigación es la importancia del proceso de toma de decisiones. La acción exterior pesquera que se generó desde los diferentes ministerios por los que pasaron las competencias de pesca siempre estuvo condicionada por la política exterior de España, pues en la mayoría de las negociaciones estaban enlazadas con otras cuestiones políticas. Esto obligaba a que los equipos negociadores estuvieran compuestos por delegaciones interministeriales. Además, como se ha podido comprobar, una parte importante de los responsables de las relaciones internacionales pesqueras habían sido formados en el MAE. De esta manera, los acuerdos finales no respondían a cuestiones técnicas, sino políticas y las decisiones no se tomaban siempre desde las estructuras oficiales, sino que también eran importantes los canales informales. A todo ello habría que añadir el papel esencial de los consejeros agrícolas en las Embajadas, pues se trataba de una de las pocas representaciones en el extranjero que estaban vinculadas al MAPA.

En definitiva, este capítulo ha mostrado la necesidad de acercarnos a la acción exterior del Estado desde nuevas visiones, para poder comprender de manera más concreta cual era la posición de España en el nuevo contexto de la década de los ochenta, así como la relación con sus países vecinos.

Bibliografía

- BAROUKI, A. (2008), *La pesca y las relaciones hispano-marroquíes*, Madrid, Ministerio de Cultura.
- CHURCHILL, R. y LOWE, V. (1999), *The Law of the Sea*, Manchester, Manchester University Press.
- CHURCHILL, R and OWEN, D (2010), *The origins and development of the Common Fisheries Policy*, Oxford Scholarship.
- CLEVELAND (1985), «National adjustments to changes in fisheries law and economics conditions: a synopsis of 26 cases studies», en *FAO, Pesca* (783).
- DEZCALLAR, J. (2018), *El anticuario de Teberán*, Barcelona, Península.
- GARCÍA, P. (1988), «La política Pesquera en España», Jornadas pesqueras hispano-americanas, MAPA.
- GONZÁLEZ, F. (1984), «La aplicación en España de la política de pesca comunitaria», *Revista Documentación Administrativa*, 201, pp. 515-555.
- GONZÁLEZ, F. (1983), *El proceso de crecimiento del sector pesquero español, 1961-1978*, La Coruña, Caja de ahorros de Galicia.
- GONZÁLEZ, F. (1988), *La economía del sector pesquero*, Madrid, Espasa.
- GUIRAO, F. (2004), «El papel de la Comunidad Europea en la transición democrática española: el impacto de la declaración de las 200 millas como zona comunitaria de pesca exclusiva», *Estudio/Working Paper*: UAM, 30.
- HERNANDO, M. y MANÉ, A. (2009), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Madrid, Ariel.
- HOLGADO, M.del M. y OSTOS, M. del S. (2002), «Los acuerdos de pesca marítima entre España y marrocos: evolución histórica y perspectivas», *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 194, pp. 189-214.
- LAMO, J. (2020), *La transición agraria, 1976-1982*, Madrid, MAPA.
- LEQUESNE, C. (2001), *L'Europe bleue. À quoi sert une politique communautaire de la pêche?*, París, SciencesPo Les Presses.
- LOSTADO, R. (1985), «La política común de la pesca en la CEE y España», *Revista Estudios Agrosociales*, 191, pp. 39-69.
- MORÁN, F. (1990), *España en su sitio*, Barcelona, Plaza&Janes.
- MOLINA, S. (2022), «It's fishing, stupid! Spanish-Portuguese relations in the context of EEC membership negotiations 1977-1986», en MORENO JUSTE, A. y SANZ DIAZ, C. (eds.), *Spain and Portugal before the Second Enlargement of the European Communities. A Comparative Study (1974-1986)*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- PRAT, J. (1983), «Some considerations on the adaptation of national policy in a distant water fishing nation to the recent evolution of the law of the sea». <<https://www.fao.org/3/x5608e/x5608e0d.htm>>.
- PRAT, J. (2019), *De Cataluña a Cataluña. Sorprendentes e inesperados destinos (Memorias de un embajador de España)*, Madrid, La Valija Diplomática.
- PROUTIERE-MAULION, G. (2000), *La politique communautaire de reduction de l'effort de pêche*, París, L'Harmattan.
- ROBLEDO, R. (coord.) (2011), *Historia del Ministerio de Agricultura, 1900-2008*, Madrid, MAPA.

RELACIÓN DE AUTORES

ROSA PARDO SANZ. Profesora titular en el Departamento de Historia Contemporánea (Facultad de Geografía e Historia) de la UNED, que ahora dirige. En 1995 publicó su primer libro sobre la política española en América Latina, 1939-1945. Después ha escrito numerosos artículos y capítulos de libros sobre distintos aspectos de la política exterior española en el siglo xx: relaciones bilaterales con Estados Unidos, Marruecos, política árabe e iberoamericana, y sobre la labor del Ministro de Asuntos Exteriores Fernando M.^a Castiella. Sus últimas publicaciones se han centrado en la etapa posterior a 1975 y en temas de política exterior comparada, sobre todo con Portugal. Actualmente trabaja en dos proyectos de investigación: uno sobre descolonización de Guinea y otro sobre la influencia internacional en la modernización de las instituciones y políticas públicas españolas durante los años sesenta y setenta (en particular de la FAO).

NICOLAS BADALASSI es *maître de conférences* habilitado para dirigir investigaciones sobre Historia Contemporánea en à Sciences po Aix. Es especialista en la Guerra Fría y en las relaciones internacionales. Ha publicado, entre otras muchas investigaciones: *En finir avec la guerre froide. La France, l'Europe et le processus d'Helsinki (1965-1975)*, PUR, 2014; junto con Sarah B. Snyder, *The CSCE and the End of the Cold War: Diplomacy, Societies and Human Rights, 1972-1990*, Berghahn Books, 2019; junto con Frédéric Gloriant, *France, Germany and Nuclear Deterrence. Quarrels and Convergences during the Cold War and Beyond*, Berghahn Books, 2022; junto con Houda Ben Hamouda, «Les pays de l'Est et la Méditerranée. Relations et regards croisés, 1967-1989», *Cahiers Irice*, 2013; junto con Jean-Philippe Dumas, *Reconstruire l'Europe 45 ans après Yalta. La Charte de Paris (1990)*, CTHS, 2020.

MANUEL ORTIZ HERAS es catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad de Castilla-La Mancha y coordinador del Seminario de Estudios del Franquismo y la Transición (SEFT). Entre sus publicaciones más recientes y relacionadas con la temática de este

libro destacan libros como *Claves internacionales de la Transición española* (La Catarata, 2010) y *L'adhésión de l'Espagne à la CEE, 1977-1986* (Peter Lang, 2020). Ha dirigido y publicado también monografías como *Movimientos sociales en la crisis de la dictadura y la transición: Castilla-La Mancha, 1969-1979* (Biblioteca Añil, 2008), *La Transición se hizo en los pueblos* (Biblioteca Nueva, 2016); *De la cruzada al desencanche: La Iglesia española entre el franquismo y la transición* (Sílex, 2011), *El estado del bienestar entre el franquismo y la transición* (Sílex, 2020) y *Violencia franquista y gestión del pasado traumático* (Sílex, 2021). Ha dirigido media docena de proyectos de investigación nacionales, siendo actualmente IP del que lleva por título *Ciudadanía social y construcción del Estado del bienestar. La España meridional (1963-1986)*, HAR2017-83744-C3-P.

DAMIÁN A. GONZÁLEZ MADRID es profesor titular de Historia Contemporánea en la Facultad de Humanidades de Albacete e investigador del Seminario de Estudios del Franquismo y la Transición. Una parte de sus investigaciones se ha desarrollado monográficamente sobre las transformaciones y las políticas sociales entre la dictadura y la transición democrática. Entre sus últimas publicaciones destaca su contribución en el libro *El Estado del bienestar: entre el franquismo y la transición* (Sílex, 2020), desarrollada en el marco de un proyecto nacional coordinado, y dirigido junto a Manuel Ortiz, que lleva por título «Ciudadanía social y construcción del Estado del bienestar. La España meridional (1963-1986)», HAR2017-83744-C3-P. Recientemente también, y relacionada con la dimensión internacional de la transición, destaca su participación en el libro *L'adhésión de l'Espagne à la CEE, 1977-1986* (Peter Lang, 2020).

MAURICE VÄISSE es profesor emérito de Sciences po Paris. Especialista en la política exterior francesa, en la política de seguridad y en la diplomacia de ese mismo país. Ha sido, entre otros muchos cargos, presidente del Conseil scientifique de la Fondation Charles de Gaulle y director del Centre d'études d'histoire de la Défense, au Château de Vincennes. Es también editor de Documents diplomatiques français y coeditor de la Revue d'histoire diplomatique. Entre sus últimas obras destacan las monografías *Les Relations internationales depuis 1945*, 17th édition, Armand Colin, 2021; *Le Putsch d'Alger*, Éditions Odile Jacob, 2021 y las obras coordinadas: *Diplomatie française: outils et acteurs depuis 1980*, Éditions Odile Jacob, 2018; *Vers la paix en Algérie, les négociations d'Evian*, 2022.

SERGIO MOLINA GARCÍA es doctor por la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), investigador posdoctoral en la Universidad Complutense Madrid (Juan de la Cierva), miembro del Grupo de Investigación Historia de las Relaciones Internacionales (GHIS-TRI) y del Seminario de Estudios del Franquismo y Transición (SEFT). Ha trabajado, principalmente, sobre las relaciones bilaterales franco-españolas. Ha publicado cinco monografías, ha dirigido una obra colectiva y ha escrito artículos en diversas revistas especializadas como *Siècle*, *Historia Agraria*, *Historia y Política*, *Historia Social* o *Historia del Presente*, además de colaborar con la prensa (*El Ciudadano*, *CTXT* y *Nueva Tribuna*). Ha realizado numerosas estancias en Universidad de Nanterre y Sorbonne Université. Fue galardonado con el V Premio de Investigadores Noveles 2018 de la Asociación de Historiadores del Presente y en 2021 ha recibido el Premio Extraordinario de Doctorado de la UCLM del curso 2019-2020.

MATTHIEU TROUVÉ es *maître de conférences* en Sciences Po Bordeaux. Es especialista en la construcción europea, en las relaciones bilaterales de España y de Francia a partir de 1945 y en las relaciones entre Francia y América Latina. Ha publicado, entre otras muchas investigaciones, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne* (Peter Lang, 2008) y «Les négociations d'adhésion de l'Espagne à la CEE et les relations hispano-communautaires : sources, parcours et perspectives de recherche» en Playret, J. M., Richefort, I. y Schlenker, D. (dirs.), *Histoire de la construction européenne (1957-2015). Sources de recherches croisées* (París, CTHS, 2019). Además, ha coordinado diferentes dossiers de revista en *Parlement[s]* y en *Siècles*, entre otras.

ANTONIO MORENO es catedrático de Historia Contemporánea y actualmente director del Departamento de Historia Moderna e Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de Historia de las Relaciones Internacionales en la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación y Unión Europea. Sus líneas de investigación se dirigen hacia el estudio del proceso de construcción europea, las relaciones España-Europa o la política exterior española y el contexto internacional de la transición democrática, temáticas en las que ha sido investigador principal en diversos proyectos de investigación e innovación educativa. Algunas de sus últimas publicaciones en este ámbito son: *Historia de la Integración europea desde 1945* (Alianza, 2017, en colaboración con Vanessa Nuñez) y *Spain and Portugal before the Second Enlargement of the European Communities. A Comparative Study (1974-1986)* (Palgrave Macmillan [en prensa], en colaboración con Carlos Sanz).

CARLOS SANZ DÍAZ es profesor titular de Historia Contemporánea en la Universidad Complutense de Madrid. Desde 2020 es además jefe de estudios de la Escuela Diplomática y director del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de esta institución. Sus líneas de investigación principales se centran en la historia de las relaciones internacionales y de la política exterior española en el siglo xx, la historia de la emigración española, y las relaciones hispano-alemanas desde 1945, materias sobre las que ha publicado monografías, artículos y capítulos en obras colectivas. Ha sido investigador invitado en la Universidad de Harvard, Universidad Libre de Berlín, Universidad Humboldt de Berlín y el Centro de Investigaciones del Tiempo Presente de Potsdam. Es el investigador principal del Proyecto del Plan Nacional de I+D+i «La construcción europea desde el Sur. De la ampliación mediterránea a la ampliación al norte (1986-1995): los contornos de la europeización en perspectiva comparada» (MINECO, PID2020-113623GB-I00). Entre sus últimas publicaciones cabe destacar *La otra Alemania. España y la RDA, 1949-1990*. (Comares, 2022) (ed. junto con José María Faraldo [en prensa]); *Breve historia de Estados Unidos* (La Catarata, 2022); y el dossier «La Europa del Sur en los años 80», *Historia del Presente*, 37, 2021/1 (coord. junto con Antonio Moreno Juste).

ÉRIC BUSSIÈRE es profesor emérito de *Sorbonne-Université*, director de l'UMR SIRICE (2012-2016) (Paris1-Sorbonne Université -CNRS), del LabEx EHNE (2012-2018), miembro de numerosos comités científicos, como la Association pour l'histoire de BNP Paribas, de la cual es el presidente; también del Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), del Institut Georges Pompidou y del Institut François

Mitterrand. Es especialista en la historia de las relaciones económicas internacionales, en la historia de los bancos y en la historia de la construcción europea. En los últimos años ha codirigido el programa de historia de la Comisión (3 volúmenes, OPOCE 2007, 2014, 2019).

LUCIANA FAZIO es doctora en Politics: History, Theory, Science de la Universidad LUISS Guido Carli (Roma, Italia). Es historiadora con maestría en Historia de la Universidad de Florencia (Italia). En 2018, fue *Visiting Scholar* en el European Union Center de la Universidad de Miami (Estados Unidos). Sus publicaciones e investigaciones se centran en historia internacional contemporánea, globalización y las relaciones entre Europa y América Latina desde una perspectiva comparada y transnacional. Ha participado como ponente en seminarios y congresos internacionales, así como en la traducción al español de artículos publicados en italiano y francés.

JUAN ANTONIO YÁÑEZ BARNUEVO es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1963) y diplomático de carrera. Ha sido director del departamento internacional del gabinete de la Presidencia del Gobierno y consejero diplomático del presidente (1982-1991), embajador representante permanente de España ante las Naciones Unidas (1991-1996 y 2004-2010) y secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos de España (2010-2011).

JEAN-LOUIS BIANCO ha sido *secrétaire général de la présidence de la République* de François Mitterrand (1982-1991), ministro de *Affaires sociales et de l'Intégration* (1991-1992), ministro de *l'Équipement, du Transport et du Logement* (1992-1993), alcalde de Digne-les-Bains (1995-2001), *conseiller général des Alpes-de-Haute-Provence* (1994-2012), diputado PS en la *Assemblée Nationale* (1997-2012).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
-------------------	---

PARTE I

LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR SOCIALISTA

CAPÍTULO 1. LA POLÍTICA EXTERIOR SOCIALISTA EN LOS AÑOS OCHENTA: EL MEDIDO VIRAJE HACIA EL REALISMO POLÍTICO Y EL ATLANTISMO.....	25
---	----

1. Los problemas de siempre con las fuentes.....	28
2. Primeros pasos de los <i>jóvenes nacionalistas</i> españoles: 1982- 1986	31
3. La europeización de la política exterior española desde 1986	42
4. Breve conclusión	44
Bibliografía	45

CAPÍTULO 2. ENTRE EUROPA Y EL MEDITERRÁNEO: LA POLÍTICA EXTERIOR DE FRANÇOIS MITTERRAND EN LA DÉCADA DE 1980.....	51
---	----

1. La gestión euromediterránea del último pico de la guerra fría.....	54
2. El reajuste europeo de la segunda diplomacia de Mitterrand: hacia la reunificación del continente	63
Bibliografía	70

PARTE II
DIPLOMACIA Y PERSONAL POLÍTICO

CAPÍTULO 3. LOS PROTAGONISTAS SECUNDARIOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR DURANTE LA TRANSICIÓN: NO SOLO EL CUERPO DIPLOMÁTICO	75
1. La Carrera Diplomática y los otros actores de Exteriores....	80
2. Las reformas del MAE y la reorganización de su personal en la Transición	89
3. La construcción del relato diplomático de la Transición.....	97
Bibliografía	104
CAPÍTULO 4. EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES FRANCÉS EN LOS AÑOS OCHENTA.....	109
Bibliografía	116

PARTE III
LA PESCA COMO ELEMENTO DISTORSIONADOR
DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

CAPÍTULO 5. LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO ESPAÑOL EN CUESTIONES DE PESCA INTERNACIONAL, 1977-1986.....	119
1. La pesca española: «un gigante con pies de barro».....	121
2. La pesca en el Ministerio de Comercio y en el Ministerio de Transportes, 1976-1981.....	125
3. Las competencias de pesca en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1981-1986	133
Conclusiones.....	144
Bibliografía	146
CAPÍTULO 6. CRISIS Y SALIDA DE LA CRISIS. EL INCIDENTE PESQUERO FRANCO-ESPAÑOL DEL 7 DE MARZO DE 1984, ENTRE TENSIONES BILATERALES Y EMOCIONES TRANSNACIONALES.....	149
1. Una larga sucesión de incidentes de pesca entre españoles y franceses	150
2. El establecimiento de la política pesquera comunitaria y la adhesión de España a la CEE.....	154
3. El incidente pesquero del 7 de marzo y las «emociones» en las relaciones bilaterales.....	158

4. ¿Salir de la crisis?.....	162
Bibliografía	167

PARTE IV

EUROPEÍSMO EN EL NUEVO CONTEXTO DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

CAPÍTULO 7. LA POLÍTICA EUROPEA DE LOS SOCIALISTAS EN LOS AÑOS OCHENTA: ENTRE LAS NEGOCIACIONES DE ADHESIÓN Y EL INTENTO DE DEFINIR UN MODE- LO ESPAÑOL DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA	171
1. Introducción	171
2. La victoria socialista de 1982 y los cambios en la política europea	176
3. Las negociaciones para la adhesión y las primeras adaptacio- nes al entorno comunitario (1982-1985).....	181
4. El intento de definir un modelo español de construcción eu- ropea (1986-1993)	186
Bibliografía	191

CAPÍTULO 8. LA POLÍTICA EUROPEA DE FRANCIA: DES- DE EL «PUNTO DE INFLEXIÓN» DE 1983 HASTA EL TRATADO DE MAASTRICHT DE 1992.....	197
1. Herramientas y actores de la política.....	198
2. Francia se pone al día con Europa, 1981-1984.....	201
3. La construcción de una política europea: 1985-1990.....	204
4. En los límites de esta dinámica: Maastricht	208
Conclusión.....	210
Bibliografía	211

PARTE V

LAS NUEVAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA

CAPÍTULO 9. AMÉRICA LATINA: LABORATORIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR SOCIALISTA EN LOS OCHENTA..	215
1. Construyendo el escenario: el papel de la IS.....	217
2. Los socialistas y el impulso de las relaciones birregionales . en los ochenta	221
3. Reflexiones finales	227
Bibliografía	231

CAPÍTULO 10. FRANÇOIS MITTERRAND Y AMÉRICA LATINA. LA REACTIVACIÓN DE LA POLÍTICA FRANCESA DE COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA: EL VIAJE A BRASIL Y COLOMBIA (14-20 DE OCTUBRE DE 1985)	235
1. Entre tercermundismo, apoyo a las democracias latinoamericanas y pragmatismo económico	237
2. «La deuda... y la cultura»	245
3. ¿Cuáles fueron los resultados y el impacto de este <i>tour</i> por Latinoamérica?.....	253
Bibliografía	256

PARTE VI TESTIMONIOS

CAPÍTULO 11. EL FUNCIONAMIENTO DEL DEPARTAMENTO INTERNACIONAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.....	259
Bibliografía referenciada.....	271
CAPÍTULO 12. LA POLÍTICA EXTERIOR DE FRANÇOIS MITTERRAND	273
1. Los euromisiles están en el Este, los pacifistas en el Oeste 1983. Un año crucial para la paz	274
2. Alemania y Francia	276
3. Francia en Europa.....	277
4. Israel y Palestina	278
5. África.....	279
6. La otra Europa	281
7. La batalla de Maastricht	281
RELACIÓN DE AUTORES.....	283

*Este libro se terminó de imprimir
en los talleres del Servicio de Publicaciones
de la Universidad de Zaragoza
en ~~~ de 2022*



