

ORTIZ HERAS, Manuel; GONZÁLEZ MADRID,
Damián A. (coords.), *La Transición Exterior. La
asignatura pendiente de la democratización*

Granada, Comares, 2022

Encarnación Lemus López

Universidad de Huelva, España

lemus@uhu.es

<https://orcid.org/0000-0003-2059-3619>

Cómo citar esta reseña: LEMUS LÓPEZ, Encarnación (2023). Ortiz Heras, Manuel; González Madrid, Damián A. (coords.), *La Transición Exterior. La asignatura pendiente de la democratización*. *Pasado y Memoria* (27), pp. 299-307, <https://doi.org/10.14198/pasado.25054>

Por distintas razones la obra que comento ofrece mucho más de lo que su título promete, la transición exterior. Primero, porque cronológicamente se extiende por un período más amplio, presentando los grandes ejes de la política exterior española de la segunda mitad del siglo XX y la reflexión de qué cambia y qué permanece entre la política exterior del franquismo y la de la España democrática. La otra aportación radica en su estructura y no se aprecia con la simple mirada a la sucesión de los capítulos. Aunque el índice parece reflejar una secuencia de doce, organizados en cuatro secciones, el contenido real del libro se ordena, a mi modo de ver, de una forma mucho más orgánica y original. La obra comienza con un valioso análisis sobre la «Historiografía de las Relaciones Internacionales Españolas en Democracia» a cargo de Antonio Niño Rodríguez, un excelente prólogo a los estudios concretos que luego se despliegan: las relaciones con el Mundo Árabe, los Estados Unidos, los países de Europa Central y del Este, la Unión Europea y América Latina.

©2023 Encarnación Lemus López



Este trabajo está sujeto a la licencia de Reconocimiento 4.0
Internacional de Creative Commons (CC BY 4.0).

El desarrollo de las relaciones entre España y estas cinco grandes áreas componen el núcleo de la obra en lo que hubiera resultado un estudio bastante convencional si no hubiera sido porque esta segunda sección da paso a una tercera, que versa sobre actores de las relaciones exteriores. En concreto, junto a tres testimonios de destacados protagonistas del momento, aparece la novedosa consideración de la emigración como un agente más de las Relaciones Internacionales para el caso europeo.

Como decía, Antonio Niño expone el desarrollo del estudio de las Relaciones Exteriores en España con una gran amplitud, ya que no sólo se aborda el estudio de esta disciplina a lo largo de toda la contemporaneidad, sino que se va estableciendo la comparación con lo que ocurre en países de nuestro ámbito, principalmente Francia, Reino Unido, Alemania y EE.UU. Al establecer la comparativa, el autor destaca el desinterés que ha existido en España por conocer la Historia de las Relaciones Internacionales, aunque recupere algunas valiosas figuras solitarias como los pioneros Jerónimo Becker (1875-1925) y Wenceslao Ramírez de Villarrubia (1850-1933) y posteriormente el destacado papel de Rafael Altamira (1866-1951) en el Instituto Diplomático Consular. No obstante, salvando estas excepciones se pregunta por qué ha sido tan difícil consolidar esta especialidad y apenas ha existido conexión entre quienes realizan la política exterior y quienes la estudian, a diferencia de lo ocurrido en los países del entorno.

En este ensayo se presta especial atención a lo acontecido en la etapa de entreguerras porque se trata de un período sustancial para que en EE.UU., Francia, Gran Bretaña y Alemania se consolidara el estudio de la política exterior a través de cátedras universitarias, instituciones especializadas (*Hoover Library* o la *Bibliothèque et Musée de la Guerre*), publicación de colecciones diplomáticas (*Foreign Relations of the United States –FRUS–*) y la aparición de revistas en los que van desarrollando sus trabajos los padres fundadores de la disciplina como Pierre Renouvin, Arnold Toynbee, Edward H. Carr, entre otros. Explica la confluencia entre la administración de la política exterior y el conocimiento académico para que, en el marco de la SDN y con el apoyo de fundaciones norteamericanas como Carnegie, Ford y Rockefeller se investigue y se formen profesionales comprometidos en la consolidación de la paz y en la búsqueda de vías de resolución de los conflictos, un conjunto de interrelaciones entre ciencia y política que se reforzará a partir de 1945.

Mientras tanto, respecto a la situación española, Antonio Niño recupera en este marco algunas limitadas experiencias. En particular, a iniciativa de José Castillejo y la cobertura de la Junta para Ampliación de Estudios, la creación del *Instituto de Estudios Internacionales y Económicos* en 1933, que desapareció en

1940. Tras el vacío de la década posterior, explica el autor que habrá que esperar al relanzamiento del cultivo de la Historia de las Relaciones Internacionales de la mano de José M.^a Jover Zamora y Manuel Espadas Burgos, con cuyas trayectorias se recupera el enlace con la historiografía francesa y la italiana.

Desde la década de los noventa se consolida la disciplina en España, con la creación de asociaciones y revistas y una, cada vez más numerosa generación de investigadores que conectan los estudios nacionales con la historiografía internacional, a pesar de la incongruencia de que en 2010 un Gobierno socialista recurriera a la ley de Secretos Oficiales de 1968 para clasificar casi todas las materias de la política exterior, una decisión injustificable que se completa con el cierre del propio Archivo de Exteriores en 2012 y su posterior dispersión. Estas medidas, permanentemente denunciadas por los investigadores, vuelven a ratificar la problemática de fondo que el autor planteaba: la desvinculación de los gestores políticos con respecto al conocimiento académicos y el interés del asesoramiento; al tiempo que dificultan la investigación en Historia de las Relaciones Internacionales y amenazan el avance en el cultivo de la disciplina que se había vivido desde los noventa y que nos acercaba a los contextos europeo y norteamericano.

Resulta deliciosa la lectura de este primer capítulo que se sitúa entre la historia de la cultura y la de las relaciones internacionales y manifiesta el excelente conocimiento de su autor sobre este ámbito de estudio en los países citados; muy especialmente en Francia, ofreciendo detalles como la conexión de la primitiva *Bibliothèque-Musée de la Guerre* y la magnífica *Bibliothèque de documentation internationale contemporaine* (BDIC) o la revolución historiográfica de Renouvin, al engarzar diplomacia e historia e introducir en esta alianza la reivindicación de historia del presente para que fuera efectiva.

El segundo bloque recoge la evolución de las relaciones exteriores españolas con el Mundo Árabe con la contribución de Paloma González del Miño; la América Latina por Adela M. Alija Garabito; los Estados Unidos de la mano de Misael A. López Zapico; Heidi Senante Beredes analiza la Unión Europea y Ricardo M. Martín de la Guardia lo hace con Europa Central y del Este. Una atenta lectura de estas contribuciones descubre que los diferentes expertos coinciden en destacar una clara continuidad entre la política exterior de la última etapa de la dictadura y la transición; los cinco capítulos, aunque llamados a construir la Transición Exterior, arrancan de las décadas anteriores.

Con respecto a las dos primeras regiones, Paloma González de Miño y Adela M. Alija Garabito parten de la consideración de espacios de sustitución que ambas áreas tuvieron durante la Dictadura. González del Miño, en una exposición muy bien estructurada, destaca, sobre todo, las grandes líneas de

permanencia entre las políticas del franquismo y el período de la transición. Desde los sesenta, la relación con el Norte de África se enmarca en el proceso de descolonización y el paulatino acercamiento a Argelia y Mauritania para contrarrestar el expansionismo marroquí. Desde la retirada española del Sáhara en febrero de 1976 hasta la controvertida decisión del actual gobierno de Pedro Sánchez, se había intentado aplicar, como bien explica González del Miño, una política de compensación entre Marruecos y Argelia. La relación con ambos países implica fuertes implicaciones geopolíticas, económicas y migratorias y se conecta con la dimensión del equilibrio regional en el Magreb, que ambos países se disputan.

Con la transición consolidada y España formando parte de la CEE, se aborda durante los gobiernos socialistas lo que la investigadora –citando a Esther Barbé– denomina la «mediterraneización» de la política exterior, al implementar, con el conjunto y con cada uno de los países de la región, proyectos de cooperación y desarrollo económico para favorecer la estabilidad política del Magreb.

Al tiempo, fueron creciendo las relaciones con Oriente Medio, la autora pormenoriza la ampliación de lazos con las distintas monarquías del Golfo y el efecto que sobre las primitivas relaciones económicas –importación de hidrocarburos, básicamente– tuvo la incorporación de España a la CEE. Sobre la base de unas buenas relaciones tradicionales, el reconocimiento final del Estado de Israel permitió que España utilizara sus conexiones para jugar a finales de la década de los ochenta un papel de mediador, por ejemplo con la Conferencia de Oriente Medio de 1991 en Madrid. Alcanzándose, pues, con situaciones como ésta y con la política de mediterraneidad una fase de clara influencia de España en la política internacional, que también se constata en las otras áreas, como los sucesivos capítulos permiten concluir.

También Adela Alija argumenta que «Hispanoamérica» –utilizando su terminología– fue el principal marco de la política exterior «instrumental y sustitutiva» del franquismo y parte de la retórica de la Hispanidad sirvió, igualmente, a los gobiernos de UCD para enarbolar la idea de España como puente entre Europa y América, que la autora considera, con acierto, una ingenuidad a finales de los setenta. No obstante, desde los primeros gobiernos de la Transición se comienza a llenar de contenidos el vacío de la retórica. Adolfo Suárez sintió verdadero interés por la región y tuvo presencia en ella. En sus gobiernos se profundizan lazos con las distintas repúblicas, se firman acuerdos, se suceden los viajes desde uno y otro lado y destaca el aprecio que adquieren las figuras del rey y el jefe de Gobierno y su influencia política.

Recuerda la autora, para esta primera fase, la simbología del restablecimiento de relaciones bilaterales con México.

No será menor la proyección de González, apoyado desde el comienzo por la Internacional Socialista. Lo cual nos hace conscientes de que fue una etapa muy dependiente de unos fuertes liderazgos: Juan Carlos, Suárez, González, en esencia. Desde 1982, al hilo de los nuevos tiempos, la gestión del PSOE introdujo el refuerzo a los procesos de democratización y consolidación democráticas. Y aún más que en el Mundo Árabe, jugó España un papel destacado de mediador en foros de diálogos para las resoluciones de conflictos en paralelo al incremento de los fondos para la cooperación lo que favoreció, aunque la autora no lo refiera, la buena acogida a un evidente desembarco de grandes empresas españolas de construcción, finanzas y comunicaciones.

Como no podía ser de otra manera, el capítulo de Misael Arturo López Zapico sobre EE.UU. parte de la relación bilateral establecida durante la dictadura para marcar la posterior evolución que, propiamente en la Transición, mantuvo los ejes habituales: política de Seguridad y Defensa, bases y pertenencia o no a la Alianza Atlántica. En definitiva, una vez más se concluye el mantenimiento de las líneas de continuidad con el período anterior, si bien sobre ellas están claros los objetivos de convertir el Acuerdo en Tratado, una mayor simetría entre los firmantes y el alcance de la reciprocidad. El investigador, un reconocido experto como el resto de los autores, pormenoriza las sucesivas renegociaciones de los tratados para el uso de las bases e introduce también en la negociación la variable del antiyanquismo, su peso en la izquierda, la influencia en el voto de 1982 y, por tanto, el protagonismo de Felipe González en la estrategia del referéndum.

Este breve resumen no haría justicia a la contribución de López Zapico que, utilizando fuentes primarias, algo a lo que nos tiene acostumbrados, logra dar mayor volumen a la realidad circundante, enriqueciendo la centralidad del componente de la Seguridad y Defensa con la actividad de los negociadores españoles y su éxito en 1988 para desligar, por fin, en el convenio de cooperación, los temas defensivos de las dimensiones económicas y culturales tan ricas en la bilateralidad. Apunta que, siendo un espacio ya muy estudiado por nuestros historiadores, se ha prestado menos atención a las iniciativas y las responsabilidades de los gestores que construyen esa bilateralidad: políticos, diplomáticos, empresarios o periodistas de ambas partes y a las cuestiones económicas, que también pesaron.

Echamos de nuevo la vista atrás para seguir los planteamientos de Ricardo Martín de la Guardia acerca de un lento pero progresivo acercamiento a la Europa Central y del Este que la dictadura inició en 1957 con el *Arreglo de*

Pagos firmado con Polonia. Primeros convenios comerciales y financieros que se van repitiendo con otros países y que se intensifican con la llegada de López Bravo a Exteriores. Nos informa el autor del momento dulce del franquismo en Helsinki para el cierre de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, en julio de 1975, cuando Carlos Arias Navarro sostuvo conversaciones con destacados mandatarios de la Europa comunista, entre otros con Leonidas Breznev. La desaparición de Franco abrió las puertas a la definitiva normalización de relaciones con todos estos países europeos y simbólicamente en 1977 se produce el intercambio de embajadores con la URSS. Sobre este prólogo, muestra una documentada información de un rápido y progresivo acercamiento que tiene con toda lógica un punto crucial en 1989, que Martín de la Guardia analiza muy bien –no en vano es un reconocido experto en la caída del Muro y sus consecuencias.

En enero de 1989 España asumía por primera vez la presidencia de la CEE y simultáneamente comenzaba la crisis final de la URSS y la reunificación de Alemania. A partir de ese momento, el autor ya no trata solamente las relaciones de España y el Este, sino las relaciones de la Comunidad con los países del Centro y el Este. Se recoge el apoyo abierto de Felipe González a la unificación alemana y el anclaje de la Alemania unida en la CEE y, a partir de ahí, subraya el discurso europeísta de González, siempre favorable a la ampliación. Enfatiza la habilidad negociadora de los equipos españoles para que sus espacios preferentes, América Latina y el Mediterráneo del sur, no se vieran desplazados del interés comunitario o la amplitud de miras, al ser plenamente conscientes de que la incorporación de estos nuevos socios desviaría forzosamente parte de los fondos comunitarios hasta entonces recibidos.

En definitiva, aunque con la *gran ampliación*, la España socialista perdía centralidad geográfica, supo ganar centralidad política. Una visión que se suma a las ya anteriormente trazadas en relación con América Latina, el Magreb y Oriente Medio, y la normalización con EE.UU. y que explica cómo la consolidación democrática convirtió a España en un país de influencia internacional entre mediados de los ochenta y los noventa. No duraría, como se verá en la siguiente contribución

El capítulo de Martín de la Guardia enlaza con los contenidos recogidos por Heidi C. Senante Berendes sobre España y la Unión Europea en el contexto de la propia evolución comunitaria. Con una gran capacidad de síntesis, la autora se extiende hasta la actualidad para dar cabida a los retos recientes. En esta línea argumental la historia comunitaria proporciona el eje principal y por ello el reequilibrio interno para dar cabida a una «Alemania europea» o la «Gran Ampliación» se trazan como etapas exitosas frente a lo que la autora denomina

la Unión Europea ante la globalización, cuando las luces se distinguen difícilmente entre las sombras. Asoman, por fin, en el texto las reticencias españolas a la Unión. En el marco de la crisis del euro, «en apenas una década España había pasado de ser un país modélico capaz de ingresar en la primera división del euro, y sentirse cercano al núcleo duro de toma de decisiones de la Unión Europea, a ser un miembro poco relevante e incluso un socio complicado y vulnerable que precisaba ayuda para salir de la crisis económica». El resto lo tenemos cercano, ni la Unión ni España reaccionaron a la crisis de Crimea en 2014; Europa no estuvo a la altura que requería la crisis migratoria de 2015; quedó fragmentada con el Brexit. Aun así, persisten un acuerdo esencial: fuera debe de hacer mucho más frío y hemos tenido el respaldo de la Unión para gestionar la crisis sanitaria de la Covid-19 y las posteriores consecuencias socioeconómicas.

Como adelantaba, el libro tiene el valor de incorporar nuevas voces a la gestión de la transición exterior y no me refiero sólo a protagonistas directos de la diplomacia como Carlos Westendorp, Daniel Busturia y Fernando Puerto Fernández. Una muestra, por cierto, de que la falla histórica entre gestores políticos e investigadores que señalaba Antonio Niño, se ha ido rellenando y de cómo las vivencias y reflexiones se transforman en información documental para la historiografía. Me refiero, además, al bloque en el que Carlos Sanz Díaz, Damián A. González Madrid y Manuel Ortiz Heras y Sergio Molina García dan cabida a la emigración como parte implicada en la Transición Exterior.

A diferencia de los capítulos anteriores, que se plantean como reflexiones sobre la evolución de la política exterior en las respectivas regiones a modo de estado de la cuestión y visión global, este bloque arranca del uso de las fuentes documentales primarias. La Transición transcurre en un período de retornos en el que progresivamente se cierra la oleada de salidas masivas a Europa en los sesenta, que tanto benefició al crecimiento económico español de esa década. Estos capítulos muestran cómo esas salidas, vividas casi siempre como temporales, familiarizaron a los emigrantes con otras culturas políticas y laborales, lo que los convirtió en una corriente de democratización y de aproximación al resto de Europa.

En los primeros ochenta se contempló la aprobación de una ley que facilitara el retorno y, después de las primeras elecciones, todos los partidos comprendieron el valor de ese filón de votos que provenían del exterior. Con los retornos, el movimiento asociativo perdió fuerzas y la ley nunca se aprobó. Los derechos de la emigración, no obstante, se trataron como un tema nuclear en la adhesión a la CEE, en una visión que observa la conversión de los emigrantes en trabajadores comunitarios, en igualdad de derechos, libertades y circulación

y, desde 1986, con el Acta Única ya se diseñaba la construcción de la ciudadanía en común y en España se hablaba de la emigración como de un factor de la europeización desde abajo. La efectiva circulación de los trabajadores españoles por los demás Estados miembros no llegó hasta 1992; para entonces, la corriente migratoria había cambiado de sentido: España dejaba de ser país de emigración para serlo de inmigración, aunque la sangría exterior se reanudara algo después con el nuevo protagonismo de la emigración cualificada y los recursos humanos bien formados. Cuestiones ambas de gran impacto en la sociedad actual y que son tenidas en cuenta en el capítulo firmado por Sergio Molina, como se verá.

Aun conociendo la importancia de la emigración temporal, sorprenden las cifras recogidas por Damián González y Ortiz Heras en el capítulo «Cuando media España trabajaba en Francia: otra mirada a Europa y al franquismo a través de la emigración temporera». Francia es el principal receptor de toda la emigración española y los temporeros suponen el 84% de la emigración asistida al país vecino. Se verifica que, incluso en la emigración, hay clases: esta mayoría de paso se situaba al final de la cola en la percepción de los derechos y en las condiciones de vida, en aplicación del recurso al «utilitarismo migratorio» –como escriben los autores– que minimizaba costes para ambos lados, el francés y el español también, y maximizaba ganancias para el empresariado francés, al hilo de la indefensión del trabajador.

En estos tres capítulos, aparece un término clave, del que cada vez hablamos más en Europa, xenofobia. Cuando se lee este libro –como yo hago– desde la España de la agricultura intensiva de invernaderos, se es consciente de cuán corta es la memoria histórica de la sociedad. Apenas se recuerda que hemos sido país de emigración y se reproducen los recortes de derechos en los trabajadores que recibimos, la segregación y la xenofobia, tal como recuerda Molina García en «La diplomacia migratoria y los temporeros españoles en la vendimia francesa, 1982-1986». Al reconstruir las condiciones de vida de estos colectivos y las referencias a ellos en el proceso de la adhesión, el autor nos conduce a la comparativa con la España actual: todo un acierto, como también lo es, el introducir que en la adhesión hubo costes y se refiere al sector de la siderurgia y al mundo agrario, aunque este gran tema no podía ser desarrollado en su capítulo.

Comenzaba afirmando que este libro contiene más de lo prometido porque en todos los capítulos se abarca cronológicamente más allá de la transición y al final se ofrece una síntesis muy completa de la política exterior en la segunda mitad del siglo XX. Por otra parte, aunque aparezcan los Estados Unidos, el Magreb y Oriente Medio y América Latina, espacios tradicionales de la relación

exterior, la mirada más extensa, que aparece en nueve de las doce contribuciones, se dirige hacia Europa. Dentro de Europa, por un tiempo que vino a coincidir con la gestión de los gobiernos socialistas, los autores coinciden en que España se convirtió en un país de cierta influencia y comprometido con la cohesión y la ampliación de la Unión. Los beneficios históricos en todos los ámbitos para un país del sur de Europa, como el nuestro, son ya incuestionables; tal vez por eso habría que comenzar a dar más margen al estudio de los pagos, que también los hubo como se pone de manifiesto al final de la obra. Reconvertir la economía con una alta concentración del PIB sobre los servicios aumenta la vulnerabilidad en las crisis, como se viene demostrando. También habría que cuestionarse cómo se relaciona esa Europa de los ciudadanos a la que pertenecemos con el mantenimiento del porcentaje de desempleados más altos de la Unión. Estas cuestiones, sin embargo, ya no pertenecen a la política exterior de la transición, que era el objeto centra de este volumen.

Por la cronología que este libro abarca, desde el tardofranquismo a los primeros noventa, la secuencia histórica que abarca resulta apasionante: el final de la descolonización española, la normalización de la política exterior y la mundialización de las relaciones bilaterales, el ingreso en la OTAN y la CEE, el final de la Guerra Fría, la unificación alemana, la caída de la URSS y la expansión de la UE hacia el Centro y Este de Europa, así como el arranque de la Globalización. En suma, España iniciaba su democratización en un mundo que rápidamente cambiaba en dirección poco antes impensada y, por un tiempo, pasó de ser una nación periférica a una nación que ocupaba un lugar en el centro de Europa, como estos estudios demuestran, y aunque sea una simpleza, si algo así acontecía se debía al éxito y la firmeza de una transición «Made in Spain».