

Un siglo de política exterior

Florentino Portero

UNED

La profunda renovación de la historiografía española sobre el siglo XX realizada en las tres últimas décadas no hizo de la política exterior uno de sus objetivos principales. Esta opción no tenía nada de extraño. Con la salvedad de situaciones concretas, la diplomacia no había sido un elemento troncal de la vida nacional. Sólo cuando el conocimiento de otros aspectos de nuestra historia estuvo avanzado se sintió la necesidad de reconstruir y comprender la acción exterior durante la pasada centuria. Una demanda a la que no era ajeno el creciente papel de España en las relaciones internacionales tras la normalización de nuestra situación, una vez proclamada la Constitución de 1978, y superados los procesos de integración en el Consejo de Europa, la Comunidad Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. La sociedad española en general y su comunidad académica en particular necesitaban adarar cuál era su historia para definir con mayor coherencia su nueva política exterior.

En estos dos últimos años ha aparecido un buen número de libros, de temática y calidad diversa. De entre ellos destaca por su importancia, que no por su novedad, la reedición de algunos de los textos internacionalistas de José María Jover ¹. De todos es sabido que la escuela española de relaciones internacionales nació tarde y ha tenido un desarrollo modesto en cantidad y calidad de sus trabajos. Sin embargo, el punto de partida, que no fue otro que Jover, resultó extremadamente

¹ JOVER ZAMORA, José María: *España en la política internacional. Siglos XVIII-XX*, Madrid, Marcial PONS, 1999, 279 pp.

renovador. Su amplia formación académica, el haber realizado significativas aportaciones en terrenos como la historia política, social o cultural en períodos muy distantes entre sí le permitieron acercarse a esta especialidad con una perspectiva más moderna que la de algunos de sus coetáneos europeos o norteamericanos. En su obra hay una constante preocupación por explicar los procesos de larga duración imbricando aspectos de orden estratégico con otros culturales, sociales o ideológicos. Sus páginas son falsamente asequibles. Con una prosa precisa, medida, dotada de gran calidad literaria, presenta una interpretación densa, compleja y enormemente estimulante para el lector interesado en estas cuestiones. Sus tesis siguen siendo referencia inevitable y, a menudo, han sido asumidas hasta tal punto que parecería absurda su discusión. La reedición de estos textos tiene un valor añadido al de la facilidad de consulta. Leídos de una vez ponen de manifiesto la solidez de su construcción. Son artículos que no parecen haber sido escritos a lo largo de décadas, sino en un lapso corto de tiempo. Son ejemplo de una forma de entender el oficio que hoy no está en boga. Sus textos son el resultado de años de trabajo y meses, cuando no también años, de redacción. El resultado es una obra relativamente breve, pero sorprendentemente sugestiva y actual.

Varias son las memorias de diplomáticos aparecidas en estos últimos años. Tienen en común la edad de sus autores -una generación que entró en la función pública tras la Segunda Guerra Mundial y que tuvo el aislamiento internacional de España como estigma que marcó casi toda su carrera profesional-; el tono agradable de su redacción; el cúmulo de anécdotas más o menos relevantes; y, sobre todo, la despreocupación por la política exterior de España ¿Carecía de interés? ¿No existía? ¿No es de buen gusto tratar esos temas? Al lector ajeno a ese oficio no deja de sorprenderle la ausencia de comentarios o análisis sobre la figura y política de Fernando María Castiella, su enfrentamiento político con Carrero, con todo lo que implicaba; las relaciones con Estados Unidos... Los libros a los que haremos referencia a continuación comparten una forma de entender la diplomacia ajena a la política. Su preocupación se centra en la resolución de problemas concretos que no parecen insertos en un proyecto de mayor calado.

Las memorias de Jaime de Piniés² decepcionan precisamente por la importancia que tuvo su autor en años fundamentales. Anécdotas y más anécdotas. S610 cuando emerge el Peñón entra en materia, pero

² DE PINIÉS y RUBIO, Jaime: *Episodios de un diplomático*, Burgos, Dosssoles, 2000, 447 pp.

sin aportar nada nuevo. ¿Cómo es posible volver la vista atrás y no reflexionar sobre las tensiones entre militares y diplomáticos en torno a las relaciones con Estados Unidos, a la descolonización...?

Amaro González de Mesa³ no tuvo destinos tan importantes, pero tampoco cae en la tentación de reflexionar sobre lo que fue la política exterior española durante sus muchos años de servicio. En sus páginas se encuentran datos interesantes sobre las relaciones con el Vaticano, el conflicto de Gibraltar o la reanudación de relaciones diplomáticas con México. Todo ello sumido en un mar de anécdotas.

Aunque publicado en 1997, el libro de memorias del conde de Campo-Rey⁴ responde al mismo modelo. Un texto bellamente escrito por un autor culto y sensible que hará las delicias de cualquier aficionado al género de «literatura de viajes». Entre descripción y descripción el lector no deja de preguntarse si la política exterior del régimen de Franco planteaba a sus ejecutores alguna duda moral o política. Pregunta que no encuentra respuesta. ¿Cómo es posible que habiendo pasado seis años en la Embajada en Washington no haga un análisis medianamente inteligente sobre las relaciones bilaterales? En sus últimos capítulos hallamos una interesante referencia al problema de Gibraltar y, como era de esperar, a la presencia de España en Jerusalén, de la que el conde de Campo-Reyes autoridad reconocida.

Sin duda, las memorias más interesantes de entre las publicadas en estos dos últimos años por nuestros diplomáticos son las de Juan Durán-Loriga⁵. Militante «juanista» antes de iniciar su trayectoria diplomática, actúa con mentalidad política y conciencia que va más allá del prurito funcional. Su carrera fue afortunada por el interés de los destinos, además de por acceder tempranamente a la condición de embajador. Con un estilo ¿será inevitable? de viajero de antaño narrando su experiencia en el *Grand Tour* aporta muchos e inteligentes comentarios sobre buen número de temas fundamentales de nuestra acción exterior. Hombre inteligente y cultivado, maneja con precisión una prosa elegante e irónica. Sin embargo, se echa de menos, y en

³ GONZÁLEZ DE MESA, Amaro: *Esto no es histórico, es verdad*, Burgos, Dosssoles, 2000, 216 pp.

⁴ CHURRUCÁ Y PLAZA, Santiago de, Conde de Campo-Rey: *Reminiscencias de una vida diplomática*, Prólogo de Marcelino Oreja, Madrid, Ediciones Encuentro, 1997, 239 pp.

⁵ DURÁN-LORIGA, Juan: *Memorias diplomáticas*, Madrid, Siddharth Mehta Ediciones, 1999, 397 pp.

esto coincide con los colegas que le han precedido, un análisis más general de la política exterior española. Alguien que trató a ministros tan distintos como Castiella y López-Bravo o, ya en democracia, Oreja, Pérez-Llorca, Morán y Fernández-Ordóñez y que desempeñó papeles destacados, ¿cómo es posible que no sienta la necesidad de analizar y comparar los fundamentos de sus políticas?

De vuelta al ámbito académico, contamos desde hace unos meses con una obra que trata en su conjunto del tema que nos ocupa. En 1997, el Departamento de Historia Contemporánea de la UNED organizó un Congreso sobre «La política exterior de España en el siglo XX», cuyo programa respondía perfectamente al índice de un posible libro. En aquellas fechas se publicó un volumen que recogía las comunicaciones presentadas, obra extensa y variopinta en la que se pueden encontrar excelentes aportaciones, como es el caso de la revisión que sobre la cuestión española en la Conferencia de Potsdam realizó Enrique Moradiellos⁸, una de las firmas clásicas en materia de política exterior contemporánea. Pasado el Congreso, sus responsables se dedicaron a la paciente labor de revisión de textos para su futura edición, no en el marco de unas «actas» sino de una obra didáctica dirigida a un público amplio. Algunos textos desaparecieron, nuevos autores se incorporaron y, finalmente, tres años más tarde el volumen vio felizmente la luz. En términos generales, es, hoy por hoy, obra de referencia inevitable, pues representa una puesta al día de la investigación realizada en los últimos años. Pero también es un buen exponente del muy desigual conocimiento que tenemos de la política exterior española por áreas y períodos. Junto a textos de gran calidad y madurez, como son los de Antonio Niño⁹ o Charles T. Powell¹⁰ entre otros, encontramos trabajos de menor calidad.

⁶ TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan, y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, 574 pp.

⁷ TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan; PARDO, Rosa; CASANOVA, Marina; MATEOS, Abdón; SEPÚLVEDA, Isidro, y SOTO, Álvaro (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997, 657 pp.

⁸ MORADIELLOS, Enrique: «La Conferencia de Potsdam de 1945 y el problema español»; TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan; PABLO, Rosa; CASANOVA, Marina; MATEOS, Abdón; SEPÚLVEDA, Isidro, y SOTO, Álvaro (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997, pp. 307-325.

⁹ NIÑO, Antonio: «Política de alianzas y compromisos coloniales para la "Regeneración" internacional de España, 1898-1914», en TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan, y PARDO,

Entre las áreas prioritarias de la política exterior española, Europa ocupa el primer lugar. Lo mismo podemos decir de la historiografía. Conocemos mejor las relaciones externas de España con Europa que con ninguna otra región. La calidad y facilidad de acceso de las fuentes suponen un indiscutible aliciente para esta labor. Durante estos dos últimos años se han publicado tres importantes obras. Paul Preston y Sebastián Balfour ¹¹ han editado conjuntamente un libro de atractivo enfoque: ¿cómo las grandes potencias han influido en el proceso histórico español durante el siglo XX? La debilidad con la que España inició su andadura secular, la conciencia de que la política canovista de «retraimiento» había fracasado ante la crisis colonial y el deseo de recuperar parte del prestigio internacional perdido llevó a la clase dirigente a buscar acuerdos que, sin exponer a España a nuevos riesgos, permitieran superar la crisis del 98. El siglo fue testimonio de intentos fallidos, «quiero y no puedo» que con facilidad concluyeron en nuevos desastres. La aventura marroquí, efecto de la imposición británica para evitar el control del Estrecho por Francia, supuso la muerte de miles de españoles en terribles desastres como los del «Barranco del lobo» o «Annual», la generación entre los militares de una profunda desconfianza hacia la clase política y la declaración unilateral de que las Fuerzas Armadas representaban como ninguna otra institución a la Patria y fue, finalmente, el detonador de la crisis del sistema liberal español. El dictador Primo de Rivera trató de reequilibrar la diplomacia española con un acercamiento a la Italia fascista, pero sin provocar una ruptura con el sistema vigente. El cambio llegó algo después, se comenzó a fraguar durante la II República, se cimentó en los primeros meses de la Guerra Civil, en torno a la «política de no intervención», y se desarrolló a través de los graves errores cometidos por el general Franco y sus más cercanos colaboradores en los años siguientes hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. España abandonó su política de limitación de compromisos al área del Estrecho, magistralmente explicada por lover, para entrar de lleno en el sistema de alianzas, aunque sin

Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 31-94.

¹⁰ POWELL, Charles T.: «Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989», en TUSSELL, Javier; AVILÉS, Juan, y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 413-453.

¹¹ PRESTON, Paul, y BALFOUR, Sebastian: *Spain and the Great Powers in the Twentieth Century*, London, Routledge, 1999, p. 274.

pasar de la «no intervención». Un error que costaría a España décadas de aislamiento, al situarse enfrente de potencias liberales, dispuestas a tolerar un régimen dictatorial en España pero no a convivir con un aliado del Tercer Reich. Años difíciles y humillantes en los que se realizó la más importante cesión de soberanía desde el siglo xviii: los acuerdos con Estados Unidos. En cualquier caso, España era parte del bloque occidental y las potencias democráticas prepararon el camino para su definitiva incorporación cuando las circunstancias políticas lo hicieran posible. La Constitución de 1978 permitió la superación del aislamiento y la consumación de algo que se quería evitar al comienzo de la centuria: la involucración de España en los acontecimientos continentales. La Europa de las naciones había dado paso a la Europa comunitaria, un proceso histórico de enorme interés. Para afrontar este reto, Prestan y Balfour han contado con un conjunto de autores ya curtidos en estos temas. El libro a menudo deriva hacia una historia de la política exterior, pero sin perder el interés. No hay grandes novedades, pero sí enfoques atractivos y polémicos.

Julio Crespo ha publicado lo que en su origen fue su Tesis Doctoral, un estudio sobre el proceso de integración de España en Europa¹². Anglo-español educado en Oxford, Crespo se doctoró en esa universidad bajo la dirección de otro anglo-español de idéntico currículum, Charles T. Powell. Ambos forman parte de la tradición historiográfica británica, lo que se hace patente en una prosa sencilla, elegante, directa y concisa, y en un discurso que incluye con naturalidad elementos de historia de la cultura, de la ciencia política, de la sociología o de la economía. Parte la obra del mutuo interés, español y comunitario, por la integración y analiza con precisión cómo los sectores conservadores o democristianos impusieron su punto de vista en Bruselas y lograron establecer un vínculo con España para aproximarla y preparar su posterior integración. Los aspectos económicos de la negociación quedan subordinados al proceso de modernización política, económica y social, protagonista indiscutible del libro. Fija también su atención en la formación, características y desarrollo del «europeísmo» español, marcado por el ostracismo al que el régimen de Franco había llevado a España y las ansias de normalidad y libertad entre la ciudadanía. Así el «europeísmo» fue mucho más que una posición ante el proceso de integración continental. Fue la base sobre la que se construyó el consenso constitucional y

¹² CRESPO MACLENNAN, Julio: *Spain and the Process of European Integration, 1957-1985*, Basingstoke, Palgrave, 2000, 223 pp.

la política española en democracia. El trabajo de Crespo es una excelente obra de inevitable consulta.

De gran calidad es también el último trabajo de Esther Barbé¹³. Catedrática de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona y firma clásica entre los analistas de la historia y la política exterior española, Barbé reúne en un volumen sus colaboraciones al anuario alemán *Jahrbuch der Europäischen Integration* sobre la política europea de España. Si los capítulos resultan atractivos y estimulantes, las conclusiones, elaboradas especialmente para esta edición, son una pequeña joya de obligada lectura. Sintetiza con inteligencia los elementos determinantes en el diseño de esa política, subrayando, en línea con las tesis defendidas por Crespo, la coincidencia de las formaciones políticas mayoritarias en sus objetivos europeos: reconocimiento, protagonismo, convergencia y profundización en la integración. Divide en tres períodos el proceso seguido y apunta, también en línea con Crespo, el importante efecto que la relación y participación con la Europa unida ha tenido en el proceso político español.

Matilde Eiroa, en su último y recién publicado libro¹⁴, trata de un aspecto no troncal de la diplomacia española, pero no por ello menos interesante, el de las relaciones de la España de Franco con los Estados de la Europa central y oriental en unos años fundamentales, de 1939 a 1955. Un estudio de estas características se debe enfrentar a un serio problema metodológico: localizar fuentes solventes para reconstruir cada una de las relaciones. Como era previsible esto sólo se ha podido conseguir en parte. Aun así, resulta muy interesante seguir las distintas fases de este proceso: el acercamiento entre los regímenes filofascistas, la congelación de estas relaciones ante el desarrollo de las hostilidades, el establecimiento en España de personajes provenientes de esos regímenes o de familias o particulares que huían de las dictaduras comunistas. El Régimen se convirtió así en paraguas bajo el que crecían tanto las esperanzas de un cambio político como las divisiones en el seno de las distintas organizaciones de oposición.

El Magreb es, a lo largo de todo el siglo xx, una preocupación constante, cuando no un problema de graves consecuencias para la vida nacional. Varias son las aportaciones realizadas estos dos últimos años, que vienen a engrosar un fondo bibliográfico escaso que dista

¹³ BARBÉ, Esther: *La política europea de España*, Barcelona, Ariet, 1999, 221 pp.

¹⁴ EIROA, Matilde: *Las relaciones de Franco con Europa Centro-Oriental (1939-1955)*, Barcelona, Ariel, 2001, 199 pp.

de responder a todas las cuestiones que surgen al lector interesado. Las dificultades de acceso a las fuentes y las derivadas del idioma pueden ayudarnos a explicar el limitado interés que los estudios sobre esta región -**tan** importante en términos diplomáticos, de seguridad y económicos para España- han despertado entre nosotros.

María Rosa de Madariaga¹⁵, hija de un ingeniero de minas que desarrolló su trabajo en la región, ha elaborado un libro generoso en número de páginas a modo de crónica de la relación entre España y el Rif. El texto no agota el tema. Bien al contrario, siguen siendo muchos los aspectos que requieren de un detallado estudio. Madariaga se centra en los aspectos políticos, sociales y económicos de esta relación. El eje es la comunidad rifeña, que asistió a la llegada del español y reaccionó contra su acción colonial en clave tradicional: la guerra santa contra el cristiano invasor. Sin embargo, los sectores más reformistas e ilustrados y algunas cabilas trataron de establecer un entendimiento sobre la base de que España se convirtiera en el motor del desarrollo regional y de que no se llegase a una ocupación militar del territorio. El problema minero agravó la situación, al establecerse en términos poco beneficiosos para los rifeños y ser, por lo tanto, apreciados como esquilación del patrimonio nacional. La suma del intento de ocupación militar, la concesión de exploraciones mineras y la subordinación del Sultán a la potencia colonial francesa llevó a los sectores reformistas a sumarse a un revuelta general en pos de un Rif independiente. Quedan fuera de esta «crónica» análisis sobre el desarrollo militar del conflicto, sobre la percepción que la clase política española tenía del problema o sobre la relación poder político-fuerzas armadas. Aun así resulta una lectura interesante para comprender el comportamiento rifeño en aquellos difíciles años.

El libro de José María Campos¹⁶ tiene un enfoque bien distinto. Es una obra periodística, sin aparato crítico, aunque con muchas lecturas detrás. Se centra fundamentalmente en los acontecimientos militares, narrando con interés los momentos más destacados de las guerras del Protectorado. Sin embargo, a pesar de las diferencias, se percibe un juicio común sobre la estrategia seguida: de nuevo una crítica a la política de ocupación militar seguida, cuyas negativas consecuencias

¹⁵ MARIAGA, María Rosa: *España y el Rif. Crónica de una historia casi olvidada*, Melilla, Ciudad Autónoma de Melilla y UNED-Centro Asociado de Melilla, 1999, 535 pp.

¹⁶ CAMPOS MARTÍNEZ, José María: *Abd el Krim y el Protectorado*, Málaga, Algazara, 2000, 282 pp.

se harían visibles en el caso de la familia Abd del Krim, que pasó de ocupar puestos de responsabilidad en el Protectorado a encabezar el gran levantamiento.

Jesús Salafranca, un historiador que ha escrito varias obras sobre temas magrebíes, ha publicado recientemente un libro de título equívoco ¹⁷. Su *Sistema colonial español* no es tanto un estudio general sobre el modelo colonial como una introducción a la historia colonial española en África. Resulta una obra de consulta útil, que facilita al no iniciado una visión de conjunto sobre esta materia. Ese carácter general le priva de profundidad y análisis crítico, aunque es patente, como en los autores antes descritos, una comprensión del comportamiento de la población magrebí así como una dura crítica a la falta de una política clara por parte de las autoridades civiles españolas.

Con el tiempo, el término Mediterráneo se ha ido generalizando, como consecuencia de la presencia de España en la Unión Europea y la Alianza Atlántica y de la internacionalización de los conflictos y crisis de la zona. Ya no es posible, ni siquiera deseable, refugiarse en la defensa de los intereses en el Estrecho, tratando de dar la espalda a los acontecimientos en Europa o en el norte de África. Sobre la política española en el Mediterráneo, que no sobre una inexistente política mediterránea de España, contamos con dos excelentes libros de muy diferentes características. Raanan Rein, discípulo y sucesor de Ben-Amí al frente de los estudios hispánicos en la Universidad de Tel Aviv, editó una obra ¹⁸ llamada a tener una larga vida por la calidad de sus textos. Al ser resultado del trabajo de varios autores, algunos de los cuales -Sueiro, Saz, Miralles, Marquina- se repiten en obras citadas anteriormente, no se puede hablar de un solo discurso. Sin embargo, responden bien al reto planteado por Jover de explicar la evolución del papel del control de Estrecho y del vínculo con los asuntos continentales por parte de nuestra diplomacia. El último de los artículos engarza perfectamente con el reciente libro de Richard Gillespie ¹⁹, catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Liverpool. Gillespie parte de un análisis histórico de la presencia de España en el Magreb,

¹⁷ SALAFRANCA ORTEGA, Jesús F.: *El sistema colonial español en África*, Málaga, Algazara, 2001, 365 pp.

¹⁸ REIN, Kaanan (ed.): *Spain and the Mediterranean since 1898*, London, Frank Cass, 1999, 255 pp.

¹⁹ GILLESPIE, Richard: *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*, Basingstoke, Macmillan, 2000, 226 pp.

deteniéndose especialmente en el período franquista. Analiza a continuación las relaciones con los dos países fundamentales en la región, Marruecos y Argelia, para estudiar finalmente el proceso histórico al que hacíamos referencia líneas arriba: el paso de una política magrebí a otra de más amplio espectro en el marco de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea. Una acción en la que se combinan, con graves contradicciones, intereses económicos con otros de seguridad. Resulta una obra de lectura obligada para aquellos interesados en las relaciones internacionales más contemporáneas.

A modo de conclusión podemos felicitarnos por el interés que los estudios sobre política exterior vienen despertando entre la comunidad académica y de los avances habidos tanto en investigación como en análisis. Sin embargo, todavía es mucho el trabajo pendiente. El último Franquismo está falto de un estudio en profundidad y los años posteriores están aún comenzando a ser estudiados. En cuanto a las áreas geográficas, existen graves desniveles entre lo que sabemos sobre las relaciones con los Estados u organismos europeos o con Estados Unidos frente al conocimiento que tenemos del papel de España en el Magreb o en América Latina. En el caso de Marruecos, el problema se agrava ante el escaso desarrollo que ha tenido entre nosotros la historia militar. Sin buenos estudios sobre el papel del Ejército en el Protectorado, la actitud de nuestros militares y su relación con la sociedad civil, difícilmente podremos avanzar hacia un análisis global.