

El impacto de la política exterior en la conformación de las identidades partidistas en España (2003-2019)

Jordi Xuclà Costa

<http://hdl.handle.net/10803/687604>

Data de defensa: 27-01-2023

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

TESIS DOCTORAL

Título	El impacto de la política exterior en la conformación de las identidades partidistas en España (2003-2019)
Realizada por	Jordi Xuclà Costa
en el Centro	Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales Blanquerna
y en el Departamento	De Humanidades y Ciencias Sociales
Dirigida por	Dr. Ferran Sáez Mateu

**El impacto de la política exterior en la conformación de
las identidades partidistas en España (2003-2019)**

TESIS DOCTORAL

Autor: Jordi Xuclà Costa

Director: Dr. Ferran Sáez Mateu

Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales

Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

Universidad Ramon Llull

23 de septiembre de 2022

AGRADECIMIENTOS

En la recta final de la investigación de una tesis doctoral, uno mira por el retrovisor los motivos y las personas que le han animado y ayudado a culminar el reto de elaborar una contribución singular.

Empiezo por los motivos. He tenido la suerte de poder vivir la política exterior española y las relaciones internacionales durante un número considerable de años desde la posición de portavoz en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados y como miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. En aquellos años, aprendí y viví muchos de los elementos que han sido estudiados en la presente investigación. Si en aquel momento los viví desde el calor de la actualidad y el reto de formular posicionamientos parlamentarios articulados sobre los múltiples asuntos que se fueron sucediendo, ahora los he podido estudiar con sosiego, distancia, vocación académica y cuando ha sido necesario una revisión crítica de opiniones y posicionamientos de antaño. Terminé aquellos años dedicados a la política interna e internacional justo cuando se hizo muy apropiada la cita de Mario Benedetti: *“Cuando creímos que teníamos todas las respuestas, de repente cambiaron las preguntas”*. Fue un buen momento para salir de escena y pensar en libertad, después del desgaste asumido de quien quiere transformar además de opinar

Quiero hacer un agradecimiento genérico a todas las personas que me dieron la oportunidad de vivir la política exterior desde el parlamentarismo y su capacidad de influir en el devenir de los asuntos colectivos. Ha sido un honor y un privilegio. Una vez de vuelta a la vida académica, pensé que podría hacer una contribución singular si investigaba los motivos de porqué en un momento determinado del actual periodo democrático la política exterior se convirtió en elemento relevante de la identidad partidista.

Continuo con el agradecimiento a las personas. Si mi formación de origen era jurídica, los años dedicados a las relaciones internacionales habían enriquecido mis conocimientos y capacidades de enseñar en las aulas. El decano de la

Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales de Blanquerna, Universidad Ramon Llull, Dr. Josep María Carbonell, me animó a ejercer la docencia. Algunos años después, el catedrático Dr. José María Beneyto también me animó a enseñar relaciones internacionales en el doble grado de relaciones internacionales y derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad San Pablo CEU. Barcelona y Madrid continuaban siendo las dos ciudades donde desarrollaba mi labor docente, investigadora y laboral. Dos ciudades que vienen siendo complementarias en mi vida.

Gracias al director de la tesis, Dr. Ferran Sáez, por su apoyo, por su orientación y por ayudarme, tantas veces, a incorporar la perspectiva y nuevos ángulos de aproximación a los asuntos investigados. Nos conocimos hablando de la Isla de los Faisanes, lugar donde se firmó el Tratado de los Pirineos, y el peculiar caso de su soberanía compartida entre España y Francia. Un raro caso de territorio en condominio pacífico. Un exponente de perdurabilidad de los acuerdos en un mundo con múltiples conflictos abiertos.

Gracias al Dr. Enric Ordeix por animarme desde el primer día a volver a la Universidad e investigar en términos académicos varios episodios vividos en la vida institucional y por darme buenas pautas para la publicación de los estudios de caso. Gracias al Dr. Xavier Ginesta por estar siempre dispuesto a disciplinarme en asuntos metodológicos y darme buenos consejos.

Gracias también a todas las personas que he entrevistado y que me han aportado su conocimiento y opinión a esta investigación: José Luis Rodríguez Zapatero, Alfredo Pérez Rubalcaba, José Bono, Miguel Ángel Moratinos, Federico Trillo-Figueroa, Trinidad Jiménez, José Manuel García-Margallo, Josep Antoni Duran i Lleida, José Enrique Serrano, Gaspar Llamazares, Àlex Sáez, Miguel Ángel Navarro, Arturo Avello Díez del Corral, Álvaro Albacete e Inmaculada Riera.

Gracias a la Universidad Marin Barleti de Tirana donde he tenido la oportunidad de hacer las estancias de investigación y docencia en mi periodo como doctorando. Muy especialmente al vicerrector Dr. Artan Shyti por su acogida y por el intercambio de puntos de vista y experiencias. Los Balcanes occidentales

son una parte del mundo que he visto progresar en su aspiración de integración europea.

Gracias a la Dra. Marta Pascal por animarme a adentrarme en el reto de redactar esta tesis doctoral y por acompañarme en este camino y en tantos otros.

Finalmente, gracias al resto de mi familia por el apoyo, comprensión y paciencia.

ABSTRACT

Foreign policy is a relevant element for the identification of partisan identities in democratic systems. In an increasingly globalized world due to the easy access to information and the growing impact of global decisions on local politics, international relations play an increasingly important role in setting public and political agendas. The purpose of this research is to identify at what point in Spain's current democratic period foreign policy became relevant in the shaping of partisan identities and the confirmation of this differentiation in the eyes of public opinion. In order to identify this, aspects such as leadership, the processes of shaping public opinion, legitimisation or diplomacy are taken into account.

This research study investigates the elements that contributed to building up every storytelling that made foreign policy emerge as a relevant element of partisan identity in Spain from 2003 onwards. Namely: the withdrawal of Spanish troops from Iraq; the legitimation of the foreign service through the strengthening of commercial diplomacy; the Spanish position in the face of the failed political transition in Egypt (2011-2015); and the study of the coalition government between PSOE and Unidas Podemos (2019) regarding foreign policy. Reference is also made to the elements of Franco's foreign policy that have been projected during the democratic period and the progressive increase in the parliamentarization of foreign and defense policy.

This study is based on qualitative methodology, combining the techniques of participant observation, in-depth interviews, case studies and content analysis. This is a doctoral thesis by compendium of articles.

KEYWORDS: International relations, public opinion, political identity, foreign affairs, diplomacy, communication, leadership, consensus and dissent, parliamentary diplomacy, legitimacy

ÍNDICE

1. Introducción	19
1.1. Objetivo de investigación	19
1.2. Hipótesis	21
1.3. Metodología.	25
1.3.1. Técnicas de investigación	25
1.3.1.1. Estudios de caso	26
1.3.1.2. Observación participante	26
1.3.1.3. Entrevistas en profundidad	27
1.3.1.4. Análisis de contenido	28
1.3.2. Problemas metodológicos	30
1.4. Estructura de la investigación	34

MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL

2. Elementos de la política exterior de la etapa franquista que se proyectan durante el periodo democrático	39
2.1. Introducción.	39
2.2. La etapa autárquica	42
2.3. Características relevantes de la fase autárquica y su organización ministerial en materia de relaciones internacionales	46
2.4. La fase de apertura y la cuestión de Gibraltar	48
2.4.1. El mandato de Castiella: hitos y fracasos	48
2.4.2. La cuestión de Gibraltar durante la etapa de los tecnócratas.	50
2.5. España ante el nacimiento del Estado de Israel	55
2.6. Franquismo y descolonización en África	58
2.6.1. La tradicional amistad con el mundo árabe: a la búsqueda de aliados para salir del aislamiento internacional	61
2.6.2. Salazar y Franco: acuerdos e identidad colonial	62
2.6.3. Una descolonización marroquí hecha desde el recelo a Francia.	64
2.6.4. La última guerra colonial: Tarfaya e Ifni	66
2.6.5. El Sáhara occidental: varios errores en tiempos convulsos	69

2.6.6. Guinea Ecuatorial	73
2.6.7. La tardía descolonización española en África: algunas consecuencias.	78
2.7. La impronta de la diplomacia franquista en los inicios de la etapa democrática.	81
3. La parlamentarización de la política exterior y de defensa	85
3.1. Introducción.	85
3.2. La Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea	87
3.3. La autorización parlamentaria para el envío de tropas en el extranjero.	90
3.4. Las Cortes Generales como sujeto de la Acción Exterior del Estado.	94
4. Discusión teórica	99
4.1. Diplomacia	99
4.1.1. Concepto, orígenes y funciones	99
4.1.2. Tipologías de diplomacia	107
4.1.3. Diplomacia pública	110
4.1.4. Diplomacia parlamentaria	115
4.1.5. <i>Soft and hard power</i>	119
4.2. La conformación de la opinión pública	120
4.2.1. Introducción	120
4.2.2. La teoría de la <i>agenda-setting</i>	121
4.2.3. Los marcos mentales y la construcción del relato	126
4.2.4. Liderazgo y opinión pública	129
4.2.4.1. Autores clásicos: Nicolás Maquiavelo y Max Weber	131
4.2.4.2. Autores procedentes de la disciplina de la psicología Social	132
RESULTADOS Y DISCUSIÓN	135
5. Estudios de caso	137
5.1. Introducción: discusión y justificación del trabajo de campo	137
5.1.1. El caso singular de la entrada en la OTAN y el cambio de posición del PSOE	138

5.1.2. La invasión de Iraq como punto de partida del gran disenso en política exterior.	142
5.1.3. La retirada de las tropas de Iraq: cumplimiento de un compromiso electoral y búsqueda de una legitimidad reforzada	145
5.1.4. El multilateralismo eficaz como discurso alternativo a la política exterior del Gobierno Aznar	146
5.1.5. Una rectificación suave de la posición del Partido Popular y el retorno a espacios de consenso en la Acción Exterior de España.	151
5.1.6. La política iberoamericana y el caso de Venezuela como elemento de nuevo disenso	153
5.1.7. Los inicios de Podemos y su posición sobre Venezuela	158
5.1.7.1. El programa electoral de Podemos en las elecciones generales de 2015	159
5.2. Estudio de caso 1: <i>“How Spain’s international status was enhanced after the withdrawal of its troops from Iraq”</i>	165
5.2.1. Introduction	165
5.2.2. Hypotheses	166
5.2.3. Methodology	166
5.2.4. Discussion and results	167
5.2.4.1. Communication: the announcement of the withdrawal of troops	169
5.2.4.2. The moment of the personal decision of withdrawal	169
5.2.4.3. The announcement of the undated political will during the investiture debate	172
5.2.4.4. Political instructions: the secret order to José Bono	175
5.2.4.5. A reserved and contradictory communication process.	177
5.2.4.6. A route to announce the withdrawal with diverse receptions	178
5.2.4.7. Zapatero's letters to Blair and Berlusconi	184
5.2.4.8. Communication between teams in the period of the government in office	185
5.2.4.9. Relationship: tension between President Aznar and candidate Zapatero	187

5.2.4.10. The withdrawal plan and the decision on the day of the announcement	188
5.2.4.11. A planned execution of the withdrawal announcement in two days	190
5.2.4.12. Press conference, scenography and communication to the international leaders	192
5.2.4.13. The development of the events on April 18	194
5.2.5. Conclusions	198
5.2.6. Bibliography	202
5.2.6.1. Monographs and articles	202
5.2.6.2. Webgraphy	203
5.2.6.3. Interviews	204
5.3. Estudio de caso 2: <i>“La diplomacia comercial como factor de legitimación del servicio exterior español (2002-2004)”</i>	205
5.3.1. Introducción	205
5.3.2. Formulación de la hipótesis	206
5.3.3. Metodología de la investigación	207
5.3.4. Antecedentes y características del servicio exterior español	209
5.3.5. Casos de presión sobre el servicio exterior español	
(2002-2004)	212
5.3.5.1. El apoyo de España a la invasión de Irak	212
5.3.5.2. La dimisión del diplomático Fernando Valderrama como Encargado de Negocios en Irak	213
5.3.5.3. El Papel del Real Instituto Elcano en la defensa del apoyo de España a la invasión de Irak	214
5.3.6. Las instrucciones al servicio exterior para sostener la autoría de ETA en el atentado del 11 de marzo de 2004	215
5.3.6.1. Los atentados del 11 de marzo y la controversia sobre su autoría	215
5.3.6.2. El telegrama de la ministra de Asuntos Exteriores	216
5.3.6.3. La resolución 1530 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas atribuyendo la autoría del atentado a ETA	218
5.3.7. El malestar entre parte de los servidores públicos y el final del consenso pasivo en política exterior	219

5.3.8. La apuesta por legitimar el servicio exterior español potenciando la diplomacia pública y la diplomacia comercial	220
5.3.8.1. El retorno a la diplomacia comercial y su incorporación a la estrategia de la política exterior	222
5.3.8.2. Diplomacia parlamentaria al servicio de la diplomacia comercial	226
5.3.8.3. El impacto de la legitimidad pública en la actividad comercial: Los Foros, la Red de Casas y las Fundaciones Consejo cómo manifestación de la colaboración entre Administración pública y empresas	227
5.3.8.4. La entrada de España en el G-20	229
5.3.9. Conclusiones y resultados.	230
5.3.10. Bibliografía	235
5.3.10.1. Monografías, artículos académicos y webgrafía	235
5.3.10.2. Entrevistas personales	238
5.4. Estudio de caso 3: “ <i>Consenso en política exterior y diplomacia parlamentaria ante la fallida transición política en Egipto (2011-2015)</i> ”	239
5.4.1. Introducción	239
5.4.2. Hipótesis	240
5.4.3. Metodología	240
5.4.4. Marco general: desde finales de la era Murabak hasta el fracaso de la transición política egipcia	241
5.4.5. Resultados y debate	246
5.4.5.1. La respuesta política y diplomática española ante la caída del presidente Mubarak.	246
5.4.5.2. La misión parlamentaria para hacer prospectiva de la nueva situación	249
5.4.5.3. La llegada al poder del Partido Popular y la definición de su política exterior	251
5.4.5.4. La caída de Morsi y el posicionamiento político del Gobierno	254

5.4.5.5. La carencia de una gran discrepancia en el arco parlamentario español ante la caída de Morsi	255
5.4.5.6. La consolidación en el poder del General El-Sisi y una nueva estabilidad lejos de la Primavera Árabe	258
5.4.6. Hallazgos y conclusiones	259
5.4.7. Bibliografía	262
5.4.7.1. Monografías y artículos	262
5.4.7.2. Webgrafía	263
5.4.7.3. Entrevistas	266
5.5. Estudio de caso 4: “ <i>Reasons Why the New Spanish Coalition Government Had to Adjust Its Foreign Affairs Policy Along Venezuela’s Political Position, the Sahara’s Conflict, and the Renewal of the U.S. Military Basis</i> ”	267
5.5.1. Introduction	267
5.5.2. An approach to two different political traditions	268
5.5.3. A Europeanist and Atlanticist socialism	269
5.5.4. From Podemos to Unidas Podemos in government: a profound change and an open struggle for the hegemony of the left in five years	271
5.5.5. The tensions between PSOE and Unidas Podemos and the repeat of elections	273
5.5.6. The coalition agreement of December 30, 2019	274
5.5.6.1. The content of the coalition agreement	274
5.5.7. The evaluations of experts in international relations	276
5.5.8. The formation of the coalition government: the distribution of power	278
5.5.9. Unidas Podemos resignation elements from foreign policy	280
5.5.10. Main friction episodes:	281
5.5.10.1. Polisario Front and disaprowal by the minister of foreign affairs	281
5.5.10.2. An effort for consensus about the visit to Spain of the Venezuelan president in charge, Juan Guaidó	281
5.5.10.3. New tensions over Western Sahara and its right to self-determination amidst a migration crisis	283

5.5.11. Findings: possible divergence scenarios in the future Renewal of the agreements of the United States bases in Spain	284
5.5.11.1. Renewal of the agreements of the United States bases in Spain	284
5.5.11.2. Negotiation of the extension of the territorial waters of Morocco and Algiers at a time of tensions over Western Sahara	285
5.5.12. Conclusion	286
5.5.13. References	287
6. General conclusions of the thesis	291
6.1. Conclusions.	291
6.2. Validación de las hipótesis	315
6.3. Nuevas líneas de investigación	330
6.4. Limitaciones del estudio	332
6.4.1. El acceso a las fuentes	332
6.4.2. Los diplomáticos y el relato gubernamental	334
6.4.3. El impacto del uso de la técnica de la observación participante.	335
7. Bibliografía.	337
7.1. Monografías y artículos académicos	337
7.2. Informes, discursos y marco legal	352
7.3. Cortes Generales	354
7.4. Gobierno	356
7.5. Webgrafía	358
7.6. Entrevistas personales	363
7.7. Relación de tablas	364
ANEXO 1. Artículos publicados.	365

1. INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

La respuesta a la pregunta ¿en qué momento la política exterior pasó a ser relevante para la configuración del núcleo esencial de las identidades partidistas en el actual periodo democrático en España? conforma el punto esencial de la presente investigación. A la primera pregunta le sigue una segunda: ¿por qué la política exterior pasó a resultar relevante en la configuración del núcleo esencial de las identidades partidistas en España?

Para desarrollar la presente investigación hemos dividido el actual periodo democrático en dos grandes etapas: la del consenso pasivo en política exterior y la del disenso en importantes áreas de la política exterior española. La primera etapa comprende desde los inicios de la actual etapa democrática hasta el año 2003 con la polarización política y social sobre la invasión de Iraq. La segunda etapa comprende desde el año 2003 hasta nuestros días. En la segunda etapa, la política exterior ha pasado a formar parte de la agenda política interior en un grado suficientemente relevante como para influir e impactar en la definición de las identidades partidistas en España. El posicionamiento de las distintas opciones políticas en asuntos relacionados con la política exterior y las relaciones internacionales ha pasado de ser un debate de minorías a ser un debate recurrente en la fijación de la agenda comunicativa y en la construcción de los marcos cognitivos y los relatos que sustentan la identidad y la diferenciación política.

Esta investigación quiere confirmar o descartar si la división entre estas dos etapas es real y se produce en el año 2003 y si a partir del citado año son recurrentes o no los episodios de disenso. Por ello, se han planteado las siguientes líneas de investigación:

- Estudiar si la retirada de las tropas españolas de Iraq en 2004 influyó en el posicionamiento de su Gobierno en la esfera internacional y ante la opinión pública española.

- Estudiar si la potenciación de la diplomacia comercial ayudó a incrementar la legitimidad y el prestigio del servicio exterior español a partir de 2004 después de haber desplegado dos instrucciones controvertidas como fueron la defensa de la existencia de armas de destrucción masiva en Iraq y la autoría de ETA en los atentados de la estación de tren de Atocha del 11 de marzo de 2004.
- Estudiar si el posicionamiento de dos Gobiernos españoles consecutivos de distinto signo político ante la fallida primavera árabe en Egipto (2011-2015) confirman que la política exterior euromediterránea se mantiene en el área de los consensos políticos o se instala en un marco más general de disensos en materia de política exterior.
- Estudiar los programas electorales de los partidos políticos PSOE y Unidas Podemos antes de formular su acuerdo de Gobierno de coalición de diciembre de 2019 para constatar, o no, si existían diferencias en materia de política exterior y, eventualmente, como fueron superadas en el acuerdo de gobierno de coalición.

Para profundizar en cada una de las líneas de investigación, se han estudiado las definiciones doctrinales de la diplomacia y sus distintas categorías, la conformación de la opinión pública a través de la fijación de la agenda política y mediática, la construcción de los relatos y marcos mentales que dan sustento a una política de comunicación de las decisiones gubernamentales, así como el liderazgo en la definición de las opiniones públicas.

Para contextualizar la política exterior en la actual etapa democrática y en las dos etapas de estudio que se han propuesto, se ha estudiado la política exterior durante el régimen franquista y los elementos que se proyectan sobre la etapa democrática, con especial referencia a los procesos de descolonización en África y el contencioso de Gibraltar.

Para valorar si el incremento de la política exterior en la conformación de las identidades partidistas ha tenido traslación o no en un mayor rol del parlamento español en la discusión y sanción de la política exterior y de seguridad, se ha

investigado si se ha producido un incremento de los poderes y competencias de las Cortes Generales en las áreas de la política exterior y de la defensa.

1.2 HIPÓTESIS

Como se ha apuntado en el apartado anterior, para abarcar un perímetro temporal y temático como el que planteamos en esta investigación ha sido necesario definir unas líneas de investigación específicas que nos permitan poder desarrollar una investigación rigurosa. Las líneas de investigación (LI) son las siguientes:

- LI1: Estudio de la influencia que tuvo la retirada de las tropas españolas de Iraq en 2004 sobre el posicionamiento político del Gobierno español en la esfera internacional y ante la opinión pública española.
- LI2: Estudio del impacto que tuvo la potenciación de la diplomacia comercial como elemento para incrementar la legitimidad y el prestigio del servicio exterior español a partir del año 2004.
- LI3: Estudio sobre si la política exterior en el ámbito euromediterráneo se mantiene como una política de consenso parlamentario y político, en dos gobiernos consecutivos aunque de distinto signo político, ante la fallida primavera árabe en Egipto (2011-2015).
- LI4: Estudio sobre el contenido de los programas electorales de PSOE y Unidas Podemos antes de formular su acuerdo de Gobierno de coalición de diciembre de 2019 para constatar, o no, si existían diferencias en materia de política exterior y, eventualmente, como fueron superadas en el acuerdo de gobierno de coalición.

Después de la definición de las líneas de investigación se han podido identificar de forma más nítida las hipótesis de trabajo del presente estudio. En algunos casos se han agrupado las hipótesis de forma temática para facilitar la labor

investigadora y la futura fase de validación o rechazo de las hipótesis. Son las siguientes:

- **Hipótesis 1 (H1):** La política exterior española en el actual periodo democrático ha vivido un primer periodo mayoritariamente caracterizado por el consenso y un segundo periodo mayoritariamente caracterizado por el disenso.
 - **Hipótesis 1.2 (H1.2):** En el periodo donde el consenso fue predominante en política exterior, el debate sobre la incorporación de España en la OTAN supuso el mayor punto de disenso en política exterior entre la derecha y el centro derecha y la izquierda.
 - **Hipótesis 1.3 (H1.3):** La entrada en la OTAN impulsada por la presidencia de Leopoldo Calvo Sotelo supuso un giro en política exterior respecto a la presidencia de Adolfo Suárez.

- **Hipótesis 2 (H2):** La política exterior española durante el periodo democrático ha mantenido abiertos asuntos emblemáticos durante el franquismo: el litigio con Gran Bretaña por la soberanía del Peñón de Gibraltar; la asunción de responsabilidades por la forma en que España se retiró del Sáhara Occidental y las relaciones con la excolonia de Guinea Ecuatorial.

- **Hipótesis 3 (H3):** La política exterior española en el actual periodo democrático empieza a jugar un papel preeminente en la agenda pública a partir del disenso político y social que provocó el apoyo del Gobierno español a la invasión de Iraq (2003) y el envío de tropas españolas integradas en la coalición internacional de estabilización de Iraq (2003-2004).
 - **Hipótesis 3.1 (H3.1):** La retirada de las tropas españolas de Iraq en 2004, como primera medida adoptada por el nuevo Gobierno del presidente José Luis Rodríguez-Zapatero, supuso un fortalecimiento de su credibilidad y legitimidad ante la opinión pública.

- **Hipótesis 3.2 (H3.2):** La decisión de abril de 2004 de retirar las tropas españolas de la coalición multilateral de estabilización de Iraq dañó el nivel de interlocución política y diplomática entre España y Estados Unidos durante la mayor parte del mandato del presidente José Luis Rodríguez-Zapatero.
- **Hipótesis 4 (H4):** El Servicio Exterior español sufrió una pérdida de influencia y se vio envuelto en un clima de politización después de haber estado sometido entre 2003 y 2004 a una fuerte presión para diseminar dos posiciones/instrucciones del Gobierno: por una parte, la existencia de armas de destrucción masiva en Iraq como base para justificar el apoyo del Gobierno español a la invasión del país y por otra la defensa de la autoría de ETA en los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en la estación de trenes de Atocha en Madrid.
- **Hipótesis 5 (H5):** El Gobierno español presidido por José Luis Rodríguez Zapatero encontró en la diplomacia comercial y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de instalar un nuevo relato referido a la utilidad de la diplomacia española y de superar su crisis de influencia y un clima de politización gestada en el periodo 2003-2004.
 - **Hipótesis 5.1 (H5.1):** La diplomacia comercial española tiene en las Fundaciones-Consejos bilaterales entre España y distintos países considerados prioritarios en términos de relaciones económicas una de las principales bazas de su diplomacia pública.
- **Hipótesis 6 (H6):** La entrada de España en el G-20 como invitado a partir de 2008 supuso un factor clave para el retorno a un nivel óptimo de interlocución con Estados Unidos y otras potencias mundiales tras la crisis de confianza causada por la retirada unilateral de las tropas españolas de Iraq en 2004.
- **Hipótesis 7 (H7):** El consenso político en España ante la fallida primavera árabe en Egipto (2011-2015) supuso un caso de no controversia en la agenda pública del momento.

- **Hipótesis 7.1 (H7.1):** La diplomacia parlamentaria y la construcción de las posiciones políticas en sede parlamentaria jugaron un papel central en la continuidad del consenso en la política exterior española ante la fallida primavera árabe en Egipto (2011-2015).
- **Hipótesis 8 (H8):** Las diferencias programáticas en política exterior entre PSOE y Unidas Podemos configuraron una de las principales señas de diferenciación partidista en la política española entre las elecciones europeas de mayo de 2014 y las elecciones generales de noviembre de 2019.
 - **Hipótesis 8.1 (H8.1):** El acuerdo programático de diciembre de 2019 para la conformación del Gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos (enero de 2020), supuso una notable cesión de las posiciones de Unidas Podemos en su programa de relaciones internacionales en favor de las posiciones programáticas del PSOE.
 - **Hipótesis 8.2 (H8.2):** En el acuerdo programático de diciembre de 2019 para la conformación del Gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos, la formación política Unidas Podemos renunció a dirigir o influir en las grandes decisiones de la política exterior y de defensa en vistas a privilegiar su influencia en otras áreas del Gobierno, singularmente en las áreas sociales y de regulación del mercado de trabajo.

1.3 METODOLOGÍA

Esta tesis doctoral es una investigación de naturaleza cualitativa en el ámbito de las ciencias sociales. Concretamente, las disciplinas que abarca son las siguientes:

- comunicación.
- relaciones internacionales.
- historia.

Se trata de tres disciplinas que tienen, desde una perspectiva teórica, muchos puntos de intersección. A lo largo de la investigación este elemento de interseccionalidad quedará plasmado, al hacerse evidente que es imposible comprobar algunas relaciones causales sin analizar cada episodio concreto desde las tres perspectivas: la histórica, la comunicativa y la de las relaciones internacionales.

Esta tesis doctoral está basada en una investigación por compendio de artículos académicos que constituyen los cuatro estudios de casos de la tesis.

1.3.1 Técnicas de investigación

En una investigación de estas características ha sido necesario mezclar diversas técnicas de investigación que nos permitieran cubrir de forma rigurosa nuestro ámbito de investigación. Se han utilizado la técnica de la observación participante, las entrevistas en profundidad y el análisis de contenido, es decir, el análisis riguroso de datos, documentos, monografías, webgrafía y notas de diversa índole que aportaban información acerca del objeto de estudio.

Los cuatro estudios de caso se han publicado en formato de artículos académicos en revistas científicas al ser esta tesis basada en una investigación por compendio de artículos.

1.3.1.1 Estudios de caso

Como se ha apuntado anteriormente, los artículos académicos publicados constituyen los cuatro estudios de caso de esta tesis. Son los siguientes:

1. *“How Spain’s international status was enhanced after the withdrawal of its troops from Iraq.”*
2. *“La diplomacia comercial como factor de legitimación del servicio exterior español (2002-2004).”*
3. *“Consenso en política exterior y diplomacia parlamentaria ante la fallida transición política en Egipto (2011-2015).”*
4. *“Reasons Why the New Spanish Coalition Government Had to Adjust Its Foreign Affairs Policy Along Venezuela’s Political Position, the Sahara’s Conflict, and the Renewal of the U.S. Military Basis.”*

1.3.1.2 Observación participante

La técnica de la observación participante se refiere a aquella técnica utilizada habitualmente en el ámbito de las ciencias sociales (y especialmente en campos como la antropología o la psicología social) donde el investigador interacciona con los investigados o informantes en su contexto habitual y cotidiano.

En el caso concreto de esta tesis, el doctorando ha sido miembro de las Cortes Generales entre los años 2000 y 2019. Por lo tanto, y a los efectos del objeto de estudio de la presente investigación, han sido de especial relevancia e interés la experiencia propia del doctorando como portavoz en la Comisión de Asuntos Exteriores durante quince años y los ocho años que ha ejercido como portavoz en la Comisión de Defensa, en ambos casos en el Congreso de los Diputados.

Entre otras, ha participado del trámite legislativo y votación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional y la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, siendo ponente de esta. Ambas legislaciones son relevantes para el estudio del proceso de progresiva parlamentarización de la política exterior y de defensa.

1.3.1.3 Entrevistas en profundidad

En el caso de las entrevistas en profundidad, se trata de una técnica de investigación que busca comprender las motivaciones, experiencias, vivencias, perspectivas y opiniones sobre una temática o hecho concreto. Es una técnica que ofrece al investigador la posibilidad de adentrarse de forma minuciosa en el objeto de la entrevista.

En el caso de esta tesis, se han realizado entrevistas en profundidad, todas ellas presenciales, con preguntas definidas para cada caso, con las siguientes personas:

- José Luis Rodríguez Zapatero, presidente del Gobierno de España (2004-2011)
- Alfredo Pérez Rubalcaba, portavoz del Grupo parlamentario Socialista (2004-2006)
- José Bono, ministro de Defensa (2004-2006)
- Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación (2004-2010)
- Federico Trillo-Figueroa, ministro de Defensa (2000-2004)
- Trinidad Jiménez, ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación (2010-2011)
- José Manuel García-Margallo, ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación (2011-2016)
- Josep Antoni Duran i Lleida, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (2004-2015)
- José Enrique Serrano, Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno (2004-2011)
- Gaspar Llamazares, portavoz parlamentario de Izquierda Unida en el Congreso de los Diputados (2004-2008)
- Àlex Sáez, diputado a Cortes Generales (2004-2015)
- Miguel Ángel Navarro, diplomático español, Embajador de España en Polonia (2003-2004)

- Arturo Avello Díez del Corral, Embajador de España en Egipto (2014-2018)
- Álvaro Albacete, diplomático español, miembro del Gabinete del ministro Miguel Ángel Moratinos (2004-2010)
- Inmaculada Riera, directora general de Cámara de Comercio de España (2015-...)

En todas estas entrevistas se ha buscado conocer con detalle los hechos históricos que son objeto de este estudio. Así pues, no se trataba de una técnica para contrastar el perfil del propio investigador, sino para conocer de primera mano cómo los distintos protagonistas vivieron aquellos hechos, cuáles son los factores que los explican y que motivaciones había detrás de cada decisión tomada.

Ante la posibilidad que se produjera el conocido efecto Hawthorne¹, se optó por tomar notas en las entrevistas en profundidad, pero en ningún caso se grabaron las conversaciones con los entrevistados. Esto es lo que nos impide añadir en formato de anexo la transcripción de las entrevistas realizadas.

1.3.1.4. Análisis de contenido

Para complementar y ampliar la información procedente de las dos técnicas de investigación previamente comentadas, se ha utilizado todo tipo de bibliografía y recursos documentales. Grosso modo, son los siguientes:

- Bibliografía de base doctrinal de distintos autores, que ha constituido la base de la investigación:
 - Monografías.

¹ El efecto Hawthorne se refiere al impacto que puede causar en cualquier investigación de índole social la presencia del investigador sobre el investigado o entrevistado. Se ha apreciado que normalmente la presencia del investigador puede conllevar modificaciones y alteraciones en los resultados u opiniones de aquellos que participan en la muestra investigada. En el caso de las entrevistas en profundidad, el efecto Hawthorne podría producir una disminución del grado de sinceridad que aportan los entrevistados en un efecto no premeditado por parte del entrevistado. Este efecto fue descubierto por primera vez por parte del psicólogo industrial austríaco Elton Mayo. No fue hasta 1953 cuando se le catalogara con el nombre de efecto Hawthorne en honor a las instalaciones donde se dieron las investigaciones sociales que permitieron descubrir este fenómeno.

- Artículos académicos.
- Fuentes documentales de carácter político:
 - En el capítulo de los documentos inéditos y aun clasificados según la ley de secretos oficiales, se ha podido acceder a una destacada cantidad de información proporcionada por el exministro de Defensa José Bono. En este sentido se ha tenido acceso a:
 - Notas de despacho del ministro con el presidente del Gobierno sobre la retirada de las tropas de Iraq en 2004,
 - Informes del ejército español sobre la presencia del mismo en la coalición internacional de estabilización de Iraq en 2003 i 2004.
 - Las cartas del candidato a la presidencia del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, dirigidas a los socios europeos y norteamericanos de la coalición internacional de estabilización de Iraq para anunciarles la decisión de la inminente retirada del ejército español de la coalición.
 - Notas para informar al Consejo de Ministros sobre los informes de inteligencia del Centro Nacional de Inteligencia sobre la situación política y de seguridad en Iraq en 2003 y 2004.
 - Informes del ejército español elevados al Gabinete del ministro de Defensa para preparar la comparecencia parlamentaria en la sesión conjunta de las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa donde se informó de la retirada de las tropas españolas de Iraq en 2004.
 - Argumentarios internos elaborados por el ministro de Defensa y trasladados al resto de miembros del Consejo de Ministros para defender la decisión política de la retirada de las tropas de Iraq ante los ataques del principal partido de la oposición.
 - Notas confidenciales del cuerpo diplomático dirigidas a la ministra de Asuntos Exteriores en marzo de 2004.
 - Intercambio de cartas entre el presidente en funciones José María Aznar y el candidato a la presidencia del Gobierno,

José Luís Rodríguez Zapatero, sobre la rotación de las tropas desplegadas en Iraq en marzo de 2004

- Comunicados de la Oficina de Información Diplomática (OID) del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Comunicados de la Presidencia del Gobierno.
- Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados.
- Reglamentos Parlamentarios del Congreso de los Diputados y del Senado.
- Legislación española: leyes y Reales decretos ley.
- Informes de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.
- Informes de la Unión Interparlamentaria.
- Declaraciones Institucionales del Congreso de los Diputados.
- Propositiones no de ley y mociones del Congreso de los Diputados y del Senado.
- Preguntas parlamentarias con petición de respuesta al Gobierno por escrito
- Dictamen del pleno del Congreso de los Diputados del informe de la Comisión de Investigación de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid.
- Boletín Oficial del Estado.
- Convenios Internacionales.
- Sentencia del Tribunal Supremo.
- Pacto de Gobierno de coalición de 30 de diciembre de 2019: “Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España”.
- Prensa escrita.
- Notas de agencias de información.
- Entrevistas en televisión.
- Debates electorales en televisión.
- Redes sociales.

1.3.2 Problemas metodológicos

En una tesis vinculada al ámbito de las ciencias sociales siempre pueden aparecer controversias metodológicas que no siempre son resolubles para el

autor de la investigación. Esta tesis no es, en este sentido, ninguna excepción. Este doctorando considera que, desde un punto de vista de rigor científico, es importante describir algunos de los problemas metodológicos que se han planteado durante la investigación:

1. Los cuatro artículos publicados cubren episodios relevantes del periodo de tiempo comprendido entre 2003 y 2019 en lo referente a la política exterior española y su impacto en la identidad partidista. La conexión entre ellos se ha articulado en los conceptos estudiados en el marco teórico sobre diplomacia y conformación de la opinión pública. Por el contrario, en no todos ellos se han podido incorporar de forma plena con algunos elementos de contexto estudiados en la investigación. Es decir, una vez profundizado en el estudio del periodo de la política exterior del régimen franquista y su proyección en la etapa democrática, no era metodológicamente posible ampliar las referencias en los artículos ya publicados. Singularmente este aspecto se ha hecho evidente en la explicación histórica de la responsabilidad española en la fallida descolonización del Sáhara Occidental, concretamente en el artículo referido al pacto de gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos, así como la evolución de la formación política Unidas Podemos respecto a la pertenencia de España en la OTAN. Posiblemente, este problema metodológico sea inherente al modelo de tesis doctoral que ha escogido este investigador, en base al compendio de artículos.
2. Los estudios de caso publicados en forma de artículos académicos persiguen explicar el periodo en que la política exterior pasa a ser relevante en la identidad política partidista. Este objetivo ha quedado razonablemente cubierto en el caso de los partidos que han formado parte de los gobiernos de España en la actual etapa democrática (PSOE, PP y Unidas Podemos), pero las otras formaciones políticas con representación parlamentaria que también acentuaron su identidad partidista a través de la política exterior solo se han incorporado en la investigación de forma parcial.

Bien es cierto que en los apartados referidos a la diplomacia parlamentaria o a debates parlamentarios como la incorporación de España en la OTAN,

la Ley de Defensa Nacional (2005) o la Ley de la Acción y el Servicio Exterior (2014) sí que se recogen los posicionamientos de todas las fuerzas políticas del arco parlamentario, pero con carácter general han estado más estudiados los partidos que han tenido responsabilidades de gobierno que los que han desarrollado su acción política en el ámbito únicamente parlamentario. Desde un punto de vista metodológico solo se puede fundamentar la mención más específica a unos partidos y no a otros al criterio, claramente subjetivo, de si han tenido responsabilidades de gobierno o no. Desde un punto de vista científico esta aproximación podría ser cuestionable.

3. El acceso a las fuentes ha tenido la limitación de la Ley de Secretos Oficiales de 1968 aún hoy vigente y que impide a los investigadores acceder a materiales aun clasificados como “material reservado” con un carácter claramente expansivo y abusivo. Así lo ha venido denunciando la comunidad científica. En el momento de redactar estas líneas, el Gobierno ha aprobado en Consejo de Ministros un anteproyecto de reforma de la Ley de Secretos oficiales para poner límites temporales a los materiales reservados como viene siendo práctica habitual en las democracias occidentales. La mera justificación de no poder usar determinados documentos solo por un imperativo legislativo es, desde un punto de vista científico, cuestionable.
4. Las entrevistas con responsables políticos han recogido la subjetividad política de cada responsable. En algún caso, incluso ministros del mismo gobierno y del mismo partido han dado explicaciones dispares sobre los mismos hechos, lo cual ha obligado a contrastar la información con terceras personas para validar los hechos investigados. En algunos casos se han tenido que destilar las versiones políticas para convertirlas en material útil para una investigación académica.
5. Los diplomáticos entrevistados y consultados han aportado información de gran utilidad pero que ha estado limitada por el hecho que han trasladado la posición del Gobierno del momento bajo el cual sirvieron. La búsqueda de otros enfoques sobre los mismos hechos se ha conseguido complementariamente a través de la bibliografía.

6. Como se ha apuntado en la descripción de la observación participante como una de las técnicas de investigación, el doctorando ha formado parte como parlamentario de las Cortes Generales. Como portavoz en las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa, ha vivido en primera línea algunos de los hechos investigados. Sin duda la observación participante aporta elementos de análisis que pueden ser relevantes y singulares para la investigación, pero a la vez introduce un elemento inevitable de subjetividad que se ha intentado contener tanto como ha sido posible.
7. La investigación sobre los programas electorales en materia de política exterior de los partidos políticos PSOE y Unidas Podemos en las elecciones generales de 2019 (abril y noviembre) y el acuerdo de gobierno de coalición de diciembre de 2019 así como un esbozo de las respectivas tradiciones políticas, divergentes, en las trayectorias de ambas formaciones, han permitido realizar un estudio sobre ambos programas y el compromiso que supone el acuerdo de un gobierno de coalición, con renuncias por las dos partes. Dicho programa se está desarrollando durante la legislatura aun no concluida en la que se ha realizado el conjunto de la investigación. La aconsejable necesidad de perspectiva y distancia temporal entre los hechos y su análisis científico han supuesto la renuncia a analizar cómo se ha desarrollado, en la práctica, la plasmación del programa de Gobierno de coalición y los programas electorales de ambos partidos. En los hechos ya conocidos de forma parcial se tiene noticia de aspectos de actualidad que se alejan tanto del pacto de Gobierno como de los programas políticos. La nueva posición manifestada por el presidente del Gobierno español considerando un régimen de autonomía para el Sahara Occidental dentro de Marruecos como "*la base más seria, realista y creíble para la resolución del contencioso*"², realizando un giro histórico en la posición española sobre este particular, es, quizás, uno de los elementos más disonantes en el Gobierno de coalición. No era prudente ni metodológicamente posible entrar a evaluar la política de una legislatura no concluida. Sin duda, esta

² <https://elpais.com/espana/2022-06-08/pedro-sanchez-explica-en-el-congreso-el-cambio-en-la-posicion-de-espana-sobre-el-sahara.html> (consultado el 9 de agosto de 2022)

puede ser una línea de investigación de futuro, pero se consideró prudente terminar el artículo con el análisis del acuerdo de coalición y los primeros compases del arranque del Gobierno.

1.4 ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación se divide en dos grandes apartados, uno que hace referencia al marco teórico y contextual y otra que hace referencia a los resultados y discusión. En cada apartado se han trabajado distintos capítulos que pasamos a detallar a continuación.

En primer lugar, un capítulo introductorio donde se formulan los objetivos de la investigación, las hipótesis y la metodología. Se explican cuáles han sido las técnicas de investigación, a saber: estudios de caso, observación participante, entrevistas en profundidad y análisis de contenido. También se explican los problemas metodológicos con los que se ha encontrado el doctorando.

En segundo lugar, y entrando de lleno en el marco teórico y contextual de la tesis se han elaborado tres capítulos: la política exterior durante el franquismo, la parlamentarización de la política exterior en el periodo democrático y la discusión teórica. Se ha estudiado la política exterior de la etapa franquista con especial atención a aquellos elementos que se proyectan durante el periodo democrático. El análisis de la política exterior en la etapa franquista ha sido útil para entender algunos elementos de la política exterior en los inicios del periodo democrático, así como algunos *issues* que perviven en la agenda política del periodo objeto del análisis central de la tesis. También se ha estudiado con carácter preliminar el proceso de parlamentarización de la política exterior y de defensa durante el periodo democrático para después poder identificar los rasgos más característicos de este fenómeno en el objeto central de la investigación.

En la discusión teórica se ha estudiado la literatura académica sobre la diplomacia y la conformación de la opinión pública. En el apartado que hace referencia al concepto de diplomacia se ha investigado su definición doctrinal,

sus orígenes y sus tipologías, así como la diplomacia pública y la diplomacia parlamentaria por ser categorías que ocupan transversalmente distintos apartados de la investigación. Sobre la conformación de la opinión pública, se han estudiado las teorías de la *agenda-setting*, la teoría sobre los marcos mentales y la construcción del relato y literatura académica sobre liderazgo y generación de opinión pública.

En tercer lugar, y ya inmersos en los resultados y discusión de la investigación, se han trabajado apartados correspondientes a los estudios de caso y conclusiones generales de la investigación. En aquello que hace referencia a los estudios de caso, se ha formulado una presentación y justificación del trabajo de campo que incluye el estudio de algunos elementos de la política exterior en la etapa democrática que ayudan a comprender y contextualizar mejor los estudios de caso. Los cuatro estudios de caso se han publicado en formato de artículos académicos en revistas científicas al ser esta tesis basada en una investigación por compendio de artículos. Los artículos publicados son los siguientes:

1. Xuclà, J. (2022). How Spain's International Status Was Enhanced After the Withdrawal of Its Troops From Iraq. *American Behavioral Scientist*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/00027642221091196>
2. Xuclà, J. (2021). La diplomacia comercial como factor de legitimación del servicio exterior español (2002-2004). *aDResearch ESIC International Journal of Communication Research*. 27, e192. <https://doi.org/10.7263/adresic-27-192>
3. Xuclà, Jordi. 2022. "Consenso en política exterior y diplomacia parlamentaria ante la fallida transición política en Egipto (2011-2015). *Revista de las Cortes Generales* (artículo aceptado para publicación).
4. Xuclà, J. (2022). Reasons Why the New Spanish Coalition Government Had to Adjust Its Foreign Affairs Policy Along Venezuela's Political Position, the Sahara's Conflict, and the Renewal of the U.S. Military Basis. *American Behavioral Scientist*, 66(3), 339–356 <https://doi.org/10.1177/00027642211003142>

Por otra parte, se han formulado las conclusiones de la investigación, la validación de las hipótesis, el planteamiento de nuevas líneas de investigación y

la exposición de las limitaciones del estudio en un apartado titulado conclusiones generales de la tesis.

Finalmente, un apartado referente a la bibliografía que incorpora las referencias bibliográficas utilizadas a través de monografías y artículos académicos, webgrafía, referencias legislativas, así como la relación de las entrevistas en profundidad realizadas.

MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL

2. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ETAPA FRANQUISTA QUE SE PROYECTAN DURANTE EL PERIODO DEMOCRÁTICO

2.1 INTRODUCCIÓN

Para poner en contexto y encontrar la raíz de algunos elementos de la política exterior desarrollada en España desde 1978, conviene analizar elementos de la política exterior del franquismo que se proyectan durante el periodo democrático.

En primer lugar, cabe destacar que la política exterior durante la dictadura del general Francisco Franco (comprendida entre 1939 y 1975) se caracteriza por dos elementos, siguiendo Ángel Viñas (1982):

- La política exterior del periodo franquismo fue dirigida personalmente por Franco que supervisó al detalle su evolución. La búsqueda del reconocimiento internacional del régimen era una de las prioridades de unos dirigentes que llegaron al poder a través de un golpe de Estado y una guerra civil. Por este motivo, Franco siempre se reservó un amplio margen de decisión en las relaciones internacionales.
- La capacidad de incidencia del régimen franquista en las relaciones internacionales en los primeros años y décadas era muy menor por tener una baja capacidad de efectividad y eficacia en el campo de la respetabilidad y reconocimiento por parte de las democracias occidentales.

Son varios los autores, Viñas (1982), Marquina (1985) que han discutido si la posición aislacionista de España en los primeros años del franquismo era tributaria de una estrategia de supervivencia en un contexto geopolítico de alta complejidad (especialmente durante la Segunda Guerra Mundial y en la creación del nuevo orden mundial nacido de la correlación de vencedores y vencidos en la contienda) o era continuadora de una tradición de aislamiento de España de los asuntos internacionales que data ya del siglo XIX. Concluye Viñas:

“Si bien el franquismo no tuvo una postura activa ante el exterior, su pervivencia se explica en buena medida por la inhibición externa en actuar sobre la dictadura española, que no se debe sólo a la actitud de los países más importantes de su entorno. En definitiva, el franquismo desarrolló una política internacional cortada a la estricta medida de sus necesidades, aunque, eso sí, rodeándola de una retórica, con frecuencia insufrible”.(Viñas, 1982, p.39)

Durante gran parte de su larga vida, la dictadura franquista se presentó como blanco de una conspiración internacional centrada en tres grandes movimientos internacionales: los masones, los socialistas y los comunistas. Esta retórica fue el punto de partida para tapar las evidentes lagunas de legitimación con que el franquismo inició su larga trayectoria. A la vez, la búsqueda del reconocimiento internacional era un asunto de gran sensibilidad para la propia supervivencia del régimen. En este sentido, el general Franco supo sacar provecho de una propaganda que presentaba ante la opinión pública española (notablemente aislada de los acontecimientos mundiales hasta los años setenta) como elemento de legitimación de su régimen. En un mundo hiperconectado como el actual y donde la información es difícil que no fluya incluso en los regímenes no democráticos, contrasta el hecho que el franquismo pudo mantener, eran otros tiempos, un control férreo de la información y la propaganda e incluso sacar provecho del penoso aislacionismo como elemento de fortalecimiento de la identidad del régimen ante supuestas maniobras y conspiraciones “antiespañolas”.

En la política exterior del franquismo fácilmente se pueden distinguir dos etapas: una que abarca desde 1939 hasta los años 1959-1960 y una posterior que abarca desde la divisoria hasta el final del franquismo con Franco (1975) y sin Franco (1978). Algunos elementos de la política exterior de este segundo periodo se proyectaron en los primeros años del periodo democrático y son objeto de análisis en este apartado.

La distinción de estas dos etapas se ha venido haciendo, en el estudio del franquismo, en lo referente a la historia económica y la política económica, pero es aplicable también a la política exterior. En la década comprendida entre 1950 y 1960 se definió y se engendró el plan de estabilización y liberalización que tuvo un impacto evidente en las relaciones económicas con el exterior. Dichas decisiones inscritas en el cuadro de la política económica también tuvieron repercusión en la inauguración de la segunda etapa de la política exterior del franquismo. España se convirtió en miembro de pleno derecho de la OEEC (Organización Europea para la Cooperación Económica) en 1959. Los informes y recomendaciones de la organización ayudaron a la aplicación del Plan de Estabilización de este mismo año con el que España inició una apertura a la liberalización económica. España, conjuntamente con otros 19 estados, firmó, el 14 de diciembre de 1960, la Convención con la que se fundó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). Las ideas de modernización y racionalización de la economía que se emitían desde la OCDE durante los años 60 y 70 dirigidas a las autoridades del franquismo son esenciales para entender el *boom* económico y el proceso de industrialización que vino a superar las características de país subdesarrollado que presentaba España después de la Guerra Civil y en casi las primeras dos décadas de dictadura.

El plan de estabilización produjo un grave problema de paro que llevo a la emigración de un número importante de familias españolas. El régimen fomentó esta emigración con el fin de aliviar las tensiones sociales internas y generar una fuente de divisas que se convirtió en una pieza clave para superar el déficit de la balanza de pagos española durante la década de los 60 del siglo XX. Las numerosas familias que tenían parientes en el exterior empezaron a experimentar una evolución sobre la percepción del mundo exterior que desbordaba la propaganda de la etapa autárquica del franquismo.

2.2 LA ETAPA AUTÁRQUICA

La etapa autárquica del franquismo cubre los primeros veinte años del régimen. (1939-1959). Dentro del periodo se encuentra distintas subetapas:

1. El franquismo durante la Segunda Guerra Mundial. En esta etapa las relaciones internacionales fueron la excepción. España se posicionó como un país neutral aún que se manifestaron simpatías – no exentas de contradicciones– con las potencias del Eje. El posibilismo de un gobierno recién salido de una guerra civil le hizo seguir de cerca los acontecimientos con una posición de neutralidad o no beligerancia. Aun así, la atracción que el fascismo ejercía sobre el falangismo español produjo varios episodios explícitos de apoyo a las fuerzas del Eje (desde la División Azul del Ejército español integrada en la Wehrmacht alemana luchando contra la Unión Soviética hasta el encuentro de Francisco Franco con Adolf Hitler en Hendaya el 23 de octubre de 1940). Los contactos del primer franquismo con el fascismo europeo y las fuerzas europeas perdedoras de la Segunda Guerra Mundial perjudicaron notablemente el curso ulterior de la acción exterior española.

2. Etapa del aislamiento internacional: 1945-1953. España queda aislada con la retirada de los embajadores de los países miembros de Naciones Unidas por la Resolución de Naciones Unidas de 12 de diciembre de 1946 y la decisión del Gobierno francés del 1 de marzo de 1946 de cerrar su frontera con España. En la referida resolución de Naciones Unidas, se proponía la exclusión de España de todas las organizaciones y conferencias internacionales vinculadas con el sistema de Naciones Unidas así como la retirada de los embajadores acreditados en Madrid (Calduch, 1993). Después de la mencionada Resolución de Naciones Unidas, únicamente mantuvieron Embajadores en Madrid Argentina, Portugal, la República Dominicana y la Santa Sede. En el caso de la Argentina del General Perón, se concluyó un Convenio el 30 de octubre de 1946 en el que se contemplaba la concesión de un crédito de 350 millones de pesos para importar productos alimentarios de este país. Fueron los años que el régimen estuvo más expuesto a su derrocamiento por la presión de parte de la comunidad

internacional. En la Conferencia de Potsdam, posterior al fin de la segunda Guerra Mundial, Churchill mantuvo una abierta oposición a la propuesta de Stalin de adoptar sanciones inmediatas contra el régimen franquista. Estados Unidos compartía en un primer momento la posición soviética, pero se fue distanciando paulatinamente a medida que se incrementaba la rivalidad soviético-norteamericana (Churchill, 1985). Lo cierto es que las potencias occidentales nunca llegaron a suspender sus exportaciones de materias primas, petróleo o alimentos de un modo total. A finales de la Segunda Guerra Mundial el Gobierno de Franco intentó acercarse al Gobierno de los Estados Unidos y al Vaticano. El año 1947 se proclamó la doctrina norteamericana de contención del expansionismo comunista también conocida como Doctrina Truman que abrió la definición de un nuevo esquema de alianzas internacionales de los Estados Unidos. Durante todo el año 1948 la diplomacia británica, francesa y norteamericana se debatieron en el dilema de establecer un régimen democrático en España y la necesidad de apoyar todo gobierno occidental dispuesto a oponerse a la política exterior y los planteamientos ideológicos soviéticos. El año 1953 España consiguió firmar el Concordato con el Vaticano y los primeros acuerdos con Estados Unidos, empezando un proceso de acercamiento en el marco de la lógica de bloques de la Guerra Fría. En la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada el 3 de noviembre de 1950 el Gobierno consiguió que Naciones Unidas revocara su resolución sobre la retirada de Embajadores de los Estados miembros. Paulatinamente fueron estableciéndose las misiones diplomáticas a partir de 1951 siendo la primera de ellas la Embajada de Estados Unidos a la que seguirían la del Reino Unido y posteriormente Francia. Simultáneamente, España accedió a los primeros organismos especiales de Naciones Unidas, siendo el primero la FAO (1950). Subsistía serias dificultades para el ingreso en la propia Organización de Naciones Unidas como miembro de pleno derecho.

3. Incorporación a Naciones Unidas y los Pactos con Estados Unidos (1953-1959). España consiguió incorporarse como miembro de Naciones Unidas en 1955. Los pactos hispano-norteamericanos llegaron en 1953 después de la victoria del presidente Eisenhower. Gracias a las investigaciones de Viñas y Marquina sabemos que, junto a los textos públicos de los Convenios hispano-

norteamericanos del 26 de septiembre de 1953, se establecieron también una relación de pactos y documentos secretos en los que se limitaba la libertad de acción y la soberanía de España cediendo el control de bases militares al dominio completo de los Estados Unidos. De entre todos los pactos, el más destacable fue la denominada “cláusula de activación automática” de las bases militares (Viñas, 1981). Los Pactos hispano-norteamericanos significaron un decisivo apoyo político, económico y militar para el régimen franquista al precio de ceder espacios de control material y legal del territorio al aliado norteamericano. La dictadura española se incorporaba al grupo de países aliados de Estados Unidos al lado de las principales potencias de Europa Occidental. En términos militares, supuso la construcción de las bases aéreas de Torrejón de Ardoz (Madrid) y Zaragoza, la terminal aeronaval de Rota (Cádiz), una importante red de oleoductos y numerosos centros de información y control, así como de aprovisionamiento en distintos puntos de la geografía española. Cabe destacar que el 23 de marzo de 1959 empezó la emisión de Radio Liberty situada en la playa de Pals (Girona) que emitió propaganda anticomunista dirigida a la Unión Soviética en 16 lenguas distintas. Después de la descomposición de la URSS, las emisiones se continuaron emitiendo dirigidas a las repúblicas que nacieron de su desintegración. Las emisiones concluyeron el mes de mayo de 2001. Desde su apertura en 1959 y hasta 1973, Radio Liberty estuvo bajo el único control de la agencia norteamericana de inteligencia CIA y a partir de este año bajo en control del Congreso norteamericano.

España fue vetada en importantes organismos internacionales mientras duró el régimen franquista. La negativa de la Comunidad Económica Europea a la integración de España es la más emblemática. De entre todos ellos, es destacable la asimetría que existía en la Península Ibérica entre España y Portugal que fue miembro fundador de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (4 de abril de 1949) bajo el régimen dictatorial de António de Oliveira Salazar.

A la oposición exterior del acceso de España a determinados organismos internacionales no eran ajenos los contenciosos que el Gobierno español mantuvo durante estos años con Francia y el Reino Unido. Los referidos conflictos tenían el principal punto de fricción en el proceso de independencia de Marruecos y la reivindicación de la soberanía española sobre Gibraltar.

La situación de las colonias francesas en el norte de África se había deteriorado gravemente desde el final de la Segunda Guerra Mundial donde se combinaba la presión de los movimientos independentistas y el interés de Estados Unidos de evitar escenarios de inestabilidad que permitieran la implantación, tras los procesos de independencia, de gobiernos prosoviéticos.

Frente a la posición francesa de endurecimiento de su control sobre Marruecos y Argelia – para evitar la independencia que tuvo que conceder a Túnez en 1954- Franco desarrolló una política de amistad y cooperación con los países árabes. Dichas relaciones amistosas con el mundo árabe ya habían proporcionado a Franco notables réditos en su empeño diplomático para salir del aislamiento internacional en el periodo 1945-1953. La alianza con el mundo árabe suponía un nuevo elemento de distanciamiento con el Gobierno francés que se oponía al régimen dictatorial en España. El antagonismo hispano-francés perduró en los años y se proyectó en la etapa del régimen democrático, en la que Francia maniobró diplomáticamente para presentar reservas al acceso de España a varios organismos internacionales de entre los cuales el más esencial eran la Comunidades Económicas Europeas.

El 2 de marzo de 1956 el gobierno francés reconocía la independencia de Marruecos. El 7 de abril del mismo año lo hacía el gobierno franquista sobre los territorios coloniales españoles en Marruecos. Dicho reconocimiento se produjo en el marco de una visita del Rey Mohamed V a Madrid. En el transcurso de la visita se firmó un Protocolo que regulaba las relaciones entre ambos países y entre sus puntos cabe destacar el apoyo español a la organización del ejército marroquí. La capacidad de influencia de España en Marruecos se fundó durante varios años en el apoyo a la capacitación militar en abierta competencia en la zona con el gobierno francés.

2.3 CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DE LA FASE AUTÁRQUICA Y SU ORGANIZACIÓN MINISTERIAL EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES

La nota característica más relevante de la fase autárquica del franquismo fue su aislamiento en la escena internacional. Un aislamiento que fue de más a menos con una permanente voluntad del régimen de buscar una legitimidad internacional que fue prácticamente inexistente después de la Segunda Guerra Mundial y hasta entrados los años 50 del siglo XX. La propaganda diseminada por el régimen para justificar el aislamiento en base a una inventada “conspiración judeo-masónica” marco pautas de conducta y de construcción del relato político que se proyectaron durante toda la etapa franquista e incluso durante el régimen democrático. Así lo apunta Ángel Viñas:

“El aislamiento español en los asuntos internacionales fue muy acusado y la introversión alcanzó cotas elevadas. Esto generó pautas, comportamientos, actitudes e instituciones que sobrevivieron a la fase e incluso al propio franquismo.”(Viñas, 1982, p.55)

El nacionalismo español tan cultivado por el régimen franquista tuvo un recorrido limitado en el tiempo y únicamente abarca los primeros años. Basándose en hechos empíricos se puede afirmar que los pactos con Estados Unidos y el Concordato con el Vaticano supusieron una substancial limitación de la soberanía material del Estado español. El estatuto jurisdiccional para las fuerzas armadas norteamericanas en suelo español impuesto por pactos secretos recuerda una situación propia de los regímenes de capitulaciones (Viñas, 1981).

Una breve referencia a la organización ministerial en los primeros años del franquismo es relevante para entender algunas controversias que se han prolongado hasta la etapa democrática. El Ministerio de Asuntos Exteriores franquista fue creado en el año 1938, durante la guerra, y sus competencias en las relaciones internacionales entraban en competencia de forma habitual con el partido único, la Falange, que mantenía relaciones fluidas con los partidos

fascistas (González-Calleja, 1994). Del Ministerio de Industria y Comercio dependía desde 1939 el Instituto Español de Moneda Extranjera que resultó ser un instrumento relevante para los primeros pasos en la apertura económica. El Ministerio de Industria y Comercio tenía un número importante de funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores entre sus altos cargos. A partir de 1951 el Ministerio de Comercio se independizó del de Industria y asumió un papel relevante en la interacción económica con el exterior. En 1957 se produjo una reforma en profundidad de la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores en el marco de la cual se suprimió el Servicio de Consejeros y Agregados de Economía Exterior. Estos puestos estaban ocupados por diplomáticos profesionales. En los sucesivos, estos puestos en las Embajadas se cubrirían por funcionarios procedentes de ambos ministerios: Comercio y Exteriores según la conveniencia de la tipología de las relaciones diplomáticas con cada país. Nació en 1957 un sistema dual que perdura hasta nuestros días: las funciones estrictamente diplomáticas, cubiertas por diplomáticos de carrera, y la función de representación económico-comercial atendida mayoritariamente por funcionarios del Ministerio de Comercio. El año 1940 se creaba el cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado que se convirtió en piedra de toque de la acción del Ministerio de Comercio integrado por funcionarios claves en el desarrollo del Plan de Estabilización de 1959. Todo ello se debe tomar en consideración para entender la raíz de la divisoria que aún hoy existe entre el Cuerpo Diplomático y el Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado. Aún que la Ley 2/2014 de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado busca la unidad de acción de los dos cuerpos (artículo 45, Organización de la Misión Diplomática o Representación Permanente), la dinámica muestra aun hoy la amplia autonomía que existe entre los dos cuerpos y que encuentra su origen en reestructuración ministerial de 1957, en las puertas del Plan de Estabilización y la salida del periodo autárquico.

El año 1942 se creó la Escuela Diplomática con el objetivo de formar a un cuerpo profesional que quedó diezmado con la Guerra Civil. Únicamente los miembros del servicio diplomático tradicional de la Segunda República que se sumaron a la sublevación franquista continuaron integrando un precario servicio exterior al que se sumó el servicio consular de forma prácticamente íntegra. La literatura

historiográfica ha valorado el peso que tuvo una elevada desconfianza de Franco hacia el cuerpo diplomática en la debilidad del mismo. Franco consideraba que los diplomáticos era personas expuestas a influencias liberalizadoras y exóticas a las características singulares del régimen franquista. Por ello el servicio exterior franquista se forjó con notables nombramientos de diplomáticos de confianza política y con nuevos funcionarios adeptos al régimen que ayudaron a crear “una mística de servicio al Estado de gran importancia para definir el estilo de política exterior española” (González-Calleja, 1994).

2.4 LA FASE DE APERTURA Y LA CUESTIÓN DE GIBRALTAR

Dos etapas definen la fase de aperturismo y el declive final del franquismo. La primera coincide con el largo mandato de Fernando María Castiella como ministro de Asuntos Exteriores (1957-1969) y la segundo (1969-1975) con el acceso de los ministros tecnócratas, miembros del Opus Dei y próximos al vicepresidente y luego presidente del Gobierno Luis Carrero Blanco: Gregorio López Bravo y Laureano López Rodó. Finalmente, Pedro Cortina Mauri gestionó el ministerio por un breve periodo a partir de 1974.

2.4.1 EL MANDATO DE CASTIELLA: HITOS Y FRACASOS.

Fernando María Castiella y Maíz (Bilbao, 9 de diciembre de 1907-Madrid, 25 de noviembre de 1976) fue un diplomático y político español con una dilatada trayectoria en la promoción interna dentro del franquismo. Catedrático de Derecho Internacional desde 1935, estaba adscrito a la democracia cristiana franquista y vivió una época de exaltación nacionalista y adhesión al falangismo que le llevó a las filas de la División Azul y a escribir, conjuntamente con José María de Areilza uno de los exponentes más inflamados de la retórica imperial y falangista, *Reivindicaciones de España*, un alegato exaltado a favor de los derechos españoles sobre los territorios reclamados históricamente a Francia e Inglaterra (lo cual es relevante para entender su futura política sobre Gibraltar).

En dicho libro, Castiella y De Areilza hacen un alegato de una política imperialista en África y en Gibraltar basada en el concepto de “espacio vital” inspirado en el concepto *Lebensraum* adoptado por el nazismo (Delgado Gómez-Escalonilla, 1988). En septiembre de 1939 es nombrado director de la sección de Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos, un órgano nuclear del primer franquismo dedicado a producir doctrina esencialmente falangista y con puntos en común con el Instituto Nazionale di Cultura Fascista italiano (Sesma Landrin, 2004). Fue delegado nacional del servicio exterior de la Falange (Falange Española Tradicionalista, FET) y de las JONS entre 1942 y 1943. Cabe destacar que Castiella es responsable de este cargo en plena Segunda Guerra Mundial y desempeñando funciones de contacto del falangismo español con los regímenes fascistas del Eje. La actividad del servicio exterior de la Falange interfirió la limitada e incipiente actividad del Ministerio de Asuntos Exteriores creado en 1938 en el bando sublevado y que vivió unos años de singular aislamiento durante la Segunda Guerra Mundial y en los acuerdos posteriores a la misma. Posteriormente fue Embajador en Perú (1948-1951) donde estableció las primeras relaciones diplomáticas del franquismo con el país y buscó su apoyo para el ingreso de España a Naciones Unidas. Acto seguido fue nombrado Embajador ante la Santa Sede (1951-1957) donde desempeño el papel de principal negociador del Tratado del Concordato entre el Estado español y la Santa Sede (firmado el 27 de agosto de 1953).

Después de unos orígenes marcados por su orientación abiertamente falangista, cuando fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores en 1957 abrió una nueva y larga etapa que se extendió hasta 1969 y en la que su mandato se caracterizará por un carácter reformista y aperturista (Pardo Sanz, 2009). Bajo su mandato se negoció el ingreso de España en varios organismos internacionales en sintonía con el aperturismo económico impulsado por el Plan de Estabilización de 1959. La coincidencia de su mandato con una etapa de expansión económica y de modernización tecnocrática en la administración le permitió impulsar acciones para superar la etapa de aislamiento y repliegue interior de la que él también fue actor relevante en sus posiciones políticas y diplomáticas en la etapa de la autarquía. Gestionó diplomáticamente la Guerra de Ifni y negoció por parte española los acuerdos de Cintra (1 de abril de 1958) por el que España

retrocedía el Cabo de Juby a Marruecos. Así mismo, consiguió mejorar las relaciones con Francia especialmente en motivo de los encuentros con el presidente francés Charles de Gaulle y su ministro de Asuntos Exteriores Maurice Couve de Murville en motivo del tricentenario del Tratado de los Pirineos (1959) celebrado en la isla de los Faisanes (peculiar caso del condominio más pequeño del mundo con una jurisdicción rotatoria por un periodo de seis meses entre España y Francia).

2.4.2 LA CUESTIÓN DE GIBRALTAR DURANTE LA ETAPA DE LOS TECNÓCRATAS

Uno de los elementos emblemáticos del mandato de Castiella fue la reivindicación de la soberanía española sobre Gibraltar perdida por el Tratado de Utrecht de 1713 y convertida en señera del soberanismo español y su confrontación con Gran Bretaña durante el franquismo.

Una vez la diplomacia española ya había explorado sus deseos de establecer una relación preferente con el Mercado Común Europeo y el engarce con las instituciones europeas nacidas del impulso europeísta posterior a la Segunda Guerra Mundial y había llegado a la conclusión que las puertas de los organismos europeos permanecerían cerradas por expreso deseo de los países miembros sin excepción, la política exterior giró en su orientación. Castiella impulsó la diplomacia multilateral en el seno de Naciones Unidas, donde España exploraba todas sus posibilidades desde su acceso en 1955 con un derecho internacional público aun poco codificado. Una posición de Naciones Unidas con acento tercermundista en las políticas de desarrollo y posteriormente de descolonización, mejoró el margen de maniobra español en este foro. El empeño español en situar la reivindicación de la soberanía de Gibraltar en la agenda multilateral cristalizó en la propuesta del Comité de los Veinticuatro de 16 de octubre de 1964 de invitar a España y a la Gran Bretaña a que encontrasen una solución negociada al problema de Gibraltar, de acuerdo con las disposiciones de la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas que defiende la integridad territorial de los países. El 16 de diciembre de 1965 el

Pleno de la XX Asamblea General aprobó el proyecto de Resolución 2070 sobre Gibraltar para que los gobiernos británico y español iniciaran de forma inmediata las conversaciones.

La causa de la recuperación de la soberanía de España sobre Gibraltar llegó a constituir una obsesión para Castiella. El ministro, considerado un negociador orientado a los resultados, en este punto de su programa apostó por una posición populista que desembocó el 8 de junio de 1969 en el cierre por parte española de la frontera con Gibraltar, la supresión de la línea marítima entre Algeciras y Gibraltar y el corte de comunicaciones telegráficas y telefónicas. Una posición enrocada, poco diplomática e inútil para conseguir un desbloqueo de la cuestión. Castiella consiguió instalar la reivindicación de la soberanía española de Gibraltar en la acción política y diplomática del franquismo de una forma tan estructural y arraigada que se ha continuado proyectando durante los años de la democracia. Ello es así por algunos éxitos diplomáticos que incorporaron Gibraltar en el corazón de la acción exterior clásica española.

En 1963 la diplomacia española consiguió incluir Gibraltar en la lista de territorios sometidos a descolonización de Naciones Unidas en el marco de los trabajos y resoluciones del Comité de Descolonización o Comité de los 24 aunque su nombre completo es el de *Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*. La primera propuesta recomendando negociaciones bilaterales entre el Reino Unido y España para aplicar la resolución 1514 (XV) sobre concesión de independencia a los países y pueblos coloniales en relación con Gibraltar tuvo lugar el 16 de octubre de 1964 por parte del Comité de Descolonización de Naciones Unidas. La propuesta del Comité fue confirmada por la Resolución 2070 (XX) de 1965 de la Asamblea General de Naciones Unidas en la que se invitaba a las dos partes a iniciar de forma inmediata conversaciones. La fuerza de la incorporación de Gibraltar en la lista de territorios sometidos a descolonización ha sido una base legal poderosa para el mantenimiento de una línea de reivindicación de la devolución del Peñón a España hasta nuestros días (Beneyto, 2015). Así se refleja en las

intervenciones anuales de los diplomáticos españoles ante el Comité de Descolonización de Naciones Unidas

Bien es cierto, también, que en la época democrática se han planteado soluciones a la “cuestión de Gibraltar” que han explorado incluso la fórmula de la cosoberanía y una mesa tripartida de diálogo (Reino Unido, España y Gibraltar) en un ejercicio de flexibilización alejado de los planteamientos de la época franquista.

La reivindicación de la españolidad de Gibraltar tiene una larga tradición en la política española desde el siglo XVIII y por los gobernantes y políticos del más variado signo político si bien es cierto que ha tenido una especial instrumentalización por parte del pensamiento conservador español (Sepúlveda Muñoz, 1995).

Durante el franquismo se llegó a crear el Día de Gibraltar (4 de agosto) «para recordar a nuestros camaradas y a todos los españoles el dolor que sufre España por la ocupación extranjera del Peñón». Radio Nacional de España organizó una emisión extraordinaria «con motivo del 250 aniversario de la usurpación del Peñón» (4 de agosto de 1954) y el periódico ABC instituyó un premio anual, *Gibraltar español*, para destacar el mejor trabajo reivindicativo aparecido en la prensa española.

La diplomacia española, ya en el camino de la apertura económica y política, optó por mantener en este punto el imaginario autárquico de una potencia modesta como era la España de aquel momento enfrentándose a una gran potencia mundial como Gran Bretaña en un foro multilateral como Naciones Unidas. Dicha estrategia en parte era tributaria de una lectura de la práctica en política exterior del general De Gaulle (Sepúlveda Muñoz, 1995). La campaña de Gibraltar se presentó ante la opinión pública como una causa nacional de unificación del país con puntos de coincidencia en una sociedad desgarrada por la Guerra Civil. En un plano más centrado en la agenda política del Gobierno, el objetivo último que se perseguía era la incorporación de España en el mundo occidental legitimando el régimen existente. Castiella, tan pragmático en otros asuntos de sus años ministeriales, mantuvo una posición no realista sino

soberanista (aquí resonaban sus orígenes falangistas) que resultaba estéril para conseguir una aceptación exterior del régimen especialmente por parte de los muchos países con relaciones preferentes con Gran Bretaña. Fue una política de largo recorrido liderada por Castiella y ejecutada sostenidamente en el tiempo por un elenco de diplomáticos de entre los cuales sobresale la labor de Jaime de Piniés, tanto en el periodo franquista como en los primeros años de la democracia.

A pesar que Gibraltar es tributaria de la concesión territorial a los británicos del Peñón y la isla de Menorca en el Tratado de Utrecht a en el marco de los acuerdos para la aceptación de por parte de Francia de Felipe V como nuevo Rey de España, es cuestión que concita consenso en cualquiera que sea el régimen político que ha cruzado España durante más de tres siglos. Como muy bien sintetiza Salvador de Madariaga en su libro *Spain* publicado en el exilio de Londres en 1942 *“el problema de Gibraltar no es tanta cosa que los españoles definen, sino cosa que define a los españoles.”*

El cese de Castiella como ministro de Asuntos Exteriores en la importante crisis ministerial de octubre de 1969 redimensionaba a la baja la carpeta diplomática referida al contencioso de Gibraltar. Castiella extremó sus posturas en el asunto hasta el punto de ser el máximo impulsor del cierre de la frontera por la parte española, la supresión de las líneas marítimas entre Algeciras y Gibraltar y el corte de comunicaciones telegráficas y telefónicas. La decisión se tomó el 8 de junio de 1969. Fue el punto álgido de la escalada de tensión en un asunto que llegó a obsesionar al ministro (Morris & Haigh, 1992). Cuatro meses después era relevado el ministro de exteriores más longevo del franquismo.

El nuevo ministro, Gregorio López Bravo, rebajó decididamente la retórica referida a Gibraltar y orientó su acción exterior en línea con una mayor concordancia con la estrategia de los ministros tecnócratas, de los que él formaba parte, y mucho más afines al vicepresidente y luego presidente del Consejo de Ministros Luís Carrero Blanco.

Quien substituyó López Bravo en el cargo, Laureano López Rodó, únicamente ejerció el cargo entre junio y diciembre de 1973 cuando fue asesinado su

principal valedor, Carrero Blanco. A su relevo, fue nombrado embajador en Viena y a la vez mantuvo su escaño en las Cortes franquistas donde impulsó el Grupo Parlamentario Regionalista que se convirtió en su plataforma para dar el paso en los primeros años de la Transición como parlamentario electo. De los seis meses en el cargo se le conoce únicamente un discurso sobre el asunto: “Gibraltar en la ONU” que recoge partes nucleares de su intervención en septiembre de 1973 ante la XXVIII Asamblea General de Naciones Unidas. En un giro substancial respecto a sus antecesores, califica Gibraltar de colonia inglesa *“mantenida como base militar”* para centrar la defensa de la posición española esencialmente en argumentos de seguridad por ser la base militar inglesa un *“apoyo estratégico que pone en peligro la seguridad de España frente a terceros y nos impide prestar una colaboración más efectiva a la seguridad en el Mediterráneo cuando nuestro propósito es convertir un punto de fricción en zona de colaboración, en beneficio de todos”*. Lejos queda este planteamiento de la retórica de Castiella. El argumento que la presencia militar británica en el Peñón de Gibraltar es una amenaza para la seguridad de España puede resultar un tanto peculiar, pero cabe destacar que el discurso de López Rodó ante Naciones Unidas tiene como hilo conductor el papel de España en la seguridad del Mediterráneo, presentándose como valedor de la misma. En el mismo discurso propone una negociación entre las partes y garantiza que una vez revertida la situación colonial *“quedaran salvaguardados los intereses de los gibraltareños”*. Tal es el compromiso en la defensa de los intereses singulares de los habitantes de Gibraltar que López Rodó se compromete ante la Asamblea General de Naciones Unidas a mantener la singularidad en la organización administrativa y judicial: *“España se compromete solemnemente a mantener en Gibraltar -llegado el día en que se ponga fin a la situación colonial- la actual organización política, administrativa i judicial”*. El planteamiento del ministro del régimen franquista sobre Gibraltar es de una generosidad transaccional no conocida durante los distintos gobiernos del régimen democrático. Afirma también López Rodó ante Naciones Unidas: *“los gibraltareños gozarán de un régimen especial de autonomía legislativa, judicial, administrativa y financiera que respetará su opción en materia de nacionalidad, sus libertades y derechos cívicos en su actual forma de expresión, su Gobierno local y su régimen de puerto franco”*.

Como bien han apuntado los investigadores sobre la política exterior del tardofranquismo, esta estaba más orientada a buscar la respetabilidad de la comunidad internacional mediante propuestas “razonables y generosas” en su intento de abrir las puertas a la gran asignatura pendiente de su homologación internacional: estrechar los lazos con la Comunidad Económica Europea. Para conseguir tal fin, que fue irrealizable, la diplomacia española debía congraciarse con los países comunitarios. Gran Bretaña entró a formar parte de la Comunidad Económica Europea el 1 de enero de 1973. El discurso de López Rodo sobre Gibraltar es de septiembre de 1973 cuando el objetivo subyacente es el acercamiento a Europa, en la que acaba de integrarse Gran Bretaña. El esquema de trabajo de Castiella era inservible en este nuevo contexto.

López Rodo abandonó el ministerio coincidiendo con la reforma ministerial posterior al asesinato de su mentor, Carrero Blanco. Su sucesor, Pedro Cortina Mauri se dedicó a una administración de bajo perfil durante su mandato (enero de 1974-noviembre de 1975) y a hacer frente a una nueva oleada de crítica y aislamiento internacional coincidiendo con las ejecuciones de opositores al franquismo de septiembre de 1975. En lo referente al contencioso de Gibraltar, Pedro Cortina se dirigió ante la Asamblea General de Naciones Unidas el 2 de octubre de 1974 para repetir la mayoría de argumentos utilizados por su antecesor un año antes. Fue replicado por el embajador británico ante Naciones Unidas arguyendo que la mayoría de la población gibraltareña deseaba permanecer en Gran Bretaña.

2.5 ESPAÑA ANTE EL NACIMIENTO DEL ESTADO DE ISRAEL

El 1 de enero de 1986 el Gobierno español anunció oficialmente que establecería relaciones diplomáticas con el Estado de Israel. Una semana después, el 10 de enero, el presidente Felipe González envió una carta a los embajadores de las naciones árabes acreditadas ante España para adelantarse a su reacción asegurándoles que el reconocimiento de Israel entraba dentro del plan de la política exterior de su Gobierno y también de los Gobiernos que le precedieron

en el período de la Transición. Las primeras declaraciones del presidente del Gobierno avanzando la voluntad política de establecer relaciones diplomáticas con Israel se retrotraen a 1983 cuando califico de “*reto histórico*” este giro en la posición española. Giro histórico ya que la España del principio de la democracia aun cultivaba una relación preferente con los países del mundo árabe que le situaba en una posición incompatible con el reconocimiento del Estado de Israel. Este hecho se explica por qué durante el franquismo el apoyo de destacados países del mundo árabe fue crucial para el acceso a organismos internacionales, singularmente Naciones Unidas, en el intento de superar el aislamiento internacional.

Se debe tomar en consideración que el reconocimiento de Israel por parte de España era también una cuestión planteada por los miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) como un elemento que favorecería el acceso de España a la Comunidad europea. Esta sugerencia “diplomática” se convirtió en “condición” cuando el 20 de mayo de 1983 la CEE instó, una vez más, a Grecia a reconocer el Estado de Israel. Grecia ingresó en la CEE en 1979 y desde el primer momento recibió presión europea y de la comunidad internacional para formalizar el reconocimiento. La presión del año 1983 también operó sobre el Gobierno español. Una parte destacada del partido socialista veía en Israel un estado de valores socialistas en su momento fundacional -1948- y apoyaba el reconocimiento. Además, el lobby pro israelí de los Estados Unidos realizó una activa campaña entre los grupos bancarios españoles para lograr intercambios y convenios entre Cámaras Comerciales. España reconoció el Estado de Israel el 17 de enero de 1986.

El cambio tenía una significación histórico porqué rompía con otra de las líneas de la política exterior del franquismo: el no reconocimiento del Estado de Israel. Distancia con Israel en el marco de la “tradicional amistad hispano-árabe”, para utilizar el lenguaje diplomático y político de la época, pero también por un motivo mucho más radical en su origen. Cuando Israel nació como Estado el 14 de mayo de 1948, expresamente rechazó pedir el reconocimiento de Alemania y de España.

Así lo explica Samuel Hadas, diplomático israelí que fue el primer Embajador de Israel en España y uno de los principales artífices de los acuerdos para el reconocimiento:

“Cuando nació el Estado de Israel, su gobierno, al solicitar el reconocimiento de la comunidad internacional, ignoró a Alemania y España. La memoria del Holocausto era muy cercana. La España de Franco era considerada en Israel aliado de hecho del Eje y la respuesta israelí al ofrecimiento español de establecer relaciones diplomáticas fue un ‘por ahora no’. Así explicó el embajador de Israel en las Naciones Unidas, Abba Eban, el voto negativo de Israel al levantamiento del boicot diplomático contra España el 16 de mayo de 1949: “El régimen de Franco aceptó y apoyó la perspectiva de la supremacía nazi en Europa y consecuentemente en el mundo entero”. Esta actitud de orden moral es marginada en la década de los cincuenta cuando es Israel quién persigue las relaciones diplomáticas, pero el régimen de Franco había entrado en el período de la ‘tradicional amistad hispano- árabe’” (Hadas, 2010, p.25).

Así pues, Israel se negó a buscar y aceptar el reconocimiento de España en el momento de su nacimiento. Entrados ya en los años 50, cuando en una posición más pragmática, Israel sí que habría aceptado su reconocimiento (España ya era miembro de Naciones Unidas y Estados Unidos ya habían sentado sus bases militares en España), la diplomacia española ya estaba fuertemente relacionada con el mundo árabe y esta amistad y alineamiento hacía imposible establecer relaciones con Israel. La relación con el mundo árabe se hizo tan perdurable que incluso impregnó los años del gobierno de Adolfo Suárez, con destacados puntos de continuidad de las líneas de la política exterior franquista. Leopoldo Calvo Sotelo, en menos de dos años de gobierno, dio el gran paso de la entrada de España a la OTAN (una enmienda a la política exterior de Suárez) pero no tuvo tiempo de afrontar una rectificación de las relaciones con Israel. Esta asignatura pendiente quedó resuelta en 1986 en el primer gobierno de Felipe González (Hadas, 2010).

2.6 FRANQUISMO Y DESCOLONIZACIÓN EN ÁFRICA

España estuvo presente como mero observador en la Conferencia Internacional de Berlín de 1884 en la que se determinó la distribución entre Estados europeos de los territorios del continente africano. España no intervino en el reparto. Las apetencias coloniales de una potencia media como era España en aquellos momentos quedaban colmadas con las posesiones que aún retenía de su antiguo imperio y de entre todas ellas muy especialmente Cuba cuya conservación fue “norte y guía de la diplomacia española en el siglo XIX” (Vilar, 2005). España mantenía en aquellos momentos posesiones insulares en el Caribe y Filipinas aparte de otras de menor entidad en Oceanía. En aquellos momentos, Cuba representaba en el imaginario colonial español la gran posesión ultramarina. En el momento del reparto colonial en Berlín, España se encontraba radicada de antiguo en tres sectores de la periferia africana: enclaves norteafricanos, Canarias y posesiones de Guinea, lo cual le otorgaba unos derechos que le fueron tenidos en cuenta. En consecuencia, se contó con España a la hora de discutir el futuro de Marruecos, le fue reconocida la opción a ocupar un amplio *hinterland* litoral frente a Canarias, así como en el golfo de Guinea, en torno a su antigua posesión de Fernando Poo³.

La isla de Fernando Poo y sus territorios inmediatos quedaron vinculados a España en virtud de sendos tratados con Portugal en 1777 y 1778. La presencia española en el Sáhara no empezó hasta la década de 1880. Tanto en el caso de los territorios de Guinea como en el Sáhara la colonización efectiva se inicia en el año 1900 a través de un convenio de España con Francia sobre África occidental y ecuatorial que deslinda las respectivas áreas de soberanía. La colonización española en África se produce de forma tardía – otros imperios

³ Posesión española por los acuerdos adoptados entre España y Portugal en los Tratados de San Ildefonso de 1777 y Del Pardo de 1778. El Tratado del Pardo de 1778 en su artículo 13 acordaba que Portugal "cedería a su Majestad católica y a los suyos en la Corona de España, la isla de Annobón, en la costa de África, con todos los derechos, posesiones y acciones que tiene la misma isla, para que desde luego, pertenezca a los dominios españoles del propio modo que hasta ahora ha pertenecido a la Corona de Portugal; y asimismo todo el derecho y acción que tiene o pueda tener a la isla de Fernando Poo, en el Golfo de Guinea, para que los vasallos de la Corona de España se puedan establecer en ella y negociar con los puertos y costas opuestos a dicha isla, como son los puertos de río Gabón, de los Camarones, de Santo Domingo, de Cabo Formoso y otros de aquel distrito".

empezaron una decidida colonización en 1884- y se realizó a un ritmo pausado. Cabe señalar que los territorios otorgados a España por los tratados internacionales no fueron ocupados por entero hasta la década de 1940. En lo que se refiere al territorio de Ifni (identificada oficialmente con el antiguo enclave castellano de Santa Cruz de Mar Pequeña), su ocupación no tuvo lugar hasta 1934. Respecto a Marruecos, protectorado franco-español a partir de 1912, el control pleno de los territorios asignados a España no se produjo hasta 1927, cuando se consiguió reducir los últimos focos de resistencia en el Rif.

La realidad de los hechos presenta una presencia colonial de España en África más bien breve en el tiempo. Dado que la descolonización de Marruecos, Guinea Ecuatorial e Ifni tuvo lugar en 1956, 1968 y 1969 respectivamente y la retirada española del Sahara quedó consumada en 1976, la efectiva colonización española de los cuatro territorios cubre un tiempo más bien corto, circunscrito al segundo tercio del siglo XX, y que en ningún caso sobrepasa los 35 años. Capítulo aparte requiere la presencia española en los territorios de la actual Guinea Ecuatorial ya que históricamente se remontan a 1777 aún que únicamente si se considera la isla de Fernando Poo como posesión estratégica, enclave, en las rutas comerciales.

A principios del siglo XX, España e Italia intentaron esbozar una política coordinada de control colonial de los países africanos del sud del Mediterráneo. La expresión más emblemática de la política de cooperación entre ambos países fue la firma de la Declaración entre España e Italia estableciendo un régimen de igualdad entre Marruecos (protectorado español) y Libia firmada en Roma el 4 de mayo de 1913 por el que se prestaban apoyo mutuo en los siguientes términos:

“El Gobierno Real de España y el Gobierno Real de Italia se han puesto de acuerdo para expresar su mutua intención de no suscitar recíprocamente ningún obstáculo para la realización de cuantas medidas juzguen oportuno establecer, España en su zona de influencia en Marruecos, e Italia en Libia. Igualmente se han puesto de acuerdo respecto a que el trato a que se refiere la Declaración franco-italiana, fechada en París el 28 de octubre del año 1912, sea análogamente reconocido, a España en Libia y a Italia en

Marruecos (zona de influencia española); de suerte que el mismo trato de favor que en Marruecos y en Libia se conceda por una y otra parte a los nacionales, a los productos a los establecimientos, a las empresas de cualquier tercer Estado, sea adquirido inmediatamente por la otra Potencia signataria del presente acuerdo”.

La remisión al tratado franco-italiano de octubre de 1912 establece, de hecho, una comunidad de intereses coloniales compartidos entre Francia, Italia y España. En 1914 España y Francia también firmaron declaraciones para que los tratados entre los dos países también tuvieran plena vigencia en la zona española del protectorado de Marruecos. En definitiva, de Marruecos a Libia, los tres países establecieron mecanismos para privilegiar sus relaciones con un trato preferente para los nacionales, los productos, los establecimientos y las empresas.

El relato de la época franquista sobre el control de los territorios africanos fue revestido de una prosopopeya que alimentada el discurso del nacionalismo español. Lo que se vino en llamar “la obra de España en África” fue en realidad una colección de formas dispersas de dominio que pasaron desde el control militarista en Marruecos hasta una dirección castrense-colonial en Guinea para terminar convirtiéndose ambos territorios africanos en provincias españolas.

Es oportuno señalar en este punto la política indigenista que España practicó durante su etapa colonial en Marruecos y la búsqueda de su motivación. Inicialmente Marruecos fue entregado al control de los militares españoles que desarrollaron una aproximación paternalista al gobierno de la zona. De aquella época nació un grupo definido en el ejército español, los militares africanistas, en el que estaba adscrito el propio Francisco Franco. Basta señalar que en el periodo comprendido entre 1912 y 1956 todos los altos comisionados para Marruecos fueron militares con dos puntuales excepciones. Una vez llegado Franco al poder, potenció el paternalismo que él mismo había vivido y practicado durante sus años de militar en los dominios africanos. El modelo era diametralmente distinto de la forma de colonialismo capacitador de los habitantes de las colonias que practicó el Imperio Británico y parecido al colonialismo italiano en la época de Benito Mussolini. El indigenismo franquista, un cierto

respeto a las formas de vida y de autoorganización de los territorios coloniales, obedecía a su vez a motivos de oportunidad conectados a la política internacional: la ofensiva diplomática desencadenada a partir de 1947 por el régimen de Franco para salir de su aislamiento. Ofensiva diplomática planteada y dirigida por el titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, e ideada como una política de aproximación a los países árabes (e islámicos en general) y a los estados iberoamericanos ante el rechazo de las democracias occidentales y la Europa democrática floreciente después de la Segunda Guerra Mundial a abrir las puertas de sus instituciones a la dictadura franquista.

2.6.1 LA TRADICIONAL AMISTAD CON EL MUNDO ÁRABE: A LA BÚSQUEDA DE ALIADOS PARA SALIR DEL AISLAMIENTO INTERNACIONAL

Como se acaba de apuntar, la política exterior franquista diseñó una estrategia que privilegió las relaciones con el mundo árabe e iberoamericano a través de visitas de Estado y acuerdos bilaterales. Dicha política buscaba el apoyo de los países de dos bloques mundiales (mundo árabe y mundo iberoamericano) para salir del aislamiento internacional. El gobierno franquista del momento diseñó esta vía de salida ante la Resolución de Naciones Unidas de 12 de diciembre de 1946 por la que se produjo, con carácter casi general, la retirada de los embajadores de los Estados miembros de Naciones Unidas acreditados en Madrid. La expresión “la tradicional política de amistad española con el mundo árabe” es recurrente en el lenguaje de comunicación política del franquismo. Su motivación más honda se encuentra en la búsqueda urgente de aliados para salir del aislamiento internacional a partir de 1946. Su base histórica para dicho relato, su precedente, se encuentra en la tradición africanista del ejército español básicamente centrado en la parte española del protectorado en Marruecos. La inercia discursiva se proyecta hasta los primeros años de la democracia nacida en 1978. De tal forma que el primer presidente de la Transición y la democracia, Adolfo Suárez, durante su presidencia (1977-1981) continúa cultivando en su agenda internacional una relación preferente con el mundo árabe y los países no alineados. La llegada de Leopoldo Calvo Sotelo a la presidencia del Gobierno en

1981 supone un definitivo giro sin condiciones ni matices a la comunidad occidental de forma emblemáticamente significada con el ingreso en la OTAN.

Como sea, la diplomacia franquista de la etapa del aislamiento internacional buscó el apoyo del mundo árabe para conseguir el regreso de los embajadores de los Estados miembros de Naciones Unidas (lo que sucedió en 1951) y posteriormente para lograr el ingreso en Naciones Unidas como miembro de pleno derecho, hito que se consiguió en diciembre de 1955.

Los factores diplomáticos apuntados, sumados a la protección de los intereses españoles existentes en Marruecos, económicos principalmente, resta credibilidad a la imagen netamente benéfica y altruista del paso de España por el Protectorado, fabricada por los africanistas españoles de la época, por lo general académicos, intelectuales, propagandistas al servicio del régimen y militares en su mayoría.

2.6.2 SALAZAR Y FRANCO: ACUERDOS E IDENTIDAD COLONIAL

El régimen dictatorial instaurado por António de Oliveira Salazar en Portugal fue el más longevo de todas las dictaduras europeas del Siglo XX. Salazar fue primer ministro de 1932 a 1968 cuando un accidente doméstico lo dejó imposibilitado para continuar dirigiendo el régimen que diseñó bajo el nombre de Estado Novo y que tenía en las posesiones coloniales una de sus señas de identidad más notables. Salazar murió en 1970 y lo sucedió como primer ministro y hombre fuerte Marcelo Caetano que dio continuidad al régimen dictatorial hasta la Revolución de los Claveles de abril de 1974.

El apoyo de Salazar y su servicio diplomático resultó ser de gran relevancia para la victoria de Franco en la Guerra Civil española (Pena-Rodríguez, 2013). Salazar percibió la Guerra Civil española como un asunto propio que le podía afectar si se contagiaban las ideas republicanas y democráticas de la Segunda República española en Portugal. A la vez, Salazar miraba con profundos recelos las ideas iberistas defendidas por algunos partidos durante la Segunda República. Su apoyo a Franco, pues, fue táctico e instrumental más allá de la

sintonía en los planteamientos totalitarios que inspiraban ambos regímenes. El estallido de la Segunda Guerra Mundial condujo a Franco y Salazar a firmar el Pacto de Amistad y No Agresión de 1939 entre los dos países. Durante el desarrollo de la contienda mundial ambos países buscaron presentar el Bloque Ibérico como una unidad de acción para garantizar su neutralidad y supervivencia. Franco y Salazar representaban regímenes con muchos puntos de vista ideológicos en común y cooperaron por variados intereses, pero la desconfianza mutua marcó su relación (Ferrari, 2022).

A la vez, las relaciones de España con Portugal ocuparon especialmente al franquismo ya terminada la Segunda Guerra Mundial. Portugal se convirtió en Estado fundador de la Alianza Atlántica en 1947 y su histórica alianza con el Reino Unido la convertía en potencial puerta de entrada de fuerzas partidarias de la caída del franquismo en su momento de mayor aislamiento y debilidad, esto es, justo después de la Segunda Guerra Mundial. El régimen franquista identificó los potenciales peligros de la falta de entendimiento con el vecino ibérico.

Para una parte de la elite franquista la exaltación de los territorios coloniales portugueses como elemento esencial de la identidad nacional era motivo de inspiración para forjar una identidad de la España franquista que se debía resistir a la descolonización demandada por las Naciones Unidas y persistir en el control de los territorios coloniales. Esta era la línea Luis Carrero Blanco quien fue Ministro Subsecretario de la Presidencia (6 de mayo de 1941-9 de junio de 1973), vicepresidente del Gobierno (22 de julio de 1967-9 de junio de 1973) y Presidente del Gobierno (9 de junio 1973-20 de diciembre de 1973). Desde el núcleo de poder de la Presidencia se controló siempre lo esencial de las relaciones políticas y los intereses económicos y comerciales con las colonias africanas (Álvarez-Chillida & Nerín, 2018; Pardo Sanz, 2008; Vilar, 2005). El ministerio de Asuntos Exteriores tuvo muchas veces un papel de actor secundario con opiniones que quedaban en minoría en el mundo del poder franquista a la hora de tomar decisiones sobre las relaciones con las colonias y ante los llamamientos de Naciones Unidas para proceder a la descolonización. Fue especialmente notoria las discrepancias entre el ministro Fernando María Castiella y el Ministro-Subsecretario de la Presidencia Luis Carrero Blanco. El primero se sumergió en la vida diplomática internacional y quedó impregnado de una visión de la política

en general y de la política exterior en particular distinta de la del segundo. A ello se le debe sumar que Castiella no formaba parte del Opus Dei, grupo dominante en la época de los ministros tecnócratas liderados por Carrero Blanco y con los que convivió cronológicamente el ministro de asuntos exteriores.

Carrero Blanco mantuvo una reiterada posición inflexible sobre la españolidad del Sáhara Occidental negando su condición de colonia y llegando a afirmar en un Consejo de Ministros en 1961 que “el Sáhara no fue jamás dominado por el imperio marroquí” y que “el Sáhara era tan territorio español como la provincia de Cuenca” (Martínez Milán, 2007, pág. 376). El Principio IV del Movimiento Nacional sobre la “unidad de la patria” para Carrero Blanco y el núcleo dirigente de la Presidencia del Gobierno incluía también el Sáhara Occidental. Dicha concepción presentaba muchas similitudes con la negativa de Salazar a afrontar la descolonización de sus posesiones (Angola, Mozambique, Guinea Bisáu, Santo Tomé y Príncipe y Timor Oriental). Para Salazar el Estado Novo tenía entre sus señas de identidad la defensa de la integridad de las posesiones de ultramar. Para Carrero Blanco las ideas *salazaristas* fueron un punto de apoyo en su confrontación con Castiella y en la agónica prolongación del dominio colonial español en África.

2.6.3 UNA DESCOLONIZACIÓN MARROQUÍ HECHA DESDE EL RECELO A FRANCIA

En octubre de 1951 los países árabes plantearon en Naciones Unidas la llamada “cuestión marroquí” que no era otra que la recuperación de la soberanía del país y el final de los Protectorados de Francia y España sobre el viejo reino que había gozado de plena independencia antes de 1912. El contexto de relaciones hostiles entre España y Francia (donde se refugiaban un buen número de los opositores al régimen franquista) se proyectó también en la descolonización de Marruecos. El 20 de agosto de 1953 el sultán Ben Youssef fue destronado y deportado a Córcega y luego a Madagascar, y se instaurado en su lugar Muley Ben Araffa con un alto nivel de sintonía con el gobierno francés, que apoyó indirectamente varias marchas de protesta contra el sultán depositado. España, por el contrario, no reconoció al nuevo sultán y dio en su zona cierta cobertura a la actividad de

los nacionalistas marroquíes. Era el principio de una etapa de turbulencias y discrepancias entre España y Francia a cuenta de su condición de potencias coloniales en los protectorados de Marruecos.

El escenario de tensiones y surgimiento del movimiento nacionalista marroquí llevó a Estados Unidos a estimular unas negociaciones secretas impulsadas por el Secretario de Estado John Foster Dulles (Espadas, 1988). Mientras Francia fue sensible a las presiones de la administración norteamericana y se abrieron negociaciones secretas con los nacionalistas marroquíes en Aix-les Bains (Francia) y en Antsirabé (Madagascar), España no fue sensible en el mismo grado a las presiones ejercidas por la administración norteamericana. Resultado de esas negociaciones entre Francia y los nacionalistas marroquíes fue el acuerdo de 5 de noviembre de 1955, en virtud del cual era repuesto Muhammad V (el sultán Ben Youssef) en el trono, a la vez que Francia expresaba su voluntad de conceder en un breve pazo la independencia a Marruecos. El anuncio del acuerdo cogió desprevenido el Gobierno español de Franco que no se quiso sumar, en lo referente al Protectorado español, al proceso hacia la independencia de Marruecos anunciada por Francia. La posición española provocó un grave daño a la reputación ante el mundo árabe y una fuerte decepción entre los marroquíes que a partir de aquel momento y en adelante secundaron las tesis irredentistas del Istiqlal (partido central y clave en la independencia de Marruecos) en relación con las plazas y territorios españoles en el Noroeste de África. A España no le quedó más remedio que sumarse al remolque de la diplomacia francesa. Los hechos se precipitaron: el 13 de enero de 1956 el Gobierno de España decidió dar luz verde a la independencia de sus territorios en Marruecos siempre que lo pidiera el Sultán y que las negociaciones de este con ambas potencias colonizadoras fuera simultaneas. Este último extremo no se cumplió ya que Francia concedió la independencia el 2 de marzo de 1956 y el Protocolo hispano-marroquí por el que se concedía la independencia se demoró hasta el 7 de abril del mismo año.

La reacción inicial contraria del régimen de Franco a conceder la independencia al Protectorado español de Marruecos después de conocer el acuerdo francés de 5 de noviembre de 1955 por el que se acordaba conceder a independencia

de la parte bajo Protectorado francés de Marruecos más la demora de algo más de un mes en conceder la independencia de los territorios en 1956, dejó un poso de recelo que ayuda a entender algunas de las tensiones y el trasfondo de las relaciones entre España y Marruecos después de la independencia del segundo.

Juan B. Vilar describe (Vilar, 2005) de la siguiente manera los errores españoles en el momento que se precipitó la independencia de Marruecos en 1956:

“Los gobernantes españoles del momento se dejaron llevar de fobias antifrancesas que nada tenían que ver con Marruecos, lo que determinó errores tan crasos como no prever la actitud posibilista del sultán respecto a Francia, al olvidar la persecución de que había sido objeto con tal de llegar a un acuerdo satisfactorio para su país, ni asumir desde el principio la decisión unilateral de París de conceder la independencia. Caso de haberse actuado con mayor pragmatismo, siquiera en la última y crucial etapa de la crisis marroquí, se hubiera salvado la imagen en el exterior, y sobre todo no se habrían iniciado con tan mal pie las relaciones con Marruecos, llamadas a ser en extremo tensas y conflictivas. Por todo ello, la independencia de Marruecos en 1956, en lo que respecta a España, no cierra el ciclo descolonizador de ese país, antes al contrario, es el comienzo de otro irredentista, todavía no concluido”. (Vilar, 2005, p.13)

Sin duda, las formas en las que España llegó a conceder la independencia al Protectorado español en Marruecos marcaron la no pacífica resolución del contencioso que Marruecos viene planteando sobre los territorios españoles en África continental: Ceuta y Melilla.

2.6.4 LA ÚLTIMA GUERRA COLONIAL: TARFAYA E IFNI

En el bienio 1957-1958 se vivió la última guerra colonial clásica en la que se ha visto envuelta España. La descolonización de Tarfaya e Ifni fue traumática ya que el Gobierno se opuso a la emancipación de los territorios de la zona sud del Protectorado en Marruecos una vez ya dada la independencia a la zona norte

del Rif en 1956. Los que se oponían a su independencia querían diferenciar el acceso al control del Rif en virtud del Convenio franco-español de Protectorado sobre Marruecos de 1912 del control de la zona de Tarfaya en virtud de distintos tratados concertados con las tribus a partir de la expedición de José Álvarez Pérez en 1886 patrocinada por la Sociedad Española de Geografía Comercial. Eran tratados que en ningún caso fueron ratificados por la Cortes Españolas ni fueron publicados en el diario oficial del Estado (que tenía el nombre de La Gaceta en el momento de la expedición). Se trataba, pues, de acuerdos carentes de validez jurídica.

En 1934 el coronel Capaz ocupó el territorio de Ifni, modesto enclave litoral situado algo más al norte de Tarfaya, entre las estribaciones del Antiatlás y el Atlántico, y poblado por la cabila de los Ait Bu Amran. Esta pieza de tierra estaba relacionada con la cesión a España por parte de Marruecos de una comarca según figura en el Tratado de Tetuán de 1860, que puso fin a la llamada Guerra de África. Como se observa, una vez más, la pulsión para el control efectivo de los territorios sobre los que España tenía un título de posesión no era muy exacerbada: más de medio siglo transcurrió entre la cesión y el control efectivo. El colonialismo español en África occidental era asunto menor comparado con el interés político y diplomático por retener Cuba como parte del dominio español. La euforia patriótica suscitada por la independencia de Marruecos en 1956 fue canalizada por el Istiqlal, el partido hegemónico del momento. Su líder, Allah el Fassi, ya en el mismo año de la independencia, presentó su proyecto y mapa del «Gran Marruecos». Implicaba la anexión de dos millones de kilómetros cuadrados, escasamente poblados pero ricos en recursos naturales y de gran interés estratégico. La ambición expansionista englobaba la totalidad del Sahara Español y Mauritania, así como importantes espacios de Argelia, Malí y Senegal. El plan obtuvo amplio apoyo popular con la consiguiente radicalización del nacionalismo marroquí. Nunca se hizo realidad el proyecto del “Gran Marruecos” pero cabe tenerlo presente para entender las ambiciones territoriales que el país puso en marcha respecto al Sáhara Occidental. El proyecto del “Gran Marruecos” del partido Istiqlal llegó a provocar la movilización de un “Ejército de Liberación” que combatió y fue reducido por el Ejército regular leal a la monarquía alauí. En el fondo de esta confrontación latía una pulsión republicana en sectores del

partido Istiqlal que fue sofocada por la monarquía. A la vez, el nuevo gobierno del Marruecos independiente no podía quedarse pasivo ante el proyecto expansionista del partido Istiqlal y asumió en parte su programa para vaciar de fuerza y apoyo popular la amenaza de un estado marroquí en forma de república (Vilar, 2005).

Así las cosas, el 21 de agosto de 1957, el Embajador de Marruecos ante España presentó al nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella, la nota diplomática reclamando la retrocesión de Tarfaya pero también de Ifni, como partes del territorio nacional marroquí. El Gobierno español no se dio por enterado y esto llevó a una segunda nota diplomática marroquí el 6 de octubre del mismo año exigiendo la entrega de los territorios en disputa. El 25 de noviembre el enclave de Ifni recibió un ataque del Ejército de Liberación patrocinado por el partido Istiqlal. Los efectivos militares españoles consiguieron repeler el ataque que se saldó con varios muertos. En diciembre los ataques se extendieron al Sáhara. El Gobierno de Rabat negaba su participación en esta guerra no declarada a la vez que pedía a Naciones Unidas la descolonización de Tarfaya e Ifni. En el momento que la inestabilidad empezó a afectar a los intereses franceses en la zona, se puso en marcha en enero de 1958 una operación franco-española que frenó las acciones de los grupos armados que actuaban en Ifni, Tarfaya y el Sáhara español. El 1 de abril de 1958 se firmaron los acuerdos de Cintra por los que España se retiraba de la parte sud de su Protectorado marroquí – la zona de Tarfaya- pero retenía Ifni y el Sáhara, convertidas en provincias españolas (Cola Alberich, 1961). Los acuerdos de Cintra, la primera negociación del nuevo ministro Castiella en asuntos de las colonias africanas, no fueron ajenos a la presión de la administración norteamericana sobre el Gobierno español. En cuanto al territorio de Ifni, Marruecos consiguió su retrocesión el 4 de enero de 1969 (Tratado de Fez), años después de la última guerra colonial del ejército español (1957-1958).

2.6.5 EL SÁHARA OCCIDENTAL: VARIOS ERRORES EN TIEMPOS CONVULSOS

El proyecto de “Gran Marruecos” formulado en 1956 por el partido Istiqlal se hacía parcialmente inviable con la proclamación de la República Islámica Independiente de Mauritania en octubre de 1960, con la aquiescencia de Francia. En lo referente a las ambiciones expansionistas en territorios de Argelia, el resultado de la Guerra de las Arenas (1963-1964) supuso el mantenimiento de las fronteras entre Argelia y Marruecos. Ante este panorama, al proyecto del “Gran Marruecos” le quedaba un único potencial territorio a anexionar: el Sahara Occidental. Avanzados los años 60, las potencias coloniales habían cedido a la descolonización de sus posesiones en el norte de África occidental. Así sucedió en Mauritania (1956), Túnez (1956) e incluso Argelia (1962) después de una guerra de ocho años que impactó fuertemente en la identidad de la Francia moderna.

A la vista del contexto geopolítico y de las pretensiones marroquíes, el Gobierno español vivió una dura discusión entre la opción de impulsar la descolonización y el nacimiento de un Sáhara Occidental independiente, opción defendida por Castiella, y la sujeción del Sáhara Occidental a la soberanía plena de España como una nueva provincia, opción defendida por Carrero Blanco.

Vilar señala los errores de la opción que adoptó el Gobierno español (Vilar, 2005):

“La pretendida asimilación del territorio colonial por la metrópoli mediante su provincialización fue un error táctico del todopoderoso Luis Carrero Blanco, principal inspirador de esa política, influido sin duda por el ejemplo portugués, de cuya inviabilidad venía dando a la sazón un expresivo testimonio la cruenta guerra de Argelia, país sometido a un ensayo similar” (Vilar, 2005, p.18).

En los mismos años 60 empezaron a brotar las primeras fuerzas nacionalistas saharauis que no fueron contenidas por las distintas fórmulas de administración

semiautónoma ensayadas desde Madrid. La “Organización Avanzada de Liberación del Sahara” se convirtió en mayo de 1973 en el Frente Polisario (acrónimo de Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro) que inició de inmediato acciones bélicas contra objetivos españoles y marroquíes.

Mientras el Gobierno español mantenía que el asunto del Sahara occidental era estrictamente de política interior en tanto que era una provincia más española, Marruecos persiguió desde el inicio de su independencia la internacionalización del conflicto. Consiguió victorias en su propósito: en 1964 la Asamblea General de Naciones Unidas incorporó el territorio del Sahara Occidental e Ifni como sujetos de administración colonial y, por tanto, de preceptiva descolonización. En base a la resolución de Naciones Unidas, Marruecos consiguió cinco años más tarde la retrocesión de Ifni (Tratado de Fez, 4 de enero de 1969) y un tácito reconocimiento internacional de ser Marruecos parte interesada en la cuestión del Sahara (Espadas, 1988).

La diplomacia marroquí mantuvo su posición oficial de reclamación de la descolonización del Sahara, aunque mantuvo en paralelo canales informales de negociación para explorar la opción del reparto del Sahara entre Marruecos y Mauritania, pero también mantuvo conversaciones en las que incorporó Argelia para garantizarle una salida de este país al mar Atlántico. Todas estas fórmulas no llegaron a cristalizar y España se mantuvo invariable, en la línea de Carrero Blanco, a pesar de la propuesta de Castiella y el conjunto de memorándums preparados por los altos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores favorables a la descolonización. Para Castiella, impulsar la descolonización del Sahara Occidental siguiendo las resoluciones de Naciones Unidas habría dado una gran fuerza a la diplomacia española en el propósito de reintegrar Gibraltar a España (Morris & Haigh, 1992).

España no cambió de posición y no aceptó afrontar, con gran lentitud, el proceso de descolonización del Sahara Occidental hasta 1974. En el otoño-invierno de 1975 la cuestión del Sahara Occidental, internacionalizada de forma eficaz por la diplomacia marroquí, alcanzó su punto crítico. El dictamen ambivalente

emitido por el Tribunal de La Haya dio pie a Hassan II, una vez asegurados amplios apoyos internacionales (incluidos los de Francia y Estados Unidos), a impulsar una política de fuerte presión sobre España al objeto de obtener la transferencia del territorio. El episodio más relevante fue la llamada Marcha verde de 350.000 voluntarios marroquíes procedentes de distintos puntos del país que traspasaron la frontera del Sahara con la pretensión de proceder a su pacífica ocupación.

La Marcha Verde, iniciada el 6 de noviembre de 1975, fue posible gracias a notables apoyos económicos internacionales. La concentración y desplazamiento en 8.000 camiones como forma de acelerar la marcha sobre el Sahara recabó la solidaridad árabe y musulmana casi unánimes, y con aportaciones financieras de importancia procedentes de países árabes. Cabe señalar que la monarquía alauí calculó durante años los pasos en sus ambiciones sobre el Sahara. La Marcha Verde se inició pocos días antes de la muerte del Jefe del Estado español, Francisco Franco, con las estructuras gubernamentales y los sectores franquismo centradas en la batalla del poder que se avecinaba con la muerte de quien gobernó con mano de hierro el país por casi cuatro décadas (Ángel Santano, 2016).

La reacción del Consejo de Ministros del franquismo crepuscular ante la Marcha Verde fue doble: por una parte llevar el contencioso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para aparentar una disputa ante la opinión pública y por otra parte negociar de forma secreta la entrega de los territorios a Marruecos y Mauritania en las mejores condiciones posibles para los intereses españoles.

Por los Acuerdos de Madrid de 14 de noviembre de 1975, España entregaba el control del territorio del Sahara Occidental conjuntamente a Marruecos y Mauritania. España, en aquel momento, ignoraba las resoluciones de Naciones Unidas sobre la descolonización del Sáhara y las promesas de autodeterminación hechas a sus habitantes. Los Acuerdos de Madrid daban una protección a los intereses económicos españoles en la zona en forma de convenios preferentes de pesca y la venta de la filial del Instituto Nacional de

Industria dedicada a la explotación de fosfatos. Muchos de los acuerdos no se cumplieron de forma completa.

La retirada española finalizó en febrero de 1976 mientras Marruecos y Mauritania empezaban la ocupación del territorio. El 27 de septiembre de 1976 el ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno de España, Marcelino Oreja, se dirige ante la XXXI Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Era la primera vez que un ministro de asuntos exteriores se dirige a Naciones Unidas después de la muerte de Franco y de la precipitada retirada de España del Sáhara Occidental incumpliendo, precisamente, las Resoluciones de Naciones Unidas. El ministro no eludió mencionar el Sáhara Occidental, pero lo hizo para ratificar la posición española de dejación de sus obligaciones como potencia administradora: *“de acuerdo con la comunicación realizada el 26 de febrero de 1976, España ha cesado en todas sus obligaciones internacionales respecto al Sáhara”* (Mesa, 1982). En aquellos meses también se precipitó el éxodo masivo de la población saharai: 74.497 habitantes desplazados según el censo de 1974, (reagrupada en Tinduf, Argelia). A la vez, se procedía a la proclamación de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). A los hechos consumados que supusieron la Marcha Verde y sus efectos se le sumó la decisión de dar forma jurídica a la retirada de España y la cesión de los territorios a Marruecos y Mauritania mediante los Acuerdos de Madrid de noviembre de 1975. Los acuerdos internacionales se convirtieron en la Ley 4/1975 de 19 de noviembre sobre descolonización del Sahara. Se trata de una ley de artículo único con el siguiente redactado:

“Se autoriza al Gobierno para que realice los actos y adopte las medidas que sean precisas para llevar a cabo la descolonización del territorio no autónomo del Sahara, salvaguardando los intereses españoles. El Gobierno dará cuenta razonada de todo ello a las Cortes”.

La disposición final única establece que la ley entraría en vigor el mismo día de su publicación. La ley fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el 20 de noviembre de 1975, el mismo día de la muerte del dictador Francisco Franco. El tardofranquismo cometió varios errores en el Sahara Occidental en tiempos convulsos.

2.6.6 GUINEA ECUATORIAL

La independencia de Guinea Ecuatorial fue tardía si tomamos en consideración el dato de las independencias de sus países vecinos. A su vez, el proceso de colonización también fue distinto, comparativamente. El inicio del control español sobre los territorios que posteriormente se denominarían Guinea Ecuatorial se produjo por un azar de la historia, como tantos otros explican el origen y devenir de múltiples hechos históricos. En época del reinado de Carlos III se puso atención a la posibilidad de conseguir el control de alguna parte del Golfo de Guinea para poder obtener esclavos de manera más fácil que los que provenían de América. Para ello se entablaron conversaciones con Portugal que ya en aquellos tiempos controlaba posesiones importantes en la zona africana del Golfo de Guinea. Las conversaciones sobre este asunto se interrumpieron cuando el virrey español de Río de la Plata, Pedro de Cevallos, mandó ocupar la isla de Santa Catalina y la ciudad de Colonia de Sacramento (Uruguay), ambas plazas de posesión lusa.

La diplomacia española aprovechó la ocasión para plantear al Gobierno luso la concesión de unos territorios africanos a cambio de la devolución de las dos plazas ocupadas. La propuesta culminó de forma exitosa para las pretensiones españolas y se plasmó en el Tratado hispano-luso de San Ildefonso, firmado entre el conde de Floridablanca y Souza Coutinho, embajador portugués en Madrid, el 1 de octubre de 1777. En él se acordó la concesión a España de las islas de Fernando Poo y Annobón, en el golfo de Guinea. Las dos posesiones insulares se ampliaron seis meses después con el Tratado de El Pardo, de 11 de marzo de 1778, cuando se sumó la cesión de los territorios de la costa guineana entre los ríos Níger y Ogooué. Una misión española intentó controlar en 1778 los territorios concedidos por los dos tratados hispano-lusos. La misión fue un fracaso y los efectivos españoles fueron repelidos por las comunidades indígenas y posteriormente la tripulación se amotinó. España no volvió a intentar el control efectivo de los territorios del Golfo de Guinea hasta 1843, cuando la expedición capitaneada por el marino Juan José de Lerena consiguió expulsar a los británicos instalados desde 1826 y consiguió la colonización parcial de los

territorios, cuyos habitantes pidieron incorporarse a la Corona Española (Iyanga Pendi, 2021).

El primer Gobernador General se instaló en la isla en 1858 y se inició la colonización de la parte continental. En la Conferencia de Berlín de 1884, la delegación francesa reclamó los territorios españoles en el Golfo de Guinea bajo el argumento que no habían estado colonizados durante décadas desde los tratados de cesión de 1777 y 1778. La disputa se prolongó hasta el Tratado de París de 1900 donde terminaron por fijarse los límites de los territorios españoles en el Sáhara Occidental y Guinea Ecuatorial. La disputa entre España y Francia por las pretensiones sobre los territorios del Golfo de Guinea terminaron conformando parte de un acuerdo integral en el que el reconocimiento del control español sobre Guinea Ecuatorial fue una variable en el reparto de los territorios de los protectorados francés y español en la África Noroccidental (Iyanga Pendi, 2021).

Los territorios de Guinea Ecuatorial se mantuvieron fieles a la II República española hasta que en noviembre de 1936 las tropas sublevadas tomaron el control y capturaron y enviaron los representantes gubernamentales del Gobierno de la República a las Islas Canarias.

Por ley de 30 de diciembre de 1944, el régimen franquista concedió la emancipación a los indígenas guineoecuatoriales que reunieran la condición de “esposa legítima e hijos sujetos a la patria potestad” con los mismos derechos que los ciudadanos de la metrópoli y concedió una “emancipación limitada” al resto de la población indígena. Se trataba de un proceso de asimilación a la “civilización cristiana” en la que los jefes de las tribus debían ser escogidos de “entre los indígenas de moral más firme” (Álvarez-Chillida & Nerín 2018). Sin duda alguna, el régimen de emancipación parcial de los ciudadanos indígenas españoles en Guinea Ecuatorial así como los comportamientos al margen de los valores y principios de la metrópoli bien entrado el siglo XX ha sido objeto de estudio y crítica (Nerín, 2010). Un doble rasero en el trato de los ciudadanos de los territorios españoles entrado el siglo XX asimilaba el modelo de colonización

español al proceder del colonialismo italiano y suponía la antítesis del sistema colonial británico.

Los primeros movimientos de protesta contra el trato colonial de la metrópoli surgieron hacia 1947, promovidos por los maestros nativos. En 1950 los grupos incipientes de protesta organizaron la plataforma Cruzada de Liberación. Sus líderes fueron perseguidos y algunos de ellos se exiliaron. En 1955 los líderes de la sublevación, al abrigo de los movimientos de emancipación cameruneses y gaboneses, hicieron llegar a las Naciones Unidas un primer memorándum de denuncia. En 1959 nacieron los dos primeros partidos políticos promotores de la emancipación del pueblo guineoecuadoriano. El mismo año 1959 se instituyó el sistema provincial y en el plano teórico se asimilaba a la administración y al sistema judicial, así como a las leyes laborales y financieras de la metrópoli. En la práctica, se mantuvieron muchas formas de control de la época colonial (Pardo Sanz, 2008).

Camerún accedió a su independencia el 1 de enero de 1960 mientras que Gabón lo hizo el 17 de agosto del mismo año. La independencia de los dos países vecinos estimuló el nacionalismo en Guinea Ecuatorial. En otoño de 1962 Camerún y Gabón plantearon el caso de su vecina Guinea Ecuatorial ante Naciones Unidas. En agosto de 1963 el ministro Fernando María Castiella consiguió que el Gobierno aprobara un régimen de autonomía para Guinea Ecuatorial. El régimen de autonomía, aprobado en referéndum, entró en vigor en julio de 1964. La autonomía no fue planteada por el Gobierno español como un estadio de un plan de aplicación de las resoluciones de Naciones Unidas orientadas a la descolonización. “La autonomía no sirvió para preparar la independencia” (Pardo Sanz, 2008).

Mientras que Naciones Unidas iba presionando para que el Gobierno español fijara la fecha para la independencia, las posiciones antagónicas se agudizaban en el seno del Gobierno español. El Ministerio de Asuntos Exteriores deseaba cumplir los compromisos de descolonización siguiendo las resoluciones de Naciones Unidas mientras que la presidencia del Consejo de Ministros, quien controlaba los resortes del poder en el territorio africano, solo contemplaba la

independencia en el medio y largo plazo. La confrontación entre Carrero Blanco, vicepresidente del Gobierno, y el ministro Castiella también se reprodujo en este episodio de las descolonizaciones de los enclaves africanos. Cabe destacar que también existía una fuerte separación dentro del territorio de carácter étnico, un fuerte antagonismo entre los dos grupos mayoritarios: fang en el continente y bubis en la isla de Fernando Poo. Los bubis deseaban una escisión por el temor a ser controlados por los fang (Sánchez Molina, 2002). En agosto de 1966 una delegación de Naciones Unidas visitó los territorios y se conformó una opinión de un territorio donde el régimen autonómico no era operativo y la corrupción era relevante. Todo ello fue esencial para la aprobación de la Resolución 2.230 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Como reacción a la presión de la organización internacional, en diciembre de 1966 el Gobierno español anunció la creación de una Conferencia Constitucional que prepararía la independencia, siguiendo ahora sí, aparentemente, el modelo británico (Iyanga Pendi, 2021). Presidencia del Gobierno maniobró para dilatar en el tiempo la convocatoria de la Conferencia que se no se celebró hasta el periodo comprendido entre octubre de 1967 y julio de 1968. En el transcurso de la Conferencia afloraron las tensiones y contradicciones que se vivían tanto en la capital de la metrópoli: Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Asuntos Exteriores apoyaron a partidos políticos distintos y líderes diferentes para afrontar la etapa de la independencia. En el seno de la comunidad local, los bubis y los círculos de las élites de Fernando Poo buscaron el respaldo de Naciones Unidas para una escisión y una posterior independencia separada de los territorios del continente (Álvarez-Chillida & Nerín, 2018). El Consejo de Ministros aprobó en junio de 1968 un proyecto constitucional que proponía un sistema político basado en una república democrática, presidencialista y unitaria (con cláusulas de salvaguarda para la minoría bubi). Este era el modelo que defendía Naciones Unidas visto el antecedente del modelo de Biafra (Pardo Sanz, 2008).

En agosto de 1968 los guineanos aprobaron el proyecto de Constitución y un mes después, en septiembre, se celebraron las primeras elecciones. La segunda vuelta de los comicios convirtió Francisco Macías Nguema en primer presidente del futuro nuevo Estado africano.

El 12 de octubre de 1968 Guinea Ecuatorial accedía a la independencia. En representación del Gobierno español asistió al acto de firma de la independencia el ministro Manuel Fraga Iribarne. Por presión de la comunidad internacional, el gobierno franquista tuvo que aceptar unas instituciones democráticas que no permitía en la metrópoli. La salida de la comunidad española y de los cuerpos de la administración de la metrópoli fue precipitada.

Rosa Pardo Sanz señala la que hubiera podido ser una apuesta más decidida del Ministerio de Asuntos Exteriores en su pugna con la Presidencia del Gobierno (Pardo Sanz, 2008):

“Seguramente, el Ministerio de Asuntos Exteriores hubiese debido apoyar con más decisión al círculo del MONALIGE (Movimiento Nacional de Liberación de Guinea Ecuatorial) y de los criollos fernandinos a cambio del compromiso de éstos de mantener una relación estrecha con España tras la independencia; o, tal vez, haber jugado a fondo la carta de la escisión, que hubiese permitido mantener la influencia española en la isla. Pero el objetivo de Castiella era Gibraltar y había que descolonizar pronto y siguiendo la ortodoxia marcada desde la ONU” .(Pardo Sanz, 2009, p.401-402)

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, jurista y ponente de la Constitución española de 1978, fue requerido en 1968 para asesorar y preparar la segunda fase de la Conferencia Constitucional para la independencia de Guinea Ecuatorial. Participó, igualmente, en la redacción del anteproyecto de Constitución y la elaboración de una propuesta de sistema electoral que debía elaborar la propia Conferencia. En sus memorias, Herrero de Miñón da una visión en primera persona del proyecto de Castiella para Guinea Ecuatorial (Herrero de Miñón 1993), del todo discrepante con los tiempos y las formas que impuso Carrero Blanco:

“El proyecto de Castiella, tal como una noche de aquel mes de febrero (de 1968) me lo expuso en su despacho de Santa Cruz, no carecía de cierta grandeza e indudable viabilidad, aunque hubiera requerido una política

interior muy diferente. Se trataba, según el ministro, de conducir rápidamente hasta la independencia a Guinea Ecuatorial primero y al Sáhara después, y establecer con ellos íntimos lazos de cooperación de modo que, asumiendo un coste económico no pequeño, España pudiera, en gran medida, determinar su política exterior. Con ello, el político bilbaíno confiaba en obtener tres objetivos: dos votos más para España en las Naciones Unidas, importante baza a jugar en contenciosos presentes y futuros; contrapesar desde el Sur las apetencias marroquíes, estableciendo una alianza entre el futuro Sáhara, vinculado a España y Mauritania y, en fin, no solo dar muestras de buena voluntad hacia el Tercer Mundo sino conseguir dos vías de entendimiento con él. Sin duda el problema de Gibraltar, que ya entonces obsesionaba a Castiella, pesaba mucho en este diseño estratégico y no dejó, a mi juicio, de contribuir a su frustración.”
(Herrero de Miñón, 1993, p.57.)

2.6.7 LA TARDÍA DESCOLONIZACIÓN ESPAÑOLA EN ÁFRICA: ALGUNAS CONSECUENCIAS

Las descolonizaciones españolas en África fueron muy tardías. Este factor tiene sus consecuencias que varios autores han analizado. Cabe tener en cuenta que:

- Guinea Ecuatorial accedió a su independencia el 12 de octubre de 1968.
- Ifni experimentó su retrocesión a Marruecos el 4 de enero de 1969 por el Tratado de Fez.
- La zona Sud del Protectorado español en Marruecos, la zona de Tarfaya, experimentó su retrocesión a Marruecos el 1 de abril de 1958 por los Acuerdos de Cintra (bajo una relevante presión de Francia y los Estados Unidos).

La descolonización del Sáhara Occidental nunca se completó. Por los Acuerdos de Madrid de 14 de noviembre de 1974, España entregaba el control del territorio del Sahara Occidental conjuntamente a Marruecos y Mauritania incumpliendo las Resoluciones de Naciones Unidas sobre descolonización del territorio. Las

discrepancias internas en el Gobierno español entre los partidarios de la descolonización del Sáhara Occidental (el ministro Castiello apoyado en abundantes informes de los altos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores) enfrente del deseo de los sectores alrededor de la Presidencia del Gobierno (área bajo el control de Luis Carrero Blanco) de retener y prolongar en el tiempo el control del Sáhara Occidental y también de Guinea Ecuatorial.

La presión internacional terminó haciendo mella para hacer efectivas las descolonizaciones tardías de España en África. El núcleo duro del franquismo prefería resistir, ganar tiempo e imitar al Portugal de António de Oliveira Salazar que hizo de su persistencia en luchar por retener sus colonias un relevante signo de identidad del régimen (Ferrari, 2022).

Únicamente el Ministerio de Asuntos Exteriores defendía la posición de continuar con las descolonizaciones siguiendo las Resoluciones de Naciones Unidas. El trasfondo de la línea de Exteriores era crear las condiciones para plantear la reivindicación de Gibraltar en Naciones Unidas. (Morris & Haigh, 1992; Sepúlveda Muñoz, 1995)

La censura y el secreto oficial predominaron en la poca información que llegó desde las colonias a la opinión pública española durante el franquismo. Ello explica la escasa memoria y presencia del pasado colonial español en la época de la Transición y los primeros años de la democracia. Se han producido valoraciones notablemente críticas sobre el proceder de la descolonización española en África (Álvarez-Chillida & Nerín, 2018; Ángel Santano, 2016; Pardo Sanz, 2008; Vilar, 2005) a la vez que en los últimos años se ha desarrollado un determinado discurso de reconciliación de las sociedades involucradas en el hecho colonial y un intento de restaurar públicamente la memoria de los excolonos y reivindicar su legitimidad en su momento histórico (Santamaría Colmenero, 2018). En este sentido, el libro *Palmeras en la Nieve* (2012) de Luz Gabás y la versión cinematográfica de la novela dirigida en 2015 por Fernando González Molina y de título homónimo representan el mayor esfuerzo para legitimar el proceso colonizador español en Guinea Ecuatorial y presentar la versión de una bondadosa administración de la colonia y de su explotación

económica por las elites españolas y las modestas elites locales. Se trata del intento más notable de recuperar un orgullo colonial español en África durante la presente etapa democrática. Un intento que transcurre en paralelo con los primeros debates en profundidad, y la primera legislación, sobre la memoria histórica del franquismo.

La desmemoria colonial africana predominante en España tiene la excepción de la viva solidaridad que despierta la causa saharauí en sectores bien plurales de la sociedad española. Estas manifestaciones se encarnan también en el discurso político tanto de determinados sectores de la izquierda como de la derecha. En ambos casos se hace una dura impugnación a como se produjo el abandono de la obligación de descolonizar el Sáhara occidental. En algunos casos se hace la aproximación desde el ángulo de los derechos humanos y los derechos del pueblo saharauí y en otros casos se produce desde de la intencionalidad de cuestionar y debilitar la potencia geopolítica de Marruecos.

La proyección del pasado colonial español en África en la diplomacia española contemporánea es muy modesta. Las relaciones con los dos estados independientes (Marruecos y Guinea Ecuatorial) han vivido distintos episodios problemáticos. La huella cultural se ha desdibujado en los antiguos territorios coloniales. En definitiva, un balance más que modesto si lo comparamos, por ejemplo, con la política de influencia postcolonial que han mantenido el Reino Unido o Francia con la gran mayoría de sus excolonias.

La doctrina diferencia políticas de asimilación y políticas de gobierno indirecto o dual en lo referente a las formas de relacionar la metrópoli con los habitantes de las colonias (Sánchez Molina, 2002). Claramente España no aplicó el modelo del gobierno indirecto o dual (que de forma emblemático aplicó durante siglos el Reino Unido) aunque sí que llegó a algunos compromisos tácticos de respeto a las peculiaridades de algunas comunidades indígenas (especialmente el promovido por el africanismo del ejército español en el Protectorado de Marruecos). El modelo alternativo de asimilación (propio de los países latinos) también manifestó sus limitaciones en el caso español ya que hoy los vínculos postcoloniales que mantienen países como Francia o Portugal con sus excolonias africanas son mucho mayores que los que presenta España. El poder

blando (Nye, 2008) de lo español ha tenido una muy baja capacidad de operar en los antiguos territorios coloniales africanos.

Los sectores aperturistas del franquismo favorables a ejecutar una descolonización más temprana y ordenada y en línea con los llamamientos de Naciones Unidas albergaban la esperanza de poder conseguir así remover el estatus de Gibraltar. Tampoco ello se ha conseguido aun que el viejo tema de “la cuestión de Gibraltar” ha continuado bien viva en el debate de la política exterior en la actual etapa democrática (Morris & Haigh, 1992).

2.7 LA IMPRONTA DE LA DIPLOMACIA FRANQUISTA EN LOS INICIOS DE LA ETAPA DEMOCRÁTICA

Un dato nos aporta información sobre el número de diplomáticos formados durante el franquismo que jugaron un papel relevante durante la Transición a la democracia y los primeros años del régimen democrático vigente. En el año de la muerte de Franco, España tenía 550 diplomáticos de los cuales 240 ingresaron entre 1960 y 1975 (Viñas, 1982). La carrera diplomática española creció rápidamente en efectivos durante el segundo periodo en la clásica división de su actividad (la autarquía y el aperturismo). Casi la mitad de los diplomáticos en activo en 1975 fueron formados en la etapa de los trece años de Castiella en el Palacio de Santa Cruz y durante los ministerios tecnócratas del tardofranquismo. Este dato indica que muchos de ellos desarrollaron su función pública durante la etapa democrática y que algunos de ellos aún se mantienen en activo. Existió una continuidad entre el cuerpo diplomático del franquismo y el cuerpo diplomático del régimen democrático tributaria de la lógica no disruptiva de la Transición. Una situación del todo distinta a la del año 1939, al finalizar la Guerra Civil, cuando únicamente los diplomáticos adeptos a la sublevación militar se incorporaron al precario cuerpo diplomático del primer franquismo. La lógica de continuidad en la función pública de los cuerpos del Estado es un dato relevante

para entender como las prioridades en política exterior del franquismo subyacieron en muchas formas de actuar del cuerpo diplomático, lógicamente sujeto a la jerarquía y las instrucciones de los gobiernos democráticos, pero con un margen de apreciación en sus formas de desenvolverse.

Dos ejemplos emblemáticos de la imbricación de los cuerpos diplomáticos franquistas con el periodo de la Transición al régimen democrático lo representan los dos primeros ministros de Asuntos Exteriores después de Franco.

José María de Areilza fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores en el Gobierno de Carlos Arias Navarro (16 de diciembre de 1975). Areilza, un diplomático con una larga carrera durante el franquismo como Embajador de España en Argentina (1947-1950), Estados Unidos (1954-1960) y Francia (1960-1964) se convertía en el primer ministro de Asuntos Exteriores bajo la jefatura del Estado del Rey Juan Carlos I. Areilza fue coautor con Castiella del libro *Reivindicaciones de España* considerado una de las piezas de exaltación falangista más destacadas del primer franquismo. Igualmente, Areilza fue el primer alcalde de Bilbao tras la entrada de las tropas sublevadas. Areilza, como Castiella y otros elementos franquistas, experimentaron una evolución política e ideológica. En el caso de José María de Areilza llegó a formar parte de la terna de nombres que se sometieron a consideración del Jefe del Estado para ser nombrado presidente del Gobierno (Soriano, 1995) después de la dimisión de Carlos Arias Navarro (julio de 1976). Areilza fue descartado para dicha responsabilidad, pero fue diputado entre 1979-1982 por Coalición Democrática (la fuerza electoral liderada por Manuel Fraga). Entre enero de 1981 y enero de 1983 fue el primer español presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la organización internacional europea más antigua del continente y centrada en la defensa de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho. Una destacable evolución la del diplomático franquista, convertido en primer ministro de Exteriores a la muerte de Franco y que llegó a presidir la Asamblea Parlamentaria de la organización internacional baluarte de la defensa de los regímenes democráticos.

A Areilza lo substituyó como ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja en el primer Gobierno del presidente Adolfo Suárez. Los inicios de Marcelino Oreja en la carrera diplomática se desarrollaron en la sombra del ministro Fernando María Castiella quien fue ministro de 1957 a 1969. Oreja alcanzó la primera posición en la promoción de diplomáticos del año 1958. Pidió su primer destino en el gabinete del ministro de Asuntos Exteriores, donde se incorporó a los veintidós años de edad. Empezó desarrollando trabajos de labor eminentemente político-jurídica en el Gabinete de Exteriores. El año 1962, el jefe de Gabinete de Castiella, Gabriel Cañada, abandonaba el puesto para devenir secretario general técnico del Ministerio de Información y Turismo (dirigido por Manuel Fraga). Quedaba vacante el puesto de jefe de Gabinete y el joven diplomático se convirtió en el nuevo titular del puesto. Ya no dejaría de serlo hasta la salida de Castiella del ministerio en 1969. Sin duda, la mejor escuela de formación de la mecánica del poder para un joven diplomático a las órdenes del régimen franquista que con los años se convirtió en Subsecretario del Ministerio (1975-1976), ministro de Asuntos Exteriores (1976-1980), diputado en 1979, Secretario General del Consejo de Europa en 1984 y Comisario Europeo de Transportes en 1994. Una larga carrera aprendida en el franquismo y desarrollada en los albores de la democracia en España y posteriormente en dos importantes instancias europeas: el Consejo de Europa y la Comisión Europea de la Unión (Beneyto, 2015). Para unos el paso de Oreja por el Ministerio de Asuntos Exteriores después de la muerte de Franco fue “Castiellismo sin Castiella” y para otros “un hombre puente” en la política exterior española (Powell, 1996).

En todo caso, se puede sostener que el franquismo dejó impronta en una determinada manera de hacer diplomacia y que ello se proyectó en los primeros años del periodo democrático, tanto en las formas como en sus principales actores diplomáticos. Viñas hace una valoración de la influencia de la política exterior del franquismo en los primeros años de la democracia (Viñas, 1982) en los siguientes términos:

“La herencia que dejó (el franquismo) es importante. Todo un estilo de concebir la relación con el exterior está lastrado por ella. Burocracias e instituciones están impregnados de la experiencia acumulada durante el

franquismo. La transición hacia un sistema democrático se encontró con una posición internacional débil, con una política entreguista, con una tradición que tenía como objetivo principal el hacerse aceptar por la comunidad internacional, con hombres escindidos por la contradicción entre esta finalidad, la retórica utilizada ante la opinión pública española y el deseo de desarrollar una política no de régimen sino de Estado, atenta a la defensa de los intereses nacionales: en efecto, uno de los grandes retos con que se enfrentaba la España democrática era el de la reorientación de la política exterior”.(Viñas, 1982, p.50)

3. LA PARLAMENTARIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA

3.1 INTRODUCCIÓN

Históricamente la política exterior y de defensa ha sido una competencia ejercida en exclusiva por el poder ejecutivo e incluso dentro de él por unos sectores profesionalizados y corporativos. Desde un enfoque tradicional, la política exterior estaba regida por cuatro reglas (Merle, 1984, 1985) a saber: la primacía del poder ejecutivo, la regla del monopolio en las relaciones internacionales, la carrera profesional y la regla del secreto. Estos principios operaron durante los regímenes absolutistas pero también, especialmente en lo referente a la regla del secreto, en los periodos entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial en aspectos como la aplicación del Tratado de Versalles o el reparto del Oriente Medio (Vilanova, 1994).

Actualmente los cuatro principios están en crisis. En lo referente al principio del monopolio por el cual los asuntos referidos a la política exterior únicamente deben ser ejercidos por la administración específica (ministerio de asuntos exteriores y sus funcionarios) y que no deben compartir el poder y las decisiones con otras unidades de la misma administración, se ha visto desbordada por la realidad de una diplomacia de carácter cada día más transversal en el que se implican más unidades de la administración, poderes públicos multinivel, otros poderes del tradicional esquema de la división de poderes y actores de la diplomacia pública.

La promoción de la diplomacia comercial y la creación del cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado es un claro exponente de momentos desbordantes en los que en el seno del propio poder ejecutivo aspectos claves de la función de representación consubstancial a la diplomacia quedan arrojados a departamentos ministeriales distintos al formalmente competente en política exterior. La fragmentación de la temática política hace que prácticamente toda la

acción del poder ejecutivo tenga una dimensión conectada con las relaciones internacionales. En el ciclo formal de la política exterior de un Estado el ángulo de visión y acción se ha ampliado tanto que ha pasado a ser la presidencia o el primer ministro el que ha asumido una función de orientación preminente de la acción exterior.

Es oportuno diferenciar ciclo formal y ciclo real en la política exterior de un gobierno. Mientras que el ciclo formal de la política exterior continúa descansando en el aparato estatal interno del Ministerio de Asuntos Exteriores (Remiro Brotons, 1985) y en la administración exterior del Estado, en forma de representaciones diplomáticas, consulares, legaciones; el ciclo real se expande por varias unidades ministeriales bajo la coordinación del gabinete del presidente del Gobierno (Saba, 1986). La figura del asesor del presidente del Gobierno en política exterior y de seguridad ha venido cobrando fuerza y relieve en varios países de corte democrático.

El Parlamento también ha cobrado un papel emergente en la política exterior y de defensa. Cabe señalar aquí que cuando hacemos referencia al Parlamento la hacemos a la institución como tal sin entrar en el detalle de si el sistema constitucional instituye un sistema unicameral o bicameral. Históricamente, el parlamento en Estados Unidos representa un modelo paradigmático de implicación en la política exterior. Desde las confirmaciones de los diplomáticos propuestos por el presidente del país hasta el debate presupuestario y la autorización de la venta de armas.

Una de las mayores potestades que tiene un parlamento democrático para influir en la política exterior de un Estado es la aprobación de los presupuestos del Estado que contienen las partidas destinadas a la acción exterior y a la política de defensa. En algunos parlamentos el debate sobre las partidas presupuestarias destinadas a la política exterior y de defensa ha sido vibrante y fuente de fuertes tensiones entre el poder ejecutivo y el legislativo. En otros parlamentos, el margen de influencia ha sido limitado o incluso autolimitado en tanto la práctica política ha hecho descansar sobre el poder ejecutivo el peso de la dirección y el impulso de la política exterior.

En el caso de España durante el vigente periodo democrática se puede identificar un proceso de progresivo protagonismo e implicación del Parlamento (Cortes Generales) en la política exterior y de defensa. Si en los albores de la democracia la política exterior y de defensa era una competencia ejercida de forma exclusiva por el Gobierno (exceptuando la ratificación de los Tratados Internacionales por las Cortes Generales, asunto sobre el que volveremos más adelante), de identifica un punto de inflexión a mitad de los años 90 del siglo XX.

El exponente más antiguo que tienen las actuales Cortes Generales de parlamentarización de la política exterior es la Comisión de Asuntos Iberoamericanos creada en el Senado ya en la legislatura Constituyente y que ha pervivido de forma ininterrumpida hasta nuestros días. Ella ha sido estudiada en el apartado 5.1.6 de esta tesis en el capítulo referido a la política iberoamericana y Venezuela como nuevo elemento de disenso. Se considera que describir el consenso en política exterior en su dimensión iberoamericana en los primeros años de la democracia es útil en esta apartada para confrontarlo con las discrepancias surgidas sobre Venezuela a partir de 2014, ya en la etapa predominantemente de disenso de la política exterior. La Comisión de Asuntos Iberoamericanos ha sido escenario privilegiado de construcción de las políticas de consenso y posteriormente espacio de confrontación de las identidades partidistas basadas en la política exterior.

3.2 LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO-SENADO PARA LA UNIÓN EUROPEA

Los inicios de la parlamentarización de la política exterior española tienen un momento relevante con la creación de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea (Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea). Se observa un punto de inflexión en el creciente protagonismo del parlamento en la referida ley que tiene la peculiaridad de ser la única ley que crea una Comisión parlamentaria en el sistema parlamentaria español. El principio de autonormatividad de las cámaras legislativas (Bueso,

1984) a través de sus Reglamentos otorga a ellas la potestad de definición de sus comisiones (legislativas, no legislativas, de estudio...) a la luz de la mejor conveniencia para la organización del trabajo legislativo, de control al gobierno y de impulso de la acción del gobierno. El Reglamento parlamentario tiene una fuerte capacidad de modular la mecánica de desarrollo de las previsiones constitucionales (procedimentales y substanciales) a través de la fijación de plazos, mayorías o formas de procedimiento legislativo. La naturaleza jurídica del reglamento parlamentario presenta la singularidad que una norma de autoregulación de una cámara legislativa puede tener un notable impacto en la dinámica institucional de un Estado en todo lo referido a las decisiones (producción legislativa, nombramientos, moción de censura, moción de confianza, etc.) que emanan de dicha cámara legislativa. Los Reglamentos parlamentarios no reúnen las notas características de una ley. En el sistema bicameral español cada una de las dos Cámaras aprueba y modifica sus reglamentos con absoluta autonomía respecto a la otra Cámara. La definición de la Comisiones en las que se organizan las Cámaras legislativas supone una puntual modificación del Reglamento de las Cámaras en cada inicio de legislatura para adaptar las Comisiones de forma parecida a la estructura del Gobierno nombrado por su presidente.

La excepción al principio de autonormatividad de los parlamentos a través de sus Reglamentos se encuentra en la Ley 8/1994 de Creación de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea. Su exposición de motivos lo justifica de la siguiente manera:

“En la perspectiva de una unión cada día más estrecha entre los pueblos de Europa, reviste una singular importancia el fortalecimiento de la participación de los Parlamentos nacionales en este proceso, circunstancia referida en el propio Tratado de la Unión Europea, en el que se establece que «... los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, porque los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas. En esta nueva situación es preciso desarrollar el artículo 93 de la Constitución que afirma que

«corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.»

La base constitucional que justifica una ley de creación de una comisión parlamentaria (en este caso mixta Congreso-Senado) es el desarrollo del artículo 93 de la Constitución española en aquello tocante a la garantía del cumplimiento de los tratados y las resoluciones emanadas de organismos internacionales. Uno de los objetivos principales de la ley, según figura también en su exposición de motivos, es que las Cortes Generales tengan acceso a las propuestas de actos legislativos elaborados por la Comisión Europea. En verdad, la comisión no ha pasado a conocer de forma sistematizada los proyectos de directivas y reglamentos de la Unión Europea hasta la entrada en vigor de Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la originaria Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. A partir de la modificación legislativa de 2009, la comisión ha quedado capacitada para aplicar el control de alerta temprana en los proyectos de textos normativos de los organismos europeos en cumplimiento de lo previsto en el Tratado de Lisboa. Así mismo cabe destacar que a la luz de la opción del constituyente de conformar España como un Estado compuesto bajo la forma del derecho de acceso a la autonomía (artículo 2 de la Constitución española), el principio de subsidiariedad en los proyectos de acto legislativo de la Unión Europea permite también el pronunciamiento de las cámaras autonómicas. De esta manera, la modificación legal de 2009 de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea otorga el poder de hacer llegar observaciones a los proyectos de directivas y reglamentos comunitarios en la “fase descendiente” de su tramitación y consulta a los parlamentos de los Estados miembros. Al ser España en el actual régimen constitucional un Estado donde se han conformado Comunidades Autónomas con importantes competencias en materias relacionadas con las políticas de la Unión Europea, la opción del legislador en 2009 fue trasladar desde la Comisión Mixta de las Cortes Generales los proyectos de directivas y reglamentos a los parlamentos de las Comunidades Autónomas para que estos puedan hacer, a

su vez, las observaciones que consideren oportunas en el ámbito de sus competencias. Así pues, el sistema de consulta a los parlamentos de los Estados miembros de la UE en la “fase descendente” llega a los parlamentos autonómicos que pueden hacer llegar sus observaciones a la Comisión Mixta para la UE y esta puede acordar hacer suyas las observaciones de los parlamentos autonómicos o simplemente incorporarlas como anexo en el dictamen que es transmitido a la Comisión Europea. En el ámbito de la parlamentarización de la política exterior, cabe señalar de que el potencial que abre el Tratado de Lisboa de consulta de los proyectos de normativas europeas a los parlamentos de los Estados miembros es aprovechado de forma muy discreta y parcial en las Cortes españolas. Otros parlamentos de Estados miembros de la Unión Europea han hecho de la oportunidad del sistema de consulta establecido en el Tratado de Lisboa (conocido como sistema de alerta temprana) como una piedra de toque de las relaciones del país con las políticas comunitarias. La Comisión para la Unión Europea del Parlamento danés es la forma más perfeccionada de utilización de las potencialidades del sistema de alerta temprana en el proceso de consulta normativo a los Estados miembros de la Unión Europea.

3.3 LA AUTORIZACIÓN PARLAMENTARIA PARA EL ENVÍO DE TROPAS EN EL EXTRANJERO

Un segundo hito relevante en el proceso de parlamentarización de la política exterior y de defensa se produce con la aprobación de la Ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional que establece la obligatoriedad de la autorización parlamentaria, con carácter general, del Congreso de los Diputados para el envío de tropas del ejército español en el exterior. La propia exposición de motivos de la referida ley define claramente el mayor papel de las Cortes Generales en la política exterior y de defensa:

“La proyección internacional de España y de nuestra política de defensa en el conjunto de la acción exterior hace que, desde finales del siglo XX,

nuestras Fuerzas Armadas vengan actuando fuera de nuestras fronteras como observadores, como fuerzas de interposición, de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria. Esta circunstancia demanda incluir en la Ley misiones que no estaban recogidas expresamente en la anterior normativa, planteamientos rigurosos en cuanto al respeto a la legalidad internacional de dichas operaciones e incluso novedosos en cuanto a su control. En relación con las misiones en el exterior, las Cortes Generales, que representan la soberanía nacional, deben tener una mayor participación y protagonismo. La Ley somete a su debate las decisiones gubernamentales y regula de manera concreta las condiciones que deben cumplir.”

Los artículos 17 y 18 de la ley de la Defensa Nacional regulan el control parlamentario de las misiones militares en el exterior a través de la figura de la autorización y el control parlamentario de su despliegamiento. Estas previsiones se encuadran en el Título III sobre ‘Misiones de las Fuerzas Armadas y su control parlamentario’, concretamente, en su capítulo primero referente a las misiones en el exterior.

El artículo 17, punto 1, determina: “Para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, el Gobierno realizará una consulta previa y recabará la autorización del Congreso de los Diputados”. Cabe señalar que la referida previsión legal introduce:

- La consulta previa y la autorización del Congreso de los Diputados.
- La exclusión de autorización parlamentaria de las operaciones directamente relacionadas con la defensa de España.

El cambio que supone la autorización parlamentaria de las misiones en el exterior tiene el límite que impone el propio legislativo de “la defensa del Estado”, lo cual viene referido esencialmente a la defensa de su integridad territorial o de situaciones de ataque o defensa que requieren de una intervención rápida por la que no se puede esperar una deliberación y autorización parlamentaria. Así

pues, la previsión del legislador es la de recabar la autorización parlamentaria cuando unidades del ejército español intervengan en misiones internacionales.

El legislador opta por otorgar el poder de la autorización parlamentaria exclusivamente al Congreso de los Diputados descartando cualquier papel vinculante o deliberativo del Senado a pesar de ser el sistema parlamentario español de bicameralismo asimétrico.

El apartado segundo del artículo 17 contempla un “procedimiento de urgencia” para la consulta y autorización parlamentaria mientras que el apartado 3 del mismo artículo contempla la posibilidad de una autorización ex post “cuando por razones de máxima urgencia no fuera posible realizar la consulta previa”.

El artículo 18 de la ley de Defensa Nacional establece que “el Gobierno informará periódicamente, en un plazo en ningún caso superior a un año, al Congreso de los Diputados sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior”.

La irrupción de la parlamentarización del envío de efectivos de las fuerzas armadas en el exterior no se establece únicamente en una fase de autorización sino también para una información periódica del poder ejecutivo al parlamentario sobre el desarrollo de la misión.

La innovadora ley de Defensa Nacional de 2005 se debe interpretar en un contexto político muy determinado y como una respuesta política y legislativa a varios episodios anteriores de fuerte y a veces controvertida presencia internacional del ejército español sin dar voz al Parlamento (Xuclà & Pla, 2008). El apoyo del Gobierno español a la invasión de Iraq en marzo de 2004 y el posterior envío de tropas españolas en la fuerza multinacional de estabilización liderada por Estados Unidos sin autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas eran los capítulos culminantes de una legislatura en que los asuntos de política exterior y de defensa habían ocupado un papel preeminente en la agenda pública del gobierno y el parlamento. En la segunda legislatura del presidente José María Aznar la política exterior ocupó un papel central en el

disenso político. El Parlamento pidió explicaciones al Gobierno sobre la posible contaminación radioactiva de las tropas españolas en la misión internacional de administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo. En la recta final de la legislatura tuvo un especial protagonismo la petición de explicaciones y responsabilidades al Gobierno por el accidente del vuelo 4230 de *Ukrainian-Mediterranean Airlines* acaecido el 26 de mayo de 2003 con 75 pasajeros que fallecieron todos ellos cuando estalló en el monte Pilav en Turquía. El vuelo lo conformaban 62 militares españoles que regresaban a España después de cuatro meses y medio de misión en Afganistán y Kirguistán. A los 62 militares españoles los acompañaban 12 tripulantes ucranianos y uno bielorruso. También fue objeto de debate parlamentario y discrepancia el asesinato en 2003 de tres agentes del CNI en Iraq durante la presencia española en la coalición multilateral de apoyo a la invasión, liderada por Estados Unidos.

No existe un procedimiento común para la autorización del envío de efectivos del ejército en el exterior y la casuística de su autorización ha sido variada. Con carácter previo al Pleno de la Cámara, ha sido informado el Parlamento en Comisión. Se celebró una primera reunión conjunta de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa para conocer de la retirada de las tropas de Iraq en 2004 (antes de la aprobación de la ley) y del envío de efectivos a Afganistán, siendo posteriormente la Comisión de Defensa la que ha conocido con más regularidad la información que el Gobierno ha trasladado a la Cámara. En todo caso, es evidente que falta un procedimiento común que se debería estipular en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Se han formulado varias propuestas de regulación de la autorización del envío de las fuerzas armadas en el exterior (Moret, 2013; Xuclà & Pla, 2008).

3.4 LAS CORTES GENERALES COMO SUJETO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado significa un paso definitivo en el incremento del rol de las Cortes Generales definidas por primera vez como sujetos de la acción exterior del Estado. Desde el retorno de la democracia en España, fueron varios los intentos de aprobar una ley de ordenación de la acción exterior y del servicio exterior. Únicamente fue posible su consecución en el año 2014 bajo el impulso del ministro José Manuel García-Margallo que consiguió un relevante consenso parlamentario. Con anterioridad, el ministro Miguel Ángel Moratinos también intentó alcanzar un objetivo parecido (del Pino, 2021). La constitución de una subcomisión parlamentaria en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores para el impulso del consenso entre los grupos parlamentarios y el diálogo con los sectores implicados dejó el intento en vía muerta. La diferencia de abordaje entre el intento de reforma de Moratinos y la reforma exitosa de Margallo es que la primera se intentó a través de una subcomisión de estudio en sede parlamentaria – donde embarrancó- mientras que la segunda fue presentada como un proyecto de ley del Gobierno con un nivel de consenso notable con los grupos parlamentarios.

En su artículo 7 (Título I, Sujetos y ámbitos de la Acción Exterior, Capítulo I Sujetos de la Acción Exterior del Estado), la Ley 2/2014 define las Cortes Generales como sujetos de la acción exterior del Estado en dos sentidos:

1. En su apartado primero se afirma que “Las Cortes Generales fomentan las relaciones de amistad y colaboración con las Asambleas Parlamentarias y los Parlamentos de otros Estados, de acuerdo con los principios recogidos en esta ley”. Se establece que la actividad de las delegaciones parlamentarias de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias (Unión Interparlamentaria, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria OTAN, Asamblea Parlamentaria OSCE y Asamblea Parlamentaria Euromediterránea,

principalmente) se vinculan a los principios de una ley aprobada por el mismo parlamento. Se dota a la actividad parlamentaria internacional de un marco de actuación organizado por ley. Así mismo se vincula a los principios de la ley las relaciones parlamentarias entre Estados, tradicionalmente constituidos con los grupos parlamentarios de amistad entre cámaras legislativas de distintos Estados.

2. En su apartado segundo se establece que “el Gobierno podrá solicitar la colaboración de las Cortes Generales para la realización de misiones de carácter parlamentario y para la participación en reuniones parlamentarias internacionales, cuando resulte aconsejable para la defensa de los intereses del Estado en el exterior, en el marco de la Acción Exterior del Estado, o para el mejor cumplimiento de las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior”. Se le da cobertura legal a la práctica de la diplomacia parlamentaria que se venía desarrollando de forma concertada entre gobierno y parlamento con mayor o menor intensidad desde los inicios de la democracia. Una delegación parlamentaria de las Cortes Generales se desplazó en condición de invitada a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 12 de octubre de 1977. Allí defendió la integración de España como miembro de pleno derecho en la organización internacional incluso antes de la aprobación de la Constitución de 1978. Es el primer y muy exitoso ejercicio de diplomacia parlamentaria de las Cortes constituyentes. Desde aquel momento son numerosos los casos de diplomacia parlamentaria desarrollada bajo un creciente protagonismo del parlamento como encargado de coadyuvar en la consecución de los objetivos de la política exterior definidos por el Gobierno.

El apartado 7 del artículo 44 de la referida ley establece que “el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación comunicará a la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados toda designación de Embajadores, a los efectos de la posible solicitud de comparecencia para informar a sus miembros sobre los objetivos de su Misión, en función de las directrices recibidas en su carta de instrucciones. La Comisión Mixta para la Unión Europea podrá

solicitar la comparecencia del Embajador Representante Permanente ante la Unión Europea”

Esta previsión legal supone otro hito en el proceso de parlamentarización de la política exterior. El artículo 44 regula la figura del jefe de Misión Diplomática y del Representante Permanente. El conjunto de la Ley sigue los cánones de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961. El nombramiento del jefe de Misión y Representante Permanente corresponde al Gobierno y es formalizado por el Rey mediante carta credencial (artículo 44.1 Ley 2/2014) mientras que el “Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación facilitará a cada Embajador una carta de instrucciones, en la que se recojan las directrices del Gobierno, fines y objetivos de la Política Exterior hacia el Estado u organización internacional de acreditación” (artículo 44.6 Ley 2/2014).

Una vez producido el nombramiento y librada la carta de instrucciones, el ministro de Asuntos Exteriores comunicará a la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados los nombramientos de Embajadores a los efectos que los grupos parlamentarios puedan solicitar su comparecencia ante la referida comisión para informar sobre los objetivos de la misión. Se reserva la posible comparecencia del Representante Permanente ante la Unión Europea a la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea. La opción del legislador español en la innovadora ley de 2014 queda lejos de otros modelos donde el nombramiento de Embajadores necesita del plácet vinculante del Parlamento (como es el caso del Senado de los Estados Unidos). La previsión de la ley española obliga a los Embajadores que son requeridos por uno o varios grupos parlamentarios de la Comisión de Asuntos del Congreso de los Diputados a comparecer ante ella y presentar sus líneas de actuación, así como someterse a un turno de preguntas y consideraciones de los portavoces de los distintos grupos parlamentarios. Sobre esta previsión legal cabe destacar:

1. Se privilegia el Congreso de los Diputados enfrente del Senado como cámara donde puede ser requerida la comparecencia del jefe de Misión o del Representante Permanente. Esta elección exclusiva del Congreso de los Diputados guarda similitudes con la previsión de la Ley 5/2005 de

Defensa Nacional que contempla en su artículo 17 que será únicamente el Congreso de los Diputados el que autorizará el envío de efectivos del ejército en el extranjero según los requisitos establecidos en la ley. Igualmente será exclusivamente el Congreso de los Diputados el que efectuará el seguimiento del desarrollo de la misión.

2. Los Embajadores quedan vinculados por ley a comparecer ante el parlamento para informar de los objetivos de la Misión. Significa un paso significativo en la capacidad de escrutinio de la actividad diplomática en *strictu censo*.

3. La ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado viene a ampliar las competencias de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea cuando prevé que el Representante Permanente de España ante la Unión Europea comparecerá, a petición de los grupos parlamentarios, ante dicha comisión para informar de los objetivos de la Misión. Cabe recordar que la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea fue creada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. El legislador no optó en la Ley 2/2014 a proceder a la modificación de la Ley 8/1994 para ampliar las competencias de la Comisión Mixta para la Unión Europea, lo que en técnica legislativa habría sido lo más apropiado.

La previsión del apartado 7 del artículo 44 de la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado es tributaria de una enmienda formulada por el grupo parlamentario catalán (Convergència i Unió) incorporada en el proyecto de ley en fase de ponencia de la tramitación parlamentaria.

4. DISCUSIÓN TEÓRICA

4.1 DIPLOMACIA

4.1.1 CONCEPTO, ORÍGENES Y FUNCIONES

Etimológicamente, la palabra diplomacia es de origen griega⁴. Está formada por el vocablo “diplo” (cuyo significado es “doblado en dos”) y el sufijo “-ma” (que expresa el “resultado de una acción”). Se refería al documento que plegado (y normalmente cosido) transportaban los emisarios de un soberano a otro. La idea fundamental era que la persona que transportaba el mensaje, el diplomático, no pudiera leerlo. En tiempos del Imperio Romano los documentos (llamados diplomas) que permitían el paso por los caminos, vías o carreteras eran estampados con placas cosidas y dobladas.

Tal y como apunta Calduch (1993) el concepto de diplomacia se refiere a una multiplicidad de técnicas y formas que usan los Estados para interactuar entre ellos. El concepto de diplomacia lleva implícita la idea de la relación entre Estados y se podría definir como la ciencia de las relaciones exteriores entre Estados, la negociación y la manera de concretar una política internacional determinada. Desde un punto de vista teórico, son muchos los autores que han elaborado definiciones sobre diplomacia entre las que cabe destacar:

“(...) la conducción de los negocios entre los Estados por medios pacíficos.” (Satow, 2015, p. 323)

“(...) La diplomacia, efectivamente despierta la idea de gestión de los asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales de los pueblos y de sus gobiernos en sus contactos materiales sean pacíficos u hostiles.” (Pradier-Fodéré, 1899, Vol. I; p. 2)

“Aquella actividad ejecutora de la política exterior de un sujeto de derecho internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de derecho

⁴ en griego δίπλο

internacional para, por medio de la negociación, alcanzar, mantener o fortalecer transaccionalmente la paz; ha de tener como finalidad última hacer posible, con tales medios, la construcción o existencia de una comunidad internacional justa que, a través de la cooperación, permita el pleno desarrollo de los pueblos.” (Vilariño, 1979, p.162)

“ La importancia de la diplomacia para preservar la paz internacional es sólo un aspecto particular de esa función general. Una diplomacia que termina en la guerra ha fracasado en su objetivo primario: la promoción de los intereses nacionales por medios pacíficos. Esto siempre ha sido así y particularmente en el caso de las potencialidades destructivas de una guerra total.” (Morgenthau, 1960, p.253)

“La diplomacia consiste en la dirección y la ejecución de las relaciones internacionales por parte de países. Es un instrumento que requiere competencias profesionales, habilidades, destrezas, conocimientos y actitudes para resolver con éxito las tareas asignadas en la ejecución de la política exterior. Es una actividad principal de la política exterior y cuenta con normas, reglamentos, costumbres y usos. La etimología latina y griega nos recuerda que su función principal era el transporte de un diploma, un objeto de naturaleza informativa al tiempo que confidencial. Más aún, su condición de profesión nos recuerda que es una actividad a tiempo completo. Quien es nombrado diplomático asume que sus tareas son objeto de escrutinio público.” (Pérez de Agreda et al., 2014, p.20)

Cabe apuntar que a medida que las relaciones entre los Estados se han convertido en relaciones más complejas el concepto de diplomacia se ha ido sofisticando. Veremos con posterioridad que se han definido distintas tipologías de diplomacia para explicar las fórmulas diversas en que los Estados desarrollan la defensa de sus intereses nacionales en la arena internacional.

Calduch (1993) se refiere a los siguientes elementos como aquellos fundamentales para distinguir cuándo nos hallamos ante una relación diplomática real:

- La subjetividad jurídica internacional de los actores: se refiere a los actores con capacidad para participar o generar relaciones diplomáticas, que según el derecho internacional son los Estados, las organizaciones intergubernamentales y los pueblos o movimientos de liberación reconocidos como tales por la comunidad internacional.
- El carácter ejecutivo e instrumental: se refiere a la diplomacia como una parte ejecutiva de la actuación exterior que practican los actores internacionales y con una dimensión instrumental en tanto que quedará *“supeditada en sus objetivos inmediatos y en su alcance por los fines a los que debe servir”* (Calduch, 1993, capt. 7, p.9).
- La representatividad de los agentes u órganos diplomáticos: una relación diplomática será considerada jurídicamente válida y políticamente efectiva si se establece entre *“aquellas personas u órganos que gocen de representatividad del sujeto internacional”* (Calduch, 1993, capt. 7, p.9).
- El uso de la negociación: la negociación constituye un medio esencial por el que se desarrolla la actividad diplomática, es decir, *“la defensa de los propios intereses mediante la búsqueda de un compromiso o acuerdo aceptable para todas las partes afectadas”* (Calduch, 1993, capt. 7, p.9).
- La finalidad pacífica: podemos entender la diplomacia como una forma de relación alternativa a la guerra, de tal forma que la finalidad última de la acción diplomática es la de conseguir relaciones internacionales pacíficas (Kissinger, 1994).

El artículo 3 del Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961)⁵ dispone las siguientes funciones de la misión diplomática:

- a) Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;

⁵ Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionvienna.htm> (consultado 18/04/2022)

b) Proteger el Estado receptor de los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

c) Negociar con el Gobierno del Estado receptor;

d) Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al Gobierno del Estado acreditante;

e) Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

Así, y teniendo en cuenta no solo el marco legal sino también la mayoría de la doctrina, Calduch (1993) apunta las siguientes como las principales funciones de la diplomacia:

- Función de representación
- Función de comunicación e información
- Función negociadora
- Función de protección de los nacionales y los intereses del Estado
- Función de asesoramiento

Desde un punto de vista histórico, podemos apuntar que las relaciones diplomáticas son tan antiguas como las sociedades humanas (Kissinger, 1994). A medida que las sociedades se fueron consolidando como realidades políticas apareció la necesidad de establecer relaciones y vías de comunicación con aquellas que las circundaban. Obviamente se ha producido una importante evolución entre las “relaciones diplomáticas” de las primeras comunidades y las nuevas formas de diplomacia que ahora también abarcan actores no públicos.

En todo caso, las relaciones diplomáticas clásicas y las nuevas formas constituyen un rasgo característico de la sociedad internacional juntamente con la guerra, el comercio y la comunicación (Calduch 1993). Las relaciones y los actores de dicha comunidad internacional no han dejado de experimentar un sostenido crecimiento en sus interacciones y la complejidad de las mismas.

Los investigadores de la historia de la diplomacia la dividen en dos grandes periodos:

1. **Desde la antigüedad hasta el siglo XV:** durante la primera etapa una de las características definitorias de la diplomacia era su carácter ambulante. Eso es, una acción diplomática que se desarrollaba mediante emisarios designados de forma "ad hoc" y que desempeñaban su mandato en un país extranjero y ante un monarca durante un periodo de tiempo limitado a la luz del cumplimiento del encargo. Así pues, la negociación de un tratado de paz o una nueva alianza, la búsqueda de nuevas relaciones comerciales o la delimitación de fronteras constituían elementos emblemáticos de esta primera etapa. Cabe destacar que en este primer periodo las relaciones diplomáticas carecían de normas básicas para regular su funcionamiento.
2. **Desde el siglo XV hasta la actualidad:** durante la segunda etapa, la diplomacia adquirió la condición de permanente lo que supuso que los países buscaran un grado de continuidad y estabilidad mediante la configuración de misiones diplomáticas permanentes. Varias fueron las circunstancias que precipitaron esta nueva etapa. Vilariño (1979) apunta a la emergencia de los estados modernos, el nacimiento de un nuevo marco de relaciones económicas de carácter capitalista, la expansión colonial ultramarina y el inicio de las relaciones comerciales y políticas entre las potencias europeas y los grandes imperios de Extremo Oriente y del continente americano. El nuevo contexto requería una institucionalización de la acción exterior de los modernos Estados con órganos permanentes de representación y canales oficiales de comunicación e información.

Esta segunda etapa, a la vez, se puede dividir en tres periodos (Gross, 1965):

2.1. Desde mediados del siglo XV hasta el Congreso de Viena de 1815: se considera que la diplomacia permanente nació en la relación entre los reinos y repúblicas italianas. De todas ellas, Venecia es considerada como la precursora de la diplomacia moderna de carácter

permanente. Sus representantes, denominados *oratores*, mantuvieron una prolífica correspondencia oficial que resultó de gran utilidad para la toma de decisiones de la política exterior veneciana. Otras de las primeras misiones diplomáticas permanentes fueron las que establecieron el Ducado de Milán el 1425 y Segismundo, Rey de Hungría, en 1432. España contó con embajadores permanentes desde la época de los Reyes Católicos quienes nombraron Alfonso de Silva embajador en París en 1464 y Rodrigo González de Puebla embajador en Londres en 1467 (Miaja de la Muela, 1976).

La Paz de Westfalia de 1648 consolidó un sistema europeo de Estados que generalizó la diplomacia permanente. En esta época son muy pocas las normas incipientes de derecho diplomático, el representante diplomático actuaba como representante personal en el caso de las Monarquías y era elegido de forma discrecional no encontrándose aun ningún rasgo de lo que sería en el Estado moderno la carrera diplomática.

2.2 Desde el Congreso de Viena hasta el final de la Primera Guerra Mundial. La nota característica más destacada de esta etapa es el nacimiento del derecho diplomático de carácter vinculante para todos los Estados que fueran parte de los acuerdos. Así mismo, se perfila una embrionaria jerarquía del personal diplomático. Las revoluciones americana y francesa hacen nacer el concepto de soberanía popular y el nacimiento de Monarquías constitucionales y Repúblicas presidencialistas. Los diplomáticos se convierten, en coherencia con el principio de soberanía popular, en representantes de los Estados.

El Congreso de Viena constituye un hito histórico en la evolución de la diplomacia y las relaciones diplomáticas, y significa el primer esfuerzo internacional, aun cuando fue efectuado sólo por algunas potencias, entre ellas las principales de la época, para reglamentar el régimen y el funcionamiento de las relaciones entre los Estados.

2.3 Desde la primera Guerra Mundial hasta la actualidad. Las formas clásicas de las misiones diplomáticas consolidadas desde el Congreso de Viena han dado paso a unas tipologías mucho más amplias de diplomacia. En el ámbito de la diplomacia institucional, las misiones permanentes vienen compartiendo sus roles con una nueva suerte de diplomacia ambulante moderna ejercida por los propios responsables políticos y que es posible gracias a las facilidades del transporte y a las comunicaciones de alcance mundial. Capítulo aparte merecerá la mención a las nuevas formas de diplomacia pública, paradiplomacia i roles diplomáticos ejercidos por actores privados.

Una de las principales características de la diplomacia moderna es su carácter eminentemente abierto y público en comparación con el secretismo con el que se venía desarrollando en periodos anteriores (Kissinger, 1994). Dicho cambio fue auspiciado por el presidente norteamericano Woodrow Wilson (Stid, 1998) quien en su conocido *Programa de los Catorce Puntos* defendía:

“la adopción de Acuerdos de Paz concluidos abiertamente, y según los cuales no habrá acuerdos internacionales privados, cualquiera que fuese su naturaleza: la diplomacia procederá siempre de forma franca y abierta”

Dicha concepción transparente de las relaciones internacionales en la fase *idealista* posterior a la Primera Guerra Mundial impulsada por el presidente Wilson ha vivido un reflujo en el actual contexto donde la geopolítica y la lucha contra el terrorismo internacional han marcado nuevos límites a la transparencia de los propósitos de la diplomacia (Criekemans, 2021). Han pasado más de veinte años después de los atentados terroristas del once de septiembre de 2001 en Estados Unidos que dieron cobertura a la excepcionalidad de la llamada lucha contra el terrorismo internacional al margen de la legalidad internacional y a una diplomacia más opaca. Las tendencias más recientes de la teoría de las relaciones internacionales y la exigencia de transparencia por parte de la opinión pública imponen nuevas rutinas de retorno a la transparencia y a

una mayor responsabilidad por parte de los responsables de la política exterior (Manfredi Sánchez et al., 2017).

El control parlamentario, así como el debate en los medios de comunicación han propiciado el establecimiento de mecanismos políticos para canalizar un mayor control popular en la política exterior (Robles Carrillo, 1994). Otra nota característica de la diplomacia moderna es la definitiva normativización de las relaciones internacionales con distintos tratados internacionales y convenciones que regulan las relaciones bilaterales y multilaterales de forma detallada. Es unánime en la doctrina considerar la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961 como la piedra angular de la codificación del derecho diplomático que permite la aceptación por la comunidad internacional de unas normas claras que regulan las relaciones entre Estados a través de las misiones diplomáticas permanentes (Pastor Ridruejo, 1962).

Las Organizaciones Internacionales están regidas por sus propias normas. Una parte de la doctrina considera que los llamados poderes normativos de las organizaciones internacionales son muy limitados y en general prevén la concreción de obligaciones ya establecidas en sus actas fundacionales y no la imposición de obligaciones nuevas. En una visión opuesta de la doctrina, se sostiene que se podrá considerar una acción normativa de las organizaciones internacionales si éstas son autónomas, es decir, si se mueven en el marco de la comunidad internacional con personalidad propia y tienen, por tanto, una cierta capacidad para actuar con consecuencias jurídicas (Pecourt García, 1974).

La ampliación y especialización de las funciones diplomáticas, así como la consolidación de otros sujetos de derecho internacional distintos de los estados ha obligado a las instituciones nucleares y clásicas de la diplomacia permanente a ceder parte de sus funciones a misiones diplomáticas "ad hoc" así como a nuevos funcionarios que sin formar parte de la carrera diplomática intervienen en la esfera de las relaciones exteriores de los estados como es el caso de los economistas, militares, periodistas, gestores culturales, etc (de Yturriaga, 2015; Morillas, 2000).

4.1.2 TIPOLOGÍAS DE DIPLOMACIA

Expuesta la definición, orígenes y funciones de la diplomacia, es necesario poner orden tipológico a las prácticas diplomáticas que han ido creciendo a medida que las relaciones internacionales entre estados y distintos actores se han ido sofisticando. De hecho, no hay un acuerdo absoluto entre los autores acerca de una sola tipología de diplomacia. Aun así, cabe destacar una primera clasificación básica que constituye una base teórica que nos permite entender y clasificar sendas prácticas diplomáticas desarrolladas por los distintos actores. Para Calduch (1993) e inspirándose en Cahier (1965) podemos distinguir tres categorías de diplomacia:

1. **Diplomacia en la cumbre:** se refiere a la diplomacia que se realiza directamente por parte de los principales representantes de los estados, es decir, el jefe del Estado, el primer ministro o presidente del Gobierno, el ministro de Asuntos Exteriores. Esta categoría condiciona toda la actividad diplomática del estado en cuestión, y es frecuente que los encuentros entre los máximos responsables de la política exterior de los países se produzcan mediante conferencias internacionales, cimeras, etc.⁶
2. **Diplomacia *ad hoc*:** es una tipología de diplomacia que se caracteriza por tener una condición temporal y excepcional. Menciona Calduch (1993) que la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas identificó tres supuestos de diplomacia *ad hoc*: los delegados en congresos o conferencias internacionales; los enviados itinerantes; las misiones especiales (Calduch, 1993).
3. **Diplomacia parlamentaria:** para Calduch (1993) *“es la diplomacia que se desarrolla entre los Estados miembros de las OIG y las propias organizaciones. En efecto, los Estados miembros de una organización intergubernamental, establecen misiones diplomáticas permanentes acreditadas ante ella con objeto de canalizar cuantas actividades les*

⁶ En este caso podríamos citar ejemplos como las conferencias de Yalta o Potsdam, conferencias específicas de paz, sesiones específicas convocadas por Naciones Unidas, Cumbres sobre el cambio climático, las migraciones, el envejecimiento, etc.

corresponden como miembros (Calduch, 1993, p. 16)”. Respecto al término de diplomacia parlamentaria algunos autores se refieren a ella como aquella tipología de diplomacia que ejercen los parlamentarios, ya sea de cámaras legislativas estatales como interestatales. En un capítulo posterior nos referiremos a dichas prácticas diplomáticas.

Por otra parte, sendas clasificaciones sobre tipologías de diplomacia se han ido sofisticando a distintas categorías en función del número de actores que la ejercitan, la temática que representan y el método de ejecución de las instrucciones de los poderes públicos. Se trata de clasificaciones abiertas que se van ampliando en función de los acontecimientos políticos y diplomáticos, de la emergencia de determinados *issues* en la agenda geopolítica global y/o regional. En la siguiente tabla se pueden visualizar algunos ejemplos de estas categorías:

Tabla 1. Tipologías de diplomacia

Tipología de diplomacia	Criterio de clasificación	Definición
bilateral	número actores	Práctica diplomática entre dos partes.
multilateral	número actores	Práctica diplomática entre varios actores en conferencias y organismos internacionales.
preventiva	método	Medidas destinadas a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos.
multidimensional	actores	Se desarrolla fuera del marco gubernamental por parte de las sociedades civiles, la academia y otros estamentos nacionales.
del <i>Ping Pong</i>	issue	A través de delegaciones de ping pong esta práctica permitió la distensión de las relaciones diplomáticas entre USA y China en 1970.

de las "cañoneras"	issue	Se refiere a la práctica de una política exterior reforzada con amenaza del poderío naval.
del dólar	issue	Se refiere a la presión económica sobre las relaciones internacionales. Sustitución de las armas de guerra por la moneda (dólar inicialmente).
de los medios/media	issue	Utilización de los <i>mass media</i> como elemento para ejercer la diplomacia.
silenciosa	método	Práctica diplomática reservada, sin estridencias, trabajada con discreción.
del deporte	issue	Uso del deporte como herramienta para aproximar comunidades, regiones y países.
parlamentaria	issue	Acciones diplomáticas desarrollados por los parlamentarios, congresistas o las cámaras parlamentarias regionales, estatales y supraestatales.
paralela	método	Contactos y actividades no gubernamentales, informales y no oficiales, entre ciudadanos, grupos de individuos y actores no estatales.
digital	issue	Innovaciones y usos inducidos por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para campañas y acciones coordinadas y organizadas por el servicio exterior.
pública	issue	Proyectar y dar a conocer las posiciones de un país en relación con las principales cuestiones internacionales, así como sus principales iniciativas.

ambiental/verde	issue	Acciones que procuran conciliar intereses comunes sobre medio ambiente a nivel internacional
cultural/científica	issue	Acciones que permiten dar a conocer elementos culturales o científicos de los actores internacionales a terceros.
desarrollo	issue	Acciones que procuran conciliar intereses comunes sobre el desarrollo de los países.
en la Cumbre	método	Reuniones de jefes de Estado y de gobierno con distintos formatos deliberativos y decisorios.

Fuente: elaboración propia.

4.1.3 DIPLOMACIA PÚBLICA

Aunque el término diplomacia pública es un concepto relativamente nuevo, la realidad es que su práctica ha sido históricamente muy utilizada como elemento de influencia en las relaciones internacionales. Entendemos por diplomacia pública aquellas actividades que se dirigen a publicitar ante la opinión pública y la sociedad civil a nivel global los posicionamientos y valores de los Estados en el escenario internacional o en sus relaciones bilaterales (Ordeix & Duarte, 2009). De hecho, el uso intensivo de las herramientas comunicativas, desde las clásicas hasta el uso actual de las redes sociales o el internet de las cosas, permite ofrecer al resto de países una imagen determinada de un Estado. Apunta Rubio (2014) que los estados han entendido que ya no les valen las formas diplomáticas usadas durante la Guerra Fría, básicamente por qué la transformación a la que se ha visto sometida la comunicación como disciplina y la proliferación de nuevas herramientas para difundir la información (Payne, 2009) es altamente efectiva para difundir los planteamientos diplomáticos y las

opiniones de los estados acerca de temas que tienen impacto en la escena internacional.

La más temprana y a la vez más avanzada manifestación de diplomacia pública en el mundo es la que se viene desplegando Estados Unidos. Ya en el siglo XIX se conocieron las primeras manifestaciones de internacionalismo cultural entendido como proyección de los valores y puntos de vista norteamericanos en la escena internacional. La *American Library Association* (1879), el *Institute of International Education* y el *American Council of Learned Societies* (ambos creados en 1919), o fundaciones filantrópicas como la Carnegie (1910) y la Rockefeller (1913) a las que se sumaron en los años treinta la Ford (1936) y la Guggenheim (1937), fueron las organizaciones más emblemáticas de la sociedad civil norteamericana volcadas al fortalecimiento de capacidades en el ámbito de la educación, salud y sanidad, creación de nuevas bibliotecas o fomento del arte. Aún más, desde Estados Unidos se dio apoyo a la promoción de instituciones como la *London School of Economics and Political Science* de Londres o el *Centre d'Études de Politique Étrangère de Paris* (Delgado Gómez-Escalonilla, 2014). Sin duda, estas iniciativas crearon fuertes lazos de cooperación e influencia de los centros de irradiación de los valores norteamericanos en otras sociedades abiertas.

Como apunta Delgado Gómez Escalonilla (2014) en lo referente a los inicios del internacionalismo cultural de Estados Unidos y siguiendo otros autores como Copeland (2019), Cull (2009), Melissen (2005), Rosenberg (1982) y Wang (2020):

“En su conducta era apreciable un espíritu reformista orientado a aplicar una serie de mejoras sociales tanto en su propio país como en el extranjero, al tiempo que por esos circuitos se divulgaban las bondades del “modelo americano” más allá de sus fronteras. En aquel período se produjo igualmente un fenómeno de especial relevancia posterior. Si hasta entonces la corriente de transferencias y productos culturales había circulado sobre todo desde Europa hacia Estados Unidos, a partir de entonces ese flujo se fue equilibrando e invirtiendo de forma paulatina, con el auge que cobró la exportación de la cultura material y popular norteamericana” (Delgado Gómez-Escalonilla, 2014, p.283).

En los años treinta del siglo XX fue la administración pública norteamericana la que dio los primeros pasos en varias formas de diplomacia pública. El presidente Franklin D. Roosevelt impulsó una *Good Neighbor Policy* orientada a incrementar la cooperación con la América Latina. En julio de 1938 se constituyó *la Division of Cultural Relations (DCR)* en el Departamento de Estado. Como continuación de la iniciativa gubernamental se creó el *General Advisory Committee on Cultural Relations* con el encargo de definir objetivos y fomentar la coordinación con las agencias privadas que venían ocupándose de favorecer los intercambios educativos y culturales con el exterior. También en 1938 el Gobierno encargó la definición del *Interdepartmental Committee on Scientific and Cultural Cooperation with the American Republics*, que se terminó constituyendo en agosto de 1939. Durante la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría se experimentaron y mejoraron los mecanismos de influencia exterior a través de la diplomacia pública. En 1945, el senador J. William Fulbrigh propuso la creación de un programa de intercambio educativo con otros países utilizando la notable cantidad de divisas extranjeras a disposición del Gobierno norteamericano como resultado de los préstamos a los aliados en la Segunda Guerra Mundial. Fue el embrión de las reputadas becas Fulbrigh. En 1948 se crearon dos unidades que proyectaron la influencia de los Estados Unidos:

1. *Office of Information and Educational Exchange (OIE)* encargada de fomentar la imagen del país en el extranjero e informar de su política exterior.
2. *Office of Educational Exchange (OEX)* encargada de invitar a líderes y profesionales extranjeros para que visitaran los Estados Unidos.

Desde 1987 el Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos cuenta con una Subsecretaria encargada de la diplomacia pública y los asuntos públicos en lo que resultó ser la culminación de un proceso de institucionalización de una diplomacia pública inicialmente nacida de los ambientes académicos, culturales y filantrópicos (Rosenberg, 1982).

La diplomacia pública, como reto de adaptación de la política exterior, merece la siguiente consideración en el libro sobre la materia de los profesores Pérez de Agreda, Rubio y Manfredi:

“Hoy, metidos de lleno en la que aspira a ser la sociedad del conocimiento, la información es la materia prima del poder y así la diplomacia pública debe estar en la primera línea de la acción exterior de los gobiernos. Los Estados han entendido que, para defender sus intereses, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, es imprescindible mantener relaciones con los distintos actores del panorama internacional, ejercitar labores didácticas, explicar lo que está pasando, ofrecer a la opinión pública la mejor visión posible de sí mismos. No es propaganda en la medida que el debate es abierto, expreso, global y digital. Sin embargo, se sustancia en la defensa de los intereses y la posición de un país ante la situación del entorno internacional. (...) No valen los diseños y las ideas de la Guerra Fría: es necesario un cambio de mentalidad. Por eso, el nuevo entorno estratégico requiere un nuevo modelo de diplomacia que se ajuste a estos parámetros, unos ministerios de exteriores renovados y la innovación en la propia profesión.” (Pérez de Agreda et al., 2014, p.11)

Así pues, podríamos afirmar que el proceso de globalización y de digitalización ha situado la diplomacia pública como una de las herramientas más utilizadas por parte de los estados para posicionarse en la arena internacional. En paralelo, la emergencia de nuevos actores de influencia y poder en la escena internacional ha puesto en cuestión el poder único de los estados como actores internacionales y les ha exigido asumir nuevas fórmulas de presentarse, promocionarse y explicarse. Los nuevos actores, como por ejemplo grandes empresas, ONG, individuos o grupos organizados en las redes sociales como es el caso de los movimientos globales para luchar contra el cambio climático o la igualdad de género, tienen capacidad de conseguir el apoyo y la movilización de la población mundial más allá de nacionalidades e identidades nacionales. Así lo menciona Rubio (2014):

“A esto se añade la capacidad de estos nuevos actores para ejercer el poder en este nuevo escenario internacional con la creación y mantenimiento de redes de acción política integradas o la movilización del apoyo popular que trasciende fronteras. Destaca aquí la aparición de un espacio intermedio, alejado del derecho internacional, que mezcla las

dimensiones locales con la globalización. (...) En suma, los Estados no son los únicos jugadores en el tablero de ajedrez. Lideran las acciones de política exterior, pero no son los más importantes. Otros actores han comenzado a participar en la arena internacional desarrollando una política exterior intensa, valga o no la denominación al uso. Los gobiernos regionales, las multinacionales, las ONG, los lobbies, las ciudades y los individuos participan e influyen en las decisiones que afectan a la política internacional. Mueven ficha para la defensa de sus propios intereses en la arena internacional.” (Pérez de Agreda et al., 2014, p. 12-13)

El peso de la diplomacia pública ha ido aumentando significativamente en los últimos años y nada hace pensar que la tendencia de crecimiento se pueda invertir (Ordeix & Duarte, 2009; Payne, 2009). Así lo expresa Melissen (2005):

“La diplomacia pública es otro sector en crecimiento y todo menos un fenómeno efímero. Hay, por supuesto, vastas áreas de trabajo diplomático y muchas relaciones bilaterales donde los contactos con el público en el extranjero no tienen prioridad, pero la cantidad de países que exploran el potencial de la diplomacia pública seguirá creciendo. Probablemente no sea exagerado sugerir que este desarrollo es un síntoma del hecho de que la evolución de la diplomacia ha alcanzado una nueva etapa. Así pues, aquellos que ven la diplomacia pública como propaganda posmoderna o como un servicio de boquilla a la última moda en la conducción de las relaciones internacionales se pierden un aspecto fundamental (...) en el ámbito de las relaciones internacionales.”
(Melissen, 2005, p.32)

Por otra parte, veremos en próximos apartados que no hay que confundir el concepto de diplomacia pública con el concepto de poder blando o *soft power* (Nye, 2004, 2005, 2008).

4.1.4 DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Tal como apunta Stavridis (2016), en el sistema internacional presente los estados siguen siendo los actores primordiales. Esto supone que la diplomacia, es decir, el diálogo entre los estados sigue dominado por los gobiernos y sus principales representantes (presidentes, ministros, embajadores, etc.).

Aun así, la globalización y la proliferación de temas que son de interés de los actores internacionales ha añadido complejidad a las relaciones internacionales, y, por consiguiente, ha provocado una sofisticación evidente de la diplomacia donde ha entrado en juego también la diplomacia parlamentaria, que encuentra sus primeras manifestaciones en el parlamentarismo vinculado a conferencias internacionales y que hoy en día opera como un actor relevante en las relaciones internacionales. El abanico de actores vinculados a la acción diplomática se ha ampliado hasta el punto de que se ha comenzado a categorizar el concepto de diplomacia en función de qué agente o actor la practique. En palabras de Vallejos de la Barra (2004), la diplomacia parlamentaria se refiere a:

“[...] la actividad internacional regular y coherente que los parlamentos desarrollan para alcanzar objetivos públicos determinados. Es una diplomacia sui generis en la que no hay representación de los gobiernos ni poder de negociación en su nombre, cuya aparición es una muestra evidente de la influencia creciente que los Parlamentos ejercen en el desarrollo de las relaciones internacionales del Estado.” (Vallejos de la Barra, 2004, p.80)

Es interesante conocer la aproximación teórica de Ferrero (2019) acerca de cómo el concepto y abasto de la diplomacia parlamentaria se ha moldeado desde la perspectiva temporal:

“En un primer momento, el concepto fue utilizado para hacer referencia a las conferencias y organizaciones internacionales de carácter multilateral, en que los representantes gubernamentales participan en deliberaciones con técnicas y normas de procedimiento análogas a las de los cuerpos

parlamentarios. En dichos foros, además, las resoluciones se adoptan por voto mayoritario, o por consenso logrado por negociaciones políticas multilaterales, y tanto el debate como la decisión son públicos con relativa inmediatez. En los últimos veinte años se ha modificado el uso de la noción, para referir como “diplomacia parlamentaria” a la actuación exterior de los Congresos y los congresistas, que, según los autores, pueden ser relaciones más o menos formalizadas.” (Ferrero, 2019, p.145)

Lejos de ser considerada una práctica lineal, hay consenso generalizado de la gran variedad de prácticas que comprende el ejercicio de la diplomacia parlamentaria tal y como se apunta en la *Segunda Conferencia Mundial de Speakers Parlamentarios*, organizada en 2005 por la Unión Interparlamentaria. En su informe podemos leer:

“La diplomacia parlamentaria comprende un gran número de actividades que incluyen: la conclusión de acuerdos de cooperación interparlamentaria para promover las relaciones entre países; la organización de encuentros y visitas institucionalizados y regulares entre parlamentarios, dirigidos tanto a la resolución de conflictos como al de la confianza, así como al intercambio de conocimientos; el establecimiento de grupos de amistad y comités ad hoc; recibir y enviar delegaciones parlamentarias; y la participación en organismos y conferencias interparlamentarios multilaterales, entre los que destacan las Instituciones Parlamentarias Internacionales⁷”.

Para Weisglas y De Boer (2007) podemos considerar diplomacia parlamentaria toda aquella *“gama completa de actividades internacionales emprendidas por los parlamentarios para aumentar el entendimiento mutuo entre los países, ayudarse mutuamente en mejorar el control de los gobiernos y la representación de los ciudadanos y aumentar la legitimidad democrática de las instituciones intergubernamentales.”* (de Boer & Weisglas, 2007, p. 93-94).

⁷ IPU, “Parliamentary Involvement in International Affairs”, *Report to II World Conference of Speakers of Parliaments*, p.8 <http://archive.ipu.org/splz-e/sp-conf05/involvement-rpt.pdf> (consultado 15/5/2022)

Según Stavridis (2019) podemos identificar las siguientes características de la diplomacia parlamentaria:

1. Flexibilidad e informalidad: los parlamentarios son los representantes del pueblo soberano, pero esto no necesariamente significa que comprometan a sus respectivos gobiernos. De esta forma, su condición les puede permitir en determinadas ocasiones operar de forma más efectiva en situaciones que a priori se plantean como complejas.
2. Complementariedad: en general se considera que la diplomacia parlamentaria complementa el trabajo hecho por el poder ejecutivo. Pero no son pocos los autores que plantean que ésta no puede plantearse ser la alternativa, es decir convertirse en una interferencia, a la diplomacia ejercida por los estados de forma tradicional.
3. Contribución a la resolución de conflictos: la capacidad de la práctica diplomática parlamentaria de organizar espacios de deliberación, foros, manifiestos y posicionamientos para generar incidencia pública que favorezca la resolución de conflicto o la distensión política entre actores en conflicto es innegable.
4. Tribunales morales: en palabras de Stavridis (2019) los parlamentos actúan como “tribunas morales en el sistema internacional” al promocionar de forma pública determinados conceptos que se antepongan a la tradicional nomenclatura bélica como los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad o la limpieza étnica. Así pues, conceptos como “responsabilidad de proteger⁸” o la promoción de figuras y personas que trabajen por la libertad y los derechos humanos a través de actos, premios y certámenes constituyen ejemplos de cómo los parlamentos y los parlamentarios configuran un espacio de tribuna moral en el ámbito de la diplomacia.

Des del punto de vista de los actores que la ejercen, cabe citar actores de distinta índole. Por una parte, los parlamentarios de forma individual que se pueden sumar en su condición de representantes de la ciudadanía al apoyo en la

⁸ R2P en sus siglas en inglés.

resolución o denuncia de casos a nivel internacional. Por otra parte, los parlamentos nacionales o regionales que ejercen de forma unitaria e indivisa y como institución acciones de diplomacia parlamentaria. Pero es fundamental citar también las instituciones parlamentarias internacionales (IPI):

“Las IPI son instituciones internacionales de carácter parlamentario, cuyos miembros son elegidos o designados por legislaturas o por el electorado para representarlos. Existen entre cuarenta y alrededor de un centenar. Las más importantes es tener en cuenta que su proliferación ocurre en dos fases, una tras la Segunda Guerra Mundial, especialmente en Europa y América Latina, y la segunda después del final de la Guerra Fría a nivel mundial.” (Stavridis, 2019, p.201)

Stavridis (2019) propone la siguiente tipología de instituciones parlamentarias internacionales:

- Institucionalizada: se trata de las versiones más formalmente relacionadas con las organizaciones internacionales, como es el caso del Parlamento Europeo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o la Unión Interparlamentaria, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, etc.
- Informal: se trata de aquellas versiones que no tienen vínculos tan formales con las IPI como es el caso de la cooperación trasfronteriza entre países donde se han organizado foros parlamentarios sin contar con una estructura estable y unas normas de funcionamiento y una regularidad en las reuniones. También se encontrarían en esta tipología los grupos de amistad entre parlamentos, que suelen tener una vida irregular y condicionada a los *issues* predominantes en cada momento en las relaciones internacionales bilaterales.

Además de esta tipología, cabe recordar que podríamos mencionar otras, en función por ejemplo de la asiduidad de las reuniones o de las funciones otorgadas a cada IPI (si se trata por ejemplo de instituciones de integración regional o interregional).

4.1.5 EL CONCEPTO DE *SOFT POWER*

En el año 1990 el profesor de la Universidad de Harvard, Joseph Nye, conceptualizó por primera vez el término “*soft power*” o poder blando. Este concepto, claramente contrapuesto al “*hard power*” o poder duro, es muy utilizado en relaciones internacionales para analizar las relaciones de poder entre los distintos actores internacionales. Fue en su obra “*Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*” donde mencionó por primera vez el concepto de soft power, aunque cabe destacar que, en obras posteriores, como es el caso de “*Soft power: the means to success in world politics*” publicado en 2004 siguió reflexionando sobre él desde una perspectiva teórica. Para Nye (1990, 2004, 2008):

“El poder blando es la capacidad de afectar a otros para obtener los resultados que uno desea a través de la atracción en lugar de la coerción o el pago. El poder blando de un país se basa en sus recursos de cultura, valores y políticas.” (Nye, 2008, p.1)

Mientras que el poder duro persigue modificar el comportamiento de terceros a través del uso o de la amenaza de la fuerza militar o del poder económico, el poder blando se refiere a la capacidad de persuasión que pueden ejercer los actores internacionales (y no solo los estados) con recursos propios como la cultura, los valores, la imagen de un país, la gastronomía, la cultura y valores políticos y un largo etcétera. Para Nye Estados Unidos y Europa pueden ser consideradas potencias blandas, aunque los cambios geopolíticos y la emergencia de nuevas hegemonías políticas y culturales (como es el caso de China, por ejemplo) podría modificar el mapa de potencias blandas actuales.

El mismo Nye describe el concepto de “*Smart power*” o poder inteligente como aquella combinación equilibrada por parte de los actores internacionales del *hard* y el *soft power*:

“El poder en la era de la información global, más que nunca, incluirá una dimensión blanda de atracción, así como las dimensiones duras de

coerción e inducción. La capacidad de combinar el poder duro y el blando de manera eficaz es el “poder inteligente”. Estados Unidos logró desplegar energía inteligente durante gran parte de la Guerra Fría. Ha tenido menos éxito en fusionar el poder blando y duro en el período desde el 11 de septiembre.”(Nye, 2008, p. 107-108)

Es importante no confundir los términos de diplomacia pública y de *soft power* como apunta el mismo Nye (2008):

“La diplomacia pública es una herramienta importante en el arsenal del poder inteligente, pero la diplomacia pública inteligente requiere una comprensión del papel de la credibilidad, la autocrítica y el papel de la sociedad civil en la generación de poder blando. La diplomacia pública que degenera en propaganda no solo no logra convencer, sino que puede socavar el poder blando.” (Nye, 2008, p.108)

4.2 LA CONFORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

4.2.1 INTRODUCCIÓN

El proceso de conformación de la opinión pública ha generado tradicionalmente controversias académicas entre autores. Desde los autores que han considerado que la conformación de la opinión pública no es más que la agregación de opiniones individuales en un momento puntual y concreto, hasta aquellos que consideran que la conformación de la opinión pública se configura a través de un proceso acumulativo y complejo donde se deben tener en cuenta múltiples condicionantes que la pueden moldear.

Sea como fuere, entendemos por opinión pública como aquella estimación en la que coinciden una generalidad de las personas acerca de un tema o asunto concreto⁹. Dicha expresión pública acerca de un determinado tema suele tener naturaleza política, económica, social y/o cultural y puede tomar distintas

⁹ <https://dle.rae.es/opini%C3%B3n> (consultado el 14/5/2022)

fórmulas como manifestaciones, protestas digitales, boicots, huelgas, movimientos sociales, etc.

En cualquier caso, y dada la complejidad actual de nuestras sociedades, es fundamental que nos preguntemos como determinados temas trascienden de un espacio de opinión individual o grupal en la esfera privada y emergen con más o menos fuerza en la esfera pública, hasta el punto de condicionar las ideas de los ciudadanos, estructurar el debate político, generar grupos sociales o condicionar las relaciones humanas.

La importancia de la opinión pública es tal que se ha convertido en el sujeto real del sistema democrático, sustituyendo a la noción clásica de ciudadanía típica de la Ilustración. Así lo explica Sáez (2007):

“El sujeto actual de la vida política es otro: la opinión pública. Esta es la verdadera referencia a partir de la cual actúan, o se inhiben, los políticos; también es la verdadera referencia de la sociedad civil, que se mueve en función de aquello que cree que son las opiniones mayoritarias (es el caso del 93% de ciudadanos en contra de la intervención militar en Iraq).”
(Sáez, 2007, p. 26)

Desde la perspectiva de esta investigación, ubicada entre las disciplinas de la comunicación y las relaciones internacionales, nos interesa conocer cuáles son los mecanismos que permiten la emergencia de determinados issues, y como se fijan y condicionan entre si los temas de las agenda pública, política y mediática y sus condicionantes sobre la opinión pública. También el papel que tiene el liderazgo político y social y el concepto de autoridad sobre la conformación de la opinión pública.

4.2.2 LA TEORÍA DE LA AGENDA-SETTING

La teoría de la fijación de la agenda, también conocida como la teoría de la *agenda-setting*, fue descrita por primera vez por Maxwell McCombs y Donald Shaw en 1972 en su obra titulada *“The Agenda-Setting Function of Mass-Media”*.

Esta es la teoría principal que nos permite explicar cómo los medios de comunicación contribuyen a la formación de la opinión pública. Así, los medios de comunicación de masas tienen capacidad de influir sobre el público para acabar determinando cuáles son los temas e historias que tienen interés informativo, su importancia y por consiguiente decidir el espacio que se les debe dar en los espacios informativos. Por otra parte, también tienen capacidad de excluir los temas de la agenda. Por tanto, los medios son capaces de colocar en distintas intensidades determinados temas, darles más o menos prioridad, y, al final, generar distintos niveles de audiencia y más o menos impacto de dichos temas. Dicho de forma sucinta, la agenda mediática, conformada por las noticias difundidas o no difundidas por los medios, influye en la agenda pública de tal forma que los *issues* que son relevantes para los medios lo acaban siendo para el gran público.

De alguna manera, una parte importante de lo que sabemos sobre la actualidad en el mundo lo sabemos gracias a nuestro acceso a los medios de comunicación y, sobre todo, sabemos lo que los medios han decidido contarnos:

“Una agenda está formada por una colección de asuntos, temas o problemas (primer nivel) o, como se verá más adelante, un conjunto de atributos (segundo nivel), e incluso de temas y atributos conectados en forma de red más o menos compleja (tercer nivel). Mediante estrategias de inclusión, exclusión y énfasis, los medios establecen un ranking de los asuntos del día. Mientras algunos acontecimientos no se elevarán nunca a la categoría de noticias, otros abrirán los informativos televisivos y llenarán las portadas de los periódicos y sus ediciones digitales. Como resultado de estas prácticas rutinarias de producción de información, los medios, además de proporcionar información sobre ciertos hechos, orientan –con éxito– al ciudadano acerca de la importancia que debe otorgarle a cada uno.” (Ardèvol-Abreu et al., 2020, p. 2)

En la teoría inicial de McCombs y Shaw (1972) los autores definieron dos niveles de la agenda-setting:

- El primer nivel: se concentra específicamente sobre los temas, por tanto, los medios nos dicen sobre qué pensar.
- El segundo nivel: hace referencia en aquellos aspectos en los cuales los periodistas dan más énfasis, de tal manera que los medios pueden acabar consiguiendo influir en la intensidad de nuestras opiniones acerca de determinados temas. Es decir, los medios nos dicen qué pensar.

Con la aparición de las redes sociales y la democratización del acceso a la información por parte de los ciudadanos-usuarios de las redes sociales y la proliferación de actores que interactúan en el seno de la opinión pública, las teorías clásicas que atribuyen a los medios de comunicación clásicos el poder de fijación de la agenda deben ser reconsideradas. Como mínimo, los medios de comunicación clásicos no ostentan en nuestros días el poder de fijación de los marcos de debate en el grado de casi monopolio que ejercían antes de la irrupción de las redes sociales y el internet para usos civiles. Los autores contemporáneos apuntan a que la teoría de la *agenda-setting* debería considerar aquello que emerge o que es fijado por cualquier usuario en las redes sociales, en los nuevos canales de comunicación o por parte de los *stakeholders*. Así lo manifiestan autores como Aira (2008) o Castillo, Muñiz y Martínez (2021). De esta manera, a los dos primeros niveles de fijación de la agenda debemos de añadir un tercero correspondiente al *nivel de agenda setting en Red* (Alberto Ardèvol-Abreu et al., 2020; Muñiz et al., 2021).

Apuntan también Muñiz, Castillo y Martínez (2021) que la teoría de la *agenda setting* ha sido exitosa durante todos estos años para corroborar la idea inicial de que los medios de comunicación de masas tienen capacidad de fijar los temas de la agenda pública, y que en subsiguientes etapas se han ido añadiendo evidencias científicas abiertas a nuevos campos para dar cabida al fenómeno de la proliferación de nuevos agentes comunicativos que empezaban a dar muestras de su capacidad de fijar los *issues* y convertirlos en nuevos *frames* de la opinión pública. De esta forma, se configuran tres niveles de la agenda:

- *Primer nivel: los individuos excluyen de sus conocimientos lo que los medios excluyen de sus contenidos. En esta dimensión ocurre la*

transferencia de los asuntos generales o issues presentados en la agenda de los medios hacia aquellos destacados por el interés público.

• *Segundo nivel: según sea la forma en que los medios presentan un tema, cómo lo enfatizan, así la audiencia le atribuirá importancia. Se aborda la transferencia de los atributos con que se encuadran los asuntos, en términos de particularización y marcos afectivos.*

• *Tercer nivel: los medios pueden establecer cómo relacionar unos asuntos con otros. También conocido como Nivel de Agenda Setting en Red. Explica cómo las coberturas periodísticas de medios informativos digitales establecen mapas asociativos entre los temas” (Muñiz et al., 2021, p.238).*

Como ya hemos comentado la “agenda” está conformada por un conjunto de temas o asuntos y atributos que a su vez están conectados en red (Ardèvol-Abreu et al., 2020). Podemos identificar al menos tres tipologías de agendas:

- **Agenda de los medios:** se refiere a aquel conjunto de asuntos a los que los medios de comunicación focalizan preferentemente su atención. Su reconstrucción es posible a través de técnicas de análisis de contenido.
- **Agenda del público:** se trata de los temas que pueden resultar más importantes para un individuo o un colectivo determinado. Para McLeod, Becker y Byrnes (1974) existen tres tipos de agenda del público: la intrapersonal, la interpersonal y la pública percibida¹⁰.
- **Agenda política:** hace referencia al conjunto de temas o asuntos de que los políticos o las instituciones u organizaciones parapúblicas se ocupan en cada momento (ya sea por el desarrollo de políticas concretas o ya sea mencionando determinados temas en sus discursos).

¹⁰ “La agenda intrapersonal está constituida por el conjunto de temas que, desde un punto de vista subjetivo, resultan más importantes para el individuo. A diferencia de esta, la agenda interpersonal es la formada por los asuntos acerca de los que el individuo discute con los demás, y alude a una relevancia intersubjetiva. El tercer tipo de agenda pública sería la formada por los temas que el individuo considera que son importantes para los demás.” (Alberto Ardèvol-Abreu et al., 2020)

Asimismo, y tal como apunta Aira (2006) *“las agendas recogen el juego de los agentes sociales en el ámbito del debate público. Y aunque cada agenda, mediática, pública y política, mantiene su propia estructura y dinámica, las tres mantienen una estrecha relación.”* (Aira, 2008, p. 146)

Destaca McCombs (2020) que el número de temas o asuntos que un colectivo, sociedad o individuo puede atender es limitado. Igual que también es limitada la capacidad informativa de los medios, en contraste con la proliferación, casi tendiendo a infinita, del número de temas, issues o noticias que proliferan constantemente en cualquier espacio que el ciudadano haya legitimado como espacio donde intercambiar información. Esta tendencia al “casi infinito” es especialmente mencionable en el momento que la inteligencia artificial ha penetrado en el mundo de la comunicación, ya que el factor de limitación humana (los periodistas son seres humanos con sus límites en horarios de trabajo, capacidad de concentración, creatividad, etc.) ha dejado de condicionar la cantidad de noticias e información que se puede generar y procesar.

Es interesante destacar la reflexión teórica de Ardèvol-Abreu, Gil de Zúñiga y McCombs (2020) acerca del impacto que la proliferación de temas y noticias puede tener en la proliferación de nuevas tipologías de agenda o de nuevos asuntos en las distintas agendas ya descritas:

“La digitalización de la información está provocando la segmentación de los públicos en función de sus gustos, preferencias e intereses, por lo que puede aventurarse que las agendas mediática y social están sufriendo cambios. Quizá la multiplicación de los medios de comunicación disponibles permita la coexistencia de una gran variedad de agendas mediáticas, por lo que el efecto final sobre el público podría ser diferente. Pero decimos quizás, porque no está tan claro que una mayor cantidad de medios traiga consigo una mayor diversidad de temas o de enfoques, ni en la agenda mediática ni en la agenda social.” (Alberto Ardèvol-Abreu et al., 2020, p. 5)

En cualquier caso, no hay ninguna duda entre los autores de que la incursión de las redes sociales en las pautas informativas de los ciudadanos ha incorporado una importante dosis de complejidad en la identificación de los temas y las agendas:

“Tal y como apuntan Micó y Casero-Ripollés (2014), Meso, Rivero, Tous y Larrondo (2016) y Alonso-Muñoz, Marcos-García y Casero-Ripollés (2016), una de las consecuencias de la aparición y de la consolidación de las webs y redes sociales es que la capacidad de interacción ha aumentado exponencialmente. De esta forma, hemos pasado de las clásicas audiencias televisivas a comunidades que constantemente están recibiendo y generando contenidos tanto por creación propia como por interacción con otros usuarios. Los medios se están dando cuenta de esta circunstancia, y comienzan a poner su interés en las opiniones y contenidos que se crean no sólo por parte de sus audiencias propias sino por las comunidades.” (Pascal, 2021, p. 92)

4.2.3 LOS MARCOS MENTALES Y LA CONSTRUCCIÓN DEL RELATO

Fue George Lakoff en 2004 quien, en su obra titulada *“Don’t think of an elephant!”*, formuló la teoría del marco mental y como este define y preforma determinadas ideas y programas en el seno de una sociedad. Un marco mental es la suma de un conjunto de expresiones y de un determinado lenguaje, así como determinados conceptos políticos que a medida que se van consolidando y haciendo populares acaban creando un espacio discursivo político que influye y condiciona a una determinada sociedad. Para el éxito del propósito de crear nuevos marcos mentales, es esencial que los nuevos conceptos que se crean sean asumidos por una parte relevante de la población y, en consecuencia, alcancen un nivel relevante de popularidad. Si no se produce la confluencia entre novedad y popularidad no se creará un nuevo marco mental. Pero el lingüista cognitivo creador de la teoría de los marcos mentales, aun apunta algunas condiciones más: es necesario que la confluencia de lenguaje nuevo y popularidad sea capaz de crear influencia y condicione a un determinado grupo de personas

o a una sociedad en su totalidad. Lakoff explicó su teoría de los marcos mentales a través de un elefante que es el símbolo icónico del Partido Republicano de los Estados Unidos:

“El ejercicio es: no pienses en un elefante. Hagas lo que hagas, no pienses en un elefante. Aún no he encontrado ningún estudiante capaz de hacerlo. Toda palabra, como elefante, evoca un marco, que puede ser una imagen o cualquier tipo de conocimiento: los elefantes son grandes, tienen unas orejas que cuelgan y una trompa; se los asocia con el circo, etc. La palabra se define en relación con este marco. Cuando negamos el marco, evocamos el marco” (Lakoff, 2004, p.11)

Para la penetración de nuevas ideas en partes relevantes de una sociedad es necesario que se viva un momento de controversia en la conversación pública, de cambio social, de crisis económica o de cuestionamiento de las condiciones sociopolíticas. Es en estos momentos cuando las sociedades son más permeables y receptivas a nuevas ideas o nuevos conceptos.

Como apunta Randazzo (2012) en su estudio sobre la construcción de nuevos relatos en la época de transformación, nuevas formas de vida y digitalización que estamos viviendo:

“Vivimos en un “mundo instituido de significado” que opera como marco interpretativo para dar asidero a la experiencia social e individual. Los imaginarios sociales “están siendo” entendidos como esa base social que encierra las representaciones de la realidad, construyendo tanto un modo de ver el mundo, como una vida en común, proporcionando referencias que se encuentran en la vivencia social.

Los imaginarios sociales como herramienta de las ciencias sociales permiten buscar entre las formas en que se describen las cosas, aquellas capaces de crear nuevas realidades sociales; las palabras en relación a marcos conceptuales se estudian como elementos mismos de los problemas” (Randazzo, 2012, p.84).

La política de nuestros tiempos es perfectamente consciente de la utilidad de los marcos mentales y la construcción de relatos que sustentan una determinada

acción política o programática. En los tiempos actuales en que las ideologías clásicas han quedado parcialmente impugnadas por soluciones de compromiso en las que se integran elementos ideológicos “puros” que se contraponen en el plano teórico pero perfectamente operativos en el plano de la política aplicada (economía social de mercado, liberalismo social, conservadurismo compasivo, tercera vía, etc), la acción política se orienta a justificar proyectos políticos en base a relatos contruidos a la luz del momento político y social. Resulta más difícil invocar las grandes categorías teóricas de las ideologías y más fácil recurrir a los relatos con una relevante apariencia de coherencia para justificar una decisión o un programa político. Así, por ejemplo, para justificar la invasión de Iraq en 2003, los países de la coalición liderados por Estados Unidos utilizaron el relato de la existencia de “armas de destrucción masiva” en Iraq para justificar la invasión. En un segundo plano también se recordó la confrontación entre sistemas democráticos y regímenes dictatoriales. Era necesario algo más concreto y “urgente” para fundar un relato que justificara una intervención armada. Que Iraq era un régimen no democrático y que Estados Unidos o el Reino Unido son viejas democracias, es una constante de hace muchos años, pero en el momento de la justificación de la intervención militar se requería de una explicación a la opinión pública que tocara más a las amenazas “reales y nuevas”. Así pues, muchas veces se puede considerar la construcción del relato como un elemento vivificador y ejemplarizador de ideas más abstractas y perenes.

La política exterior norteamericana posterior al final de la Guerra Fría se ha basado en la construcción de marcos mentales y relatos que han justificado muchas de sus intervenciones pensadas en términos de interés geopolítico pero presentadas en términos de interés nacional o amenaza a los valores de la comunidad (Winter et al., 1991). Así, por ejemplo, el presidente de los Estados Unidos George W. Bush utilizó la expresión “Eje del mal” en su discurso del Estado de la Nación el 29 de enero de 2002 para crear un grupo de tres estados que apoyaban el terrorismo internacional: Iraq, Irán y Corea del Norte. El marco mental era “El Eje del Mal”. Otros estados también estaban activamente implicados en dar cobertura al terrorismo internacional (Afganistán, Siria, Libia...) justo después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en

Estados Unidos. Pero en aquel discurso el presidente de los Estados Unidos deseó crear un nuevo relato que se permeabilizó en la sociedad y se hizo popular. Un año y pocos meses después, Estados Unidos lideró la invasión de Iraq, pero no contempló intervenir en los otros dos Estados que llegaron a integrar la unidad de significado “Eje del mal”. La política exterior norteamericana sobre Irak o Corea del Norte en los años posteriores al discurso no formaron una “unidad de acción política”.

4.2.4 LIDERAZGO Y OPINIÓN PÚBLICA

El papel del liderazgo es fundamental para entender la orientación y decisiones finales que se toman en política, y por consiguiente también en política internacional. En un contexto de debilitamiento de los partidos políticos, la emergencia de la figura del líder y su influencia sobre la opinión pública y la toma de decisiones cobra un significado especial. La proliferación de estudios sobre los factores que explican el liderazgo se ha centrado no solo en describir las condiciones políticas, institucionales y sociales que podrían explicar la toma de decisiones de los líderes, sino también sobre la base de aproximaciones teóricas formuladas desde las disciplinas de la psicología social y las relaciones internacionales que analizan el liderazgo en base a la conceptualización de estilos y lo vinculan a la toma de decisiones en determinados contextos, especialmente focalizados en situaciones de crisis (Rivas-Otero, 2019).

Para Hermann y Milburn (1977) la definición de los estilos de liderazgo tiene su base teórica en un conjunto de rasgos personales del líder. La relevancia e influencia política de los líderes se explica porque, aunque es evidente que el contexto influye en la toma de decisiones, los líderes siempre conservan un cierto margen de maniobra, y este margen se puede ver ampliado en situaciones de crisis, pues los líderes atesoran la capacidad de canalizar las demandas ciudadanas, ya sea de descontento o de iniciativa de cambio (Archer, 1995; Rivas-Otero, 2019). Edwards (2009) cita a Maquiavelo para describir el concepto de liderazgo:

“Como apuntaba Maquiavelo, el liderazgo es algo más que un conjunto de atributos pues también tiene que ver con la capacidad para reconocer y aprovechar, desde el punto de vista estratégico, las oportunidades de cambio que existen en un momento histórico determinado” (Rivas Otero, 2019, p.222).

Tal y como apunta Rivas Otero (2019) citando a Hermann y Milburn (1977), la psicología social define el estilo de liderazgo como *“el conjunto de atributos personales del líder evaluados a través del análisis del lenguaje. A su vez, estos pueden influir en mayor o menor medida sobre su comportamiento en un determinado contexto político”* (Rivas Otero, 2019, p. 223). Se consideran atributos personales aquellos atributos de un individuo que se entienden por su condición misma de ser individuo, es decir, condiciones estadísticas, biográficas, de formación, experiencia, capacidades, habilidades, motivación, creencias y valores. A su vez estos atributos pueden ser de dos tipos:

- Profundos: es el caso de los impulsos emocionales y las necesidades básicas.
- Manifiestos: se refiere a la capacidad de control del entorno, la necesidad de influencia, el grado de apertura a la información y la motivación.

Para Herman y Milburn (1977) el estilo de liderazgo se conforma a través de los atributos manifiestos y responden a dos disyuntivas que tienen un impacto directo sobre el comportamiento político del líder:

- La forma de ejercer el control sobre su entorno político: si delega responsabilidades o asume el papel de protagonista.
- La forma de configurar la agenda política: si prioriza la solución de problemas o las relaciones sociales con los grupos que le apoyan.

Archie Brown (2014) define los liderazgos en las siguientes categorías:

- Liderazgo redefinidor: los líderes políticos que cuestionan lo que forma parte de la rutina institucional, que plantean una redefinición de lo que es políticamente posible y quieren plantear cambios políticos radicales.
- Liderazgo transformador: los líderes que son claves para introducir un cambio sistémico en el sistema institucional de su país o en el orden internacional.
- Liderazgo revolucionario: los líderes que persiguen remover los poderes establecidos.
- Liderazgo autoritario y totalitario: sistema en el que una sola persona persigue decidir jerárquicamente sobre todo el sistema.

4.2.4.1 Autores clásicos: Nicolás Maquiavelo y Max Weber

La descripción del liderazgo desde la aproximación de los atributos personales tiene dos autores de referencia: Nicolás Maquiavelo y Max Weber. Estos autores, han influenciado buena parte de la literatura existente en la actualidad.

Maquiavelo (2004), en su conocida obra “El Príncipe” plantea que un gobernante o líder depende de dos grandes condiciones para llevar a cabo su obra: la virtud y la fortuna.

- Virtud: implica la posesión de dos atributos como son la valentía (la del león para vencer a los adversarios) y la astucia (la del zorro para conseguir y conservar el apoyo del pueblo y de los colaboradores) (Rivas-Otero, 2019).
- Fortuna: hace referencia a la necesidad que tiene el *Príncipe* de adaptar su forma y estilo de gobernar a cada momento histórico, siendo capaz de identificar y aprovechar las situaciones que le sean favorables y que van surgiendo en el decurso del tiempo (Rivas-Otero, 2019). Dice Maquiavelo “(...) creo, además, que prospera aquel que armoniza su modo de proceder con la condición de los tiempos y que, paralelamente, decae aquel cuya conducta entra en contradicción con ellos” (Maquiavelo, 2004, p.135)

Por su parte, Weber (1977, 2021) asume el concepto de legitimidad como elemento que puede ayudar a distinguir entre líderes y plantea la siguiente tipología:

- Líder carismático: las masas lo siguen y lo obedecen ya que perciben en él atributos excepcionales (Rivas-Otero, 2019).
- Líder profesional: aquel líder que gobierna al servicio de sus “jefes” en el marco de un partido u organización burocrática. Podríamos afirmar, pues, que esta tipología de líder se distingue por no gobernar “para sí mismo”, *“estos políticos profesionales no sólo viven para la política, sino de la política”* (Rivas Otero, 2019, p.224).

En ambos casos Maquiavelo (2004) y Weber (1977, 2021) destacan la importancia que tiene el entorno en la configuración de los estilos de liderazgo¹¹, pero los atributos personales configuran la base teórica que les permite describir, clasificar y calificar los estilos de liderazgo.

4.2.4.2 Autores procedentes de la disciplina de la psicología social

La psicología social se ha decantado para usar técnicas de análisis para poder analizar el impacto que tiene el estilo de liderazgo sobre las decisiones políticas (Rivas-Otero, 2019). Podemos citar algunos autores de referencia:

- Greenstein (2009): este autor desarrolla un análisis cualitativo de los estilos de liderazgo de todos los presidentes de los Estados Unidos. Tiene en cuenta atributos como la aptitud comunicativa, la capacidad organizativa, la habilidad política, la visión, el estilo cognitivo y la inteligencia emocional.
- Winter, Hermann, Walter, Weintraub (1991): estos autores inauguran la definición de tipologías de liderazgo usando la técnica del LTA (*Leader Trait Assessment*). Winter, Walter y Weintraub evalúan elementos

¹¹ Esta idea será retomada por autores que provienen de la ciencia política (Rivas Otero, 2019, p. 224).

cognitivos, motivos y rasgos de las personalidades de los presidentes Bush y Gorbachov teniendo en cuenta sus impactos mediáticos y las impresiones populares (Rivas-Otero, 2019) mientras que Hermann (2003) examina 3 dimensiones y 7 rasgos de la personalidad de los líderes:

- Dimensiones:
 - *“la creencia de control del medio y la necesidad de poder e influencia que configuran la reacción a las restricciones del entorno;*
 - *el grado de complejidad conceptual y la autoconfianza, que conforman la apertura a la información externa,*
 - *la tendencia a resolver problemas, la identificación con el grupo, el grado de desconfianza hacia otros grupos, que integran la motivación”.* (Rivas Otero, 2019, p.225)
- Rasgos:
 - *“La creencia de control del entorno se refiere a la predisposición del líder para hacer frente a los obstáculos del medio en el que se encuentra (Hermann, 2003, p.14).*
 - *La necesidad de influencia remite a la preocupación del líder por establecer, mantener o restaurar su poder y a su deseo de controlar, influir o tener un impacto sobre otras personas o grupos (Winter, 1973).*
 - *La falta de complejidad conceptual indica el grado en que el individuo clasifica objetos e ideas y reacciona a los estímulos externos; el líder que carece de esta cualidad percibe su entorno en parámetros polarizadores (negro/blanco, bueno/malo) y es menos flexible a estímulos y situaciones.*
 - *La autoconfianza informa sobre la capacidad del individuo de reaccionar e interactuar con objetos y otros sujetos del entorno.*
 - *La tendencia hacia los problemas revela el grado de compromiso del líder con los objetivos de su organización.*
 - *La identificación con el grupo y la desconfianza hacia otros grupos son atributos que aluden a la necesidad que tiene el líder de mantener la cohesión interna de su grupo, sea ensalzando*

sus virtudes o bien generando desconfianza hacia otros grupos (Hermann, 2003, p. 20-22).” (Rivas Otero, 2019, p.225).

- Autores que se focalizan en solo determinadas dimensiones aportadas por Hermann (2003):
 - En función del grado de apertura a los flujos de información de los líderes políticos, como es el caso de Byman & Pollack, (2001) o de Burke & Greenstein (1991).
 - En función de la motivación, es decir, el impacto de los atributos motivacionales sobre la formulación de las políticas y sobre la toma de decisiones. Apunta (Rivas-Otero, 2019) que “(...) *los académicos que enfatizan los rasgos motivacionales defienden que los líderes que se identifican con el grupo o desconfían de otros grupos poseen un sistema de creencias que disminuye su capacidad crítica e incrementa su disposición a asumir riesgos (Walker, 1990; Byman y Pollack, 2001), mientras que aquellos que se enfocan en solucionar los problemas comunes son más dados a la negociación (Hermann, 2003: 26)” (Rivas Otero, 2019, p.226).*

Vista la diversidad de literatura académica sobre el ámbito del liderazgo, las aproximaciones presentadas anteriormente nos permiten definir como compleja la influencia que el liderazgo político puede tener en la orientación y modulación de la opinión pública.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

5. ESTUDIOS DE CASO

5.1 INTRODUCCIÓN: DISCUSIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO

La política exterior española venía teniendo un papel secundario en la agenda política interior del actual periodo democrático hasta la eclosión del momento de gran disenso que supuso el posicionamiento político y social de apoyo o rechazo a la invasión de Iraq en el año 2003. Se puede poner esta fecha como un antes y un después del papel que juega la política internacional en la confrontación política y partidaria en política exterior en la España democrática nacida de la Constitución de 1978.

El hilo conductor que atraviesa y pretende dar coherencia a los cuatro artículos de investigación que se compilan en esta tesis es el grado de impacto y relevancia que tiene la política internacional en la polarización política y en la construcción de identidades políticas y ofertas electorales desde el año 2003 hasta el presente gobierno de coalición.

La decisión de fijar el punto de arranque de la investigación en el disenso en política internacional acaecido en el año 2003, obliga a dar una somera visión de las dinámicas de consenso pasivo en las que se desarrolló la política exterior española desde la Transición a la democracia hasta principios del siglo XXI. La política exterior no supuso ni un gran elemento de debate en la discusión y aprobación de la Constitución de 1978 ni tiene en su redactado grandes directrices de política internacional que pudieran condicionar la acción de los gobiernos de distintas opciones ideológicas que se han alternado en el Gobierno de España. El constituyente optó, pues, por delegar al legislador ordinario la definición de los principios rectores de la Acción Exterior del Estado. En términos de práctica política, dichos principios se vinieron definiendo con la dinámica de los distintos gobiernos. En términos legales, la gran mayoría de los partidos políticos del arco parlamentario votaron favorablemente la Ley 2/2014 de la Acción Exterior y el Servicio Exterior del Estado. Cabe tomar en consideración que en los inicios de la democracia la lógica de la Guerra Fría impactaba en los posicionamientos de los partidos políticos parlamentarios en los asuntos

referidos a las relaciones internacionales. En paralelo y de forma casi inercial, los Gobiernos de Adolfo Suárez continuaron con la tradicional política española de relación prioritaria con el mundo árabe y musulmán¹². El principal motivo de consenso durante los primeros años de la Transición política fue el objetivo compartido de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea. Punto de encuentro de las distintas fuerzas políticas del arco parlamentario. Tal fue el grado de consenso en dicho objetivo que España consiguió convertirse en miembro de pleno derecho del Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977 incluso antes de la aprobación de la Constitución española¹³. Una decisión trascendente en el seno del Consejo de Europa que fue interpretada como un claro mensaje de confianza de las democracias europeas hacia el proceso constituyente español. Los Estados que conformaban la organización internacional europea más antigua del continente nacida después de la Segunda Guerra Mundial, acogieron excepcionalmente en su seno un país que aún no había aprobado su Carta Magna porque la unidad de los partidos españoles en la solicitud de ingreso en el Consejo de Europa fue de una gran robustez y así se expresó ante la asamblea parlamentaria del Consejo de Europa¹⁴.

5.1.1 EL CASO SINGULAR DE LA ENTRADA EN LA OTAN Y EL CAMBIO DE POSICIÓN DEL PSOE

El principal disenso que vivió la política exterior española en los primeros años de la democracia fue alrededor de la oportunidad de la incorporación de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Mientras que los gobiernos del presidente Adolfo Suárez pospusieron el ingreso a la Alianza Atlántica, a pesar que podía suponerse como un paso lógico en el camino de homologación al bloque de las democracias occidentales y al vínculo transatlántico, únicamente el Gobierno del presidente Leopoldo Calvo-Sotelo

¹² <http://www.awraq.es/blob.aspx?idx=5&nId=105&hash=d93b0a1af383dc9e5c8fef1ec8c115cc> (consultado el 16-4-2022)

¹³ <http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/28190rie005001093.pdf> (consultado el 16-4-2022)

¹⁴ https://elpais.com/diario/1977/10/12/espana/245458840_850215.html (consultado el 16-4-2022)

aceleró el ingreso a la Alianza Atlántica. El Gobierno de Calvo-Sotelo consideraba que su apuesta por la adhesión a una política común de seguridad euroatlántica favorecería la democratización de las fuerzas armadas, después del intento fallido de Golpe de Estado de sectores minoritarios del ejército español el 23 de febrero de 1981, ayudaría a acelerar las negociaciones para el ingreso a las Comunidades Económicas Europeas y protegería España ante su vulnerabilidad geoestratégica en el flanco sur (Alonso-Castrillo, 1996). El presidente Calvo-Sotelo consideró el ingreso en la OTAN como una de los principales hitos de su mandato:

“La OTAN significa que, de forma definitiva, España se orienta hacia un nuevo rumbo. Si se contempla la línea de la política exterior española hasta 1981, sigue en términos bastante próximos al franquismo. Con el ingreso a la OTAN hubo un giro que espero definitivo, casi me atrevería a llamarlo secular, de la política exterior española” (Alonso-Castrillo, 1996).

El presidente del Gobierno anunció la intención de su Gobierno de impulsar un rápido ingreso de España en la OTAN el 18 de febrero de 1981 ante el Congreso de los Diputados en su discurso de investidura:

“Sin desconocer que la incorporación de España a la OTAN está vinculada a otros condicionantes de nuestra política exterior, el Gobierno que aspiro a presidir reafirma su vocación atlántica, expresamente manifestada por la Unión de Centro Democrático, y se propone iniciar las consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza.

Ante todo, he de manifestar que no aceptaremos que terceros países intenten coaccionarnos en este punto con sus opiniones. Entendemos que se trata de una cuestión a dilucidar entre españoles, a través de los mecanismos constitucionalmente establecidos, y a discutir con nuestros eventuales aliados. Pero no toleraremos que terceros países, concretamente la Unión Soviética, se arroguen el derecho de vetar la entrada de España en la OTAN, ni aceptamos, por tanto, las doctrinas

de la congelación en sus actuales dimensiones de las alianzas existentes, ni la doctrina de que nuestra soberana voluntad de acción en este campo suponga un gesto agresivo susceptible de quebrar el equilibrio de fuerzas en Europa”¹⁵.

En octubre del mismo año se produjo el debate parlamentario y la votación para el ingreso de España en la Alianza Atlántica. Los votos a favor de los grupos parlamentarios de UCD, Alianza Popular, Minoría Catalana y Minoría Vasca y el diputado navarro del Grupo Mixto Aizpún alcanzaron los 186 votos del Congreso de los Diputados en el pleno celebrado el 29 de octubre de 1981. Los grupos parlamentarios que votaron no a la integración a la OTAN fueron los de los partidos PSOE, PCE, PSA y la gran mayoría de los miembros del Grupo Mixto entre los cuales Tamames, Sagaseta, Gómez de las Rocas, Pi Suñer y Clavero Arévalo¹⁶ En total, en contra votaron 146 parlamentarios del Congreso de los Diputados. En el Senado la votación se produjo el 26 de noviembre de 1981 y arrojó el resultado de 106 votos a favor, 60 en contra y una abstención¹⁷. Desde 1977 el rechazo a la entrada en la OTAN se había convertido en una seña de identidad política para los partidos de izquierda a pesar de que el gobierno de la Segunda República española en el exilio se hubiese mostrado favorable a este ingreso. Durante el mandato del presidente Adolfo Suárez, este prefirió evitar el debate para soslayar unos puntos que hubieran podido perjudicar los difíciles equilibrios de la Transición política y de su propia formación política, según argüía. Sólo en octubre de 1980, Suárez trató el asunto del ingreso de España en la OTAN con su ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro Pérez Llorca y posteriormente le dio instrucciones para preparar el terreno con la máxima discreción y sondeando los países miembros de la OTAN más refractarios a la candidatura. Suárez dimitió en enero de 1980 y no se conoció hasta muchos años después estos incipientes pasos en el final de su mandato presidencial (Alonso-Castrillo, 1996). El 30 de mayo de 1982 España devino miembro de

¹⁵https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/18021981_InvestCalvoSotelo.aspx (consultado el 16/4/2022)

¹⁶https://elpais.com/diario/1981/10/30/espana/373244406_850215.html (consultado el 16/4/2022)

¹⁷https://elpais.com/diario/1981/11/27/espana/375663618_850215.html (consultado el 16/4/2022)

pleno de derecho de la Alianza Atlántica. El 28 de octubre de 1982 el Partido Socialista Obrero Español ganó las elecciones parlamentarias con una mayoría absoluta de 202 escaños en el Congreso de los Diputados. En la página 47 del programa electoral con el que concurrió a las elecciones¹⁸, el partido ganador se comprometía a celebrar un referéndum para consultar a la ciudadanía sobre la permanencia de España en la OTAN. Por una parte, el PSOE había votado en contra de la entrada en la OTAN a la vez que había desplegado una intensa campaña política durante la presidencia de Calvo-Sotelo bajo el lema “OTAN, de entrada NO”. En la formación del Gobierno resultante de las elecciones de octubre de 1982, el nuevo presidente Felipe González nombró ministro de Defensa Narcís Serra, uno de los pocos dirigentes del partido que por aquel entonces ya se había pronunciado abiertamente a favor de la permanencia en la alianza militar (Soria Pastor, 2020). El 12 de marzo de 1986 se celebró el referéndum consultivo¹⁹ al amparo del artículo 92 de la Constitución española sobre la permanencia en la OTAN convocado por el Gobierno en cumplimiento de su compromiso electoral. El Gobierno socialista hizo campaña activa por la permanencia en la Alianza Atlántica y su posición resultó ganadora con el 52’5% de votos a favor del sí a la permanencia²⁰. Así pues, en el año 1986 más que un disenso en el seno del arco parlamentario, la permanencia de España en la OTAN resultó ser un proceso de modificación de la posición dentro del partido gobernante que transitó del no al sí a la permanencia en la OTAN. Una disputa dentro de la izquierda política. Una de las consecuencias de la modificación de la posición del Partido Socialista ante el referéndum fue que al calor de la campaña del no a la OTAN nació el movimiento Izquierda Unida, que vino a substituir y ampliar la oferta electoral que hasta las elecciones de 1982 había

¹⁸ <https://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-1982.pdf> (consultado el 16/4/2022)

¹⁹ Al amparo del artículo 92 de la Constitución española: “1-Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2- El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3- Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”.

²⁰ La pregunta del referéndum fue: “¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?”. La participación alcanzó al 59’42% del censo electoral. El sí se impuso con un 52’5% y el no consiguió un 39’85% de los votos.

representado el Partido Comunista de España y otros partidos contrarios a la permanencia en la Alianza Atlántica.

5.1.2 LA INVASIÓN DE IRAQ COMO PUNTO DE PARTIDA DEL GRAN DISEÑO EN POLÍTICA EXTERIOR

La decisión del Gobierno de José María Aznar de apoyar la invasión de Iraq se manifestó en dos tiempos. En primer un primer momento con en el apoyo político a la invasión del país entre marzo y mayo de 2003 con una coalición multinacional liderada por Estados Unidos y sin el mandato de Naciones Unidas. En un segundo momento, el Gobierno se involucró con el envío de efectivos del ejército español en la coalición internacional de estabilización del país en junio de 2003. Esta toma de posición significó el punto de partida de un largo periodo de disenso en la política exterior española. El Gobierno del Partido Popular tenía una sólida mayoría absoluta en las Cortes Generales y consideró que el alineamiento con los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña le sería beneficioso para incrementar su influencia en la arena internacional. José María Aznar se sumó a los líderes mundiales que sostenían que el régimen iraquí de Saddam Hussein poseía armas de destrucción masiva y que se debía invadir el país para derrocar el Gobierno y frenar una potencial amenaza para la seguridad y la paz en el mundo. La imagen que resultó emblemática de esta posición política fue la reunión en las islas de las Azores del 16 de marzo de 2003 en la que se agruparon el presidente de Estados Unidos, George W. Bush; el primer ministro del Reino Unido, Tony Blair; el primer ministro de Portugal, José Manuel Durao Barroso y el presidente del Gobierno español José María Aznar. En dicha reunión se lanzó un ultimátum de 24 horas al Gobierno de Iraq para que procediera al desarmamiento. Se considera esta reunión como un momento culminante en el giro de la posición en la política exterior española. España fue uno de los países punta de lanza en la defensa de las posiciones de Estados Unidos y Gran Bretaña, lo que supuso una división en el seno de la Unión Europea con Alemania y Francia liderando la oposición a la intervención militar.

En términos de comunicación política y definición de una nueva dimensión de la identidad política, la invasión de Iraq caló en la política española como un potente elemento divisivo y polarizante. El Partido Popular quería conseguir una mayor cercanía al gobierno norte-americano y cancelar definitivamente el antiamericanismo que en distintas etapas de los siglos XIX y XX habían resultado dominantes en la opinión pública española. José María Aznar ya había anunciado su voluntad de no permanecer más de dos legislaturas en el poder y en el meridiano de su segunda legislatura imprimió un fuerte giro en la política exterior, así como en la política territorial de su Gobierno. Siendo un presidente que no se presentaba a la reelección, el cálculo electoral pesó menos que la realización de un proyecto de vinculación de la derecha española con el movimiento neoconservador hegemónico en aquellos momentos en Estados Unidos. El resto del arco parlamentario sin excepción se opuso a la invasión de Iraq. Y de entre todos los partidos de la oposición, el peso de la confrontación política lo llevó el primer partido de la oposición. El PSOE, y su candidato a la presidencia del Gobierno, José Luís Rodríguez-Zapatero protagonizaron duros debates en sede parlamentaria de rechazo a la intervención que ponían voz política a unas manifestaciones ciudadanas de gran concurrencia. Las movilizaciones ciudadanas en contra de la guerra fueron masivas y la posición del gobierno resultó mayoritariamente impopular entre la opinión pública. Por primera vez en el régimen democrático nacido de la Constitución de 1978, la política exterior jugaba un papel central en la agenda política y en la definición de las afinidades políticas de la población. Nunca hasta aquel momento la política exterior había conseguida instalarse como un coagulador de afinidades electorales de una forma tan destacada y central.

Aunque el Gobierno de José María Aznar no envió tropas en la operación de invasión de Iraq (de marzo a mayo de 2003), sí que envió efectivos para la misión de estabilización del país una vez ocupado militarmente y establecido un mando internacional que substituyó el Gobierno derrocado. Esta decisión estuvo presente en el debate político de los últimos meses del Gobierno conservador, en la campaña electoral de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 y en la decisión que de forma secreta e inmediata tomó el nuevo presidente José Luís Rodríguez-Zapatero.

El 14 de marzo de 2004 el partido socialista ganó las elecciones por mayoría relativa de 164 escaños y José Luís Rodríguez-Zapatero se convertiría en presidente del Gobierno. El Partido Popular, con 148 escaños, se había quedado sin ningún potencial aliado para construir una mayoría alternativa de gobierno. Las elecciones se celebraron tres días después de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid que marcaron la recta final de la campaña electoral en tanto que el Gobierno en funciones del Partido Popular mantuvo la versión que la autoría de los atentados era de la banda terrorista ETA mientras que el paso de las horas debilitaba por completo esta hipótesis y aportaba elementos concluyentes sobre la autoría vinculada al terrorismo islamista radical.

Dos episodios de aquellos años 2003 y principios de 2004 fueron relevantes a la hora de seleccionar las líneas de investigación que tocan a dos de los artículos compilados en la presente tesis. Los dos episodios están relacionados con el Servicio Exterior español. En primer lugar, en los primeros meses del año 2003 el cuerpo diplomático recibió la orden de defender que en Iraq existían armas de destrucción masivas que justificaban la invasión de Iraq que empezó el 20 de marzo de 2003. En segundo lugar, en las horas siguientes a los atentados del 11 de marzo de 2004, el Servicio Exterior español recibió órdenes de defender que ETA era la autora de los atentados. Dicha presión sobre los servicios diplomáticos llegó a conseguir la resolución 1530 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 11 de marzo de 2004 condenando los atentados terroristas ocurridos aquel mismo día y atribuyendo su autoría a ETA.

Ambos episodios supusieron una fuerte presión sobre el servicio exterior español, forzado a tomar y transmitir posiciones políticas que impactaron en su prestigio y legitimidad ante importantes sectores de la comunidad internacional. Se necesitaron años y una estrategia para pasar página de aquellos dos momentos de tensionamiento de los servidores públicos en el ámbito internacional al servicio de unos mensajes de orientación política que en ambos casos (armas de destrucción masiva en Iraq y ETA como autora de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid) se demostraron falsos con el paso del tiempo.

5.1.3 LA RETIRADA DE LAS TROPAS DE IRAQ: CUMPLIMIENTO DE UN COMPROMISO ELECTORAL Y BÚSQUEDA DE UNA LEGITIMIDAD REFORZADA

El candidato a la presidencia del Gobierno José Luís Rodríguez-Zapatero se había comprometido durante la campaña electoral para las elecciones del 14 de marzo de 2004 a retirar las tropas españolas de Iraq si antes del 30 de junio de aquel año Naciones Unidas no daba un nuevo mandato que permitiera que la misión internacional tuviera la cobertura de la legalidad internacional. El presidente Rodríguez-Zapatero no esperó a agotar el plazo del 30 de junio de 2004, sino que decidió ejecutar de forma inmediata la retirada de las tropas españolas en Iraq. Consideró que así cumplía con un compromiso electoral y que lo debía llevar a cabo en el primer compás de su gobierno y de forma sorpresiva para evitar las presiones internacionales e internas que le pudieran limitar la libertad de llevar a cabo su propósito. Dos elementos caracterizan esta decisión:

1. el cumplimiento de un compromiso electoral y
2. la búsqueda de una legitimación reforzada ante una opinión pública que, después de los meses convulsos del apoyo gubernamental a la invasión de Iraq y de los atentados del 11 de marzo, se pudiera identificar con un gobierno que tomaba una decisión con un amplio apoyo entre la ciudadanía.

El objeto de estudio del caso número 1 se centra en investigar cómo y porqué se tomó la decisión de retirar las tropas españolas de Iraq entre el 14 de marzo de 2004 y el 18 de abril del mismo año. Este es el periodo comprendido entre la victoria electoral del partido socialista (que se había comprometido con una posible retirada de las tropas) y el anuncio público de la inminente retirada de las tropas el 18 de abril, el mismo día que tomó posesión el nuevo Gobierno. Es un periodo de tiempo muy acotado y con poco material de investigación hasta el momento. La información singular recopilada en el artículo permite apuntar que:

1. El candidato a la presidencia del Gobierno José Luís Rodríguez Zapatero decidió de forma muy personal acometer la retirada de forma inmediata justo después del nombramiento del nuevo Gobierno por

considerarlo el momento en el que podría resistir mejor las presiones internacionales y en el seno de la política española, bien desde la oposición, bien desde sectores de su propio partido.

2. La preparación de la retirada y el anuncio por canales discretos a los principales aliados de España en la misión militar en Iraq se realizó con un extraordinario nivel de discreción, e incluso secretismo, que permitió evitar cualquier filtración o maniobra que inviabilizara la decisión.
3. La retirada de las tropas españolas impactó en las relaciones diplomáticas entre España y Estados Unidos. Siendo los dos socios de la OTAN y con unas largas relaciones diplomáticas y de amistad caracterizadas por la cooperación en el ámbito militar, el nivel de interlocución gubernamental se resintió.
4. El Gobierno en funciones del Partido Popular mantuvo una actitud de lealtad y respeto a la decisión que pretendía ejecutar el Gobierno entrante. Excepto unas discrepancias sobre la rotación de los efectivos destacados en Iraq a finales de marzo de 2004, en ningún momento se produjo ningún movimiento que pusiera en riesgo las gestiones para hacer efectiva la decisión política.

5.1.4 EL MULTILATERALISMO EFICAZ COMO DISCURSO ALTERNATIVO A LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO AZNAR

Con la llegada al poder del presidente Zapatero, este encargó dirigir la política exterior al ministro Miguel Ángel Moratinos que articuló un discurso alternativo al de los Gobiernos de José María Aznar profundizando las diferencias como elemento de identidad partidista. Moratinos esgrimió desde el primer momento el concepto de multilateralismo eficaz. Cabe señalar que este concepto fue elaborado por Javier Solana, por aquel entonces Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, y lo desarrolló por primera vez en el discurso “Una Europa segura en un mundo mejor”, en Tesalónica, Grecia, el 20 de junio de 2003 y posteriormente en otoño de 2003 en

un artículo en la revista Política Exterior (Solana, 2003). En la política exterior de la Unión se conoció como “Documento Solana”. Afirmaba Solana en su discurso de Tesalónica:

“Pocos son los problemas, si es que hay alguno a los que podamos hacer frente en solitario. Las amenazas a las que hemos aludido son amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos, por lo que es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con otros agentes o regiones clave”.(Solana, 2003, p.41)

El multilateralismo eficaz defendido por Solana planteaba a la vez dos líneas de acción combinadas en la política exterior de la Unión Europea:

1. Defensa del derecho internacional a través del Sistema de Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio que ayudara a orientar el mundo hacia una nueva gobernanza global y un multilateralismo eficaz.
2. Asociaciones estratégicas de la Unión Europea con un grupo selecto de aliados, defendiendo el bilateralismo como un paso clave hacia el multilateralismo eficaz.

No siempre fue fácil de engarzar y combinar estos dos principios que a la práctica pretendían que la Unión Europea y el grupo de países que integraban sus asociaciones estratégicas marcaran la orientación del multilateralismo del Sistema de Naciones Unidas. El objetivo perseguido era la dirección de la gobernanza global bajo la tutela de las organizaciones internacionales y las normas vinculantes de derecho internacional público (Quevedo Flores, 2012).

Moratinos rápidamente se hizo suyo el concepto y lo adaptó a la acción exterior del Gobierno del que formaba parte. Lo desarrolló en su primera comparecencia parlamentaria ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para informar de las líneas generales de su departamento el 19 de mayo de 2004. En el transcurso de su comparecencia afirmó:

“Los mecanismos multilaterales, teniendo en cuenta el multilateralismo efectivo que defendemos, han de permitir que las relaciones

internacionales se rijan por el respeto del derecho convencional y consuetudinario. La reforma del sistema de Naciones Unidas debe buscar democratizar sus instituciones, renovar sus agencias sectoriales, crear nuevos organigramas que respondan a los retos actuales y dotarlos de recursos financieros y humanos que garanticen su eficacia”²¹

El concepto multilateralismo eficaz del nuevo Gabinete del presidente Zapatero suponía volver a la legalidad internacional erigida en el sistema de Naciones Unidas sin renunciar a nuevas alianzas y formas creativas de ser presente en la comunidad internacional (Heiberg, 2021). El programa presentado por el ministro Moratinos en su primera comparecencia parlamentaria planteaba que la seguridad y la prosperidad del país no podían continuar apoyándose en medidas de política exterior unilaterales y alianzas nacidas de la lógica de la Guerra Fría. Así, la política exterior española abandonaba el apoyo incondicional a Estados Unidos, que caracterizó la etapa del Gobierno Aznar, a la vez que abordaba una serie de colaboraciones multilaterales con regiones de todo el mundo. La doctrina del multilateralismo eficaz suponía la alternativa a la política exterior del gobierno precedente, fuertemente vinculada con el pensamiento neoconservador norteamericano (Carmona et al., 2012; Verdú Baeza, 2019). Años después, con la llegada a la presidencia de los Estados Unidos de Barack Obama y el desarrollo de su doctrina de la “guerra limitada”, sintonizaron las doctrinas de los gobiernos norteamericano y español (García, 2012). Una nueva identidad partidista se construía, también, en base a elementos de la política exterior.

El ministro Moratinos quiso imprimir un tono político de confrontación con la política exterior desarrollada por el precedente Gobierno del presidente José María Aznar. Era muy viva la polarización que dominó el panorama político durante el último año del Gobierno Aznar en asuntos de política exterior y seguridad (invasión de Iraq pero también el accidente del avión Yak-42 en Turquía el 26 de mayo de 2003 cuando transportaba militares españoles de

²¹ https://www.congreso.es/en/publicaciones-organo?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=VIII&publicaciones_texto=&publicaciones_id_texto=CDC200405190024.CODI (consultado el 15 de mayo de 2022)

vuelta a España después de participar en misiones en Afganistán y Kirguistán)²². En aquellos momentos era muy viva la fijación en la agenda electoral de las elecciones de 2004 el compromiso de la retirada de las tropas de Iraq. Con estos precedentes y con el contexto descrito, Moratinos arrancó su primera comparecencia parlamentaria con una marcada voluntad de impugnar la política precedente:

*“En los últimos meses, la política nacional e internacional han estado marcadas por situaciones que afectaban directamente a la política exterior de seguridad y defensa, así como a la política europea. Estas mismas cuestiones y en particular la guerra y la ocupación de Irak sin respaldo de Naciones Unidas y en contra de la inmensa mayoría de la opinión pública y de los grupos de la Cámara han sido elementos centrales en la controversia política desde hace más de un año y han jugado un papel central en la campaña electoral. Por tanto, recuperar el consenso sobre el papel que le corresponde a España en Europa y en el mundo como impulsora, no como obstáculo, de la construcción europea va a ser una de las prioridades del Gobierno en política exterior”.*²³

La primera comparecencia del titular de Exteriores del nuevo Gobierno también sirvió para anunciar la voluntad política de encontrar fórmulas de “consulta” al Parlamento para el envío de misiones del ejército español en el exterior:

“...el Gobierno está dispuesto a propiciar fórmulas que desde el respeto a los ámbitos de responsabilidad que corresponden al Ejecutivo y al Legislativo permitan acordar mecanismos de consulta al Parlamento ante operaciones militares internacionales, sean en el marco de la ONU, de la Unión Europea u otros. A este respecto quisiera dejar claro que es

²² El vuelo 4230 de Ukrainian-Mediterranean Airlines (UMA) se estrelló en el monte Pilav cerca del aeropuerto de Trebisonda (Turquía) el 26 de mayo de 2003 con 75 personas a bordo. El pasaje lo formaban 62 militares españoles, que regresaban a España tras cuatro meses y medio de misión en Afganistán y Kirguistán. Todos ellos fallecieron junto a doce tripulantes ucranianos y un ciudadano bielorruso. El modelo del avión era un Yakovlev Yak-42D y quedó en la crónica periodística y en la opinión pública la referencia al accidente como “el accidente del Yak-42”.

²³ https://www.congreso.es/en/publicaciones-organo?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=VIII&publicaciones_texto=&publicaciones_id_texto=CDC200405190024.CODI (consultado el 15 de mayo de 2022)

*voluntad de este Gobierno no comprometer a España en operaciones militares internacionales en contra de la voluntad del Parlamento*²⁴.

Dicho anuncio se concretó en la previsión de los artículos 17 y 18 de la Ley de la Defensa Nacional que regulan el control parlamentario de las misiones militares en el exterior a través de la figura de la autorización y el control parlamentario de sus gastos y desarrollo. La voluntad del legislador a través de la Ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional fue dar al Parlamento un poder vinculante en la autorización del envío de misiones de ejército en el exterior. El anuncio inicial del Gobierno de un sistema de “consultas” evolucionó hasta la opción del legislador de una votación vinculante del Congreso de los Diputados para el envío de misiones militares en el exterior.

En las primeras intervenciones públicas del nuevo Gobierno se utilizó el concepto “multilateralismo efectivo” que en pocos meses mutó en el concepto de “multilateralismo eficaz” utilizado reiteradamente por los miembros del Gobierno Zapatero.

La nueva estrategia del Gobierno socialista también abordó una política de potenciación del prestigio del cuerpo diplomático y la acción exterior del Estado que, según el punto de vista del nuevo ejecutivo, debía pasar, entre otros vectores, por la potenciación de la diplomacia comercial como elemento de legitimación y proyección del Servicio Exterior. El estudio de caso 2 de esta tesis está centrado en la investigación de la política de potenciación de la diplomacia comercial como factor de legitimación del Servicio Exterior.

²⁴ https://www.congreso.es/en/publicaciones-organo?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=VIII&publicaciones_texto=&publicaciones_id_texto=CDC200405190024.CODI. (consultado el 15 de mayo de 2022)

5.1.5 UNA RECTIFICACIÓN SUAVE DE LA POSICIÓN DEL PARTIDO POPULAR Y EL RETORNO A ESPACIOS DE CONSENSO EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA

El líder del Partido Popular que sustituyó José María Aznar, Mariano Rajoy, decidió no poner el acento en la política exterior como elemento primordial de identificación y diferenciación de su oferta política y electoral. Si bien es cierto que, en una forma de proceder muy propia de la tipología de liderazgo de Mariano Rajoy, nunca existió una rectificación formal para desvincularse del apoyo a la invasión de Iraq y la participación en la misión militar internacional de estabilización, en su periodo de presidencia del partido no fue vindicada como una seña distintiva del capital político del partido conservador español²⁵. Seguramente el propio impacto en capas mayoritarias de la opinión pública del apoyo a la invasión de Iraq y la gestión de las horas posteriores al atentado del 11 de marzo de 2004 y la versión gubernamental sobre la autoría del mismo fueron cruciales para el viraje del Partido Popular y su alejamiento progresivo de la línea neoconservadora con fuertes vínculos con sectores políticos del conservadurismo norte-americano (Arenal, 2004; Sanahuja, 2006). El cambio de registro del Partido Popular se manifestó de forma gráfica durante el debate electoral entre los dos principales candidatos a la presidencia del Gobierno en las elecciones del 20 de noviembre de 2011 que ganó el partido conservador. La corrección del rumbo de Rajoy se manifestó en el debate electoral televisivo *cara a cara* con el candidato socialista Alfredo Pérez-Rubalcaba con las siguientes palabras:

“En los últimos años no hemos estado finos en política exterior. Se lo digo así en plural, mire si estoy generoso esta noche”²⁶.

Era una forma sibilina pero inequívoca de desmarcarse de la línea de su antecesor en la presidencia del Partido Popular en materia de política exterior.

²⁵ <https://eprints.ucm.es/id/eprint/36476/1/Cap%C3%ADtulo%20Sanahuja.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2022)

²⁶ You Tube, “Debate electoral Rajoy-Rubalcaba”, https://www.youtube.com/watch?v=wzWAI_krqVA (consultado 15/4/2022)

En los años anteriores a la llegada al poder, el candidato Mariano Rajoy encargó la elaboración de una doctrina en política exterior que volvió a un esquema de análisis académico más clásico y de largo recorrido en la tradición del pensamiento de las relaciones internacionales españolas. Su manifestación más completa se plasmó en el libro *Política Exterior Española: un balance de Futuro* coordinado por los profesores José María Beneyto y Juan Carlos Pereira y con prólogo de Marcelino Oreja. Sus contenidos eran una vuelta a las prioridades clásicas de la política exterior española, una reflexión sobre las nuevas zonas emergentes del planeta y una apuesta por la reforma del servicio exterior (Beneyto & Pereira, 2011).

La llegada del Partido Popular al Gobierno en diciembre de 2011 supuso el nombramiento de José Manuel García-Margallo como ministro de Asuntos Exteriores y un definitivo alejamiento de los sectores más ideologizados del PP vinculados con el Gobierno Aznar y la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) presidida por el propio expresidente del Gobierno.

Una manifestación de la nueva línea más pragmática, menos ideologizada y más orientada a la defensa de los intereses económicos de España en el exterior, fue la posición de continuidad que tuvieron los Gobiernos de José Luís Rodríguez-Zapatero y Mariano Rajoy respecto a las primaveras árabes. El estudio de caso 3 de esta investigación se centra en el estudio de la posición española ante la primavera árabe en Egipto y se identifica una línea esencialmente de continuidad entre los dos ejecutivos de distinto signo político. Se evidenció que la política Mediterránea se mantuvo en la zona de consenso entre los grandes partidos políticos. El estudio de caso también profundiza en el papel jugado por la diplomacia parlamentaria como vía para mantener los primeros contactos con la organización islamista Hermanos Musulmanes en Egipto en un momento en el que tomaban una evidente relevancia social pero aún no se habían convertido en partido político legal con unas destacadas expectativas de llegada al gobierno.

5.1.6 LA POLÍTICA IBEROAMERICANA Y EL CASO DE VENEZUELA COMO ELEMENTO DE NUEVO DISEÑO

La política exterior referida a la comunidad Iberoamericana ha sido un elemento clásico de consenso en la política exterior española. Lógicamente, las afinidades ideológicas han operado en las preferencias del partido político que en cada momento ha ocupado el Gobierno respecto a sus relaciones con los partidos políticos de gobierno en los países de la comunidad iberoamericana. Ello no representó un obstáculo para mantener un consenso que esencialmente se rompió con la llegada a la vida parlamentaria de la fuerza política Podemos, posteriormente transformada en Unidas Podemos. La irrupción de Podemos en la vida parlamentaria se produjo en las elecciones europeas de 25 de mayo de 2014. El partido había sido fundado el 17 de enero de 2014 y únicamente el 11 de marzo del mismo año se inscribió en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, aproximadamente un mes antes de la convocatoria de las elecciones europeas en las que consiguió cinco escaños. Antes de describir el momento que la política exterior española queda dividida por la posición referida a la política Iberoamérica y singularmente en lo referente a Venezuela y al movimiento bolivariano impulsado por el presidente Hugo Chávez, es necesario describir las principales características de la política de consenso que cruzan más de tres décadas del actual régimen constitucional.

Algunos de los principales exponentes del consenso en política iberoamericana se manifiestan en:

a) Las Cumbres Iberoamericanas

Las Cumbres Iberoamericanas surgieron del impulso político de la comunidad de países iberoamericanos en las reuniones celebradas en Guadalajara (México) y en Madrid, donde se convocaron sus Cumbres Fundacionales en los años 1991 y 1992, respectivamente. En las cumbres fundacionales se materializaba la voluntad política de los 21 países integrantes (22, tras la incorporación de Andorra en 2005) de formalizar institucionalmente el vínculo histórico entre América Central y del Sur y la Península Ibérica mediante el diálogo, la cooperación y la solidaridad. A lo largo de los años este mecanismo se ha

consolidado como uno de los espacios privilegiados de la región, con una agenda estructurada de cooperación y acción política y con resultados concretos para los ciudadanos a través de los programas iberoamericanos de cooperación. Las cumbres se definen como *“un espacio singular para el diálogo institucional fundado en unos vínculos socioculturales, únicos, que definen lo iberoamericano como una comunidad de identidad y valores diferenciados de las sociedades y los países que la integran”*²⁷.

España impulsó la iniciativa de celebrar las Cumbres Iberoamericanas en años de una fuerte política de proyección exterior a través de tres importantes citas internacionales como fueron los Juegos Olímpicos de Barcelona, de la Exposición Universal de Sevilla y de Madrid como Capital Cultural de Europa. Todas ellas celebrados en el año 1992. Estos eventos coincidieron con el V Centenario del Descubrimiento de América. El éxito de las sedes de los juegos olímpicos, la exposición internacional y la capital cultural europea fueron proyectos esencialmente liderados por el gobierno socialista del presidente Felipe González pero que recogieron el apoyo de los partidos políticos de la oposición (Moragas, 1993). En el caso de los Juegos Olímpicos celebrados en Barcelona, recibieron el apoyo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña no sin antes experimentar un proceso de negociación para que los elementos de la identidad cultural catalana quedaran reflejados en el acontecimiento olímpico (Moragas, 1993).

La página web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, detalla las siguientes características de las Cumbres Iberoamericanas:

“La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno es la máxima instancia de la Conferencia Iberoamericana, que se apoya en los acuerdos alcanzados durante las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, de las Redes de Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación, así

²⁷ Manifestaciones de Cristina Gallach, Secretaria de Estado de Asuntos Exteriores, Iberoamérica y para el Caribe en el marco del acto “Conversación 30 años de las Cumbres Iberoamericanas”, 31 de mayo de 2021 organizado por Casa América (ente de diplomacia pública dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación).

como en las reuniones ministeriales sectoriales del ámbito iberoamericano. Desde 2014 se celebra cada dos años y están invitados a participar los Jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países que la forman. Italia, Francia, Países Bajos, Bélgica, Filipinas, Marruecos y Haití tienen el estatuto de observadores asociados. La educación, la sanidad, la cultura, el empleo, la integración o la inmigración han estado presentes en las agendas de todas las Cumbres Iberoamericanas, que tampoco se han olvidado de temas políticos como el desarme, el terrorismo, la globalización o el fortalecimiento de las democracias.”²⁸

b) La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) con sede en Madrid

La Secretaría General Iberoamericana es un organismo internacional que apoya la organización de las Cumbres Iberoamericanas bajo la instrucción de los jefes de Estado y de Gobierno de los 22 Estados miembros, da cumplimiento a los mandatos de las cumbres e impulsa la cooperación iberoamericana en los ámbitos de la educación, la cohesión social y la cultura²⁹. Creada en 2003, en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) estuvo al cargo de la organización del primer encuentro de Jefes de Estado y de Gobierno en 2005 en la Cumbre de Salamanca (España). Desde entonces ha programado y coordinado los trabajos preparatorios de las Cumbres y ha servido como enlace entre los 22 Gobiernos que integran la comunidad iberoamericana y que decidieron crear un organismo permanente que da continuidad a las cumbres y el cumplimiento de sus mandatos. Desde el ángulo del análisis sobre el consenso en materia de política iberoamericana, es conveniente destacar que la creación del SEGIIB fue negociada durante el periodo del presidente conservador José María Aznar en su mandato de mayoría absoluta recogiendo el apoyo de los partidos de la oposición. El apoyo a la iniciativa en la que participó el gobierno conservador español se consiguió justo en los mismos años (2002-2003) que se rompía el consenso en política exterior en un extremo tan relevante como el disenso en lo referente a la invasión de Iraq entre los meses de marzo y mayo de 2003.

²⁸ <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/CumbresIberoamericanas.aspx> (consultada el 2 de julio de 2022)

²⁹ <https://www.segib.org/quienes-somos/> (consultada el 2 de julio de 2022)

Con la creación de la SEGIB se estableció la convención que la sede permanente estaría radicada en España mientras que el cargo de la Secretaría General recaería en una persona de entre los países de América Latina. La SEGIB es presente en la dinámica institucional española y especialmente en la dinámica de la política exterior española. El Secretario General de la SEGIB se ha erigido en referente del mundo institucional español al ser pocas las organizaciones internacionales con sede en España. Las tres más destacadas con la Secretaria General de la Unión por el Mediterráneo, la SEGIB y la Organización Mundial del Turismo (OMT), organismo de Naciones Unidas. El ámbito material de las tres organizaciones internacionales forma parte de las zonas de consenso en la política española: Iberoamérica, política euromediterránea e importancia del sector turístico en la economía española (lo que supuso conseguir que la OMT tenga su sede en Madrid desde el año 1975, año de su creación).

c) La Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado de España

Ya en el inicio de la legislatura constituyente del actual periodo democrático, en 1977, el Senado español creó una Comisión de Asuntos Iberoamericanos. En el Reglamento del Senado de las Cortes Constituyentes³⁰, dicha comisión se constituyó bajo la naturaleza de comisión “especial”. El artículo 40 del referido reglamento definía tres tipos de comisiones: generales, legislativas i especiales. La distinción entre ellas quedaba aparentemente definida en el tenor del propio artículo: *“Las Comisiones generales y las legislativas serán nombradas para una Legislatura y las especiales para un objeto determinado”*.

El artículo 50 del Reglamento del Senado creaba la Comisión de Asuntos Iberoamericanos y definía sus funciones:

“Se constituirá en el Senado una Comisión Especial para Asuntos Iberoamericanos, que prestará asesoramiento e información a las Comisiones Legislativas y podrá realizar estudios y promover reuniones y consultas con la finalidad de mejorar e incrementar nuestra compenetración con los países iberoamericanos”.

³⁰ <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-25702> (consultado el 2 de julio de 2022)

El primer presidente de la Comisión fue el senador por designación real Justino de Azcárate³¹ en las Cortes Constituyentes (1977-1979). Azcárate renovó su mandato parlamentario en la primera legislatura constitucional (1979-1982) como senador por León y en la candidatura de la Unión del Centro Democrático. También renovó en esta legislatura la presidencia de la Comisión. En la Reforma del Reglamento de 1982³² la Comisión de Asuntos Iberoamericanos se convirtió en Comisión permanente del Senado. Hasta el día de hoy, la Comisión ha sido renovada en cada inicio de legislatura. Dicha comisión tiene la singularidad de ser exclusiva del Senado en el marco de las Cortes Generales. La Comisión no tiene su homóloga en el Congreso de los Diputados, como sucede en la gran mayoría de los casos. Se trata de un caso de especialización del Senado en los Asuntos Iberoamericanos y un raro caso de asimetría en el sistema bicameral español en favor de la Cámara Alta. La diplomacia parlamentaria también ha jugado un papel importante en las relaciones con la comunidad de países iberoamericanos. El fomento de las Cumbres Iberoamericanas fue objeto de una ponencia de estudio en la Comisión bajo el título de *Ponencia sobre la Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno*.³³ Dicha ponencia desarrolló sus

³¹ Jurista y político español. Hijo de Cayo de Azcárate y de Delfina Flórez. Sobrino de Gumersindo Azcárate, catedrático y uno de los fundadores de la Institución Libre de Enseñanza. Se casó con Emilia González y tuvieron 3 hijos: Juan Cayo, Carmen e Isabel. Estudió en la Institución Libre de Enseñanza (ILE), de acuerdo con la tradición liberal y republicana de su familia. Profesor de Derecho Político, en los años veinte ingresó en el Partido Reformista de Melquíades Álvarez. Formó parte, junto a intelectuales como José Ortega y Gasset o Gregorio Marañón de la Agrupación al Servicio de la República, plataforma cuyo objetivo principal era la implantación de la República en España. En 1931, el grupo obtuvo 16 diputados, siendo Justino de Azcárate elegido diputado por León, y convirtiéndose en el secretario del grupo. Al estallar la Guerra Civil, fue nombrado ministro de Estado en el Gobierno de Diego Martínez Barrio, pero no llegó a tomar posesión del cargo. Tras el fin de la guerra, se exilió definitivamente en Venezuela. Regresó a España en 1977 y fue designado senador por designación real en las primeras Cortes que se eligieron durante la Transición, integrándose en el grupo parlamentario Agrupación Independiente, compuesto exclusivamente por senadores de designación real y del que fue portavoz. En 1979 fue reelegido senador, en las listas de la Unión de Centro Democrático, por la circunscripción de León. En 1982 fue nombrado Presidente del Patronato del Museo del Prado. (<http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/autoridad/142764>)

³² Es práctica parlamentaria que a las pocas semanas del inicio de cada legislatura y una vez elegido presidente del Gobierno y nombrados los ministros, se procede a una modificación puntual de los Reglamentos de ambas Cámaras de las Cortes Generales para adaptar el número de Comisiones y el nombre de las mismas a la mejor forma para ejercer la función de control al Gobierno así como la función legislativa.

³³ <https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/ponenciasdeestudio/index.html?id=301&id2=543/000011&legis=6> (consultado el 2 de julio de 2022)

trabajos entre el 27 de noviembre de 1996 y el 20 de abril de 1998 y fue presidida por el senador Luis Manuel Fraga Egusquiaguirre que a la vez también era presidente de la Comisión en la VI Legislatura (1996-2000). La ponencia del Senado ya proponía entre sus conclusiones la creación de una Secretaría General permanente de las Cumbres Iberoamericanas. El informe se aprobó y se publicó en 1998 mientras que la Secretaria General Iberoamericana fue creada en 2003, en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). Se trata de otro ejemplo de parlamentarización de la política exterior siendo en este caso incluso una iniciativa propuesta por el Senado y endosada por el Gobierno. El informe fue aprobado por la unanimidad de todos los grupos parlamentarios.

El consenso descrito en política iberoamericana vió su fin con la entrada en el escenario político parlamentario de un partido político, Podemos, que convirtió el disenso de la política exterior española respecto a Iberoamérica en una de sus señas de identidad política y programática, al menos en sus orígenes.

5.1.7 LOS INICIOS DE PODEMOS Y SU POSICIÓN SOBRE VENEZUELA

Respecto a la evolución de Podemos en lo referente a su política exterior y singularmente en el caso de Venezuela, conviene estudiar algunos antecedentes.

El día 23 de marzo de 2013 Pablo Iglesias, el que en pocos meses se convertiría en el líder de Podemos y en aquellos momentos ya era una de las caras visibles del movimiento de los “indignados” del movimiento 15-M, concedió una entrevista³⁴ al canal Venezolana de Televisión, la principal televisión pública venezolana, en la que, entre otros asuntos, afirmó a la luz de la muerte del presidente Hugo Chávez:

“Lo que ha ocurrido en Venezuela y lo que está ocurriendo en América latina es una referencia fundamental para los ciudadanos del sur de

³⁴ https://www.youtube.com/watch?v=u96S_8-8hlg&t=8s (consultado el 2 de julio de 2022)

Europa. Lo que está ocurriendo aquí es una demostración de que sí hay alternativa".³⁵

Y añadió:

"Qué envidia me dan [los españoles que viven en Venezuela], es muy interesante vivir en un país como éste, en el que se están produciendo bastantes cambios y transformaciones que pueden convertirse en un ejemplo democrático para los ciudadanos del sur de Europa"³⁶.

Así mismo se manifestó "emocionado" ante la muerte de Hugo Chávez y afirmó que Venezuela era "una de las democracias más avanzadas del mundo".

En marzo de 2015, ya como eurodiputado, Pablo Iglesias se manifestaba en sede parlamentaria contrario a las sanciones económicas y políticas de la Unión Europea a Venezuela por violación de los derechos humanos afirmando: "Nosotros pensamos que las sanciones no son los mecanismos más eficaces en política internacional para resolver los problemas, sino que creemos en las vías de diálogo"³⁷.

5.1.7.1 El programa electoral de Podemos en las elecciones generales de 2015

El partido político Podemos se presentó a las elecciones a Cortes Generales del 20 de diciembre de 2015, las elecciones en las que entró en el parlamento español por primera vez, con un programa electoral referido a la política exterior destacablemente distinto de los acuerdos del Gobierno de coalición PSOE-Podemos firmados en diciembre de 2019.

³⁵ https://www.youtube.com/watch?v=u96S_8-8hlg&t=8s (consultado el 2 de julio de 2022)

³⁶ https://www.youtube.com/watch?v=u96S_8-8hlg&t=8s (consultado el 2 de julio de 2022)

³⁷ <https://www.20minutos.es/noticia/3515929/0/pablo-iglesias-podemos-venezuela-cambio-maduro-que-envidia-me-dan-espanoles-viven-situacion-nefasta/> (consultado el 2 de julio de 2022)

El programa electoral de Podemos en 2015 contenía propuestas rupturistas con la política exterior y de seguridad que habían dirigido con un alto grado de continuidad los gobiernos socialistas y conservadores que se habían turnado en el poder desde 1978.

Cabe destacar los siguientes puntos del programa electoral de Podemos en 2015:

- Rechazo a la presencia de fuerzas militares de Estados Unidos en las bases militares de Rota y Morón de la Frontera.
- Oposición frontal al Tratado de Libre Comercio entre España y los Estados Unidos.
- Apoyo al ejercicio efectivo e inmediato del derecho de autodeterminación del Sahara Occidental.
- Ofrecimiento de la nacionalidad española para los saharauis residentes en España.
- Reconocimiento unilateral del Estado de Palestina.
- Convocatoria de referéndums para el envío de tropas del ejército español en misiones internacionales.
- Reconocimiento del derecho de voto para los inmigrantes que pudieran acreditar una residencia “estable” en España, independientemente de su condición de inmigrantes legales o ilegales.
- Cierre de los Centros de Internamientos de Extranjeros en España, centros destinados a la custodia de los inmigrantes ilegales en territorio español.
- En materia de defensa, se proponía la derogación del Código Penal Militar

En el mes de noviembre de 2015, el líder de Podemos, Pablo Iglesias, planteó la celebración de un referéndum para consultar a la población sobre la permanencia o la salida de España de la OTAN. El propio Pablo Iglesias había fijado una posición más nítida en 2014 defendiendo la celebración de un referéndum vinculante para la salida de la OTAN³⁸. En marzo de 2015 afirmó:

³⁸ https://www.elconfidencial.com/elecciones-generales/2015-11-03/podemos-rectifica-sobre-la-salida-de-la-otan-y-no-despeja-el-futuro-de-las-bases-militares_10 (consultado el 3 de julio de 2022)

“Si fuera elegido presidente del Gobierno, intentaría sacar España de la OTAN”³⁹.

En el mes de diciembre de 2015, finalmente, en el programa electoral⁴⁰ se renunció a plantear la salida de la OTAN y se cambió por la posición siguiente: “se buscará dotar de una mayor autonomía estratégica a Europa y a España en el seno de la OTAN”. Así mismo se exponía en el programa electoral de 2015 otros puntos referidos a la OTAN y su política de vecindad: “neutralizar el papel desestabilizador de la OTAN en Europa del este”. Otra de las medidas orientadas a disminuir el papel de la OTAN se expresaba así: “congelar las fronteras actuales de la alianza, así como detener la instalación del escudo antimisiles en el este de Europa y el mar Báltico”.

La política exterior de Podemos que impugnaba las grandes líneas de la política exterior española de la etapa democrática, ponía un especial acento identitario en la defensa de las bondades del régimen político en Venezuela bajos las presidencias de Hugo Chávez y Nicolás Maduro. En este sentido es recomendable remontarse en el periodo fundacional de Podemos cuando uno de sus líderes más destacados de primera hora, Iñigo Errejón, escribió un artículo en motivo de la muerte del profesor y politólogo postmarxista Ernesto Laclau ⁴¹. En el artículo⁴² titulado “Muere Ernesto Laclau, teórico de la hegemonía”, publicado en marzo de 2014, el líder de Podemos apostaba por una “latinoamericanización de España”. Errejón había vivido un año en Bolivia donde redactó parte de su tesis doctoral defendida en mayo de 2011 bajo el título de 'La lucha por la hegemonía del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo'⁴³

³⁹https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2015/03/12/la_otan_advierde_podemos_pertenencia_espana_que_dado_paz_estabilidad_345074_305.html?autoref=true (consultado el 3 de julio de 2022)

⁴⁰ <https://blogs.elpais.com/files/programa-podemos.pdf> (consultado el 3 de julio de 2022)

⁴¹ <https://eprints.ucm.es/id/eprint/8458/1/T30518.pdf> (consultado el 30 de junio de 2022)

⁴² <https://www.publico.es/actualidad/muere-ernesto-laclau-teorico-hegemonia.html> (consultado el 3 de julio de 2022)

⁴³ <https://eprints.ucm.es/id/eprint/14574/1/T33089.pdf> (consultado el 3 de julio de 2022)

En los años previos a su entrada en la política institucional, Pablo Iglesias dedicó su investigación doctoral a los movimientos de desobediencia colectiva con especial atención a Italia y España. La acción de desobediencia es considerada por Iglesias como un “movimiento colectivo postnacional”. En el campo político, su defensa del régimen de Hugo Chávez se extendió hasta 2018 cuando manifestó sus primeras críticas. Anteriormente había participado en verdaderos actos de apología del régimen venezolano calificando a Hugo Chávez como “*un verdadero demócrata con agallas*”⁴⁴.

El giro de la opinión político de Pablo Iglesias sobre el régimen venezolano se inició el 13 de diciembre de 2018 cuando compareció ante la Comisión de estudio de la financiación de los partidos políticos en el Senado español. Allí negó que el partido que lideraba, Podemos, hubiera recibido dinero de los regímenes venezolano e iraní y materializó su ratificación en forma de matización sobre su visión del régimen político venezolano: “*la situación política y económica [del país] ahora es nefasta. No comparto algunas cosas que dije en el pasado. Rectificar en política está bien*”⁴⁵. Cabe recordar que en aquella comparecencia parlamentaria Pablo Iglesias ya formaba parte de la nueva mayoría que apoyaba al Gobierno después de la moción de censura que se votó el 1 de junio de 2018 y que desplazó de la presidencia del Gobierno a Mariano Rajoy quien fue reemplazado por Pedro Sánchez.

Una vez en el Gobierno, a partir de enero de 2020, Podemos (ya en aquel momento Unidas Podemos), renunció a influir de manera relevante en política exterior a cambio de privilegiar su influencia en otras áreas del Gobierno, especialmente algunas áreas sociales y en las competencias de legislación laboral.

La plasmación más elocuente de la falta de influencia de Podemos en política exterior se produjo durante la visita del líder opositor venezolano Juan Guaidó a

⁴⁴ Acto de Homenaje a Hugo Chávez patrocinado por la Embajada de Venezuela en España, 23 de noviembre de 2014: <https://www.youtube.com/watch?v=NFTxsRu89U8&t=197s> (consultado el 30 de junio de 2022)

⁴⁵ https://elpais.com/politica/2018/12/13/actualidad/1544689595_089178.html (consultado el 30 de junio de 2022)

España el 25 de enero de 2020. El nuevo Gobierno de coalición llevaba menos de un mes en funcionamiento y el líder opositor venezolano culminaba en España una gira europea que le había llevado a las principales capitales y a ser recibido por el presidente francés Emanuel Macron o el primer ministro británico Boris Johnson. En aquel momento, Guaidó era presidente de la Asamblea Nacional que Nicolás Maduro quiso reemplazar por la Asamblea Constituyente. En el marco de una abierta hostilidad entre el presidente y el parlamento venezolanos, este último encargó a Juan Guaidó la convocatoria de unas nuevas elecciones presidenciales ante las alegaciones de fraude que envolvieron la elección de Nicolás Maduro el 22 de mayo de 2018. Así, Juan Guaidó fue nombrado “presidente encargado” de convocar nuevas elecciones por parte de la Asamblea Nacional. El Gobierno de Estados Unidos reconoció Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela. Pedro Sánchez como presidente del Gobierno, con un ejecutivo surgido de la moción de censura, también apoyó sin fisuras la posición de Juan Guaidó como “presidente encargado” el 4 de febrero de 2019⁴⁶. De hecho, el Gobierno de España se convirtió en el primero de la Unión Europea en reconocer el nuevo rol de Guaidó aún que manifestó que lo hacía de forma “concertada” con otros países europeos.

Con los precedentes descritos, el reto diplomático de la visita a España de Juan Guaidó era mayúsculo para el nuevo Gobierno de coalición. Unidas Podemos no intentó evitar la visita de Guaidó a España, pero consiguió modular el nivel del tratamiento diplomático de la visita. Así las cosas, Guaidó no fue recibido por el presidente del Gobierno sino por la ministra de Asuntos Exteriores, Arancha González Laya. El lugar escogido para la reunión también fue sospedado diplomáticamente ya que no fue recibido en el Palacio de Santa Cruz, sede del Ministerio, sino en Casa América, ente de diplomacia pública del ministerio de Asuntos Exteriores.

Aunque con algunas limitaciones políticas para preservar la cohesión del recién nacido Gobierno de coalición, el ejecutivo mostró como la línea socialista en política exterior se imponía ante la línea del socio minoritario de la coalición. Lo hacía con un asunto tan sensible como la crisis institucional y política en

⁴⁶ <https://www.europapress.es/nacional/noticia-pedro-sanchez-reconoce-juan-guaido-presidente-encargado-venezuela-20190204100457.html> (consultado el 30 de junio de 2022)

Venezuela y el resultado un silencio de Podemos sobre la visita y un tratamiento diplomático homologable a otras capitales europeas en la visita de Juan Guaidó, el líder opositor de Nicolás Maduro, en otros tiempos ampliamente elogiado y defendido desde las filas de la formación Podemos.

Pablo Iglesias, en su libro de memorias *“Verdades a la cara. Recuerdos de los años salvajes”* donde hace balance de su paso por la primera línea de la política y su etapa como líder de Podemos y vicepresidente del Gobierno español (13 de enero de 2020-31 de marzo de 2021), no hace ninguna referencia ni presenta ningún éxito de su formación en el ámbito de la política internacional. Únicamente aprovecha el balance para sostener que se ha producido una “latinoamericanización de la política española” en el sentido que los grupos venezolanos “ultraderechistas” han cobrado fuerza e influencia en la derecha política española y que Madrid y otras ciudades españolas están viviendo la emergencia de la “Little Caracas” para hacer referencia a la compra de activos inmobiliarios y empresas por parte del exilio venezolano afincado en España así como de ciudadanos pudientes de otros países latinoamericanos (Iglesias, 2022, pág. 153). Paradójicamente, Podemos inició su singladura con un artículo⁴⁷ de Iñigo Errejón el mes de marzo de 2014 en el que defendía una “latinoamericanización de España” en el sentido de trasladar a la política española las prácticas de los países de referencia en América Latina entre los que el autor contaba Venezuela y Bolivia. Siete años después, su antiguo compañero en la fundación de Podemos, Pablo Iglesias, escribía que España se había “latinoamericanizado” justo en el sentido opuesto: destacando la relevante influencia que la oposición venezolana afincada en España tiene en círculos políticos y mediáticos.

⁴⁷ Op citada 23 <https://www.publico.es/actualidad/muere-ernesto-laclau-teorico-hegemonia.html> “Muere Ernesto Laclau, teórico de la hegemonía” (consultado el 20 de agosto de 2022)

5.2 ESTUDIO DE CASO 1: “HOW SPAIN’S INTERNATIONAL STATUS WAS ENHANCED AFTER THE WITHDRAWAL OF ITS TROOPS FROM IRAQ

Xuclà J. “How Spain’s International Status Was Enhanced After the Withdrawal of Its Troops from Iraq”. *American Behavioral Scientist*. May 2022. doi:10.1177/00027642221091196

5.2.1 INTRODUCTION

The fulfilment of electoral commitments is a key factor in achieving and maintaining the prestige and legitimacy of governments. In March 2004, the Socialist Party won the parliamentary elections in Spain and faced the challenge of fulfilling the electoral commitment of withdrawing Spanish troops from Iraq. The winning party knew that the decision could lead to tensions in its international relations policy and in a special way with the government of the United States. In April 2003, a US-led multinational coalition invaded Iraq. At that time, the Spanish Conservative government showed clear support for the invasion and later decided to join the country's international stabilization forces (Verdú Baeza, 2019). Spanish society became polarized between supporters and detractors of the invasion of Iraq (Heiberg, 2021). The conservative party, the Popular Party (PP), was in favour, with an absolute majority, while the rest of parties were against it, with the Socialist Party (PSOE) leading the opposition. For the first time in many years an element of foreign policy had become a central part of the political and electoral discussion (G. L. García, 2004). Being for or against the invasion of Iraq became a banner of political identity in 2003 and 2004.

The Socialist Party won the elections of 14 March 2004 just after the strong emotional outcry caused by the terrorist attacks occurred in Madrid on 11 March 2004. The discussion over the perpetrators of the attacks strained the hours leading up to the vote. The government claimed that the terrorist group ETA was responsible for the attacks, while time was proving that it was a terrorist attack

perpetrated by Al Qaeda and the Moroccan Islamic Fighting Group, as was later confirmed by Spanish court rulings. The participation of the Spanish army in the coalition in support of the invasion of Iraq was directly related to the choice of criminal target by the 9/11 terrorists (Reinares, 2014).

The winner of the election, José Luís Rodríguez Zapatero, decided to keep his electoral promise and withdraw his troops from Iraq. He personally decided to do so immediately after coming to power. He shared this decision with a very small group of people and prepared the announcement and the withdrawal in the month between his victory and his coming to power. This decision put the relationship between the new Spanish government and the US government of President George W. Bush in a delicate and weak situation (C. García, 2007; Powell, 2009). The purpose of this research is to prove how this decision had both a positive and negative effect on the opinion of Spanish society.

5.2.2 HYPOTHESES

The hypotheses of this research are the following:

- The announcement of the withdrawal of Spanish troops from Iraq in 2004 reinforced the legitimacy and credibility of the Spanish Government in public opinion, due to the immediate fulfilment of his electoral commitment.
- The withdrawal of Spanish troops from the US-led Multilateral Stabilization Coalition after the invasion of Iraq (2003) damaged the political dialogue between the governments of the United States and Spain.

5.2.3 METHODOLOGY

This paper is a qualitative study mainly based on the case study research technique, written by an author who experienced in the first person as a parliamentarian in the Congress of Deputies the events here described, as well as their consequences on Spanish public opinion and the rise of Spanish foreign

affairs within the European Union. This circumstance has provided the researcher with high-level and privileged sources of information, as can be read hereunder:

- In-depth interviews with personalities from Spanish politics, diplomacy, and public opinion (one former President, four former ministers, one leader of a political party and one diplomat who served during the analysed period).
- Analysis of the content of unpublished documentation available to the author:
 - o Notes on the preparation of internal and external communications to the different actors and the media.
 - o Diplomatic notes.
 - o Military and strategy notes.
- The key topics of the research are:
 - o Consensus: the construction of a consensual point of view in the ongoing ruling party on the withdrawal of the troops.
 - o Policies: political instructions.
 - o Communication: the process of confidential announcement of the decision to allies.
 - o Relationship: the relationship between the ongoing ruling party (PSOE), the acting government (PP) and the different sectors of PSOE.

In order to prove our hypothesis, we have selected only the relevant content for the research and have left out other contents and new findings more related to the recovery of the relationship with the US Government for future research.

5.2.4 DISCUSSION AND RESULTS

This research focuses on the study of the decision-making process for the withdrawal of troops from Iraq, the preparation of the logistical and communicative dimensions of its announcement, and the contacts established

with allied governments to discreetly inform them about a decision which would be taken shortly.

The opportunity to thoroughly interview most of the key players in this process has provided this research with unpublished information of high interest. This paper begins by studying the announcement of the withdrawal in relation to the maturation process of the decision made personally by the winner of the Spanish elections of March 2004, José Luís Rodríguez Zapatero.

To make this announcement possible, Zapatero had to seek consensus within his own party. The study then delves into the announcement of the political will to withdraw, which was formalized in the candidate's investiture debate. To make this announcement possible, it was previously necessary to work to reach a consensus within the winning party and proceed to discreetly communicate the decision taken to the allied countries. This is how the future president instructs José Bono - future defence minister, as well as Zapatero's opponent for the leadership of the Socialist Party in the 2000 elections - to manage the withdrawal of troops in logistical and communicative terms. These new policies, which were defined in a few days, were the ones that would mark the entire term of the new president. These policies became policy instructions, which are analysed in this research.

This paper describes that on March 24, on the occasion of the state funeral for the attacks of 11 March 2004, the presidential candidate promised in Madrid before Secretary of State Colin Powell to proceed with a withdrawal of troops agreed with the coalition. This commitment was not fulfilled. This research also studies the tensions within the winning party between advocates of a rapid and unilateral exit of troops and advocated of a withdrawal negotiated with the U.S. government. The study analyses José Bono's international tour of the United States, Poland, the United Kingdom and Italy to inform the countries' top authorities of the decision to make the withdrawal public in a short period of time. It also examines the time of friction between the government in office and the winning party of the elections, when an ordinary rotation of troops took place at the end of March 2004. It also goes into the details of the execution of the plans designed for a month to communicate the decision: special emphasis is placed on the tension lived on 17 and 18 April 2004 regarding communication with the

US administration and it is noted that President George W. Bush refused to answer the new president's call twice until the April 19 talks, once the withdrawal had already been made public.

All in all, we will take a close look at the four key elements which are part of the interviews and research conducted, going over the political facts one by one.

5.2.4.1 Communication: the announcement of the withdrawal of troops

On 18 April 2004, the president of the Spanish Government, José Luís Rodríguez-Zapatero, publicly announced the withdrawal of Spanish troops from the stabilization mission in Iraq.

The announcement came the day after he took the oath as head of government before the King of Spain and the same day that the sixteen ministers in his cabinet took office also before the Head of State. During the campaign of the 14 March 2004 elections, the Socialist candidate demanded a United Nations resolution to lead the stabilization mission in Iraq (following the overthrow of Saddam Hussein and the end of the second Gulf War, officially completed on 22 May 2003, in accordance with UN Security Council Resolution 1483) (García 2007). However, in his years as opposition leader, Zapatero had held a position openly opposed to supporting the occupation of Iraq⁴⁸ (Sahagún 2004).

5. 2.4.2 The moment of the personal decision of withdrawal

President Zapatero states⁴⁹: *“I made the decision to withdraw Spanish troops from Iraq immediately after winning the election and I planned to execute it immediately after coming to power because I was certain there would be no better time to do so. It was a firm electoral commitment, carefully thought when it was*

⁴⁸ The Iraq war is also known as the Second Gulf War or Operation Freedom. The conflict began with the invasion of Iraq by the coalition of American and British troops in March and April 2003. Although the war ended in May 2003, the conflict lasted until 2011. US administration sees Iraq as a threat to international security, especially after the terrorist attacks on American soil on 11 September 2001.

⁴⁹ Interview of the author with President José Luís Rodríguez Zapatero on 3 June 2021.

made, and I wanted to free it from any unexpected pressure". The terrorist attacks occurred in Madrid on 11 March 2004 had a strong impact on public opinion and a tough battle was fought to find out the perpetrators of the attack. The Conservative government erroneously maintained the thesis that the terrorist organization ETA was the perpetrator of the attack. Before election day, this theory about the authorship of the facts was already known to be wrong (Sánchez 2013).

From Zapatero's electoral victory to his public announcement, a period of one month and four days, the decision taken by the future president did not transcend public opinion (Blakeley 2006). Although Zapatero had taken the decision just at the time of the victory (14 March) he decided not to activate the process of preparing for the withdrawal until five days later (19 March) when he commissioned who would be his future minister of defence to prepare the logistical and political elements of the withdrawal in coordination with the Conservative Government in office (Bono, 2015). Zapatero entrusted the decision to José Bono, his former opponent for the position of Secretary-General of the Socialist Party, and a small group of people he trusted, made up of Trinidad Jiménez, at that time leader of the opposition in the City Council of Madrid and Secretary of International Relations of the PSOE, Miguel Ángel Moratinos, future minister of foreign affairs, José Andrés Torres-Mora, Zapatero's chief of staff in his years as leader of the opposition and recently elected deputy in 2004, and José Enrique Serrano, who would become Zapatero's chief of staff in government after having held that same position with the previous socialist president, Felipe Gonzalez. With this small group he built the consensus within his own party. Two days before the announcement, he also informed Miguel Barroso, who would be the first secretary of communication of Zapatero's Government. Felipe González, former President (1982-1996), was also aware of this political will although he did not know the details. Each of them learnt about the decision at a different time and each of them played a specific role to make it effective.

Formally, the decision was taken just after the inauguration of the new government on the morning of April 18. In this sense, Zapatero adds:

*“The decision was taken with the approval of the whole government. This includes the then minister of defence, with whom I personally carried out its execution.”*⁵⁰

On 21 March 2004, Zapatero, as the winner of the elections, already referred to the possible withdrawal of troops from Iraq but still leaving a margin in case of a new UN resolution:

*“Or there is a radical change of the strategy in Iraq, led by the UN and affecting the occupying forces, with a change in the command of these forces, from a new perspective, or troops will return to Spain (...) The return of troops is a difficult decision to avoid.”*⁵¹

Zapatero at the time was belligerent with the US administration:

*“I trust that the US administration will listen and understand that what has happened to Iraq is good proof that this is not the way, that this way is wrong.”*⁵²

Three days were left for Zapatero to have the first round of meetings with international leaders on the occasion of the state funeral for the 11 March attack. In this context, the meeting between Zapatero and Secretary of State of the United States, Colin Powell, took place. After that first contact with first-rate international politics, Zapatero became much more cautious in his statements about the United States. It was the starting point for the difficult communication with the US administration.

Despite these statements, which showed a point of ambiguity in the eyes of public opinion, there was a decision taken and a process already underway that President Zapatero had entrusted to José Bono, who would become his minister of defence. During the previous term and during the election campaign, Zapatero had argued that the use of force in international relations should enjoy the protection of United Nations Security Council resolutions. The United States had been at odds with this view for years (Pérez 2011).

⁵⁰ Interview of the author with President José Luís Rodríguez Zapatero on 3 June 2021.

⁵¹ https://elpais.com/diario/2004/03/21/espana/1079823601_850215.html

⁵² https://elpais.com/diario/2004/03/21/espana/1079823601_850215.html

Zapatero's reference to a possible new United Nations resolution as the only possible way for the Spanish troops to remain in Iraq referred to a central debate in international relations at that time. The two major European countries that had opposed the occupation of Iraq in 2003, Germany and France, were only willing to participate in the country's stabilization force if a United Nations resolution was passed allowing the Organization to have military command instead of the United States, which was exercising the leadership of an ad hoc coalition of allied countries, including Spain by decision of the government of José María Aznar. Ultimately, it was about returning to the rules of multilateralism under the umbrella of the legal architecture of a United Nations resolution. This was a remote hypothesis at the time. In this way, Zapatero took a first step closer to Germany and France as allies in a European Union fractured in two by the invasion of Iraq⁵³ (Ordeix, 2005).

5.2.4.3 The announcement of the undated political will during the investiture debate

During the investiture debate and the vote on the election of the president in the Spanish Parliament (15 and 16 April 2004), the position of the leader of the winning party already evolved from the demand of a United Nations mandate to the fulfilment of a "firm electoral pledge" due to "my conviction that what is

⁵³ On 30 January 2003, eight European leaders signed a letter in support of the invasion of Iraq and the leadership of President George W. Bush's administration. The letter was signed by the following leaders: the British Tony Blair, the Spanish José María Aznar, the Portuguese José Manuel Barroso, the Italian Silvio Berlusconi, the Hungarian Peter Medgyessy, the Polish Leszek Miller, the Danish Anders Fogh Rasmussen and the Czech Vaclav Havel. The letter was titled "Europe and America must stand united" and stressed that the report of UN weapons inspectors evidenced the perverse behaviour of Iraqi President Saddam Hussein, a conduct that according to their view confirmed "his long-established pattern of deception, denial and non-compliance with UN Security Council resolutions". By contrast, four European countries, Germany, France, Belgium, and Luxembourg, openly opposed the invasion of Iraq and in January 2003 voted against any NATO action aimed at organizing military preparations for a possible conflict with Iraq as called for by the United States. Europe was divided and the Secretary of Defence of the United States, Donald Rumsfeld, addressed European countries that opposed military intervention as representatives of the "old Europe" in the face of an alleged "new Europe", in favour of following the footsteps of the United States regarding the invasion of Iraq. This division of the security and defence policy of the member states of the European Union is one of the moments of greatest crisis in the common foreign policy, defined in the 1992 Maastricht Treaty as one of the three pillars of European policy.

happening there has nothing to do with a security mission⁵⁴." Specifically, the candidate for investiture, José Luís Rodríguez Zapatero, announced the undated political will on April 15 in the parliamentary debate. To do so, he chose the moment in which he had to reply to the leader of the political party Izquierda Unida, Gaspar Llamazares, to whom he promised "a preferential relationship" among the government's parliamentary counterparts. The announcement was the culmination of months of political confrontation in which, for the first time in modern Spanish democracy, an element of the country's foreign policy had played an essential role in the political identity of the two main forces aspiring to win the elections. The leader of the political force Izquierda Unida, Gaspar Llamazares, did not know that the announcement would be made during the answer to his speech:

"With Zapatero, candidate for investiture, we talked about the withdrawal of troops from Iraq during our talks to get the votes from the political formation I was leading, but at no time did we agree on the timing of the announcement, nor did I put it as a condition for our support for the candidate. I can say that it was a surprise to hear the solemnity of the announcement in his answer to my speech⁵⁵."

As a matter of fact, in his initial approach Llamazares is more cautious and point to June 30 as the date to make the decision⁵⁶. However, Deputy Llamazares knew that the withdrawal would take place in a short period of time because he had spoken with candidate Zapatero about it:

⁵⁴ Journal of Sessions of the Congress of Deputies, 15 April 2004, pages 80-90, debate between the candidate for president, José Luís Rodríguez Zapatero, and the deputy Gaspar Llamazares Trigo. https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF

⁵⁵ Interview of the author with Gaspar Llamazares, leader in 2004 of the political force Izquierda Unida, on November 17, 2021

⁵⁶ https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF Congress of Deputies, Journal of Sessions, 15 April 2004, page 81: "Another of the issues that have been in the background of the democratic collapse, of this extreme situation, of the exceptional situation of the last days before the elections, has been the Spanish involvement in the Iraq war. Today our bases are being attacked in Iraqi territory. We would like the forces that should never have gone to a territory like Iraq to return to Spain tomorrow, but in any case, the commitment of the majority that is presented today in this House to be invested is that if in June the United Nations does not take the reins of the Iraqi question and if, in addition, the forces of interposition are non-belligerent forces, the Spanish Government will legally bring a legislative initiative to the Spanish Parliament so that our troops return home. I ask you, candidate, if you keep this commitment. "

“We had both agreed that the decision had to be taken quickly to avoid international pressure and from some sectors of socialism. The debate focused on whether to wait until June 30 when the coalition’s term ended or proceed with a unilateral withdrawal.”⁵⁷

The candidate for president, Zapatero, chose his turn to answer to Deputy Gaspar Llamazares because he wanted to build a “preferential parliamentary relationship” with Izquierda Unida: “Llamazares did not know that he would announce the withdrawal of Iraqi troops in his turn to answer to his intervention during the investiture debate. It was a strictly personal and unagreed decision. It was a gesture to build a preferential parliamentary relationship with the deputies of Izquierda Unida. Electoral polarization in the 14 March 2004 elections led many traditional Izquierda Unida voters to opt for a “strategic vote”⁵⁸ in favour of the Socialist Party (Lago 2005).

“It suited us to have a strategic ally and a political voice on our left and that is why I decided to give preferential treatment to a party that we had harmed a lot on election day. For this reason, I chose to announce the withdrawal of troops in my reply to Deputy Llamazares.”⁵⁹

Zapatero surprised Llamazares by expressing even more scepticism than him about the possibilities of waiting for the UN resolution of June 30⁶⁰. In communication terms, Zapatero also took the opportunity to make the

⁵⁷ Interview on 17 November 2021 of the author with Gaspar Llamazares, leader of the political force Izquierda Unida in 2004.

⁵⁸ The Spanish electoral system for the election of members of Congress is a proportional system in closed lists according to the calculation of Hondt’s law. They are elected by the constituencies that make up the 50 Spanish provinces plus the two autonomous cities of Ceuta and Melilla. The number of deputies elected by each province is proportional to its population. This makes the proportionality higher in the most populous provinces and lower in the least populated ones. As a result, minority political parties find it more difficult to get representation in the least populated provinces because the minimum percentage of votes to get a deputy is higher. Thus, in constituencies where a smaller number of deputies are elected (minimum of 3), there is sometimes a “strategic vote”: voter vote right or left options even if they are not their genuine preference (Lago 2005).

⁵⁹ Interview of the author with President José Luís Rodríguez Zapatero on 3 June 2021.

⁶⁰ https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF Journal of Sessions of the Congress of Deputies, April 15, 2004, p. 85 “That is why, Mr. Llamazares, I want to insist that my electoral commitment is firm, the will of the citizens is clear, my conviction that what is happening there has nothing to do with a security mission, too. My desire, like everyone else’s, for the United Nations to take care of that every day is more difficult. Therefore, based on these elements, rest assured that the Chamber and all parliamentary groups will have the information, which will only be subject, of course, to the principle of maximum security of Spanish troops in Iraq.

announcement in the last speech of the day, at the time of maximum television audience, between 9pm on 15 June and 12.12pm on 16 June. For security reasons, the announcement maintained a point of ambiguity, but in those days the communication of the withdrawal was being made in real time on several trips to the capitals of the allied countries of the military mission in which the Spanish army participated. On June 16 at 1.49pm, the president of the Congress announced the result of the vote, which turned Zapatero into the president of the Government by an absolute majority and in the first round⁶¹.

5.2.4.4 Political instructions: the secret order to José Bono

Three days after the electoral victory of 14 March 2004, the socialist leader José Luís Rodríguez Zapatero telephoned José Bono, at that time president of the Autonomous Community of Castilla-La Mancha, and offered him to be minister of interior. He was summoned that afternoon to the office of the party's headquarters. The call takes place at 12.30pm and before the face-to-face meeting José Bono collects the criteria of the King - who calls him - and of the former president of the Spanish Government, the Socialist Felipe González, whom he calls. At the beginning of the meeting, Zapatero reiterated his offer to make him minister of the interior. Bono told him his reservations because he was against the demilitarization of the Spanish Civil Guard (*Guardia Civil*), which was an electoral pledge made by Zapatero during the campaign. Bono replied, "I'm at your command" and Zapatero understood that he was insinuating that he would rather be minister of defence. That same night, Bono received a call from Zapatero in which he told him that he was starting to like the idea of appointing him minister of defence and that he should think about it. On the morning of March 18, the King called Bono again and informed him that he would be the minister of defence. That same day, Alfredo Pérez Rubalcaba⁶² leaked the news on behalf

⁶¹ José Luís Rodríguez Zapatero was elected president with 183 votes in favor, 148 against and 19 abstentions. The 350 deputies voted. Zapatero became the second president of a democracy to be elected on the first occasion he ran in an election as president. The previous case was that of President Adolfo Suárez.

⁶² Interview of the author with Alfredo Pérez Rubalcaba, socialist leader, on 17 January 2018.

of Zapatero to the Europa Press news agency, which published the exclusive: "Bono accepts the Defence portfolio. He is the only confirmed minister." Rubalcaba justifies as follows the exception of filtering the name of a single minister as a priority and in an isolated way:

*"Having José Bono enlisted in the Government was a guarantee of rebuilding unity within the party and avoiding dissent from outside if the minority government was not able not stabilize. Also, the exceptional announcement of a single name was intended to give him the authority to start working on preparing for the imminent withdrawal, already decided but which was to be executed in secret."*⁶³

José Bono had been one of the first regional leaders to support Vice-President Alfonso Guerra during the term of President Felipe González. This discrepancy between Bono and the minority led by Alfonso Guerra had been decisive in the Socialist Congress to tip the votes in favour of the young candidate, Zapatero, instead of the candidate with more political and government experience, Bono⁶⁴. Zapatero won Bono by a 9-vote difference of the 995 delegates who voted in the PSOE Congress⁶⁵.

On March 19, Bono and Zapatero spoke again, and the latter ordered Bono to secretly prepare for the withdrawal of Spanish troops from Iraq: *"I think we should not delay the return of troops because, if it is delayed, circumstances may prevent from happening,"* writes Bono of the conversation with Zapatero, to which he replied: *"Organize the operation so that they return (the troops of the army) immediately. And don't forget one important thing I'm telling you: "There are some very important people in the party who want to delay the withdrawal."* (Bono 2015, p. 45).

⁶³ Interview of the author with Alfredo Pérez Rubalcaba, socialist leader, on 17 January 2018. Zapatero and Bono clashed for the position of Secretary General of the Spanish Socialist Party at the 38th Congress of the Socialist Party on 22 July 2000. Zapatero defeated Bono by only 9 votes in a Congress with 995 delegates entitled to vote. Bono's appointment as minister four years later was a reunion between the winner and the loser of the Congress of the Party. A Congress that gave Zapatero the opportunity of running for president and winning on the first try.

⁶⁴ A few years later, Alfonso Guerra was critical of Zapatero's use of the support he had given him with the vote of his most loyal delegates. (Interview of the author with Alfonso Guerra, 14 June 2018).

⁶⁵ https://elpais.com/diario/2000/07/23/espana/964303201_850215.html

Publicly, Zapatero held an ambivalent position until April 15, the day of the investiture debate. That day he did not announce either when the withdrawal would take place. In the meantime, the diplomatic and political machinery had already been set in motion to make the withdrawal effective. On March 23, José Bono met with Federico Trillo, the acting minister of defence of the government that had lost the elections. The transfer of powers took place in an orderly manner at the ministerial level and on that same day Bono began to receive confidential information.

5.2.4.5 A reserved and contradictory communication process

On 24 March 2004, state funerals were held at the Almudena Cathedral, in Madrid, for the victims of the March 11 terrorist attacks. On the occasion of the ceremony, a large number of international leaders gathered in Madrid. Among them was Colin Powell, the United States Secretary of State. The winner of the elections held meetings with many international leaders and told them, more or less explicitly, his will to face the withdrawal of troops. Undoubtedly, the most delicate meeting was the one that would lead to the communication of the decision to the United States Government. At the March 24 meeting between Zapatero and Colin Powell, Miguel Ángel Moratinos acted as meeting organizer and translator⁶⁶. Moratinos, a career diplomat, knew that he was to have a government responsibility at the international level, but the fact that he would be appointed minister had not yet been confirmed. At the meeting on March 24, it was agreed that, once the government had been formed, the new foreign minister would travel to Washington and negotiate with the United States government the terms of the withdrawal of the troops. A date was even agreed for the meeting where the terms of a negotiated withdrawal were to be discussed: 21 April 2004 in Washington.

In the circles of power of the Socialist Party there were those in favour of negotiating the withdrawal diplomatically and in concert with the American

⁶⁶ Interview of the author with Miguel Ángel Moratinos, former minister of foreign affairs, on 8 November 2021.

government and those in favour of a unilateral and surprise withdrawal. Among the first were the future minister of foreign affairs, Miguel Ángel Moratinos, and the former Socialist President Felipe González (Heiberg 2021). Other prominent leaders such as Javier Solana⁶⁷, who had been Secretary General of NATO, opposed a withdrawal of the Spanish army from the international coalition in Iraq for fear of problems that may arise in their relationship with the United States. Younger leaders on the left wing of the party were convinced that a unilateral withdrawal was the best option. Although Zapatero remained silent and listened to all sectors, his decision was taken, and he was leaning towards withdrawing quickly and unilaterally to avoid pressures which could make the materialization of the electoral pledge impossible.

On March 29, at a meeting attended by Zapatero and Felipe González, it was agreed that José Bono would travel to Poland, Italy, United Kingdom, and the United States to explain to the political leaders of these countries the Spanish desire to withdraw troops immediately (Bono 2015). This decision closed the way to an agreed withdrawal. The decision was met with dissatisfaction and irritation from the US administration of President George W. Bush. The five-day deal with Secretary of State Colin Powell had been broken.

5.2.4.6 A route to announce the withdrawal with diverse receptions

On April 5 José Bono began a route that took him to Washington, Warsaw, London, and Rome. He was welcomed by the rulers of these countries with unequal results. He made all these trips while he was still president of the region of Castilla y León. The Spanish diplomatic services faced these visits with a difficult twofold challenge: on the one hand, they had to inform the Government in office and, on the other, they had to look after a regional president of the party that had won the elections, and which had announced that Bono would be its

⁶⁷ Javier Solana Madariaga (Madrid, 14 July 1942) was Secretary General of NATO from 5 December 1995 to 6 October 1999. He had previously been minister of culture (1982-1988), minister of education and science (1988-1992) and minister of foreign affairs (1992-1995). He later served as the European Union's Common Foreign and Security Policy Representative from 2000 to 2009.

minister of defence. No diplomat missed the political mission and discretion of the trip. There was no journalistic leak, neither by the acting government, which was promptly informed by the Spanish ambassadors of each country⁶⁸.

Bono's international tour to convey the message stuck to the following schedule:

- April 5: United States, meeting with secretary of defence, Donald Rumsfeld.
- April 8 and 9: Poland, meeting with the minister of defence, Jerzy Szmajdzinski
- April 16: United Kingdom, with Trinidad Jiménez, meeting with the minister of defence, Sir Geoffrey Hoon.
- April 16: Italy, with Trinidad Jiménez, meeting with Prime Minister Silvio Berlusconi.

Trinidad Jiménez took part in the operation on April 6 with a specific task⁶⁹: to prepare for meetings with prime ministers Tony Blair and Silvio Berlusconi. Jimenez was in charge of international relations for the party that had just won the elections. Zapatero wanted to carry out the operation in secret and through individual orders to different collaborators of his. Jiménez received a call from Zapatero on April 6 while she was teaching training courses at one of the party's think-tanks⁷⁰ and commissioned her to establish contact with the office of British Prime Minister Tony Blair and with the Italian Prime Minister Silvio Berlusconi. He did not tell her that in the meetings she would be accompanied by José Bono. With Tony Blair's cabinet, she gained access through her contacts with the international relations department of the British Labour Party. On the other hand, she reached Berlusconi's office through a diplomat of the Italian embassy in Madrid. On the day finally agreed, April 16, Tony Blair was on an official trip to the United States so they knew in advance that the meeting would be held with the minister of defence instead. The challenge was to make the two meetings compatible on the same day. That's why Zapatero suggested that the only option

⁶⁸ Navarro was the Spanish ambassador to Poland from January 2003 to June 2004, when he was appointed Secretary General for European Union Affairs. During his term of office in Poland, Navarro experienced both the good relations of the conservative government of José Maria Aznar with the Polish socialist government of Leszek Miller (both allies in the international coalition in Iraq), as well as the visit of José Bono to announce the withdrawal of the Spanish troops.

⁶⁹ Interview of the author with Trinidad Jiménez, 23 November 2021.

⁷⁰ Jaime Vera school.

was to hire a private jet. It was in that same conversation that he informed her that José Bono would be in the plane with her. The Socialist Party, through its secretary of organization, José Blanco, and his collaborator Óscar López,⁷¹ rented the private plane. The Spanish embassy in the United Kingdom facilitated the transport from the airport to the residence of the British minister of defence but no member of the embassy attended the meeting (unlike what happened in Poland). In the case of Italy, the prime minister's office took over the transportation with the formal treatment that applies to members of a government. No member of the Spanish embassy in Rome was present at the meeting. It is now necessary to analyse the vicissitudes of each of these meetings:

A) United States

Bono, the envoy of the presidential candidate, took the opportunity to spend the weekend in New York with his son before facing the official meeting in Washington on Monday, April 5. José Bono used a peculiar route to reach secretary of defence Donald Rumsfeld. While Miguel Ángel Moratinos had a long experience on the international scene and an inbound channel through the secretary of state Colin Powell, Bono had a more limited international list of contacts but had to fulfil his task without sharing any information with who would be the future minister of foreign affairs⁷². Bono had a good relationship with singer Julio Iglesias⁷³ and asked him if he could use his contacts to interview Donald

⁷¹ Óscar López Águeda (Madrid, 1973) is, since July 2021, the current director of the Cabinet of the president of the Spanish Government, Pedro Sánchez. Previously, he was a member of the Congress of Deputies, from 2004 to 2011, socialist candidate for president of the region of Castilla y León, a senator (2011-2018) and spokesperson for the Spanish Socialist Workers' Party (Socialist Group) at the Spanish Senate (2015-2016) as well as president of the public company Paradores de España SA (2018-2021).

⁷² In the days immediately following the 14 March 2004 election victory, Zapatero was pressured to appoint Manuel Marín or Javier Solana as foreign minister. Manuel Marín had served as foreign affairs spokesman for the socialist parliamentary group in the previous legislature (2000-2004) and, therefore, had starred in the main parliamentary debates on the support of the Conservative Government for the invasion of Iraq in March 2003. Manuel Marín had a long history in international relations: among other positions, he had been European Commissioner from 1986 to 1999. On 8 April 2004, he was elected President of the Congress of Deputies and was ruled out as a future minister. Javier Solana continued in his position as High Representative for the Common Foreign and Security Policy of the European Union but had an interest in returning to Spanish politics. (Heiberg 2021, p.61).

⁷³ Julio Iglesias de la Cueva (Madrid 1943), singer with a long career and very popular in Spain and several countries in the Americas.

Rumsfeld. Julio Iglesias replied that he could not reach the Secretary of State but that his friend the designer Óscar de la Renta, of Dominican origin and American nationality, had a way of doing so. Julio Iglesias contacted the designer and the former secretary of state, Henry Kissinger. The designer contacted Rumsfeld, who used to spend New Year's Eve in the Dominican Republic, and the meeting was arranged in hours⁷⁴. José Bono promised Rumsfeld that he would be the first foreign leader to know the exact date of the withdrawal, but he was unable to keep that promise. Rumsfeld confirmed to him that the US administration had no plans to cede command of the operation to the United Nations and reproached him that Spain would leave the coalition alone, in breach of the maxim of "*entering together, leaving together*" from the operations of the UN military coalitions (Bono 2015, p.56). This discrepancy evidenced, once again, the tension between the "Just War" theory, developed by the American administration to justify the invasion of Iraq, and the "defence of multilateralism", based on the international legality advocated by the incoming government (Campion 2018).

B) Poland

During his visit to Warsaw, José Bono took the opportunity to dress his visit as a private and family visit. This can be read in the confidential note of the Spanish Ambassador to Poland addressed to the minister of foreign affairs:

*"The president of the government of Castilla-La Mancha, who is currently on a private visit to Poland with members of his family, has been invited to an informal breakfast by Defence Minister Jerzy Szmajdznski, which I attended, accompanying the President Mr. Bono."*⁷⁵

The visit to Poland was of singular relevance because the Spanish forces were under the command of the Polish mandate according to the division of the Iraq into three zones just after the occupation⁷⁶. On the other hand, Poland had a

⁷⁴ <https://www.abc.es/espana/20150311/abci-julio-bono-eeuu-201503101250.html>

⁷⁵ Confidential Note by Ms. Minister of the Spanish Ambassador to Poland, Miguel Ángel Navarro, dated 9 April 2004 and with the following subject of reference: Private meeting of the president of government of Castilla-La Mancha with the minister of defence of Poland (9 April 2004).

⁷⁶ After the 2003 occupation, Iraq is divided into three zones: the American mandate, the British mandate, and the Polish mandate. Spain joins the Polish mandate and agrees to rotate in command.

long-standing relationship with Iraq —much of its infrastructure had been built by Polish companies during the communist era— Spain had a preferential diplomatic relationship with the Persian Gulf monarchies (González del Miño and Hernández 2021).

The note of the Ambassador was raised to the acting minister of foreign affairs of the Government, Ana de Palacio. The meeting took place in a constructive atmosphere, to the point that in that same conversation they agreed to hold the second Hispano-Polish Summit that same year in Warsaw and at the highest level. The level of trust was high, and Bono told the Polish minister that *"he should not be surprised if the announcement comes on the same day that the new president takes office"* (Bono 2015, p.57). On Saturday, April 10, on a flight between Warsaw and Krakow, Polish Minister Szmajdznski told José Bono the following in confidence: following their meeting the day before, he had held a conversation with his US counterpart, Donald Rumsfeld, and the Polish President, Aleksander Kwasniewski, had had a telephone conversation with US President George W. Bush. The Americans were preparing a quick resolution in the UN Security Council picking up on the demands that candidate Zapatero had been repeating to remain on the international mission (Suárez 2015). This sought to make a unilateral exit impossible, which could have an imitation effect in other allied countries of the coalition. That same Saturday, April 10, Bono telephoned Zapatero, to inform him of this confidence. Zapatero's response was to speed up the withdrawal with the aim of avoiding any circumstance that could prevent him from fulfilling his electoral pledge (Bono 2015, p.57). The reaction of candidate Zapatero confirms the hypothesis that, from the start, he had decided to withdraw without waiting for the diplomatic channel of a solution agreed with the coalition partners, as defended by Miguel Ángel Moratinos, Felipe González and all historical socialism, in good relations with the United States, a relationship slowly built since the change of position of the Socialist Party regarding Spain's permanence in NATO⁷⁷.

⁷⁷ The Socialist Party kept a position opposed to Spain's stay in NATO once its entry into the organization became effective on 30 May 1982, under the presidency of Leopoldo Calvo-Sotelo. The Socialist Party maintained its electoral pledge to hold a referendum on Spain's stay in NATO. On 28 October 1982, the Socialist Party won the general elections by an absolute majority of 202 deputies. On 12 March 1986, the Spain people voted on the permanence or withdrawal from NATO in a referendum called by the socialist government. The great change had taken place

C) United Kingdom

On the occasion of the state funerals held in Madrid for the March 11 attacks, British Prime Minister Tony Blair met with the winner of the elections, José Luis Rodríguez Zapatero, and questioned him about whether it was possible to reconsider his decision to withdraw Spanish troops from Iraq. The Spanish side, made up of Zapatero and Moratinos, said withdrawal would be inevitable if the UN Security Council had not obtained a full mandate for Iraq by June 30 to replace the US-led coalition. According to sources present at the meeting, Prime Minister Tony Blair was respectful and did not try to exert any kind of pressure. For Zapatero, this attitude was especially valuable given Blair's close relationship with Bush as a preferred ally in the invasion of Iraq⁷⁸.

On April 16, the second day of the investiture debate and the day of the vote for the new president, José Bono and Trinidad Jiménez travelled to London and Rome to communicate the decision to two preferred allies. In the case of the United Kingdom, Bono gave up meeting Prime Minister Tony Blair because the former had openly and rudely criticized the latter during the previous election pre-campaign and campaign for his closeness and sympathy for President Aznar. Bono even writes a letter of apology to Blair on Monday, April 12, to try to improve the situation and make the meeting possible. Blair refuses to accept it and delegates it to his defence minister, Sir Geoffrey Hoon. The interlocutor of the British government reiterates that they that they do not support Spain's proposal to put the mandate of the military coalition in Iraq under the control of the United Nations either. (Bono 2015, p.61).

D) Italy

Meeting at the last minute of the day between José Bono and Trinidad Jiménez and the Italian Prime Minister Silvio Berlusconi. The conversation took place without a translator, speaking Spanish and Italian and with the occasional support of Valentino Valentini, Berlusconi's chief of staff and personal interpreter. Berlusconi was convinced that the new government would wait until June 30 in

within the Socialist Party, which had gone from opposing NATO membership in 1982 to actively campaigning in the referendum for Spain's permanence in the Atlantic Alliance.

⁷⁸ Interview of the author with President José Luís Rodríguez Zapatero on 3 June 2021.

case a United Nations resolution came up that satisfied the demands of the new executive. The Spanish interlocutors told him that they were not going to wait until the last day of June and that the decision was imminent. Berlusconi, according to Bono's diary, stated that he was opposed to military intervention in Iraq but that his good relations with the United States and the United Kingdom made it almost impossible for him to oppose the international coalition even though he had tried to convince Bush and had not participated in the summit of the Azores⁷⁹. The same night they flew back to Madrid. The next day, April 17, the president would take office before the King, and in two days, April 18, the plan to announce the withdrawal of troops would be executed.

5.2.4.7 Zapatero's letters to Blair and Berlusconi

Having held the meetings in London and Rome on the day of the investiture vote, Zapatero drafted a letter with identical content addressed to Tony Blair and Silvio Berlusconi. A visit to "test the waters" by an envoy of the presidential candidate (as happened in the United States and Poland) is not the same as a meeting which could be held once the Congress of Deputies had granted confidence to the presidential candidate proposed by the Head of State⁸⁰. Thus, the two prime ministers had to be informed by the president-elect himself. In the letter we can read:

"Before taking office as the president of the Government of Spain tomorrow, the 17th, and once I have been granted confidence by the Congress of Deputies, I have considered it a duty of loyal friendship with

⁷⁹ The Azores Summit was held on 16 March 2003 and was attended by the president of the United States, George W. Bush, the prime minister of the United Kingdom, Tony Blair, the president of the Spanish Government, José Maria Aznar, and the prime minister of Portugal, José Manuel Durao Barroso. That day they decided to invade Iraq and the invasion began four days later, on 20 March 2003.

⁸⁰ In the Spanish constitutional system, the election of the president of the Government is a competence of the Congress of Deputies. Although Parliament is made up of a bicameral system (the Congress of Deputies and the Senate), the Senate does not participate in the process of electing the President. The Head of State proposes, through the president of the Congress, a candidate for president of the Government after having listened to the representatives of the different parties with parliamentary representation. (Article 99 Spanish Constitution).

the (British / Italian) people and with Your Excellency, to send you this letter to inform you of an important decision.

Within a very short period of time, I will order the return to Spain of the troops that were sent to Iraq by the previous Spanish Government, to fulfil the pledge that I made before my compatriots more than a year ago and that, in addition, the PSOE included in its electoral program.

(...) I advance you the content of what will be my decision, and I request your reservation, as a token of friendship and trust with the prime minister of a country as committed to peace as (Great Britain / Italy) is, whose alliance in the fight against international terrorism I want to cultivate and strengthen.”

The letters were handed over by the President's envoy, José Bono, to the British minister of defence for him to send them to the British prime minister and the president of the Council of Ministers of the Italian Government.

5.2.4.8 Communication between teams in the period of the government in office

The Spanish conservative government was in office from election day until the inauguration of the new government⁸¹. In this case, the government served from 14 March 2004 to 18 April 2004.

On 12 April 2004, five days before the new president took office and six days before the order to withdraw Spanish troops from Iraq, the socialist team in charge of organizing the logistics of the withdrawal already had a withdrawal plan drafted by the commands of the Spanish army. The note does not contain the

⁸¹ This is one of the cases provided for in Title IV of Government Law 50/1997, of 27 November. Article 21 of the law as well as the consolidated doctrine in this regard specify that the Government in office remains until the appointment of a new government and has the task of facilitating the normal development of the process of the inauguration of a new president, who in turn will appoint a new government. It is also the responsibility of the incumbent Government to proceed with the transfer of powers to the new Government. It must limit its management to dispatching ordinary public affairs, and must refrain from adopting any other measures, except in cases of duly accredited urgency or for reasons of general interest.
<https://www.boe.es/eli/es/l/1997/11/27/50/con>

signature of any military or civilian official and is a "no paper" for the preparation of the eventual execution of the withdrawal order. Both the minister in office and the minister of the new socialist cabinet mentioned the perfect collaboration between the government in office and the team in charge of preparing the withdrawal⁸².

On Tuesday, 23 March 2004, the minister of defence in office, Federico Trillo, held a first meeting with the future defence minister of the new Socialist executive, José Bono. The meeting was held at the military base of Torrejón de Ardoz⁸³ (in the region of Madrid) and consisted of a work meeting and lunch. Prior to the meeting, Bono had already begun receiving reports from the Ministry of Defence to familiarize himself with the department and to have all the necessary information on the situation in Iraq, including data reported by the National Intelligence Centre (CNI), the Spanish secret services. That meeting marked the beginning of fluid communication between the two leaders. The next day, March 24, Trillo received a note from Bono stating that he accepted the relief of Spanish troops from Iraq. It was an ordinary and partial relief decided by the chief of the Defence High Command and ratified by the minister and consisting of a rotation of the contingent every four months.

The situation was exceptional: the government in office must comply with its obligation to carry out the ordinary relief of the troops. As the government is in office and considering that the rotation of troops exceeds "the ordinary dispatch of public affairs" (article 21 of Law 50/1997, of 27 November, of the Government), it seeks support and conformity of the party which is about to submit to the investiture of its presidential candidate (and which already knows that it has sufficient parliamentary support to secure his investiture). Trillo is ready to face the ordinary rotation and has received the approval of the winning party. Trillo told Bono on the phone that the note of support he had received was not enough

⁸² Interview of the author with José Bono on 10 March 2021 and interview of the author with Federico Trillo on 17 November 2021.

⁸³ In 1953, the Pact of Madrid was signed between the Spanish Government during the Franco era and the Government of the United States. As a result of this agreement, the United States Air Force in Europe (USAFE) built a 4,266-meter runway at the military base, one of the longest runways in Europe, which played a key role during the Cold War as a US Army Operations Centre, alongside Morón (Seville) and Zaragoza air bases. The United States Air Force used the Torrejón de Ardoz base until 1992. It currently continues to operate as an air force for the Spanish Army and is the usual military base from which the flights of official State aircraft operate.

and that the president in office, José María Aznar, wanted a letter from candidate Zapatero because *"he did not trust his word"* (Bono 2015, p.49).

5.2.4.9 Relationship: tension between president Aznar and candidate Zapatero

On 25 March 2004, the acting minister of defence, Federico Trillo, telephoned José Bono and informed him that he could not take over the rotation of troops in Iraq because the president in office, José María Aznar, was against it and because he wanted to be asked by the winning candidate himself and reserved the answer to his request.

On March 29, Trillo contacted Bono again by telephone and reiterated that the president refused to proceed with the rotation of the army although the four-month period would end at the end of the month.

On March 29, the winner of the election addresses the president in office asking him to proceed with the relief of the troops: "You cannot harm, without legal basis, the rights that troops have to be relieved on the dates that were scheduled by the Ministry of Defence". The letter ends with a veiled reference to what was his still kept in secret decision: "If you are not in a position to fulfil your obligation as President in office (...) I advise you to start the necessary procedures so that our soldiers and their commands return definitively and urgently to Spain".

The ordinary relief of troops on a date after the socialist victory but still before the investiture of the new president (March 29) was a delicate and complex matter for the president in office. If he proceeded to complete the relief, he complied with the forecasts of the calendar of the Ministry of Defence but at the same time used a significant amount of public money to send new troops that could be withdrawn in a matter of days or months. Zapatero was pressuring Aznar to strictly adhere to the schedule to put him in a delicate situation: he either meets the rotation rule or proceeds to a hypothetical advanced withdrawal of troops, something unthinkable according to the mindset of the acting president (Ordeix, 2005).

Aznar responded the same day, March 29, with a letter in which he recalled the conversation they had face to face on March 25 and in which Zapatero expressed that it was up to the new government to proceed with the relief of troops. Aznar writes in this sense: "Ordering or not the relief goes far beyond the 'ordinary dispatch of public affairs' to which the Law confines the action of the Government in office." However, the acting president concludes the controversy by writing "I inform you that I have ordered the minister of defence to proceed to activate the relief of troops, in accordance with the will you have expressed." The expression "proceed to activate" is ambivalent enough to argue that the acting president had complied with the will of the candidate for investiture and future president but at the same time open enough for the new incoming government to postpone the materialization of the rotation. Formally, troops⁸⁴ were relieved, however, this episode was the only moment of institutional tension between the acting government and the incoming government. Later, as a former president, Aznar harshly criticized the withdrawal of troops. Public opinion supported the decision of the new government.

5.2.4.10 The withdrawal plan and the decision on the day of the announcement

Aware of the unwavering will of the winner of the March 14 elections to withdraw the troops "immediately" but without specifying the date and, in any case, without waiting for a possible United Nations resolution by the end of June of that year, the acting government gave the green light to the army commanders to write a document entitled "Possible withdrawal sequence of Operation Iraqi Freedom". The plan includes a timetable and a list of actions to be taken from the day of the decision (called in the document "D-day"). A period of 20 days (D + 20) is set for obtaining or contracting strategic means of transport (mainly ships and civil

⁸⁴ On March 29, the relief began with 160 troops. The troop rotation was scheduled to be completed on April 23. That is why the announcement of the withdrawal of troops on April 18 was always presented as the suspension of the relief of troops and the order to return the troops to Spain.

<https://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/18/espana/1082303152.html>

aircraft). The effective withdrawal period is proposed to be for the transfer of personnel and equipment to Kuwait ports and airports and is estimated to be between 25 and 40 days, depending on the material that is decided to be left behind (abandoned or transferred to other allied armies) in the area (D + 60 to D + 75). The conditions for complying with the calendar and action plan assumptions are the following:

- The relief of the Spanish contingent would be carried out by military forces of other States deployed on the territory.
- The withdrawal of means would be limited to weapons, vehicles, and essential material, while fixed installations (except critical components) would be transferred to the contingent that took over.
- Most of the ammunition stored in the area of operations would be destroyed.
- The withdrawal would be carried out by land from bases in Iraq to ports and airports in Kuwait and from there to Spanish territory by air, in the case of personnel, and by sea, in the case of equipment.
- The personnel and means necessary for the withdrawal (through a new Withdrawal Support Unit) and reinforcements of transport units would be transferred from Spain to the area of operations.
- There would be sufficient strategic means of transport for the withdrawal (depending on the decision on the material to be withdrawn and deadlines). The plan indicated the need for between 4 and five ships.

The possible risks that would be necessary to assume are also indicated: economic cost of the means that would be left behind, situation of security and habitability in the Spanish bases during the period of the relief, possible extension of the deadlines due to the volume of material to be transported by land and to the danger of suffering hostile actions during transport.

This Plan was handed over on April 12 to the socialist team of transition and preparation for the withdrawal. Of course, it was treated in a completely confidential manner for security reasons. Any leak of the plan would have endangered the security of the members of the army deployed in Iraq and of the troops that would move from Spain to Iraq to assist in the withdrawal. On the same Monday, April 12, Bono meets with Zapatero and communicates the

Withdrawal Plan to him. That was the day that Zapatero decided that the withdrawal would take place on the 18th (Bono 2015, p.58). There has been a lot of speculation about the day the decision was made. Morten Heiberg's stated that there were elements that casted doubt on the date of the withdrawal and that the decision was taken shortly before the start of the investiture debate of the candidate for president of the Government⁸⁵, Zapatero. The research carried out allows us to be more precise and to argue that the decision on the day of the withdrawal was made on Monday, 12 April 2004.

5.2.4.11 A planned execution of the withdrawal announcement in two days

José Bono's team worked in detail on the design of the decision plan and the announcement of the withdrawal of troops from Iraq. As stated in the document, the defined sequence was scheduled by days and hours.

Saturday, 17 April 2004:

- 9 am. The President-elect takes the oath as head of government before the Head of State, the King of Spain.
- Publication of the Decree appointing the new Government (which will take office before the Head of State on Sunday the 18th)
- From 10.30 am, when the president had already taken the oath before the Head of State, the secretariat of the president of the Government contacts by telephone the secretaries of the personalities listed below in order to arrange a conversation *"which the president wishes to have tomorrow at... on the occasion of his inauguration and to convey them a personal message"*. These are the personalities with whom a telephone communication was to be arranged for Sunday the 18th through their secretaries:
 - President of the United States.

⁸⁵ "Zapatero was firm in his decision to withdraw immediately; but the general problem was how to execute the withdrawal without endangering the security of the Spanish forces. This dilemma greatly influenced the announcement of the exact date of the withdrawal. It was complicated because a decision had to be made against the Americans who, on the other hand, had to facilitate the withdrawal. Zapatero soon realized that the position of the United States was very hostile, but he had the feeling that the sooner Spain left Iraq, the better" (Heiberg 2021, p.64).

- Prime Minister of the United Kingdom.
- President of the Republic of Poland.
- President of the Republic of Honduras.
- President of the Republic of El Salvador.
- President of the Dominican Republic.

These are the heads of state or head of government of the states with whom Spain shared a military zone in the towns of Diwaniya and Babil in Iraq. This would be followed by the preparation of telephone communication with the leaders of the two main European countries that had opposed the invasion of Iraq and the US-led international stabilization coalition, in which the Spanish army participated:

- President of the French Republic.
- Chancellor of the Federal Republic of Germany.
- On Saturday at 1 pm, the information panels on the withdrawal would be installed in Moncloa (seat of the president of the Government).
- On Saturday at 2.30 pm, José Bono (still not having taken office as minister of defence) dispatches with the president to discuss:
 - a. Argument of conversation with the chiefs of staff of the Spanish Army
 - b. Argument of Sunday's appearance before the media
 - c. Study of the scheme of the legal order of return of the troops
 - d. Study of the contingent of the Spanish army in Iraq: return operation and return execution deadlines.
- On Saturday afternoon Zapatero dispatches with the King to communicate the names of his government (eight women and eight men).

Sunday, April 18

- 9.30 am. Official inauguration of the new Government before the Head of State.
- 10.00 a.m. The president orders the minister of defence to return the contingent of Spanish troops in Iraq.
- 11 a.m. The minister of defence calls the Board of Chiefs of Staff to meet at 12 pm (noon).

- 12 p.m. The minister of defence orders the Board of Chiefs of Staff and the chief of the Defence Staff (JEMAD), gathered in the Ministry of Defence, to paralyse the ordinary relief of troop which is being carried out at that time and to return the Spanish soldiers deployed to Iraq.
- From 4 p.m. (10 a.m. in the United States) The president communicates the decision by telephone to:
 - King of Spain.
 - President of the United States.
 - Prime Minister of the United Kingdom.
 - President of the Republic of Poland.
 - President of the Republic of Honduras.
 - President of the Republic of El Salvador.
 - President of the Dominican Republic.
 - President of the French Republic.
 - Chancellor of the Federal Republic of Germany.
- 4.30 p.m. The minister of defence communicates by telephone the decision taken by the ministers of defence of the United States, the United Kingdom, Poland, and Italy.
- 6 p.m. Appearance of the president before the media informing about the order for the return of Spanish army troops in Iraq.

5.2.4.12 Press conference, scenography and communication to the international leaders

José Bono's team prepared in advance a prolific argument containing three reports that were in the possession of the new President before he took office:

1. "Possible withdrawal sequence of Operation "Iraqi Freedom" (I / F) dated April 12 and prepared in collaboration with army commanders. Its approval by the candidate led to the preparation of several more detailed documents that had been submitted to the President's Office after the announcement of the withdrawal:

- a. Note from the legal advice of the Defence Staff addressed to the chief of the Defence Staff (JEMAD) legally arguing the validity of the decision taken by the president “which is executive for the military chain of command”, dated 19 April.
 - b. Note of the minister of defence and the president of the Government with a more detailed version of the Plan of Withdrawal of the Spanish forces in Iraq. Signed by the chief of the Defence Staff on April 21.
2. Argument for the President's press conference. The text is very similar to the final text read by the president in his appearance on April 18 at 6 pm.
3. "Arguments for telephone calls" with the files of the six leaders who had to be contacted by telephone from 4 p.m. on, on April 18. Each note combines biographical information and “conversation data”, including the list of personal or telephone contacts previously made by the new minister of defence, data on the number of soldiers and casualties in each army on the mission in Iraq. Telephone contact with President Bush was not achieved on the 18th —after the first failed attempt on the 17th— but was only successful on the 19th. In general, biographical profiles fit the academic and political trajectory of each personality. In any case, it is dissonant that the note for the telephone conversation with Prime Minister Tony Blair refers to the fact that “his father was the illegitimate son of a couple of artists and that he took the surname Blair from the family that adopted him”. The team also carefully prepared the staging, which is described in a brief note titled "Scenography" and that includes the following concepts: flag, maps, standing, firmness in expression, presence of the chiefs of staff of the army (JEMES).

It was decided that the appearance would be made by the president accompanied by the splendid first vice-president, Maria Teresa Fernández de la Vega, and the minister of defence, José Bono. The presence of the minister of foreign affairs was neglected.

One of the most detailed documents that the president found on his desk was the “Confidential Report on the Political and Politico-Military Situation in Iraq” (17 pages) issued by Major General José Enrique de Ayala Marín, who was the Spanish military with the highest rank of responsibility in Iraq, as deputy

commander of the Multinational Division Center-South Camp Babylon. This confidential report provides a detailed description of the political and military situation in Iraq and presents a scenario in which the continuity of Spanish forces in the country until June 30, and even beyond, is taken for granted. However, the report is very honest when it states that "if so far, with the CPA (Coalition Provisional Authority), our ability not only to influence political decisions but even to be informed of them was practically non-existent, it's easy to imagine what the situation will be in this aspect when the Embassy of the United States becomes the highest authority". The detailed report was issued but a sentence had to be added in the introductory text: "This report was prepared before the decision of the president was made public this afternoon." The security of the report prepared by the Spanish military of the highest rank in Iraq as a roadmap for the continuity of the mission and the fact that it was issued on the day of the announcement of the withdrawal illustrates to what extent the decision had been taken confidentially and avoiding leaks to the highest military authorities.

5.2.4.13 The development of the events on April 18

The Government takes office later than was planned in the calendar drawn up by José Bono, so the president cannot order him to withdraw the troops at 10 a.m. as planned. According to the memoirs of Minister Bono, Zapatero invited him to go in his car on the way from the Zarzuela Palace (seat of the Head of State) to the Moncloa Palace (seat of the president of the Government). Once in his official office, Zapatero addressed Bono and said, "Minister, I order you to return the Spanish soldiers from Iraq and to suspend the relief of troop⁸⁶." Bono writes in his memoirs that he greeted him by placing his hand on his forehead, as a military salute, and replied, "At your command (Bono 2015, p.63)". At that moment, Bono focused on communicating the decision to the high commanders of the Army so

⁸⁶ The reference to suspending the relief of troops is important because since March 31 the Government was in breach of the law, which required the rotation of troops every four months. In order to proceed with the return of the troops, the relief of the troops had to be suspended first, which was a fiction that had been unfulfilled for 18 days and which was the subject of controversy between Aznar and Zapatero.

that the order would become effective without any setbacks or insubordination. As a result, Bono, who is heading to the headquarters of the Defence Staff, lost control for a few hours of the execution of his own plan for the 18th.

Still in the Zarzuela Palace and just after the new ministers had taken office, the president begins to think that the communication to the American administration cannot wait any longer nor can be part of a round of telephone calls to a group of leaders from different countries, which would start at 4 p.m., that is, two hours before the press conference. He instructs the new minister Miguel Ángel Moratinos to contact the US Secretary of State, Colin Powell, and to advance him that the announcement will be made public in a few hours (Powell 2009). Zapatero instructs Moratinos: "When it is 8.00 or 8.30 a.m. in the United States, informs Colin Powell that at 5.30 p.m. (Central European Time) the Spanish Government will announce the immediate withdrawal of Spanish troops from Iraq" (Heiberg 2021, p.60).

In this way, Zapatero decided to cut off communication channels with Secretary of Defence Donald Rumsfeld and to privilege the Ministry of Foreign Affairs channels. Bono was therefore unable to fulfil the promise he had made to Donald Rumsfeld on April 5: that he would be the first international president to know the date of the announcement of the withdrawal. For Moratinos it was not easy to comply with the order either, since Zapatero, Powell and Moratinos had met in Madrid on March 24 and one of the main conclusions of the meeting had been that a government representative —presumably Moratinos— would travel to Washington on April 21 to meet with the US Secretary of State and agree on the terms of an agreed withdrawal. Bono lost face in the eyes of Rumsfeld, Moratinos lost face in the eyes of Powell. The decision had to be executed immediately, according to Zapatero, who recalls that day in the following terms: "*With Minister Bono we decided to announce the decision on the same day to the US Government, which openly showed us its discrepancy. I remember that the outgoing chief of the Defence Staff also objected*"⁸⁷.

The new Minister Bono spent the next few hours communicating the decision to the leaders of the three armies. "I sense that they do not like the idea but accept

⁸⁷ Interview of the author with President José Luís Rodríguez Zapatero on 3 June 2021.

it with discipline, although the chief of staff of the army, General Luis Alejandro, seems to be displeased.” (Bono 2015, p. 64). Once convinced that he had overcome any resistance among the leaders of the Army, he quickly returned to the office of the president of the Government to prepare the press conference and its scenery, which he has also prepared in detail.

When Bono arrived at the President's office, the latter informed him that Minister Moratinos had already informed his American counterpart of the imminent withdrawal of troops. This information upset Bono because he was convinced that he would be the first to communicate the news to the US authorities. At 3 p.m. he talked to Donald Rumsfeld, who gets his call irritated: “You told me I would be the first to know the day of the withdrawal, but I have found out because Secretary Powel knew it before me and told me”. Rumsfeld reproaches him for the decision to withdraw troops in these terms: “The responsible thing to do in case of active combat is to consult the allies and not to leave with a unilateral schedule. You may have made an election pledge, but the responsible way is to carry it out by coordinating actions with the leader of the operation (the United States)” (Bono 2015, p.66).

In fact, Moratinos and Bono⁸⁸ did not have to compete to see who would first communicate the withdrawal to the US administration. The previous day, April 17, Zapatero had invited to Moncloa for lunch the leader of the socialist parliamentary group, Alfredo Pérez Rubalcaba, the minister of defence, José Bono, the chief of staff of the President, José Enrique Serrano, and the secretary of state for communication, Miguel Barroso. He had just taken office as President that morning and had also had time to go to the Atocha train station to pay tribute to the victims of the March 11 terrorist attack and to visit several wounded from the terrorist attack at the Gregorio Marañón Hospital, in Madrid. During lunch, Zapatero revealed to his interlocutors that he had taken a step that was not in the plans: “*Today, Bush did not pick up the phone.*” Zapatero, uneasy, had tried to advance one day the communication of the withdrawal to the president of the United States. That was a risky decision if they wanted to keep the decision

⁸⁸ Interview of the author with Miguel Ángel Moratinos, former minister of foreign affairs, on 8 November 2021.

secret. And Bush's was a decision with an unequivocal diplomatic message: the president of the United States did not want to talk on the phone with the new president of Spain, who was calling him, the president of a NATO partner country and a member of the European Union on the day of his inauguration as president. This evidenced an obvious discomfort according to the diplomatic protocol of first communications between presidents. Zapatero was concerned about this disdain and suggested that perhaps he should immediately call Secretary of State Colin Powell, with whom he had met on March 24, and with whom agreements had been reached that would not be fulfilled. His interlocutors⁸⁹ advised him against it for three reasons:

a) He must not show weakness by contacting the Secretary of State after the president of the United States had refused to talk to him.

b) Communication with Colin Powell must be done through a minister, not the president, and at that moment they had not yet taken office and their names had not even been made public.

c) The planned schedule was that of the day of the withdrawal would be communicated on the same day as the announcement of the withdrawal, for reasons of security of the army troops⁹⁰.

Zapatero accepted the arguments of his interlocutors and after lunch and after meeting with the PSOE secretary of organization, José Blanco, with whom he closed the composition of the government, he went to the Zarzuela Palace to communicate the composition of the government to the King. Concerned about the impossibility of contacting the US authorities, Zapatero met on the night of April 17 in Moncloa with Javier Solana⁹¹, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and former Secretary-General of NATO. The purpose of the meeting was to assess the critical situation caused by the lack of response from the authorities of the US Government and urge Solana, with excellent transatlantic relations, to mitigate the critical moment and make communication possible.

⁸⁹ Interview of the author with President José Luís Rodríguez Zapatero on 3 June 2021; Interview of the author with Alfredo Pérez Rubalcaba, socialist leader, 17 on January 2018.

⁹⁰ Interview of the author with Alfredo Pérez Rubalcaba, socialist leader, on 17 January 2018.

⁹¹ Interview of the author with President José Luís Rodríguez Zapatero on 3 June 2021.

Zapatero also failed to speak with the president of the United States on the afternoon of April 18, as provided for by the communication protocol to the Heads of State and Government.

On April 19, the day after the announcement of the withdrawal, Zapatero called Bush again, who this time did come to the phone. Bush told him he was "very disappointed", and the word Zapatero used to describe the conversation was "cold" (Heiberg 2021, p.67). As days went by and in view of the very high acceptance of the decision by the Spanish general public, Zapatero started to claim his first and historic decision while manoeuvring to regain communication channels and trust with the US Government. It was a long road"⁹² (García 2007). Political and diplomatic relations with the United States experienced a major deterioration from this decision and did not improved until the revision of the doctrine of the "war on terror" and the arrival of the Obama administration (Garcia 2012; Piella 2014).

Zapatero appeared before the media at 6.00 p.m. on 18 April 2004 to report on the withdrawal of troops. Minutes earlier, he had contacted the opposition leader, Mariano Rajoy, by phone to advance him this decision. He did not contact any other leader of any other political group, for all of them it was a surprise carried out with total discretion.

5.2.5 CONCLUSIONS

The key factors that have been presented and explained throughout this research are the following: consensus, policies, communication, and relationship. All of them have been visible in the main political implications we have listed in the discussion of this article.

⁹² Presidents George W. Bush and José Luis Rodríguez Zapatero did not meet even once in the more than four years that they were both presidents. Only at the end of President Bush's second term, the US administration allowed Spain to enter as a permanent observer in the G-20, after extraordinary efforts to normalize relations with the United States, which President Zapatero specially delegated to the diplomat Bernardino León, Secretary General of the Presidency of the Government of Spain in the second term of Zapatero's presidency.

- President Zapatero built a consensus within his own party in favour of unilateral withdrawal of troops by overcoming internal pressures.
- President Zapatero gives precise instructions to the small group in charge of making the withdrawal effective. This policy gives him leadership and authority in front of the Government and in front of the public opinion.
- The process of preventive communication of withdrawal to the allies avoids major diplomatic crises.
- The process of a radical turnaround in foreign policy in Iraq is taking place in a tense relationship between the incumbent government and the incoming government.

In conclusion, this analysis leads us to the following general considerations, with their pertinent policy implications and consequences. Let's start with the general considerations:

- The government of President José Luís Rodríguez Zapatero began its term in April 2004 with the announcement of the withdrawal of Spanish army troops in Iraq. This decision had a positive impact on the reinforcement of the Government's legitimacy and credibility due to the immediate fulfilment of an electoral pledge.
- The preparation of the withdrawal of the Spanish troops in Iraq, regarding its logistical dimension and its political communication to the allies, was entrusted to José Bono, then President of the region of Castilla la Mancha and proposed as minister of defence of the new Government. Bono's involvement in this delicate operation had an evident cohesion effect on the winning party, even though he had faced Zapatero for the leadership of the party in July 2000 and Zapatero had beat Bono by only 9 votes of the 995 delegates. Zapatero calculated that it was much more beneficial for the stability of his term to have his former top opponent within the Government. For this reason, he not only proposed him to assume a ministerial portfolio but also entrusted him with the mission of designing the withdrawal of troops from Iraq and assigned the Spanish secret services, the National Intelligence Center, to the ministry of which he was head.

- The withdrawal of Spanish troops from Iraq deteriorated the Spanish Government's relations with the United States but, on the contrary, increased Spain's role in European Union policy due to the good relationship resumed with the German and French Governments.

The political implications and consequences derived from the above-mentioned general considerations are the following:

- The execution of the political decision to withdraw Spanish troops from Iraq experienced an intense and silent debate within the ranks of the Socialist Party between the supporters of a negotiated solution with the International Coalition and especially with the United States and supporters of an immediate, unilateral and unagreed withdrawal.
- President Zapatero was clear from the beginning that he wanted to opt for an immediate and unilateral withdrawal to avoid the pressures that could make the materialization of his electoral pledge impossible. Zapatero had to discuss for days with a small circle of people who were involved in the decision.
- The dialogue with the authorities of the United States Government on the withdrawal of troops started with the commitment to an agreed and negotiated exit (meeting of March 24 between José Luis Rodríguez Zapatero and Colin Powell in Madrid) and ended with the communication of the unilateral withdrawal on April 18, a few hours before the decision was made public through a press conference. This breach of the commitment initially acquired caused a deep crisis of trust and in the political dialogue between the American and Spanish governments.
- The decision to withdraw Spanish troops from Iraq was very welcome by the governments of France and Germany, the two main European countries that had opposed the invasion of Iraq and that did not participate in the international coalition for the stabilization of Iraq.
- The decision to withdraw troops strengthened the links and coordination of Spanish foreign policy with France and Germany within the European Union for years.

- The discreet round of visits that José Bono and Trinidad Jiménez made to the United States, Poland, the United Kingdom and Italy, meeting with senior government officials to pass on the message of an imminent withdrawal of Spanish troops helped a lot to dampen a potential negative reaction from the main European allies of the United States in the Iraq International Coalition. It can be considered a case of well-executed preventive diplomacy.
- The communication policy for the announcement of the withdrawal on the afternoon of April 18 was prepared with special care, as has been analysed in this research. Almost surprisingly, in the month and four days elapsed since the election victory, on March 14, and the announcement of the withdrawal, on 18 April 2004, there was no leakage of information.

So, all in all, we can state that the decision to withdraw troops from Iraq, executed by President Zapatero on the same day the government took office, had the following effects:

- Increased legitimacy of the Spanish government due to the rapid fulfilment of an electoral commitment.
- Identification of an element of international politics –whether it is for or against the invasion of Iraq and the international stabilization coalition– as a central element in the political identity of the different political parties for the 2004 general elections and of the future configuration of the government.
- Deterioration at the level of political dialogue between the Spanish and American governments.

The analysis of the key factors detailed above, that is, consensus, policies, communication, and relationship, has been crucial to partially confirm the hypothesis of this research.

5.2.6 BIBLIOGRAPHY

5.2.6.1 Monographs and articles

Arenal, C. del. (2004). La retirada de las tropas de Irak y la necesidad de una nueva política exterior. *Boletín Elcano*, 44, 1–5.

Blakeley, G. (2006). 'It's Politics, Stupid!' The Spanish General Election of 2004 [Article]. *Parliamentary Affairs*, 59(2), 331–349. <https://doi.org/10.1093/pa/gsl001>

Bono, J. (2015). *Diario de un ministro. De la tragedia del 11-M al desafío independentista catalán*. Planeta.

Campion, N. (2018). Utopianism and just war: the invasion of iraq in. *Los Libros de La Corte. Es*, 16, 253.

García, G. L. (2004). Estrategias informativas y recepción mediática: la invasión de Iraq de Marzo-Abril de 2003. *Aposta*, 8(8).

García, C. (2007). Las relaciones de España con Estados Unidos: la clave interna de un desencuentro exterior. *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 19, 64.

Garcia, D. (2012). La “doctrina Obama”, la teoría de la “guerra limitada” y la nueva política exterior de EEUU: ¿hacia una política neo-nixoniana? [Article]. *UNISCI discussion papers*, 28, 145. https://doi.org/10.5209/rev_UNIS.2012.n28.38469

Heiberg, M. (2021). *España y la doctrina del multilateralismo eficaz. Globalización, diplomacia y seguridad en la era Zapatero*. Gestión 2000.

González del Miño, P., & Hernández, D. (2021). La política exterior de España hacia las monarquías árabes del Golfo (1978-2021) [Article]. *Relaciones Internacionales (Madrid)*, 48, 173–192. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2021.48.009>

Lago, I. (2005). *El Voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ordeix, E. (2005). Aznar's Political failure or Punishment for Supporting the Iraq war. Hypotheses about the causes of the 2004 Spanish Elections Results.

American Behavioral Scientist, 49/4 ("Campaign 2004: Style vs Substance in E-Politics and International Perspective on Democracy), 610–615.

Piella, G. C. (2014). La seguridad y defensa estadounidenses tras la guerra contra el terror [Article]. *Colombia internacional*, 81, 267–290. <https://doi.org/10.7440/colombiaint81.2014.09>

Powell, C. T. (2009). Las relaciones España-Estados Unidos, en la encrucijada. *Anuario Internacional CIDOB 2009*, 479–483.

Reinares, F. (2014). *¡Matádos! Quien estuvo detrás del 11-M y porqué se atentó en España*. Galaxia Gutenberg.

Sahagún, F. (2004). Política exterior y de seguridad de España en 2004. *Anuario Internacional CIDOB 2004*, 265–281.

Suárez, J. M. (2015). *La invasión militar en la República de Irak y la democratización en el Oriente Medio: un análisis de la política exterior de la administración norteamericana de George Walker Bush (2001-2009)*.

Verdú Baeza, J. (2019). Aznar y los “neocons”: el impacto del neoconservadurismo en la política exterior de España. *Revista Española de Relaciones Internacionales*. 10, 278.

5.2.6.2 Webgraphy

https://miguelangelmoratinos.com/libros/2004/files_libro_2004/assets/basic-html/page64.html

https://elpais.com/diario/2004/03/21/espana/1079823601_850215.html

https://elpais.com/diario/2004/03/21/espana/1079823601_850215.html

<https://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/18/espana/1082303152.html>

<https://www.boe.es/eli/es/l/1997/11/27/50/con>

<https://www.abc.es/espana/20150311/abci-julio-bono-eeuu-201503101250.html>

https://elpais.com/diario/2000/07/23/espana/964303201_850215.html

https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF

5.2.6.3 Interviews

Interview of the author with President José Luís Rodríguez Zapatero, on 3 June 2021.

Interview of the author with Alfredo Pérez Rubalcaba, socialist leader, on 17 January 2018.

Interview of the author with José Bono Minister of Defence on 10 March 2021.

Interview of the author with Federico Trillo, Minister of Defence, on 17 November 2021.

Interview of the author with Trinidad Jiménez, PSOE's Bureau International Officer on 23 November 2021.

Interview of the author with the diplomat Miguel Ángel Navarro on 25 October 2020.

Interview of the author with Gaspar Llamazares, leader in 2004 of the political force Izquierda Unida, on 17 November 2021.

Interview of the author with Miguel Ángel Moratinos, Former Minister of Foreign Affairs, on 8 November 2021.

5.3 ESTUDIO DE CASO 2: “LA DIPLOMACIA COMERCIAL COMO FACTOR DE LEGITIMACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL 2002-2004”

Xuclà, J. (2021). La diplomacia comercial como factor de legitimación del servicio exterior español (2002-2004). *ADResearch ESIC International Journal of Communication Research*, 27, 24–45.

5.3.1 INTRODUCCIÓN

Después de unos años de tensionamiento del Servicio Exterior español por su obligación de transmitir instrucciones políticas controvertidas, el Gobierno diseñó un plan para recuperar la legitimación del servicio diplomático ante la opinión pública a través de la potenciación de la diplomacia económica y comercial.

El Servicio Exterior español estuvo sometido durante los años 2002 a 2004 a una singular presión política causada por la necesidad de trasladar las directrices del Gobierno español en dos asuntos que resultaron ser delicados y controvertidos. Por una parte, la justificación del apoyo de España a la ocupación de Irak en marzo a mayo de 2003 y posteriormente la participación en la coalición internacional de estabilización de Irak. El otro capítulo controvertido fue la instrucción dada a los embajadores para sostener que los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid tenían la autoría de ETA a pesar que el paso de las horas debilitaba esta hipótesis.

Ambos casos fueron los puntos culminantes de una relación difícil entre los funcionarios de carrera obligados a cumplir con las órdenes recibidas y unas directrices políticas que se mostraron controvertidas en el momento que los ciudadanos fueron llamados a las urnas. Estábamos ante el primer momento de la recuperada democracia española en que la política internacional operaba cómo un vector identificador de la identidad política de las distintas opciones electorales.

Con la llegada del nuevo Gobierno del presidente José Luís Rodríguez Zapatero se adoptaron medidas para marcar una ruptura con la política exterior y de defensa de su antecesor, el presidente José María Aznar. La primera decisión, el mismo día de la toma de posesión del nuevo Gobierno, el 18 de abril de 2004, fue la orden de la retirada de las tropas españolas integradas en la coalición internacional en Irak. Se adoptaron también medidas para restablecer la autonomía y el prestigio del Servicio Exterior español y alejarlo de cualquier elemento estresante de carácter político. El nuevo ejecutivo definió como prioritaria la potenciación de la diplomacia pública y la diplomacia económica y comercial. Para la consecución de tal objetivo varios empresarios fueron invitados a implicarse en la nueva estrategia. Así mismo, impulsó por ley que la autorización parlamentaria fuera indispensable para el envío de tropas españolas al exterior. En la senda de recuperación del prestigio de la diplomacia económica la incorporación de España como invitado permanente en las reuniones del G-20 constituyó uno de los hitos más destacados.

5.3.2 FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Las dos hipótesis de esta investigación son las siguientes:

1ª. El nuevo Gobierno español surgido de las urnas en 2004 encontró en la diplomacia comercial (Ruël & Zuidema, 2012) y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de superar la crisis reputacional del Servicio Exterior.

2ª. El nuevo Gobierno español surgido de las urnas en 2004 encontró en la diplomacia comercial (Ruël & Zuidema, 2012) y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de instalar un nuevo relato referido a la utilidad de la diplomacia española.

5.3.3 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Este artículo es un estudio de índole cualitativa basado principalmente en la técnica de investigación del estudio de caso, teniendo en cuenta que el autor vivió en primera persona como parlamentario en el Congreso de los Diputados⁹³ los hechos que aquí se describen, así como también las consecuencias que se produjeron en la opinión pública y dentro del Servicio Exterior español⁹⁴ y en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Las técnicas de investigación complementarias:

- Por una parte, las entrevistas en profundidad a *stakeholders* en el ámbito político, diplomático y empresarial y de la opinión pública (un ex presidente del Gobierno, tres ex ministros, cuatro diplomáticos que ejercían durante el periodo analizado y la actual directora general de la Cámara de Comercio de España). Los conceptos clave en dichas entrevistas son:
 - Instrucciones políticas.
 - Mayor apoyo al mundo empresarial después del cambio de Gobierno en 2004.
 - Politización y despolitización del Servicio Exterior español.
 - Importancia de la entrada de España en el G-20 (como invitado permanente).
- Por otra parte, el análisis de contenido en la documentación inédita de la que dispone el autor (notas de preparación de las comunicaciones internas y externas a los distintos actores y a los medios de comunicación, documentación facilitada a los diputados en las comparencias parlamentarias de los Ministros en la Comisión de Asuntos Exteriores), así

⁹³ El autor fue diputado en el Congreso de los Diputados por Girona y portavoz en la Comisión de Asuntos Exteriores entre 2004 y 2019 y, entre otras, fue ponente de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado.

⁹⁴ Cabe recordar que entre las funciones de los parlamentarios se encuentra la del control al presidente del Gobierno, sus ministros y en general a todas las decisiones que se toman en el Consejo de Ministros y que tienen aplicación práctica en la Administración General del Estado. Para poder ejercer esta función al máximo provecho, es habitual que los parlamentarios reciban peticiones y quejas que en este caso de estudio han sido útiles en lo referido a las quejas formuladas por diplomáticos, 27 de los cuales han sido entrevistados para este estudio.

como los trabajos de la ponencia parlamentaria de reforma del Servicio Exterior que se desarrollaron durante los años 2004 y 2005 y de la que el autor formó parte.

Respecto a los elementos de análisis que se han tenido en cuenta a lo largo de la investigación, han sido:

-En relación a la primera hipótesis:

- Ampliación de la diplomacia clásica a través del fomento de la diplomacia comercial (Ruël & Zuidema, 2012) y de la diplomacia pública.
- Narrativa y argumentatividad política ante los actores internacionales, a través de los indicadores económicos positivos vigentes en el momento.

-En relación a la segunda hipótesis:

- La preeminencia de los temas económicos en la agenda de la política exterior española a partir del 2004.
- La potenciación de la imagen de España en los mercados internacionales, con su incorporación al G-20.
- La implicación de líderes empresariales españoles en el fomento del comercio internacional a través de los Consejos Fundaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En relación a estos puntos, y con la finalidad de conocer el impacto de las decisiones políticas sobre los diplomáticos, las entrevistas contemplaron los siguientes puntos:

- Recibir o no instrucciones del Gobierno que extralimitaban sus funciones como diplomáticos.
- Cumplimiento activo o no de la instrucción “acudir a los medios para exponer estos hechos si se considera conveniente” referidos a la autoría de ETA de los atentados del 11 de marzo de 2014.

- Impacto positivo o negativo de las instrucciones para potenciar la diplomacia comercial orientadas a un cambio de la imagen del Servicio Exterior español.
- Grado de cumplimiento de la decisión política del Gobierno de potenciar la diplomacia comercial y la colaboración con el mundo empresarial.
- El posible incremento de la actividad profesional en el respectivo destino diplomático en vistas a potenciar la diplomacia comercial.

Así pues, los objetivos de la presente investigación nos permiten explorar los siguientes conocimientos:

- La decisión política de privilegiar la diplomacia comercial como factor para legitimar el Servicio Exterior después de un periodo de crisis reputacional.
- La existencia de un primer alineamiento relevante del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado como parte de la estrategia de la política exterior española.
- La creación de un nuevo relato en la acción exterior española basada en nuevas formas de diplomacia en que se prioriza la economía y la actividad comercial.

5.3.4 ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL

El nacimiento de la diplomacia moderna se remonta a la aparición del Estado-nación como sistema de organización política.

El origen de una institución equiparable al actual Ministerio de Asuntos Exteriores surgió en el reinado de Felipe V de Borbón. En 1714, el Rey creó la figura del secretario de Estado que, entre otras competencias, asumía las relaciones exteriores. El primero en ocupar el cargo fue el Marqués de Grimaldo.

España transformó en 1833, en los últimos meses del reinado de Fernando VII, la antigua figura del secretario de Estado en ministro de Estado, cuyo primer titular fue Francisco de Cea Bermúdez. Esta reforma supuso desgajar las competencias de las relaciones internacionales de otras que acumulaba la

Secretaría de Estado. Así, España se dotaba de una institución análoga a la que disponían el resto de Estados europeos. En la estructura administrativa del Ministerio de Estado trabajarían dos nuevos cuerpos, los funcionarios consulares y los diplomáticos, que acabarían por fusionarse en 1928.

La práctica diplomática consiste en la gestión de las relaciones políticas, económicas, comerciales, culturales, y la protección de los intereses en sentido amplio del Estado al que la Embajada representa. Con el marco legal actual, quién desarrolla la práctica del Servicio Exterior español son por una parte el Cuerpo Diplomático y por otra parte el Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

En el ámbito de la diplomacia comercial, el Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado ha venido desarrollando una actividad de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas a través de la Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior⁹⁵. El Cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado está históricamente adscrito en los ministerios competentes en Economía, Hacienda, Industria y Administraciones públicas en las distintas denominaciones y organizaciones funcionales que se han desplegado. El Cuerpo nace en el año 1984 por la integración de los cuerpos siguientes: Especial Facultativo de Técnicos Comerciales del Estado y de Economistas del Estado. El primero tiene su origen en un Decreto de 1930⁹⁶ por el que se crea el Cuerpo Técnico de Secretarios y Oficiales Comerciales.

Durante años las labores clásicas del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado habían discurrido por caminos paralelos y de cooperación. Con el impulso a la diplomacia comercial como elemento central de la nueva acción del Servicio Exterior español, ambos cuerpos incrementan su cooperación y la práctica de encargos compartidos.

⁹⁵<https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/mapa/index.html>

⁹⁶ Decreto Ley 681/1930, de 28 de febrero, por el que se crea el Cuerpo Técnico de Secretarios y Oficiales Comerciales.

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado en su artículo 45⁹⁷ incorpora las Oficinas Técnicas y Comerciales como parte de la Misión Diplomática o Representación Permanente imponiendo el criterio de unidad de acción recogido en la misma ley. A pesar de la declaración de voluntad política manifestada en este artículo de la ley, la realidad es que orgánicamente los Técnicos Comerciales del Estado vienen siendo nombrados y tienen dependencia orgánica distinta de la del Ministerio de Asuntos Exteriores. La confluencia de las directrices recibidas por diplomáticos y Técnicos Comerciales del Estado ha venido siendo un reto para compactar y dotar de mayor coherencia la acción exterior del Estado, partiendo en algunos casos de recelos y posiciones corporativas.

Como características definitorias del Servicio Exterior Español se pueden enumerar las siguientes:

1. La integración del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado como parte de la Misión Diplomática.
2. El abordaje de la acción exterior del Estado de una forma global que integra la diplomacia estricta con la nueva diplomacia pública basada en el *soft power* (Nye, 2005).
3. La mayor implicación de la Presidencia del Gobierno en la definición estratégica de la política exterior, más allá del trabajo desempeñado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación y Unión Europea.

⁹⁷Artículo 45: 1. La Misión Diplomática o Representación Permanente se integra por: a) La Jefatura de la Misión Diplomática o de la Representación Permanente. b) La Cancillería Diplomática. c) Las Consejerías, Agregadurías, Oficinas sectoriales, Oficinas Económicas y Comerciales, Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales, Centros de Formación de la Cooperación Española, así como el Instituto Cervantes. d) En su caso, la Sección de Servicios Comunes.

5.3.5 CASOS DE PRESIÓN SOBRE EL SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL (2002-2004)

El Servicio Exterior español fue sometido a un tensionamiento profesional cuando tuvo que transmitir los mensajes del Gobierno sobre dos temas especialmente controvertidos: la existencia de armas de destrucción masiva en Irak bajo el régimen de Sadam Husein como justificante de la invasión de Irak en 2003 y la autoría de ETA respecto a los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004. Esta presión no se manifestó únicamente a través de las instrucciones por los canales reglamentarios de comunicación regular en el Servicio Exterior sino también por una densa ofensiva de justificación de la invasión de Irak por parte del Real Instituto Elcano, principal *think tank* de política exterior español.

5.3.5.1 El apoyo de España a la invasión de Irak

La invasión de Irak liderada por Estados Unidos y el Reino Unido y una coalición de aliados (Seaton, 2016) se inició el 19 de marzo de 2003 y culminó el 1 de mayo del mismo año. El principal argumento para los defensores de la invasión fue que el régimen del líder iraquí Sadam Husein poseía armas de destrucción masiva, así como un discurso utopista de la administración norteamericana sobre la teoría de la guerra justa y la expansión de la democracia (Campion, 2018). No se presentaron pruebas ante el Consejo de Seguridad de la existencia de las armas de destrucción masiva en Irak.⁹⁸

⁹⁸ El 27 de enero de 2003 Hans Blix, jefe de la Comisión de Verificación e Inspección de las Naciones Unidas (UNMOVIC), presenta ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el informe sobre las investigaciones llevadas a cabo y expone que no se ha localizado ninguna prueba de que Irak disponga de armas de destrucción masiva. En la misma línea se expresa Mohamed el Baradei, director de la Agencia Internacional de la Energía Atómica. Ambos piden poder investigar durante más tiempo y hacen una doble petición: por un lado, piden más transparencia por parte de las autoridades de Irak, y por otro lado, solicitan más colaboración de los servicios de inteligencia de los países que afirman que Irak dispone de este tipo de armas. El Consejo de seguridad proroga las inspecciones hasta el 14 de febrero. En este segundo informe la UNMOVIC expone nuevamente que no se han encontrado pruebas de que Irak posea armamento prohibido por las resoluciones internacionales; en consecuencia, el Consejo de Seguridad sigue sin autorizar el uso de la fuerza para hacer cumplir las resoluciones, ya que, de acuerdo con el informe de la UNMOVIC, estas se están cumpliendo.

La invasión se realizó sin mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Pérez Herranz, n.d.) lo que llevó a su secretario general, Kofi Annan, a expresar públicamente que era ilegal.⁹⁹ España formó parte de la coalición de estados que apoyaron la invasión de Irak¹⁰⁰. Ello provocó una división en el seno de la Unión Europea con Alemania y Francia como principales países contrarios a la invasión. Se rompió la unidad de acción de la política exterior comunitaria y el secretario de defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, denominó “la Vieja Europa” a los Estados contrarios a la invasión. Ocho líderes europeos apoyaron a la administración norteamericana del presidente George W. Bush.¹⁰¹ El apoyo del Ejecutivo español se encontró con una opinión pública ampliamente contraria a la invasión.¹⁰² Estados Unidos venía desarrollando la teoría de la guerra preventiva para allanar la intervención sin la cobertura de la legalidad internacional (Ojeda 2002, p. 8-9). La decisión del Gobierno español de avalar la invasión de Irak provocó una dura polarización en la sociedad española y sus medios de comunicación (G. L. García, 2004).

5.3.5.2 La dimisión del diplomático Fernando Valderrama como Encargado de Negocios en Irak.

El 17 de octubre de 2002 el diplomático español Fernando Valderrama Pareja presentó su dimisión como Encargado de Negocios de la Embajada de España en Irak por sus discrepancias con la postura del Ejecutivo español ante la crisis con el régimen de Sadam Husein y el apoyo a la teoría de la Guerra preventiva que por aquel entonces ya estaba desarrollando el Gobierno de Estados Unidos. En aquel momento no estaba nombrado Embajador de España en la República

⁹⁹ http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3661000/3661148.stm

¹⁰⁰ La Coalición fue liderada por Estados Unidos, Reino Unido, España, Portugal, Italia, Polonia, Dinamarca, Australia y Hungría. Recibió también el apoyo de la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, los estados bálticos de Estonia, Letonia y Lituania, las islas mediterráneas de Malta y Chipre; el estado de Israel y el de Kuwait.

¹⁰¹ <https://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/30/internacional/1043888957.html>

¹⁰² Aznar tomó esta decisión aun sabiendo que un porcentaje muy elevado, un 64,7%, de la sociedad española estaba en contra de intervenir en esta guerra. La mayoría de la sociedad española apoyaba la estrategia del eje franco-alemán mientras que sólo un 9,9% estaba de acuerdo con respaldar el gobierno de Bush. Opinión recogida por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en un sondeo realizado a los ciudadanos españoles entre el 22 y el 28 de febrero de 2003. (El País, 2003)

de Irak de tal forma que Valderrama ocupaba la máxima representación de España en el país. La ministra de Asuntos Exteriores, Ana de Palacio, acusó al diplomático de “no resistir el estrés que, indudablemente, es fuerte en estos momentos en un sitio como Irak” y ordenó abrir un proceso disciplinario al diplomático después de afirmar que “nunca había expresado sus discrepancias con las políticas del Gobierno porque habría supuesto su cese inmediato”.¹⁰³

5.3.5.3 El Papel del Real Instituto Elcano en la defensa del apoyo de España a la invasión de Irak

El Real Instituto Elcano es un think *tank* de política exterior participado en su patronato por varios ministerios del Gobierno de España e importantes empresas españolas y bajo la presidencia del Jefe del Estado.¹⁰⁴

Se define a sí mismo así en su página web: “Creado en 2001 como fundación privada, la estructura organizativa del Real Instituto Elcano equilibra los intereses públicos y privados y favorece el intercambio de ideas en un entorno plural e independiente, dando cabida a diversas sensibilidades políticas y sociales”.

Desde una óptica aparentemente académica y de investigación, el Real Instituto Elcano dio una fuerte cobertura académica e intelectual a las posiciones progubernamentales favorables a la invasión de Irak durante los años 2003 y 2004 (Carmona Pascual, 2012). Resulta digno de atención el giro copernicano que tuvo la producción investigadora del centro de estudios después de la llegada al poder del Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero cuando los mismos documentos del mismo centro pasaron en meses de avalar la intervención a impugnarla.

En el mes de febrero de 2003, pocas semanas antes de la invasión, el Real Instituto Elcano publicaba el libro *Irak, reflexiones sobre una guerra*¹⁰⁵

¹⁰³ https://elpais.com/elpais/2002/10/18/actualidad/1034929019_850215.html

¹⁰⁴ El Patronato del Real Instituto Elcano:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/sobre-elcano/patronato

¹⁰⁵http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/997a65804f0195ca88b2ec3170baead1/Bardaji_Irak_Reflexiones_sobre_una_guerra.pdf?MOD=AJPER

coordinado por Rafael R. Bardají y que resultó ser la obra coral más completa de aval del discurso del Gobierno español sobre el apoyo a la coalición internacional liderada por Estados Unidos y Gran Bretaña e incluso sobre la no necesidad de una resolución de Naciones Unidas. Rafael R. Bardají fue subdirector de Investigación y Análisis del Real Instituto Elcano y principal avalador intelectual de la posición política del presidente José María Aznar.¹⁰⁶ En los ámbitos diplomáticos fue cuestionado el rol de parte que tomó el principal *think tank* del país durante este conflicto. En 2018 Bardají anunció su baja del Partido Popular y su afiliación al partido Vox (Verdú Baeza, 2019). El instituto presidido por el Rey y con presencia de varias sensibilidades políticas y representantes del mundo empresarial se convirtió en el periodo que abarca de 2002 hasta los primeros meses de 2004 en el punto de contacto del pensamiento neoconservador español con el norteamericano (Carmona Pascual, 2012).

5.3.6 LAS INSTRUCCIONES AL SERVICIO EXTERIOR PARA SOSTENER LA AUTORÍA DE ETA EN EL ATENTADO DEL 11 DE MARZO DE 2004

5.3.6.1 Los atentados del 11 de marzo y la controversia sobre su autoría

El 11 de marzo de 2004 Madrid sufrió el atentado terrorista más sangriento de la historia de España y el segundo mayor de la historia de Europa después del de Lockerbie de 1988. Murieron 193 personas y resultaron heridas 2057. El modus operandi fue la explosión de mochilas bomba con dinamita tipo Goma 2 ECO en los trenes de cercanías de Madrid cuando se acercaban a la estación de trenes de Atocha. El atentado se produjo a tres días de las elecciones a Cortes Generales del 14 de marzo. Se produjo una gran confusión sobre la autoría del atentado. La sentencia del juicio por el atentado dictada por el Tribunal Supremo el 17 de julio de 2008 determina que “aunque la reivindicación de la autoría de los atentados presenta una dependencia ideológica respecto de Al Qaeda, no aparece relación alguna con otros grupos o dirigentes de esa organización, por

¹⁰⁶ Los “Neocon” castizos. Joaquín Estefanía. El País, 11 de julio de 2004. https://elpais.com/diario/2004/07/11/domingo/1089516635_850215.html

lo que se considera que esa célula no dependía de ningún grupo terrorista pudiendo ser identificada, a efectos penales, como grupo terrorista independiente”.¹⁰⁷ De tal forma que es apropiado asignar la autoría de los atentados formalmente a Al Qaeda y materialmente al Grupo Islámico Combatiente Marroquí.

Durante todo el 11 de marzo el Gobierno sostuvo que la autoría del atentado era atribuible a ETA. Una atribución explícita que se expresó en ruedas de prensa, en una ronda de llamadas del presidente del Gobierno a los directores de los principales medios de comunicación, así como en las iniciativas de la ministra de Asuntos Exteriores. Dicha determinación se prorrogó durante los días siguientes a pesar de la aparición de información cada vez más evidente en sentido contrario. El Servicio Exterior español estuvo instruido en la difusión de la versión que atribuía la autoría del atentado a ETA. La proximidad de las elecciones convertía cualquier pronunciamiento y sus consecuencias en un elemento de fuerte impacto político (Reinares, 2014).

5.3.6.2 El telegrama de la ministra de Asuntos Exteriores

A las 17.28 horas del jueves 11 de marzo de 2004 la ministra de Asuntos Exteriores del Gobierno de España envió un telegrama a toda la red española de Embajadas pidiendo a los diplomáticos defender en los países ante los que estaban acreditados la tesis de que ETA era la autora de los atentados terroristas acaecidos aquella misma mañana (Catalán, 2005). En el texto se pide “aprovechar aquellas ocasiones que se le presenten para confirmar autoría de ETA de estos brutales atentados, ayudando así a disipar cualquier tipo de duda que ciertos interesados puedan querer hacer surgir en torno a quién está detrás de estos atentados.”

Firmado por la propia ministra, en un acto poco habitual en la comunicaciones dirigidas a las embajadas, se adjuntaron dos documentos: una nota de la agencia

¹⁰⁷ Recogido en el Fundamento Jurídico nº 9, folio 581 y ss. de la sentencia del Tribunal Supremo 503/2008 de 17 de julio de 2008.

de noticias pública EFE – que durante todo el día hizo constar en sus teletipos que el tipo de explosivo utilizado en el atentado era el usado habitualmente por ETA- y la declaración institucional del presidente del Gobierno emitida a las 15.00 horas y sin que en ella hubiera ninguna referencia explícita a ETA, aunque sí varias referencias tácitas. Así mismo la nota de la ministra informaba: "Así lo confirma el explosivo utilizado y el patrón utilizado en los mismos, que es el habitual de ETA, así como otras informaciones que aún no se han hecho públicas por razones obvias". La nota de exteriores sugería igualmente "acudir a los medios para exponer estos hechos si se considera conveniente". Más de un embajador terminó el día en programas de máxima audiencia en los países donde estaban acreditados sosteniendo la autoría de ETA. Otros Embajadores optaron por "ignorar" (en palabras de uno de ellos) la instrucción. La nota fue canalizada telemáticamente por el secretario general de Asuntos Exteriores y director Político del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Javier Gil Catalina, quien insistió reiteradamente ante los embajadores en el cumplimiento de la instrucción por indicación de la ministra.

Lo cierto es que Juan José Sánchez Manzano, Comisario y jefe de los Tedex (unidad de desactivación de explosivos), había comunicado a las 15.00 horas su convicción profesional y científica que los atentados tenían una autoría yihadista (Sánchez Manzano, 2013) y que nada tenían que ver con ETA.¹⁰⁸ Varios corresponsales de medios de comunicación extranjeros expresaron su perplejidad ante la política comunicativa del Gobierno en aquellas horas. Así consta en las conclusiones de la comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2014 del Congreso de los Diputados.¹⁰⁹

¹⁰⁸ https://elpais.com/politica/2019/03/10/actualidad/1552221291_945279.html. Así lo recoge también en su relato personal en aquellos días y publicado en 2013. (Sánchez Manzano, 2013)

¹⁰⁹ Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 30 de junio de 2005, resultante del Dictamen de la Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 14 de julio de 2005, Serie D, núm 242, página 70: "Desde luego, tal fenómeno se ve alimentado por la peculiar política informativa del Gobierno español y a la que aludieron periodistas extranjeros destacados en España con calificativos bien ilustrativos: el corresponsal de The Guardian habla de «engaño»; el del Frankfurter Allgemeine Zeitung refiere que «la asombrosa cadena de errores en la política informativa del Gobierno español que acaba convirtiendo tantas equivocaciones y tonterías ocurridas en el plazo de 72 horas en mentiras de Estado»; parecidos calificativos hacen los rotativos Le Monde, The New York Times, The Boston Globe, The Economist y Financial Times".

5.3.6.3 La resolución 1530 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas atribuyendo la autoría del atentado a ETA

El Ministerio de Asuntos Exteriores también presionó al cuerpo diplomático de la representación permanente de España ante Naciones Unidas para que el Consejo de Seguridad condenara el atentado e imputara su autoría a ETA.

A las 13.30 horas del 11 de marzo, hora española, se dio instrucción a la Misión Diplomática española ante Naciones Unidas para la presentación de una resolución “de condena de los atentados de ETA”. Los quince miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas recibieron insistentes presiones de la representante española para aprobar un texto con una referencia explícita a ETA. Era el 11 de marzo de 2004 aún en Estados Unidos y el Embajador Representante de España ante Naciones Unidas, Inocencio Arias, se encontraba aquel día en Ginebra de tal forma que fue la representante permanente adjunta, Ana María Menéndez Pérez, quien condujo las negociaciones.

El embajador de la Federación Rusa ante Naciones Unidas, Serguei Lavrov, actual ministro de Asuntos Exteriores ruso, presentó sus reservas al recordar que en el Consejo de Seguridad nunca se había atribuido la autoría de un atentado el mismo día que se había producido porque no había sido reivindicado y no existía una autoría concluyente de la investigación abierta. Ello provocó un enfrentamiento abierto entre los dos representantes diplomáticos. En todo caso, la resolución 1530 se aprobó por unanimidad y sin debate en la sesión del Consejo una vez dirimidas las discrepancias en la fase previa de negociación.¹¹⁰ Posteriormente los embajadores de Francia y Estados Unidos justificaron su apoyo porque confiaron en la información trasladada por el gobierno español en el sentido que no había duda sobre la autoría del atentado.

El 27 de marzo el Embajador Inocencio Arias se disculpó por el error cometido.¹¹¹ Poco se sabe que el nuevo Gobierno socialista dio instrucciones al nuevo representante permanente ante Naciones Unidas, el embajador Juan Antonio

¹¹⁰https://es.wikisource.org/wiki/Resoluci%C3%B3n_1530_del_Consejo_de_Seguridad_de_las_Naciones_Unidas

¹¹¹ <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/26/enespecial/1080337412.html>

Yañez-Barnuevo, para enmendar el error a través de la excepcional fórmula de la “corrección de errores” por la que la delegación diplomática hizo circular un texto con la corrección y esta quedó aceptada modificando el texto inicial ya que ningún miembro del Consejo de Seguridad se opuso.

5.3.7 EL MALESTAR ENTRE PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL FINAL DEL CONSENSO PASIVO EN POLÍTICA EXTERIOR

Es obligación de los funcionarios cumplir con las instrucciones recibidas por sus responsables políticos en el marco de la ley. Así actuaron los servidores públicos en los momentos más conflictivos del apoyo del Gobierno español a la invasión de Irak o en las horas posteriores al atentado terrorista del 11 de marzo de 2004. Dicha obligación no excluyó un profundo malestar en sectores de los cuerpos diplomáticos y policiales que se manifestó de la siguiente manera:

- Algunos de ellos hicieron llegar su malestar y elementos de información ya concluyente a sectores periodísticos y políticos el mismo 11 de marzo por la noche¹¹². Los responsables políticos del principal partido de la oposición tenían información la misma noche del 11 de marzo.¹¹³
- Sectores importantes del Servicio Exterior español discrepaban de la actuación del Gobierno de José María Aznar en la invasión de Irak (Dijk, 2004). A la luz de esta situación, el secretario general del PSOE y candidato a la presidencia del Gobierno en las elecciones de 2004 configuró un comité asesor en el que incorporó a Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, diplomático español en aquellos momentos Alto Representante de la Unión Europea en el proceso de paz árabe-israelí. La mano derecha de Moratinos como enviado de la Unión Europea era otro diplomático español, Bernardino León, que desempeñaría un papel relevante en la

¹¹² Catalán, Miguel (2005) Prensa, verdad y terrorismo: la lección política del 14-M: “Algunos de los investigadores policiales, irritados con el Gobierno y sabiendo que este no va a transmitir por su cuenta lo que sucede, deciden informar directamente de sus pesquisas a algunos medios de comunicación afines a la oposición, como la cadena Ser, y también a dirigentes del propio PSOE”.

¹¹³ Entrevista del autor con Alfredo Pérez Rubalcaba, dirigente socialista, el 17 de enero de 2018.

política del nuevo gobierno socialista en vistas a recuperar la legitimidad, independencia y prestigio del Servicio Exterior español.

Cabe recordar que, en los primeros años de la vida democrática recuperada en España con la aprobación de la Constitución de 1978, la política exterior había operado en el nivel del consenso pasivo entre partidos políticos. Así, no había impactado en gran medida en la identidad de los proyectos políticos durante los procesos electorales y la toma de decisión del voto (Aixalà i Blanch, 2005). En cambio, en las elecciones de 2004 la política internacional y de seguridad fueron relevantes en la campaña electoral y en la decisión del voto. La lección aprendida por los ganadores de las elecciones legislativas del 14 de marzo de 2004 urgía reorientar las alianzas internacionales y represtigiar y legitimar el Servicio Exterior español¹¹⁴. Se constataba, pues, que la política exterior había salido de la fase del consenso pasivo para entrar en una fase de disenso, mucho más típica de las dinámicas de confrontación en la política interior (Aixalà i Blanch, 2005).

5.3.8 LA APUESTA POR LEGITIMAR EL SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL POTENCIANDO LA DIPLOMACIA PÚBLICA Y LA DIPLOMACIA COMERCIAL

La llegada del Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero al poder¹¹⁵ supuso un giro en la política internacional. En primer lugar, se procedió a la inminente retirada de las tropas españolas en la coalición multinacional de estabilización de Irak¹¹⁶ y se presentó una política exterior basada en el multilateralismo, la

¹¹⁴ Entrevista del autor con José Bono Martínez, ministro de Defensa en 2004, el 9 de marzo de 2021.

¹¹⁵ Se celebró el debate de investidura los días 15 y 16 de abril y el candidato a presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, obtuvo 183 votos a favor, 148 en contra y 19 abstenciones. Prometió su cargo ante el Jefe del Estado el día 17 de abril y anunció su Gobierno aquel mismo día. El Gobierno prometió el cargo el 18 de abril.
https://elpais.com/diario/2004/04/17/espana/1082152801_850215.html

¹¹⁶ Zapatero ordenó la retirada el mismo día de la toma de posesión de su Gobierno, el 18 de abril de 2004. El que sería nombrado Ministro de Defensa, José Bono, desarrolló una labor de preparación técnica y política de la retirada de las tropas siendo aún presidente de la Comunidad de Castilla la Mancha a partir del encargo que le realizó el candidato a la presidencia del Gobierno el 19 de abril de 2004. Bono mantuvo contactos a nivel internacional con los aliados de la coalición (Estados Unidos, Gran Bretaña, Polonia, Italia, El Salvador y Honduras) y una

diplomacia pública y la diplomacia comercial (Naray 2011, p 123). El nuevo presidente del Gobierno contó con un grupo reducido de colaboradores para impulsar la prioridad de recuperar la legitimidad del Servicio exterior sometido en los últimos años a episodios de tensión por las instrucciones políticas recibidas del anterior Gobierno. El nuevo Gobierno vio en la potenciación de la diplomacia comercial un instrumento para conseguir los objetivos de una nueva política exterior (Arystankulova, 2019). Además del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, el presidente del Gobierno contó con la asistencia del diplomático Carlos Casajuana, que fue director del Departamento de Política Internacional y Seguridad de la Presidencia del Gobierno en el periodo 2004-2008. Igualmente jugó un papel crucial José Enrique Serrano Martínez, jefe de Gabinete del presidente del Gobierno, puesto que ya había ocupado con anterioridad en parte del mandato del presidente Felipe González. A su vez el ministro Miguel Ángel Moratinos nombró a Bernardino León Gross Secretario de Estado de Política Exterior y se convirtió en uno de sus más estrechos colaboradores en la estrategia a desarrollar. El propio presidente del Gobierno nombró a Bernardino León Secretario General de la Presidencia del Gobierno el 14 de abril de 2008, puesto que ocupó durante el segundo mandato del presidente socialista y desde donde jugó un papel preponderante en la incorporación de España como invitado permanente en las cumbres del G-20.¹¹⁷ Moratinos a su turno nombró en 2006 Secretaria de Estado para Iberoamérica a Trinidad Jiménez García-Herrera, quien había jugado un papel, al lado de José Bono, en la comunicación a los aliados de la retirada de las tropas españolas de

coordinación con el Ministro de Defensa en funciones, Federico Trillo. La fecha del anuncio de la retirada se mantuvo en secreto hasta pocas horas antes de su anuncio oficial (18 de abril a las 18.00 horas) José Bono (2015) *Diario de un Ministro*. De la tragedia del 11-M al desafío independentista catalán. Editorial Planeta.

¹¹⁷ En 2010 Wikileaks hizo pública una gran cantidad de información de los cables de las embajadas de Estados Unidos por todo el mundo en las últimas cuatro décadas. Esta es la consideración que tenía la Embajada de Estados Unidos en España sobre Bernardino León en un cable de 2009 que hizo público el periódico El País el 5 de diciembre de 2010: "Es un interlocutor listo y admirable, muy bien relacionado, al que Zapatero escucha. Es el chico de oro del Gobierno y su influencia está en alza. La carrera de León le llevará mucho más lejos de donde está ahora y fácilmente podría convertirse un día en ministro de Exteriores. En estos momentos, León es más importante para Zapatero que el propio Moratinos o cualquier otro miembro del Gobierno, porque la amplitud de sus cometidos es superior a la de cualquier ministro y, de hecho, no tiene limitaciones. Tiene una impresionante capacidad para procesar increíbles cantidades de información sobre gran cantidad de temas, conectar los datos y presentarlos de una manera perspicaz, persuasiva y convincente. Compara el embajador el talento de León a una versión de Google. León tiene también actitudes para resolver problemas de forma creativa".

Irak. El equipo de confianza que impulsó el giro en la política exterior se completó con el diplomático Agustín Santos Maraver como jefe de Gabinete del ministro y Álvaro Albacete como responsable de las relaciones del gabinete del ministro con las Cortes Generales. Todos ellos jugaron un papel que será descrito a continuación.

5.3.8.1 El retorno a la diplomacia comercial y su incorporación a la estrategia de la política exterior

Enrique Fanjul, Técnico Comercial y Economista del Estado y antiguo consejero comercial en varias embajadas de España, formula la siguiente definición de diplomacia comercial:

“La diplomacia comercial se puede definir como la política de internacionalización de la economía y la empresa que se ejecuta a través de las representaciones diplomáticas de un país. La diplomacia comercial desarrolla las siguientes grandes líneas de actuación: promoción comercial y marketing; apoyo político a la actividad internacional de las empresas; provisión de servicios de apoyo a esta actividad; y participación en el marco institucional del comercio internacional. La diplomacia comercial es más efectiva en países en desarrollo y en países con una alta participación del Estado en la actividad económica. Diversos factores justifican que, para desarrollar una diplomacia comercial eficaz, los diplomáticos comerciales sean funcionarios, con una especialización, además, en temas comerciales y negocios internacionales.¹¹⁸

Aunque es evidente que los Técnicos Comerciales del Estado y las legaciones diplomáticas venían desarrollando una labor de fomento de las relaciones comerciales de España (Morillas, 2000) con otros países antes de la llegada del nuevo Gobierno socialista en la primavera de 2004, el acento político y discursivo se colocó en este momento como factor para retornar al Servicio Exterior una

¹¹⁸ La diplomacia comercial y la internacionalización de la economía y la empresa. Enrique Fanjul. Real Instituto Elcano ARI 11/2013 - 9/4/2013

aparición de profesionalidad alejada de la tensión política que había sufrido, en parte, en los años anteriores y volver a los esquemas de utilidad de la diplomacia comercial en el primer plano de la acción política (Moons, 2017). Cabe afirmar que durante el segundo mandato del presidente Aznar, su ministro de Asuntos Exteriores impulsó una política exterior con vocación de fomento de la actividad empresarial especialmente centrado en la zona Asia-Pacífico, como se plasmó en Plan Estratégico de Acción Exterior de 2000, inspirada en las mejores prácticas de los modelos comparados (Hajdukiewicz, 2019). Sin embargo, este plan no contó con los apoyos políticos y económicos para llevarlo a cabo.

En el discurso de investidura del candidato José Luís Rodríguez Zapatero a la presidencia del Gobierno el 15 de abril de 2004 ya se hacía una referencia a la necesidad de reformar el servicio exterior para hacer frente a la globalización económica: “El segundo eje al que dedicará particular atención el Gobierno es el referido a la política exterior (...) atendido por un nuevo servicio exterior del Estado, potente y preparado para servir a España en un mundo globalizado”.¹¹⁹

Así mismo el nuevo ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos incorporó el elemento de la diplomacia comercial en sus primeras intervenciones oficiales. En su primera comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para exponer las líneas generales de su departamento, el 19 de mayo de 2004, el ministro afirmaba: “Uno de los objetivos prioritarios que desea llevar a cabo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación es la modernización y reforma del servicio exterior (...). En esa reforma se plantearán las siguientes tareas: evaluación de la adecuación del despliegue de representaciones diplomáticas y consulares, potenciación de las nuevas tecnologías mediante la aplicación del Plan director del sistema de información y comunicaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, potenciación de la administración electrónica, campaña de apertura del ministerio a la sociedad en su conjunto y toda una serie de medidas

¹¹⁹ Discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno José Luís Rodríguez Zapatero (15 de abril de 2004). https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/15042004_InvestZapatero.aspx

legislativas que mejorarán sin duda la actual normativa sobre servicio exterior en materia convencional”.¹²⁰

En el discurso del ministro Moratinos con ocasión del acto de clausura del año académico 2003-2004 en la Escuela Diplomática, el 1 de julio de 2004, afirmaba: “La vocación exterior ha dejado de ser competencia exclusiva del Ministerio que dirijo, por lo que es preciso acometer una reestructuración que permita integrar todos los ámbitos de la Administración del Estado con presencia fuera de nuestras fronteras, para así asegurar su eficacia y su coherencia a través del principio de unidad de acción en el exterior. Todo ello, lejos de vaciar de competencias la labor del diplomático, ha de reforzar su actividad (...). El pleno apoyo a la internacionalización de la empresa española facilitará su crecimiento y apoyará la generación de riqueza y de empleo en un mundo cada vez más globalizado”.¹²¹ Esta orientación tuvo una traslación en las instrucciones trasladadas a la red del Servicio Exterior de privilegiar las relaciones diplomáticas basándose en experiencias consolidadas de otros Estados (Ruël y Zuidema, 2012).

En este discurso latía la tradicional disonancia entre la labor de los técnicos comerciales del Estado, dependientes del Ministerio de Industria (en las distintas nomenclaturas que ha tenido a lo largo de los años) y la labor del cuerpo diplomático. El Gobierno socialista intentó impulsar una reforma del Servicio Exterior con una ley del Servicio Exterior que no vio la luz durante su mandato. Se creó una subcomisión parlamentaria de estudio que trabajó entre el 23 de febrero de 2005 y el 15 de enero de 2008. La subcomisión de estudio languideció con el final de la legislatura y llegó a formular unas conclusiones que sirvieron para los trabajos posteriores a la vez que constató la falta de consenso entre los grupos parlamentarios. Fue el Gobierno del Partido Popular el que el año 2014 y bajo el impulso del ministro José Manuel García-Margallo y Marfil quién consiguió presentar un proyecto de ley que fue aprobado por las Cortes Generales¹²². A pesar de la imposibilidad de cumplir con el compromiso de

¹²⁰ Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores, 19 de mayo de 2004, pagina 9.

¹²¹ https://miguelangelmoratinos.com/libros/2004/files_libro_2004/assets/basic-html/page30.html Miguel Ángel Moratinos. Discursos, pagina 30.

¹²² Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3248>

elaborar una ley del Servicio Exterior, el mandato del ministro Moratinos adoptó innovadoras medidas de fomento de la diplomacia comercial. En buena medida, los tres años de trabajo de la subcomisión dependiente de la Comisión de Asuntos Exteriores, con numerosas comparecencias y aportaciones de expertos, hicieron tomar consciencia al Gobierno y a los Grupos parlamentarios de la necesidad de privilegiar la diplomacia comercial. La traslación de esta voluntad a la acción exterior del Gobierno se manifestó con las siguientes acciones:

- El número de misiones comerciales españolas a países terceros se incrementó de forma sustancial durante el mandato del Ejecutivo de José Luis Rodríguez Zapatero. Las delegaciones gubernamentales vieron aumentado el número de representantes empresariales para favorecer las transacciones comerciales entre España y países terceros.
- Se incrementó el número de fundaciones consejo dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y las empresas españolas pasaron a ostentar de forma evidente el liderazgo de estas fundaciones consejo, hecho que significó privilegiar la orientación comercial de dichos instrumentos diplomáticos.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores pasó a interlocutar de forma directa, intensa y asidua con el tejido empresarial. Hasta aquel momento la interlocución habitual con las empresas lo ostentaban ministerios de índole económica y empresarial.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores pidió de forma explícita a sus diplomáticos que actuaran de forma activa como correa de transmisión de los intereses comerciales de España en el exterior, asegurando que las empresas españolas interesadas en invertir en el exterior recibieran un trato fluido y facilitador de su voluntad empresarial. Así mismo, se intensificó la captación de inversores extranjeros en España como parte de la función de las misiones diplomáticas.

5.3.8.2 Diplomacia parlamentaria al servicio de la diplomacia comercial

La diplomacia parlamentaria ha tenido un papel creciente en las democracias más consolidadas y viene a introducir la legitimación de la representación popular de los electos en las relaciones internacionales y en el caso de estudio en la potenciación de la diplomacia comercial (Ferrero, 2019).

El arranque del mandato del ministro Moratinos vino caracterizado por algo inédito en la práctica diplomática más tradicional: la parlamentarización de la política exterior y de seguridad (Galindo Elola-Olaso, 2018). Así en el primer viaje del ministro a Naciones Unidas y una posterior visita oficial a Brasil, el ministro se hizo acompañar por los portavoces de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso y el presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el economista Segundo Bru. El 21 y 22 de julio de 2004 desplegó una agenda de contactos en Naciones Unidas, incluida la reunión con el secretario General Kofi Annan, acompañado de los parlamentarios especializados en relaciones internacionales. También mantuvo un difícil contacto con el lobby judío en Nueva York en el que se expresó el desagrado con la decisión del Gobierno español de retirar las tropas de Irak. A pesar de ello, se garantizaron los intereses económicos de la comunidad judía en España en un momento de alta tensión. Era el arranque de una forma de proceder que en buena medida explica la buena sintonía del ministro con los grupos parlamentarios. Una nueva forma de proceder consistente en compartir, aunque fuera de manera incipiente, una potestad otorgada al Gobierno por reserva constitucional.¹²³ Durante el largo periodo de Moratinos en la posición de ministro de Asuntos Exteriores (18 de abril de 2004-21 de octubre de 2010)¹²⁴ jugó un papel clave en sus buenas relaciones con el parlamento la vocación de su gabinete de involucrar los parlamentarios en varias misiones de diplomacia parlamentaria con fines de diplomacia comercial. Así se instruyó a los Embajadores para dar un mayor papel a los parlamentarios e informarles de las relaciones comerciales. Esta voluntad

¹²³ Artículo 97 de la Constitución española: El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

¹²⁴ El segundo ministro de Exteriores en el actual periodo democrático con más años de permanencia en el cargo después de Francisco Fernández Ordóñez.

política de dar peso decisorio al Parlamento también se manifestó en la obligación por ley de recabar la autorización del Congreso de los Diputados para el envío de efectivos del Ejército español en misiones en el exterior¹²⁵ con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica de Defensa Nacional.¹²⁶

Fueron varias las misiones organizadas por el Departamento de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados (dependiente de la Secretaría General del Congreso) en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y El Ministerio de Industria para constituir un diálogo estructurado entre distintos parlamentos con una agenda eminentemente comercial. Los Grupos de Amistad entre el Congreso, en algunos casos, o las Cortes Generales, en otras, con Parlamentos de otros Estados también cumplieron una función de diplomacia comercial. Fueron operativos en la legislatura 2004-2008 (VIII Legislatura)¹²⁷ y suspendidos en la siguiente por motivos de la crisis económica y el recorte del presupuesto del parlamento.

5.3.8.3 El impacto de la legitimidad pública en la actividad comercial: Los Foros, la Red de Casas y las Fundaciones Consejo cómo manifestación de la colaboración entre Administración pública y empresas.

La internacionalización de la actividad empresarial privada ha encontrado en la colaboración con las administraciones públicas eficientes un positivo elemento de legitimación para la apertura de nuevos mercados (Díez-Martín, 2021). Por otra parte, el Servicio Exterior español también se ha valido del prestigio de destacados empresarios españoles que han aceptado presidir las Fundaciones Consejo, las Tribunas y los Foros bilaterales entre España y otros países. La

¹²⁵ La autorización y control parlamentario de las misiones del ejército en el exterior: la falta de un procedimiento común. Jordi Xuclà, Anna María Pla,(2008), Revista de las Cortes Generales. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/853>

¹²⁶ Ley Orgánica de Defensa Nacional: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>

¹²⁷ Memoria de la VIII Legislatura (Congreso de los Diputados, 2011). En lo referente a los Grupos de Amistad páginas 1221 y ss. [Legislathttps://www.congreso.es/webpublica/estudios/Memoria_VIII_Legislatura.pdf](https://www.congreso.es/webpublica/estudios/Memoria_VIII_Legislatura.pdf)

legitimidad de la acción diplomática ha sido incrementada por el aval del mundo empresarial (Arahuetes y Steinberg, 2013).

Con algunos países el Ministerio de Asuntos Exteriores tenía establecido en el periodo 2004-2008 un diálogo estructurado anual a través de los encuentros del mundo diplomático, empresarial, cultural, político y de la sociedad civil al más alto nivel. Así se hacían efectivos los planteamientos de vincular el crecimiento económico con la colaboración público-privada en la arena internacional (Yakop, 2011). Dichos foros adoptan distintos nombres, desde las Tribunas (Tribuna España-India), los Foros (Foro España-Italia) o las Tertulias Hispano-Británicas¹²⁸. Todas ellas dirigidas por el ministerio de Asuntos Exteriores y algunas de ellas organizadas por la Red de Casas y otras por las Fundaciones Consejo, todos ellos organismos vinculados al Ministerio de Asuntos Exteriores. Respecto a la Red de Casas la constituyen Casa África, Casa de América, Casa Árabe, Casa Asia, Casa Mediterráneo y Casa Sefarad-Israel. Respecto a las Fundaciones Consejo nos referimos a la Fundación Consejo España-Australia, Fundación Consejo España-Brasil, Fundación Consejo España-Colombia, Fundación Consejo España-China, Fundación Consejo España-Estados Unidos, Fundación Consejo España-India, Fundación Consejo España-Japón y Fundación Consejo España-Rusia.

Mientras que la Red de Casas es dirigida por diplomáticos, en las Fundaciones Consejo se invita a personalidades del mundo económico a presidirlos como expresión del incremento de legitimidad que supone la colaboración público-privada en la diplomacia comercial internacional (Blanco-González, Díez-Martín y Prado-Román, 2015). Ambas son manifestaciones de diplomacia comercial fomentada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores. El impulso de la “Red de Casas” y de las Fundaciones Consejo han adquirido una nueva dimensión con la crisis pandémica de la COVID-19 que ha supuesto una migración a los formatos de diplomacia pública digital ya recomendada por algunos estudios (Wang, 2020). Con anterioridad al impulso aquí descrito a partir de 2004 existía un importante precedente de implicación del mundo empresarial en las Cumbres

¹²⁸ En este caso no únicamente con la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores sino también de las Casas Reales de España y el Reino Unido.

políticas: las Cumbres Económicas Iberoamericanas que vienen precediendo las Cumbres Iberoamericanas.¹²⁹

5.3.8.4 La entrada de España en el G-20

Impulsado por los gobernadores de los principales bancos centrales, el G20 nació en 1997 como un foro ministerial para la coordinación de políticas económicas y financieras tras la crisis asiática. Su composición inicial¹³⁰ se hizo prácticamente por cooptación, y la primera reunión ministerial tuvo lugar en Washington en 1998. La crisis financiera y económica producida por la caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008 llevó a convocar en Washington una primera reunión al más alto nivel, una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno que ya se ha convertido en el centro de gravedad del G20.

El G20 sigue siendo un foro único en términos de peso demográfico y económico de sus miembros que representan un 85% del PIB global, un 75% del comercio mundial y dos terceras partes de la población.

La página web del ministerio de Asuntos Exteriores describe así la llegada de España al G-20: “La primera participación española en el G-20 tuvo lugar en la cumbre extraordinaria de noviembre de 2008 en Washington cuando el entonces presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, cedió a España uno de los dos puestos que le correspondían como presidente de turno de la Unión Europea y como miembro del G-8. Tras la cita de Washington, España fue invitada oficialmente para asistir a la cumbre extraordinaria de Londres de abril de 2009, con el primer ministro británico Gordon Brown como anfitrión. Después de participar en la cumbre de Londres, España consideró consolidada su posición en el G-20, como corresponde a su peso político y económico en la comunidad internacional”.

¹²⁹ El año 1991 se celebró la primera Cumbre Iberoamericana y el 21 de abril de 2021 se ha celebrado la XVII edición en Andorra. Hace trece años que la Cumbre política viene precedida de la cumbre empresarial.

¹³⁰ El G20 estaba compuesto originalmente por Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Corea del Sur, China, EEUU, Francia, la India, Indonesia, Italia, Japón, México, el Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la UE.

El principal negociador de la incorporación de España como “invitado permanente” del G-20 fue el secretario general de la Presidencia del Gobierno, el diplomático Bernardino León. Sus buenas relaciones con la Embajada de Estados Unidos fueron el camino de retorno al incremento del nivel de interlocución con la administración norteamericana demostrando, una vez más, que el factor humano juega un rol importante en las relaciones diplomáticas (Storie, 2017). León, en una entrevista en el periódico El País el día 7 de noviembre de 2010 afirmaba: “El presidente dice que este es el logro más importante de la política exterior española de los últimos años, y es así porque España había culminado su integración en organizaciones como la UE o la OTAN, pero tenía pendiente su presencia en el escenario global”.¹³¹ La invitación a formar parte del G-20 se produjo bajo los auspicios del presidente francés Nicolas Sarkozy y con el visto bueno de la administración norteamericana en los últimos meses de la presidencia de George W. Bush. Supuso una señal de recuperación del nivel de relación entre las dos administraciones después de la retirada de las tropas de Irak en 2004 (C. García, 2007). El progresivo incremento de las relaciones no fue suficiente para hacer posible una reunión entre los presidentes Bush y Zapatero en los más de cuatro años de mandato presidencial en que coincidieron.

5.3.9 CONCLUSIONES Y RESULTADOS

En conclusión, el análisis nos conduce a las siguientes consideraciones generales, con sus pertinentes implicaciones y consecuencias económicas. Empecemos por las consideraciones generales:

- El Gobierno español surgido de las urnas en 2004 encontró en la diplomacia comercial y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de superar la crisis reputacional del Servicio Exterior, así como la manera de instalar un nuevo relato referido a la utilidad de la diplomacia española. Dicha hipótesis se confirma después de estudiar las líneas generales de la acción exterior al inicio de la legislatura 2004-2008 así como la activa implicación

¹³¹ https://elpais.com/diario/2010/11/07/negocio/1289139266_850215.html

del mundo empresarial en los grandes foros diplomáticos y económicos multilaterales y bilaterales.

- La decisión política del Gobierno de España de apoyar la invasión de Irak y la posterior participación de las fuerzas armadas españolas en la Coalición Internacional de Estabilización de Irak (2003-2004), trasladó al Servicio Exterior español una crítica posición en la que cumplió con el deber de trasladar las directrices políticas marcadas sin por ello dejar de resentirse del tensionamiento profesional que supuso la defensa de la existencia de armas de destrucción masiva por parte del régimen de Sadam Husein. La misión de Naciones Unidas encargada de la supervisión sobre la posible existencia de armas de destrucción masiva (UNMOVIC) nunca lo certificó. A pesar de ello, el Gobierno español apoyó la coalición liderada por Estados Unidos y Gran Bretaña que desarrolló la teoría de la guerra preventiva sin cabida en el derecho internacional público.
- La polarización de la opinión pública española respecto al apoyo del Gobierno a la invasión de Irak, se convirtió en el primer caso desde el restablecimiento de la democracia en 1978 en la que una decisión de política internacional pasaba a ocupar un papel realmente central en la agenda política y en las preferencias de voto de los ciudadanos. Con anterioridad, la política exterior española había transcurrido esencialmente en un marco de consenso pasivo por el que la oposición de turno apoyaba a grandes rasgos de forma tácita o explícita la iniciativa gubernamental en materia de política exterior. Así, fue en el acceso de España a las Comunidades Económicas Europeas (1 de enero de 1986) donde el consenso fue prácticamente total. En el caso del acceso a la OTAN (30 de mayo de 1982) la incorporación tampoco comportó una contestación ciudadana y el debate se produjo en el seno del Partido Socialista y se zanjó con un referéndum. Ni el acceso a la CEE ni a la OTAN traspasaron de debates dentro de las paredes de la política parlamentaria a verdaderos movimientos ciudadanos de masas como fueron las manifestaciones en contra de la invasión de Irak (2003). La política exterior española entraba en una nueva etapa en la que aún se encuentra hoy: la de la discrepancia en materia de política internacional como bandera de identidad política en la oferta política y la discusión interior.

- Los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 trajeron el segundo episodio de incomodidad en el Servicio Exterior español. La red de Embajadas recibió un telegrama el mismo día 11 pidiendo a los diplomáticos defender en los países ante los que estaban acreditados la tesis de que ETA era la autora de los atentados terroristas. Aquel mismo día se dieron instrucciones a la Representación española ante Naciones Unidas para conseguir que el Consejo de Seguridad aprobara una Resolución de los atentados de Madrid con referencia explícita a la autoría de ETA. Así sucedió no sin discusión y un coste de imagen ante la comunidad internacional.
- En pocos meses se había consolidado la percepción que el Servicio Exterior español había sido sometido a una incómoda presión política para trasladar instrucciones y posicionamientos que fueron penalizados a los pocos meses en las urnas. Dicha presión provocó malestar, politización y una percepción de falta de autonomía de la labor profesional del cuerpo diplomático. La pérdida de legitimidad y reputación se hacía notar en la capacidad de influencia en la arena internacional.
- El nuevo Gobierno surgido del resultado de las elecciones del 14 de marzo de 2004 dio un giro sustancial a la política internacional de España. En el corto plazo, con una decisión contundente como fue la retirada de las tropas españolas en Irak el mismo día de la toma de posición del Gobierno (18 de abril de 2004) y en el medio y largo plazo en la formulación de unos nuevos contenidos prioritarios a la Acción exterior. Un claro objetivo de este nuevo enfoque era recuperar la legitimidad e influencia de la diplomacia española. Para conseguirlo se puso el acento en la diplomacia pública y en la diplomacia comercial.
- Los diplomáticos entrevistados afirman:
 - Haber recibido instrucciones del Gobierno que podían extralimitar sus funciones como diplomáticos, aunque se manifiestan dos grandes percepciones. Por una parte, algunos consideran que su deber era trasladar de forma automática las instrucciones recibidas. Por otra parte, algunos consideran que su obligación está sujeta al examen de veracidad de los hechos.

- Acerca del cumplimiento activo o no de la instrucción “acudir a los medios para exponer estos hechos si se considera conveniente” referidos a la autoría de ETA de los atentados del 11 de marzo de 2014, tres de los cuatro entrevistados distrajeron el cumplimiento de la instrucción.
- De forma unánime los entrevistados consideraron como positivo el impacto de las instrucciones para potenciar la diplomacia comercial, que perseguían un cambio de la imagen del Servicio Exterior Español.
- Aquellos diplomáticos más familiarizados con la diplomacia comercial ejecutaron de forma activa la decisión política del Gobierno de potenciar la diplomacia comercial y la colaboración con el mundo empresarial. En cambio, aquellos diplomáticos más alineados con las formas clásicas de la diplomacia se mostraron más ajenos a esta nueva línea de actuación.
- El incremento de la actividad profesional en el respectivo destino diplomático estaba vinculado a las capacidades de cada servidor público para familiarizarse con la nueva dinámica comercial instruida por el gobierno.

Asumidas estas consideraciones, podemos concluir la eficacia de la nueva orientación gubernamental a través de las siguientes decisiones políticas y de sus implicaciones económicas en el proceso de legitimación estudiado, cosa que nos confirma parcialmente las dos hipótesis del estudio. Que el nuevo Gobierno español surgido de las urnas en 2004 encontró en la diplomacia comercial y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de superar la crisis reputacional del Servicio Exterior; y que se encontró una manera de instalar un nuevo relato referido a la utilidad de la diplomacia española.

Llegamos a estas consideraciones por las razones siguientes:

- La opción de priorizar la diplomacia comercial surgió de una reflexión más global y ambiciosa de reforma del Servicio Exterior por la vía legislativa. Este propósito fue anunciado por el ministro de Asuntos Exteriores en su primera comparecencia parlamentaria y el trabajo de la ponencia parlamentaria se prolongó entre 2005 y el final de la legislatura en enero de 2008. No se consiguió aprobar la ley, se tuvo

que esperar a 2014, pero tanto el Gobierno como los grupos parlamentarios tomaron consciencia de la necesidad de privilegiar la diplomacia comercial a la luz de las numerosas comparecencias y aportaciones realizadas, también por parte de las organizaciones empresariales y los principales actores de la internacionalización de la economía española.

- El Gobierno impulsó la diplomacia comercial con instrucciones directas a la red de Embajadas y Consulados, con la potenciación de la “Red de Casas” y con los foros bilaterales de relaciones diplomáticas y comerciales con distintos países. En este sentido las Fundaciones Consejo dedicadas al incremento de las relaciones comerciales y culturales entre España y las principales economías del mundo, jugaron un papel primordial. Un aspecto clave en esta fórmula de colaboración público-privada es el liderazgo que tienen destacados empresarios españoles en las presidencias de las distintas Fundaciones Consejo. Es un claro ejemplo de legitimación de la acción exterior por el apoyo e implicación del mundo empresarial. La legitimidad de la acción diplomática ha sido incrementada por el aval del mundo empresarial.
- Desde un punto de vista de fomento de la acción comercial se puede observar que durante este período:
 - El número de misiones comerciales españolas a países terceros se incrementó de forma sustancial.
 - Aumentaron el número de fundaciones consejo dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores.
 - Las empresas españolas pasaron a ostentar de forma evidente el liderazgo de estas fundaciones consejo.
 - Aumentó significativamente la interlocución del Ministerio de Asuntos Exteriores con el tejido empresarial español.
 - Los diplomáticos, bajo instrucciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, actuaron como correa de transmisión de los intereses comerciales de España en el exterior y de captación de inversiones extranjeras.

- La entrada de España en el G-20 como “invitado permanente” en la crucial reunión de Washington de noviembre de 2008 (para tratar la crisis financiera que estalló aquel año) significó el incremento del nivel de relación entre la administración española y norteamericana, debilitada desde la retirada de las tropas de Irak, y supuso la plasmación de un éxito diplomático tributario de los años de apuesta por la diplomacia comercial como factor de legitimación del Servicio Exterior español.

5.3.10 BIBLIOGRAFÍA

5.3.10.1 Monografías, artículos académicos y webgrafía

Aixalà, Albert Blanch. (2005): “La Política Exterior Española Ante Los Retos de Su Politización: Del Consenso a La Legitimidad.” Revista CIDOB d’Afers Internacionals (69):89–105.

Arahuetes, Alfredo, y Steinberg, Federico. (2013, 15 de marzo). La internacionalización como palanca para salir de la crisis. (Documento de trabajo nº 5/2013). Real Instituto Elcano.

Arystankulova, G. (2019). Economic diplomacy: An important tool for achieving foreign policy goals. *Opcion*, 35(88), 12.

Blanco-González, A., Díez-Martín, F., y Prado-Román, A. (2015). Entrepreneurship, Global Competitiveness and Legitimacy. En *New Challenges in Entrepreneurship and Finance* (pp. 57–69). Springer International Publishing.

Campion, N. (2018). Utopianism and just war: the invasion of iraq in 2003 // Utopismo y guerra justa: la invasión de irak en 2003. *Los Libros de La Corte.Es*, 16, 253.

Carmona, P., García, B., y Sánchez, A. (2012). Spanish neocon: la revuelta neoconservadora en la derecha española. *Traficantes de Sueños*.

Catalán, M. (2005). Prensa, verdad y terrorismo: la lección política del 14-M. *El argonauta español*, 2.

Díez-Martín, F. (2021). The impact of state legitimacy on entrepreneurial activity. *International Entrepreneurship and Management Journal*.

Dijk, T. A. van. (2004). La retórica belicista de un aliado menor: implicaturas políticas y legitimación de la guerra en Iraq por parte de José María Aznar. *Oralia: Análisis del Discurso Oral*, 7, 195.

EL País, en línea: “Ya se puede hablar de un G-21 con España”, 7 de noviembre de 2010.
https://elpais.com/diario/2010/11/07/negocio/1289139266_850215.html

Fanjul, Enrique. (2012, 8 de mayo). Políticas de internacionalización de la economía y la empresa: un instrumento para promover el crecimiento y el empleo. (ARI nº 11/2013). Real Instituto Elcano.

Ferrero, M. (2019). Representación popular y acción exterior: desarrollo y alcances de la Diplomacia Parlamentaria en el mundo contemporáneo. *Colombia Internacional*, 98, 139.

Galindo Elola-Olaso, F. (2018). Cuarenta años de diplomacia parlamentaria. *Revista de Las Cortes Generales*, (104), 613–43.

García i Segura, Caterina. (2007): “Las Relaciones de España Con Estados Unidos: La Clave Interna de Un Desencuentro Exterior.” *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano* (19):64.

Hajdukiewicz, A. (2019). The role of commercial diplomacy in promoting and facilitating international business. *International Entrepreneurship Review*, 5(3), 129.

Moons, S. J. V. (2017). Does Economic Diplomacy Work? A Meta-analysis of Its Impact on Trade and Investment. *World Economy*, 40(2), 336.

Morillas, J. (2000). La Diplomacia Económica. *Boletín Económico Del ICE*, 2664.

Naray, O. (2011). Commercial Diplomats in the Context of International Business. *Hague Journal of Diplomacy*, 6 (1/2), 121.

Nye, Joseph. (2005). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Public Affairs.

Ojeda, J. (2002). La Doctrina Bush: Guerra preventiva, dominación mundial. *Política Exterior*, 16(90), 7–16.

Reinares, F. (2014). *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y porqué se atentó en España*. Galaxia Gutenberg.

Ruël, H. y Zuidema, L. (2012). The effectiveness of commercial diplomacy: a survey among Dutch embassies and consulates. *Discussion Papers in Diplomacy*, 123.

Sánchez Manzano, J. J. (2013). *Las Bombas del 11M. Relato de los hechos en primera persona*. Fundación Huérfanos del Cuerpo Nacional de Policía.

Seaton, J. (2016). Chilcot report: Introduction (report of the iraq inquiry: By a committee of privy councillors. the chilcot report 6th july 2016. house of commons 264): Introduction. *Political Quarterly*, 87(4), 476.

Storie, L. K. (2017). Relationship Cultivation in Public Diplomacy: A Qualitative Study of Relational Antecedents and Cultivation Strategies. *Journal of Public Relations Research*, 29(6), 295.

Verdú Baeza, J. (2019). Aznar y los “neocons”: el impacto del neoconservadurismo en la política exterior de españa. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 10, 278.

Wang, Y. (2020). Public Diplomacy. Foundations for Global Engagement in the Digital Age, written by Nicholas J. Cull. *Hague Journal of Diplomacy*, 15(3), 457.

Xuclà, J. y Pla, A. (2008). La autorización y control parlamentario de las misiones del ejército en el exterior: la falta de un procedimiento común. *Revista de Las Cortes Generales*, 74.

Yakop, M. (2011). Economic diplomacy, trade and developing countries. Cambridge Journal of Regions, Economy, 4(2), 253.

5.3.10.2 Entrevistas Personales

Entrevista a José Bono, ministro de Defensa en 2004, el 9 de marzo de 2021.

Entrevista a Alfredo Pérez Rubalcaba, dirigente socialista, el 17 de enero de 2018.

Entrevista a Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores en 2004, el 1 de octubre de 2019.

Entrevista a Inma Riera, directora general de Cámara de Comercio de España, el 8 de enero de 2021.

Entrevista a José Luis Rodríguez Zapatero, presidente del Gobierno de España en 2004, el 2 de marzo de 2021.

5.4 ESTUDIO DE CASO 3: “CONSENSO EN POLITICA EXTERIOR Y DIPLOMACIA PARLAMENTARIA ANTE LA FALLIDA TRANSICIÓN POLÍTICA EN EGIPTO (2011-2015)”

Xuclà, Jordi. 2022. “Consenso en política exterior y diplomacia parlamentaria ante la fallida transición política en Egipto (2011-2015). *Revista de las Cortes Generales*, núm. 113 (diciembre).

5.4.1 INTRODUCCIÓN

La política exterior española venía jugando un papel central en la confrontación política partidista desde la fuerte polarización a favor y en contra del apoyo gubernamental a la invasión de Irak en 2003. La identidad política de las diferentes opciones electorales cogía forma destacando las discrepancias en las respectivas visiones de las relaciones internacionales. La posición política de Gobierno y oposición ante la fallida transición política en Egipto (2011-2015) salió de esta dinámica general. El episodio mostró un grado elevado de continuidad en la definición de la posición política expresada por ambos Gobiernos (socialistas y conservadores) a los que les correspondió afrontar la situación. La diplomacia parlamentaria jugó un rol central en esa dinámica alternativa a la de la confrontación. Esta investigación se centra en indagar en los siguientes temas clave:

- El nivel de crecimiento de la tensión política en España en el campo de la política exterior.
- La creación de posiciones de consenso en el ámbito parlamentario en materia de política exterior.
- El nivel de continuidad en las políticas de los Gobiernos socialistas y conservadores que se enfrentaron a la transición política en Egipto y su fracaso (2011-2015).

5.4.2 HIPÓTESIS

En esta investigación, las hipótesis planteadas son las siguientes:

- La posición política y diplomática del Gobierno y los partidos políticos parlamentarios españoles frente a la fallida transición política en Egipto fue poco controvertida.
- La posición política y diplomática española frente a la fallida transición política en Egipto no fue un argumento para la diferenciación política y la polarización en la sociedad española.
- La diplomacia parlamentaria y los pronunciamientos institucionales del Parlamento jugaron un papel destacado en la formación de la posición española frente a la fallida transición política en Egipto.

5.4.3 METODOLOGÍA

El presente artículo consiste en un estudio cualitativo basado principalmente en la técnica de investigación del caso de estudio, teniendo en cuenta que el autor vivió en primera persona como parlamentario en el Congreso de los Diputados y miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa los acontecimientos que aquí se describen, así como las consecuencias que se produjeron en la opinión pública española y el auge de la política exterior española dentro de la Unión Europea (UE).

Las técnicas de investigación complementarias son:

- Entrevistas en profundidad con actores de la política, la diplomacia y la opinión pública (exministros, políticos y diplomáticos que prestaron servicio durante el período analizado). Los conceptos clave de estas entrevistas son:
 - o La respuesta política y diplomática del Gobierno y los partidos políticos a la fallida transición política en Egipto.

- El valor de la estabilidad en el Mediterráneo y en el mundo árabe desde la perspectiva española como factor para calibrar la respuesta política.
- El papel de la diplomacia parlamentaria española en el diálogo con las autoridades egipcias y la sociedad civil.
- Análisis de contenido de la documentación disponible para el autor:
 - Notas inéditas sobre la preparación de comunicaciones internas y externas dirigidas a los diferentes actores y medios de comunicación del Gobierno y del Parlamento.
 - Notas diplomáticas.
 - Resoluciones y declaraciones parlamentarias.
 - Literatura académica relacionada con el objeto de estudio.
- Dos visitas de estudio a Egipto (en los años 2016 y 2017) para evaluar la situación política e institucional tras la fallida transición política.

5.4.4 MARCO GENERAL: DESDE FINALES DE LA ERA MURABAK HASTA EL FRACASO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA EGIPCIA

En febrero de 2011, las «Primaveras Árabes» arrasaron Egipto y obligaron a dimitir al expresidente Hosni Mubarak (Arafat, 2017, pp. 26-39). El Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (SCAF, por las siglas en inglés) asumió la dirección del país hasta que se organizaron elecciones presidenciales en junio de 2012. El ganador de estas elecciones, Mohamed Morsi, de los Hermanos Musulmanes, se convirtió en el primer presidente egipcio elegido democráticamente.

Tras las masivas protestas, el presidente Mohamed Morsi fue destituido por los militares en julio de 2013¹³², ya que, según ellos, no había cumplido con «la esperanza de un consenso nacional». En su momento, el hecho fue criticado por el secretario general del Consejo de Europa (Fernández-Molina, 2017, pp. 301-325). Entonces, el general Abdelfatah El-Sisi presentó una «hoja de ruta para un Gobierno posterior a Morsi», en virtud de la cual se suspendía la Constitución; el presidente del Tribunal Constitucional Supremo, Adly Mansour, se convertía en presidente en funciones, y se establecía un Gobierno tecnocrático provisional. Poco después, Adly Mansour hizo pública una declaración constitucional que servía de guía para la modificación de la Constitución de 2012. La declaración constitucional creó un comité jurídico de 10 miembros, compuesto por altos jueces y profesores de Derecho Constitucional, que propusieron enmiendas y las presentaron a una asamblea constituyente de 50 miembros «que representaban todas las categorías de la sociedad y las diversidades demográficas» (art. 29 de la declaración, 2012). Sin embargo, los Hermanos Musulmanes fueron excluidos de la Asamblea Constituyente (Monier y Ranko, 2014, pp. 61-79).

La Constitución de 2014 confirma la *sharía* como fuente de derecho, pero elimina algunos artículos de la Constitución de 2012 que reforzaban el papel de la religión. La Constitución reconoce además los derechos de los cristianos y los judíos en su artículo 3: «Los principios de las leyes de los cristianos y los judíos egipcios son la fuente principal de las leyes que regulan su estatus personal, los asuntos religiosos y la selección de los líderes espirituales» (Constitución egipcia, 2014). Aunque la Constitución protege los derechos de información, la libertad de crear partidos políticos, ONG y sindicatos, el artículo 74 prohíbe la formación de partidos políticos por motivos religiosos. La Constitución se sometió a referéndum popular en enero de 2014 y fue aprobada por el 98,1 % de los votos; el índice de participación fue solo del 38,6 %.

¹³² Los miembros de la Hermandad Musulmana y los partidarios de Morsi protestaron contra su destitución y, en agosto de 2013, las fuerzas de seguridad mataron a cientos de manifestantes. En plena crisis, se produjo un asalto a una comisaría de Policía en Kerdasa donde murieron 14 policías. En diciembre de 2013, la Hermandad Musulmana fue declarada organización terrorista y, en agosto de 2014, la rama política de la Hermandad Musulmana, el Partido Libertad y Justicia, fue disuelta por un tribunal egipcio. Esta disolución hizo imposible la participación de la organización en las elecciones parlamentarias egipcias de 2015.

En mayo de 2014 se organizaron elecciones presidenciales. Se presentaron dos candidatos a las elecciones, el general Abdelfatah El-Sisi, y Hamdeen Sabahi, un veterano político nasserista que había quedado tercero en las elecciones de 2012. La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea señaló que la campaña electoral fue, en gran medida, tranquila y pacífica. Solo el 47,5 % de los 53 millones de potenciales votantes egipcios participaron en las elecciones presidenciales de 2014, frente al 52 % de participación en las elecciones presidenciales de 2012. Abdelfatah El-Sisi ganó las elecciones con el 96,1 % de los votos.

Las elecciones parlamentarias constituían el último paso de la hoja de ruta política. Egipto llevaba sin Parlamento desde junio de 2012, cuando el SCAF disolvió la Cámara Baja del Parlamento egipcio, la Asamblea Popular, solo unos días antes de las elecciones presidenciales de 2012, basándose en una sentencia del Tribunal Constitucional Supremo (*Ahram Online*, 2014). El Consejo de la Shura, la Cámara Alta del Parlamento egipcio, recibió poderes legislativos a través de la Constitución aprobada en diciembre de 2012, que también lo hizo inmune a la disolución hasta que se organizaran elecciones para la Cámara Baja del Parlamento. El Consejo de la Shura fue declarado inconstitucional en junio de 2013 y en julio de ese mismo año fue disuelto por las autoridades interinas. La Constitución aprobada en enero de 2014 lo eliminó por completo, al tiempo que sustituía la Asamblea Popular por la Cámara de Representantes.

El nuevo sistema electoral era un sistema de votación paralelo¹³³ similar al de 2012 y las siguientes elecciones parlamentarias se celebraron el 18 de octubre y el 22 de noviembre de 2015. La Cámara de Representantes se componía entonces de 596 diputados, de los cuales 448 eran elegidos en circunscripciones uninominales, 120 eran elegidos en listas de partido y 28 eran nombrados por el presidente.

En cuanto a los resultados de las elecciones parlamentarias de 2015, más de 84 partidos políticos estuvieron representados en las elecciones y también hubo

¹³³ Un sistema de voto paralelo implica que los votantes participan en dos elecciones separadas, una para cada Cámara del Parlamento, utilizando sistemas electorales diferentes. Por lo tanto, el resultado de una elección no tiene impacto en la otra. Este sistema también se utiliza en Japón, Filipinas, Taiwán y Corea del Sur.

muchos candidatos individuales no afiliados a partidos políticos. Los resultados de las elecciones fueron los siguientes: el Partido de los Egipcios Libres (partido liberal fundado en 2011) obtuvo 65 escaños; el recién creado Partido del Futuro de la Nación (partido no ideológico con el objetivo de defender los intereses de la nación y del Estado) quedó en segundo lugar con 53 escaños; Al-Wafd (partido liberal que aboga por las libertades públicas y una menor intervención del Estado en la economía) obtuvo 36 escaños; el Partido de los Defensores de la Patria (partido populista) obtuvo 18 escaños; el Partido Republicano del Pueblo (fundado en 2012, este partido se opuso al Gobierno islámico, cree en la liberalización de la economía y los servicios sociales) obtuvo 13 escaños; el Partido de la Conferencia (también liberal) obtuvo 12 escaños; el Partido Al-Nour (un partido salafista creado en 2011 y que fue el único partido islámico que participó en las elecciones) obtuvo 11 escaños; y otros 12 partidos obtuvieron 38 escaños entre todos.

Los candidatos sin afiliación partidista obtuvieron un total de 323 escaños y el presidente El-Sisi designó según sus poderes a 28 personas. Es importante señalar que los 323 parlamentarios sin afiliación partidista están, de hecho, bastante respaldados por los partidos políticos¹³⁴.

En total, los partidos obtuvieron 245 escaños. Los partidos políticos de Egipto formaron coaliciones para conseguir el mayor número de escaños posible. La coalición Por Amor a Egipto, que a menudo se describe como favorable a El-Sisi, ganó los 120 escaños asignados a las listas de los partidos y luego obtuvo más escaños de los asignados a los candidatos individuales, ya que más de 70 candidatos independientes se aliaron con la coalición¹³⁵.

En las elecciones parlamentarias de 2015 fueron elegidas 73 mujeres a través de las listas de los partidos y de las listas individuales, y otras 14 mujeres fueron nombradas al Parlamento por el presidente, tal y como exige la Constitución. De los 596 escaños disponibles en el Parlamento, las mujeres ocupaban 87 (14,6 %). Se trata de una cifra histórica para la representación política femenina

¹³⁴ Foro europeo para la democracia y la solidaridad. <http://www.europeanforum.net/country/egypt> (consultado 7/1/2022).

¹³⁵ Unión Interparlamentaria. http://www.ipu.org/parline-e/reports/2097_e.htm (consultado 29/12/2021).

en Egipto, sobre todo en comparación con la representación femenina en el Parlamento egipcio de 2012, en el que solo salieron elegidas 10 mujeres (2 %). Sin embargo, las mujeres siguen teniendo una tasa de participación política muy baja en Egipto, a pesar de haber desempeñado un papel importante en las dos revoluciones. El porcentaje de mujeres en el Parlamento se compara con la situación de otros países de la región: Jordania, donde las mujeres representan el 15,4 % del Parlamento desde 2016, Marruecos, donde representan el 18,4 %, y Turquía, donde las mujeres constituyen un total del 14,5 %. En Túnez, en cambio, las mujeres representan el 31 % del Parlamento desde 2015.

Además, el número total de cristianos coptos en el Parlamento egipcio era de 36 (6 %) y los discapacitados obtuvieron un total de 8 escaños (1,3 %). Se establecieron cuotas para las mujeres (56 escaños), los cristianos coptos (24 escaños) y los discapacitados para garantizar su representación en el Parlamento.

Según el Alto Comité Electoral de Egipto, la primera y la segunda fase de las elecciones parlamentarias de 2015 solo tuvieron una tasa de participación del 28,3 % (solo 15 de los 53 millones de potenciales votantes acudieron a las urnas), mientras que las elecciones parlamentarias celebradas en 2011 tuvieron una tasa de participación superior al 50 % (*Ahram Online*, 2015). La baja participación en las elecciones parece estar convirtiéndose en una nueva tendencia en Egipto, como muestran las cifras mencionadas más arriba.

Los días 26 y 28 de marzo de 2018 se celebraron nuevas elecciones presidenciales y el Sr. El-Sisi fue reelegido con el 97 % de los votos. La participación se limitó al 41 % y el único otro candidato fue el Sr. Moussa Mostafa Moussa, un político pro-El-Sisi. A opositores más creíbles, como Khaled Ali, abogado de derechos humanos y exjefe del Centro Egipcio de Derechos Económicos y Sociales; Sami Hafez Anan, exjefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas; El-Sayyid el-Badawi, presidente del Nuevo Partido Wafd; Mortada Mansour, presidente del club deportivo Zamalek, y Anwar El Sadat, exdiputado, presidente del Partido de la Reforma y el Desarrollo y expresidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes egipcia,

se les impidió presentarse o decidieron que no se daban las condiciones mínimas para unas elecciones libres y justas.

5.4.5 RESULTADOS Y DEBATE

Como se ha visto en los apartados anteriores, los acontecimientos políticos y sociales que se producen en Egipto durante el período 2011-2015 son de elevada intensidad. Ante estos hechos, en este apartado se quiere conocer exactamente cuál fue el papel de la diplomacia española ante los cambios políticos en Egipto, a la vez que se busca conocer si la transición política en Egipto contribuyó o no a polarizar el debate político español, convirtiendo la política exterior en un elemento notorio de discrepancia política entre Gobierno y oposición.

5.4.5.1 La respuesta política y diplomática española ante la caída del presidente Mubarak

El estallido de la revolución egipcia el 25 de enero de 2011, que provocó la caída del presidente Hosni Mubarak ocho días después, coincide con el último año de la segunda y última legislatura de la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero en el Gobierno de España¹³⁶. El período comprendido en el objeto de estudio de la presente investigación (2011-2015) comprende los últimos meses del Gobierno socialista del presidente Zapatero y la primera legislatura del presidente Mariano Rajoy. En este período dos ministros de Asuntos Exteriores dirigieron la respuesta política y diplomática española ante la transición política

¹³⁶ José Luis Rodríguez Zapatero ganó las elecciones el 14 de marzo de 2004 y se convirtió en presidente del Gobierno el 16 de abril, cuando logró la mayoría absoluta de los votos del Congreso de los Diputados (Cámara Baja del Parlamento español). Zapatero volvió a ganar las elecciones parlamentarias el 9 de marzo de 2008, iniciando, así, su segundo y último mandato. El 2 de abril de 2011 anunció que no se presentaba a la reelección. El 20 de noviembre de 2011, el partido conservador (Partido Popular) ganó las elecciones y el 20 de diciembre de 2011 fue investido por el Parlamento español.

en Egipto: Trinidad Jiménez en el Gabinete socialista y José Manuel García-Margallo en el Gabinete conservador (José Manuel García-Margallo, 2015).

El estallido de la crisis política en Egipto coincidió con un momento de fuerte crisis económica en España y en Europa, que seguramente condicionó la respuesta gubernamental y parlamentaria en unas coordenadas de prudencia y en las que la agenda política estaba centrada en asuntos económicos y en la política interna. Según Azaola Piazza y González González (2017, p. 31), *“estos eventos de extraordinaria importancia para la región en general y para Egipto en particular no se tradujeron en un aumento de la actividad parlamentaria relacionada con este país, tal y como cabría esperar”*.

Tres días antes de la salida del poder del presidente Hosni Mubarak, el 8 de febrero de 2011, se acordó una declaración institucional¹³⁷ del Pleno del Congreso de los Diputados apoyando la transición democrática en los países del sur del Mediterráneo, especialmente en Túnez y Egipto:

“El fuerte compromiso ciudadano con la democracia mostrado en esos países quiere hoy ser reconocido de manera solemne en el Congreso de los Diputados de España. Asimismo, hacemos un llamamiento al diálogo político para el impulso de una transformación pacífica, basada en Gobiernos de amplia base, que conduzca a un proceso de reforma democrática en pleno respeto del Estado de derecho, las libertades fundamentales y los derechos humanos, y que permita la celebración de unas elecciones libres y limpias”¹³⁸.

La declaración parlamentaria guardaba similitudes con los pronunciamientos de distintos dirigentes europeos y es destacable el hecho de que no se pedía

¹³⁷ En las normas del derecho parlamentario español, las declaraciones institucionales solo pueden adoptarse por el consenso de todos los grupos parlamentarios. El mero hecho de que un grupo parlamentario o un diputado se oponga a la declaración institucional la hace imposible. No se trata de una manifestación de voluntad política que se somete a votación parlamentaria y que resulta de un juego de mayorías y minorías en una votación. Este dato resulta relevante a la hora de interpretar el grado de consenso con el que se inició la posición política española frente a la transición política en Egipto.

¹³⁸ Declaraciones institucionales 140/000036. BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 524 de 16 de febrero de 2011, 20.

abiertamente la dimisión del presidente Mubarak en plena crisis política y de legitimidad frente a una parte importante de la población egipcia.

En el período de 18 meses que transcurrieron desde el derribo de Mubarak y las elecciones presidenciales de mayo de 2012, el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas dirigió el proceso de transición. La respuesta de la diplomacia española ante la dimisión de Mubarak fue destacar que este hecho «facilitaría una transición más rápida hacia la democracia y permitiría culminar las legítimas aspiraciones del pueblo egipcio» (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2011a). En el mismo posicionamiento, la diplomacia española se mostraba dispuesta a acompañar tanto bilateralmente como en el contexto de la UE el proceso de transición. La ministra de Asuntos Exteriores española realizó una gira por la región, en la que incluyó a Egipto, un mes después de la caída de Mubarak. El objetivo de la visita a Egipto era trasladar a las autoridades del país el apoyo de España al proceso de transición, al tiempo que ofrecía la experiencia de la Transición política española para que fuera un motivo de conocimiento e inspiración para la transición egipcia (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2011b).

La política de apoyo del Gobierno español a la transición política en Egipto (y al incipiente movimiento de las «primaveras árabes») se concretó en una contribución reembolsable de 300 millones de euros al Banco Europeo de Inversiones, que aprobó el Consejo de Ministros del 21 de octubre de 2011 (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2011c). El fondo se destinó a tres líneas de financiación: agua y saneamiento; energías renovables, eficiencia energética y cambio climático; apoyo a las pequeñas y medianas empresas y creación de empleo. En el propio Consejo de Ministros se aprobó conceder una contribución de un millón de euros para el proceso de las futuras elecciones legislativas que se celebraron en enero de 2012 y cuyo resultado se hizo público el 21 de enero, con la victoria del Partido Libertad y Justicia (la organización política de los Hermanos Musulmanes) (BBC, 2012) en lo que supuso el preludio del enfriamiento de las esperanzas de buena parte de la comunidad internacional en la transición democrática del país. El programa del partido ganador de las elecciones contenía propuestas contrarias a los estándares de las sociedades democráticas internacionales (Ottaway, 2012).

Según explica, la ministra Trinidad Jiménez hizo del acompañamiento diplomático a la transición en Egipto una de sus prioridades:

“Durante el año 2011 me impliqué mucho en dar soporte a las primaveras árabes y especialmente las que se vivían en Túnez y Egipto. También me impliqué en la situación política en Siria y me entrevisté con su presidente Bashar Al-Asad que me prometió reformas en la línea de la apertura democrática. Evidentemente no cumplió con sus promesas y aquí también me arriesgué. Durante mi visita a Egipto en marzo de 2011 también me entrevisté con el general El-Sisi que en ese momento no estaba nada claro que llegaría a ser presidente, sino que se presentaba como un representante del poder militar temporal que garantizaba el proceso democrático. Volviendo de mi viaje del mes de marzo informé al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE y rápidamente se creó un grupo informal de cinco ministros de Asuntos Exteriores de cinco países importantes como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia y España que estuvimos en contacto permanente para realizar un seguimiento de las primaveras árabes. En ese momento se vivían las revoluciones como expresiones de un gran espontaneísmo y ganas de cambiar de régimen. Diez años después debemos aprender las lecciones de lo difícil que es extender o exportar la democracia al resto del mundo. En Egipto creció el sentimiento nacionalista y el reforzamiento de la identidad religiosa frente a los intentos de empujar una transición democrática rápida. Esto se ve más hoy que entonces”¹³⁹.

5.4.5.2 La misión parlamentaria para hacer prospectiva de la nueva situación

Del 30 de mayo al 2 de junio de 2011 se produjo una visita de una delegación de parlamentarios españoles a Egipto para explicar a las autoridades egipcias el

¹³⁹ Entrevista a Trinidad Jiménez, ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación (2010-2011), 11 de enero de 2022.

modelo de «la transición política española» (1975-1978). La delegación la integraron cuatro diputados y fue presidida por Josep Antoni Duran i Lleida, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (2004-2015). Acompañaron al presidente de la Comisión los diputados Jordi Pedret Grenzer (Grupo Parlamentario Socialista), Francisco Ricomá de Castellarnau (Grupo Parlamentario Popular) y Josu Iñaki Erkoreka Gervasio (Grupo Parlamentario Vasco-PNV/EAJ). Según Duran i Lleida:

Fue un caso claro de diplomacia parlamentaria en la que nos coordinamos con el Gobierno de forma rápida a la luz de los eventos. Fue una propuesta de la Comisión de Exteriores, pero muy bien acogida por la ministra. Coordinamos mensajes bajo las líneas de la acción exterior del Gobierno, que tenía interés en tener un papel relevante y de acompañamiento en el nuevo momento político en Egipto¹⁴⁰.

Esta visita supuso la primera reunión de una delegación política europea con los Hermanos Musulmanes y resultó una muestra del pragmatismo con el que actuaba la diplomacia europea y española ante la llegada al poder de fuerzas islamistas (Fernández-Molina, 2017, pp. 301-325). Duran i Lleida justificó la visita en los siguientes términos: «Los Hermanos Musulmanes son parte de la sociedad egipcia y no se puede ignorar lo que dice una parte de la población» (ABC.es, 31 de mayo, 2011). Una vez justificada la reunión de una delegación política con un grupo islamista, al término de la visita, la delegación parlamentaria tomó partido y animó a las fuerzas laicas y progresistas a formar un Gobierno alternativo al que intentaba articular el Partido Libertad y Justicia, ganador de las elecciones (ABC.es, 1 de junio, 2011). Más allá del mensaje político consensuado entre los cuatro partidos representantes en la delegación parlamentaria, la impresión de Duran i Lleida era que:

“los Hermanos Musulmanes tenían muchas opciones de hacerse con el control del Gobierno y tener unos tentáculos sólidos y duraderos en la sociedad egipcia, no solo por el 38 % de diputados que habían conseguido y que los convertían en ganadores de las elecciones, sino

¹⁴⁰ Entrevista a Josep Antoni Duran i Lleida, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (2004-2015), 20 de diciembre de 2021.

*sobre todo por la tupida red de capilaridad que tenían en la sociedad y sus sectores más desfavorecidos y que se había palpado en el ambiente de la visita*¹⁴¹.

Las conclusiones de aquella visita parlamentaria tuvieron un impacto en los debates políticos posteriores en sede parlamentaria y en el control de la oposición sobre el Gobierno. Una mayor implicación del Parlamento en las relaciones internacionales le permitía tener un mayor acceso a la información, pero también un mayor grado de ponderación en sus valoraciones políticas. La parlamentarización de la política exterior y de defensa en España comenzó básicamente en 2004, con la llegada del ministro Miguel Ángel Moratinos al Ministerio de Asuntos Exteriores y la inauguración de su etapa de fomento de la diplomacia parlamentaria (Heiberg, 2000, pp. 309-323)¹⁴².

5.4.5.3 La llegada al poder del Partido Popular y la definición de su política exterior

El 20 de noviembre de 2011 el Partido Popular ganó las elecciones y se produjo un cambio de Gobierno en España. Mariano Rajoy accedió a la posición de presidente del Gobierno deseando pasar página de la política exterior que su propio partido había adoptado en el anterior período de gobierno conservador (1996-2004) y singularmente en los últimos años, cuando el Gobierno conservador apoyó la invasión de Irak y envió tropas españolas de estabilización en la coalición liderada por Estados Unidos (2003-2004). Fue un momento de fuerte polarización en la política exterior y de utilización de la política exterior

¹⁴¹ Entrevista a Josep Antoni Duran i Lleida, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (2004-2015), 20 de diciembre de 2021.

¹⁴² El Gabinete del ministro Miguel Ángel Moratinos designó a una unidad específica de trabajo a mantener una relación sistemática habitual con los portavoces de los grupos parlamentarios en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. Dicha iniciativa facilitó el acceso a la información y fortaleció la dinámica de creación de consensos parlamentarios. Agustín Santos, jefe de Gabinete del ministro Moratinos, y los diplomáticos integrantes del Gabinete Álvaro Albaladejo y Emma Aparici Vázquez de Parga estuvieron al cargo de esta misión. Aunque en anteriores Gabinetes existía una unidad específica de relación con las Cortes básicamente dedicada a la respuesta de las iniciativas parlamentarias, es cierto que por primera vez se fomentó de manera sistémica un inicio de parlamentarización de la política exterior.

como elemento de diferenciación ideológico destacado en las ofertas políticas. La corrección del rumbo de Rajoy se mostró incluso durante la campaña electoral, cuando el candidato Rajoy manifestó en el debate electoral televisivo cara a cara con el candidato socialista Alfredo Pérez-Rubalcaba: «En los últimos años no hemos estado finos en política exterior. Lo digo así en plural, mire si estoy generoso esta noche» (Academia TV, 2011). Rajoy llegó al poder¹⁴³ nombrando ministro de Asuntos Exteriores a José Manuel García- Margallo¹⁴⁴. El nuevo ciclo político en España coincidió prácticamente con una nueva hegemonía política en Egipto: el 28 de febrero de 2012 se hacían públicos los resultados de las elecciones legislativas que conformaron un nuevo Parlamento con un 70 % de fuerzas políticas islamistas. La victoria electoral islamista no comportó la formación de un Poder Ejecutivo islamista porque en el acuerdo de marzo de 2011 entre el poder militar del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y los Hermanos Musulmanes y el resto de fuerzas islamistas se contemplaba que el poder restaría en manos de los militares hasta la elección de un nuevo presidente (Egypt's Government Services Portal, 2011)¹⁴⁵. En junio de 2012 se celebraron unas elecciones presidenciales en Egipto que dieron la victoria, en segunda vuelta, al candidato islamista Mohamed Morsi, el cual obtuvo el 51 % de los votos. Estados Unidos y la Unión Europea reconocieron con celeridad la victoria de los Hermanos Musulmanes y la legitimidad de los nuevos gobernantes. Con la victoria del candidato islamista se formó también un Gobierno islamista surgido de la mayoría parlamentaria. El Ministerio de Asuntos Exteriores emitió un comunicado el 25 de junio en el cual felicitaba a las autoridades egipcias por la celebración de unas «históricas elecciones democráticas, y al doctor Mohamed Morsi por su elección como presidente de la República» (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2012b). A finales de junio, cuando el presidente nombró a un primer ministro islamista, este recibió un telegrama de felicitación del presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, en el

¹⁴³ Rajoy logró la investidura el 20 de diciembre de 2011, juró el cargo ante el jefe del Estado, el rey de España, el 21 de diciembre y su Gobierno tomó posesión el 22 de diciembre de 2011.

¹⁴⁴ José Manuel García-Margallo Marfil (Madrid, 1944), abogado e inspector de finanzas del Estado. Fue diputado en las Cortes constituyentes responsables de la redacción de la Constitución española. También fue diputado y eurodiputado en diversas etapas y ministro de Asuntos Exteriores de España del 22 de diciembre de 2011 al 4 de noviembre de 2016.

¹⁴⁵ A esta declaración se sumó un anexo promulgado por el SCAF en julio de 2012 (Arham Online, 2012).

que le expresaba deseos de suerte para impulsar el desarrollo de su país y construir un Estado de derecho «con pleno respeto a las libertades democráticas y los derechos humanos» (*El Economista.es*, 2012).

El ministro García-Margallo recuerda que la prioridad de las buenas relaciones con el nuevo Gobierno del partido islamista Libertad y Justicia:

“Tenía un marcado acento de priorizar los intereses económicos de las empresas españolas con intereses en Egipto. De hecho, en abril de 2012, la Embajada ya inició encuentros entre empresas españolas y conglomerados empresariales vinculados a los Hermanos Musulmanes bajo el nombre corporativo de Egyptian Business Development Association (EBDA). Cuando en septiembre visité Egipto también lo hice acompañado de empresarios. Había intereses a defender, especialmente en el campo de la energía. La visita fue muy bien, me reuní en solitario con el presidente Morsi, que me invitó a comer fuera de programa, y le extendí una invitación del rey de España para que realizara una visita, que se produjo. Tuvimos éxitos diplomáticos y dolores de cabeza a medida que la situación se deterioró a partir del otoño”¹⁴⁶.

A partir de noviembre de 2012 la situación política se deterioró hasta el punto de que, el 30 de ese mismo mes, Morsi realizó una declaración constitucional por la que concentraba todos los poderes del Estado. El 6 de diciembre, a través de un comunicado institucional, el Ministerio de Asuntos Exteriores expresó su preocupación a la vez que llamaba a la calma (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2012c). El 19 de diciembre de 2012, en un contexto de fuerte inestabilidad política, el Gobierno español presentó el Programa MASAR («camino» en árabe), de acompañamiento de los programas de transición democrática en el mundo árabe (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2012a). La diplomacia española decidió ubicar en El Cairo la oficina regional de coordinación de la política de cooperación para la región (Michou, 2013, p. 23).

¹⁴⁶ Entrevista a José Manuel García-Margallo, ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación (2011-2016), 14 de enero de 2022.

El programa prácticamente no pudo desarrollarse en Egipto a la vista del creciente aislamiento del Gobierno de Morsi respecto a países terceros. Mientras tanto, en marzo de 2013, el Parlamento español aprobaba una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Catalán en la que se fijaba una posición de consenso de los partidos políticos. En esta se pedía la revocación de la concentración de poderes en manos del presidente Morsi y el regreso a los trabajos de redacción de una Constitución con la participación de todos los partidos egipcios. También se expresaba la preocupación por la situación política, que dificultaba la consolidación de las instituciones democráticas. El pronunciamiento parlamentario en la Comisión de Asuntos Exteriores vuelve a mostrar la posición de consenso entre las distintas fuerzas políticas y la ausencia de la utilización, en este caso, de la política exterior como elemento de diferenciación política frente a la opinión pública. El Parlamento español mantiene un consenso sobre Egipto incluso en los meses más turbulentos antes del fin del mandato del presidente Morsi.

5.4.5.4 La caída de Morsi y el posicionamiento político del Gobierno

El 30 de junio de 2013 una ingente cantidad de egipcios se manifestaron para pedir la dimisión del presidente Morsi y la convocatoria de elecciones. El 3 de julio, Morsi fue expulsado del poder por el Ejército egipcio que se presentó como garantía de estabilidad. El ministro de Defensa, Abdelfatah El-Sisi, el hombre fuerte tras la caída de Morsi, ocupó la Vicepresidencia mientras que el presidente del Tribunal Constitucional, Adly Mansour, asumió la Presidencia interina del país.

El Ministerio de Asuntos Exteriores emitió un comunicado expresando la preocupación por la situación creada y llamando al diálogo nacional y a la celebración de elecciones en cuanto las circunstancias lo permitieran. En ningún momento los comunicados de esos días críticos valoraban el cambio de gobernantes en Egipto como un golpe de Estado (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013a). La Administración estadounidense bajo la presidencia de Barack Obama –principal aliada de Egipto en el mundo

occidental– también se negó a calificar el cambio de gobernantes como un golpe de Estado. El silencio de la diplomacia europea y norteamericana parecía indicar una apuesta por gobernantes fuertes en la región, aunque fuera al precio de frenar los procesos democráticos (Pinfari, 2013, pp. 460-466).

5.4.5.5 La carencia de una gran discrepancia en el arco parlamentario español ante la caída de Morsi

El mismo mes de julio de 2013 cuando se produce la caída del presidente Morsi y el Ejército vuelve a tomar el control del país, el diputado socialista Àlex Sáez¹⁴⁷, y portavoz en la Comisión de Asuntos Exteriores, formula una pregunta al Gobierno español para que sea contestada por escrito¹⁴⁸. Concretamente, la pregunta que formula Sáez es: «Opinión del Gobierno en lo referente a si el cambio de Gobierno en Egipto es fruto de un acto democrático». Aunque, de acuerdo con el Reglamento de funcionamiento del Congreso, la pregunta debe ser respondida en un período máximo de un mes, el Gobierno aprovechó el mes de agosto, cuando el Parlamento no está en período de sesiones, y no contestó hasta septiembre. La respuesta refleja la ambigüedad del Gobierno español, similar a la de otros Gobiernos europeos, sobre si se trataba de un golpe de Estado o no:

“Desde que se produjo la deposición del presidente Mohamed Morsi por las Fuerzas Armadas de Egipto el pasado 3 de julio se suscitó un vivo debate sobre la naturaleza de la intervención militar. Mientras que para las fuerzas seculares de Egipto el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas se limitó a consolidar el movimiento insurreccional

¹⁴⁷ Àlex Sáez (Girona, 1969), abogado y político, fue diputado en el Congreso español durante tres legislaturas (VIII, IX y X), elegido por la circunscripción de Girona. Fue portavoz en materia de justicia y, posteriormente, en la Comisión de Asuntos Exteriores, juntamente con la exministra Trinidad Jiménez. Anteriormente había sido concejal de Cultura en el Ayuntamiento de Girona.

¹⁴⁸ En el sistema parlamentario español, los parlamentarios pueden controlar el Gobierno de diversas formas. Las preguntas orales durante la sesión de control en el Pleno del Congreso son las más conocidas por la opinión pública, pero el mecanismo más habitual de control es la formulación de preguntas para que sean contestadas de forma escrita. Los artículos 185 a 190 del Reglamento del Congreso regulan el derecho de los parlamentarios a formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros.

masivo que se había desencadenado el 30 de junio contra el presidente Morsi, para los partidarios de éste se trató de un simple golpe de Estado. No se oportuno entrar en este debate, que corresponde al pueblo egipcio y cuya utilidad, en todo caso, es escasa a estas alturas. Lo importante es pensar en el futuro, y sobre el futuro, desde el pleno respeto a la soberanía del pueblo egipcio, la posición del Gobierno ha sido clara desde un primer momento: las autoridades egipcias deben realizar todos los esfuerzos que extiende en su mano para propiciar un diálogo nacional sin exclusiones que haga posible la convocatoria, en breve plazo, de unas elecciones democráticas. Después de las históricas jornadas de enero de 2011, sólo un futuro democrático es concebible para Egipto; una idea que comparten todos los países de la Unión Europea”.¹⁴⁹

Una respuesta con tan alto grado de ambigüedad bien habría podido llevar a producir una división en el seno del Parlamento y un ataque de la oposición al Gobierno por apoyar la toma del control del poder en Egipto por parte de los militares después de haber depuesto a un presidente elegido democráticamente. Los dos principales autores de este acto de control parlamentario, es decir, de la pregunta con petición de contestación escrita, dan su punto de vista. Se trata del ministro de Asuntos Exteriores, responsable de la respuesta gubernamental, y del diputado que formuló la pregunta parlamentaria. Sostiene el ministro García-Margallo:

“En el conjunto de los Estados de la Unión Europea nos interesaba darle estabilidad política a Egipto. Morsi ciertamente había sido elegido democráticamente, pero de forma progresiva había utilizado sus poderes para ir cancelando las garantías democráticas. Nos planteaba un debate de teoría política muy parecido a la cancelación de las elecciones en Argelia en 1985 cuando los islamistas estaban a

¹⁴⁹ Opinión del Gobierno sobre si el cambio de Gobierno en Egipto es fruto de un acto democrático (184/027230). BOCG Congreso de los Diputados, N.º D-325 de 19 de septiembre de 2013. http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-325.PDF#page=294

punto de ganarlas para suspender precisamente la democracia. No hay que olvidar que se jugaba también una partida de poder regional. Los Hermanos Musulmanes estaban apoyados políticamente por Turquía y Qatar, entre otros, y no queríamos encender una expansión del islamismo radical entre países que hacía poco habían vivido unas primaveras árabes que parecían llevarnos a un escenario progresivo de democratización. Ciertamente dimos una respuesta ambigua y dimos la versión de ambas partes sin tomar una posición propia. El silencio ayudaba a la consolidación del nuevo poder militar”.¹⁵⁰

El diputado Àlex Sáez, autor de la pregunta parlamentaria nuclear que hizo posicionar al Gobierno, afirma:

“Queríamos saber la posición del Gobierno y ciertamente ponerlo en una situación comprometida. Es parte de la responsabilidad de la oposición. La respuesta nos sorprendió porque era una ofensa en el Parlamento cuando afirmaba que posicionarse sobre si se había vivido un golpe de Estado en Egipto «no era oportuno [...] y que su utilidad era escasa”.¹⁵¹

Desde una perspectiva de derecho internacional, derechos humanos y Estado de derecho, la respuesta daba muchos argumentos para provocar una controversia en el Parlamento, pero el partido que lideraba la oposición en aquel momento, el Partido Socialista, ha gobernado más de la mitad de los años de la presente democracia en España y, en política exterior, mantiene posiciones «de asuntos de Estado» en los que no traspasó la «línea roja» en el apoyo al Gobierno. La política euromediterránea era y es claramente una política de Estado. En esta orientación pesa mucho el hecho de que la sede de la Secretaría General de la Unión por el Mediterráneo se encuentre en España y concretamente en Barcelona.

¹⁵⁰ Entrevista a José Manuel García-Margallo, ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación (2011-2016), 14 de enero de 2022.

¹⁵¹ Entrevista a Àlex Sáez, diputado del Congreso de los Diputados (2008-2011), 15 de enero de 2022.

El análisis que la periodista Ana Carbajosa publicó en el periódico *El País* el 4 de julio de 2013 resume muy bien la gran paradoja de unas democracias liberales que se resistieron a calificar la caída del presidente electo Morsi como golpe de Estado:

“Que la oposición laica de Egipto haya sido juez y parte y que millones de personas hayan celebrado con júbilo la asonada ha terminado de descolocar a los adalides de los valores democráticos”. (Carbajosa, 2013).

5.4.5.6 La consolidación en el poder del General El-Sisi y una nueva estabilidad lejos de la Primavera árabe

El control del poder por parte del general El-Sisi ha tenido continuidad desde el mes de julio de 2013 hasta el día de hoy; primero como vice primer ministro de un Gobierno presidido por Adly Mansour¹⁵². El nuevo poder contó con el apoyo de líderes civiles y religiosos. En este sentido, es especialmente significativo que el 3 de julio El-Sisi compareciese en televisión para dar cuenta de la toma de control del poder acompañado de personalidades tan dispares como el gran jeque de la Mezquita de Al-Azhar, Ahmed el-Tayeb, el papa copto Teodoro II o el político opositor Mohamed el-Baradei (ex director general de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, agencia de Naciones Unidas, entre 1997 y 2009). El 14 de agosto las fuerzas del orden público y parte del Ejército disolvieron los campamentos de los seguidores de los Hermanos Musulmanes, que estaban instalados en la plaza de Rabaa Al Adawiya y cerca de la Universidad de El Cairo. La intervención provocó la muerte de cientos de seguidores de los Hermanos Musulmanes. El-Baradei dimitió como vicepresidente interino del país justo un mes después de haber accedido al cargo. El Ministerio de Asuntos Exteriores español emitió un comunicado de condena de la violencia (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013b).

¹⁵² Presidente interino de Egipto del 3 de julio de 2013 al 8 de junio de 2014. El 1 de julio de 2013 fue nombrado presidente de la Corte Suprema y, tres días después, presidente interino del país. En 1992 había sido nombrado vicepresidente de la Corte Constitucional.

La deriva autocrática no tuvo gran protagonismo en el debate de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso.

El 8 de junio de 2014, Abdelfatah El-Sisi tomó posesión como presidente de la República de Egipto después de haber ganado las elecciones con un 97 % de los votos. El Ministerio de Asuntos Exteriores español emitió un comunicado felicitando al nuevo presidente y «deseando que el mandato del nuevo presidente sirva para avanzar hacia la democratización del país y permita el regreso al crecimiento económico» (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2014). En septiembre de 2014, el ministro de Asuntos Exteriores de Egipto se reunió con su homólogo español en Madrid. La posición de la diplomacia española en el período comprendido entre 2011 y 2015 demuestra una alta capacidad de adaptación a los cambios de régimen en Egipto sin poner el acento en una dura crítica, sino en una sostenida voluntad de mantener las buenas relaciones, siempre acompañada de un discurso público de deseo del «avance de la democratización del país».

5.4.6 HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Las principales conclusiones a las que se puede llegar después de la investigación efectuada son las siguientes:

En primer lugar, la fallida transición política en Egipto (2011-2015) no repercutió en la agenda política española como un elemento de fuerte disensión entre Gobierno y oposición como venía siendo habitual desde el año 2003 con la división política alrededor del apoyo o rechazo a la invasión de Irak.

En segundo lugar, la dirección de la respuesta diplomática española a los varios episodios de la fallida transición política en Egipto abarcó dos Gobiernos de colores políticos opuestos: el Gobierno socialista entre enero y diciembre de 2011 y el Gobierno conservador desde finales de diciembre de 2011 en adelante. No se produjo una ruptura de la línea de respuesta política y diplomática entre ambos Gobiernos.

En tercer lugar, los primeros meses de los episodios de la transición política en Egipto fueron una oportunidad para incrementar el rol de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, que realizó un aventurado ejercicio de diplomacia parlamentaria. Se convirtió en la primera delegación política europea en reunirse con los Hermanos Musulmanes y resultó una muestra del pragmatismo con el que actuaba la diplomacia europea y española ante la llegada al poder de fuerzas islamistas. La delegación parlamentaria se coordinó con las directrices del Gobierno.

En cuarto lugar, el Parlamento español jugó un rol central en la construcción de posiciones comunes entre los distintos partidos políticos durante los distintos episodios que caracterizaron la fallida transición política en Egipto. Fue capaz de conseguir un pronunciamiento por unanimidad: tres días antes de la salida del poder del presidente Hosni Mubarak, se acordó una declaración institucional del Pleno del Congreso de los Diputados apoyando la transición democrática en los países del sur del Mediterráneo, de forma especial en Túnez y Egipto. Un nuevo pronunciamiento por consenso se produjo en marzo de 2013, en los meses de mayor empeoramiento de la situación política durante la presidencia de Mohamed Morsi.

En quinto lugar, la diplomacia española jugó a una constante adaptación de su interlocución con las distintas autoridades que gobernaron Egipto en el período 2011-2015. Así, los ministros de Asuntos Exteriores de los Gobiernos españoles de ambos colores políticos, Trinidad Jiménez y José Manuel García-Margallo, realizaron visitas al país a lo largo de los tres períodos que comprende el estudio de esta investigación: la etapa de Gobierno militar dirigido por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, el año de presidencia del líder de los Hermanos Musulmanes y el nuevo período de transición hasta las elecciones que llevaron a la Presidencia del país al general Abdelfatah El-Sisi .

En sexto lugar, el Gobierno español, como la diplomacia europea y del Gobierno de los Estados Unidos, se negó a calificar de golpe de Estado la caída del poder del presidente Mohamed Morsi el 3 de julio de 2013 y la toma del control del poder por parte del Ejército. El principal partido de la oposición no aprovechó ese punto débil para sacar rédito político en el campo de la política exterior.

En séptimo lugar, el hecho de que la sede de la Secretaría General de la Unión por el Mediterráneo esté en España es un factor determinante para mantener una posición de consenso en el Parlamento y de continuidad entre los dos Gobiernos españoles que gestionaron los años de sucesivas crisis políticas en Egipto.

En octavo lugar, la política euromediterránea sigue siendo un asunto de política de Estado en España, teniendo en cuenta la importancia que los sucesivos Gobiernos han dado a la estabilidad política de la ribera sur del Mediterráneo. Especialmente, de los países del Magreb y, de todos ellos, en particular a las relaciones de buena vecindad con Marruecos y Argelia, dos países confrontados entre ellos, pero con los que España está obligada a mantener buenas relaciones por motivos de abastecimiento energético y de contención de la inmigración ilegal. La enemistad entre Marruecos y Argelia desde 1976 llegó a su punto culminante el 24 de agosto de 2021 cuando Argelia rompió relaciones diplomáticas con Marruecos acusándolo de practicar el espionaje en su país, sumado al descontento por la normalización de las relaciones de Marruecos con Israel. En este complejo contexto se sitúa el reto de la diplomacia española de continuar manteniendo buenas relaciones con ambos vecinos.

En noveno lugar, la posición política y diplomática del Gobierno y los partidos políticos parlamentarios españoles frente a la fallida transición política en Egipto fue poco controvertida.

En décimo lugar, la posición política y diplomática española frente a la fallida transición política en Egipto no fue un argumento para la diferenciación política y la polarización en la sociedad española.

En undécimo lugar, la diplomacia parlamentaria y los pronunciamientos institucionales del Parlamento jugaron un papel destacado en la conformación de la posición española ante la fallida transición política en Egipto.

5.4.7 BIBLIOGRAFÍA

5.4.7.1 Libros y artículos

Arafat A. (2017). *Egypt in crisis: the fall of islamism and prospects of democratization*. Cham/Suiza, Pallgrave MacMillan.

Azaola B. (2018). *The Foreign Policy of post-Mubarak Egypt and the Strengthening of Relations with Saudi Arabia: Economic Vulnerability and Regional and Regime Security*. Journal of North African Studies.

Azaola B. y González I. (2012). Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y Musulmán: Egipto. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, (12), pp. 87-110.

Azaola B. y González I. (2017). Las relaciones de España y el Egipto post-Mubarak (2011-2015). *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, (23), p. 31.

De Larramendi M.H. (2013). El islamismo político y el ejercicio del poder tras el Despertar Árabe. Los casos de Egipto, Túnez y Marruecos. *Islamismos en (r)evolución: movilización social y cambio político, Cuadernos de Estrategia*, (163), pp. 71-116.

De Larramedí M.H., González I., López B. (dir.) (2015). *El Instituto Hispano-Árabe de Cultura. Orígenes y evolución de la diplomacia pública española hacia el mundo árabe*. AECID.

Fernández-Molina I. (2017). EU and EU Member States' Responses to the Arab Spring. En I. Zsmolka (dir.), *Political Change in the Middle East and North Africa* (pp. 301-325). Edinburgh University Press.

García-Maragallo J.M. (2015). *Todos los cielos conducen a España: cartas desde un avión*. Planeta.

Heiberg M. (2021). *España y la doctrina del multilateralismo eficaz. Globalización, diplomacia y seguridad en la era Zapatero*. Gestión 2000.

Michou H. (2013). Egipto: estrategias de cooperación frente a una revolución inacabada. En H. Michou, E. Soler y J.A. Torreblanca (dir), *Europa y la democracia en el norte de África: una segunda oportunidad* (p. 23). CIDOB/ECFR/UNED.

Monier E. y Ranko A. (2014). The Failure of the Muslim Brotherhood: Implications for Egypt's Regional Status. En H. Fürtig (dir.), *Regional Powers in the Middle East. New Constellations after the Arab Revolts* (pp. 61-79). Palgrave Macmillan.

Pinfari M. (2013). The EU, Egypt and Morsi's Rise and Fall: 'Strategic Patience' and Its Discontents. *Mediterranean Politics*, 18, (3), pp. 460-466.

5.4.7.2 Webgrafía

Academia TV. (2011). *Debate electoral Rajoy-Rubalcaba*. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=wzWAI_krqVA

Ahram Online. (2015). *Egypt's elections committee announces final parliamentary results*. Ahram Online. <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/164/173877/Egypt/Egypt-Elections-/Egypts-elections-committee-announces-final-parliam.aspx>

Ahram Online. (2012). *English text of SCAF amended Egypt Constitutional Declaration*. Ahram Online. <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/45350/Egypt/Politics-/English-text-of-SCAF-amended-Egypt-Constitutional-.aspx>

Ahram Online. (2014). *Timeline: Three years of Egypt's political procedures*. Ahram Online. <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/96993/Egypt/Politics-/TIMELINE-Three-years-of-Egypt-political-procedure.aspx>

BBC. (2012). *Egypt's Islamist parties win elections to parliament*. BBC. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-16665748>

Carbajosa, A. (2013). *Un golpe innumerable*. El País.
https://elpais.com/internacional/2013/07/04/actualidad/1372965243_223184.html

Constitución egipcia de 2014.
https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf.

Egypt's Government Services Portal (2011). *Constitutional Declaration 2011*.
Egypt's Government.
<https://www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/default.aspx>

El Economista.es. (2012). *Rajoy felicita por telegrama al nuevo primer ministro egipcio*. El Economista.
<http://ecodiario.eleconomista.es/espana/noticias/4143720/07/12/Rajoy-felicita-por-telegrama-nuevo-primerministro-egipcio.html>

Foro europeo para la democracia y la solidaridad.
<http://www.europeanforum.net/country/egypt>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2013). *Comunicado institucional. Situación en Egipto*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación.
https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2013_COMUNICADOS/20130815_COMU151.aspx

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2014). *Comunicado institucional. Toma de posesión del nuevo presidente egipcio*. Ministerio de asuntos exteriores y cooperación.
https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2014_COMUNICADOS/20140609_COMU163.aspx

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. (2013). *Comunicado institucional. Violencia en el Egipto*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación.
http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2013_COMUNICADOS/20130727_COMU135.aspx

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. (2012). *Comunicado institucional 356*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Nota356.aspx>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2012). *Comunicado institucional 402*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Comunicado402.a>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2012). *Comunicado institucional 504*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Comunicado504.aspx>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2011). *Nota de prensa. Declaraciones de la ministra de asuntos exteriores y de cooperación sobre la dimisión de Hosni Mubarak*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Nota9.aspx>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2011). *Nota de prensa. El Gobierno destina 300 millones de euros para apoyar la "Primavera Árabe"*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/Articulos/Nota82.aspx>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2011). *Nota de prensa. La ministra de asuntos exteriores y de cooperación se ha reunido con jóvenes activistas políticos de Egipto*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <https://www.exteriores.gob.es/ca/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/Articulos/Nota56.aspx>

Ottaway, M. (2012). *Egypt Elections: Setback for the Transition*. Carnegie Endowment for International Peace.

<https://carnegieendowment.org/2012/05/27/egypt-elections-setback-for-transition/az8a>

Opinión del Gobierno sobre si el cambio de Gobierno en Egipto es fruto de un acto democrático (184/027230). BOCG Congreso de los Diputados, N.º D-325 de 19 de septiembre de 2013.

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-325.PDF#page=294

Unión Interparlamentaria. http://www.ipu.org/parline-e/reports/2097_e.htm

5.4.7.3 Entrevistas

Entrevista a Josep Antoni Duran i Lleida, presidente de la Comisión de asuntos exteriores del Congreso de los Diputados (2004-2015), 20 de diciembre de 2021.

Entrevista a Trinidad Jiménez, ministra de asuntos exteriores y cooperación (2010-2011), 11 de enero de 2022.

Entrevista a José Manuel García-Margallo, ministro de asuntos exteriores y cooperación (2011-2016), 14 de enero de 2022.

Entrevista a Àlex Sáez, diputado del Congreso de los Diputados (2008-2011), 15 de enero de 2022.

5.5 ESTUDIO DE CASO 4: REASONS WHY THE NEW SPANISH COALITION GOVERNMENT HAD TO ADJUST ITS FOREIGN AFFAIRS POLICY ALONG VENEZUELA'S POLITICAL POSITION, THE SAHARA'S CONFLICT, AND THE RENEWAL OF THE U.S. MILITARY BASIS."

Xuclà, J. (2021). Reasons Why the New Spanish Coalition Government Had to Adjust Its Foreign Affairs Policy Along Venezuela's Political Position, the Sahara's Conflict, and the Renewal of the U.S. Military Basis. *American Behavioral Scientist*, 66(3).

5.5.1 INTRODUCTION

Since 2015, the Socialist Party (PSOE)- with more than a hundred years of tradition- and Unidas Podemos- an exponent of the "new politics" founded just 5 years ago- have been fighting for the political hegemony of the Spanish left-wing political parties. These strong disputes led to a repetition of the parliamentary elections, and the final result of the new parliament showed that the old opponents had no choice but to seek a quick government deal if they did not want to be overwhelmed by the climate of political instability. Those who had been hard opponents quickly agreed on a coalition government, in which the foreign affairs policy could be one of the main points of friction. It was formally agreed that the political direction of the Ministry of Foreign Affairs remained in the hands of the Socialist Party and its traditional pro-Atlantic agenda, but the differences were inevitable.

During the first year, the coalition has experienced episodes of friction, especially at the beginning. Discrepancies over relations with Morocco, Spain's traditional strategic ally, and the unresolved conflict over Western Sahara. Likewise, the two partners have had to make efforts to approximate their positions to fix the Spanish position on the political regime that leads Nicolás Maduro in Venezuela. Foreign

policy has had to take special care to manage the flows of irregular immigrants who have arrived on the Spanish coast. The traditional policy of generosity with the *green card* that offers Unidas Podemos has clashed with the realpolitik of the hot border areas with Africa. Finally, the government has completed its first year without opening a public controversy over relations with the United States and the important and strategic position of the Morón and Rota military bases, where the U.S. Army has one of its main bases in overseas operation¹⁵³. The collaboration agreement between the Governments of Spain and the United States must be renewed next May 2021, and the silence of the minority partner of the coalition shows, once again, that foreign policy is a field that fortunately has not broken with the great consensus of the last four decades.

5.5.2 AN APPROACH TO TWO DIFFERENT POLITICAL TRADITIONS

On December 30, 2019, an agreement was signed between the Spanish Socialist Party (PSOE) and the left-wing political organization Unidas Podemos to form the first coalition government of the Spanish democracy since the approval of the Spanish Constitution on December 6, 1978. The coalition government agreement gave way to the investiture of President Pedro Sánchez on January 8, 2020, thus putting an end to 10 months of an acting government in office after the elections of April 28, 2019, the results of which did not allow the formation of a government and led to the repeat of elections on November 10, 2019.

¹⁵³ One of the most critical moments considering the long-term military cooperation between US and Spain took place in Palomares (Cuevas de Almanzora, Spain) in 17th January 1966, when two American Air Force (USAF) planes crashed during a refuelling flight. This accident provoked the detachment and fall of the four thermonuclear bombs and the death of seven crew members. The works organized to clean-up and recover the weapons in the area of the accident caused tensions between the two governments, due to the lack of protection for the civil guards coming from the Spanish authorities in compare with the well-prepared protection provided by the American Government.

5.5.3 A EUROPEANIST AND ATLANTICIST SOCIALISM

The Socialist Party was founded clandestinely in Madrid, on May 2, 1879, around a group of intellectuals and workers, mainly typographers, headed by Pablo Iglesias.

Thus, the PSOE was one of the first socialist parties to be founded in Europe, as a manifestation of new working-class and popular social sectors born in the light of the industrial revolution.

The Socialist Party, with 141 years of history, has a prominent role in Spanish political history, with special relevance of its years in government during the Second Spanish Republic, the revolutionary strike of 1934 and the years of clandestine action during the dictatorship of the General Francisco Franco. From 11 to 13 October 1974, the party held its 13th Congress in the town of Suresnes, on the outskirts of Paris. In this congress General Secretary Rodolfo Llopis, a historical leader in exile since 1944, was replaced by the young lawyer Felipe González. Faced with the foreign sector of exiles, defenders of the traditional Marxist line of the PSOE, new socialist groups arose within Spain that defended a change in the ideological line of the party, influenced by the Carnation Revolution in Portugal and by the certainty that a Democratic regime would be possible in Spain in the short term given the delicate state of health of the dictator Franco. The evolution of Spanish socialism towards purely social democratic positions experienced two more episodes after the Suresnes Congress. In May 1979, in the 28th Congress of the PSOE, its general secretary proposed abandoning the Marxist theses to embrace social democratic approaches. His position was defeated, and González resigned from general secretary. A management committee chaired by José Federico de Carvajal was then constituted, until in September of that same year an extraordinary Congress was held and the party accepted González's proposals, abandoning Marxism and going on to define itself as an advocate of "democratic socialism".

The PSOE turned its opposition to Spain joining NATO (North Atlantic Treaty Organization) into one of its hallmarks. The country entered NATO during the brief presidency of Leopoldo Calvo-Sotelo, member of the Spanish political force

Union of the Democratic Centre. The process of incorporating Spain into the Atlantic Alliance began after the inauguration speech of the President Calvo Sotelo, on February 25, 1981. On December 2, 1981, Spain informed the Alliance of its formal intention to join the Washington Treaty and, almost automatically, received an invitation from the North Atlantic Council (CAN) to start the accession process. Thus, on May 30, 1982, Spain became the sixteenth member of the North Atlantic Treaty Organization.

After the general elections of October 28, 1982, which the PSOE won with a resounding victory of 202 deputies out of 350, there was a period of reflection on the permanence of Spain in the Alliance, which led to the suspension of the talks on Spanish military integration into NATO.

Subsequently, in the speech on the State of the Nation in October 1984, the President, Felipe González, presented the Decalogue of Peace and Security, which established the political guidelines that the Spanish citizens would have to ratify by referendum, and which included:

- Spain's participation in the Alliance would not entail its incorporation into the integrated military structure.
- The prohibition of installing, storing or introducing nuclear weapons in the Spanish territory would be maintained.

The referendum of March 12, 1986, showed the support of the citizens to this proposal with 52.54 percent of the votes in favor. From that moment on, Spain began to participate in all the committees, working groups, agencies, budgets and planning of NATO defense, except for the integrated military structure. The transition from the "No to NATO" to the referendum on permanence in NATO was one of the episodes of highest political risk of the first socialist government. In opposition to remaining in NATO, the platform Izquierda Unida was born, which was the clear antagonist to the Government's position. Izquierda Unida ended up diluting within itself the Communist Party of Spain, legally still active today. It is worth retaining this information since in 2014 it was the new force, Podemos¹⁵⁴, who came to replace, and later dilute, Izquierda Unida. The yes-to-NATO

¹⁵⁴ The political grouping born in 2014 is called Podemos. However, in 2019, the party changes its name to Unidas Podemos.

advocates and the no-to-NATO leaders met many years later, first to confront each other electorally and then to form the first coalition government. Spain's membership in NATO was never a matter of discussion in the negotiation of the government program signed on December 30, 2019.

Having renounced Marxism and having changed its position on Spain's membership in NATO, the Socialist Party culminated its transition towards the most classic standards of western social democracy. Such was the evolution, that one of the most prominent leaders of the leading core of socialism that won the Suresnes congress, Javier Solana, ended up becoming secretary general of NATO (1995 -1999) after years of serving as minister in the Spanish cabinet.

5.5.4 FROM PODEMOS TO UNIDAS PODEMOS IN GOVERNMENT: A PROFOUND CHANGE AND AN OPEN STRUGGLE FOR THE HEGEMONY OF THE LEFT IN 5 YEARS

Few cases can be found like that of Podemos, which in five months went from birth to obtaining parliamentary representation in the first elections that were called. The origin of Podemos is found in the manifesto *Move tab: turning indignation into political change*, presented on the weekend of January 12 and 13, 2014¹⁵⁵. On March 11 of the same year it was registered as a political party in the Political Party Register of the Spanish Ministry for Home Affairs. Since then, its leadership has pivoted on the political science professor, Pablo Iglesias Turrión. Podemos participated in the elections to the European Parliament in May 2014, where it obtained five seats and 7.98% of the votes.

In 2008 and 2009, the socialist government of President José Luis Rodríguez-Zapatero had to deal with negative economic indicators in the context of the global economic crisis, triggered by the global financial crisis (2007-2012). In the case of Spain, the main triggers were the real estate bubble, the contraction of credit to individuals and companies, and some mistaken public policies to try to

¹⁵⁵ The manifesto was disseminated by the digital publication *publico.es*, signed by some thirty intellectuals, personalities from culture, journalism and social and political activism.

stop a global crisis (Plan E¹⁵⁶). The most visible consequences were the real estate crisis with adjustment of prices and balance sheets and the increase of unemployment, which reached its highest point in the last quarter of 2011, with 5.27 million unemployed, representing 22.85% of the total active population. In the last half of 2008, Spain entered a recession. Public debt doubled between 2007, when it accounted for 36.1% of Spain's GDP, and 2010, when it reached 60.1% of Spanish GDP. The Spanish banking sector needed a strong injection of public money and on May 9, 2012, the public financial institution Bankia was nationalized.

The second term of President Zapatero was radically different from the first. It accelerated the statement of April, 11 2011 that he would not run again and the announcement of early elections for November 20, 2011. The economic and political crisis were the most important issues to understand the emergence of a political grouping such as Podemos¹⁵⁷.

In its origins, the core of leaders and thinkers that engendered Podemos was largely inspired by Latin American political parties and movements. In the article written by the party leader Íñigo Errejón¹⁵⁸ on Ernesto Laclau's death, he called for a "Latin-Americanization of Spain".

In the general elections of December 2015, Podemos entered, with a stunning result, the Congress of Deputies, the lower house of the Spanish Parliament: 69 seats resulting from the support of 5,189,333 voters, representing 20.66% of the voters. The Socialist Party was ahead, but not by much: it obtained 90 seats (its best performance had been 202 seats in 1982) and 5,530,693 votes, representing 22.01% of the voters. From those results, which until now Podemos has not repeated, the *sorpasso* theory arose, which the leaders of Podemos promoted with the aim of getting their organization to surpass the Socialist Party and lead the opposition to the People's Party (PP)¹⁵⁹ government. In those elections, the

¹⁵⁶ *The Spanish Plan for the Stimulus of the Economy and Employment*, also called Plan E, was a program presented by the government of Rodríguez Zapatero in November 2008. Its objective was to reactivate the Spanish economy and had an endowment of 7,836 million euros in a first phase and 5,000 million in a second one.

¹⁵⁷ Initially, Podemos did not define itself ideologically on the left but radically transformative of democracy.

¹⁵⁸ Errejón, Íñigo (2014) "Muere Ernesto Laclau, teórico de la hegemonía" Público, 14-4-2014.

¹⁵⁹ The party's Spanish name is Partido Popular.

Spanish conservatives won 123 seats, 7,215,530 votes, representing 28.72% of the voters. They were unable to form a government and the elections had to be repeated on June 26, 2016. The two leaders of the left who faced each other off in the 2015 elections were Pedro Sánchez and Pablo Iglesias. The poor results of the socialists created a strong leadership crisis within the PSOE. With the repeat of elections in June 2016, the political blockade continued and historical and territorial leaders of the PSOE defended an abstention of the Party so that the PP would be able to govern and the elections would not have to be repeated a third time. Pedro Sánchez, as general secretary of the PSOE, opposed frontally until on October 1, 2016, a very tense PSOE Federal Committee caused his resignation as general secretary. On October 29 of that same year, Pedro Sánchez resigned from his seat in Parliament a few hours before the fourth and decisive vote for the investiture of Mariano Rajoy. On October 31, the former general secretary and former deputy granted an interview¹⁶⁰ in which he made public the strong resistance that he had experienced within his own party and in powerful economic and media sectors to prevent him from agreeing to a government with Podemos. At that time, Pedro Sánchez seemed to have no political future, but it was with the result of the 2016 elections that Pedro Sánchez came into power through a motion of censure that was voted on June 1, 2018. It was the first time in the Spanish democratic regime that a motion of censure brought down a government and elected a new president. All this would not have been possible if on May 22, 2017, Pedro Sánchez had not won his party's primaries against the candidate Susana Díaz, president of the Andalusian government and candidate of the party's interim leaders, as well as several territorial leaders. The bases beat the leadership.

5.5.5 THE TENSIONS BETWEEN PSOE AND UNIDAS PODEMOS AND THE REPEAT OF ELECTIONS

Spain held early elections on April 28, 2019. The Socialist Party sought, in the new configuration of the Parliament, an agreement with the centrist party,

¹⁶⁰ Interview with Pedro Sánchez by Jordi Évole, October 31, 2016, Salvados program (La Sexta).

Ciudadanos, which had experienced a sharp rise and which refused to facilitate governance, preferring to focus efforts in aspiring to be the new leading party of the center-right. It was a serious miscalculation that led the party to fall into laughable results in the repeat of the elections a few months later. A few days before the dissolution of Parliament for the new elections, which were held on November 10, 2019, the PSOE began a negotiation with Podemos to form a government with a majority of the left and nationalist and regionalist groups. The agreement was not possible, and, from the Parliament rostrum, the two leaders who would later form the first coalition government publicly criticized each other. From the period between the two elections, the sentence that Pedro Sánchez pronounced in a television interview remained: "I should have accepted that the minister of finance, energy policy or the person in charge of pensions was a person from the close circle of Iglesias, with little management experience [...] I believe that 95% of citizens, even the voters of Unidas Podemos, would not sleep soundly"¹⁶¹.

Despite these harsh words, less than two months later they reached an agreement. On the election night of November 10, Pedro Sánchez realized that either he closed a pact with Pablo Iglesias' party in hours or his political career could end.

5.5.6 THE COALITION AGREEMENT OF DECEMBER 30, 2019

5.5.6.1 The content of the coalition agreement

On December 30, 2019, the two coalition partners signed the government agreement in a 50-page document¹⁶², which was the development of the preliminary agreement signed on November 13, just three days after the November 10 elections. Reference to international politics is found in the eleventh and last point of the agreement, which is neither extensive nor does it represent the incorporation of the most conflictive elements of Unidas Podemos' electoral program. The section has so little intention of going into details that its own title

¹⁶¹ Free translation of the interview with Pedro Sánchez by Antonio García Ferreras, September 19, 2019 (La Sexta).

¹⁶² <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf>

is generic: "A Spain open to the world." In its general declaration of intent, the following is read: "The Government will work to strengthen the influence of Spain in international bodies and organizations and will use this influence to contribute to the creation of a more just, prosperous and sustainable world, promoting the European community project, strengthening multilateralism, fostering relations with Latin America and Africa, and decisively supporting the defense of human rights, compliance with the Paris Agreements, and the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda throughout the world"¹⁶³.

Among the most ambitious objectives contained in this section are multiple references to European policy such as the creation of a European minimum wage or a European unemployment insurance. There is also a commitment to the new European Green Deal and a progressively harmonized European tax policy. It supports increasing multilateralism in international relations and increasing public funds allocated to international cooperation.

In the agreement, there is a generic reference to Africa but in no case the recognition of the Sahrawi Arab Republic. The reference to the African continent reads as follows: "We will work so that Africa becomes a priority of European foreign policy and we will propose, in Brussels, initiatives that contribute to the continent's sustainable development"¹⁶⁴. Regarding Latin America, where a reference to Venezuela, Bolivia or Cuba could potentially have been included, the two partners also opted for a generic and brief text, without conflicting issues: "We will contribute to strengthening relations between the EU and the countries of Latin America and the Caribbean, at the economic, social, political and cultural levels and we will establish new relationships with the emerging powers of Asia."¹⁶⁵

¹⁶³ "Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España", pages 47 and 48.

¹⁶⁴ "Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España", page 48.

¹⁶⁵ "Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España", page 48.

5.5.7 THE EVALUATIONS OF EXPERTS IN INTERNATIONAL RELATIONS

Press reviews after the agreement was signed did not highlight foreign policy as a possible conflict scenario in the new coalition government. Thus, for example, the main foreign policy think tank in Spain, the Elcano Royal Institute, had produced its last paper before the government agreement was signed on the independence challenge in Catalonia from the perspective of one of the main poles of strategic thought in Spain. It was published on October 9, 2019. In addition, no analysis paper of the new government's program was published until the Elcano Royal Institute¹⁶⁶ published the report¹⁶⁷ *Spain in the world in 2020: perspectives and challenges for the coronavirus year*, which contains some passages that refer to the new government's foreign policy agenda. This report was coordinated by Senior Analyst Ignacio Molina¹⁶⁸ and was published on March 30, 2020, almost three months after the government formation and with the country fully immersed in the Covid-19 pandemic. It is worth analyzing the first approaches made by the Institute to the new steps taken in foreign policy by the Government.

The chapter "Foreign action at the start of the 14th term of office" highlights differentiating characteristics of the new government: "Several are the elements that have marked the start of the 14th term of office in Spain. In the first place, the formation of the government on an double innovative formula, since never in recent history had a coalition been formed at the state level and, furthermore,

¹⁶⁶ The Elcano Royal Institute was created on December 2, 2001 in the legal form of a private foundation. From its origins, it is integrated by the participation in its board of trustees of several ministries of the Government of Spain, along with a significant number of Spanish companies with great economic potential. The Institute's aim is "to analyze international politics from a Spanish, European and global perspective, as well as to serve as a forum for dialogue and discussion." The Elcano Royal Institute is currently governed under the honorary presidency of the King of Spain, although, at its foundation, it was chaired by the then Prince of Asturias and Girona. Its board of trustees is made up of prominent Spanish personalities linked to foreign policy, large companies that finance the operation of the Institute, and five ministries that currently correspond to the names of Ministries of Foreign Affairs and Cooperation, Defense, Education, Culture and Sports, and Economy and Competitiveness.

¹⁶⁷ [España en el mundo en 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus - Elcano \(realinstitutoelcano.org\)](https://realinstitutoelcano.org/)

¹⁶⁸ Ignacio Molina is senior analyst at the Elcano Royal Institute and lecturer at the Department of Politics and International Relations at the Universidad Autónoma de Madrid. He has served as an external expert or consultant to several institutions including the European Parliament, the European Commission, the Spanish Council of State, the Ministry of Foreign Affairs, the Spanish Institute for Public Administration (INAP) or the Bertelsmann Foundation.

with the unprecedented presence in power of forces that are ideologically located to the left of the social democracy”¹⁶⁹.

The main think tank of the country claims, a few months after the formation of the government, that there has not been a break with the great consensus on foreign policy and, therefore, that Podemos has not imposed its agenda on this chapter: “The first actions denote a pattern of continuity in foreign policy, with no doctrinal twists. The distribution of tasks among the coalition partners, the investiture program and the profile of those who have assumed responsibilities in this area even point to a deepening of the strategic commitments of recent years: Europeanism, multilateralism and Atlanticism. Considering that these broad lines have not been questioned by Podemos, and that Vox is adopting a Eurosceptic and sovereigntist program, it is expected that the tension that dominates domestic politics will be noticed in the tone with which specific controversies are dealt, but will not affect the fundamental consensus between the PSOE, the PP and Ciudadanos on foreign, European and security matters.”¹⁷⁰

However, the report of the Elcano Royal Institute already pointed out the divergences that have characterized the first year of the coalition government, and that will be described later on in this paper: “There have been moments of notorious confusion, at least on the communicative level. An example of the lack of clear guidance can be found in the management of the difficult relations with Venezuela, which have been further complicated by the controversial air stopover in Madrid by Delcy Rodríguez (vice president of Nicolás Maduro and who is prohibited from entering the EU) and by the visit of Juan Guaidó, who did not deserve a hearing with Pedro Sánchez despite being the legitimate president recognized by Spain. There has also been a first sign of lack of coordination between the government partners, due to the meeting between a senior officer of Podemos and representatives of the Polisario Front, which forced an official clarification on the fact that Spain maintains its traditional position in the Western Sahara dispute. And, in relation to the EU, the Government’s initial messages about the convenience of expanding the range of alliances with other Member

¹⁶⁹ Free translation of “España en el mundo en 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus”, page 13.

¹⁷⁰ Free translation of “España en el mundo en 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus”, page 13.

States, be it from the south, the north or even the east, were controversial, but were unnecessarily presented as a dilemma that could involve moving away from the traditional harmony with the Franco-German axis.¹⁷¹"

On February 20, 2020, the Spanish minister of foreign affairs made her first appearance¹⁷² before the Congressional Foreign Affairs Committee to present the outlines of her department for the new term of office. The content analysis of her appearance and of the speeches of the parliamentary spokespersons of the government partners reinforces the hypothesis that Unidas Podemos gave up much of its program on international relations.

5.5.8 THE FORMATION OF THE COALITION GOVERNMENT: THE DISTRIBUTION OF POWER

On January 4, 2020, the acting president and candidate for president of the Government delivered his inauguration speech before Congress, the house in charge of the investiture of the president in the Spanish constitutional system. From the analysis of his speech, the absence of strategic action lines in foreign policy stands out very clearly. Just a brief development of European policy and the Spanish government's support, which aspires to lead the United Nations Sustainable Development Goals and the 2030 Agenda: "Europe, Honorable members of Parliament, is much more than a market, it is an authentic community of humanist values. (...) That is a vision with which Spain continues to embrace the European ideal. Honorable members of Parliament, with this I conclude the recapitulation of some of the measures contained in the progressive coalition agreement. They are all measures aligned with the Sustainable Development Goals and the 2030 Agenda, to which this government is committed and through which it intends to shed light on the Spain we want for the next decade¹⁷³". Just a few generic paragraphs in a 35-page speech. From the reading of the

¹⁷¹ "España en el mundo en 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus", page 15.

¹⁷²http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ComparecenciasParlamentarias/Documentos/20200220_COMPARECENCIA.pdf

¹⁷³<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/080120-promesacargo.aspx>

investiture agreement and the inauguration speech itself, an explicit agreement of the two coalition partners is inferred: to avoid placing the focus on foreign policy since just a few months before signing the agreement it was an element of divergence. The coalition government would test the compatibility between the electoral programs of two left-wing political organizations with notable divergences in foreign policy.

On January 8, the president is sworn in before the head of State. And it is not until January 12 that the president presents the 22 ministers of his cabinet. In a communication policy unprecedented in more than forty years of democracy, the composition of the Government is not communicated in a single act, but through partial leaks confirmed by the president's office. This strategy fills the country's media agenda for up to four days, right at the end of the Christmas and New Year holidays. As the names were being filtered by La Moncloa (residence of the president of the Government), they were confirmed by the Press Office of the Presidency of the Government. The author of this unprecedented communication policy was the president's chief of staff, Ivan Redondo, a key man in the current Spanish government.

From the composition of the Government, it was clear that the Socialist Party maintained the ownership of the Ministry of Foreign Affairs, European Union and Cooperation, with the new Minister Arancha González Laya, and of the Ministry of Defense, with Minister Margarita Robles, who repeated in office after having served as parliamentary spokesperson when the PSOE was the opposition party (2016-2018).

The political force led by Pablo Iglesias, Unidas Podemos, joined the Government with five ministries but none of them was in charge of foreign policy. However, Pablo Iglesias, with the rank of vice president of the Government, was responsible for the 2030 Agenda and the United Nations Sustainable Development Goals, which represented an open door to intervene in foreign policy in a cross-cutting way.

Unidas Podemos' electoral program of April 2019 includes the defense of Spain's unilateral recognition of the State of Palestine and the recognition of the Sahrawi

Arab Democratic Republic. However, neither of these two hot spots were part of the government program eight months later.

5.5.9 UNIDAS PODEMOS RESIGNATION ELEMENTS FROM FOREIGN POLICY

Podemos ran in the December 2015 parliamentary elections, its first elections to the Spanish Parliament, with a program that is impossible to recognize in the 2019 coalition agreements, just four years later. Rejection of the presence of US military forces at the Morón and Rota military bases¹⁷⁴; frontal opposition to the Free Trade Agreement between Spain and the United States¹⁷⁵; support for the exercise of self-determination in Western Sahara and granting of Spanish nationality to Sahrawis residing in Spain; unilateral recognition of the State of Palestine; citizen consultation (referendum) to send the Spanish army on international missions; the right to vote for "stable" foreign residents and closure of immigration detention centers, officially called Foreigners Internment Centers. In addition to other points that moved its program away from the social democratic agenda, which had been long used in government. In the repeat of the elections in June 2016 the program did not change. In the party's parliamentary activity of the 2016-2019 term of office, we can find several parliamentary initiatives and votes in line with its electoral program.

From the comparative study of the complete electoral program of 2015, to which only a development annex was added in 2019, and the current coalition government program, we can conclude that Podemos has renounced the main and hottest points of its foreign policy. However, this does not mean that tensions are not projected into the future of government action.

¹⁷⁴ "We consider that the existence of US bases in Spain and participation in the anti-missile shield schemes affect our sovereignty and pose a risk to our national security.", free translation of Unidas Podemos 2015 electoral program, measure 326.

¹⁷⁵ "The Transatlantic Trade and Investment Treaty (TTIP) is a threat to our sovereignty, our democracy, our economy and the welfare state because it views social and environmental regulations as obstacles to trade." free translation of Unidas Podemos 2015 electoral program, measure 322.

5.5.10 MAIN FRICTION EPISODES

5.5.10.1 Polisario Front and disavowal by the minister of foreign affairs

Right at the beginning of the new government, there was a clash between the two partners caused by divergent positions on the self-proclaimed Sahrawi Arab Republic. The deputy minister of social rights, Nacho Álvarez, who belongs to Unidas Podemos, received Suilma Hay Emhamed Salem in his official office on February 21, 2020, and disseminated the meeting through social networks, presenting it as a meeting with the Saharawi minister of social affairs and women's rights. The message was spread by the official account of the deputy minister's office. The Moroccan minister of foreign affairs, Naser Buriti, contacted his Spanish counterpart, Arancha González Laya and filed a formal complaint. Spain does not recognize the Sahrawi Arab Republic. The result was a crystal-clear disavowal tweet from the Spanish minister of foreign affairs: "Call from my Moroccan counterpart about an interview by the deputy minister of social rights with a representative of the Polisario Front. I have clarified that the articles published do not reflect the Government's position. Spain's position on Western Sahara has not changed, it is State policy and Spain does not recognize the SADR¹⁷⁶".

It is probably also the first time that a divergence has been resolved through the social network. The deputy minister's tweets were deleted. The Moroccan press charged with harshness against the Spanish government.

5.5.10.2 An effort for consensus about the visit to Spain of the Venezuelan president in charge, Juan Guaidó

We witnessed a Copernican twist in Spanish politics with regards to Venezuela, which has become a relevant element of the Spanish political debate¹⁷⁷. On

¹⁷⁶ Tweet from Minister of Foreign Affairs Arancha González Laya, (@aranchaGlezLaya) on February 23, 2020, at 9.32 am.

¹⁷⁷ It should be remembered that 323,827 Venezuelans live in Spain, a figure that has doubled in the last six years. Thus, the position on the political and institutional crisis in Venezuela has ended up becoming a matter of internal political identity.

February 4, 2019, the Government of Spain was the first in the entire European Union to recognize Juan Guaidó as the "president in charge" of Venezuela tasked with holding elections in the shortest possible period since the results of the presidential elections of May 20, 2018, had not been recognized. President Nicolás Maduro was accused of fraud and manipulation of results by most Western countries, as well as by the Organization of American States. Spanish diplomacy, with Minister Josep Borell, was especially active in defining an EU common position. In February 2019 there was a strong parliamentary clash between the PSOE and Podemos because of this diplomatic movement. Less than a year later, the political landscape had changed in Spain. On January 26, 2020, Juan Guaidó paid a visit to Spain as the culmination of a European tour in which he had been received by Emmanuel Macron, president of the French Republic and Boris Johnson, British prime minister, among others. The cohesion of the "newborn" government was being tested. On this occasion, the government partners agreed on a very different position and profile from those adopted by the socialist government a year earlier. Guaidó was not received by the president of the Government, only by the minister of foreign affairs, Arancha González Laya. He was not received at the seat of the Ministry of Foreign Affairs but at Casa América, a public entity aimed at promoting relations with Latin America, but which does not have the rank of government seat. There was no press conference by the minister and Juan Guaidó.

On February 13, 2020, the Spanish government underwent the first control session of this term of office in the Congress of Deputies. During the session and in a response to the leader of the far-right party Vox, the president of the Government downgraded Juan Guaidó to the "leader of the Venezuelan opposition". On February 4, 2019, the same Spanish president, in an institutional statement from his office, became the first European president to recognize Guaidó as the "president in charge of Venezuela." The turnaround experienced in one year was remarkable. La Moncloa's own international relations department, in order to complement Sánchez's new position in Parliament, stated that the Government maintained relations with the government of Nicolás Maduro "because it is the de facto government". This episode shows that Unidas

Podemos has been able to modify the position of the Spanish government in relations with the Venezuelan government.

5.5.10.3 New tensions over Western Sahara and its right to self-determination amidst a migration crisis

On November 14, 2020, the Polisario Front, the armed wing of the self-proclaimed Sahrawi Arab Democratic Republic (SADR), declared "a state of war", breaking the ceasefire it had maintained with the Kingdom of Morocco since 1991. The return to hostilities was justified by the military attack with which the Moroccan army dissolved a demonstration of Sahrawi activists in Guerguerat (the border point that connects Western Sahara with Mauritania).

The Spanish diplomatic position regarding Western Sahara has always been very complex. As a colonial power, it is aware that it did not comply with its obligations in November 1975 when it withdrew from the territory while Morocco encouraged the "Green March", which entailed de facto control of the territory by the Kingdom of Morocco. Formally, Spanish diplomacy has always followed the positions of the United Nations, in favor of holding a referendum according to Security Council Resolution 690, adopted on April 29, 1991, which agrees "to organize a referendum with the establishment of a calendar and a fair census." This is a conflict that has been ingrained for three decades. The Spanish position is very prudent because the illegal migratory flows from the coasts of Morocco and the Sahara under Moroccan control have the power of destabilizing the border policy of Spain. The Moroccan authorities' border control or their laxism act as a thermometer on Spain-Morocco relations. Currently Spain is suffering a new migration crisis with the arrival of 16,760 migrants in 553 illegal boats on the Spanish island of Gran Canaria, as of November 14, 2020. This represents an increase of 1,019% compared to the previous year¹⁷⁸.

In the midst of this migratory crisis, Unidos Podemos has come out in defense of holding the referendum on self-determination for Western Sahara with a

¹⁷⁸ <https://www.rtve.es/noticias/20201117/crisis-migratoria-canarias-datos/2056893.shtml>

statement that has hindered the ability of the Spanish Government to negotiate with the Moroccan government the increase of border control in order to reduce the impact of the new migration crisis.

5.5.11 FINDINGS: POSSIBLE DIVERGENCE SCENARIOS IN THE FUTURE

5.5.11.1 Renewal of the agreements of the United States bases in Spain

The current extension of the military agreements between Spain and the United States will come to an end next May 2021. These agreements basically allow the United States Army to keep the US military bases of Morón and Rota as an operational center in the southern Mediterranean. The will of the two parties is to negotiate the renewal of the military agreements known as the Pact of Madrid¹⁷⁹, precedent of the Defense Cooperation Agreement between Spain and the United States, signed in 1988 and renegotiated and renewed in 2002, 2012 and 2015. The anti-missile shield and several US Army operations on the African continent and in the fight against radical Islamic-based terrorism are of strategic importance at the Morón military base¹⁸⁰.

The different Spanish governments have always shown interest in maintaining the nearly 10,000 US soldiers and civilians distributed between the two bases, due to their defensive and economic impact. Likewise, the US administration also shows interest in negotiating the renewal of the Agreement¹⁸¹.

¹⁷⁹ The Pact of Madrid signed by Francoist Spain and the United States on September 23, 1953, at the Santa Cruz Palace (House of the Spanish Ministry of Foreign Affairs) was a significant effort to break the international isolation of Spain after World War II, together with the Concordat of 1953, signed by Spain with the Vatican. In spite of this, the Allies of World War II and much of the rest of the world remained hostile to a fascist regime sympathetic to the cause of the Axis powers and established with the Axis assistance. However, the then US president, Truman, promoted the American presence in Spanish territory as part of the new security and defence framework emerged from the Cold War.

¹⁸⁰https://www.eldiario.es/andalucia/cadiz/rota-bases-militares-eeuu-cadiz-andalucia_1_1458774.html

¹⁸¹ However, we should mention the controversy coming from the accident of Palomares due to the pending clean-up of the zone. In 2015 there was a pre-agreement for the decontamination of the area between the American and Spanish governments, but the final agreement was not achieved due to lack of interest of Trump Administration. Currently, Spanish public opinion relies on the possibility of signing the final agreement with the new Biden Administration.

The electoral program¹⁸² of Unidas Podemos is very clear in its opposition to the renewal of the Agreement. As true is this as that there is no reference to this controversial issue in the government agreement nor any manifestation of the leaders of the government's minority partner.

What will be the degree of government cohesion when the ratification of the Convention and the corresponding vote in Parliament approach is still an unresolved mystery. In any case, the Socialist Party has a large enough majority to renew the Convention since it can almost take for granted the support of the centrist and right-wing political parties. However, the Government will be worn down if the Convention is renewed with a different vote from the deputies of the two coalition parties.

5.5.11.2 Negotiation of the extension of the territorial waters of Morocco and Algiers at a time of tensions over Western Sahara

Spain has two open fronts in the delimitation of territorial waters. Within a few days of each other, two Maghreb States that are at odds with each other, Morocco and Algiers, have tried to expand their territorial waters. In application of the United Nations Conventions on the Law of the Sea, a negotiation stage on the delimitation between the affected States is now opening.

Algiers activated its maritime expansion in April 2018 through a presidential decree that included, as part of its Exclusive Economic Zone, part of the waters of the Maritime-Terrestrial National Park of the Cabrera Archipelago. Spain did not take a position on the new delimitation until the beginning of 2020, when it expressed its disagreement. Negotiations have now begun between the two states.

Regarding Morocco, in January 2020 the Moroccan parliament approved two laws that set its territorial sea at 12 miles and declare an Exclusive Economic Zone (EEZ, 200 miles) that overlaps with Spanish waters of the Canary Islands.

¹⁸² "We consider that the existence of US bases in Spain and participation in the anti-missile shield schemes affect our sovereignty and pose a risk to our national security.", free translation of Unidas Podemos 2015 electoral program, measure 326.

The minister of foreign affairs expressed her disagreement and now the two countries are also negotiating.

Although the Spanish Government is more likely to find common ground on this challenge, the issue of Western Sahara reappears in the relationship between the two coalition partners. What Morocco defines as an Exclusive Economic Zone (up to the waters of the Canary Islands) are, in fact, waters of Western Sahara, which is awaiting the application of the UN resolution on the exercise of the right to self-determination, vigorously defended by Unidas Podemos.

5.5.12 CONCLUSION

On December 30, 2019, an agreement was signed to form the first coalition government in Spain since the recovery of democracy in 1978. The two parties that signed the coalition agreement, the Socialist Party (PSOE) and Unidas Podemos—a political organization ideologically located to the left of the social-democratic party—faced the challenge of harmonizing their electoral programs. While the Socialist Party has a long history as a pro-European party and has always been in favor of transatlantic relations with the United States, Unidas Podemos, born in 2014, originally had major discrepancies with the consensus on foreign policy that has guided Spain for decades. In the formation of the coalition government, one of the great challenges was the integration of two very different programs in foreign policy. This paper has analyzed the original proposals of Unidas Podemos, the government agreement, the distribution of responsibilities within the Government and the execution of their first year in office. With this one can validate the hypothesis that Unidas Podemos has renounced its electoral program in matters of foreign policy and security, leaving these areas within the sphere of influence of the Socialist Party. There have been some sticking points, described in this paper, but the overall picture is that Unidas Podemos has renounced its international program in order to be influential in other themes of the political agenda.

Furthermore, the weakening of the credibility of the two coalition political organizations seems clear. This weakness could increase by the fact that Unidas

Podemos has renounced its strategic action lines in international politics in favor of access to power.

The next step in this research will be to assess the impact of some foreign and domestic policy decisions on the stability of the coalition government. For instance, the impact of the recent news about the fortune of Spain's former monarch and the consequent debate on the continuity of the monarchy in Spain; the impact of the agreement between the Trump administration and the Kingdom of Morocco, according to which the United States recognizes Moroccan sovereignty over Western Sahara in exchange for the initiation of diplomatic relations between Morocco and Israel; the debate on the bases of Morón and Rota and the presence of the US army in Spanish territory.

5.5.13 REFERENCES

Cordero, Guillermo. 2015. "Against Bipartyism, Towards Dealignment? The 2014 European Election in Spain." *South European Society* 20(3):357.

Turse, Nick. 2015. "America's Empire of African Bases Spreads." *Foreign Policy in Focus* 1.

Cooley, A. 2010. "Base Closings: The Rise and Decline of the Us Military Bases Issue in Spain, 1975-2005." *International Political Science Review* 31(4):494.

Vampa, Davide. 2020. "Competing Forms of Populism and Territorial Politics: The Cases of Vox and Podemos in Spain." *Journal of Contemporary European Studies* 28(3):304.

Delgado-Fernández, Santiago. 2017. "El Partido Socialista Obrero Español: De La Hegemonía a La Decadencia." *Revista Española de Ciencia Política* (44):247.

Ridao, Joan. 2020. "Las Pautas de Funcionamiento Del Gobierno de Coalición PSOE-Unidas Podemos." *ACOP*, 11–15.

Reig, María López-Trigo. 2019. "Los Medios Sociales: Plataforma Para Una Democracia Participativa. PSOE, PP, Ciudadanos, Podemos – Mayo de 2018 / The Social Media: Platform towards a Participatory Democracy. PSOE, PP, Ciudadanos, Podemos - May 2018." *Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* 26:49.

Antentas, Josep Maria. 2017. "Podemos and the Spanish Political Crisis." *Labor History* 58(4):468.

Kioupkiolis, Alexandros. 2016. "Podemos: The Ambiguous Promises of Left-Wing Populism in Contemporary Spain." *Journal of Political Ideologies* 21(2):99.

Barberà, Oscar. 2019. "Podemos' and Ciudadanos' Multi-Level Institutionalization Challenges." *Zeitschrift Für Vergleichende Politikwissenschaft: Comparative Governance and Politics* 1.

Fernández-García, Belén 2020. "Populist Contagion or Anti-Elitism in Opposition? PSOE's Response to the Emergence of Podemos." *Revista Española de Ciencia Política* (54):13.

Tezanos, José Félix, and Fundación Pablo Iglesias. 2004. *PSOE 125: 125 Años Del Partido Socialista Obrero Español*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.

Pascual Bueno, Ernesto M., Joan Botella Corral, and Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Ciència Política i de Dret Públic. 2016. *Selección de Líderes y Candidatos a La Presidencia Del Gobierno (1976-2016): El Jardín Secreto Del PSOE*

Orriols, Lluís. 2016. "The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election." *South European Society* 21(4):469.

Simón, Pablo. 2016. "The Challenges of the New Spanish Multipartism: Government Formation Failure and the 2016 General Election." *South European Society* 21(4):493.

Barberà, Oscar. 2020. "The PSOE's Deliberation and Democratic Innovations in Turbulent Times for the Social Democracy." *European Political Science* 19(2):212.

Moore, Adam. 2016. "Tracing the US Military's Presence in Africa." *Geopolitics* 21(3):686.

Podemos (2014a) Principios organizativos. Disponible en: <http://podemos.info/wp-content/uploads/2015/06/Documento-organizativo.pdf>

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191817300223>

<https://www.lavanguardia.com/politica/20191113/471551523906/pedro-sanchez-pablo-iglesias-historia-relacion-altibajos-desencuentros-gobierno-coalicion.html>

<https://www.lavanguardia.com/politica/20190919/47487584517/pedro-sanchez-entrevista-la-sexta-ferrerias-elecciones-iglesias-podemos.html>

<https://www.lavanguardia.com/politica/20190920/47494056137/pablo-iglesias-pedro-sanchez-mentiroso-poder-dormir-bien.html>

España en el mundo en 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus - Elcano (realinstitutoelcano.org)

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ComparecenciasParlamentarias/Documents/20200220_COMPARECENCIA.pdf

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/080120-promesacargo.aspx>

6. GENERAL CONCLUSIONS OF THE THESIS

6.1 CONCLUSIONS

This doctoral thesis has focused on investigating why and at what point foreign policy became relevant in shaping partisan identities in the Spanish political system. Although it is true that moments prior to the democratic period have been studied throughout this work (see chapter 2), the research has mainly focused on the democratic period.

Spanish foreign policy in the current democratic period can be divided into two major periods: that of passive consensus, which spanned from the Transition to 2003, and that of dissent, which has dominated domestic policy on international relations issues from 2003 to the present.

The first period was characterized by positions of consensus between the Government and the opposition parties. These years were characterized by the effort to bring Spanish democracy into line with the community of Western democracies, and many objectives were shared across parties. The most important one was the incorporation of Spain into the European Economic Community in 1986 and the development of its standards, legal frameworks and the use of EU funds. An important precedent that demonstrates the consensus of the entire Spanish political spectrum regarding the European horizon was the incorporation of Spain as a full member of the Council of Europe in 1977, even before the approval of the Spanish Constitution of 1978. This early goal materialized through a significant act of support: a delegation of the Spanish Parliament that created the Constitution addressed the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to request Spain's membership. This is considered the first expression of parliamentary diplomacy in democratic Spain (Elorriaga Fernández, 2001; Galindo Elola-Olaso, 2018).

The logic of the Cold War marked the speeches of the different political parties in their foreign policy positions. However, in general, this did not involve setting the agenda in terms of strong partisan dissent. The most notable chapter of dissent in this period, in which consensus prevailed, was Spain's entry into NATO. In

1981 the presidency of Leopoldo Calvo Sotelo accelerated Spain's incorporation into the Atlantic Alliance (Alonso-Castrillo, 1996). In February 1981 Calvo Sotelo announced his intention in the government program he presented in his inaugural speech as President and, in October of the same year, the debate and parliamentary vote took place in the Spanish Parliament, the Cortes Generales. While the parties of the right and center right voted in favor of NATO membership, the parties of the left were clearly opposed. While, due to the logic of the Cold War, this was very predictable for the Spanish communist party and other left-wing parties which represented historical communities, it was not so evident, in international and theoretical terms, in the case of the Spanish Socialist Workers' Party (PSOE), if one takes into account that around that time their social democratic counterparts in Portugal, France, Italy and Greece were in favor of NATO membership in their respective countries. The PSOE opted to oppose NATO membership in terms of domestic policy (Soria Pastor, 2020). In a very specific political context, the party decided to maintain its *no* to NATO and to build a narrative of opposition in domestic politics: the party considered that it could be beneficial for the upcoming general elections, which they believed they had a chance of winning, as they did in October 1982, with the coming to power of the left for the first time since the Second Republic. Once in government, the PSOE changed its position on NATO and, in the consultative referendum called by them in 1986, defended Spain's permanence in the Atlantic Alliance. While in the 1981 parliamentary debate and vote, dissent on NATO membership took place between the two sides of the political spectrum, in the 1986 referendum, the debate and vote involved an updating of positions within the Spanish left, which to a large extent helped to galvanize the birth of a political force such as Izquierda Unida, with a clear narrative of opposition to NATO membership in the face of the PSOE's change of position.

In the first period, of predominant consensus, it is important to highlight the different foreign policy visions between the presidencies of Adolfo Suárez and Leopoldo Calvo Sotelo. While the former never proposed NATO membership in his government program and favored relations with the Arab world—in a clear case of continuation of Franco's foreign policy— while maintaining diplomatic relations with the Non-Aligned Movement, the latter decidedly opted for NATO

membership in what he believed to be a historic turn to overcome the foreign policy of his predecessor, which he considered essentially a continuation of that of Franco (Alonso-Castrillo, 1996). The contrast of views on foreign policy between two presidents of the same political party, the Unión de Centro Democrático (UCD), is significant.

The second stage, dominated by dissent, was triggered by social and political polarization over the Spanish Government's support for the invasion of Iraq between April and May 2003 and the subsequent dispatch of Spanish army troops in the US-led multinational alliance for the stabilization of Iraq, which did not have a United Nations mandate. The support of José María Aznar's Government for the invasion of Iraq was not an isolated act in his foreign policy but part of the construction of a narrative (Lakoff, 2004) of alignment of his foreign policy with the neoconservative policy of the US administration under the presidency of George W. Bush (Carmona et al., 2012; Sanahuja, 2006; Verdú Baeza, 2019). In a situation of crisis, José María Aznar sought to develop a strong leadership (Rivas-Otero, 2019) that would earn him a privileged position in relations with the Anglo-Saxon political world even if it was at the cost of weakening the unity of the European Union's foreign policy position. Aznar, in his second and announced last term, sought ideological confrontation with the left, trying to install in Spanish society a new hegemonic vision in terms of international relations to which he encountered a remarkable resistance. Aznar sought to be a redefining leader (Brown, 2018). His purpose did not have continuity in the Spanish right wing once he left power.

Opposition to the invasion of Iraq sparked the first mass mobilizations of citizens around an issue related to international politics that transversally involved various sectors of the population (Sáez, 2007). Foreign policy went beyond the halls of diplomacy and the walls of Parliament to become an issue that set the domestic political agenda in the media and in social mobilization (Ardèvol-Abreu et al., 2020; McCombs & Shaw, 1972; McLeod et al., 1974; Muñoz et al., 2021).

Considering public opinion as the new actual subject of the democratic system that replaces the classic notion of citizenship, inherited from the Enlightenment and the French Revolution (Sáez, 2007), it is worth noting that in the citizen

mobilizations against the invasion of Iraq, for the first time, Spanish public opinion was massively expressed on a foreign policy issue.

The polarization over the Government's defense of the invasion of Iraq was followed by the 11 March 2011 attacks in Madrid and a fierce battle over who was responsible for them. Both cases strained the Spanish Foreign Service, which received instructions to defend that there were weapons of mass destruction in Iraq and that the authorship of the terrorist attacks in Madrid should be imputed to ETA (Reinares, 2014). The diplomatic corps had to disseminate these instructions to accredited countries and international organizations. The minister of Foreign Affairs instructed the diplomatic missions accredited in third countries and international organizations to communicate that ETA was the perpetrator of the March 11 attacks (Catalán, 2005). Spain's permanent representation to the United Nations was instructed to obtain a Security Council resolution "condemning the ETA attacks". Resolution 1530 of the United Nations Security Council so stated¹⁸³. Prominent sectors of the Foreign Service disagreed with the Spanish Government's support for the invasion of Iraq (Dijk, 2004). The obligation to defend two positions (weapons of mass destruction in Iraq and ETA's responsibility for the 11 March 2004 attacks in Madrid) that ended up being disproved by the proven facts subjected the Foreign Service to a transitory loss of influence while at the same time it was involved in a climate of politicization.

Thus, we can affirm that the political and social discrepancy over the invasion of Iraq inaugurated a new stage in Spanish politics: foreign policy had left behind the phase of passive consensus that had characterized it in a preeminent way and entered a phase of dissent, much more similar to the confrontational dynamics of domestic politics (Aixalà, 2005). In terms of political communication, the invasion of Iraq permeated public opinion as a powerful divisive and polarizing element. The partisan alignment for or against the invasion of Iraq became a major element of partisan identity in the eyes of the public. The two poles of the controversy constructed their respective narratives (Lakoff, 2004; Randazzo, 2012) to win the battle for public support. Notably, foreign policy became an

¹⁸³ At the beginning of the socialist government of José Luís Rodríguez-Zapatero, the error was corrected through the exceptional formula of the "Corrigendum", by which the diplomatic delegation circulated a text with the correction and it was accepted, thus modifying the initial text, since no member of the Security Council objected.

element of partisan identity at the same time its phase of generalized consensus came to an end.

The coming to power of the socialist party with its victory in the general elections of 14 March 2004 ushered in a new foreign policy that was proactive but at the same time contested the immediately preceding period. The candidate for president of the Government, José Luís Rodríguez-Zapatero, decided to summarily execute his election pledge to withdraw troops from Iraq. Thus, on March 19, only five days after his electoral victory, he commissioned the president of the regional government of Castilla-la Mancha, José Bono, to prepare with total discretion both the withdrawal of troops from Iraq and the informal and discreet communication of the decision to the main allies with which Spain shared the multinational stabilization mission in Iraq (Bono, 2015). From the day of the electoral victory until the actual announcement of the withdrawal, on 18 April 2004, one month and four days later, the decision taken by the winning candidate was prepared without being made public (Blakeley, 2006). José Bono was the first name confirmed as a future Cabinet minister (on 18 March 2004), who would hold the Defense portfolio, in order to have the necessary power to execute the task entrusted to him in a non-public way. Before public opinion, the presidential candidate maintained a calculated ambiguity that led political and journalistic sectors and diplomatic services of third countries to believe that the decision would only be taken at the end of June 2004, after checking whether the United Nations could obtain a Resolution for the international mission to stabilize Iraq.

The restricted socialist team in charge of preparing the withdrawal had contacts with the acting government presided by José María Aznar. Since 23 March 2004, José Bono and the acting minister of Defense, Federico Trillo, had established communication channels for an orderly transfer of power. From that very day, Bono received confidential information. The political decision already taken to withdraw troops from Iraq presented the political and diplomatic challenge of communicating it informally and discreetly to the leaders of several allied countries. On 24 March 2004, on the occasion of the State funerals for the victims of the March 11 terrorist attacks, candidate Zapatero met with several world leaders who attended the funerals. Particularly complex was the meeting with the

US secretary of State, Colin Powell, in which it was agreed that a representative of the new government would be sent to negotiate the terms and conditions of the withdrawal on April 21. The commitment was not fulfilled. On March 29, in a meeting attended by former President of the Government Felipe González, Zapatero commissioned José Bono to travel to Poland, Italy, the United Kingdom and the United States to communicate to their respective governments his willingness to proceed with the withdrawal of troops. By speeding up the execution of the decision, candidate Zapatero sought to curb those sectors within the socialist party that had reservations about an immediate withdrawal, among which were, at the beginning, the former president, Felipe González, and the future minister of Foreign Affairs, Miguel Ángel Moratinos. The former socialist minister and former secretary general of NATO, Javier Solana, argued against the withdrawal of troops because of the problems it could cause in future relations with the United States (Heiberg, 2021). Zapatero decided to execute the decision and assume the responsibilities at the beginning of his mandate because he considered that it was the moment in which he could receive fewer external pressures (interview with José Luís Rodríguez Zapatero on 3 June 2021). According to the typologies of leadership defined at the theoretical level, in the analyzed episode of the withdrawal of troops from Iraq, Zapatero exercised a leadership role that both channeled discontent and took the initiative for change (Archer, 1995; Rivas-Otero, 2019).

President Zapatero's new foreign policy stage was led by Minister Miguel Ángel Moratinos who quickly developed an alternative discourse to that of the governments of José María Aznar, deepening foreign policy as an element of partisan identity. Moratinos embraced and developed the concept of effective multilateralism that Javier Solana, then High Representative of the European Union for the Common Foreign and Security Policy, had first developed in his speech "A Secure Europe in a Better World" in Thessaloniki in June 2003, and had later expanded on in an article in the *Foreign Policy Review* in autumn 2003. The concept of effective multilateralism of the new Cabinet of President Zapatero implied a return to the international legality established in the United Nations system without renouncing new alliances and creative ways of being present in

the international community (Heiberg, 2021). The program presented by Minister Moratinos in his first parliamentary appearance stated that the security and prosperity of the country could no longer be based on unilateral foreign policy measures and alliances born of the logic of the Cold War. Thus, Spanish foreign policy abandoned the unconditional support for the United States, which characterized Aznar's administration, and embarked on a series of multilateral collaborations with regions around the world. The doctrine of effective multilateralism represented the alternative to the foreign policy of the previous government, which was strongly linked to neoconservative American thinking (Carmona et al., 2012; Verdú Baeza, 2019). Years later, with the arrival of Barack Obama to the presidency of the United States and the development of his doctrine of "limited war", the doctrines of the American and Spanish governments became more in tune (Garcia, 2012).

Zapatero Government's was characterized by a notable increase in the parliamentarization of foreign and defense policy. Moratinos, in the presentation of the general lines of his ministry in his first appearance before the Foreign Affairs Committee of the Congress, already announced the Government's willingness to undertake the necessary legal reforms so that the dispatch of Spanish army units on international missions would require the authorization of Parliament. This political objective was materialized in the approval of the 2005 National Defense Law, which regulates how the Congress of Deputies authorizes the sending of missions abroad and how it periodically oversees their mandate. Along with the legal reforms, the role of the Foreign Affairs and Defense Committees of both chambers in Spanish foreign policy was also increased in concerted actions with the Government (Vallejos de la Barra, 2004).

At the same time, the increased parliamentarization of foreign and defense policy was clearly intended to confront the way in which the previous government had conducted the dispatch of troops to Iraq. The public was being presented with an alternative foreign and defense policy management narrative at a time when international relations were at the top of the public agenda following the "No to War" citizen movements and the high level of public support for President Zapatero's decision to withdraw troops from Iraq.

The new socialist government undertook a policy of boosting commercial diplomacy as a factor to enhance the prestige of the Spanish Foreign Service after the crisis of influence and legitimacy it suffered during the period of politicization in which it was involved in 2003 and early 2004. The increase in relations with the business world and its involvement in commercial diplomacy would become the *leitmotiv* of the new foreign policy narrative. The diplomatic corps was "instructed" to strengthen its role in promoting economic and commercial relations between Spain and third countries. The strengthening of commercial diplomacy and public diplomacy was part of a more general reflection that aimed to give a new orientation to the State's foreign action with the approval of a Foreign Service Law. This purpose was not achieved during the socialist government, but the parliamentary appearances before the study committee for the future Foreign Service Law (2005-2008) probably increased the legislator's perception of the need to modernize foreign action. It was in 2014 and under the impulse of Minister José Manuel García Margallo that the law modernizing the Foreign Service was finally approved.

Spain's entry as a permanent guest at the G-20 summits from 2008 onwards meant overcoming the most critical stage in Spain's relations with the United States, generated by the crisis of confidence following the withdrawal of Spanish troops from the multinational mission in Iraq in 2004. The secretary general of the Presidency of the Government in the period 2008-2011, diplomat Bernardino León, was in charge of building a process to recover trust with the US administration. The Ministry of Foreign Affairs was left out of this process because it had had to represent the Spanish side in the episodes of greatest tension with the US administration. While, with the withdrawal of troops from Iraq, the Spanish Government lost a significant part of the level of interlocution with the US administration, it gained political proximity with the governments of Germany and France, which were the two major European countries that had opposed the invasion of Iraq in 2003. It was precisely French President Nicolas Sarkozy who facilitated Spain's presence at the G-20 summit in Washington, ceding to Spain one of the two seats that corresponded to it as rotating president of the European Union and as a member of the G-8. The good offices of French diplomacy would not have been effective without the approval of the US administration in the last

months of George W. Bush's presidency. Spain's return to the major forums of international relations was an extraordinary return to what the doctrine has categorized as summit diplomacy (Calduch, 1993, Cahier, 1965). The progressive increase in relations with the US Government was not enough to make a meeting between Presidents Bush and Zapatero possible in the more than four years of presidential term in which they coincided.

On 20 November 2011, the Partido Popular (PP) won the legislative elections with an absolute majority and a change of government took place in Spain. Mariano Rajoy, the same candidate for president of the Government as in the 2004 elections, won by José Luís Rodríguez-Zapatero, came to power on his third attempt. Since the foreign policy consensus had broken down in 2003 and 2004 in the light of two clearly different models on the invasion of Iraq and relations with the United States, the question arose as to whether the return of the Partido Popular to power would mean a return to the foreign policy doctrine of the José María Aznar era. Mariano Rajoy—who in Max Weber's classic division between a charismatic leader and a professional one (Weber, 1977, 2021) fell into the second category—decided not to side with the foreign policy of José María Aznar's second term. In the 2011 election campaign and, specifically, in the televised electoral face-to-face debate between him and the socialist candidate, Alfredo Pérez Rubalcaba, Rajoy slipped the following sentence in the foreign policy block: "In recent years we have not been good at foreign policy. I say this in the plural, notice how generous I am tonight". With his ironic and subtle style, Rajoy distanced himself from the foreign policy of his conservative predecessor, a gentle but unequivocal rectification of the foreign policy of the Aznar era, a renunciation of the political capital of his party, of the previous relations of Spanish conservative politics with the neoconservatism developed in the ranks of the Republican Party of the United States. Rajoy entrusted foreign policy to a long-serving parliamentarian, José Manuel García-Margallo¹⁸⁴, who was not exactly close to Aznar in the political families within the Partido Popular. Margallo formulated his own foreign policy program and did not refrain from expressing opinions from public platforms that went beyond his ministerial competencies (from territorial policy to economic policy). The new foreign policy

¹⁸⁴ He is the only MP of the constituent Parliament still active in politics today.

holder confronted the socialist party, in opposition, in the strong ideologization that permeated Ibero-American politics at a time when the subcontinent was already politically polarized between those close to President Hugo Chavez's Venezuela and the right-wing forces. Margallo succeeded in getting the Parliament to approve the Law of Action and Foreign Service, so long sought by several ministers. This law incorporated another step on the road to the parliamentarization of foreign policy: the ambassadors appointed by the Council of Ministers had to appear, if requested by two or more, before the Committee on Foreign Affairs of the Congress to report on the objectives of their mission according to the instructions received in their letter of instructions. Likewise, the Joint Congress-Senate Committee for the European Union could request, by virtue of the law, the appearance of the Ambassador Permanent Representative to the European Union.

In global terms, we can conclude that the period 2011-2015 represented a stage in which dissent in foreign policy matters relaxed, although without reaching the levels of generalized consensus prior to the turning point of 2003, which marks the division between the two major periods. The relative pacification of partisan confrontation in international affairs occurred largely because the focus of the political agenda was centered on two issues: the world economic crisis and the territorial conflict in Spain focused on the so-called independence "process" in Catalonia. In the following years, the global financial crisis of 2008 took its toll and, to a large extent, led to early elections in 2011, which were lost by the socialist party and resulted in the return to power of the Partido Popular. The political priority in the first years of the legislature was to reduce the public deficit and prevent the European Commission from applying economic adjustment programs to Spain, such as those applied to Greece, and to prevent the International Monetary Fund and the institutions of the European Union from intervening in the economy, as had happened in Greece, Ireland, and Portugal. The other major issue on the political agenda was the evolution of a part of Catalan nationalism towards pro-independence positions. This dynamic began after the Constitutional Court's Ruling 31/2010 on the Statute of Autonomy of Catalonia, reformed in 2006, and was accelerated by the call for autonomous elections in Catalonia on 25 November 2012. In the context of a strong economic

and territorial crisis, foreign policy ceased to be a priority on the political agenda and, consequently, partisan confrontation in foreign policy took a back seat. This differentiation would be accentuated again, as we will see below, in December 2015 with the arrival to the Cortes Generales of the political parties Podemos (42 members of Congress and 9 senators) and Ciudadanos (40 members of Congress).

During this period of relative relaxation of confrontation in foreign policy, areas of consensus and continuity were preserved, including the administration of two governments of different political parties, as well as some relevant episodes of bipartisan consensus. On 23 August 2011, President José Luís Rodríguez-Zapatero announced a project to reform Article 135 of the Spanish Constitution to introduce the principle of budgetary stability and thus honor the commitments acquired with the European Union. On August 26, the socialist and popular parliamentary groups in Congress jointly presented a Proposition for the Reform of Article 135 of the Spanish Constitution. The parliamentary procedure was accelerated and on September 7 the Senate Plenary proceeded to the final vote on the reform proposition, obtaining the favorable votes of the PSOE, PP and UPN¹⁸⁵ parliamentarians.

The way in which the governments of Zapatero and Rajoy dealt with the so-called Arab Spring, demonstrations in favor of democratization and the improvement of living conditions in several Arab countries, is a new example of continuity and consensus in some areas of foreign policy. This thesis has focused on studying how the Spanish socialist and popular governments faced the failed political transition in Egypt in the period 2011-2015 as a reflection of the Arab Spring in the most populated country in the Arab world. The case studied shows a high degree of continuity in the definition of the political position expressed by the two governments (socialist and conservative) that had to deal with the situation. In this case, parliamentary resolutions and parliamentary diplomacy played a central role in building political consensus. Two ministers managed Spanish foreign policy during the turbulent times in Egypt: Trinidad Jiménez, minister of

¹⁸⁵ The party that ran in electoral coalition with the Partido Popular.

Foreign Affairs (2010-2011) in Zapatero's government and José Manuel García Margallo, minister of Foreign Affairs (2011-2016) in Rajoy's government. A high degree of continuity is identified in the policies of these two ministers. The fact that Spain hosts the General Secretariat of the Union for the Mediterranean can be considered the most relevant institutional factor in identifying an area of consensus in Spain's Euro-Mediterranean policy. Other factors that facilitate consensus are regional stability, migration control and international cooperation in the fight against jihadist terrorism.

In the failed political transition in Egypt, parliamentary diplomacy played a relevant role when a delegation of MPs from the Committee on Foreign Affairs of the Congress made an institutional trip to Egypt at the end of May 2011 to, among other reasons, meet with the Islamist organization of the Muslim Brotherhood. This organization had a good chance of seizing power in the following elections, but Western governments avoided having any contact with it. The Spanish parliamentary delegation was the first European political delegation to meet with the Muslim Brotherhood. It was a concerted action between the Government and a multiparty representation of the Parliament to make a contact that would not compromise the Government. Minister Trinidad Jiménez played a relevant role in the support and monitoring of the Arab Spring as a member of the informal group set up in March 2011 and formed by the Foreign Affairs ministers of the United States, the United Kingdom, Germany, France, and Spain.

Several institutional declarations, non-legislative motions, and questions with request for written answers have been studied and show that the political consensus with projection before the public referred to the failed political transition in Egypt was essentially elaborated in Parliament.

The entry into the Spanish Parliament in December 2015 of the political forces Podemos and Ciudadanos meant, as already noted, a reactivation of partisan identity based on dissent in foreign policy. Podemos, which had been born as a political party in March 2014, entered the Congress and the Senate deploying parliamentary initiatives that contrasted with the positions of the right, the socialist party, and the rest of the political spectrum in Parliament. In 2013, Pablo Iglesias, who in months would become the first secretary general of Podemos, considered that Hugo Chávez's Venezuela could become "a democratic example for the

citizens of Southern Europe"¹⁸⁶. In a debate in the European Parliament in March 2015, Iglesias, who was already an MEP, spoke out against sanctions against Venezuela for human rights violations. The inspiration in the "Bolivarian revolutions" was in Podemos's discursive origins in international relations. A new political identity was entering the parliamentary scene with a foreign policy profile that was dissonant with what had been heard so far. Differentiation in foreign policy was once again an element of party identity.

Ciudadanos entered the Congress of Deputies in December 2015 with the aspiration of being welcomed into the European liberal family¹⁸⁷. Since its ideological origins in Catalonia were closer to social democracy, the party underwent an internal debate before achieving its affiliation to the European liberal family. In its early days, the party's foreign policy was ambiguous and vague. Once the new party entered the Spanish parliament, it adopted almost automatically and somewhat automatically the discursive and programmatic lines of the Alliance of Liberals and Reformists for Europe¹⁸⁸. Its frontal opposition to the Venezuelan regime and the "Bolivarian revolutions" turned it into the polar opposite of Podemos, the other party that entered the Spanish parliament at the same time. Once again, foreign policy elements were on the rise as indicators of contrasts in party identity and preferences.

Spanish politics settled into a caretaker period with the repetition of the general elections in June 2016. It was not until 29 October 2016 that Mariano Rajoy was re-elected as president of the Government. Of the 2016-2019 term, it is worth highlighting the motion of no confidence that displaced Mariano Rajoy from the presidency of the Government in favor of the candidate proposed by the motion,

¹⁸⁶ Interview on Venezolana de Televisión on 23 March 2013.

¹⁸⁷ Ciudadanos is a party founded in July 2006 that obtained parliamentary representation (3 deputies out of 135) in the Catalan autonomous elections of 1 November 2006 and progressively increased its representation in the Catalan parliament until winning the Catalan elections of 21 December 2017 (36 seats out of 135). Already in 2008 Ciudadanos ran in the general elections, obtaining 0'18% of the votes and no seats. It also failed in the attempt to obtain representation in the 2009 European elections. In the 2014 European elections it managed to enter the European Parliament and its great leap came in the general elections of December 2015, when it entered the Congress of Deputies with 40 seats.

¹⁸⁸ Name of the liberal and reformist parliamentary group in the European Parliament at the time —now renamed the Renew Europe Group— and of the European party of the same name.

Pedro Sánchez, in the vote of 1 June 2018. It should be noted that the text¹⁸⁹ of no-confidence vote registered by the PSOE on 25 May 2018 did not contain any foreign policy elements to substantiate it¹⁹⁰. Pedro Sánchez governed in a parliamentary minority from 1 June 2018 until 4 March 2019¹⁹¹, when he called elections for 28 April 2019. In this period, his Foreign Affairs minister, Josep Borell adopted a political agenda that included pressuring in January 2019 the Venezuelan authorities to repeat parliamentary elections that the European Union had not recognized as free or credible, and recognizing Juan Guaidó, self-proclaimed president, as "president in charge" of calling new elections in Venezuela. This was a measure strongly opposed by Podemos. Following the electoral result of the April 2019 elections, it was once again impossible to elect a president of the Government, essentially because Pedro Sanchez refused to govern in coalition with Unidas Podemos¹⁹². The new elections were held on 10 November 2019 and the results were similar to those of the April 2019 elections. However, this time, PSOE and Unidas Podemos decided to face a quick negotiation to form the first state coalition government of the current democratic period. On 30 December 2019, the two parties signed the "Progressive Coalition Agreement", a government program for four years in a scenario in which the two government partners did not add up to an absolute majority and would need to display a willingness to negotiate with other groups in the parliamentary chambers.

The challenge faced by PSOE and Unidas Podemos was to harmonize two disparate electoral programs of two political formations that, for almost five years, had competed for hegemony in the Spanish left. The differences had been accentuated over the course of four general elections in the four-year period (December 2015-November 2019). In terms of foreign policy, the starting points of the two respective programs were substantially different. The PSOE's electoral

¹⁸⁹https://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/59843_1527500795765.pdf (accessed on 19 August 2022)

¹⁹⁰ The motion of no confidence made exclusive reference, as a founding argument, to the Judgment of the Criminal Chamber of the Audiencia Nacional (Spanish National Court) of 24 May 2018, the main judgment of the so-called "Gürtel case", of irregular financing of the Partido Popular.

¹⁹¹ The president of the Government dissolved the Parliament and called elections on March 4, after the draft general state budget presented by his government was rejected by the Congress in the debate and vote that took place on 12 and 13 February 2019.

¹⁹² New electoral name of Podemos.

program was of a classic social-democratic nature and gave continuity to a foreign policy that had more than twenty years of government experience in the current democratic stage. In the 2019 electoral program of Unidas Podemos, many of the commitments already raised in the electoral program of the 2015 and 2016 elections were maintained and the boost to "international democracy" was added through the creation of a United Nations Parliamentary Assembly, the recovery of universal jurisdiction for Spanish justice, the self-determination of the Saharawi people and access to Spanish nationality for all Saharawis residing in Spain. The 2019 electoral program of Unidas Podemos maintained many of the commitments already raised in the program of the 2015 and 2016 elections and added the commitment to promote "international democracy" through the creation of a United Nations Parliamentary Assembly, the recovery of universal jurisdiction for Spanish justice, the self-determination of the Saharawi people and access to Spanish nationality for all Saharawis residing in Spain.

The result of the compromise between the two electoral programs was a document that, in its last section, under the title "A European Spain open to the world", pledged to strengthen European social policy, to create a European Minimum Wage and a European Deposit Insurance, to advance progressive tax harmonization within the EU, to expand the funds allocated to development cooperation, and to increase European autonomy in security matters.

From the comparative analysis between the two electoral programs of the two parties that signed the coalition government agreement and the agreement itself, it can be concluded that the substantial part of the electoral program of Unidas Podemos in foreign policy was not reflected in the coalition agreement and that the language of some of the proposals of Unidas Podemos was softened to a high degree of ambiguity.

In the distribution of ministerial areas, foreign and defense policy was left in the hands of socialist ministers. Unidas Podemos aspired to deploy a discourse on international relations based on the UN Agenda 2030 from the Ministry of Social Rights and Agenda 2030. However, in the political practice of the beginning of the term it became clear that foreign policy was in the hands of the president of the Government and the socialist ministers. The high-ranking Podemos officials who made any political statement in foreign affairs were even formally disavowed.

In the coalition agreement of December 2019, Unidas Podemos renounced the bulk of its electoral program in foreign policy, as well as to influence the decisions of the coalition government in international policy matters. It did so in exchange for privileging its capacity for government action in social areas and in the reform of the labor relations framework. Pablo Iglesias, in the memoir of his time as leader of Podemos and vice-president of the Spanish Government (13 January 2020 - 31 March 2021), makes no reference to an eventual influence of his formation in international policy matters.

Having concluded the analysis on the influence of foreign policy on the shaping of partisan identity in the period 2003-2019, it is worth noting some conclusions on the projection of elements of foreign policy from the Franco era during the democratic period and how these elements have become relevant in the shaping of partisan identity during the current period.

In short, two unresolved elements of the foreign policy of the Franco era have been projected in the execution of foreign policy in the current democratic regime: the dispute with the United Kingdom over the sovereignty of the Rock of Gibraltar and the relationship with the former African colonial territories that were belatedly decolonized during the Franco era—or the singular case of Western Sahara, whose control was ceded to Morocco and Mauritania in 1975, with Spain renouncing its obligations to face decolonization as the administering power of the territory.

The claim of Spanish sovereignty over the Rock of Gibraltar, an emblematic element of Franco's foreign policy, especially during the thirteen years in which Fernando María Castiella was minister of Foreign Affairs, has remained on the political agenda of the governments of democracy. The various ministers of Foreign Affairs have raised "the issue of Gibraltar" among the priorities of their ministerial department. In 1963, Castiella and his diplomatic team succeeded in having Gibraltar added to the list of territories subject to decolonization in the United Nations Decolonization Committee, or Committee of 24. Undoubtedly, this powerful legal basis in public international law has kept the issue alive, as a

matter that remains unchanged in Spain's foreign action beyond the alternation of governments.

It is true that in the democratic era, formulas of co-sovereignty and tripartite roundtables (Spain, United Kingdom, and Gibraltar) have been proposed, which represent a variation on the claim of Gibraltar's Spanishness in the Franco era. During Castiella's long tenure at the Ministry of Foreign Affairs, he advocated following the recommendations of the United Nations on the decolonization of African territories in order to obtain the legitimacy to raise within the United Nations the decolonization of Gibraltar. Castiella and his diplomatic team were left in a minority in the Government before the sector led by Luis Carrero Blanco¹⁹³, which controlled de facto the policy regarding the colonies. Carrero Blanco and his faction sought to extend the control of the colonies as much as possible for the economic benefits it brought and for an idea of national identity based on the importance of retaining the colonial territories inspired by the policy of Antonio de Oliveira Salazar, the dictator president of the Portuguese Council of Ministers from 1932 to 1968 (Ferrari, 2022). Once the African colonies were lost, either by completing the decolonization process or by ceding the territories, Castiella's *quid pro quo* logic between African decolonization and UN support for the decolonization of Gibraltar lost its force in the field of influence on the international scene. This has led Spanish diplomacy to propose more flexible formulas, with the strength that, since 1963, Gibraltar is part of the United Nations list of territories subject to decolonization, and with the weakness that Spain and Great Britain have shared for thirty-four years the status of member countries—and therefore partners—of the European Union and that the population of Gibraltar is in favor of remaining in the United Kingdom. Despite this, one of the emblematic elements of Franco's foreign policy identity has been kept alive in the governments of the democratic period.

The case of foreign policy in democracy is different when it comes to relations with the former African colonies. The colonies on the African continent were a bastion of Franco's identity until it was inevitable to face decolonization or cession. It is worth remembering that many of the military commanders who led

¹⁹³ Minister-undersecretary of the Presidency, vice-president of the Government and president of the Government, positions held successively between 1941 and 1973.

the coup d'état of 18 July 1936 against the Second Republic, among them Francisco Franco, were part of the group of "Africanist" soldiers who had been promoted militarily in Spanish enclaves in the African colonies.

The decolonization of the Spanish territories in Africa was belated. Spain did not apply the model of indirect or dual government that was emblematically applied for centuries by the United Kingdom. The alternative model of assimilation, typical of Latin countries, also showed its limitations in the Spanish case, since today the post-colonial links maintained by countries such as France or Portugal with their former African colonies are much greater than those of Spain. African colonial forgetfulness predominates in Spain (Pardo Sanz, 2008; Vilar, 2005).

Democratic governments have deployed relationship policies with Equatorial Guinea with discreet results. The late and hurried decolonization of Equatorial Guinea during Franco's regime, culminating with its independence in 1968, and the subsequent history of independent Guinea help explain the weak economic, cultural, and political ties between the two countries. The cultural footprint has faded in the former colonial territories. Spanish soft power (Melissen, 2005a, 2005b; Nye, 2004, 2008; Wilson, 2008) has not been able to penetrate independent Guinea. The Spanish Government's public diplomacy (Pérez de Agreda et al., 2014) in Guinea has achieved very discreet results.

Spain's relationship with the former decolonized territories¹⁹⁴ that are now part of Morocco deserves separate consideration. For Spanish foreign policy in the democratic era, diplomatic relations with Morocco have always been a priority, although not always easy. For reasons of neighborhood, regional stability, economic relations, and regulation of migratory flows. It is an emblematic tradition that the first visit abroad of a new president of the Government is always to Morocco.

Franco's regime postponed the decolonization of Western Sahara to the limit of the collapse of the regime itself and of the possibility of an orderly decolonization. The decolonization of Western Sahara was never completed, Spain agonizingly prolonged its control over the territory and the Government of Morocco played its

¹⁹⁴ Tarfaya or southern zone of the Spanish protectorate of Morocco in 1958 and Ifni in 1968, after the last colonial war fought by Spain.

cards on the international chessboard redoubling the pressure with the Green March of November 1975. Through the Madrid Accords of 14 November 1975, Spain handed over control of the territory of Western Sahara jointly to Morocco and Mauritania, in breach of the United Nations Resolutions on the decolonization of territories. The Madrid Accords was converted into Law 4/1975 of 19 November 1975 on the decolonization of the Sahara. The Law was published in the Spanish Official State Gazette on 20 November 1975, the same day of Franco's death.

When faced with the dilemma between reform and rupture in the transition from Franco's regime to democracy and opting for the first option, the governments of the transition to democracy and of democracy itself never denounced the Madrid Accords of 1975 on the cession of Western Sahara to Morocco and Mauritania. This was even though, according to public international law emanating from the United Nations, Spain was the administering power of the territory in the process of decolonization. In other words: the various governments of democracy have assumed the legacy of a decision taken in the last days of Franco's regime and have limited themselves to supporting, at the same time, the United Nations resolutions calling for the holding of an agreed referendum on the future of Western Sahara. No Spanish government in the democratic period has sought to denounce the Madrid Accords of November 1975. This is the heart of the matter. The motivations of the democratic governments to endorse the decision of the late Franco regime are based on their desire to privilege relations with Morocco due to the above-mentioned factors (neighborhood, regional stability, economic relations, and regulation of migration flows).

In democratic Spain there has never been an in-depth debate on the responsibility of the State for the situation in which the Saharawi people have been left. The fact that the cession of the territory was one of the last acts of Franco's regime while he was still alive and that the publication of the decolonization law took place, by chance, on the same day of Franco's death has apparently allowed to impute the decision to a regime that no longer exists from a democracy that was reached by reform and not by the rupture with the previous regime.

The defense of the Saharawi cause in the democratic period has had several supporters in the debate on Spanish foreign and domestic policy. The lively

solidarity aroused by the Saharawi cause in very pluralistic sectors of Spanish society is also embodied in the political discourse of certain sectors of both the left and the right. In both cases, the abandonment of the obligation to decolonize Western Sahara is strongly contested. In some cases, the approach is made from the angle of human rights and the rights of the Saharawi people, and, in others, from the desire to question the Morocco's geopolitical power.

With the arrival of Podemos to the Parliament in December 2015, the political voice of the Saharawi cause regained strength. With the arrival of Unidas Podemos to the Government in January 2020, its approaches on Western Sahara were erased from the Government's agenda. On the contrary, in recent times, on 14 March 2022, the position of the Spanish Government has changed, leaning towards Morocco's position, which defends Western Sahara as an autonomous territory under Moroccan sovereignty.

It is important to highlight the fundamental role of political leadership during the period studied. As Hermann and Milburn (1977) point out, the personal traits of the leader help to define the concept of leadership and to classify political leaders into theoretical categories of leadership. In the case of the main leaders of the period under study, we can affirm that the personal traits of each one of them are important when it comes to exemplifying their leadership typology. In the cases of Aznar and Rodríguez Zapatero, foreign policy played an important role in the agenda of their respective governments. In Aznar's cabinet, the alignment with the neoconservative policies of President George W. Bush's administration and the support for the invasion of Iraq stand out, while in Rodríguez Zapatero's government, the withdrawal of Spanish troops from Iraq and the formulation of the doctrine of effective multilateralism in international relations are emblematic.

Considering the typology of leaders defined by Brown (2018), we can frame José María Aznar as a redefining leader, since his bet to support the US-led coalition for the invasion of Iraq went far beyond a mere military intervention. For Aznar it was a strategic alliance with the neoconservative sectors of the Republican Party that defined the bases of foreign policy in the George W. Bush administration and meant an important redefinition of the Spanish position in the European

construction project, favoring the transatlantic link at the price of deepening the division between the EU partners. Aznar was dissatisfied with the political weight that Spain achieved in the negotiation of the EU's Nice Treaty¹⁹⁵ with its European partners and, soon after, he initiated a far-reaching strategic shift in his foreign policy. He promoted a profound, even radical, change in the foreign policy orientation of democratic Spain.

On the other hand, the leadership of President Rodríguez Zapatero could be included in the typology of transformational leader defined by Brown (2018). Zapatero bet on reversing Aznar's decisions, recovering, to a large extent, the orientation of Spanish foreign policy of the years prior to Aznar's term. President Zapatero's foreign policy was characterized by returning to a close relationship with European partners and, singularly, with Germany and France¹⁹⁶; by involving Spain in the international arena through the institutional and legal system of the United Nations; by creating strategic alliances with the G-20 countries, since more than one hundred countries joined the Alliance of Civilizations program under the umbrella of the United Nations, and by substantially increasing the public funds allocated to development cooperation.

In the case of President Mariano Rajoy, we must also look at Max Weber's (1977, 2021) classification of leaders between the charismatic leader and the professional leader to conclude that he meets the defining characteristics of the professional leader. Rajoy decided not to reverse Zapatero's decisions to a large extent and to move closer to Aznar's redefining proposals. In foreign policy, Rajoy chose not to give continuity to the approach that Aznar had imposed during his term of office based on the strategic alliance with American neoconservatism. His foreign policy again focused on good relations with European partners and EU institutions in order to prevent the European Commission from applying economic adjustment programs to Spain and to prevent the International Monetary Fund and the European Union institutions from intervening in the economy. The main confrontation in terms of partisan identity in foreign policy during President Rajoy's term of office took place in the area of relations with Ibero-American countries during the times of division between the South American countries that

¹⁹⁵ European Council of December 2000.

¹⁹⁶ Germany and France were the two major European countries opposed to the invasion of Iraq.

sympathized to some degree with the "Bolivarian revolution" and those that fought it ideologically. This division was also transferred to varying degrees to the internal Spanish political debate. Especially since the arrival in Parliament of the political formations Podemos and Ciudadanos in the December 2015 elections. In contrast, Euro-Mediterranean policy remained within the robust margins of consensus in foreign policy.

President Pedro Sánchez could fit into a possibly redefining leadership typology, in the words of Brown (2018). Since he is still in office, it is premature to make an overall assessment of his foreign policy leadership profile. In any case, some characteristics can already be noted, such as the exercise of a strong leadership vocation in the European Union in times of two major crises. President Sanchez's foreign policy, along with the foreign policies of other European leaders, has undergone a redefining process due to participation in issues such as the joint European response to the health crisis of the COVID-19 coronavirus pandemic and the management of the consequences of the global crisis caused by the ongoing war of invasion of Ukraine by the Russian Federation. Leadership in international politics has had to take sides on urgent issues such as the geopolitics of energy sources as a direct consequence of the war in Ukraine. Sánchez has taken an active position to obtain a differential treatment for the Iberian Peninsula in the calculation of energy prices, considering Spain and Portugal's relatively low dependence on gas sub-supply from Russia. He has also maintained the strongest position among the EU partners when it comes to reconsidering the end of the nuclear energy cycle in view of the under-supply and energy price crisis. President Sanchez's shift in the Spanish position on Western Sahara¹⁹⁷ is of such a scale that there is surely a lack of elements of analysis to consider this point in all its magnitude. The bet to increase the defense budget and the holding of the NATO summit in Madrid in June 2022, where a new Strategic Concept of the Atlantic Alliance for the next decade was defined, also mark an element of high commitment to security and defense policy in a world impacted by conflicts of global scope. It can be said that the leadership that

¹⁹⁷ Considering that autonomy for the Sahara within Morocco is the best option.

President Sanchez has sought to develop in foreign policy meets the characteristics of the typology of redefining leadership in a world in the process of redefinition.

The role of foreign policy in shaping the mental frameworks that can explain political debate and, partially or totally, electoral preferences has been a dominant trend during the period studied. Thus, foreign policy has served to create mental frameworks (Lakoff, 2004) that have generated trends of consensus and dissent in Spanish public opinion and in its domestic politics. Foreign policy has served to create mental frameworks (Lakoff, 2004) that have generated trends of consensus and dissent in Spanish public opinion and domestic policy. Likewise, and consequently, in the definition and explanation of party identities and in the electoral preferences of Spaniards. Spain's entry into the European Economic Community and its alignment with Western democracies was the great mental framework of consensus in foreign policy in Spanish public opinion in the early years of democracy.

On the contrary, the polarization in favor or against the invasion of Iraq in 2003 became the framework for the creation of two mental frames of support or rejection of a relevant foreign policy decision. President Aznar tried to construct the narrative that rapprochement with the United States and the support for the invasion of Iraq would place Spain among the preferred partners of the US and its neoconservative and interventionist vision of international policy (Dijk, 2004; G. L. García, 2004). Aznar pursued a positive impact of his foreign policy in the definition of a new mental framework in domestic policy (G. L. García, 2004).

President José Luis Rodríguez Zapatero sought to create a new narrative based on a return to effective multilateralism (Heiberg, 2021) and a break with his predecessor's policy of alignment with the United States at the cost of weakening the unity of the EU project. The new stage began with the withdrawal of Spanish troops from Iraq in 2004, with a clear objective of influencing domestic policy and increasing the degree of public acceptance of a president who fulfilled his electoral commitment (Arenal, 2004).

In the case of the Arab Spring, a focus of political transformation in the Euro-Mediterranean area, the narrative was framed by the need for Spain to support the transition processes toward democratic systems in Euro-Mediterranean territories. In short, democracy as a fundamental element for the defense of human rights and the social and economic development of countries such as Egypt.

Finally, and despite the lack of a certain time perspective in the analysis, it can be stated that at the origin of the PSOE-Unidas Podemos coalition government, in January 2020, an attempt was made to establish the mental framework that, in the distribution of powers, the PSOE would deal with the elements of classic diplomacy linked to foreign affairs and security and defense, while Unidas Podemos would practice its international relations project based on the opportunities provided by the management of the United Nations Sustainable Development Goals and its Agenda 2030 action program. The Government tried to convey to the public that Unidas Podemos would deal with issues related to the new forms of soft power, which would allow it to implement its agenda of political change in Spanish society but also in a new international institutionality. A few months after the inauguration of the new Government, governance was marked by the COVID-19 coronavirus pandemic and the geopolitical crisis of the war of invasion of Ukraine. Several vectors of hard power and conventional diplomacy, in the hands of socialist departments, assumed outstanding responsibilities at a time when a state of alarm¹⁹⁸ was declared and subsequently in the face of a war scenario in Ukraine with global geopolitical effects and accelerated transformation of energy sources.

In shaping partisan identities and electoral preferences through foreign policy, it is important to highlight the role that diplomacy has played as an instrument for generating arguments that support central elements of foreign policy. Diplomacy conveys the messages and instructions of governments to accredited countries and international organizations (Cahier, 1965; Pradier-Fodéré, 1899; Satow, 2015). These messages have an impact on the public opinion of the respective

¹⁹⁸ Provided for in Article 116 of the Spanish Constitution.

countries. In this way, diplomacy and the foreign service contribute to creating a narrative that influences public opinion in their countries. In the Spanish case, diplomacy had to convey the message that Iraq had weapons of mass destruction as a basis for justifying the invasion of Iraq in 2003 (Pérez, 2011). Reputational crises that have occasionally affected foreign services for disseminating data and messages that have subsequently been found to be inconsistent with reality (Jönsson & Hall, 2003) have led to the creation of a doctrine that advocates increased transparency in decision-making and its transfer to third countries, international organizations, and public opinion (Manfredi Sánchez et al., 2017).

In the case of the Iraq War, surely the most paradigmatic of the cases we have studied, public opinion has taken into consideration international policy decisions to trigger massive citizen mobilizations and to shape its voting decision. This was particularly relevant in Spain in the local and regional elections of May 2003 and in the general elections of March 2004 in the light of the Spanish Government's support for the invasion of Iraq and the citizens' reaction with the massive demonstrations of the "No to War" movement (Sáez, 2007). Foreign policy decisions end up playing a fundamental role in explaining the dynamics of domestic politics and the partisan affinities of public opinion (McCombs & Shaw, 1972; McLeod et al., 1974). Thus, international politics can be a relevant element in shaping the political agenda, even displacing, at some specific moments, economic debates, territorial cleavage, or social problems as explanatory elements of electoral and partisan preferences.

6.2 VALIDACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

En el apartado 1.2 de esta tesis doctoral se han definido las hipótesis de trabajo de la investigación. A continuación, pasamos a detallar en cada caso si se han podido validar, de forma total o parcial, o no dichas hipótesis de trabajo. Cabe destacar que la agrupación de las hipótesis es temática, en ningún caso jerárquica.

- **Hipótesis 1 (H1):** Atendiendo a la primera hipótesis que sostiene que la política exterior española en el actual periodo democrático vivió un primer periodo mayoritariamente caracterizado por el consenso y un segundo periodo mayoritariamente caracterizado por el disenso, se concluye que la hipótesis se puede validar.

La política exterior española vivió en unos marcos de amplios consensos en una primera etapa donde existía el objetivo compartido del acceso a las instituciones europeas, muy tempranamente al Consejo de Europa (1977) y posteriormente a la Comunidad Económica Europea (1986). El gobierno de turno contó con el apoyo pasivo de las fuerzas de la oposición en una etapa esencialmente centrada en la adopción de instrumentos de derecho internacional público para homologar la joven democracia española al resto de sociedades democráticas.

Lógicamente el vector ideológico guio en varios casos el posicionamiento de los respectivos partidos políticos en asuntos de relaciones internacionales, pero sin que ello consiguiera formar parte de la identidad partidista esencialmente relevante ante la opinión pública. La incorporación de España en la OTAN supuso la excepción más relevante a la tónica general de consenso pasivo que presidió las relaciones entre Gobierno y oposición en asuntos internacionales en la primera etapa que se acota entre 1977 (unidad de las fuerzas políticas para el acceso al Consejo de Europa incluso antes de la aprobación de la Constitución española de 1978) y 2003.

La segunda etapa mayoritariamente caracterizada por el disenso empezó en 2003 cuando la sociedad española y el arco parlamentario se polarizaron entre partidarios y detractores del apoyo del Gobierno español a la invasión de Iraq liderada por los Estados Unidos. A partir de aquel momento, se rompió el espacio de “consenso pasivo” generalizado que había presidido las relaciones entre gobiernos y oposición en materia internacional en la primera etapa.

Las distintas visiones de la política exterior en muchos ámbitos pasaron a formar parte de los significados de identificación partidista. Emergió el disenso sobre Iraq en 2003 pero le siguió, casi en paralelo, las distintas visiones de las relaciones con Cuba, los distintos enfoques de las

relaciones con Venezuela y el conjunto de la comunidad Iberoamericana o el provecho partidista de las relaciones con Estados Unidos. La solidaridad de “apoyo mutuo” en política exterior que había presidido la relación entre partidos en los primeros años de la democracia – con grandes objetivos compartidos como el acceso a las instituciones europeas- se diluyó, patrón que se puede observar también en otras democracias ya maduras. En el nuevo marco de disenso predominante en política exterior, se mantuvieron algunos consensos.

- **Hipótesis 1.2 (H1.2):** En lo referente a la hipótesis de que en el periodo donde el consenso fue predominante en política exterior, el debate sobre la incorporación de España en la OTAN supuso el mayor punto de disenso en política exterior entre la derecha y el centro derecha y la izquierda, consideramos que la hipótesis se ha podido validar. La entrada de España en la OTAN en 1981 significó el contrapunto más destacado de discrepancia en política exterior en la primera etapa en la que el consenso fue la normal general. El debate parlamentario y social y la votación parlamentaria sobre la entrada de España en la OTAN se produjo en la época de la Guerra Fría. Para el Partido Comunista de España y otros partidos de izquierda que representaban comunidades autónomas históricas, la entrada en la OTAN era contraria a su visión de las relaciones internacionales en la lógica de la Guerra Fría. Para la socialdemocracia española, era un dilema más discutible viendo como sus partidos homólogos en Portugal, Italia o Grecia estaban a favor de la pertenencia de sus países a la OTAN. También el Gobierno republicano en el exilio durante el franquismo se había manifestado a favor de la incorporación de España en la OTAN. El PSOE convirtió su oposición a la OTAN en un elemento de identidad partidista en la agenda política interior en un momento en que su llegada al poder era cercana según todas las previsiones demoscópicas. Es un episodio de disenso destacable en un periodo dominado por el consenso.

- **Hipótesis 1.3 (H1.3):** En referencia a la hipótesis que la entrada en la OTAN impulsada por la presidencia de Leopoldo Calvo Sotelo supuso un giro en política exterior respecto a la presidencia de Adolfo Suárez, se ha podido validar la hipótesis. Adolfo Suárez durante su presidencia nunca expresó en sus programas de gobierno ni en sus manifestaciones públicas, el deseo de impulsar la entrada de España en la OTAN. Suárez argüía que ello habría roto los “equilibrios entre las distintas familias de la UCD”. Lo cierto es que Leopoldo Calvo Sotelo consiguió una rápida entrada de España en la OTAN con el mismo partido mayoritario en las Cortes Generales, la UCD, y cuando las tensiones entre los distintos sectores del partido se habían agudizado. Suárez mantuvo una política exterior de continuidad con algunos de los rasgos de la política franquista, de entre ellos y de manera destacada el cultivo de la amistad con los países del mundo árabe. Así mismo, en la política exterior de Suárez también existió un interés en mantener la interlocución con el Movimiento de los países no alineados, lo cual tácitamente era incompatible con promover una candidatura a la membresía de la OTAN.

- **Hipótesis 2 (H2):** En lo referente a la hipótesis que la política exterior española durante el periodo democrático ha dado continuidad y ha mantenido abiertos asuntos emblemáticos durante el franquismo como el litigio con Gran Bretaña por la soberanía del Peñón de Gibraltar; la asunción de responsabilidades por la forma en que España se retiró del Sáhara Occidental y las relaciones con la excolonia de Guinea Ecuatorial, la hipótesis se ha podido validar parcialmente.

Algunos elementos de la política exterior del franquismo se han proyectado en la etapa democrática mientras que otros se han instalado en una segunda línea o prácticamente han desaparecido. La reclamación española de la soberanía sobre el Peñón de Gibraltar es el asunto más emblemático del franquismo que ha pervivido de forma vigorosa en la política exterior de la etapa democrática. La solidez de la defensa jurídica que el franquismo consiguió en Naciones Unidas sobre “el caso de

Gibraltar” ha sido continuado por los Gobiernos y el cuerpo diplomático en democracia.

En lo referente a las relaciones de España con sus antiguos territorios coloniales en África, la intensidad e influencia de la política exterior española en la etapa democrática ha sido menor que la que han mantenido otras potencias coloniales respecto a sus excolonias. Ello se puede explicar por la tardía ejecución de la política de descolonización emprendida por España (con controversias internas dentro del Gobierno). Por otra parte, la cesión de los territorios del Sáhara Occidental a Marruecos y Mauritania se hizo efectiva en un momento extremadamente crítico del final de etapa del franquismo. Ello hizo dejar la imputación de las responsabilidades políticas a un régimen al borde del colapso. Bien es cierto que la posición sobre los derechos colectivos del pueblo saharauí ha pervivido en la agenda política española, pero más en el contexto del cumplimiento de las Resoluciones de Naciones Unidas que no en el de la asunción de los errores españoles en el abandono de los saharauís por incumplimiento de las obligaciones como potencia administradora.

- **Hipótesis 3 (H3):** En lo referente a la hipótesis que la política exterior española en el actual periodo democrático empieza a jugar un papel preeminente en la agenda pública a partir del disenso político y social que provocó el apoyo del Gobierno español a la invasión de Iraq (2003) y el envío de tropas españolas integradas en la coalición internacional de estabilización de Iraq (2003-2004), consideramos que se puede validar la hipótesis.

Las masivas manifestaciones ciudadanas de rechazo a la intervención militar en Iraq supusieron el primer episodio en el que de forma transversal y masiva sectores de la ciudadanía reclamaban participar en asuntos referidos a la política exterior. No fueron manifestaciones patrimonio de ninguna ideología concreta. En las manifestaciones de rechazo a la intervención militar de Iraq y a la posición del Gobierno conservador de apoyo a la misma, los asuntos de relaciones internacionales pasaron a ser un elemento esencial de diferenciación de la identidad partidista ante la opinión pública. En la fijación de la agenda política interna, la política exterior ocupaba por primera vez un papel predominante. El parlamento

español vivió debates de alta atención mediática referidos a la invasión de Iraq. La oposición del momento convirtió el “No a la guerra” que nació en las movilizaciones ciudadanas en una de sus principales señas de identidad política. Todo ello acaeció un año antes de las elecciones generales de marzo de 2004 y se convirtió en un fuerte elemento de contraste entre Gobierno y oposición en la recta final de la legislatura. Una de las promesas electorales más destacadas de varios partidos fue la retirada de las tropas españolas de Iraq enfrente a la posición del Gobierno de mantenerse como fiel aliado de la coalición internacional de estabilización de Iraq liderada por Estados Unidos. Un asunto de política exterior quedaba fijado como un asunto político de primer orden en la agenda electoral.

- **Hipótesis 3.1 (H3.1):** La hipótesis que la retirada de las tropas españolas de Iraq en 2004, como primera medida adoptada por el nuevo Gobierno del presidente José Luís Rodríguez-Zapatero, supuso un fortalecimiento de su credibilidad y legitimidad ante la opinión pública se puede validar.

El cumplimiento de un compromiso electoral del nuevo presidente el mismo día de la toma de posesión de su Gobierno fue una medida bien acogida por la opinión pública. En una encuesta¹⁹⁹ del periódico el Mundo publicada el 26 de abril de 2004, 8 días después del anuncio de la retirada, se mostraba que el apoyo a la misma era de un 67% entre la población española (un 26% de los que habían votado al PP en marzo de 2004 también apoyaban la medida).

El 21 de mayo terminó la operación de retirada de las tropas. El 30 de mayo de 2004 el periódico El País publicaba una encuesta²⁰⁰ en la que se mostraba que el 78% de la población apoyaba la retirada (el apoyo entre los votantes del PP en las elecciones de

¹⁹⁹ <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/26/espana/1082948553.html> (consultado el 13 de agosto de 2022)

²⁰⁰ https://elpais.com/diario/2004/05/30/espana/1085868004_850215.html (consultada el 13 de agosto de 2022)

marzo de 2004 había subido hasta el 49% mientras que un 37'5% estaba en contra). La legitimidad se vio reforzada cuando al cumplimiento del compromiso electoral se le sumo el impulso de una nueva legislación que obliga al Gobierno a recabar la autorización del Congreso de los Diputados para el envío de unidades del ejército español en misiones internacionales.

- **Hipótesis 3.2 (H3.2):** La hipótesis que la decisión de abril de 2004 de retirar las tropas españolas de la coalición multilateral de estabilización de Iraq dañó el nivel de interlocución política y diplomática entre España y Estados Unidos durante la mayor parte del mandato del presidente José Luís Rodríguez-Zapatero se puede validar.

Una consecuencia directa de la retirada de las tropas españolas en Iraq fue la reducción del nivel de relación política del Gobierno español con la administración norteamericana bajo la presidencia de George W. Bush. La administración norteamericana acogió con disgusto tanto la forma y el momento del anuncio de la retirada como el fondo de la decisión. Durante el resto de la presidencia de George W. Bush, el presidente del Gobierno español nunca fue recibido por el presidente norteamericano y el nivel de interlocución política entre los dos países decreció. Se mantuvieron las relaciones entre dos países amigos y aliados pertenecientes a la OTAN pero se redujo el nivel de cooperación en el ámbito diplomático, quedando muy lejos del nivel de fluidez e influencia que había conseguido el anterior Gobierno de José María Aznar. Únicamente con la llegada de Barack Obama a la presidencia, el presidente Zapatero consiguió una interlocución fluida con el presidente de los Estados Unidos. Habían pasado cinco años desde la llegada al poder del presidente Zapatero.

- **Hipótesis 4 (H4):** La hipótesis que el Servicio Exterior español sufrió una pérdida de influencia y se vio envuelto en un clima de politización después de haber estado sometido entre 2003 y 2004 a una fuerte presión para participar en la diseminación de dos posiciones/instrucciones del Gobierno como fueron

la defensa la existencia de armas de destrucción masiva en Iraq y la defensa de la autoría de ETA en los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid se ha podido validar.

Lógicamente el Servicio Exterior español cumplió con las instrucciones que recibió del Gobierno y trasladó ante los países acreditados y las organizaciones internacionales las dos posiciones sobre las que se les instruyó: la existencia de armas de destrucción masiva en Iraq como base para justificar la invasión el país y la imputación a ETA de la autoría de los atentados terroristas del 11 de marzo en Madrid.

Una vez quedo certificado que ambas posiciones no estaban fundadas ni eran ciertas, el Servicio Exterior español sufrió una etapa difícil en la que transitoriamente vio disminuida su capacidad de influencia y sufrió un tensionamiento interno por el clima de politización en el que se vio envuelto y que provocó una crisis reputacional de sus responsables políticos de la que indirectamente se vio afectado.

- **Hipótesis 5 (H5):** La hipótesis que el Gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero encontró en la diplomacia comercial y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de instalar un nuevo relato referido a la utilidad de la diplomacia española y de superar una crisis de influencia y un clima de politización ha podido ser validada.

El incremento de la acción del Servicio Exterior orientada a la diplomacia comercial durante el mandato del presidente Zapatero se ha podido demostrar con indicadores que se recogen en las líneas generales de la acción exterior del Gobierno, en la implicación del mundo empresarial en los grandes foros diplomáticos y económicos multilaterales y bilaterales, en el incremento del número de misiones económicas con implicación del cuerpo diplomático, en el incremento del número de Consejos-Fundación dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y orientadas al fomento de las relaciones económicas bilaterales entre España y países estratégicos.

El incremento de la diplomacia comercial se expresó en los discursos programáticos del presidente del Gobierno y de su ministro de Asuntos Exteriores desde el inicio de la legislatura y se trasladó en instrucciones

concretas para potenciar y privilegiar dicha dimensión en la acción del Servicio Exterior. El Gobierno encontró en la potenciación de la diplomacia comercial una forma de reorientar las prioridades de la diplomacia española. Dicha reorientación buscaba superar la crisis de influencia y el clima de politización que vivió el cuerpo diplomático en el periodo comprendido entre el año 2003 y parte del año 2004. La diplomacia comercial no empezó, sin lugar a dudas, con el Gobierno del presidente Zapatero pero este creó un nuevo relato de potenciación de la diplomacia comercial como una de las formas de dar un giro en las prioridades de la acción exterior.

- **Hipótesis 5.1 (H5.1):** La hipótesis que la diplomacia comercial española tiene en las Fundaciones-Consejos bilaterales entre España y distintos países considerados prioritarios en términos de relaciones económicas una de las principales bazas de su diplomacia pública no ha podido ser validada.

El vigor y la dinámica de cada uno de los Consejo-Fundaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores es muy desigual. Los Consejos-Fundación están dedicados a la potenciación de las relaciones económicas entre España y países terceros prioritarios en términos de relaciones económicas. Del estudio del funcionamiento de los distintos Consejos-Fundación se concluye que en muchos casos son instrumentos con un funcionamiento no sistemático ni regular y que no constituyen una pieza nuclear de la diplomacia pública desplegada por el Gobierno. La utilidad y relieve que tienen los distintos Consejos-Fundación depende en gran medida del liderazgo ejercido por personas procedentes del mundo de las grandes empresas. La implicación de estas personas es desigual.

- **Hipótesis 6 (H6):** La hipótesis que la entrada de España en el G-20 como invitado a partir de 2008 supuso un factor clave para el retorno a un nivel óptimo de interlocución con Estados Unidos y otras potencias mundiales tras la retirada unilateral de las tropas españolas de Iraq en 2004 se puede validar.

Las gestiones realizadas desde la secretaría general de la Presidencia del Gobierno durante el segundo mandato del presidente Zapatero para la entrada de España en el grupo del G-20 como invitado permanente es la actuación política más notable dedicada a recuperar un nivel óptimo de relaciones políticas con la administración norteamericana. Para la consecución de dicho objetivo, una parte del equipo de la presidencia del Gobierno se orientó prioritariamente a reconstruir la confianza con la administración norteamericana. El Ministerio de Asuntos Exteriores no jugó un papel relevante en este objetivo por haber tenido que representar los intereses españoles en los momentos de mayor tensión con el Gobierno de Estados Unidos. En la primera participación de España en una Cumbre del G-20, en 2008, jugó un papel crucial el presidente francés Nicolás Sarkozy que cedió a España uno de los dos puestos que le correspondían como presidente de turno de la Unión Europea y como miembro del G-8. En 2009 España fue invitada a la cumbre del G-20 por el primer ministro británico Gordon Brown. En ambos casos, la invitación no contó con la oposición de la Administración del presidente George W. Bush lo que se consideró como el inicio del retorno a la normalización de las relaciones al más alto nivel entre el Gobierno español y el Gobierno norteamericano después de la crisis de confianza que en 2004 provocó la decisión del Gobierno español de retirar las tropas del ejército español de la coalición multinacional de estabilización de Iraq liderada por Estados Unidos.

- **Hipótesis 7 (H7):** La hipótesis que el consenso político en España ante la fallida primavera árabe en Egipto (2011-2015) supuso un caso de no controversia en la agenda pública del momento se puede validar. La gestión política y diplomática de la posición española ante las fallidas primaveras árabes en varios países del norte de África y del Oriente Próximo²⁰¹ fue gestionada por dos gobiernos consecutivos y de distinto signo político. En primer lugar, el último periodo del gobierno del

²⁰¹ <https://elordenmundial.com/son-mismo-oriente-proximo-oriente-medio/> (consultado el 14 de agosto de 2022)

presidente Zapatero para dar paso en diciembre de 2011 al inicio del gobierno del presidente Rajoy.

Del estudio de la gestión gubernamental española ante la fallida transición política en Egipto (2011-2015) se concluye que la política exterior española fue esencialmente de continuidad y no fue objeto de significativa controversia política entre las dos fuerzas políticas que se alternaron en el poder.

Dichos rasgos de continuidad y no relevante controversia se dieron por los siguientes factores: posición de continuidad en la política de fomento de los derechos humanos y la transición política en Egipto, posición de continuidad en la política exterior en la área euromediterránea, posición de continuidad y sentido institucional ante el hecho que España acoge la sede de la Secretaria General de la Unión por el Mediterránea y posición de consenso y continuidad ante la defensa de los intereses económicos españoles en Egipto.

- **Hipótesis 7.1 (H7.1):** La hipótesis que la diplomacia parlamentaria y la construcción de las posiciones políticas en sede parlamentaria jugaron un papel central en la continuidad del consenso en la política exterior española ante la fallida primavera árabe en Egipto (2011-2015) se puede validar.

Las posiciones esencialmente de consenso que se vivieron en la política española ante la eclosión de la primavera árabe en Egipto y su posterior fracaso (2011-2015) se forjaron de forma relevante en sede parlamentaria. Los indicadores de dicha conclusión son la declaración institucional del pleno del Congreso de los Diputados, las proposiciones no de ley aprobadas por la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, las declaraciones de consenso de la delegación parlamentaria española que visitó Egipto del 30 de mayo al 2 de junio de 2011 y el comportamiento de los grupos parlamentarios en la oposición ante las preguntas parlamentarias con petición de respuesta escrita formuladas al Gobierno. Del estudio de las fuentes citadas se concluye que se adoptaron posiciones políticas por unanimidad (declaración

institucional del pleno del Congreso y declaración de la delegación parlamentaria que visitó Egipto), por amplios consensos (proposiciones no de ley aprobadas en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso) y que el principal partido de la oposición decidió no convertir en controversia política la respuesta parlamentaria del Gobierno a la pregunta de si la caída del Presidente Morsi había sido fruto de un golpe de Estado.

El parlamento, pues, jugó un papel central en la construcción de posiciones de consenso político ante el caso estudiado. El rol de parlamento se manifestó con la visita²⁰² parlamentaria de una delegación de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados a Egipto. Se trató de la primera reunión de una delegación política europea con los Hermanos Musulmanes, organización islamista aislada por los países occidentales. Contando con una notable popularidad y posibilidades de acceso al poder en un periodo corto o medio de tiempo, los Gobiernos no podían mantener reuniones con una organización islamista que negaba los valores occidentales y así se ideó un canal de relación a través de los integrantes de la delegación parlamentaria. Fue la primera delegación política de un Estado miembro de la Unión Europea que se reunió oficialmente con los Hermanos Musulmanes. Este episodio es un exponente de la progresiva parlamentarización de la política exterior en España en el actual periodo democrático.

- **Hipótesis 8 (H8):** La hipótesis que las diferencias programáticas en política exterior del PSOE y Unidas Podemos configuraron una de las principales señas de diferenciación partidista en la política española entre las elecciones europeas de mayo de 2014 y las elecciones generales de noviembre de 2019 no se ha podido validar.

La diferenciación programática en materia de relaciones internacionales entre los partidos políticos PSOE y Podemos constituyó un elemento de

²⁰² Integrada por cuatro parlamentarios representantes de los cuatro grupos parlamentarios principales.

contraste dentro de las ofertas electorales de las izquierdas en el periodo electoral definido, pero no constituyó una de las principales señas de diferenciación partidista en las elecciones que se celebraron en España entre 2014 y 2019.

Con la llegada de Podemos a la vida parlamentaria en las elecciones europeas de mayo de 2014 (elecciones al Parlamento europeo) y diciembre de 2015 (elecciones a Cortes Generales) se empezó a conocer el programa electoral y la visión de la nueva formación política en materia de relaciones internacionales. No se puede concluir que en la llegada a la vida parlamentaria de Podemos su programa de política exterior fuera uno de los elementos notorios en la fijación de su discurso e identidad política. Otros elementos de carácter social (vivienda, educación, renda de ciudadanía, democracia directa...) fueron mucho más emblemáticos y definitorios en su irrupción en la vida política y parlamentaria. Elementos que dieron continuidad en forma de expresión política al movimiento del 15-M o de los “indignados” nacido a raíz de la manifestación del 15 de mayo de 2011.

No fue hasta que Podemos se instaló en la vida parlamentaria que se hicieron populares sus posturas en materia de política exterior y se constituyeron en un polo de la confrontación con los planteamientos de las ofertas políticas de derecha y centro. También ya en la vida parlamentaria se conocieron las diferencias en política exterior entre PSOE y Podemos.

- **Hipótesis 8.1 (H8.1):** La hipótesis que el acuerdo programático de diciembre de 2019 para la conformación del Gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos (2020) supuso una notable cesión de las posiciones de Unidas Podemos en su programa de relaciones internacionales en favor de las posiciones programáticas del PSOE se puede validar.

Del estudio del acuerdo de coalición firmado a finales de diciembre de 2019 entre PSOE y Unidas Podemos se puede concluir que las posiciones del PSOE en materia de política exterior prevalecieron claramente sobre las posturas programáticas de Unidas Podemos.

Tanto por lo que quedó plasmado en el documento como por lo que se descartó que formara parte del acuerdo. Cabe destacar que formaba parte del programa electoral de Unidas Podemos en las dos elecciones generales celebradas en 2019 entre otros, los siguientes puntos:

1. Rechazo a la presencia de fuerzas militares de Estados Unidos en las bases militares de Rota y Morón de la Frontera.
2. Oposición frontal al Tratado de Libre Comercio entre España y los Estados Unidos.
3. Apoyo al ejercicio efectivo e inmediato del derecho de autodeterminación del Sahara Occidental.
4. Ofrecimiento de la nacionalidad española para los saharauis residentes en España.
5. Reconocimiento unilateral del Estado de Palestina.
6. Convocatoria de referéndums para el envío de tropas del ejército español en misiones internacionales.
7. Reconocimiento del derecho de voto para los inmigrantes que pudieran acreditar una residencia “estable” en España, independientemente de su condición de inmigrantes legales o ilegales.
8. Cierre de los Centros de Internamientos de Extranjeros en España, centros destinados a la custodia de los inmigrantes ilegales en territorio español.

Ninguno de los puntos programáticos referidos anteriormente formó parte del acuerdo de Gobierno ni se plasmaron en las líneas básicas de actuación sectorial de los distintos ministerios que dieron cuenta de su programa ante las Cortes Generales una vez constituido el nuevo Gobierno en enero de 2020.

- **Hipótesis 8.2 (H8.2):** La hipótesis que en el acuerdo programático de diciembre de 2019 para la conformación del Gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos, la formación política Unidas Podemos renunció a dirigir o influir en las grandes

decisiones de la política exterior y de defensa en vistas a privilegiar su influencia en otras áreas del Gobierno, singularmente en las áreas sociales y de regulación del mercado de trabajo, se puede validar.

El análisis de la distribución de responsabilidades del nuevo Gobierno surgido del acuerdo de coalición firmado el 30 de diciembre de 2019 y la plasmación en los decretos de reorganización del Gobierno de enero de 2020 permite concluir que la formación política Unidas Podemos no asumió, apenas, competencias en materia de política exterior y aún menos de seguridad y defensa mientras que privilegió la dirección de las áreas ministeriales de carácter social y de regulación del mercado de trabajo.

Según el decreto de organización del Gobierno de 12 de enero de 2020²⁰³, la única área bajo la responsabilidad de relaciones internacionales que quedó en la relación de los ministerios de titularidad de Unidas Podemos fue la Secretaría de Estado para la Agenda 2030²⁰⁴ dentro del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. En términos organizativos, este el único punto de contacto de las áreas de gobierno bajo la responsabilidad de Unidas Podemos con las organizaciones internacionales y la política exterior. Se consideró, en los primeros compases del nuevo Gobierno, que el desarrollo de la Agenda 2030 era una forma de plasmar los planteamientos de Unidas Podemos también en un ámbito global o internacional. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Defensa quedaron bajo la responsabilidad de ministros socialistas. Varias veces se reiteró en declaraciones públicas a nivel ministerial en el inicio del mandato del Gobierno de coalición que la política exterior la define el

²⁰³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-410 (consultado el 15 de agosto de 2022)

²⁰⁴ La Agenda para el Desarrollo Sostenible, también conocida como Agenda 2030, es una iniciativa de Naciones Unidas que establece un Plan "a favor de las personas, el planeta y la prosperidad" y que define 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para la consecución de sus objetivos. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S (consultado el 15 de agosto de 2022)

presidente del Gobierno lo cual no está plasmado en ningún marco legal, por no ser el español un sistema político presidencialista, pero parece haberse convertido en una práctica convenida en el ejecutivo de coalición.

Unidas Podemos se hizo cargo de los ministerios de Trabajo y Economía Social, Derechos Sociales y Agenda 2030, Igualdad, Consumo y Universidades. En los referidos ministerios se agrupan muchas de las competencias que permiten desarrollar políticas emblemáticas del socio menor de coalición que priorizó en el acuerdo de Gobierno la influencia en las áreas sociales y en la reforma de la regulación del mercado de trabajo.

6.3 NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Como resultado de la presente tesis doctoral, han surgido nuevas líneas de estudio a tener en cuenta en futuras investigaciones.

En primer lugar, durante el mandato del presidente del Gobierno Adolfo Suárez, no se planteó la entrada de España en la OTAN hasta los últimos meses de su mandato (otoño de 1980) y se exploró la candidatura de forma secreta, sin formar parte del programa de gobierno. Por el contrario, la política exterior de los Gobiernos Suárez cultivó la tradicional amistad con los países árabes, una de las notas características de la política exterior del franquismo, y se mantuvieron relaciones estrechas y estables con el Movimiento de los países no alineados. Una línea de investigación futura se podría centrar en los motivos que llevaron a los Gobiernos Suárez a no presentar la candidatura de acceso a la OTAN, a diferencia de tantos otros organismos internacionales del mundo occidental, y el mantenimiento de las líneas políticas de amistad preferente con el mundo árabe, el no reconocimiento del estado de Israel y las relaciones con el Movimiento de países no alineados. También se podría estudiar cómo se mantuvieron, con una intensidad decreciente, las líneas políticas de amistad preferente con el mundo

árabe y los países no alineados en los gobiernos de los presidentes Leopoldo Calvo Sotelo y Felipe González.

En segundo lugar, el estudio de la entrada de España en la OTAN desde tres perspectivas distintas. Por una parte, la perspectiva de la gestión gubernamental de las negociaciones dentro de las distintas familias políticas del partido del Gobierno, UCD; por otra parte, la de la negociación con los grupos parlamentarios que le dieron apoyo en las Cortes Generales; y finalmente la de la negociación con las autoridades de la Alianza Atlántica. Se trata de un periodo comprendido entre el anuncio programático de la voluntad política de entrar en la OTAN, en el discurso de investidura de Leopoldo Calvo Sotelo ante el Congreso de los Diputados, el 18 de febrero de 1981, y la firma de adhesión de España a la Alianza Atlántica, el 10 de diciembre de 1981. Durante el desarrollo de esta tesis doctoral se ha encontrado material inédito de las notas y documentación del asesor de relaciones internacionales del presidente Leopoldo Calvo Sotelo dedicadas a la rápida negociación de entrada en la OTAN. Esta fuente primaria será una base para la futura línea de investigación.

En tercer lugar, esta investigación se detiene en el año 2019 con el pacto de Gobierno entre los partidos políticos PSOE y Unidas Podemos y los acuerdos alcanzados en materia de política exterior una vez analizados los programas políticos de ambas formaciones políticas en relaciones internacionales. La investigación apunta algunos disensos dentro de la coalición de gobierno en política exterior en los primeros pasos de la legislatura del primer gobierno de coalición en el actual régimen democrático. Pero se detiene en este punto por falta de perspectiva temporal, no habiéndose ni tan solo terminado la legislatura del “Acuerdo de gobierno progresista” de 30 de diciembre de 2019. Una línea de investigación futura podría consistir en realizar un balance de la política exterior del gobierno de coalición PSOE Unidas Podemos (2020-...) y analizar cuál ha sido el peso de cada formación en la definición de la política exterior, así como la influencia de esta en el reforzamiento o el debilitamiento de la identidad partidista de cada uno de los integrantes de la coalición.

6.4 LIMITACIONES DEL ESTUDIO

En el desarrollo de esta tesis doctoral, que se enmarca en la disciplina de las ciencias sociales, ha sido imposible sortear algunas dificultades desde el punto de vista del investigador y que constituyen algunas limitaciones del presente estudio. Son las siguientes.

6.4.1 EL ACCESO A LAS FUENTES

El acceso a las fuentes bibliográficas es limitado debido a los siguientes aspectos:

- No se ha podido entrevistar al expresidente del Gobierno José María Aznar, lo cual habría sido útil para el estudio de la decisión de la retirada de las tropas españolas en Iraq en el periodo marzo-abril de 2004 (cuando José María Aznar era presidente en funciones) y la preparación de la ejecución de la misma. Por el contrario, sí que se ha podido entrevistar a su ministro de Defensa en el periodo de tiempo referido, Federico Trillo, lo cual ha sido necesario para contrastar con las fuentes primarias del candidato a la presidencia del Gobierno, José Luís Rodríguez-Zapatero, y sus futuros ministros José Bono y Miguel Ángel Moratinos.
- La vigente Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales representa una seria limitación para el acceso a material considerado reservado y que sin duda sería de gran utilidad para la presente investigación. Esta tesis doctoral y numerosas investigaciones se han encontrado con la misma limitación. Las democracias occidentales equiparables a la española tienen unas legislaciones sobre materias reservadas clasificadas con unas limitaciones temporales claras y razonables. No es el caso de la democracia española²⁰⁵ que se rige por una ley

²⁰⁵ En el momento de redactar estas líneas, el Gobierno ha aprobado en el Consejo de Ministros del 2 de agosto de 2022 el anteproyecto de ley de reforma de la ley de secretos oficiales de 1968.

preconstitucional que supone una grave limitación al acceso a información oficial, derecho profundizado en los últimos años, y que sin duda ha lesionado la capacidad de abrir nuevos campos de análisis de esta investigación. Vale la pena citar tres artículos de la ley para ver la discrecionalidad con la que se puede retener información valiosa para la labor investigadora:

- Artículo segundo: *“A los efectos de esta Ley podrán ser declarados «materias clasificadas» los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos, cuyos conocimientos por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad del Estado o comprometa los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional”.*
- Artículo tercero: *“Las «materias clasificadas» serán calificadas en las categorías de secreto y reservado en atención al grado de protección que requieran”.*
- Artículo séptimo: *“La cancelación de cualquiera de las calificaciones previstas en el artículo tercero de esta Ley será dispuesta por la Autoridad que hizo la respectiva declaración”.*

Con el poder desbordante que el artículo séptimo de la ley otorga a la “Autoridad que hizo la respectiva declaración” de materiales clasificados, resulta muy limitante la posibilidad de indagación que tanta luz y búsqueda de la verdad histórica y sus dinámicas aportaría a la comunidad científica y al conjunto de la ciudadanía. Cabe destacar que los gobiernos de distinto signo político que han gobernado España en el actual régimen democrático, es decir, la

Es deseable que este anteproyecto se convierta pronto en proyecto de ley y que sea remitido a las cámaras legislativas para su aprobación. Es muy importante que se pongan límites temporales a la condición de “materiales clasificados” homologando la legislación española a la de una larga lista de países democráticos.

“Autoridad” a la que se refiere el artículo séptimo de la ley, no han utilizado su poder discrecional para afrontar la desclasificación de materiales, posibilidad que estaba al alcance de sus competencias. En honor a la verdad, ha habido intentos en el seno del Consejo de Ministros pero no fructificaron.

En lo referente a la presente investigación, y sin ánimo de ser exhaustivos, el acceso a material clasificado habría sido útil para poder profundizar en la investigación de la decisión del apoyo a la invasión de Iraq (2003), la decisión de la retirada de las tropas de Iraq (2003-2004), la defensa gubernamental de la autoría de ETA en los atentados terroristas de la estación de Atocha el 11 de marzo de 2004 y la defensa de la existencia de armas de destrucción masiva en Iraq durante el régimen de Sadam Hussein como base para legitimar la invasión del país.

En una perspectiva más de contexto histórico para dar respuesta a la pregunta de investigación, también habría sido útil acceder a material clasificado aún más antiguo referido a los procesos de descolonización de los territorios españoles en África (Guinea Ecuatorial, Ifni y Tarfaya) y a la cesión del territorio pendiente de descolonización del Sáhara Occidental a Marruecos y Mauritania en 1975. Igualmente, habría sido de interés acceder al material clasificado referido a la “cuestión de Gibraltar”, tanto en el periodo franquista como en el actual periodo democrático.

6.4.2 LOS DIPLOMÁTICOS Y EL RELATO GUBERNAMENTAL

En el caso de las entrevistas en profundidad o las consultas con miembros del cuerpo diplomático, éstas han estado limitadas por la obligación que tienen los miembros del cuerpo diplomático de mantener la línea oficial del Gobierno a la hora de exponer los hechos. De todas formas, detalles e información de contexto político o geopolítico han resultado una buena base de información para hacer preguntas en las entrevistas en profundidad con responsables políticos.

6.4.3 EL IMPACTO DEL USO DE LA TÉCNICA DE LA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE

La tesis utiliza como una de las técnicas metodológicas la observación participante. Al haber sido el autor de la investigación miembro de las Cortes Generales en el periodo 2000-2019 y más concretamente portavoz en las comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa del Congreso de los Diputados, incurre en elementos de subjetividad que el autor no puede obviar. Por una parte, haber vivido en primera persona algunos de los episodios investigados, permite al autor un conocimiento más detallado de algunos asuntos y un mejor acceso a fuentes primarias. Por otra parte, se presenta un componente de subjetividad que condiciona esta investigación en particular igual que afecta a todas las investigaciones del ámbito de las ciencias sociales. En todo caso, el autor ha buscado limitar los potenciales sesgos teniendo muy presente el condicionante descrito.

7. BIBLIOGRAFIA

7.1 MONOGRAFÍAS Y ARTÍCULOS ACADÉMICOS

Aira Foix, J. A. (2008). "La construcció mediàtica de l'agenda política. El pes del màrqueting polític en les estratègies partidistes. El cas de l'enquadrament mediàtic de l'Estatut de Catalunya 2006". [Dissertation]. Universitat Ramon Llull.

Aixalà, A. (2005). "La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 69, 89–105. <https://doi.org/10.24241/rcai.vi69.28422>

Alonso-Castrillo, S. (1996). *La apuesta del centro. Historia de la UCD*. Madrid. Alianza Editorial.

Álvarez-Chillida, G., & Nerín, G. (2018). "La formación de las elites guineo-ecuatorianas durante el régimen colonial". *Revista de Historia Contemporánea*, 109 (La colonización española en el golfo de Guinea: una perspectiva social), 33–58.

Ángel Santano, S. (2016). "1975: el último año del Sahara Español". *Anuario de Estudios Atlánticos*, 62, 1–14.

Antentas, J. M. (2017). "Podemos and the Spanish political crisis". *Labor History*, 58(4), 468.

Archer, M. (1995). *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge. Cambridge University Press.

Ardèvol-Abreu, A., Gil de Zúñiga, H., & McCombs, M. (2020). *Orígenes y desarrollo de la teoría de la agenda setting en Comunicación*. *Tendencias en España (2014-2019)* [Article]. "El Profesional de La Información", 29(4).

Arenal, C. del. (2004). "La retirada de las tropas de Irak y la necesidad de una nueva política exterior". *Boletín Elcano*, 44, 1–5.

Arystankulova, G. (2019). "Economic diplomacy: An important tool for achieving foreign policy goals". *Opcion*, 35(88), 12.

- Barberà, O. (2019). “Podemos’ and Ciudadanos’ multi-level institutionalization challenges”. *Zeitschrift Für Vergleichende Politikwissenschaft: Comparative Governance and Politics*, 1.
- Barberà, O. (2020). “The PSOE’s deliberation and democratic innovations in turbulent times for the social democracy”. *European Political Science*, 19(2), 212.
- Beneyto, J. M. (2015). *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI* (J. C. Pereira & M. Hernández Ruiz (Eds.). CEU Ediciones .
- Beneyto, J. M., & Pereira, J. C. (2011). *Política Exterior Española: un balance de Futuro*. Instituto Universitario de Estudios Europeos .
- Blakeley, G. (2006). “It’s Politics, Stupid! The Spanish General Election of 2004 [Article]. *Parliamentary Affairs*”, 59(2), 331–349.
- Blanco-González, A., Díez-Martín, F., & Prado-Román, A. (2015). “Entrepreneurship, Global Competitiveness and Legitimacy. In *New Challenges in Entrepreneurship and Finance*” (pp. 57–69). Springer International Publishing.
- Bono, J. (2015). *Diario de un ministro. De la tragedia del 11-M al desafío independentista catalán*. Barcelona. Planeta.
- Brown, A. (2018). *El mito del líder fuerte*. Madrid. Los Confusos del Círculo de Tiza.
- Burke, J., & Greenstein, F. (1991). *How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965*. New York. Russell Sage Foundation.
- Byman, D., & Pollack, K. (2001). “Let us now praise great men. Bringing the statesman back in”. *International Security*, 25(4), 107–146.
- Cahier, P. (1965). *Derecho diplomático contemporáneo*. Barcelona. Rialp.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid. Ceura.
- Campion, N. (2018). *Utopianism and just war: the invasion of Iraq in 2003*. Madrid. Los Libros de La Cortes, 16, 253.
- Cano, J. (1984). “El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, 40, 85–100.

- Carmona, P., García, B., & Sánchez, A. (2012). *Spanish Neocon. La revuelta neoconservadora en la derecha española*. Madrid. Traficantes de Sueños.
- Castells, M. (2008). "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance [Article]. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*", 616(1), 78–93.
- Catalán, M. (2005). "Prensa, verdad y terrorismo: la lección política del 14-M". *OpenEdition Journals*, 2.
- Churchill, W. (1985). *Memorias. La Segunda Guerra Mundial. Triunfo y tragedia*. London. Orbis.
- Cola Alberich, J. (1961). "El nuevo régimen legal de la provincia del Sáhara. *Revista de Política Internacional*" , 55, 69–79.
- Cooley, A. (2010). "Base Closings: The Rise and Decline of the Us Military Bases Issue in Spain, 1975-2005". *International Political Science Review*, 31(4), 494.
- Copeland, D. (2010). "Transformational public diplomacy: Rethinking advocacy for the globalisation age". *Place Branding and Public Diplomacy*, 5, 97–102.
- Cordero, G. (2015). "Against Bipartyism, Towards Dealignment? The 2014 European Election in Spain". *South European Society* , 20(3), 357.
- Corral Hernández, D. (2013). "Irak, diez años después". *Pre-bie3*, No. 2, 2013, 2.
- Cowan, G., & Cull, N. J. (2008). "Public Diplomacy in a Changing World". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 291–317.
- Criekemans, D. (2021). *Geopolitics and International Relations: Grounding World Politics*. Leiden. Brill Nijhoff.
- Cull, N. J. (2019). *Public Diplomacy: Foundations for Global Engagement in the Digital Age*. New York. Polity Press.
- Cull, N. J. (2010). "Public diplomacy: Seven lessons for its future from its past. *Place Branding and Public Diplomacy*", 6, 11–17.

Cull, N. J. (2009). *Public Diplomacy: Lessons from the past*. Cambridge. Cambridge University Press.

de Boer, G., & Weisglas, F. (2007). "Parliamentary Diplomacy. The Hague Journal of Diplomacy", 2(1), 93–99.

de Yturriaga, J. A. (2015). *Los órganos del Estado para las relaciones exteriores*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

del Pino, D. (2021). "La nueva política exterior española". *Ideas Políticas*. Iemed, 10, 1–3.

Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2014). "La diplomacia pública de Estados Unidos. Una perspectiva histórica". *Revista Complutense de Historia de América*, 40, 277–301.

Delgado Gómez-Escalonilla, L. (1988). *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Centro de Estudios Históricos.

Delgado-Fernández, S. (2017). "El Partido Socialista Obrero Español: de la hegemonía a la decadencia". *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 247.

Díez-Martín, F. (2021). "The impact of state legitimacy on entrepreneurial activity". *International Entrepreneurship and Management Journal*, 1.

Dijk, T. A. van. (2004). "La retórica belicista de un aliado menor: implicaturas políticas y legitimación de la guerra en Iraq por parte de José María Aznar". *Oralia: Análisis Del Discurso Oral*, 7, 195.

Edwards, G. (2009). *The Strategic President; Persuasion and Opportunity in Presidential Leadership*. Princeton. Princeton University Press.

Elorriaga Fernández, G. (2001). "La diplomacia parlamentaria". *Revista de Las Cortes Generales*, 54, 7–20.

Enrique García Viñuela, & Joaquín Artés. (2009). "Una estimación del voto estratégico de Izquierda Unida al Partido Socialista en las elecciones generales del período 2000-2008". *Revista española de investigaciones sociológicas*, 128, 35–55.

Errejón, I (2012). La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo. (Tesis Doctoral). Universidad Complutense de Madrid.

Espadas, B. M. (1988). *Franquismo y política exterior*. Barcelona. Rialp

Evans, A., & Steven, D. (2010). "Towards a theory of influence for twenty-first century foreign policy: The new public diplomacy in a globalized world". *Place Branding and Public Diplomacy*, 6, 18–26.

Fernández, T., & Tamaro, E. (2004). *Biografía de Francisco Macías Nguema. Biografías y Vidas*. La Enciclopedia Biográfica En Línea.

Fernández-García, B. (2020). "Populist contagion or anti-elitism in opposition? PSOE's response to the emergence of Podemos". *Revista Española de Ciencia Política*, 54, 13.

Ferrari, M. (2022). *La increíble historia de António Salazar, el dictador que murió dos veces*. Madrid. Penguin Random House Grupo Editorial .

Ferrero, M. (2019). "Representación popular y acción exterior: desarrollo y alcances de la Diplomacia Parlamentaria en el mundo contemporáneo". *Colombia Internacional*, 98, 139.

Galindo Elola-Olaso, F. (2018). "Cuarenta años de diplomacia parlamentaria". *Revista de Las Cortes Generales*, 104, 613–643.

García Vinuela, E., & Artes, J. (2009). "Una estimación del voto estratégico de Izquierda Unida al Partido Socialista en las elecciones generales del período 2000-2008". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1(128), 35–55.

García, C. (2007). "Las relaciones de España con Estados Unidos : la clave interna de un desencuentro exterior." *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 19, 64.

García, D. (2012). "La "doctrina Obama", la teoría de la "guerra limitada" y la nueva política exterior de EEUU: hacia una política neo-nixoniana? *UNISCI discussion papers*, 28, 145.

García, G. L. (2004). "Estrategias informativas y recepción mediática: la invasión de Iraq de Marzo-Abril de 2003". *Aposta*, 8(8).

González del Miño, P., & Hernández, D. (2021). "La política exterior de España hacia las monarquías árabes del Golfo (1978-2021)". *Relaciones Internacionales (Madrid)*, 48, 173–192.

González-Calleja, E. (1994). *El Servicio Exterior de Falange y la política exterior del primer franquismo: consideraciones previas para su investigación*. Madrid. CSIC.

Greenstein, F. (2009). *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*. Princeton. Princeton University Press.

Gross, L. (1965). "Le Droit Diplomatique Contemporain". By Philippe Cahier. Geneva: Librairie E. Droz; Paris: Librairie Minard, 1962. (Publications de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, No. 40.) pp. vi, 534. Index. Fr. 30. *The American Journal of International Law*, 59(2), 415–417.

Hadas, S. (2010). *Un legado para la Transición: Israel*. Fundación Transición Española.

Hajdukiewicz, A. (2019). "The role of commercial diplomacy in promoting and facilitating international business". *International Entrepreneurship Review*, 5(3), 129.

Heiberg, M. (2021). *España y la doctrina del multilateralismo eficaz. Globalización, diplomacia y seguridad en la era Zapatero*. Gestión 2000.

Hermann, M. (2003). "Assessing leadership style: A trait analysis." In J. Post (Ed.), *The Psychological Assessment of Political Leaders: With Profiles of Saddam and Bill Clinton* (pp. 178–212). Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Hermann, M., & Milburn, T. (1977). *A psychological examination of political leaders*. The Free Press.

Hernando de Larramendi, M (2014). "Las relaciones exteriores de España con el mundo árabe y musulmán durante el siglo XX". *AWRAQ* 9 (2014), p. 39-54.

- Herrero de Miñón, M. (1993). *Memorias de estío*. Barcelona. Temas de Hoy.
- Iglesias, P. (2022). *Verdades a la cara. Recuerdos de los años salvajes*. Editorial Navona.
- Iglesias, P. (2008). *Multitud y acción colectiva postnacional: un estudio comparado de los desobedientes: de Italia a Madrid (2000-2005)*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Innerarity, D. (2002). *La transformación de la política*. Barcelona. Península.
- Iyanga Pendi, A. (2021). *Historia de Guinea Ecuatorial*. Barcelona. Nau Llibres.
- Jönsson, C., & Hall, M. (2003). "Communication: An Essential Aspect of Diplomacy". *International Studies Perspectives*, 4(2), 195–210.
- Kioupkiolis, A. (2016). "Podemos: the ambiguous promises of left-wing populism in contemporary Spain". *Journal of Political Ideologies*, 21(2), 99.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. London. Pocket Books.
- Kissinger, H. (2014). *World order*. London. Penguin Press.
- Lago, I. (2005). *El Voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lakoff, G. (2004). *Don't think of an elephant!* London. Chelsea Green Publishing.
- Manfredi Sánchez, J. Herranz de la Casa & Calvo Rubio, L. (2017). "Transparencia y diplomacia: Nuevas demandas sociales y rutinas profesionales." *Revista latina de comunicación social*, 72(72), 832–848.
- Manfredi, J. L. (2021). "Deglobalization and Public Diplomacy [Article]. *International Journal of Communication*", 15, 905–926.
- Manfredi, J. L. (2018). *Diplomacia corporativa: la nueva inteligencia directiva*. Editorial UOC.
- Maquiavelo, N. (2004). *El Príncipe*. Madrid. Alianza Editorial.
- Marquina, A. (1985). *Opinión pública y política exterior en España (1945-1975)*. Ecole Française de Rome.

- Martínez Milán, J. M. (2007). "España en el Sáhara Occidental: de una colonización tardía a una descolonización inconclusa (1885-1975)". *Anales de Historia Contemporánea*. Ediciones de La Universidad de Murcia, 24, 365-383.
- McCombs, M., & Shaw, D. (1972). "The agenda setting function of mass media". *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187.
- McLeod, J. M., Becker, L. B., & Byrnes, J. E. (1974). "Another Look At the Agenda-Setting Function of the Press". *Communication Research*, 1(2), 131-166.
- Melissen, J. (2005). *The New public diplomacy: soft power in international relations*. Palgrave Macmillan.
- Melissen, J. (2005). *Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy*. Netherlands Institute of International Relations.
- Merle, M. (1984). *La Politique Etrangere*. Paris. Dalloz.
- Merle, M. (1985). *Forces et enjeux dans les relations internationales*. Economica.
- Mesa, R. (1982). "La política exterior en la España democrática". *Revista de Estudios Internacionales*, 3(1), 7-67.
- Miaja de la Muela, A. (1976). *Derecho internacional privado*. Madrid. Atlas.
- Moons, S. J. V. (2017). "Does Economic Diplomacy Work? A Meta-analysis of Its Impact on Trade and Investment." *World Economy*, 40(2), 336.
- Moore, A. (2016). "Tracing the US Military's Presence in Africa". *Geopolitics*, 21(3), 686.
- Moragas, M. de. (1993). "La Cultural mediterránea en los Juegos Olímpicos de Barcelona'92". *IMCOM*, 8.
- Moret, V. (2013). *La autorización de las operaciones en el exterior de las fuerzas armadas: una propuesta de regulación parlamentaria*. Ministerio de Defensa
- Morgenthau, H. (1960). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Edit. Alfred A. Knopf.

- Morillas, J. (2000). "La Diplomacia Económica". Boletín Económico Del ICE, 2664.
- Morris, D., & Haigh, R. H. (1992). *Britain, Spain and Gibraltar 1945-1990. The Eternal Triangle*. Routledge.
- Muñiz, V., Martínez, A. de la C., & Castillo, Y. (2021). "La teoría de la agenda setting.: Crítica epistemológica y profundización cualitativa a partir de un estudio antropológico". *Perspectivas de la comunicación*, 14(1), 231–272.
- Naray, O. (2011). "Commercial Diplomats in the Context of International Business". *Hague Journal of Diplomacy*, 6(1/2), 121.
- Nerín, G. (2010). *La última selva de España: Antropófagos, misioneros y guardias civiles*. Madrid. Los Libros de la Catarata .
- Nye, J. S. (2005). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Public Affairs.
- Nye, J. S. (2008). "Public Diplomacy and Soft Power". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94–109.
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. Public Affairs.
- Ó Tuathail, G., Dalby, S., & Routledge, P. (Eds.). (2006). *The Geopolitics Reader*. Routledge, Taylor & Francis.
- Ojeda, J. (2002). "La Doctrina Bush: Guerra preventiva, dominación mundial". *Política Exterior*, 16(90), 7–16.
- Ordeix, E. (2005). "Aznar's Political failure or Punishment for Supporting the Iraq war. Hypotheses about the causes of the 2004 Spanish Elections Results". *American Behavioral Scientist*, 49(4), 610–615.
- Ordeix, E., & Duarte, J. (2009). "From Public Diplomacy to Corporate Diplomacy: Increasing Corporation's Legitimacy and Influence". *The American Behavioral Scientist (Beverly Hills)*, 53(4), 549–564.

Orriols, L. (2016). "The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election". *South European Society*, 21(4), 469.

Pardo Sanz, R. (2008). "La herencia de la descolonización del África española. In O. Dard & D. Lefevre (Eds.), *Europe face à son passé colonial*" (pp. 169–196). Riveneuve éditions.

Pardo Sanz, R. (2009). "Fernando Ma Castiella: una larga travesía hacia el liberalismo". In *Historia, política y cultura (Homenaje a Javier Tusell)*. (pp. 393–427). UNED.

Pascal, M. (2021). "Política en l'era digital: l'impacte de les noves pautes comunicatives en la política catalana durant la crisi institucional de 2017." [Tesis Doctoral]. Universitat Ramon Llull.

Pascual Bueno, E. M., Botella Corral, J., & Universitat Autònoma de Barcelona (2016). *Selección de líderes y candidatos a la presidencia del gobierno (1976-2016)*. El jardín secreto del PSOE.

Pastor Ridruejo, J. A. (1962). "La Convencion de Viena de 1961 sobre relaciones diplomaticas y la codificacion del derecho internacional". *Revista española de derecho internacional*, 15(1/2), 177–186.

Payne, J. G. (2009). "Reflections on Public Diplomacy: People-to-People Communication". *The American Behavioral Scientist (Beverly Hills)*, 53(4), 579–606.

Pecourt García, E. (1974). "La acción normativa de las organizaciones Internacionales". *Anuario de Derecho Internacional*, 1, 165.

Pena-Rodríguez, A. (2013). "Salazar y Franco en el panorama internacional: estrategia diplomática y propaganda (1936-1945)." *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V (Historia Contemporánea)*, 23–48.

Pérez de Agreda, E., Rubio, R., & Manfredi, J. L. (2014). *La diplomacia pública como reto de la política exterior*. Escuela Diplomática de Madrid.

Pérez, M. (2011). *La legitimidad del uso de la fuerza en las relaciones internacionales contemporáneas: un estudio multidimensional y discursivo de los*

debates del Consejo de Seguridad en la guerra de Irak de 2003. Universidad Autónoma de Madrid.

Piella, G. C. (2014). “La seguridad y defensa estadounidenses tras la guerra contra el terror.” *Colombia internacional*, 81, 267–290.

Powell, C. T. (1996). “Un “hombre-puente” en la política exterior española: el caso de Marcelino Oreja”. *Historia Contemporánea*, 15 (Nombres propios para una diplomacia), 241–256.

Powell, C. T. (2009). *Las relaciones España-Estados Unidos, en la encrucijada*. Anuario Internacional CIDOB 2009, 479–483.

Powell, C. T. (2011). *El Amigo americano: España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*. Madrid. Galaxia Gutenberg.

Powell, C. T., & Reinares, F. (2008). *Las Democracias occidentales frente al terrorismo global* (C. T. Powell & F. Reinares (Eds.)). Real Instituto Elcano.

Pradier-Fodéré, P. (1899). *Cours De Droit Diplomatique; Volume 1 Of Cours De Droit Diplomatique: À L'usage Des Agents Politiques Du Ministère Des Affaires Étrangères Des États Européens Et Américains*. A. Pedone.

Preston, P. (2011). *El holocausto español. Odio y exterminio en la Guerra Civil y después*. Madrid. Debate.

Quevedo Flores, J. A. (2012). “La paradoja del multilateralismo eficaz a través de las asociaciones estatégicas en la acción exterior de la Unión Europea.” *European Scientific Journal*, 8.

Randazzo, F. (2012). “Los imaginarios sociales como herramienta. Imagonautas.” *Revista Interdisciplinaria Sobre Imaginarios Sociales*, 2(2), 77–96.

Reig, M. L.-T. (2019). “Los medios sociales: plataforma para una democracia participativa. PSOE, PP, Ciudadanos, Podemos”. *Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 26, 49.

Reinares, F. (2014). *¡Matádklos! Quien estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*. Madrid. Galaxia Gutenberg.

Remiro Brotons, A. (1988). *Política exterior de defensa y control parlamentario*. Centro Estudios Constitucionales.

Remiro Brotons, A. (1985). “El poder exterior del Estado”. *Documentación Administrativa*, 205.

Remiro Brotons, A. (1984). *La acción exterior del estado*. Madrid. Tecnos.

Ridao, J. (2020). “Las pautas de funcionamiento del gobierno de coalición PSOE- Unidas Podemos”. *ACOP*, 11–15.

Rivas-Otero, J. M. (2019). “Evolución del estilo de liderazgo de los nuevos partidos políticos en México y España: Andrés Manuel López Obrador, Pablo Iglesias y Albert Rivera (2014-2016).” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 235, 221–254.

Robles Carrillo, M. A. (1994). *El Control de la política exterior por el Parlamento Europeo*. Madrid. Civitas

Rosenberg, E. S. (1982). *Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945*. London. Hill & Wang.

Ruël, H., & Zuidema, L. (2012). *Commercial diplomacy and international business : a conceptual and empirical exploration*. Emerald.

Saba, J. (1986). “The Spanish Foreign Policy Making Process”. *The International Spectator*, XXI(4).

Sáez, F. (2007). *La participació política*. Barcelona. Editorial UOC.

Sahagún, F. (2004). *Política exterior y de seguridad de España en 2004*. *Anuario Internacional CIDOB 2004*, 265–281.

Sanahuja, J. (2006). “El viraje neocon de la política exterior española y las relaciones con América Latina”. *Pensamiento Propio*, 23, 9–36.

Sánchez Molina, R. (2002). “Homo infantil: asimilación y segregación en la política colonial española en Guinea Ecuatorial”. *Disparidades. Revista De Antropología*, 57(2), 105–120.

Sánchez, J. J. (2013). *Las Bombas del 11M. Relato de los Hechos en primera persona*. Fundació Huérfanos del Cuerpo Nacional de Policía.

- Santamaría Colmenero, S. (2018). "Colonizar la memoria. La ideología de la reconciliación y el discurso neocolonial sobre Guinea Ecuatorial". *Journal of Spanish Cultural Studies*, 19(4), 445–463.
- Satow, E. (2015). *A Guide To Diplomatic Practice*. New York. Andesite Press.
- Seaton, J. (2016). "Chilcot Report: Introduction (Report of the Iraq Inquiry: By a Committee of Privy Councillors. the Chilcot Report 6th July 2016". House of Commons 264. *Political Quarterly*, 87(4), 476.
- Sepúlveda Muñoz, I. (1995). "Entre el tópico y la reivindicación: la instrumentalización de Gibraltar por el pensamiento conservador español. In *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, H.*" *Contemporánea*, (pp. 11–32). UNED.
- Sesma Landrin, N. (2004). "Propaganda en la alta manera e influencia fascista. El Instituto de Estudios Políticos (1939-1943)". *Asociación de Historia Contemporánea y Marcial Pons*.
- Shestopal, E. (Ed.). (2013). *Citizens and leaders in a comparative perspective*. Moscow. Moscow University Press.
- Simón, P. (2016). "The Challenges of the New Spanish Multipartism: Government Formation Failure and the 2016 General Election". *South European Society*, 21(4), 493.
- Snow, N., & Taylor, P. M. (Eds.). (2009). *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Routledge, Taylor & Francis.
- Solana, J. (2003). "Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea". *Política Exterior*, 95, 37–45.
- Soria Pastor, J. (2020). "El PSOE y el referéndum de la OTAN. 1982-1986." *Historia Actual Online*, 51, 101–112.
- Soriano, M. (1995). *Sabino Fernández Campo. La sombra del Rey*. Madrid. Ediciones Temas de Hoy.
- Stavridis, S. (2019). "La diplomacia parlamentaria". *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(1), 187–206.

Stavridis, S., & Jančić, D. (2016). "Introduction The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics". *The Hague Journal of Diplomacy*, 11(2–3), 105–120.

Stid, D. D. (1998). *The President as Statesman Woodrow Wilson and the Constitution*. Kansas. University Press of Kansas.

Storie, L. K. (2017). "Relationship Cultivation in Public Diplomacy: A Qualitative Study of Relational Antecedents and Cultivation Strategies". *Journal of Public Relations Research*, 29(6), 295.

Suárez, J. M. (2015). "La invasión militar en la República de Irak y la democratización en el Oriente Medio: un análisis de la política exterior de la administración norteamericana de George Walker Bush (2001-2009)." Dissertation. Universidad Autonoma de Madrid.

Tezanos, J. F., & Fundación Pablo Iglesias. (2004). *PSOE 125: 125 años del Partido Socialista Obrero Español*. Fundación Pablo Iglesias.

Turse, N. (2015). "America's Empire of African Bases Spreads". *Foreign Policy in Focus*, 1.

Vallejos de la Barra, F. (2004). "La diplomacia parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados". *Diplomacia*, 97, 77–85.

Vampa, D. (2020). "Competing forms of populism and territorial politics: the cases of Vox and Podemos in Spain". *Journal of Contemporary European Studies*, 28(3), 304.

Verdú Baeza, J. (2019). "Aznar y los "neocons": el impacto del neoconservadurismo en la política exterior de España". *Revista Española de Relaciones Internacionales*. 10, 278.

Vilanova, P. (1994). "El sistema político y la política exterior". *El ciclo formal* (No. 94).

Vilar, J. B. (2005). "Franquismo y descolonización española en África." *Historia Contemporánea*, 30 (Franquismo, política exterior y memoria histórica), 129–158.

- Vilariño, E. (1979). "En torno al concepto de diplomàcia". *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 5, 159–180.
- Viñas, Á. (1981). *Los Pactos secretos de Franco con Estados Unidos*. Madrid. Grijalbo.
- Viñas, Á. (1982). "La política exterior española durante el franquismo". *Cuenta y Razón*, 6.
- Wang, Y. (2020). "Public Diplomacy. Foundations for Global Engagement in the Digital Age". *Hague Journal of Diplomacy*, 15(3), 457.
- Weber, M. (1977). *Economía y sociedad: Vol. II*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2021). *El político y el Científico* (J. Abellan (Ed.)). Madrid. Alianza Editorial.
- Wilson, E. J. (2008). "Hard Power, Soft Power, Smart Power". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 110–124.
- Winter, D., Walter, S., Hermann, M., & Weintraub, W. (1991). "The personalities of Bush and Gorbachev measured at a distance: Procedures, portraits, and policy". *Political Psychology*, 12(2), 215–245.
- Xuclà, J. (2021). "La diplomacia comercial como factor de legitimación del servicio exterior español (2002-2004)". *ADRResearch ESIC International Journal of Communication Research*, 27, 24–45.
- Xuclà, J. (2021). "Reasons Why the New Spanish Coalition Government Had to Adjust Its Foreign Affairs Policy Along Venezuela's Political Position, the Sahara's Conflict, and the Renewal of the U.S. Military Basis". *American Behavioral Scientist*, 66(3).
- Xuclà, J., & Pla, A. M. (2008). "La autorización y control parlamentario de las misiones del ejército en el exterior: la falta de un procedimiento común". *Revista de Las Cortes Generales*, 74.
- Yakop, M. (2011). "Economic diplomacy, trade and developing countries". *Cambridge Journal of Regions, Economy* , 4(2), 253.

7.2 INFORMES, DISCURSOS Y MARCO LEGAL

- Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas
<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionviena.htm>
(consultado 18/04/2022)
- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3248> (consultado 18/04/2022)
- Ley Orgánica de Defensa Nacional
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>
(consultado 18/04/2022)
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
<https://www.boe.es/eli/es/l/1997/11/27/50/con> (consultado 18/04/2022)
- Reglamento provisional del Senado aprobado el día 14 de octubre de 1977
<https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-25702> (consultado el 2 de julio de 2022)
- IPU, “Parliamentary Involvement in International Affairs”, *Report to II World Conference of Speakers of Parliaments*, p.8 <http://archive.ipu.org/splz-e/sp-conf05/involvement-rpt.pdf> (consultado 15/5/2022)
- “España en el mundo en 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus” p.15, <https://elordenmundial.com/son-mismo-orientes-proximo-orientes-medio/> (consultado el 14 de agosto de 2022)
- Historia de las negociaciones para el ingreso de España en el Consejo de Europa <http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/28190rie005001093.pdf> (consultado el 16-4-2022)
- Resolución de Asamblea General de Naciones Unidas de 25 de septiembre de 2015 A/RES/70/1
https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S
(consultado el 15 de agosto de 2022)
- Informes Real Instituto Elcano:
 - España en el mundo en 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus <https://www.realinstitutoelcano.org/policy->

- [paper/espana-en-el-mundo-en-2020-perspectivas-y-desafios-para-el-ano-del-coronavirus/](#) (consultado 18/02/2022)
- Irak: reflexiones sobre una guerra
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/997a65804f0195ca88b2ec3170baead1/Bardaji_Irak_Reflexiones_sobre_una_guerra.pdf (consultado 20/06/2022)
 - La política exterior de España: balance y debates parlamentarios (2004-2008) <https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/la-politica-exterior-de-espana-balance-y-debates-parlamentarios-2004-2008/> (consultado 25/04/2021)
 - Patronato <https://www.realinstitutoelcano.org/sobre-elcano/gobierno-corporativo/patronato/> (consultado 13/04/2021)
 - Foro europeo para la democracia y la solidaridad. <http://www.europeanforum.net/country/egypt> (consultado 7/1/2022)
 - Unión Interparlamentaria. http://www.ipu.org/parline-e/reports/2097_e.htm (consultado 29/12/2021)
 - Programa electoral PSOE <https://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-1982.pdf> (consultado el 16/4/2022)
 - Programa electoral de Podemos. <https://blogs.elpais.com/files/programa-podemos.pdf> (consultado el 3 de julio de 2022)
 - Programa Coalición Progresista <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf> (consultada el 2 de julio de 2022)
 - Miguel Ángel Moratinos. Discursos, pagina 30. https://miquelangelmoratinos.com/libros/2004/files_libro_2004/assets/basic-html/page30.html (consultada el 2 de julio de 2022)
 - Secretaría General Iberoamericana. <https://www.segib.org/quienes-somos/> (consultada el 2 de julio de 2022)
 - Ahram Online. (2015). *Egypt's elections committee announces final parliamentary results.*
<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/164/173877/Egypt/Egypt->

- [Elections-/Egypts-elections-committee-announces-final-parliam.aspx](#)
(consultado 7/5/2022)
- Ahram Online. (2014). *Timeline: Three years of Egypt's political procedures*.
<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/96993/Egypt/Politics-/TIMELINE-Three-years-of-Egypts-political-procedure.aspx> (consultado 7/5/2022)
 - Ahram Online. (2012). *English text of SCAF amended Egypt Constitutional Declaration*.<https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/45350/Egypt/Politics-/English-text-of-SCAF-amended-Egypt-Constitutional-.aspx> (consultado 8/5/2022)
 - Ottaway, M. (2012). *Egypt Elections: Setback for the Transition*. Carnegie Endowment for International Peace
<https://carnegieendowment.org/2012/05/27/egypt-elections-setback-for-transition/az8a> (consultado 7/5/2022)
 - Egypt's Government Services Portal (2011). *Constitutional Declaration 2011*. Egypt's Government.
<https://www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/default.aspx> (consultado 7/5/2022)
 - Portal de Archivos Españoles
<http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/autoridad/142764>
(consultado 9/3/2022)

7.3 CORTES GENERALES

- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones, 15 Abril 2004, p.80-90.
https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF
(consultado el 15/11/2021)
- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones, 15 abril 2004, p. 81
https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF

- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones, 15 abril 2004, p. 85 (consultado el 16/11/2021)
https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF
- Memoria de la VIII Legislatura (Congreso de los Diputados, 2011)
https://www.congreso.es/webpublica/estudios/Memoria_VIII_Legislatura.pdf
(consultado el 19/01/2022)
- Declaraciones Institucionales 140/000036. BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 524 de 16 de febrero de 2011, 20. (consultado el 25/01/2022)
- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones, 15 abril 2004,
https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF
(consultado el 15 de mayo de 2022)
- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones, 19 abril 2004
https://www.congreso.es/en/publicaciones-organo?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=VIII&publicaciones_texto=&publicaciones_id_texto=CDC200405190024.CODI (consultado el 15 de mayo de 2022)
- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones, 18 abril 2004
https://www.congreso.es/en/publicaciones-organo?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=VIII&publicaciones_texto=&publicaciones_id_texto=CDC200405190024.CODI (consultado el 15 de mayo de 2022)
- Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones, 20 abril 2004
https://www.congreso.es/en/publicaciones-organo?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=VIII&publicaciones_texto=&publicaciones_id_texto=CDC200405190024.CODI. (consultado el 15 de mayo de 2022)
- Congreso de los Diputados. Nota de Prensa. *Moción de censura*
https://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/59843_1527500795765.pdf (consultado el 19 de agosto de 2022)

- Senado. Diario de Sesiones, 18 de mayo de 2004 <https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detalle/comisiones/ponenciasdeestudio/index.html?id=301&id2=543/000011&legis=6> (consultado el 2 de julio de 2022)

7.4 GOBIERNO

- Presidencia del Gobierno. Discurso de Investidura de Leopoldo Calvo Sotelo (1981) https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/18021981_InvestCalvoSotelo.aspx (consultado el 16/4/2022)
- Presidencia del Gobierno. Discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno José Luís Rodríguez Zapatero (15 de abril de 2004) https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/15042004_InvestZapatero.aspx (consultado el 12/9/2021)
- *Opinión del Gobierno sobre si el cambio de Gobierno en Egipto es fruto de un acto democrático* (2013) http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-325.PDF#page=294 (consultado el 17/4/2022)
- Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2011). *Nota de prensa. Declaraciones de la ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación sobre la dimisión de Hosni Mubarak*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Nota9.aspx> (consultado el 17/4/2022)
- Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2011). *Nota de prensa. La ministra de asuntos exteriores y de cooperación se ha reunido con jóvenes activistas políticos de Egipto*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <https://www.exteriores.gob.es/ca/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/Articulos/Nota56.aspx> (consultado el 18/4/2022)

- Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2011). *Nota de prensa. El Gobierno destina 300 millones de euros para apoyar la “Primavera Árabe”*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/Articulos/Nota82.aspx> (consultado el 17/4/2022)
- Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. (2012). *Comunicado institucional 402*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Comunicado402.a> (consultado el 20/4/2022)
- Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2013). *Comunicado institucional. Situación en Egipto*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2013_COMUNICADOS/20130815_COMU151.aspx (consultado el 17/4/2022)
- Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2014). *Comunicado institucional. Toma de posesión del nuevo presidente egipcio*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2014_COMUNICADOS/20140609_COMU163.aspx (consultado el 17/4/2022)
- Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. (2012). *Comunicado institucional 504*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Comunicado504.aspx> (consultado el 25/4/2022)
- Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. (2012). *Comunicado institucional 356*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Nota356.aspx> (consultado el 19/4/2022)
- Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. (2013). *Comunicado institucional. Violencia en el Egipto*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2013_COMUNICADOS/20130727_COMU135.aspx (consultado el 19/4/2022)

- Ministerio de Asuntos Exteriores. Cumbres Iberoamericanas. <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/CumbresIberoamericanas.aspx> (consultada el 2 de julio de 2022)

7.5 WEBGRAFIA

- LA VANGUARDIA (en línea): “Sánchez-Iglesias, historia de una relación con altibajos y desencuentros”, 13 de noviembre de 2019 <https://www.lavanguardia.com/politica/20191113/471551523906/pedro-sanchez-pablo-iglesias-historia-relacion-altibajos-desencuentros-gobierno-coalicion.html> (consultado el 30 de junio de 2022)
- LA VANGUARDIA (en línea): “Sánchez alega que con Podemos en el Gobierno “no dormiría tranquilo”, 19 de septiembre de 2019. <https://www.lavanguardia.com/politica/20190919/47487584517/pedro-sanchez-entrevista-la-sexta-ferreras-elecciones-iglesias-podemos.html> (consultado el 29 de junio de 2022)
- LA VANGUARDIA (en línea): “Iglesias tacha a Sánchez de “mentiroso” y de “querer todo el poder para dormir bien”, 20 de septiembre de 2019. <https://www.lavanguardia.com/politica/20190920/47494056137/pablo-iglesias-pedro-sanchez-mentiroso-poder-dormir-bien.html> (consultado el 30 de junio de 2021)
- EL MUNDO (en línea): “Zapatero anuncia la retirada inmediata de las tropas de Irak”, 19 de abril de 2004 <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/18/espana/1082303152.html> (consultado el 30 de septiembre de 2021)
- EL MUNDO (en línea): “Zapatero anuncia la retirada inmediata de las tropas de Irak”, 19 de abril de 2004 <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/18/espana/1082303152.html> (consultado el 30 de septiembre de 2021)
- EL MUNDO (en línea): “Aznar y otros siete líderes europeos firman una carta de apoyo a Bush frente a Irak”, jueves 30 de enero de 2003

<https://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/30/internacional/1043888957.htm>

l (consultado el 30 de septiembre de 2021)

- EL MUNDO (en línea): “Un 67% de los españoles respalda la retirada de las tropas de Irak”, 26 de abril de 2004
<https://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/26/espana/1082948553.html>
(consultado el 13 de agosto de 2022)
- ABC (en línea): “Julio Iglesias ayudó a Bono a que EE.UU le recibiera tras la retirada española de Irak”, 11 de marzo de 2015
<https://www.abc.es/espana/20150311/abci-julio-bono-eeuu-201503101250.html> (consultado el 13/8/2022)
- ABC (en línea): “*Duran y Lleida dice que Hermanos Musulmanes son parte sociedad egipcia*”, 31 de mayo de 2011
<https://agencias.abc.es/noticia.asp?noticia=835463> (consultado el 23/5/2022)
- ABC (en línea): “*Delegación española insta a formar coalición laica frente a Hermanos Musulmanes*”, 1 de junio de 2011
<https://agencias.abc.es/noticia.asp?noticia=836758> (consultado el 23/5/2022)
- ABC (en línea): “Julio Iglesias ayudó a Bono a que EE.UU le recibiera tras la retirada española de Irak”, 11 de marzo de 2015
<https://www.abc.es/espana/20150311/abci-julio-bono-eeuu-201503101250.html> (consultado el 20/5/2022)
- BBC (en línea): “Egypt's Islamist parties win elections to parliament”, 21 de enero de 2012
<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-16665748>
(consultado el 14/5/2022)
- BBC (en línea): “Annan: “La guerra en Irak fue ilegal”, 16 de septiembre de 2004
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3661000/3661148.stm
(consultado el 20/5/2022)
- EL PAÍS (en línea): “Ya se puede hablar de un G-21 con España”, 7 de noviembre de 2010
https://elpais.com/diario/2010/11/07/negocio/1289139266_850215.html
(consultado el 29 de noviembre de 2021)

- EL PAÍS (en línea): "La respuesta al terrorismo es crear una comunidad de inteligencia, no la guerra", 21 de marzo de 2004 https://elpais.com/diario/2004/03/21/espana/1079823601_850215.html (consultado el 30 de septiembre de 2021)
- EL PAÍS (en línea): "Zapatero gana a Bono por sólo 9 votos", 23 de julio del 2000 https://elpais.com/diario/2000/07/23/espana/964303201_850215.html (consultado el 9 de agosto de 2022)
- EL PAÍS (en línea): "Sánchez ratifica su apoyo a la propuesta marroquí sobre el Sáhara y Podemos le acusa de seguir la estela de Trump", 8 de junio de 2022 <https://elpais.com/espana/2022-06-08/pedro-sanchez-explica-en-el-congreso-el-cambio-en-la-posicion-de-espana-sobre-el-sahara.html> (consultado el 9 de agosto de 2022)
- EL PAÍS (en línea): "Unanimidad en la asamblea para la entrada de España en el Consejo de Europa", 12 de octubre de 1977 https://elpais.com/diario/1977/10/12/espana/245458840_850215.html (consultado el 16-4-2022)
- EL PAÍS (en línea): "El Gobierno de Aznar me pidió que asumiera su mentira sobre el 11-M", 11 de marzo de 2019 https://elpais.com/politica/2019/03/10/actualidad/1552221291_945279.html. (consultado el 9 de agosto de 2022)
- EL PAÍS (en línea): "Zapatero, investido presidente con 183 votos", 17 de abril de 2004 https://elpais.com/diario/2004/04/17/espana/1082152801_850215.html (consultado el 10 de agosto de 2022)
- EL PAÍS (en línea): "Ya se puede hablar de un G-21 con España", 7 de noviembre de 2010 https://elpais.com/diario/2010/11/07/negocio/1289139266_850215.html (consultado el 14 de agosto de 2022)
- EL PAÍS (en línea): "El Gobierno abre proceso disciplinario a Valderrama tras su dimisión", 18 de octubre de 2002 https://elpais.com/elpais/2002/10/18/actualidad/1034929019_850215.html (consultado el 9 de abril de 2022)
- EL PAÍS (en línea): "El Congreso da vía libre al Gobierno para la integración de España en la OTAN", 30 de octubre de 1981

https://elpais.com/diario/1981/10/30/espana/373244406_850215.html

(consultado el 16/4/2022)

- EL PAÍS (en línea): “El Senado aprobó la adhesión de España a la OTAN”, 27 de noviembre de 1981
https://elpais.com/diario/1981/11/27/espana/375663618_850215.html
(consultado el 16/4/2022)
- EL PAÍS (en línea): “El 78% de los encuestados apoya la retirada de tropas de Irak”, 30 de mayo de 2004
https://elpais.com/diario/2004/05/30/espana/1085868004_850215.html
(consultada el 13 de agosto de 2022)
- EL PAÍS (en línea): “Acto de Homenaje a Hugo Chávez patrocinado por la Embajada de Venezuela en España”, 23 de noviembre de 2014:
https://elpais.com/politica/2018/12/13/actualidad/1544689595_089178.html
(consultado el 30 de junio de 2022)
- EL PAÍS (en línea): “Un golpe innumerable”, 4 de julio de 2013
https://elpais.com/internacional/2013/07/04/actualidad/1372965243_223184.html (consultado el 9 de agosto de 2022)
- EL PAÍS (en línea): “Los “Neocon” castizos”. Joaquín Estefanía, 11 de julio de 2004
https://elpais.com/diario/2004/07/11/domingo/1089516635_850215.html
(consultado el 9 de agosto de 2022)
- 20 MINUTOS, (en línea): “Así cambió la postura de Iglesias sobre Venezuela: de “¡Qué envidia los españoles que viven ahí!”... a situación “nefasta”, 14 de diciembre de 2018 <https://www.20minutos.es/noticia/3515929/0/pablo-iglesias-podemos-venezuela-cambio-maduro-que-envidia-me-dan-espanoles-viven-situacion-nefasta/> (consultado el 2 de julio de 2022)
- EL CONFIDENCIAL (en línea): “Podemos rectifica sobre la salida de la OTAN y no despeja el futuro de las bases militares”, 11 de marzo de 2015
https://www.elconfidencial.com/elecciones-generales/2015-11-03/podemos-rectifica-sobre-la-salida-de-la-otan-y-no-despeja-el-futuro-de-las-bases-militares_10 (consultado el 3 de julio de 2022)
- EL HERALDO (en línea): “La OTAN advierte a Podemos: “La pertenencia de España es lo que le ha dado paz y estabilidad”, 12 de marzo de 2015

https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2015/03/12/la_otan_advierte_podemospertenencia_espaa_que_dado_paz_estabilidad_345074_305.html

(consultado el 3 de julio de 2022)

- PUBLICO (en línea): “Muere Ernesto Laclau, teórico de la hegemonía”, 14 de abril de 2014 <https://www.publico.es/actualidad/muere-ernesto-laclau-teorico-hegemonia.html> (consultado el 3 de julio de 2022)
- EL ECONOMISTA (en línea): “Rajoy felicita por telegrama al nuevo primer ministro egipcio”, 20 de julio de 2012. <http://ecodiario.economista.es/espaa/noticias/4143720/07/12/Rajoy-felicita-por-telegrama-nuevo-primerministro-egipcio.html> (consultado el 25 de agosto de 2022)
- EUROPA PRESS (en línea): “ España reconoce a Juan Guaidó como presidente de Venezuela para que organice elecciones”, 4 de febrero de 2019 <https://www.europapress.es/nacional/noticia-pedro-sanchez-reconoce-juan-guaido-presidente-encargado-venezuela-20190204100457.html> (consultado el 30 de junio de 2022)
- EL DIARIO.ES (en línea): “La renovación del Tratado con EEUU, pendiente de la mayoría del nuevo Gobierno”, 1 de julio de 2019 https://www.eldiario.es/andalucia/cadiz/rota-bases-militares-eeuu-cadiz-andalucia_1_1458774.html (consultado el 29 de junio de 2022)
- RTVE (en línea): “La llegada de migrantes a Canarias por mar crece un 1.019% en lo que va de año y supera al resto de España”, 11 de noviembre de 2020 <https://www.rtve.es/noticias/20201117/crisis-migratoria-canarias-datos/2056893.shtml> (consultado el 25 de abril de 2022)
- YOUTUBE, “Debate electoral Rajoy-Rubalcaba”, https://www.youtube.com/watch?v=wzWAl_krqVA (consultado 15/4/2022)
- YOUTUBE, https://www.youtube.com/watch?v=u96S_8-8hlg&t=8s (consultado el 2 de julio de 2022)
- YOUTUBE, <https://www.youtube.com/watch?v=NFTxsRu89U8&t=197s> (consultado el 30 de junio de 2022)

7.6 ENTREVISTAS PERSONALES

- Entrevista a José Bono, ministro de Defensa en 2004, el 9 de marzo de 2021.
- Entrevista a Alfredo Pérez Rubalcaba, dirigente socialista, el 17 de enero de 2018.
- Entrevista a Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores en 2004, el 1 de octubre de 2019.
- Entrevista a Inma Riera, directora general de Cámara de Comercio de España (2015-...), el 8 de enero de 2021.
- Entrevista a José Luis Rodríguez Zapatero, presidente del Gobierno de España (2004-2011), el 2 de marzo de 2021 y el 3 de junio de 2021.
- Entrevista a Federico Trillo, ministro de Defensa (2000-2004), 17 de noviembre de 2021.
- Entrevista a Trinidad Jiménez, ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación (2010-2011), 23 de noviembre de 2021.
- Entrevista a Miguel Ángel Navarro, diplomático, el 25 de octubre de 2020.
- Entrevista a Gaspar Llamazares, líder de IU en 2004, 17 de noviembre de 2021.
- José Manuel García-Margallo, ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación (2011-2016), 14 de enero de 2022.
- Josep Antoni Duran i Lleida, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (2004-2015), 20 de diciembre de 2021.
- José Enrique Serrano, Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno (2004-2011), 25 de enero de 2022.
- Àlex Sáez, diputado a Cortes Generales (2004-2015), 15 de enero de 2022
- Arturo Avello Díez del Corral, Embajador de España en Egipto (2014-2018), 20 de noviembre de 2018.
- Álvaro Albacete, diplomático español, miembro del Gabinete del ministro Miguel Ángel Moratinos (2004-2010), 5 de mayo de 2022.

7.7 RELACIÓN DE TABLAS

Tabla 1. Tipologías de diplomacia	108
-----------------------------------	-----

**El impacto de la política exterior en la conformación de
las identidades partidistas en España (2003-2019)**

TESIS DOCTORAL

ANEXO 1. ARTÍCULOS PUBLICADOS

Autor: Jordi Xuclà Costa

Director: Dr. Ferran Sáez Mateu

Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales

Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

Universidad Ramon Llull

23 de septiembre de 2022

ÍNDICE DE ARTÍCULOS PUBLICADOS

- Xuclà, J. (2022). How Spain's International Status Was Enhanced After the Withdrawal of Its Troops From Iraq. *American Behavioral Scientist*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/00027642221091196>.
- Xuclà, J. (2021). La diplomacia comercial como factor de legitimación del servicio exterior español (2002-2004). *aDResearch ESIC International Journal of Communication Research*. 27, e192. <https://doi.org/10.7263/adresic-27-192>
- Xuclà, Jordi. 2022. "Consenso en política exterior y diplomacia parlamentaria ante la fallida transición política en Egipto (2011-2015). *Revista de las Cortes Generales* (artículo aceptado para publicación).
- Xuclà, J. (2022). Reasons Why the New Spanish Coalition Government Had to Adjust Its Foreign Affairs Policy Along Venezuela's Political Position, the Sahara's Conflict, and the Renewal of the U.S. Military Basis. *American Behavioral Scientist*, 66(3), 339–356 <https://doi.org/10.1177/00027642211003142>.

Las páginas desde la 369 a la 398 se han extraído por motivos de confidencialidad.



La diplomacia comercial como factor de legitimación del servicio exterior español (2002-2004)

Factors to foster a new Commercial diplomacy to Legitimize the Spanish Foreign Policy (2002-2004)

Jordi Xuclà¹

1. Universidad Ramon Llull,
jordlxc@blanquerna.url.edu
<https://orcid.org/0000-0002-2837-3373>

Xuclà, J. (2021).

La diplomacia comercial como factor de legitimación
del servicio exterior español (2002-2004).

*aDResearch ESIC International Journal of
Communication Research*, 27, e192.

<https://doi.org/10.7263/adresic-27-192>

RESUMEN

Objetivo: El objetivo de este estudio es abordar el restablecimiento de la legitimidad, la autonomía y el prestigio del Servicio Exterior español ante la opinión pública después de la retirada de las tropas españolas de Irak en abril de 2004. Es un caso de análisis positivo de las decisiones políticas y de su ejecución. Para conseguir el objetivo se potenció la diplomacia económica y comercial, así como la diplomacia pública. Se estudia la implicación empresarial en los grandes foros de diplomacia comercial (Consejos-Fundación y Foros bilaterales) y la entrada de España como observadora permanente en el G-20.

Diseño/metodología/enfoque: Estudio de índole cualitativa basado principalmente en la técnica de investigación del estudio de caso. Como técnicas de investigación de contraste: las entrevistas en profundidad a *stakeholders* en el ámbito político, diplomático y empresarial y el análisis de contenido de la documentación asociada al caso así como los trabajos parlamentarios sobre la reforma del Servicio Exterior español orientada a la diplomacia comercial.

Resultados: Los resultados subrayan la eficacia de los mecanismos de legitimación del Servicio Exterior español a través de la diplomacia comercial y la implicación de líderes empresariales en la consecución de tal objetivo. Se aporta el conocimiento del proceso de decisión política y su ejecución. También se aporta conocimiento sobre la identificación de la política exterior como elemento de identidad política central en la competición electoral.

Limitaciones/Implicaciones: La desigual predisposición entre las administraciones Aznar y Zapatero para informar sobre el período 2002-2004. Aunque los elementos fácticos para concluir la nueva legitimidad del Servicio Exterior son consistentes, el estudio habría podido verse enriquecido con más elementos de defensa de los dos episodios descritos que erosionaron la imagen del Servicio Exterior.

Originalidad/Contribución: La investigación es el primer análisis positivo de las decisiones políticas y de ejecución del restablecimiento de la legitimidad del Servicio Exterior a partir de 2004 a través de la potenciación de la diplomacia comercial y la implicación del mundo empresarial en el impulso de la diplomacia pública. Se parte de la consideración de la erosión de dicha legitimidad por la crisis reputacional sufrida en el período 2002-2004.

Clasificación JEL: D78

Palabras clave:

Legitimidad, Servicio Exterior, diplomacia comercial, liderazgo empresarial

ABSTRACT

Objective: The objective of this study is to address the restoration of the legitimacy, autonomy and prestige of the Spanish Foreign Service in front of the public opinion after the withdrawal of Spanish troops from Iraq in April 2004. It is a case of positive analysis of political decisions and their execution. To achieve the objective, economic and commercial diplomacy was promoted, as well as public diplomacy. Business involvement in large commercial diplomacy forums (Foundation Councils and bilateral Forums) and the entry of Spain as a permanent observer in the G-20 are studied.

Design / methodology / approach: A qualitative study based mainly on the research technique of the case study. As contrast research techniques: in-depth interviews with stakeholders in the political, diplomatic and business fields and the content analysis of the documentation associated with the case as well as the parliamentary work on the reform of the Spanish Foreign Service aimed at commercial diplomacy.

Results: The results underscore the effectiveness of the legitimization mechanisms of the Spanish Foreign Service through commercial diplomacy and the involvement of business leaders in achieving this objective. Knowledge of the political decision process and its execution is provided. Knowledge is also provided on the identification of foreign policy as an element of central political identity in the electoral competition.

Limitations/Implications: The unequal predisposition between the Aznar and Zapatero administrations to report on the 2002-2004 period. Although the factual elements to conclude the new legitimacy of the Foreign Service are consistent, the study could have been enriched with more elements of defence of the two episodes described that eroded the image of the Foreign Service.

Originality / Contribution: The research is the first positive analysis of the political decisions and the execution of the restoration of the legitimacy of the Foreign Service as of 2004 through the promotion of commercial diplomacy and the involvement of the business world in promoting the public diplomacy. It starts from the consideration of the erosion of said legitimacy due to the reputational crisis suffered in the period 2002-2004.

JEL Classification: D78

Keywords: Legitimacy, Foreign Service, business diplomacy, business leadership

1. Introducción Y Formulación De La Hipótesis

1.1 Introducción

Después de unos años de tensionamiento del Servicio Exterior español por su obligación de transmitir instrucciones políticas controvertidas, el Gobierno diseñó un plan para recuperar la legitimación del servicio diplomático ante la opinión pública a través de la potenciación de la diplomacia económica y comercial.

El Servicio Exterior español estuvo sometido durante los años 2002 a 2004 a una singular presión política causada por la necesidad de trasladar las directrices del Gobierno español en dos asuntos que resultaron ser delicados y controvertidos. Por una parte, la justificación del apoyo de España a la ocupación de Irak en marzo a mayo de 2003 y posteriormente la participación en la coalición internacional de estabilización de Irak. El otro capítulo controvertido fue la instrucción dada a los embajadores para sostener que los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid tenían la autoría de ETA a pesar que el paso de las horas debilitaba esta hipótesis.

Ambos casos fueron los puntos culminantes de una relación difícil entre los funcionarios de carrera obligados a cumplir con las órdenes recibidas y unas directrices políticas que se mostraron controvertidas en el momento que los ciudadanos fueron llamados a las urnas. Estábamos ante el primer momento de la recuperada democracia española en que la política internacional operaba cómo un vector identificador de la identidad política de las distintas opciones electorales.

Con la llegada del nuevo Gobierno del presidente José Luís Rodríguez Zapatero se adoptaron medidas para marcar una ruptura con la política exterior y de defensa de su antecesor, el presidente José María Aznar. La primera decisión, el mismo día de la toma de posesión

del nuevo Gobierno, el 18 de abril de 2004, fue la orden de la retirada de las tropas españolas integradas en la coalición internacional en Irak. Se adoptaron también medidas para restablecer la autonomía y el prestigio del Servicio Exterior español y alejarlo de cualquier elemento estresante de carácter político. El nuevo ejecutivo definió como prioritaria la potenciación de la diplomacia pública y la diplomacia económica y comercial. Para la consecución de tal objetivo varios empresarios fueron invitados a implicarse en la nueva estrategia. Así mismo, impulsó por ley que la autorización parlamentaria fuera indispensable para el envío de tropas españolas al exterior. En la senda de recuperación del prestigio de la diplomacia económica la incorporación de España como invitado permanente en las reuniones del G-20 constituyó uno de los hitos más destacados.

1.2 Formulación de la hipótesis

Las dos hipótesis de esta investigación son las siguientes:

1^a. El nuevo Gobierno español surgido de las urnas en 2004 encontró en la diplomacia comercial (Ruël & Zuidema, 2012) y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de superar la crisis reputacional del Servicio Exterior.

2^a. El nuevo Gobierno español surgido de las urnas en 2004 encontró en la diplomacia comercial (Ruël & Zuidema, 2012) y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de instalar un nuevo relato referido a la utilidad de la diplomacia española.

2. Metodología De La Investigación

Este artículo es un estudio de índole cualitativa basado principalmente en la técnica de

investigación del estudio de caso, teniendo en cuenta que el autor vivió en primera persona como parlamentario en el Congreso de los Diputados¹ los hechos que aquí se describen, así como también las consecuencias que se produjeron en la opinión pública y dentro del Servicio Exterior español² y en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Las técnicas de investigación complementarias:

- Por una parte, las entrevistas en profundidad a *stakeholders* en el ámbito político, diplomático y empresarial y de la opinión pública (un ex presidente del Gobierno, tres ex ministros, cuatro diplomáticos que ejercían durante el periodo analizado y la actual directora general de la Cámara de Comercio de España). Los conceptos clave en dichas entrevistas son:
 - o Instrucciones políticas.
 - o Mayor apoyo al mundo empresarial después del cambio de Gobierno en 2004.
 - o Politización y despolitización del Servicio Exterior español.
 - o Importancia de la entrada de España en el G-20 (como invitado permanente).
- Por otra parte, el análisis de contenido en la documentación inédita de la que dispone el autor (notas de preparación de las comunicaciones internas y externas a los distintos

actores y a los medios de comunicación, documentación facilitada a los diputados en las comparecencias parlamentarias de los Ministros en la Comisión de Asuntos Exteriores), así como los trabajos de la ponencia parlamentaria de reforma del Servicio Exterior que se desarrollaron durante los años 2004 y 2005 y de la que el autor formó parte.

Respecto a los elementos de análisis que se han tenido en cuenta a lo largo de la investigación, han sido:

-En relación a la primera hipótesis:

- Ampliación de la diplomacia clásica a través del fomento de la diplomacia comercial (Ruël & Zuidema, 2012) y de la diplomacia pública.
- Narrativa y argumentatividad política ante los actores internacionales, a través de los indicadores económicos positivos vigentes en el momento.

-En relación a la segunda hipótesis:

- La preeminencia de los temas económicos en la agenda de la política exterior española a partir del 2004.
- La potenciación de la imagen de España en los mercados internacionales, con su incorporación al G-20.
- La implicación de líderes empresariales españoles en el fomento del comercio internacional a través de los Consejos Fundaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En relación a estos puntos, y con la finalidad de conocer el impacto de las decisiones políticas sobre los diplomáticos, las entrevistas contemplaron los siguientes puntos:

- Recibir o no instrucciones del Gobierno que extralimitaban sus funciones como diplomáticos.

1. El autor fue diputado en el Congreso de los Diputados por Girona y portavoz en la Comisión de Asuntos Exteriores entre 2004 y 2019 y, entre otras, fue ponente de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado.

2. Cabe recordar que entre las funciones de los parlamentarios se encuentra la del control al presidente del Gobierno, sus ministros y en general a todas las decisiones que se toman en el Consejo de Ministros y que tienen aplicación práctica en la Administración General del Estado. Para poder ejercer esta función al máximo provecho, es habitual que los parlamentarios reciban peticiones y quejas que en este caso de estudio han sido útiles en lo referido a las quejas formuladas por diplomáticos, 27 de los cuales han sido entrevistados para este estudio.

- Cumplimiento activo o no de la instrucción “acudir a los medios para exponer estos hechos si se considera conveniente” referidos a la autoría de ETA de los atentados del 11 de marzo de 2014.
- Impacto positivo o negativo de las instrucciones para potenciar la diplomacia comercial orientadas a un cambio de la imagen del Servicio Exterior español.
- Grado de cumplimiento de la decisión política del Gobierno de potenciar la diplomacia comercial y la colaboración con el mundo empresarial.
- El posible incremento de la actividad profesional en el respectivo destino diplomático en vistas a potenciar la diplomacia comercial.

Así pues, los objetivos de la presente investigación nos permiten explorar los siguientes conocimientos:

- La decisión política de privilegiar la diplomacia comercial como factor para legitimar el Servicio Exterior después de un periodo de crisis reputacional.
- La existencia de un primer alineamiento relevante del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado como parte de la estrategia de la política exterior española.
- La creación de un nuevo relato en la acción exterior española basada en nuevas formas de diplomacia en que se prioriza la economía y la actividad comercial.

3. Antecedentes Y Características Del Servicio Exterior Español

El nacimiento de la diplomacia moderna se remonta a la aparición del Estado-nación como sistema de organización política.

El origen de una institución equiparable al actual Ministerio de Asuntos Exteriores surgió en el reinado de Felipe V de Borbón. En 1714, el Rey creó la figura del secretario de Estado que, entre otras competencias, asumía las relaciones exteriores. El primero en ocupar el cargo fue el Marqués de Grimaldo.

España transformó en 1833, en los últimos meses del reinado de Fernando VII, la antigua figura del secretario de Estado en ministro de Estado, cuyo primer titular fue Francisco de Cea Bermúdez. Esta reforma supuso desgajar las competencias de las relaciones internacionales de otras que acumulaba la Secretaría de Estado. Así, España se dotaba de una institución análoga a la que disponían el resto de Estados europeos. En la estructura administrativa del Ministerio de Estado trabajarían dos nuevos cuerpos, los funcionarios consulares y los diplomáticos, que acabarían por fusionarse en 1928.

La práctica diplomática consiste en la gestión de las relaciones políticas, económicas, comerciales, culturales, y la protección de los intereses en sentido amplio del Estado al que la Embajada representa. Con el marco legal actual, quién desarrolla la práctica del Servicio Exterior español son por una parte el Cuerpo Diplomático y por otra parte el Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

En el ámbito de la diplomacia comercial, el Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado ha venido desarrollando una actividad de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas a través de la Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior³. El Cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado está históricamente

3. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/mapa/index.html>

adscrito en los ministerios competentes en Economía, Hacienda, Industria y Administraciones públicas en las distintas denominaciones y organizaciones funcionales que se han desplegado. El Cuerpo nace en el año 1984 por la integración de los cuerpos siguientes: Especial Facultativo de Técnicos Comerciales del Estado y de Economistas del Estado. El primero tiene su origen en un Decreto de 1930⁴ por el que se crea el Cuerpo Técnico de Secretarios y Oficiales Comerciales.

Durante años las labores clásicas del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado habían discurrido por caminos paralelos y de cooperación. Con el impulso a la diplomacia comercial como elemento central de la nueva acción del Servicio Exterior español, ambos cuerpos incrementan su cooperación y la práctica de encargos compartidos.

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado en su artículo 45⁵ incorpora las Oficinas Técnicas y Comerciales como parte de la Misión Diplomática o Representación Permanente imponiendo el criterio de unidad de acción recogido en la misma ley. A pesar de la declaración de voluntad política manifestada en este artículo de la ley, la realidad es que orgánicamente los Técnicos Comerciales del Estado vienen siendo nombrados y tienen dependencia orgánica distinta de la del Ministerio de Asuntos Exteriores. La confluencia de las directrices recibidas por diplomáticos y Técnicos Comerciales del Estado ha venido siendo un reto

para compactar y dotar de mayor coherencia la acción exterior del Estado, partiendo en algunos casos de recelos y posiciones corporativas.

Como características definitorias del Servicio Exterior Español se pueden enumerar las siguientes:

1. La integración del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado como parte de la Misión Diplomática.
2. El abordaje de la acción exterior del Estado de una forma global que integra la diplomacia estricta con la nueva diplomacia pública basada en el *soft power* (Nye, 2005).
3. La mayor implicación de la Presidencia del Gobierno en la definición estratégica de la política exterior, más allá del trabajo desempeñado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación y Unión Europea.

4. Casos De Presión Sobre El Servicio Exterior Español (2002-2004)

El Servicio Exterior español fue sometido a un tensionamiento profesional cuando tuvo que transmitir los mensajes del Gobierno sobre dos temas especialmente controvertidos: la existencia de armas de destrucción masiva en Irak bajo el régimen de Sadam Husein como justificante de la invasión de Irak en 2003 y la autoría de ETA respecto a los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004. Esta presión no se manifestó únicamente a través de las instrucciones por los canales reglamentarios de comunicación regular en el Servicio Exterior sino también por una densa ofensiva de justificación de la invasión de Irak por parte del Real Instituto Elcano, principal *think tank* de política exterior español.

4. Decreto Ley 681/1930, de 28 de febrero, por el que se crea el Cuerpo Técnico de Secretarios y Oficiales Comerciales.

5. Artículo 45: 1. La Misión Diplomática o Representación Permanente se integra por: a) La Jefatura de la Misión Diplomática o de la Representación Permanente. b) La Cancillería Diplomática. c) Las Consejerías, Agregadurías, Oficinas sectoriales, Oficinas Económicas y Comerciales, Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales, Centros de Formación de la Cooperación Española, así como el Instituto Cervantes. d) En su caso, la Sección de Servicios Comunes.

4.1 El Apoyo De España A La Invasión De Irak

La invasión de Irak liderada por Estados Unidos y el Reino Unido y una coalición de aliados (Seaton, 2016) se inició el 19 de marzo de 2003 y culminó el 1 de mayo del mismo año. El principal argumento para los defensores de la invasión fue que el régimen del líder iraquí Sadam Husein poseía armas de destrucción masiva, así como un discurso utopista de la administración norteamericana sobre la teoría de la guerra justa y la expansión de la democracia (Campion, 2018). No se presentaron pruebas ante el Consejo de Seguridad de la existencia de las armas de destrucción masiva en Irak.⁶

La invasión se realizó sin mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Pérez Herranz, n.d.) lo que llevó a su secretario general, Kofi Annan, a expresar públicamente que era ilegal.⁷ España formó parte de la coalición de estados que apoyaron la invasión de Irak⁸. Ello provocó

una división en el seno de la Unión Europea con Alemania y Francia como principales países contrarios a la invasión. Se rompió la unidad de acción de la política exterior comunitaria y el secretario de defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, denominó “la Vieja Europa” a los Estados contrarios a la invasión. Ocho líderes europeos apoyaron a la administración norteamericana del presidente George W. Bush.⁹ El apoyo del Ejecutivo español se encontró con una opinión pública ampliamente contraria a la invasión.¹⁰ Estados Unidos venía desarrollando la teoría de la guerra preventiva para allanar la intervención sin la cobertura de la legalidad internacional (Ojeda 2002, p. 8-9). La decisión del Gobierno español de avalar la invasión de Irak provocó una dura polarización en la sociedad española y sus medios de comunicación (García, 2004).

4.1.1 La dimisión del diplomático Fernando Valderrama como Encargado de Negocios en Irak.

El 17 de octubre de 2002 el diplomático español Fernando Valderrama Pareja presentó su dimisión como Encargado de Negocios de la Embajada de España en Irak por sus discrepancias con la postura del Ejecutivo español ante la crisis con el régimen de Sadam Husein y el apoyo a la teoría de la Guerra preventiva que por aquel entonces ya estaba desarrollando el Gobierno de Estados Unidos. En aquel momento no estaba nombrado Embajador de España en la República de Irak de

6. El 27 de enero de 2003 Hans Blix, jefe de la Comisión de Verificación e Inspección de las Naciones Unidas (UNMOVIC), presenta ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el informe sobre las investigaciones llevadas a cabo y expone que no se ha localizado ninguna prueba de que Irak disponga de armas de destrucción masiva. En la misma línea se expresa Mohamed el Baradel, director de la Agencia Internacional de la Energía Atómica. Ambos piden poder investigar durante más tiempo y hacen una doble petición: por un lado, piden más transparencia por parte de las autoridades de Irak, y por otro lado, solicitan más colaboración de los servicios de inteligencia de los países que afirman que Irak dispone de este tipo de armas. El Consejo de seguridad prorroga las inspecciones hasta el 14 de febrero. En este segundo informe la UNMOVIC expone nuevamente que no se han encontrado pruebas de que Irak posea armamento prohibido por las resoluciones internacionales; en consecuencia, el Consejo de Seguridad sigue sin autorizar el uso de la fuerza para hacer cumplir las resoluciones, ya que, de acuerdo con el informe de la UNMOVIC, estas se están cumpliendo.

7. http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/news-id_3661000/3661148.stm

8. La Coalición fue liderada por Estados Unidos, Reino Unido, España, Portugal, Italia, Polonia, Dinamarca, Australia y Hungría. Recibió también el apoyo de la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, los estados bálticos de Estonia, Letonia y Lituania, las Islas mediterráneas de Malta y Chipre; el estado de Israel y el de Kuwait.

9. <https://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/30/Internacional/1043888957.html>

10. Aznar tomó esta decisión aun sabiendo que un porcentaje muy elevado, un 64,7%, de la sociedad española estaba en contra de intervenir en esta guerra. La mayoría de la sociedad española apoyaba la estrategia del eje franco-alemán mientras que sólo un 9,9% estaba de acuerdo con respaldar el gobierno de Bush. Opinión recogida por el Centro de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en un sondeo realizado a los ciudadanos españoles entre el 22 y el 28 de febrero de 2003. (El País, 2003)

tal forma que Valderrama ocupaba la máxima representación de España en el país. La ministra de Asuntos Exteriores, Ana de Palacio, acusó al diplomático de “no resistir el estrés que, indudablemente, es fuerte en estos momentos en un sitio como Irak” y ordenó abrir un proceso disciplinario al diplomático después de afirmar que “nunca había expresado sus discrepancias con las políticas del Gobierno porque habría supuesto su cese inmediato”.¹¹

4.1.2 El Papel del Real Instituto Elcano en la defensa del apoyo de España a la invasión de Irak

El Real Instituto Elcano es un think *tank* de política exterior participado en su patronato por varios ministerios del Gobierno de España e importantes empresas españolas y bajo la presidencia del Jefe del Estado.¹²

Se define a sí mismo así en su página web: “Creado en 2001 como fundación privada, la estructura organizativa del Real Instituto Elcano equilibra los intereses públicos y privados y favorece el intercambio de ideas en un entorno plural e independiente, dando cabida a diversas sensibilidades políticas y sociales”.

Desde una óptica aparentemente académica y de investigación, el Real Instituto Elcano dio una fuerte cobertura académica e intelectual a las posiciones pro gubernamentales favorables a la invasión de Irak durante los años 2003 y 2004 (Carmona Pascual et al., 2012). Resulta digno de atención el giro copernicano que tuvo la producción investigadora del centro de estudios después de la llegada al poder del

Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero cuando los mismos documentos del mismo centro pasaron en meses de avalar la intervención a impugnarla.

En el mes de febrero de 2003, pocas semanas antes de la invasión, el Real Instituto Elcano publicaba el libro *Irak, reflexiones sobre una guerra*¹³ coordinado por Rafael R. Bardají y que resultó ser la obra coral más completa de aval del discurso del Gobierno español sobre el apoyo a la coalición internacional liderada por Estados Unidos y Gran Bretaña e incluso sobre la no necesidad de una resolución de Naciones Unidas. Rafael R. Bardají fue subdirector de Investigación y Análisis del Real Instituto Elcano y principal avalador intelectual de la posición política del presidente José María Aznar.¹⁴ En los ámbitos diplomáticos fue cuestionado el rol de parte que tomó el principal *think tank* del país durante este conflicto. En 2018 Bardají anunció su baja del Partido Popular y su afiliación al partido Vox (Verdú Baeza, 2019). El instituto presidido por el Rey y con presencia de varias sensibilidades políticas y representantes del mundo empresarial se convirtió en el periodo que abarca de 2002 hasta los primeros meses de 2004 en el punto de contacto del pensamiento neoconservador español con el norteamericano (Carmona Pascual et al., 2012).

11. https://elpais.com/elpais/2002/10/18/actualidad/1034929019_850215.html

12. El Patronato del Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/sobre-elcano/patronato

13. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/997a65804f0195ca88b2ec3170baead1/Bardaji_Irak_Reflexiones_sobre_una_guerra.pdf?MOD=AJPER

14. Los “Neocon” castizos. Joaquín Estefanía. El País, 11 de julio de 2004. https://elpais.com/diario/2004/07/11/domingo/1089516635_850215.html

4.2 Las Instrucciones Al Servicio Exterior Para Sustener La Autoría De Eta En El Atentado Del 11 De Marzo De 2004

4.2.1 Los atentados del 11 de marzo y la controversia sobre su autoría

El 11 de marzo de 2004 Madrid sufrió el atentado terrorista más sangriento de la historia de España y el segundo mayor de la historia de Europa después del de Lockerbie de 1988. Murieron 193 personas y resultaron heridas 2057. El modus operandi fue la explosión de mochilas bomba con dinamita tipo Goma 2 ECO en los trenes de cercanías de Madrid cuando se acercaban a la estación de trenes de Atocha. El atentado se produjo a tres días de las elecciones a Cortes Generales del 14 de marzo. Se produjo una gran confusión sobre la autoría del atentado. La sentencia del juicio por el atentado dictada por el Tribunal Supremo el 17 de julio de 2008 determina que “aunque la reivindicación de la autoría de los atentados presenta una dependencia ideológica respecto de Al Qaeda, no aparece relación alguna con otros grupos o dirigentes de esa organización, por lo que se considera que esa célula no dependía de ningún grupo terrorista pudiendo ser identificada, a efectos penales, como grupo terrorista independiente”.¹⁵ De tal forma que es apropiado asignar la autoría de los atentados formalmente a Al Qaeda y materialmente al Grupo Islámico Combatiente Marroquí.

Durante todo el 11 de marzo el Gobierno sostuvo que la autoría del atentado era atribuible a ETA. Una atribución explícita que se expresó en ruedas de prensa, en una ronda de llamadas del presidente del Gobierno a los directores de los principales medios de comunicación, así como en las iniciativas de la ministra de Asuntos Exteriores. Dicha determinación

se prorrogó durante los días siguientes a pesar de la aparición de información cada vez más evidente en sentido contrario. El Servicio Exterior español estuvo instruido en la difusión de la versión que atribuía la autoría del atentado a ETA. La proximidad de las elecciones convertía cualquier pronunciamiento y sus consecuencias en un elemento de fuerte impacto político (Reinares, 2014).

4.2.2 El telegrama de la ministra de Asuntos Exteriores

A las 17.28 horas del jueves 11 de marzo de 2004 la ministra de Asuntos Exteriores del Gobierno de España envió un telegrama a toda la red española de Embajadas pidiendo a los diplomáticos defender en los países ante los que estaban acreditados la tesis de que ETA era la autora de los atentados terroristas acaecidos aquella misma mañana (Catalán, 2005). En el texto se pide “aprovechar aquellas ocasiones que se le presenten para confirmar autoría de ETA de estos brutales atentados, ayudando así a disipar cualquier tipo de duda que ciertos interesados puedan querer hacer surgir en torno a quién está detrás de estos atentados.”

Firmado por la propia ministra, en un acto poco habitual en la comunicaciones dirigidas a las embajadas, se adjuntaron dos documentos: una nota de la agencia de noticias pública EFE – que durante todo el día hizo constar en sus teletipos que el tipo de explosivo utilizado en el atentado era el usado habitualmente por ETA– y la declaración institucional del presidente del Gobierno emitida a las 15.00 horas y sin que en ella hubiera ninguna referencia explícita a ETA, aunque sí varias referencias tácitas. Así mismo la nota de la ministra informaba: “Así lo confirma el explosivo utilizado y el patrón utilizado en los mismos, que es el habitual de ETA, así como otras informaciones que aún no se han hecho públicas por razones obvias”. La nota de exteriores sugería

15. Recogido en el Fundamento Jurídico nº 9, folio 581 y ss. de la sentencia del Tribunal Supremo 503/2008 de 17 de julio de 2008.

igualmente “acudir a los medios para exponer estos hechos si se considera conveniente”. Más de un embajador terminó el día en programas de máxima audiencia en los países donde estaban acreditados sosteniendo la autoría de ETA. Otros Embajadores optaron por “ignorar” (en palabras de uno de ellos) la instrucción. La nota fue canalizada telemáticamente por el secretario general de Asuntos Exteriores y director Político del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Javier Gil Catalina, quien insistió reiteradamente ante los embajadores en el cumplimiento de la instrucción por indicación de la ministra.

Lo cierto es que Juan José Sánchez Manzano, Comisario y jefe de los Tedex (unidad de desactivación de explosivos), había comunicado a las 15.00 horas su convicción profesional y científica que los atentados tenían una autoría yihadista (Sánchez Manzano, 2013) y que nada tenían que ver con ETA.¹⁶ Varios corresponsales de medios de comunicación extranjeros expresaron su perplejidad ante la política comunicativa del Gobierno en aquellas horas. Así consta en las conclusiones de la comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004 del Congreso de los Diputados.¹⁷

16. https://elpais.com/politica/2019/03/10/actualidad/1552221291_945279.html. Así lo recoge también en su relato personal en aquellos días y publicado en 2013. (Sánchez Manzano, 2013)

17. Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 30 de junio de 2005, resultante del Dictamen de la Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 14 de julio de 2005, Serie D, núm 242, página 70: “Desde luego, tal fenómeno se ve alimentado por la peculiar política informativa del Gobierno español y a la que aludieron periodistas extranjeros destacados en España con calificativos bien ilustrativos: el corresponsal de The Guardian habla de «engaño»; el del Frankfurter Allgemeine Zeitung refiere que «la asombrosa cadena de errores en la política informativa del Gobierno español que acaba convirtiendo tantas equivocaciones y tonterías ocurridas en el plazo de 72 horas en mentiras de Estado»; parecidos calificativos hacen los rotativos Le Monde, The New York Times, The Boston Globe, The Economist y Financial Times”.

4.2.3 La resolución 1530 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas atribuyendo la autoría del atentado a ETA

El Ministerio de Asuntos Exteriores también presionó al cuerpo diplomático de la representación permanente de España ante Naciones Unidas para que el Consejo de Seguridad condenara el atentado e imputara su autoría a ETA.

A las 13.30 horas del 11 de marzo, hora española, se dio instrucción a la Misión Diplomática española ante Naciones Unidas para la presentación de una resolución “de condena de los atentados de ETA”. Los quince miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas recibieron insistentes presiones de la representante española para aprobar un texto con una referencia explícita a ETA. Era el 11 de marzo de 2004 aún en Estados Unidos y el Embajador Representante de España ante Naciones Unidas, Inocencio Arias, se encontraba aquel día en Ginebra de tal forma que fue la representante permanente adjunta, Ana María Menéndez Pérez, quien condujo las negociaciones.

El embajador de la Federación Rusa ante Naciones Unidas, Sergei Lavrov, actual ministro de Asuntos Exteriores ruso, presentó sus reservas al recordar que en el Consejo de Seguridad nunca se había atribuido la autoría de un atentado el mismo día que se había producido porque no había sido reivindicado y no existía una autoría concluyente de la investigación abierta. Ello provocó un enfrentamiento abierto entre los dos representantes diplomáticos. En todo caso, la resolución 1530 se aprobó por unanimidad y sin debate en la sesión del Consejo una vez dirimidas las discrepancias en la fase previa de negociación.¹⁸ Posteriormente los embajadores de Francia y Estados Unidos justificaron su apoyo porque confiaron en la información

18. https://es.wikisource.org/wiki/Resoluci%C3%B3n_1530_del_Consejo_de_Seguridad_de_las_Naciones_Unidas

trasladada por el gobierno español en el sentido que no había duda sobre la autoría del atentado.

El 27 de marzo el Embajador Inocencio Arias se disculpó por el error cometido.¹⁹ Poco se sabe que el nuevo Gobierno socialista dio instrucciones al nuevo representante permanente ante Naciones Unidas, el embajador Juan Antonio Yañez-Barnuevo, para enmendar el error a través de la excepcional fórmula de la “corrección de errores” por la que la delegación diplomática hizo circular un texto con la corrección y esta quedó aceptada modificando el texto inicial ya que ningún miembro del Consejo de Seguridad se opuso.

5. El Malestar Entre Parte De Los Servidores Públicos Y El Final Del Consenso Pasivo En Política Exterior

Es obligación de los funcionarios cumplir con las instrucciones recibidas por sus responsables políticos en el marco de la ley. Así actuaron los servidores públicos en los momentos más conflictivos del apoyo del Gobierno español a la invasión de Irak o en las horas posteriores al atentado terrorista del 11 de marzo de 2004. Dicha obligación no excluyó un profundo malestar en sectores de los cuerpos diplomáticos y policiales que se manifestó de la siguiente manera:

- Algunos de ellos hicieron llegar su malestar y elementos de información ya concluyente a sectores periodísticos y políticos el mismo 11 de marzo por la noche.²⁰ Responsables políticos del principal partido de

la oposición tenían información la misma noche del 11 de marzo.²¹

- Sectores importantes del Servicio Exterior español discrepaban de la actuación del Gobierno de José María Aznar en la invasión de Irak (Dijk, 2004). A la luz de esta situación, el secretario general del PSOE y candidato a la presidencia del Gobierno en las elecciones de 2004 configuró un comité asesor en el que incorporó a Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, diplomático español en aquellos momentos Alto Representante de la Unión Europea en el proceso de paz árabe-israelí. La mano derecha de Moratinos como enviado de la Unión Europea era otro diplomático español, Bernardino León, que desempeñaría un papel relevante en la política del nuevo gobierno socialista en vistas a recuperar la legitimidad, independencia y prestigio del Servicio Exterior español.

Cabe recordar que, en los primeros años de la vida democrática recuperada en España con la aprobación de la Constitución de 1978, la política exterior había operado en el nivel del consenso pasivo entre partidos políticos. Así, no había impactado en gran medida en la identidad de los proyectos políticos durante los procesos electorales y la toma de decisión del voto (Aixalà i Blanch, 2005). En cambio, en las elecciones de 2004 la política internacional y de seguridad fueron relevantes en la campaña electoral y en la decisión del voto. La lección aprendida por los ganadores de las elecciones legislativas del 14 de marzo de 2004 urgía reorientar las alianzas internacionales y represtigiar y legitimar el Servicio Exterior español²². Se constataba, pues, que la política exterior

19. <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/26/enespecial/1080337412.html>

20. Catalán, Miguel (2005) Prensa, verdad y terrorismo: la lección política del 14-M: “Algunos de los investigadores policiales, irritados con el Gobierno y sabiendo que este no va a transmitir por su cuenta lo que sucede, deciden informar directamente de sus pesquisas a algunos medios de comunicación afines a la oposición, como la cadena Ser, y también a dirigentes del propio PSOE”.

21. Entrevista del autor con Alfredo Pérez Rubalcaba, dirigente socialista, el 17 de enero de 2018.

22. Entrevista del autor con José Bono Martínez, ministro de Defensa en 2004, el 9 de marzo de 2021.

había salido de la fase del consenso pasivo para entrar en una fase de disenso, mucho más típica de las dinámicas de confrontación en la política interior (Aixalà i Blanch, 2005).

6. La Apuesta Por Legitimar El Servicio Exterior Español Potenciando La Diplomacia Pública Y La Diplomacia Comercial

La llegada del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero al poder²³ supuso un giro en la política internacional. En primer lugar, se procedió a la inminente retirada de las tropas españolas en la coalición multinacional de estabilización de Irak²⁴ y se presentó una política exterior basada en el multilateralismo, la diplomacia pública y la diplomacia comercial (Naray 2011, p 123). El nuevo presidente del Gobierno contó con un grupo reducido de colaboradores para impulsar la prioridad de recuperar la legitimidad del Servicio exterior sometido en los últimos años a episodios de tensión por las instrucciones políticas recibidas del anterior Gobierno. El nuevo Gobierno vio en la potenciación de la diplomacia comercial

un instrumento para conseguir los objetivos de una nueva política exterior (Arystankulova, 2019). Además del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, el presidente del Gobierno contó con la asistencia del diplomático Carlos Casajuana, que fue director del Departamento de Política Internacional y Seguridad de la Presidencia del Gobierno en el periodo 2004-2008. Igualmente jugó un papel crucial José Enrique Serrano Martínez, jefe de Gabinete del presidente del Gobierno, puesto que ya había ocupado con anterioridad en parte del mandato del presidente Felipe González. A su vez el ministro Miguel Ángel Moratinos nombró a Bernardino León Gross Secretario de Estado de Política Exterior y se convirtió en uno de sus más estrechos colaboradores en la estrategia a desarrollar. El propio presidente del Gobierno nombró a Bernardino León Secretario General de la Presidencia del Gobierno el 14 de abril de 2008, puesto que ocupó durante el segundo mandato del presidente socialista y desde donde jugó un papel preponderante en la incorporación de España como invitado permanente en las cumbres del G-20.²⁵ Moratinos a su turno nombró en 2006 Secretaria de Estado para Iberoamérica a Trinidad Jiménez

23. Se celebró el debate de investidura los días 15 y 16 de abril y el candidato a presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, obtuvo 183 votos a favor, 148 en contra y 19 abstenciones. Prometió su cargo ante el Jefe del Estado el día 17 de abril y anunció su Gobierno aquel mismo día. El Gobierno prometió el cargo el 18 de abril.

https://elpais.com/diario/2004/04/17/espana/1082152801_850215.html

24. Zapatero ordenó la retirada el mismo día de la toma de posesión de su Gobierno, el 18 de abril de 2004. El que sería nombrado Ministro de Defensa, José Bono, desarrolló una labor de preparación técnica y política de la retirada de las tropas siendo aún presidente de la Comunidad de Castilla la Mancha a partir del encargo que le realizó el candidato a la presidencia del Gobierno el 19 de abril de 2004. Bono mantuvo contactos a nivel internacional con los aliados de la coalición (Estados Unidos, Gran Bretaña, Polonia, Italia, El Salvador y Honduras) y una coordinación con el Ministro de Defensa en funciones, Federico Trillo. La fecha del anuncio de la retirada se mantuvo en secreto hasta pocas horas antes de su anuncio oficial (18 de abril a las 18.00 horas) José Bono (2015) *Diario de un Ministro. De la tragedia del 11-M al desafío independentista catalán*. Editorial Planeta.

25. En 2010 Wikileaks hizo pública una gran cantidad de información de los cables de las embajadas de Estados Unidos por todo el mundo en las últimas cuatro décadas. Esta es la consideración que tenía la Embajada de Estados Unidos en España sobre Bernardino León en un cable de 2009 que hizo público el periódico El País el 5 de diciembre de 2010: "Es un interlocutor listo y admirable, muy bien relacionado, al que Zapatero escucha. Es el chico de oro del Gobierno y su influencia está en alza. La carrera de León le llevará mucho más lejos de donde está ahora y fácilmente podría convertirse un día en ministro de Exteriores. En estos momentos, León es más importante para Zapatero que el propio Moratinos o cualquier otro miembro del Gobierno, porque la amplitud de sus cometidos es superior a la de cualquier ministro y, de hecho, no tiene limitaciones. Tiene una impresionante capacidad para procesar increíbles cantidades de información sobre gran cantidad de temas, conectar los datos y presentarlos de una manera perspicaz, persuasiva y convincente. Compara el embajador el talento de León a una versión de Google. León tiene también actitudes para resolver problemas de forma creativa".

García-Herrera, quien había jugado un papel, al lado de José Bono, en la comunicación a los aliados de la retirada de las tropas españolas de Irak. El equipo de confianza que impulsó el giro en la política exterior se completó con el diplomático Agustín Santos Maraver cómo jefe de Gabinete del ministro y de Álvaro Albacete cómo responsable de las relaciones del gabinete del ministro con las Cortes Generales. Todos ellos jugaron un papel que será descrito a continuación.

6.1 El retorno a la diplomacia comercial y su incorporación a la estrategia de la política exterior

Enrique Fanjul, Técnico Comercial y Economista del Estado y antiguo consejero comercial en varias embajadas de España, formula la siguiente definición de diplomacia comercial:

“La diplomacia comercial se puede definir como la política de internacionalización de la economía y la empresa que se ejecuta a través de las representaciones diplomáticas de un país. La diplomacia comercial desarrolla las siguientes grandes líneas de actuación: promoción comercial y marketing; apoyo político a la actividad internacional de las empresas; provisión de servicios de apoyo a esta actividad; y participación en el marco institucional del comercio internacional. La diplomacia comercial es más efectiva en países en desarrollo y en países con una alta participación del Estado en la actividad económica. Diversos factores justifican que, para desarrollar una diplomacia comercial eficaz, los diplomáticos comerciales sean funcionarios, con una especialización, además, en temas comerciales y negocios internacionales.²⁶

Aunque es evidente que los Técnicos Comerciales del Estado y las legaciones diplomáticas

venían desarrollando una labor de fomento de las relaciones comerciales de España (Morillas, 2000) con otros países antes de la llegada del nuevo Gobierno socialista en la primavera de 2004, el acento político y discursivo se colocó en este momento como factor para retornar al Servicio Exterior una apariencia de profesionalidad alejada de la tensión política que había sufrido, en parte, en los años anteriores y volver a los esquemas de utilidad de la diplomacia comercial en el primer plano de la acción política (Moons, 2017). Cabe afirmar que durante el segundo mandato del presidente Aznar, su ministro de Asuntos Exteriores impulsó una política exterior con vocación de fomento de la actividad empresarial especialmente centrado en la zona Asia-Pacífico, como se plasmó en Plan Estratégico de Acción Exterior de 2000, inspirada en las mejores prácticas de los modelos comparados (Hajdukiewicz, 2019). Sin embargo, este plan no contó con los apoyos políticos y económicos para llevarlo a cabo.

En el discurso de investidura del candidato José Luís Rodríguez Zapatero a la presidencia del Gobierno el 15 de abril de 2004 ya se hacía una referencia a la necesidad de reformar el servicio exterior para hacer frente a la globalización económica: “El segundo eje al que dedicará particular atención el Gobierno es el referido a la política exterior (...) atendido por un nuevo servicio exterior del Estado, potente y preparado para servir a España en un mundo globalizado”.²⁷

Así mismo el nuevo ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos incorporó el elemento de la diplomacia

26. La diplomacia comercial y la internacionalización de la economía y la empresa. Enrique Fanjul. Real Instituto Elcano ARI 11/2013 - 9/4/2013.

27. Discurso de Investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno José Luís Rodríguez Zapatero (15 de abril de 2004). https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/Investiduras/Paginas/15042004_InvestZapatero.aspx

comercial en sus primeras intervenciones oficiales. En su primera comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para exponer las líneas generales de su departamento, el 19 de mayo de 2004, el ministro afirmaba: “Uno de los objetivos prioritarios que desea llevar a cabo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación es la modernización y reforma del servicio exterior (...). En esa reforma se plantearán las siguientes tareas: evaluación de la adecuación del despliegue de representaciones diplomáticas y consulares, potenciación de las nuevas tecnologías mediante la aplicación del Plan director del sistema de información y comunicaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, potenciación de la administración electrónica, campaña de apertura del ministerio a la sociedad en su conjunto y toda una serie de medidas legislativas que mejorarán sin duda la actual normativa sobre servicio exterior en materia convencional”.²⁸

En el discurso del ministro Moratinos con ocasión del acto de clausura del año académico 2003-2004 en la Escuela Diplomática, el 1 de julio de 2004, afirmaba: “La vocación exterior ha dejado de ser competencia exclusiva del Ministerio que dirijo, por lo que es preciso acometer una reestructuración que permita integrar todos los ámbitos de la Administración del Estado con presencia fuera de nuestras fronteras, para así asegurar su eficacia y su coherencia a través del principio de unidad de acción en el exterior. Todo ello, lejos de vaciar de competencias la labor del diplomático, ha de reforzar su actividad (...). El pleno apoyo a la internacionalización de la empresa española facilitará su crecimiento

y apoyará la generación de riqueza y de empleo en un mundo cada vez más globalizado”.²⁹ Esta orientación tuvo una traslación en las instrucciones trasladadas a la red del Servicio Exterior de privilegiar las relaciones diplomáticas basándose en experiencias consolidadas de otros Estados (Ruël y Zuidema, 2012).

En este discurso latía la tradicional disonancia entre la labor de los técnicos comerciales del Estado, dependientes del Ministerio de Industria (en las distintas nomenclaturas que ha tenido a lo largo de los años) y la labor del cuerpo diplomático. El Gobierno socialista intentó impulsar una reforma del Servicio Exterior con una ley del Servicio Exterior que no vio la luz durante su mandato. Se creó una subcomisión parlamentaria de estudio que trabajó entre el 23 de febrero de 2005 y el 15 de enero de 2008. La subcomisión de estudio languideció con el final de la legislatura y llegó a formular unas conclusiones que sirvieron para los trabajos posteriores a la vez que constató la falta de consenso entre los grupos parlamentarios. Fue el Gobierno del Partido Popular el que el año 2014 y bajo el impulso del ministro José Manuel García-Margallo y Marfil quién consiguió presentar un proyecto de ley que fue aprobado por las Cortes Generales³⁰. A pesar de la imposibilidad de cumplir con el compromiso de elaborar una ley del Servicio Exterior, el mandato del ministro Moratinos adoptó innovadoras medidas de fomento de la diplomacia comercial. En buena medida, los tres años de trabajo de la subcomisión dependiente de la Comisión de Asuntos

28. Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores, 19 de mayo de 2004, página 9.

29. https://miguelangelmoratinos.com/libros/2004/files_libro_2004/assets/basic-html/page30.html Miguel Ángel Moratinos. Discursos, página 30.

30. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3248>

Exteriores, con numerosas comparecencias y aportaciones de expertos, hicieron tomar consciencia al Gobierno y a los Grupos parlamentarios de la necesidad de privilegiar la diplomacia comercial. La traslación de esta voluntad a la acción exterior del Gobierno se manifestó con las siguientes acciones:

- El número de misiones comerciales españolas a países terceros se incrementó de forma sustancial durante el mandato del Ejecutivo de José Luis Rodríguez Zapatero. Las delegaciones gubernamentales vieron aumentado el número de representantes empresariales para favorecer las transacciones comerciales entre España y países terceros.
- Se incrementó el número de fundaciones consejo dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y las empresas españolas pasaron a ostentar de forma evidente el liderazgo de estas fundaciones consejo, hecho que significó privilegiar la orientación comercial de dichos instrumentos diplomáticos.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores pasó a interlocutar de forma directa, intensa y asidua con el tejido empresarial. Hasta aquel momento la interlocución habitual con las empresas lo ostentaban ministerios de índole económica y empresarial.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores pidió de forma explícita a sus diplomáticos que actuasen de forma activa como correa de transmisión de los intereses comerciales de España en el exterior, asegurando que las empresas españolas interesadas en invertir en el exterior recibieran un trato fluido y facilitador de su voluntad empresarial. Así mismo, se intensificó la

captación de inversores extranjeros en España como parte de la función de las misiones diplomáticas.

6.2 Diplomacia parlamentaria al servicio de la diplomacia comercial

La diplomacia parlamentaria ha tenido un papel creciente en las democracias más consolidadas y viene a introducir la legitimación de la representación popular de los electos en las relaciones internacionales y en el caso de estudio en la potenciación de la diplomacia comercial (Ferrero, 2019).

El arranque del mandato del ministro Moratinos vino caracterizado por algo inédito en la práctica diplomática más tradicional: la parlamentarización de la política exterior y de seguridad (Galindo Elola-Olaso, 2018). Así en el primer viaje del ministro a Naciones Unidas y una posterior visita oficial a Brasil, el ministro se hizo acompañar por los portavoces de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso y el presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el economista Segundo Bru. El 21 y 22 de julio de 2004 desplegó una agenda de contactos en Naciones Unidas, incluida la reunión con el secretario General Kofi Annan, acompañado de los parlamentarios especializados en relaciones internacionales. También mantuvo un difícil contacto con el lobby judío en Nueva York en el que se expresó el desagrado con la decisión del Gobierno español de retirar las tropas de Irak. A pesar de ello, se garantizaron los intereses económicos de la comunidad judía en España en un momento de alta tensión. Era el arranque de una forma de proceder que en buena medida explica la buena sintonía del ministro con los grupos parlamentarios. Una nueva forma de proceder consistente en compartir, aunque fuera de manera

incipiente, una potestad otorgada al Gobierno por reserva constitucional.³¹ Durante el largo periodo de Moratinos en la posición de ministro de Asuntos Exteriores (18 de abril de 2004-21 de octubre de 2010)³² jugó un papel clave en sus buenas relaciones con el parlamento la vocación de su gabinete de involucrar los parlamentarios en varias misiones de diplomacia parlamentaria con fines de diplomacia comercial. Así se instruyó a los Embajadores para dar un mayor papel a los parlamentarios e informarles de las relaciones comerciales. Esta voluntad política de dar peso decisivo al Parlamento también se manifestó en la obligación por ley de recabar la autorización del Congreso de los Diputados para el envío de efectivos del Ejército español en misiones en el exterior³³ con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica de Defensa Nacional.³⁴

Fueron varias las misiones organizadas por el Departamento de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados (dependiente de la Secretaría General del Congreso) en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Industria para constituir un diálogo estructurado entre distintos parlamentos con una agenda eminentemente comercial. Los Grupos de Amistad entre el Congreso, en algunos casos, o las Cortes Generales, en otras, con Parlamentos de otros Estados también cumplieron una función

de diplomacia comercial. Fueron operativos en la legislatura 2004-2008 (VIII Legislatura)³⁵ y suspendidos en la siguiente por motivos de la crisis económica y el recorte del presupuesto del parlamento.

6.3 El impacto de la legitimidad pública en la actividad comercial: Los Foros, la Red de Casas y las Fundaciones Consejo cómo manifestación de la colaboración entre Administración pública y empresas.

La internacionalización de la actividad empresarial privada ha encontrado en la colaboración con las administraciones públicas eficientes un positivo elemento de legitimación para la apertura de nuevos mercados (Díez-Martín, 2021). Por otra parte, el Servicio Exterior español también se ha valido del prestigio de destacados empresarios españoles que han aceptado presidir las Fundaciones Consejo, las Tribunas y los Foros bilaterales entre España y otros países. La legitimidad de la acción diplomática ha sido incrementada por el aval del mundo empresarial (Arahetes y Steinberg, 2013).

Con algunos países el Ministerio de Asuntos Exteriores tenía establecido en el periodo 2004-2008 un diálogo estructurado anual a través de los encuentros del mundo diplomático, empresarial, cultural, político y de la sociedad civil al más alto nivel. Así se hacían efectivos los planteamientos de vincular el crecimiento económico con la colaboración público-privada en la arena internacional (Yakop, 2011). Dichos foros adoptan distintos nombres, desde las Tribunas (Tribuna España-India), los Foros (Foro España-Italia) o las

31. Artículo 97 de la Constitución española: El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

32. El segundo ministro de Exteriores en el actual periodo democrático con más años de permanencia en el cargo después de Francisco Fernández Ordóñez.

33. La autorización y control parlamentario de las misiones del ejército en el exterior: la falta de un procedimiento común. Jordi Xuclà, Anna María Pla, (2008), Revista de las Cortes Generales. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/853>

34. Ley Orgánica de Defensa Nacional: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>

35. Memoria de la VIII Legislatura (Congreso de los Diputados, 2011). En lo referente a los Grupos de Amistad páginas 1221 y ss. [Legislathttps://www.congreso.es/webpublica/estudios/Memoria_VIII_Legislatura.pdf](https://www.congreso.es/webpublica/estudios/Memoria_VIII_Legislatura.pdf)

Tertulias Hispano-Británicas³⁶. Todas ellas dirigidas por el ministerio de Asuntos Exteriores y algunas de ellas organizadas por la Red de Casas y otras por las Fundaciones Consejo, todos ellos organismos vinculados al Ministerio de Asuntos Exteriores. Respecto a la Red de Casas la constituyen Casa África, Casa de América, Casa Árabe, Casa Asia, Casa Mediterráneo y Casa Sefarad-Israel. Respecto a las Fundaciones Consejo nos referimos a la Fundación Consejo España-Australia, Fundación Consejo España-Brasil, Fundación Consejo España-Colombia, Fundación Consejo España-China, Fundación Consejo España-Estados Unidos, Fundación Consejo España-India, Fundación Consejo España-Japón y Fundación Consejo España-Rusia.

Mientras que la Red de Casas es dirigida por diplomáticos, en las Fundaciones Consejo se invita a personalidades del mundo económico a presidirlos como expresión del incremento de legitimidad que supone la colaboración público-privada en la diplomacia comercial internacional (Blanco-González, Díez-Martín y Prado-Román, 2015). Ambas son manifestaciones de diplomacia comercial fomentada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores. El impulso de la “Red de Casas” y de las Fundaciones Consejo han adquirido una nueva dimensión con la crisis pandémica de la COVID-19 que ha supuesto una migración a los formatos de diplomacia pública digital ya recomendada por algunos estudios (Wang, 2020). Con anterioridad al impulso aquí descrito a partir de 2004 existía un importante precedente de implicación del mundo empresarial en las Cumbres políticas: las Cumbres

Económicas Iberoamericanas que vienen precediendo las Cumbres Iberoamericanas.³⁷

6.4 La entrada de España en el G-20

Impulsado por los gobernadores de los principales bancos centrales, el G20 nació en 1997 como un foro ministerial para la coordinación de políticas económicas y financieras tras la crisis asiática. Su composición inicial³⁸ se hizo prácticamente por cooptación, y la primera reunión ministerial tuvo lugar en Washington en 1998. La crisis financiera y económica producida por la caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008 llevó a convocar en Washington una primera reunión al más alto nivel, una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno que ya se ha convertido en el centro de gravedad del G20.

El G20 sigue siendo un foro único en términos de peso demográfico y económico de sus miembros que representan un 85% del PIB global, un 75% del comercio mundial y dos terceras partes de la población.

La página web del ministerio de Asuntos Exteriores describe así la llegada de España al G-20: “La primera participación española en el G-20 tuvo lugar en la cumbre extraordinaria de noviembre de 2008 en Washington cuando el entonces presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, cedió a España uno de los dos puestos que le correspondían como presidente de turno de la Unión Europea y como miembro del G-8. Tras la cita de Washington, España fue invitada oficialmente para asistir a la cumbre extraordinaria de

36. En este caso no únicamente con la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores sino también de las Casas Reales de España y el Reino Unido.

37. El año 1991 se celebró la primera Cumbre Iberoamericana y el 21 de abril de 2021 se ha celebrado la XVII edición en Andorra. Hace trece años que la Cumbre política viene precedida de la cumbre empresarial.

38. El G20 estaba compuesto originalmente por Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Corea del Sur, China, EEUU, Francia, la India, Indonesia, Italia, Japón, México, el Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la UE.

Londres de abril de 2009, con el primer ministro británico Gordon Brown como anfitrión. Después de participar en la cumbre de Londres, España consideró consolidada su posición en el G-20, como corresponde a su peso político y económico en la comunidad internacional”.

El principal negociador de la incorporación de España como “invitado permanente” del G-20 fue el secretario general de la Presidencia del Gobierno, el diplomático Bernardino León. Sus buenas relaciones con la Embajada de Estados Unidos fueron el camino de retorno al incremento del nivel de interlocución con la administración norteamericana demostrando, una vez más, que el factor humano juega un rol importante en las relaciones diplomáticas (Storie, 2017). León, en una entrevista en el periódico *El País* el día 7 de noviembre de 2010 afirmaba: “El presidente dice que este es el logro más importante de la política exterior española de los últimos años, y es así porque España había culminado su integración en organizaciones como la UE o la OTAN, pero tenía pendiente su presencia en el escenario global”.³⁹ La invitación a formar parte del G-20 se produjo bajo los auspicios del presidente francés Nicolas Sarkozy y con el visto bueno de la administración norteamericana en los últimos meses de la presidencia de George W. Bush. Supuso una señal de recuperación del nivel de relación entre las dos administraciones después de la retirada de las tropas de Irak en 2004 (García i Segura, 2007). El progresivo incremento de las relaciones no fue suficiente para hacer posible una reunión entre los presidentes Bush y Zapatero en los más de cuatro años de mandato presidencial en que coincidieron.

39. https://elpais.com/diario/2010/11/07/negocio/1289139266_850215.html

7. Conclusiones Y Resultados

En conclusión, el análisis nos conduce a las siguientes consideraciones generales, con sus pertinentes implicaciones y consecuencias económicas. Empecemos por las consideraciones generales:

- El Gobierno español surgido de las urnas en 2004 encontró en la diplomacia comercial y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de superar la crisis reputacional del Servicio Exterior, así como la manera de instalar un nuevo relato referido a la utilidad de la diplomacia española. Dicha hipótesis se confirma después de estudiar las líneas generales de la acción exterior al inicio de la legislatura 2004-2008 así como la activa implicación del mundo empresarial en los grandes foros diplomáticos y económicos multilaterales y bilaterales.
- La decisión política del Gobierno de España de apoyar la invasión de Irak y la posterior participación de las fuerzas armadas españolas en la Coalición Internacional de Estabilización de Irak (2003-2004), trasladó al Servicio Exterior español una crítica posición en la que cumplió con el deber de trasladar las directrices políticas marcadas sin por ello dejar de resentirse del tensionamiento profesional que supuso la defensa de la existencia de armas de destrucción masiva por parte del régimen de Sadam Husein. La misión de Naciones Unidas encargada de la supervisión sobre la posible existencia de armas de destrucción masiva (UNMOVIC) nunca lo certificó. A pesar de ello, el Gobierno español apoyó la coalición liderada por Estados Unidos y Gran Bretaña que desarrolló la teoría de la guerra preventiva sin cabida en el derecho internacional público.

- La polarización de la opinión pública española respecto al apoyo del Gobierno a la invasión de Irak, se convirtió en el primer caso desde el restablecimiento de la democracia en 1978 en la que una decisión de política internacional pasaba a ocupar un papel realmente central en la agenda política y en las preferencias de voto de los ciudadanos. Con anterioridad, la política exterior española había transcurrido esencialmente en un marco de consenso pasivo por el que la oposición de turno apoyaba a grandes rasgos de forma tácita o explícita la iniciativa gubernamental en materia de política exterior. Así, fue en el acceso de España a las Comunidades Económicas Europeas (1 de enero de 1986) donde el consenso fue prácticamente total. En el caso del acceso a la OTAN (30 de mayo de 1982) la incorporación tampoco comportó una contestación ciudadana y el debate se produjo en el seno del Partido Socialista y se zanjó con un referéndum. Ni el acceso a la CEE ni a la OTAN traspasaron de debates dentro de las paredes de la política parlamentaria a verdaderos movimientos ciudadanos de masas cómo fueron las manifestaciones en contra de la invasión de Irak (2003). La política exterior española entraba en una nueva etapa en la que aún se encuentra hoy: la de la discrepancia en materia de política internacional cómo bandera de identidad política en la oferta política y la discusión interior.
- Los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 trajeron el segundo episodio de incomodidad en el Servicio Exterior español. La red de Embajadas recibió un telegrama el mismo día 11 pidiendo a los diplomáticos defender en los países ante los que estaban acreditados la tesis de que ETA era la autora de los atentados terroristas. Aquel mismo día se dieron instrucciones a la Representación española ante Naciones Unidas para conseguir que el Consejo de Seguridad aprobara una Resolución de los atentados de Madrid con referencia explícita a la autoría de ETA. Así sucedió no sin discusión y un coste de imagen ante la comunidad internacional.
- En pocos meses se había consolidado la percepción que el Servicio Exterior español había sido sometido a una incómoda presión política para trasladar instrucciones y posicionamientos que fueron penalizados a los pocos meses en las urnas. Dicha presión provocó malestar, politización y una percepción de falta de autonomía de la labor profesional del cuerpo diplomático. La pérdida de legitimidad y reputación se hacía notar en la capacidad de influencia en la arena internacional.
- El nuevo Gobierno surgido del resultado de las elecciones del 14 de marzo de 2004 dio un giro sustancial a la política internacional de España. En el corto plazo, con una decisión contundente como fue la retirada de las tropas españolas en Irak el mismo día de la toma de posición del Gobierno (18 de abril de 2004) y en el medio y largo plazo en la formulación de unos nuevos contenidos prioritarios a la Acción exterior. Un claro objetivo de este nuevo enfoque era recuperar la legitimidad e influencia de la diplomacia española. Para conseguirlo se puso el acento en la diplomacia pública y en la diplomacia comercial.
- Los diplomáticos entrevistados afirman:
 - Haber recibido instrucciones del Gobierno que podían extralimitar sus funciones como diplomáticos, aunque se manifiestan dos grandes percepciones.

Por una parte, algunos consideran que su deber era trasladar de forma automática las instrucciones recibidas. Por otra parte, algunos consideran que su obligación está sujeta al examen de veracidad de los hechos.

- Acerca del cumplimiento activo o no de la instrucción “acudir a los medios para exponer estos hechos si se considera conveniente” referidos a la autoría de ETA de los atentados del 11 de marzo de 2014, tres de los cuatro entrevistados distrajeron el cumplimiento de la instrucción.
- De forma unánime los entrevistados consideraron como positivo el impacto de las instrucciones para potenciar la diplomacia comercial, que perseguían un cambio de la imagen del Servicio Exterior Español.
- Aquellos diplomáticos más familiarizados con la diplomacia comercial ejecutaron de forma activa la decisión política del Gobierno de potenciar la diplomacia comercial y la colaboración con el mundo empresarial. En cambio, aquellos diplomáticos más alineados con las formas clásicas de la diplomacia se mostraron más ajenos a esta nueva línea de actuación.
- El incremento de la actividad profesional en el respectivo destino diplomático estaba vinculado a las capacidades de cada servidor público para familiarizarse con la nueva dinámica comercial instruida por el gobierno.

Asumidas estas consideraciones, podemos concluir la eficacia de la nueva orientación gubernamental a través de las siguientes decisiones

políticas y de sus implicaciones económicas en el proceso de legitimación estudiado, cosa que nos confirma parcialmente las dos hipótesis del estudio. Que el nuevo Gobierno español surgido de las urnas en 2004 encontró en la diplomacia comercial y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de superar la crisis reputacional del Servicio Exterior; y que se encontró una manera de instalar un nuevo relato referido a la utilidad de la diplomacia española.

Llegamos a estas consideraciones por las razones siguientes:

- o La opción de priorizar la diplomacia comercial surgió de una reflexión más global y ambiciosa de reforma del Servicio Exterior por la vía legislativa. Este propósito fue anunciado por el ministro de Asuntos Exteriores en su primera comparecencia parlamentaria y el trabajo de la ponencia parlamentaria se prolongó entre 2005 y el final de la legislatura en enero de 2008. No se consiguió aprobar la ley, se tuvo que esperar a 2014, pero tanto el Gobierno como los grupos parlamentarios tomaron consciencia de la necesidad de privilegiar la diplomacia comercial a la luz de las numerosas comparecencias y aportaciones realizadas, también por parte de las organizaciones empresariales y los principales actores de la internacionalización de la economía española.
- o El Gobierno impulsó la diplomacia comercial con instrucciones directas a la red de Embajadas y Consulados, con la potenciación de la “Red de Casas” y con los foros bilaterales de relaciones diplomáticas y comerciales con distintos países. En este sentido las Fundaciones Consejo dedicadas al incremento de las relaciones comerciales y culturales entre España y las principales

economías del mundo, jugaron un papel primordial. Un aspecto clave en esta fórmula de colaboración público-privada es el liderazgo que tienen destacados empresarios españoles en las presidencias de las distintas Fundaciones Consejo. Es un claro ejemplo de legitimación de la acción exterior por el apoyo e implicación del mundo empresarial. La legitimidad de la acción diplomática ha sido incrementada por el aval del mundo empresarial.

- o Desde un punto de vista de fomento de la acción comercial se puede observar que durante este período:
 - El número de misiones comerciales españolas a países terceros se incrementó de forma sustancial.
 - Aumentaron el número de fundaciones consejo dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores.
 - Las empresas españolas pasaron a ostentar de forma evidente el liderazgo de estas fundaciones consejo.
 - Aumentó significativamente la interlocución del Ministerio de Asuntos Exteriores con el tejido empresarial español.
 - Los diplomáticos, bajo instrucciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, actuaron como correa de transmisión de los intereses comerciales de España en el exterior y de captación de inversiones extranjeras.
- o La entrada de España en el G-20 como “invitado permanente” en la crucial reunión de Washington de noviembre de 2008 (para tratar la crisis financiera que estalló aquel año) significó el incremento del nivel de relación entre la administración española y norteamericana, debilitada desde la retirada

de las tropas de Irak, y supuso la plasmación de un éxito diplomático tributario de los años de apuesta por la diplomacia comercial como factor de legitimación del Servicio Exterior español.

8. Bibliografía

- Aixalà, Albert. (2005). “La Política Exterior Española Ante Los Retos de Su Politización: Del Consenso a La Legitimidad.” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (69):89–105. <https://doi.org/10.24241/rcai.vi69.28422>.
- Arahuetes, Alfredo, y Steinberg, Federico. (2013, 15 de marzo). *La internacionalización como palanca para salir de la crisis*. (Documento de trabajo nº 5/2013). Real Instituto Elcano. (<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/acceeb804ee6a5509d479d2a39eb3cc0/DT5-Arahuetes-Steinberg-internacionalizacion-espana-salir-crisis.pdf?CACHEID=acceeb804ee6a5509d479d2a39eb3cc0&MOD=AJPERES>)
- Arystankulova, G. (2019). Economic diplomacy: An important tool for achieving foreign policy goals. *Opcion*, 35(88), 12.
- Blanco-González, A., Díez-Martín, E, y Prado-Román, A. (2015). Entrepreneurship, Global Competitiveness and Legitimacy. En *New Challenges in Entrepreneurship and Finance* (pp. 57–69). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-08888-4_4
- Campion, N. (2018). Utopianism and just war: the invasion of iraq in 2003 // Utopismo y guerra justa: la invasión de irak en 2003. *Los Libros de La Corte.Es*, 16, 253.
- Carmona, P, García, B., y Sánchez, A. (2012). *Spanish neocon: la revuelta neoconservadora en la derecha española*. Traficantes de Sueños.
- Catalán, M. (2005). Prensa, verdad y terrorismo: la lección política del 14-M. *El argonauta español*, 2. <https://doi.org/10.4000/argonauta.1191>
- Díez-Martín, F (2021). The impact of state legitimacy on entrepreneurial activity. *International Entrepreneurship and Management Journal*. <https://doi.org/10.1007/s11365-020-00724-4>
- Dijk, T. A. van. (2004). La retórica belicista de un aliado menor: implicaturas políticas y legitimación de la guerra en Iraq por parte de José María Aznar. *Oralia: Análisis del Discurso Oral*, 7, 195.

- EL País, (2010). en línea: “Ya se puede hablar de un G-21 con España”, 7 de noviembre de 2010. https://elpais.com/diario/2010/11/07/negocio/1289139266_850215.html
- Fanjul, Enrique. (2012, 8 de mayo). Políticas de internacionalización de la economía y la empresa: un instrumento para promover el crecimiento y el empleo. (ARI nº 35/2012). Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/economia+internacional/ari35-2012
- Ferrero, M. (2019). Representación popular y acción exterior: desarrollo y alcances de la Diplomacia Parlamentaria en el mundo contemporáneo. *Colombia Internacional*, 98, 139.
- Galindo Elola-Olaso, F. (2018). Cuarenta años de diplomacia parlamentaria. *Revista de Las Cortes Generales*, (104), 613–43.
- García i Segura, Caterina. (2007): “Las Relaciones de España Con Estados Unidos: La Clave Interna de Un Desencuentro Exterior.” *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano* (19):64.
- Hajdukiewicz, A. (2019). The role of commercial diplomacy in promoting and facilitating international business. *International Entrepreneurship Review*, 5(3), 129.
- Moons, S. J. V. (2017). Does Economic Diplomacy Work? A Meta-analysis of Its Impact on Trade and Investment. *World Economy*, 40(2), 336.
- Morillas, J. (2000). La Diplomacia Económica. *Boletín Económico Del ICE*, 2664.
- Naray, O. (2011). Commercial Diplomats in the Context of International Business. *Hague Journal of Diplomacy*, 6(1/2), 121.
- Nye, Joseph. (2005). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Public Affairs.
- Ojeda, J. (2002). La Doctrina Bush: Guerra preventiva, dominación mundial. *Política Exterior*, 16(90), 7–16.
- Reinares, F. (2014). *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y porqué se atentó en España*. Galaxia Gutenberg.
- Ruël, H. y Zuidema, L. (2012). The effectiveness of commercial diplomacy: a survey among Dutch embassies and consulates. *Discussion Papers in Diplomacy*, 123.
- Sánchez Manzano, J. J. (2013). *Las Bombas del 11M. Relato de los hechos en primera persona*. Fundación Huérfanos del Cuerpo Nacional de Policía.
- Seaton, J. (2016). Chilcot report: Introduction (report of the iraq inquiry: By a committee of privy councillors. the chilcot report 6th july 2016. house of commons 264): Introduction. *Political Quarterly*, 87(4), 476.
- Storie, L. K. (2017). Relationship Cultivation in Public Diplomacy: A Qualitative Study of Relational Antecedents and Cultivation Strategies. *Journal of Public Relations Research*, 29(6), 295.
- Verdú Baeza, J. (2019). Aznar y los “neocons”: el impacto del neoconservadurismo en la política exterior de España. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 10, 278.
- Wang, Y. (2020). Public Diplomacy. Foundations for Global Engagement in the Digital Age, written by Nicholas J. Cull. *Hague Journal of Diplomacy*, 15(3), 457.
- Xuclà, J. y Pla, A. (2008). La autorización y control parlamentario de las misiones del ejército en el exterior: la falta de un procedimiento común. *Revista de Las Cortes Generales*, 74.
- Yakop, M. (2011). Economic diplomacy, trade and developing countries. *Cambridge Journal of Regions, Economy*, 4(2), 253.

9. Entrevistas Personales

- Entrevista a José Bono, ministro de Defensa en 2004, el 9 de marzo de 2021.
- Entrevista a Alfredo Pérez Rubalcaba, dirigente socialista, el 17 de enero de 2018.
- Entrevista a Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores en 2004, el 1 de octubre de 2019.
- Entrevista a Inma Riera, directora general de Cámara de Comercio de España, el 8 de enero de 2021.
- Entrevista a José Luis Rodríguez Zapatero, presidente del Gobierno de España en 2004, el 2 de marzo de 2021.

“CONSENSO EN POLITICA EXTERIOR Y DIPLOMACIA PARLAMENTARIA ANTE LA FALLIDA TRANSICIÓN POLÍTICA EN EGIPTO (2011-2015)”

Xuclà, Jordi. 2022. “Consenso en política exterior y diplomacia parlamentaria ante la fallida transición política en Egipto (2011-2015). *Revista de las Cortes Generales* (Aceptado para publicación).

1.1 INTRODUCCIÓN

La política exterior española venía jugando un papel central en la confrontación política partidista desde la fuerte polarización a favor y en contra del apoyo gubernamental a la invasión de Irak en 2003. La identidad política de las diferentes opciones electorales cogía forma destacando las discrepancias en las respectivas visiones de las relaciones internacionales. La posición política de Gobierno y oposición ante la fallida transición política en Egipto (2011-2015) salió de esta dinámica general. El episodio mostró un grado elevado de continuidad en la definición de la posición política expresada por ambos Gobiernos (socialistas y conservadores) a los que les correspondió afrontar la situación. La diplomacia parlamentaria jugó un rol central en esa dinámica alternativa a la de la confrontación. Esta investigación se centra en indagar en los siguientes temas clave:

- El nivel de crecimiento de la tensión política en España en el campo de la política exterior.
- La creación de posiciones de consenso en el ámbito parlamentario en materia de política exterior.
- El nivel de continuidad en las políticas de los Gobiernos socialistas y conservadores que se enfrentaron a la transición política en Egipto y su fracaso (2011-2015).

1.2 HIPÓTESIS

En esta investigación, las hipótesis planteadas son las siguientes:

- La posición política y diplomática del Gobierno y los partidos políticos parlamentarios españoles frente a la fallida transición política en Egipto fue poco controvertida.
- La posición política y diplomática española frente a la fallida transición política en Egipto no fue un argumento para la diferenciación política y la polarización en la sociedad española.
- La diplomacia parlamentaria y los pronunciamientos institucionales del Parlamento jugaron un papel destacado en la formación de la posición española frente a la fallida transición política en Egipto.

1.3 METODOLOGÍA

El presente artículo consiste en un estudio cualitativo basado principalmente en la técnica de investigación del caso de estudio, teniendo en cuenta que el autor vivió en primera persona como parlamentario en el Congreso de los Diputados y miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa los acontecimientos que aquí se describen, así como las consecuencias que se produjeron en la opinión pública española y el auge de la política exterior española dentro de la Unión Europea (UE).

Las técnicas de investigación complementarias son:

- Entrevistas en profundidad con actores de la política, la diplomacia y la opinión pública (exministros, políticos y diplomáticos que prestaron servicio durante el período analizado). Los conceptos clave de estas entrevistas son:
 - o La respuesta política y diplomática del Gobierno y los partidos políticos a la fallida transición política en Egipto.

- El valor de la estabilidad en el Mediterráneo y en el mundo árabe desde la perspectiva española como factor para calibrar la respuesta política.
- El papel de la diplomacia parlamentaria española en el diálogo con las autoridades egipcias y la sociedad civil.
- Análisis de contenido de la documentación disponible para el autor:
 - Notas inéditas sobre la preparación de comunicaciones internas y externas dirigidas a los diferentes actores y medios de comunicación del Gobierno y del Parlamento.
 - Notas diplomáticas.
 - Resoluciones y declaraciones parlamentarias.
 - Literatura académica relacionada con el objeto de estudio.
- Dos visitas de estudio a Egipto (en los años 2016 y 2017) para evaluar la situación política e institucional tras la fallida transición política.

1.4 MARCO GENERAL: DESDE FINALES DE LA ERA MURABAK HASTA EL FRACASO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA EGIPCIA

En febrero de 2011, las «Primaveras Árabes» arrasaron Egipto y obligaron a dimitir al expresidente Hosni Mubarak (Arafat, 2017, pp. 26-39). El Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (SCAF, por las siglas in inglés) asumió la dirección del país hasta que se organizaron elecciones presidenciales en junio de 2012. El ganador de estas elecciones, Mohamed Morsi, de los Hermanos Musulmanes, se convirtió en el primer presidente egipcio elegido democráticamente.

Tras las masivas protestas, el presidente Mohamed Morsi fue destituido por los militares en julio de 2013²⁰⁶, ya que, según ellos, no había cumplido con «la esperanza de un consenso nacional». En su momento, el hecho fue criticado por el secretario general del Consejo de Europa (Fernández-Molina, 2017, pp. 301-325). Entonces, el general Abdelfatah El-Sisi presentó una «hoja de ruta para un Gobierno posterior a Morsi», en virtud de la cual se suspendía la Constitución; el presidente del Tribunal Constitucional Supremo, Adly Mansour, se convertía en presidente en funciones, y se establecía un Gobierno tecnocrático provisional. Poco después, Adly Mansour hizo pública una declaración constitucional que servía de guía para la modificación de la Constitución de 2012. La declaración constitucional creó un comité jurídico de 10 miembros, compuesto por altos jueces y profesores de Derecho Constitucional, que propusieron enmiendas y las presentaron a una asamblea constituyente de 50 miembros «que representaban todas las categorías de la sociedad y las diversidades demográficas» (art. 29 de la declaración, 2012). Sin embargo, los Hermanos Musulmanes fueron excluidos de la Asamblea Constituyente (Monier y Ranko, 2014, pp. 61-79).

La Constitución de 2014 confirma la *sharía* como fuente de derecho, pero elimina algunos artículos de la Constitución de 2012 que reforzaban el papel de la religión. La Constitución reconoce además los derechos de los cristianos y los judíos en su artículo 3: «Los principios de las leyes de los cristianos y los judíos egipcios son la fuente principal de las leyes que regulan su estatus personal, los asuntos religiosos y la selección de los líderes espirituales» (Constitución egipcia, 2014). Aunque la Constitución protege los derechos de información, la libertad de crear partidos políticos, ONG y sindicatos, el artículo 74 prohíbe la formación de partidos políticos por motivos religiosos. La Constitución se sometió a referéndum popular en enero de 2014 y fue aprobada por el 98,1 % de los votos; el índice de participación fue solo del 38,6 %.

²⁰⁶ Los miembros de la Hermandad Musulmana y los partidarios de Morsi protestaron contra su destitución y, en agosto de 2013, las fuerzas de seguridad mataron a cientos de manifestantes. En plena crisis, se produjo un asalto a una comisaría de Policía en Kerdasa donde murieron 14 policías. En diciembre de 2013, la Hermandad Musulmana fue declarada organización terrorista y, en agosto de 2014, la rama política de la Hermandad Musulmana, el Partido Libertad y Justicia, fue disuelta por un tribunal egipcio. Esta disolución hizo imposible la participación de la organización en las elecciones parlamentarias egipcias de 2015.

En mayo de 2014 se organizaron elecciones presidenciales. Se presentaron dos candidatos a las elecciones, el general Abdelfatah El-Sisi, y Hamdeen Sabahi, un veterano político nasserista que había quedado tercero en las elecciones de 2012. La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea señaló que la campaña electoral fue, en gran medida, tranquila y pacífica. Solo el 47,5 % de los 53 millones de potenciales votantes egipcios participaron en las elecciones presidenciales de 2014, frente al 52 % de participación en las elecciones presidenciales de 2012. Abdelfatah El-Sisi ganó las elecciones con el 96,1 % de los votos.

Las elecciones parlamentarias constituían el último paso de la hoja de ruta política. Egipto llevaba sin Parlamento desde junio de 2012, cuando el SCAF disolvió la Cámara Baja del Parlamento egipcio, la Asamblea Popular, solo unos días antes de las elecciones presidenciales de 2012, basándose en una sentencia del Tribunal Constitucional Supremo (*Ahram Online*, 2014). El Consejo de la Shura, la Cámara Alta del Parlamento egipcio, recibió poderes legislativos a través de la Constitución aprobada en diciembre de 2012, que también lo hizo inmune a la disolución hasta que se organizaran elecciones para la Cámara Baja del Parlamento. El Consejo de la Shura fue declarado inconstitucional en junio de 2013 y en julio de ese mismo año fue disuelto por las autoridades interinas. La Constitución aprobada en enero de 2014 lo eliminó por completo, al tiempo que sustituía la Asamblea Popular por la Cámara de Representantes.

El nuevo sistema electoral era un sistema de votación paralelo²⁰⁷ similar al de 2012 y las siguientes elecciones parlamentarias se celebraron el 18 de octubre y el 22 de noviembre de 2015. La Cámara de Representantes se componía entonces de 596 diputados, de los cuales 448 eran elegidos en circunscripciones uninominales, 120 eran elegidos en listas de partido y 28 eran nombrados por el presidente.

En cuanto a los resultados de las elecciones parlamentarias de 2015, más de 84 partidos políticos estuvieron representados en las elecciones y también hubo

²⁰⁷ Un sistema de voto paralelo implica que los votantes participan en dos elecciones separadas, una para cada Cámara del Parlamento, utilizando sistemas electorales diferentes. Por lo tanto, el resultado de una elección no tiene impacto en la otra. Este sistema también se utiliza en Japón, Filipinas, Taiwán y Corea del Sur.

muchos candidatos individuales no afiliados a partidos políticos. Los resultados de las elecciones fueron los siguientes: el Partido de los Egipcios Libres (partido liberal fundado en 2011) obtuvo 65 escaños; el recién creado Partido del Futuro de la Nación (partido no ideológico con el objetivo de defender los intereses de la nación y del Estado) quedó en segundo lugar con 53 escaños; Al-Wafd (partido liberal que aboga por las libertades públicas y una menor intervención del Estado en la economía) obtuvo 36 escaños; el Partido de los Defensores de la Patria (partido populista) obtuvo 18 escaños; el Partido Republicano del Pueblo (fundado en 2012, este partido se opuso al Gobierno islámico, cree en la liberalización de la economía y los servicios sociales) obtuvo 13 escaños; el Partido de la Conferencia (también liberal) obtuvo 12 escaños; el Partido Al-Nour (un partido salafista creado en 2011 y que fue el único partido islámico que participó en las elecciones) obtuvo 11 escaños; y otros 12 partidos obtuvieron 38 escaños entre todos.

Los candidatos sin afiliación partidista obtuvieron un total de 323 escaños y el presidente El-Sisi designó según sus poderes a 28 personas. Es importante señalar que los 323 parlamentarios sin afiliación partidista están, de hecho, bastante respaldados por los partidos políticos²⁰⁸.

En total, los partidos obtuvieron 245 escaños. Los partidos políticos de Egipto formaron coaliciones para conseguir el mayor número de escaños posible. La coalición Por Amor a Egipto, que a menudo se describe como favorable a El-Sisi, ganó los 120 escaños asignados a las listas de los partidos y luego obtuvo más escaños de los asignados a los candidatos individuales, ya que más de 70 candidatos independientes se aliaron con la coalición²⁰⁹.

En las elecciones parlamentarias de 2015 fueron elegidas 73 mujeres a través de las listas de los partidos y de las listas individuales, y otras 14 mujeres fueron nombradas al Parlamento por el presidente, tal y como exige la Constitución. De los 596 escaños disponibles en el Parlamento, las mujeres ocupaban 87 (14,6 %). Se trata de una cifra histórica para la representación política femenina

²⁰⁸ Foro europeo para la democracia y la solidaridad. <http://www.europeanforum.net/country/egypt> (consultado 7/1/2022).

²⁰⁹ Unión Interparlamentaria. http://www.ipu.org/parline-e/reports/2097_e.htm (consultado 29/12/2021).

en Egipto, sobre todo en comparación con la representación femenina en el Parlamento egipcio de 2012, en el que solo salieron elegidas 10 mujeres (2 %). Sin embargo, las mujeres siguen teniendo una tasa de participación política muy baja en Egipto, a pesar de haber desempeñado un papel importante en las dos revoluciones. El porcentaje de mujeres en el Parlamento se compara con la situación de otros países de la región: Jordania, donde las mujeres representan el 15,4 % del Parlamento desde 2016, Marruecos, donde representan el 18,4 %, y Turquía, donde las mujeres constituyen un total del 14,5 %. En Túnez, en cambio, las mujeres representan el 31 % del Parlamento desde 2015.

Además, el número total de cristianos coptos en el Parlamento egipcio era de 36 (6 %) y los discapacitados obtuvieron un total de 8 escaños (1,3 %). Se establecieron cuotas para las mujeres (56 escaños), los cristianos coptos (24 escaños) y los discapacitados para garantizar su representación en el Parlamento.

Según el Alto Comité Electoral de Egipto, la primera y la segunda fase de las elecciones parlamentarias de 2015 solo tuvieron una tasa de participación del 28,3 % (solo 15 de los 53 millones de potenciales votantes acudieron a las urnas), mientras que las elecciones parlamentarias celebradas en 2011 tuvieron una tasa de participación superior al 50 % (*Ahram Online*, 2015). La baja participación en las elecciones parece estar convirtiéndose en una nueva tendencia en Egipto, como muestran las cifras mencionadas más arriba.

Los días 26 y 28 de marzo de 2018 se celebraron nuevas elecciones presidenciales y el Sr. El-Sisi fue reelegido con el 97 % de los votos. La participación se limitó al 41 % y el único otro candidato fue el Sr. Moussa Mostafa Moussa, un político pro-El-Sisi. A opositores más creíbles, como Khaled Ali, abogado de derechos humanos y exjefe del Centro Egipcio de Derechos Económicos y Sociales; Sami Hafez Anan, exjefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas; El-Sayyid el-Badawi, presidente del Nuevo Partido Wafd; Mortada Mansour, presidente del club deportivo Zamalek, y Anwar El Sadat, exdiputado, presidente del Partido de la Reforma y el Desarrollo y expresidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes egipcia,

se les impidió presentarse o decidieron que no se daban las condiciones mínimas para unas elecciones libres y justas.

1.5 RESULTADOS Y DEBATE

Como se ha visto en los apartados anteriores, los acontecimientos políticos y sociales que se producen en Egipto durante el período 2011-2015 son de elevada intensidad. Ante estos hechos, en este apartado se quiere conocer exactamente cuál fue el papel de la diplomacia española ante los cambios políticos en Egipto, a la vez que se busca conocer si la transición política en Egipto contribuyó o no a polarizar el debate político español, convirtiendo la política exterior en un elemento notorio de discrepancia política entre Gobierno y oposición.

1.5.1 La respuesta política y diplomática española ante la caída del presidente Mubarak

El estallido de la revolución egipcia el 25 de enero de 2011, que provocó la caída del presidente Hosni Mubarak ocho días después, coincide con el último año de la segunda y última legislatura de la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero en el Gobierno de España²¹⁰. El período comprendido en el objeto de estudio de la presente investigación (2011-2015) comprende los últimos meses del Gobierno socialista del presidente Zapatero y la primera legislatura del presidente Mariano Rajoy. En este período dos ministros de Asuntos Exteriores dirigieron la respuesta política y diplomática española ante la transición política

²¹⁰ José Luis Rodríguez Zapatero ganó las elecciones el 14 de marzo de 2004 y se convirtió en presidente del Gobierno el 16 de abril, cuando logró la mayoría absoluta de los votos del Congreso de los Diputados (Cámara Baja del Parlamento español). Zapatero volvió a ganar las elecciones parlamentarias el 9 de marzo de 2008, iniciando, así, su segundo y último mandato. El 2 de abril de 2011 anunció que no se presentaba a la reelección. El 20 de noviembre de 2011, el partido conservador (Partido Popular) ganó las elecciones y el 20 de diciembre de 2011 fue investido por el Parlamento español.

en Egipto: Trinidad Jiménez en el Gabinete socialista y José Manuel García-Margallo en el Gabinete conservador (José Manuel García-Margallo, 2015).

El estallido de la crisis política en Egipto coincidió con un momento de fuerte crisis económica en España y en Europa, que seguramente condicionó la respuesta gubernamental y parlamentaria en unas coordenadas de prudencia y en las que la agenda política estaba centrada en asuntos económicos y en la política interna. Según Azaola Piazza y González González (2017, p. 31), *“estos eventos de extraordinaria importancia para la región en general y para Egipto en particular no se tradujeron en un aumento de la actividad parlamentaria relacionada con este país, tal y como cabría esperar”*.

Tres días antes de la salida del poder del presidente Hosni Mubarak, el 8 de febrero de 2011, se acordó una declaración institucional²¹¹ del Pleno del Congreso de los Diputados apoyando la transición democrática en los países del sur del Mediterráneo, especialmente en Túnez y Egipto:

“El fuerte compromiso ciudadano con la democracia mostrado en esos países quiere hoy ser reconocido de manera solemne en el Congreso de los Diputados de España. Asimismo, hacemos un llamamiento al diálogo político para el impulso de una transformación pacífica, basada en Gobiernos de amplia base, que conduzca a un proceso de reforma democrática en pleno respeto del Estado de derecho, las libertades fundamentales y los derechos humanos, y que permita la celebración de unas elecciones libres y limpias”²¹².

La declaración parlamentaria guardaba similitudes con los pronunciamientos de distintos dirigentes europeos y es destacable el hecho de que no se pedía

²¹¹ En las normas del derecho parlamentario español, las declaraciones institucionales solo pueden adoptarse por el consenso de todos los grupos parlamentarios. El mero hecho de que un grupo parlamentario o un diputado se oponga a la declaración institucional la hace imposible. No se trata de una manifestación de voluntad política que se somete a votación parlamentaria y que resulta de un juego de mayorías y minorías en una votación. Este dato resulta relevante a la hora de interpretar el grado de consenso con el que se inició la posición política española frente a la transición política en Egipto.

²¹² Declaraciones institucionales 140/000036. BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 524 de 16 de febrero de 2011, 20.

abiertamente la dimisión del presidente Mubarak en plena crisis política y de legitimidad frente a una parte importante de la población egipcia.

En el período de 18 meses que transcurrieron desde el derribo de Mubarak y las elecciones presidenciales de mayo de 2012, el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas dirigió el proceso de transición. La respuesta de la diplomacia española ante la dimisión de Mubarak fue destacar que este hecho «facilitaría una transición más rápida hacia la democracia y permitiría culminar las legítimas aspiraciones del pueblo egipcio» (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2011a). En el mismo posicionamiento, la diplomacia española se mostraba dispuesta a acompañar tanto bilateralmente como en el contexto de la UE el proceso de transición. La ministra de Asuntos Exteriores española realizó una gira por la región, en la que incluyó a Egipto, un mes después de la caída de Mubarak. El objetivo de la visita a Egipto era trasladar a las autoridades del país el apoyo de España al proceso de transición, al tiempo que ofrecía la experiencia de la Transición política española para que fuera un motivo de conocimiento e inspiración para la transición egipcia (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2011b).

La política de apoyo del Gobierno español a la transición política en Egipto (y al incipiente movimiento de las «primaveras árabes») se concretó en una contribución reembolsable de 300 millones de euros al Banco Europeo de Inversiones, que aprobó el Consejo de Ministros del 21 de octubre de 2011 (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2011c). El fondo se destinó a tres líneas de financiación: agua y saneamiento; energías renovables, eficiencia energética y cambio climático; apoyo a las pequeñas y medianas empresas y creación de empleo. En el propio Consejo de Ministros se aprobó conceder una contribución de un millón de euros para el proceso de las futuras elecciones legislativas que se celebraron en enero de 2012 y cuyo resultado se hizo público el 21 de enero, con la victoria del Partido Libertad y Justicia (la organización política de los Hermanos Musulmanes) (BBC, 2012) en lo que supuso el preludio del enfriamiento de las esperanzas de buena parte de la comunidad internacional en la transición democrática del país. El programa del partido ganador de las elecciones contenía propuestas contrarias a los estándares de las sociedades democráticas internacionales (Ottaway, 2012).

Según explica, la ministra Trinidad Jiménez hizo del acompañamiento diplomático a la transición en Egipto una de sus prioridades:

“Durante el año 2011 me impliqué mucho en dar soporte a las primaveras árabes y especialmente las que se vivían en Túnez y Egipto. También me impliqué en la situación política en Siria y me entrevisté con su presidente Bashar Al-Asad que me prometió reformas en la línea de la apertura democrática. Evidentemente no cumplió con sus promesas y aquí también me arriesgué. Durante mi visita a Egipto en marzo de 2011 también me entrevisté con el general El-Sisi que en ese momento no estaba nada claro que llegaría a ser presidente, sino que se presentaba como un representante del poder militar temporal que garantizaba el proceso democrático. Volviendo de mi viaje del mes de marzo informé al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE y rápidamente se creó un grupo informal de cinco ministros de Asuntos Exteriores de cinco países importantes como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia y España que estuvimos en contacto permanente para realizar un seguimiento de las primaveras árabes. En ese momento se vivían las revoluciones como expresiones de un gran espontaneísmo y ganas de cambiar de régimen. Diez años después debemos aprender las lecciones de lo difícil que es extender o exportar la democracia al resto del mundo. En Egipto creció el sentimiento nacionalista y el reforzamiento de la identidad religiosa frente a los intentos de empujar una transición democrática rápida. Esto se ve más hoy que entonces”²¹³.

1.5.2 La misión parlamentaria para hacer prospectiva de la nueva situación

Del 30 de mayo al 2 de junio de 2011 se produjo una visita de una delegación de parlamentarios españoles a Egipto para explicar a las autoridades egipcias el

²¹³ Entrevista a Trinidad Jiménez, ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación (2010-2011), 11 de enero de 2022.

modelo de «la transición política española» (1975-1978). La delegación la integraron cuatro diputados y fue presidida por Josep Antoni Duran i Lleida, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (2004-2015). Acompañaron al presidente de la Comisión los diputados Jordi Pedret Grenzer (Grupo Parlamentario Socialista), Francisco Ricomá de Castellarnau (Grupo Parlamentario Popular) y Josu Iñaki Erkoreka Gervasio (Grupo Parlamentario Vasco-PNV/EAJ). Según Duran i Lleida:

Fue un caso claro de diplomacia parlamentaria en la que nos coordinamos con el Gobierno de forma rápida a la luz de los eventos. Fue una propuesta de la Comisión de Exteriores, pero muy bien acogida por la ministra. Coordinamos mensajes bajo las líneas de la acción exterior del Gobierno, que tenía interés en tener un papel relevante y de acompañamiento en el nuevo momento político en Egipto²¹⁴.

Esta visita supuso la primera reunión de una delegación política europea con los Hermanos Musulmanes y resultó una muestra del pragmatismo con el que actuaba la diplomacia europea y española ante la llegada al poder de fuerzas islamistas (Fernández-Molina, 2017, pp. 301-325). Duran i Lleida justificó la visita en los siguientes términos: «Los Hermanos Musulmanes son parte de la sociedad egipcia y no se puede ignorar lo que dice una parte de la población» (ABC.es, 31 de mayo, 2011). Una vez justificada la reunión de una delegación política con un grupo islamista, al término de la visita, la delegación parlamentaria tomó partido y animó a las fuerzas laicas y progresistas a formar un Gobierno alternativo al que intentaba articular el Partido Libertad y Justicia, ganador de las elecciones (ABC.es, 1 de junio, 2011). Más allá del mensaje político consensuado entre los cuatro partidos representantes en la delegación parlamentaria, la impresión de Duran i Lleida era que:

“los Hermanos Musulmanes tenían muchas opciones de hacerse con el control del Gobierno y tener unos tentáculos sólidos y duraderos en la sociedad egipcia, no solo por el 38 % de diputados que habían conseguido y que los convertían en ganadores de las elecciones, sino

²¹⁴ Entrevista a Josep Antoni Duran i Lleida, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (2004-2015), 20 de diciembre de 2021.

*sobre todo por la tupida red de capilaridad que tenían en la sociedad y sus sectores más desfavorecidos y que se había palpado en el ambiente de la visita*²¹⁵.

Las conclusiones de aquella visita parlamentaria tuvieron un impacto en los debates políticos posteriores en sede parlamentaria y en el control de la oposición sobre el Gobierno. Una mayor implicación del Parlamento en las relaciones internacionales le permitía tener un mayor acceso a la información, pero también un mayor grado de ponderación en sus valoraciones políticas. La parlamentarización de la política exterior y de defensa en España comenzó básicamente en 2004, con la llegada del ministro Miguel Ángel Moratinos al Ministerio de Asuntos Exteriores y la inauguración de su etapa de fomento de la diplomacia parlamentaria (Heiberg, 2000, pp. 309-323)²¹⁶.

1.5.3 La llegada al poder del Partido Popular y la definición de su política exterior

El 20 de noviembre de 2011 el Partido Popular ganó las elecciones y se produjo un cambio de Gobierno en España. Mariano Rajoy accedió a la posición de presidente del Gobierno deseando pasar página de la política exterior que su propio partido había adoptado en el anterior período de gobierno conservador (1996-2004) y singularmente en los últimos años, cuando el Gobierno conservador apoyó la invasión de Irak y envió tropas españolas de estabilización en la coalición liderada por Estados Unidos (2003-2004). Fue un momento de fuerte polarización en la política exterior y de utilización de la política exterior

²¹⁵ Entrevista a Josep Antoni Duran i Lleida, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (2004-2015), 20 de diciembre de 2021.

²¹⁶ El Gabinete del ministro Miguel Ángel Moratinos designó a una unidad específica de trabajo a mantener una relación sistemática habitual con los portavoces de los grupos parlamentarios en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. Dicha iniciativa facilitó el acceso a la información y fortaleció la dinámica de creación de consensos parlamentarios. Agustín Santos, jefe de Gabinete del ministro Moratinos, y los diplomáticos integrantes del Gabinete Álvaro Albacete y Emma Aparici Vázquez de Parga estuvieron al cargo de esta misión. Aunque en anteriores Gabinetes existía una unidad específica de relación con las Cortes básicamente dedicada a la respuesta de las iniciativas parlamentarias, es cierto que por primera vez se fomentó de manera sistémica un inicio de parlamentarización de la política exterior.

como elemento de diferenciación ideológico destacado en las ofertas políticas. La corrección del rumbo de Rajoy se mostró incluso durante la campaña electoral, cuando el candidato Rajoy manifestó en el debate electoral televisivo cara a cara con el candidato socialista Alfredo Pérez-Rubalcaba: «En los últimos años no hemos estado finos en política exterior. Lo digo así en plural, mire si estoy generoso esta noche» (Academia TV, 2011). Rajoy llegó al poder²¹⁷ nombrando ministro de Asuntos Exteriores a José Manuel García- Margallo²¹⁸. El nuevo ciclo político en España coincidió prácticamente con una nueva hegemonía política en Egipto: el 28 de febrero de 2012 se hacían públicos los resultados de las elecciones legislativas que conformaron un nuevo Parlamento con un 70 % de fuerzas políticas islamistas. La victoria electoral islamista no comportó la formación de un Poder Ejecutivo islamista porque en el acuerdo de marzo de 2011 entre el poder militar del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y los Hermanos Musulmanes y el resto de fuerzas islamistas se contemplaba que el poder restaría en manos de los militares hasta la elección de un nuevo presidente (Egypt's Government Services Portal, 2011)²¹⁹. En junio de 2012 se celebraron unas elecciones presidenciales en Egipto que dieron la victoria, en segunda vuelta, al candidato islamista Mohamed Morsi, el cual obtuvo el 51 % de los votos. Estados Unidos y la Unión Europea reconocieron con celeridad la victoria de los Hermanos Musulmanes y la legitimidad de los nuevos gobernantes. Con la victoria del candidato islamista se formó también un Gobierno islamista surgido de la mayoría parlamentaria. El Ministerio de Asuntos Exteriores emitió un comunicado el 25 de junio en el cual felicitaba a las autoridades egipcias por la celebración de unas «históricas elecciones democráticas, y al doctor Mohamed Morsi por su elección como presidente de la República» (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2012b). A finales de junio, cuando el presidente nombró a un primer ministro islamista, este recibió un telegrama de felicitación del presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, en el

²¹⁷ Rajoy logró la investidura el 20 de diciembre de 2011, juró el cargo ante el jefe del Estado, el rey de España, el 21 de diciembre y su Gobierno tomó posesión el 22 de diciembre de 2011.

²¹⁸ José Manuel García-Margallo Marfil (Madrid, 1944), abogado e inspector de finanzas del Estado. Fue diputado en las Cortes constituyentes responsables de la redacción de la Constitución española. También fue diputado y eurodiputado en diversas etapas y ministro de Asuntos Exteriores de España del 22 de diciembre de 2011 al 4 de noviembre de 2016.

²¹⁹ A esta declaración se sumó un anexo promulgado por el SCAF en julio de 2012 (Arham Online, 2012).

que le expresaba deseos de suerte para impulsar el desarrollo de su país y construir un Estado de derecho «con pleno respeto a las libertades democráticas y los derechos humanos» (*El Economista.es*, 2012).

El ministro García-Margallo recuerda que la prioridad de las buenas relaciones con el nuevo Gobierno del partido islamista Libertad y Justicia:

“Tenía un marcado acento de priorizar los intereses económicos de las empresas españolas con intereses en Egipto. De hecho, en abril de 2012, la Embajada ya inició encuentros entre empresas españolas y conglomerados empresariales vinculados a los Hermanos Musulmanes bajo el nombre corporativo de Egyptian Business Development Association (EBDA). Cuando en septiembre visité Egipto también lo hice acompañado de empresarios. Había intereses a defender, especialmente en el campo de la energía. La visita fue muy bien, me reuní en solitario con el presidente Morsi, que me invitó a comer fuera de programa, y le extendí una invitación del rey de España para que realizara una visita, que se produjo. Tuvimos éxitos diplomáticos y dolores de cabeza a medida que la situación se deterioró a partir del otoño”²²⁰.

A partir de noviembre de 2012 la situación política se deterioró hasta el punto de que, el 30 de ese mismo mes, Morsi realizó una declaración constitucional por la que concentraba todos los poderes del Estado. El 6 de diciembre, a través de un comunicado institucional, el Ministerio de Asuntos Exteriores expresó su preocupación a la vez que llamaba a la calma (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2012c). El 19 de diciembre de 2012, en un contexto de fuerte inestabilidad política, el Gobierno español presentó el Programa MASAR («camino» en árabe), de acompañamiento de los programas de transición democrática en el mundo árabe (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2012a). La diplomacia española decidió ubicar en El Cairo la oficina regional de coordinación de la política de cooperación para la región (Michou, 2013, p. 23).

²²⁰ Entrevista a José Manuel García-Margallo, ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación (2011-2016), 14 de enero de 2022.

El programa prácticamente no pudo desarrollarse en Egipto a la vista del creciente aislamiento del Gobierno de Morsi respecto a países terceros. Mientras tanto, en marzo de 2013, el Parlamento español aprobaba una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Catalán en la que se fijaba una posición de consenso de los partidos políticos. En esta se pedía la revocación de la concentración de poderes en manos del presidente Morsi y el regreso a los trabajos de redacción de una Constitución con la participación de todos los partidos egipcios. También se expresaba la preocupación por la situación política, que dificultaba la consolidación de las instituciones democráticas. El pronunciamiento parlamentario en la Comisión de Asuntos Exteriores vuelve a mostrar la posición de consenso entre las distintas fuerzas políticas y la ausencia de la utilización, en este caso, de la política exterior como elemento de diferenciación política frente a la opinión pública. El Parlamento español mantiene un consenso sobre Egipto incluso en los meses más turbulentos antes del fin del mandato del presidente Morsi.

1.5.4 La caída de Morsi y el posicionamiento político del Gobierno

El 30 de junio de 2013 una ingente cantidad de egipcios se manifestaron para pedir la dimisión del presidente Morsi y la convocatoria de elecciones. El 3 de julio, Morsi fue expulsado del poder por el Ejército egipcio que se presentó como garantía de estabilidad. El ministro de Defensa, Abdelfatah El-Sisi, el hombre fuerte tras la caída de Morsi, ocupó la Vicepresidencia mientras que el presidente del Tribunal Constitucional, Adly Mansour, asumió la Presidencia interina del país.

El Ministerio de Asuntos Exteriores emitió un comunicado expresando la preocupación por la situación creada y llamando al diálogo nacional y a la celebración de elecciones en cuanto las circunstancias lo permitieran. En ningún momento los comunicados de esos días críticos valoraban el cambio de gobernantes en Egipto como un golpe de Estado (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013a). La Administración estadounidense bajo la

presidencia de Barack Obama –principal aliada de Egipto en el mundo occidental– también se negó a calificar el cambio de gobernantes como un golpe de Estado. El silencio de la diplomacia europea y norteamericana parecía indicar una apuesta por gobernantes fuertes en la región, aunque fuera al precio de frenar los procesos democráticos (Pinfari, 2013, pp. 460-466).

1.5.5 La carencia de una gran discrepancia en el arco parlamentario español ante la caída de Morsi

El mismo mes de julio de 2013 cuando se produce la caída del presidente Morsi y el Ejército vuelve a tomar el control del país, el diputado socialista Àlex Sáez²²¹, y portavoz en la Comisión de Asuntos Exteriores, formula una pregunta al Gobierno español para que sea contestada por escrito²²². Concretamente, la pregunta que formula Sáez es: «Opinión del Gobierno en lo referente a si el cambio de Gobierno en Egipto es fruto de un acto democrático». Aunque, de acuerdo con el Reglamento de funcionamiento del Congreso, la pregunta debe ser respondida en un período máximo de un mes, el Gobierno aprovechó el mes de agosto, cuando el Parlamento no está en período de sesiones, y no contestó hasta septiembre. La respuesta refleja la ambigüedad del Gobierno español, similar a la de otros Gobiernos europeos, sobre si se trataba de un golpe de Estado o no:

“Desde que se produjo la deposición del presidente Mohamed Morsi por las Fuerzas Armadas de Egipto el pasado 3 de julio se suscitó un vivo debate sobre la naturaleza de la intervención militar. Mientras

²²¹ Àlex Sáez (Girona, 1969), abogado y político, fue diputado en el Congreso español durante tres legislaturas (VIII, IX y X), elegido por la circunscripción de Girona. Fue portavoz en materia de justicia y, posteriormente, en la Comisión de Asuntos Exteriores, juntamente con la exministra Trinidad Jiménez. Anteriormente había sido concejal de Cultura en el Ayuntamiento de Girona.

²²² En el sistema parlamentario español, los parlamentarios pueden controlar el Gobierno de diversas formas. Las preguntas orales durante la sesión de control en el Pleno del Congreso son las más conocidas por la opinión pública, pero el mecanismo más habitual de control es la formulación de preguntas para que sean contestadas de forma escrita. Los artículos 185 a 190 del Reglamento del Congreso regulan el derecho de los parlamentarios a formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros.

que para las fuerzas seculares de Egipto el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas se limitó a consolidar el movimiento insurreccional masivo que se había desencadenado el 30 de junio contra el presidente Morsi, para los partidarios de éste se trató de un simple golpe de Estado. No se oportuno entrar en este debate, que corresponde al pueblo egipcio y cuya utilidad, en todo caso, es escasa a estas alturas. Lo importante es pensar en el futuro, y sobre el futuro, desde el pleno respeto a la soberanía del pueblo egipcio, la posición del Gobierno ha sido clara desde un primer momento: las autoridades egipcias deben realizar todos los esfuerzos que extiende en su mano para propiciar un diálogo nacional sin exclusiones que haga posible la convocatoria, en breve plazo, de unas elecciones democráticas. Después de las históricas jornadas de enero de 2011, sólo un futuro democrático es concebible para Egipto; una idea que comparten todos los países de la Unión Europea”.²²³

Una respuesta con tan alto grado de ambigüedad bien habría podido llevar a producir una división en el seno del Parlamento y un ataque de la oposición al Gobierno por apoyar la toma del control del poder en Egipto por parte de los militares después de haber depuesto a un presidente elegido democráticamente. Los dos principales autores de este acto de control parlamentario, es decir, de la pregunta con petición de contestación escrita, dan su punto de vista. Se trata del ministro de Asuntos Exteriores, responsable de la respuesta gubernamental, y del diputado que formuló la pregunta parlamentaria. Sostiene el ministro García-Margallo:

“En el conjunto de los Estados de la Unión Europea nos interesaba darle estabilidad política a Egipto. Morsi ciertamente había sido elegido democráticamente, pero de forma progresiva había utilizado sus poderes para ir cancelando las garantías democráticas. Nos

²²³ Opinión del Gobierno sobre si el cambio de Gobierno en Egipto es fruto de un acto democrático (184/027230). BOCG Congreso de los Diputados, N.º D-325 de 19 de septiembre de 2013. http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-325.PDF#page=294

*planteaba un debate de teoría política muy parecido a la cancelación de las elecciones en Argelia en 1985 cuando los islamistas estaban a punto de ganarlas para suspender precisamente la democracia. No hay que olvidar que se jugaba también una partida de poder regional. Los Hermanos Musulmanes estaban apoyados políticamente por Turquía y Qatar, entre otros, y no queríamos encender una expansión del islamismo radical entre países que hacía poco habían vivido unas primaveras árabes que parecían llevarnos a un escenario progresivo de democratización. Ciertamente dimos una respuesta ambigua y dimos la versión de ambas partes sin tomar una posición propia. El silencio ayudaba a la consolidación del nuevo poder militar”.*²²⁴

El diputado Àlex Sáez, autor de la pregunta parlamentaria nuclear que hizo posicionar al Gobierno, afirma:

*“Queríamos saber la posición del Gobierno y ciertamente ponerlo en una situación comprometida. Es parte de la responsabilidad de la oposición. La respuesta nos sorprendió porque era una ofensa en el Parlamento cuando afirmaba que posicionarse sobre si se había vivido un golpe de Estado en Egipto «no era oportuno [...] y que su utilidad era escasa”.*²²⁵

Desde una perspectiva de derecho internacional, derechos humanos y Estado de derecho, la respuesta daba muchos argumentos para provocar una controversia en el Parlamento, pero el partido que lideraba la oposición en aquel momento, el Partido Socialista, ha gobernado más de la mitad de los años de la presente democracia en España y, en política exterior, mantiene posiciones «de asuntos de Estado» en los que no traspasó la «línea roja» en el apoyo al Gobierno. La política euromediterránea era y es claramente una política de Estado. En esta orientación pesa mucho el hecho de que la sede de la Secretaría

²²⁴ Entrevista a José Manuel García-Margallo, ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación (2011-2016), 14 de enero de 2022.

²²⁵ Entrevista a Àlex Sáez, diputado del Congreso de los Diputados (2008-2011), 15 de enero de 2022.

General de la Unión por el Mediterráneo se encuentre en España y concretamente en Barcelona.

El análisis que la periodista Ana Carbajosa publicó en el periódico *El País* el 4 de julio de 2013 resume muy bien la gran paradoja de unas democracias liberales que se resistieron a calificar la caída del presidente electo Morsi como golpe de Estado:

“Que la oposición laica de Egipto haya sido juez y parte y que millones de personas hayan celebrado con júbilo la asonada ha terminado de descolocar a los adalides de los valores democráticos”. (Carbajosa, 2013).

1.5.6 La consolidación en el poder del General El-Sisi y una nueva estabilidad lejos de la Primavera árabe

El control del poder por parte del general El-Sisi ha tenido continuidad desde el mes de julio de 2013 hasta el día de hoy; primero como vice primer ministro de un Gobierno presidido por Adly Mansour²²⁶. El nuevo poder contó con el apoyo de líderes civiles y religiosos. En este sentido, es especialmente significativo que el 3 de julio El-Sisi compareciese en televisión para dar cuenta de la toma de control del poder acompañado de personalidades tan dispares como el gran jeque de la Mezquita de Al-Azhar, Ahmed el-Tayeb, el papa copto Teodoro II o el político opositor Mohamed el-Baradei (ex director general de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, agencia de Naciones Unidas, entre 1997 y 2009). El 14 de agosto las fuerzas del orden público y parte del Ejército disolvieron los campamentos de los seguidores de los Hermanos Musulmanes, que estaban instalados en la plaza de Rabaa Al Adawiya y cerca de la Universidad de El Cairo. La intervención provocó la muerte de cientos de seguidores de los Hermanos Musulmanes. El-Baradei dimitió como vicepresidente interino del país justo un mes después de haber accedido al

²²⁶ Presidente interino de Egipto del 3 de julio de 2013 al 8 de junio de 2014. El 1 de julio de 2013 fue nombrado presidente de la Corte Suprema y, tres días después, presidente interino del país. En 1992 había sido nombrado vicepresidente de la Corte Constitucional.

cargo. El Ministerio de Asuntos Exteriores español emitió un comunicado de condena de la violencia (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013b). La deriva autocrática no tuvo gran protagonismo en el debate de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso.

El 8 de junio de 2014, Abdelfatah El-Sisi tomó posesión como presidente de la República de Egipto después de haber ganado las elecciones con un 97 % de los votos. El Ministerio de Asuntos Exteriores español emitió un comunicado felicitando al nuevo presidente y «deseando que el mandato del nuevo presidente sirva para avanzar hacia la democratización del país y permita el regreso al crecimiento económico» (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2014). En septiembre de 2014, el ministro de Asuntos Exteriores de Egipto se reunió con su homólogo español en Madrid. La posición de la diplomacia española en el período comprendido entre 2011 y 2015 demuestra una alta capacidad de adaptación a los cambios de régimen en Egipto sin poner el acento en una dura crítica, sino en una sostenida voluntad de mantener las buenas relaciones, siempre acompañada de un discurso público de deseo del «avance de la democratización del país».

1.6 HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Las principales conclusiones a las que se puede llegar después de la investigación efectuada son las siguientes:

En primer lugar, la fallida transición política en Egipto (2011-2015) no repercutió en la agenda política española como un elemento de fuerte disensión entre Gobierno y oposición como venía siendo habitual desde el año 2003 con la división política alrededor del apoyo o rechazo a la invasión de Irak.

En segundo lugar, la dirección de la respuesta diplomática española a los varios episodios de la fallida transición política en Egipto abarcó dos Gobiernos de colores políticos opuestos: el Gobierno socialista entre enero y diciembre de 2011 y el Gobierno conservador desde finales de diciembre de 2011 en adelante.

No se produjo una ruptura de la línea de respuesta política y diplomática entre ambos Gobiernos.

En tercer lugar, los primeros meses de los episodios de la transición política en Egipto fueron una oportunidad para incrementar el rol de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, que realizó un aventurado ejercicio de diplomacia parlamentaria. Se convirtió en la primera delegación política europea en reunirse con los Hermanos Musulmanes y resultó una muestra del pragmatismo con el que actuaba la diplomacia europea y española ante la llegada al poder de fuerzas islamistas. La delegación parlamentaria se coordinó con las directrices del Gobierno.

En cuarto lugar, el Parlamento español jugó un rol central en la construcción de posiciones comunes entre los distintos partidos políticos durante los distintos episodios que caracterizaron la fallida transición política en Egipto. Fue capaz de conseguir un pronunciamiento por unanimidad: tres días antes de la salida del poder del presidente Hosni Mubarak, se acordó una declaración institucional del Pleno del Congreso de los Diputados apoyando la transición democrática en los países del sur del Mediterráneo, de forma especial en Túnez y Egipto. Un nuevo pronunciamiento por consenso se produjo en marzo de 2013, en los meses de mayor empeoramiento de la situación política durante la presidencia de Mohamed Morsi.

En quinto lugar, la diplomacia española jugó a una constante adaptación de su interlocución con las distintas autoridades que gobernaron Egipto en el período 2011-2015. Así, los ministros de Asuntos Exteriores de los Gobiernos españoles de ambos colores políticos, Trinidad Jiménez y José Manuel García-Margallo, realizaron visitas al país a lo largo de los tres períodos que comprende el estudio de esta investigación: la etapa de Gobierno militar dirigido por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, el año de presidencia del líder de los Hermanos Musulmanes y el nuevo período de transición hasta las elecciones que llevaron a la Presidencia del país al general Abdelfatah El-Sisi .

En sexto lugar, el Gobierno español, como la diplomacia europea y del Gobierno de los Estados Unidos, se negó a calificar de golpe de Estado la caída del poder

del presidente Mohamed Morsi el 3 de julio de 2013 y la toma del control del poder por parte del Ejército. El principal partido de la oposición no aprovechó ese punto débil para sacar rédito político en el campo de la política exterior.

En séptimo lugar, el hecho de que la sede de la Secretaría General de la Unión por el Mediterráneo esté en España es un factor determinante para mantener una posición de consenso en el Parlamento y de continuidad entre los dos Gobiernos españoles que gestionaron los años de sucesivas crisis políticas en Egipto.

En octavo lugar, la política euromediterránea sigue siendo un asunto de política de Estado en España, teniendo en cuenta la importancia que los sucesivos Gobiernos han dado a la estabilidad política de la ribera sur del Mediterráneo. Especialmente, de los países del Magreb y, de todos ellos, en particular a las relaciones de buena vecindad con Marruecos y Argelia, dos países confrontados entre ellos, pero con los que España está obligada a mantener buenas relaciones por motivos de abastecimiento energético y de contención de la inmigración ilegal. La enemistad entre Marruecos y Argelia desde 1976 llegó a su punto culminante el 24 de agosto de 2021 cuando Argelia rompió relaciones diplomáticas con Marruecos acusándolo de practicar el espionaje en su país, sumado al descontento por la normalización de las relaciones de Marruecos con Israel. En este complejo contexto se sitúa el reto de la diplomacia española de continuar manteniendo buenas relaciones con ambos vecinos.

En noveno lugar, la posición política y diplomática del Gobierno y los partidos políticos parlamentarios españoles frente a la fallida transición política en Egipto fue poco controvertida.

En décimo lugar, la posición política y diplomática española frente a la fallida transición política en Egipto no fue un argumento para la diferenciación política y la polarización en la sociedad española.

En undécimo lugar, la diplomacia parlamentaria y los pronunciamientos institucionales del Parlamento jugaron un papel destacado en la conformación de la posición española ante la fallida transición política en Egipto.

1.7 BIBLIOGRAFÍA

1.7.1 Libros y artículos

Arafat A. (2017). *Egypt in crisis: the fall of islamism and prospects of democratization*. Cham/Suiza, Pallgrave MacMillan.

Azaola B. (2018). *The Foreign Policy of post-Mubarak Egypt and the Strengthening of Relations with Saudi Arabia: Economic Vulnerability and Regional and Regime Security*. *Journal of North African Studies*.

Azaola B. y González I. (2012). Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y Musulmán: Egipto. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, (12), pp. 87-110.

Azaola B. y González I. (2017). Las relaciones de España y el Egipto post-Mubarak (2011-2015). *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, (23), p. 31.

De Larramendi M.H. (2013). El islamismo político y el ejercicio del poder tras el Despertar Árabe. Los casos de Egipto, Túnez y Marruecos. *Islamismos en (r)evolución: movilización social y cambio político, Cuadernos de Estrategia*, (163), pp. 71-116.

De Larramedí M.H., González I., López B. (dir.) (2015). *El Instituto Hispano-Árabe de Cultura. Orígenes y evolución de la diplomacia pública española hacia el mundo árabe*. AECID.

Fernández-Molina I. (2017). EU and EU Member States' Responses to the Arab Spring. En I. Zsmolka (dir.), *Political Change in the Middle East and North Africa* (pp. 301-325). Edinburgh University Press.

García-Maragallo J.M. (2015). *Todos los cielos conducen a España: cartas desde un avión*. Planeta.

Heiberg M. (2021). *España y la doctrina del multilateralismo eficaz. Globalización, diplomacia y seguridad en la era Zapatero*. Gestión 2000.

Michou H. (2013). Egipto: estrategias de cooperación frente a una revolución inacabada. En H. Michou, E. Soler y J.A. Torreblanca (dir), *Europa y la democracia en el norte de África: una segunda oportunidad* (p. 23). CIDOB/ECFR/UNED.

Monier E. y Ranko A. (2014). The Failure of the Muslim Brotherhood: Implications for Egypt's Regional Status. En H. Fürtig (dir.), *Regional Powers in the Middle East. New Constellations after the Arab Revolts* (pp. 61-79). Palgrave Macmillan.

Pinfari M. (2013). The EU, Egypt and Morsi's Rise and Fall: 'Strategic Patience' and Its Discontents. *Mediterranean Politics*, 18, (3), pp. 460-466.

1.7.2 Webgrafia

Academia TV. (2011). *Debate electoral Rajoy-Rubalcaba*. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=wzWAI_krqVA

Ahram Online. (2015). *Egypt's elections committee announces final parliamentary results*. Ahram Online. <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/164/173877/Egypt/Egypt-Elections-/Egypts-elections-committee-announces-final-parliam.aspx>

Ahram Online. (2012). *English text of SCAF amended Egypt Constitutional Declaration*. Ahram Online. <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/45350/Egypt/Politics-/English-text-of-SCAF-amended-Egypt-Constitutional-.aspx>

Ahram Online. (2014). *Timeline: Three years of Egypt's political procedures*. Ahram Online. <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/96993/Egypt/Politics-/TIMELINE-Three-years-of-Egypt-political-procedure.aspx>

BBC. (2012). *Egypt's Islamist parties win elections to parliament*. BBC. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-16665748>

Carbajosa, A. (2013). *Un golpe innumerable*. El País.
https://elpais.com/internacional/2013/07/04/actualidad/1372965243_223184.html

Constitución egipcia de 2014.
https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf.

Egypt's Government Services Portal (2011). *Constitutional Declaration 2011*.
Egypt's Government.
<https://www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/default.aspx>

El Economista.es. (2012). *Rajoy felicita por telegrama al nuevo primer ministro egipcio*. El Economista.
<http://ecodiario.eleconomista.es/espana/noticias/4143720/07/12/Rajoy-felicita-por-telegrama-nuevo-primerministro-egipcio.html>

Foro europeo para la democracia y la solidaridad.
<http://www.europeanforum.net/country/egypt>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2013). *Comunicado institucional. Situación en Egipto*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación.
https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2013_COMUNICADOS/20130815_COMU151.aspx

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2014). *Comunicado institucional. Toma de posesión del nuevo presidente egipcio*. Ministerio de asuntos exteriores y cooperación.
https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2014_COMUNICADOS/20140609_COMU163.aspx

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. (2013). *Comunicado institucional. Violencia en el Egipto*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación.
http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2013_COMUNICADOS/20130727_COMU135.aspx

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. (2012). *Comunicado institucional 356*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Nota356.aspx>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2012). *Comunicado institucional 402*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Comunicado402.a>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2012). *Comunicado institucional 504*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Comunicado504.aspx>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2011). *Nota de prensa. Declaraciones de la ministra de asuntos exteriores y de cooperación sobre la dimisión de Hosni Mubarak*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/Nota9.aspx>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2011). *Nota de prensa. El Gobierno destina 300 millones de euros para apoyar la "Primavera Árabe"*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/Articulos/Nota82.aspx>

Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación (2011). *Nota de prensa. La ministra de asuntos exteriores y de cooperación se ha reunido con jóvenes activistas políticos de Egipto*. Ministerio de asuntos exteriores y de cooperación. <https://www.exteriores.gob.es/ca/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/Articulos/Nota56.aspx>

Ottaway, M. (2012). *Egypt Elections: Setback for the Transition*. Carnegie Endowment for International Peace.

<https://carnegieendowment.org/2012/05/27/egypt-elections-setback-for-transition/az8a>

Opinión del Gobierno sobre si el cambio de Gobierno en Egipto es fruto de un acto democrático (184/027230). BOCG Congreso de los Diputados, N.º D-325 de 19 de septiembre de 2013.

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-325.PDF#page=294

Unión Interparlamentaria. http://www.ipu.org/parline-e/reports/2097_e.htm

1.7.3 Entrevistas

Entrevista a Josep Antoni Duran i Lleida, presidente de la Comisión de asuntos exteriores del Congreso de los Diputados (2004-2015), 20 de diciembre de 2021.

Entrevista a Trinidad Jiménez, ministra de asuntos exteriores y cooperación (2010-2011), 11 de enero de 2022.

Entrevista a José Manuel García-Margallo, ministro de asuntos exteriores y cooperación (2011-2016), 14 de enero de 2022.

Entrevista a Àlex Sáez, diputado del Congreso de los Diputados (2008-2011), 15 de enero de 2022.

Las páginas desde la 449 hasta la 467 se han extraído por motivos de confidencialidad.