

a ayer

Europa Central y del Este en la Unión Europea

Tras la caída del comunismo, Europa Central y del Este se ha sumado al proceso de construcción europea de manera completa. Pese al triunfo de Occidente y la exaltación de su visión social, económica y política en la mayor parte de Europa, aún persisten elementos discordantes que generan distorsiones, y necesitan ser analizadas y comprendidas para evitar que se conviertan en obstáculos insalvables en el proceso de construcción europea.

129

Revista de Historia Contemporánea

2023 (1)

AYER
129/2023 (1)

ISSN: 1134-2277

ASOCIACIÓN DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA
MARCIAL PONS, EDICIONES DE HISTORIA, S. A.

MADRID, 2023

EDITAN:

Asociación de Historia Contemporánea
www.ahistcon.org

Marcial Pons, Ediciones de Historia, S. A.
www.marcialpons.es

Consejo de Redacción

Directora

María Sierra (Universidad de Sevilla)

Secretaria

Pilar Salomón Chéliz (Universidad de Zaragoza)

Subdirectores

Francisco Acosta Ramírez (Universidad de Córdoba)
y Gloria Espigado Tocino (Universidad de Cádiz)

Miembros

Francisco Acosta Ramírez (Universidad de Córdoba), Inmaculada Blasco Herranz (Universidad de La Laguna), Cristina Borderías Mondéjar (Universitat de Barcelona), Gloria Espigado Tocino (Universidad de Cádiz), Stephen Jacobson (Universitat Pompeu Fabra), Alba Martínez Martínez (Universidad de Granada-Universidad de Leeds), Carme Molinero Ruiz (Universidad Autónoma de Barcelona), Pilar Salomón Chéliz (Universidad de Zaragoza), María Sierra (Universidad de Sevilla), Nuria Tabanera García (Universidad de Valencia)

Consejo Asesor

Sérgio Campos Matos (Universidade de Lisboa), Carlos Forcadell Álvarez (Universidad de Zaragoza), Silke Hensel (Universität zu Köln), Jo Labanyi (New York University), Mirta Ziada Lobato (Universidad de Buenos Aires), Xosé Manoel Núñez Seixas (Universidade de Santiago de Compostela), Juan Luis Pan-Montojo González (Universidad Autónoma de Madrid), Tomás Pérez Vejo (Escuela Nacional de Antropología e Historia-INAH, México), Ilaria Porciani (Università degli Studi di Bologna), Juan Pro Ruiz (Instituto de Historia, CSIC), Pamela Radcliff (University of California, San Diego), Pedro Ruiz Torres (Universitat de València), Renán Silva Olarte (Universidad del Valle, Cali), Ramón Villares Paz (Universidade de Santiago de Compostela), Mercedes Yusta Rodrigo (Université Paris 8-Vincennes-Saint Denis)

Ayer es el día precedente inmediato a *hoy* en palabras de Covarrubias. Nombra al pasado reciente y es el título que la *Asociación de Historia Contemporánea*, en coedición con *Marcial Pons, Ediciones de Historia*, ha dado a la serie de publicaciones que dedica al estudio de los acontecimientos y fenómenos más importantes del pasado próximo. La preocupación del hombre por determinar su posición sobre la superficie terrestre no se resolvió hasta que fue capaz de conocer la distancia que le separaba del meridiano 0. Fijar nuestra atención en el correr del tiempo requiere conocer la historia y en particular sus capítulos más recientes. Nuestra contribución a este empeño se materializa en esta revista.

La *Asociación de Historia Contemporánea*, para respetar la diversidad de opiniones de sus miembros, renuncia a mantener una determinada línea editorial y ofrece, en su lugar, el medio para que todas las escuelas, especialidades y metodologías tengan la oportunidad de hacer valer sus particulares puntos de vista.

Miguel Artola, 1991.

AYER está reconocida con el *sello de calidad* de la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) y recogida e indexada en Thomson-Reuters Web of Science (ISI: Arts and Humanities Citation Index, Current Contents/ Arts and Humanities, Social Sciences Citation Index, Journal Citation Reports/ Social Sciences Edition y Current Contents/Social and Behavioral Sciences), *Scopus*, *Historical Abstracts*, *ERIH PLUS*, *Periodical Index Online*, *Ulrichs*, *ISOC*, *DICE*, *RESH*, *IN-RECH*, *Dialnet*, *MIAR*, *CARHUS PLUS+* y *Latindex*



RECONOCIDO
por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MCI)



Esta revista es miembro de ARCE

© Asociación de Historia Contemporánea
Marcial Pons, Ediciones de Historia, S. A.

ISSN impreso: 1134-2277

ISSN electrónico: 2255-5838

Déposito legal: M. 1.149-1991

Diseño de la cubierta: Manuel Estrada. Diseño Gráfico

Impreso en Madrid

2023

SUMARIO

DOSIER

EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE EN LA UNIÓN EUROPEA

David Ramiro Troitiño, *ed.*

<i>Presentación. Luces y sombras de Europa Central y del Este en la Unión Europea</i> , David Ramiro Troitiño	13-19
<i>Europa Central y del Este en la Unión Europea, 1989-2019. De la reconciliación continental a la participación en el futuro de Europa</i> , David Ramiro Troitiño y Tanel Kerikmäe	21-48
<i>El populismo en Europa Central y del Este (1989-2019): el Grupo de Visegrado</i> , Celso Cancela Outeda	49-76
<i>La política de ampliación de la Unión Europea hacia los Balcanes Occidentales: ¿movimiento sin objetivo o adhesión con una perspectiva de membresía creíble?</i> , Vladimir Vučković	77-103
<i>Relaciones UE-Rusia y su «vecindad común» entre la cooperación y la confrontación</i> , Stefano Bianchini	105-133

ESTUDIOS

<i>La estrategia de la corrupción. El patrimonio y los negocios de la reina María Cristina y Fernando Muñoz</i> , Miguel Á. López Morell	137-162
<i>La colectivización y el Gran Terror en la Unión Soviética: las nuevas tendencias historiográficas</i> , Martín Artola Korta.	163-184
<i>La Caja General de Reparaciones: represión económica, represión de clase (1936-1939)</i> , Miguel Artola Blanco y José Miguel Hernández Barral	185-212

Sumario

<i>Un asunto de Estado: la acogida de niños austriacos en la geopolítica del primer franquismo</i> , Lurdes Cortès-Braña	213-244
<i>Franquismo, diplomacia y fútbol: la gira del Real Madrid en Sudáfrica</i> , Juan Antonio Simón	245-273
<i>La batalla por la amnistía laboral durante la Transición española (1975-1978)</i> , Javier Tébar Hurtado	275-298
<i>El Plan Francia ante el intento de frenar el ingreso de España en la CEE</i> , Jorge Lafuente del Cano y Pedro Pablo Ortúñez Goicolea.....	299-324

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO

<i>La mirada social presente en los movimientos estudiantiles latinoamericanos: ensayo de aproximación sociohistórica</i> , Andrés Donoso Ramos	327-342
---	---------

CONTENTS

DOSSIER

CENTRAL AND EASTERN EUROPE IN THE EUROPEAN UNION

David Ramiro Troitiño, *ed.*

<i>Presentation</i> , David Ramiro Troitiño.....	13-19
<i>Central and Eastern Europe in the European Union: From Continental Reconciliation to Participation in Europe's Future</i> , David Ramiro Troitiño and Tanel Kerikmäe ...	21-48
<i>Populism in Central and Eastern Europe (1989-2019): The Visegrád Group</i> , Celso Cancela Outeda.....	49-76
<i>EU Enlargement Policy toward the Western Balkans: A Movement without a Goal or a Credible Possibility of Membership?</i> , Vladimir Vučković.....	77-103
<i>EU-Russian Relations and Their «Common Neighbourhood»: Between Cooperation and Confrontation</i> , Stefano Bianchini.....	105-133

STUDIES

<i>Corruption as a strategy: The Assets and businesses of Queen Maria Cristina and Fernando Muñoz</i> , Miguel Á. López Morell.....	137-162
<i>Collectivization and the Great Terror in the Soviet Union: The new historiographic trends</i> , Martín Artola Korta...	163-184
<i>The General Reparations Fund: Economic Repression, Class Repression (1936-1939)</i> , Miguel Artola Blanco and José Miguel Hernández Barral.....	185-212

Contents

A Matter of State: Austrian Children Fostered in Spain and the Geopolitics of Early Francoism, Lurdes Cortès-Braña 213-244

Francoism, Diplomacy and Football: Real Madrid's South Africa Tour, Juan Antonio Simón..... 245-273

The Battle for Labour Amnesty during the Spanish Transition (1975-1978), Javier Tébar Hurtado..... 275-298

Spain's 'France Plan': Opposing the Attempt to Delay Spain's Entrance into the EEC, Jorge Lafuente del Cano and Pedro Pablo Ortúñez Goicolea 299-324

BIBLIOGRAPHICAL ESSAY

Social Perspectives in Latin American Student Movements: A Socio-Historical Approach, Andrés Donoso Ramos . 327-342

DOSIER

EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE
EN LA UNIÓN EUROPEA

*Presentación.
Luces y sombras
de Europa Central
y del Este en la Unión Europea*

David Ramiro Troitino

Universidad de Tecnología de Tallin
david.troitino@taltech.ee

El colapso del comunismo en la Europa Oriental significó el inicio de un proceso de reconciliación europea construido a partir de la asimilación e implementación a nivel continental de los valores imperantes en Occidente. Conjuntamente, significó la incorporación al proceso de construcción europea de una zona relevante del continente, anteriormente antagonista declarada con una visión alternativa de la cooperación europea basada en la dictadura del proletariado. La plena membresía de las nuevas democracias europeas, con valores convergentes pero diferenciados y una organización social interna conservadora, ha influido en el espíritu europeísta, transformándolo a través de una adaptación aun dominada por la perspectiva occidental, pero que incorpora elementos singulares provenientes de una configuración dispareja. Este dossier presenta las aportaciones, tanto alineadas como diferenciadas de la visión dominante, provenientes de la Europa Central y del Este al proyecto europeo de integración.

La ampliación de 2004 representó la membresía de un grupo considerable de Estados con un pasado autoritario reciente. La falta de conexión con la Europa Occidental impuesta desde la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) para, oficialmente, conservar la pureza del ideario comunista y evitar la contaminación capitalista, en cierta manera, supuso una idealización de la Unión Europea al otro lado del Telón de Acero, pero también una incomprensión de los valores que definen la esencia del pro-

ceso de integración en su tortuoso, pero firme, desarrollo e implementación. La discordancia fue obviada en toda Europa debido al optimismo imperante en el proceso de conciliación continental que encarnó la ampliación. No obstante, una vez asentada la participación plena en la Unión Europea de los nuevos miembros, las divergencias han generado desencuentros profundos y una división entre bloques, no siempre homogéneos, que batalla por la definición futura del proyecto común europeo.

En contraste, la ampliación a nuevos países ávidos de innovaciones en todas las esferas económicas y sociales dispuestos a romper radicalmente con su pasado ha dinamizado la Unión de una manera espectacular a través de aportaciones en nuevas tecnologías, población joven preparada profesionalmente para retos futuros y una adaptación asombrosa al proceso de globalización mundial.

Este dossier analiza qué ha significado para la Unión Europea la ampliación a Europa Central y del Este, desde una visión histórica, coherente con los tiempos y enfocada hacia el futuro. Evidentemente el tema de esta ampliación ha sido ya profundamente estudiado desde las más diversas perspectivas razonables, y de manera prolija y pormenorizada, por académicos de gran nivel profesional en España, cuyas contribuciones siguen siendo altamente válidas en la actualidad. La obra desarrollada conjuntamente por los autores de la investigación aquí presentada complementa estudios existentes desde una perspectiva diferenciada, influida por el carácter europeo derivado de la prolífica procedencia de los autores, España, Italia, Estonia, Montenegro, en una aproximación agregada a la problemática generada por la incorporación de los países de Europa Central y del Este a la Unión Europea.

El estudio sobre esta ampliación desde una perspectiva histórica tiene sus pilares conceptuales en el excelente trabajo de dos historiadores mayúsculos de la universidad de Valladolid, Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez. Ambos han tratado de manera excelente la temática que relaciona la Europa Oriental y la Europa comunitaria, tanto de manera conjunta, como individual. Su análisis de Europa Central y del Este desde 1945 hasta la contemporaneidad¹ constituye una obra básica para iniciarse en el es-

¹ Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo Á. PÉREZ SÁNCHEZ (eds.): *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1995.

tudio sobre el tema. Asimismo, la amplia y variada obra de ambos autores, en correlación con el contenido tratado en este dossier, los convierte en un referente indispensable para un entendimiento compacto de un proceso complejo y en algunos aspectos inacabado. Es arduo destacar alguna de sus contribuciones específicas, por el alto valor conjunto de su obra, tanto en referencia a la Unión Europea, como a Europa del Este y a la extinta Unión Soviética y su heredera Rusia, los tres actores principales de la investigación desarrollada en este dossier. Sus estudios sobre la ampliación de Europa hacia el Este y la implicación de España en el proceso², la historia de la integración europea³ y el brillante análisis sobre la caída de la Unión Soviética y sus consecuencias⁴ son tres buenos ejemplos de las tres dimensiones que influyen en el trabajo aquí presentado: la dimensión regional abarca una parte definida de Europa, con sus propias necesidades y prioridades peculiares; la continental o europea incluye en la actualidad a la práctica totalidad de Europa a través de membresía o acuerdos comerciales o de asociación; y la internacional con numerosas implicaciones interconectadas con Rusia, Estados Unidos y el estatus quo imperante a nivel global.

También es destacable el trabajo de otros investigadores españoles como Carlos Flores Juberías, con sus numerosos y diversos estudios sobre Europa Oriental⁵; Silvia Marcu, desarrollando importantes trabajos relacionados con la inmigración procedente de Rumania y otras zonas del Este⁶; José Miguel Ortega Terol, en lo referente al desmembramiento de Estados europeos en el siglo XX y las relaciones de la UE con Rusia⁷, resaltando también la obra de Matilde Eiroa y Ruth Ferro.

² Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo Á. PÉREZ SÁNCHEZ (eds.): *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea*, Valladolid, Instituto de Estudios Europeos, 2001.

³ Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo Á. PÉREZ SÁNCHEZ (eds.): *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001.

⁴ Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo Á. PÉREZ SÁNCHEZ (eds.): *La Unión Soviética: de la perestroika a la desintegración*, Madrid, Istmo, 1995.

⁵ Carlos Flores JUBERÍAS: «Eastern Europe: general overview», en *The Handbook of Electoral System Choice*, Londres, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 309-331.

⁶ Silvia MARCU: «Del este al oeste. La migración de rumanos en la Unión Europea: Evolución y características», *Migraciones internacionales*, 5(1) (2009), pp. 155-191.

⁷ Antonio BLANC ALTEMIR *et al.*: «Complejidad e interdependencia en las relaciones Unión Europea-Federación Rusa», en *Europa Oriental: en la encrucijada*

A nivel europeo e internacional, destacan por méritos propios autores como Philippe C. Schmitter y sus estudios sobre las transiciones sociales y políticas a partir de regímenes autoritarios⁸, y toda su obra en referencia a la transformación de sociedades y su evidente implicación en el profundo cambio sufrido en Europa Central y del Este desde la extinción del comunismo hasta la actualidad. Andrew Moravcsik ha realizado numerosos análisis teóricos sobre la Unión Europea, su capacidad de expansión y su posible desarrollo, aspectos que sustentan fuertes vínculos con el tratamiento dado al tema en las investigaciones aquí presentadas. Destaca sobremanera su investigación sobre la integración entre Occidente y Oriente en el seno de la Unión Europea⁹. Gary Marks presenta interesantes perspectivas en su estudio sobre la integración europea y la dicotomía Este-Oeste¹⁰. También resalta el trabajo de Liesbet Hooghe, que aborda principalmente la gobernanza de la Unión Europea, pero incluyendo elementos fundamentales sobre la participación de Europa Central y del Este en el proceso comunitario tras la caída del comunismo¹¹.

A través de la base inicial, el dossier se ha enfocado en el objetivo primario de ofrecer una perspectiva multidimensional, agregada y completa a través de la selección de los temas parciales presentados en cada artículo. El primero de ellos supone un acercamiento global a los diversos acontecimientos sociales, políticos y económicos que aun generan tensiones en el seno de la Unión Europea y tienen su origen, primordialmente, en el pasado comu-

entre la Unión Europea y la Federación Rusa, Lleida, Universitat de Lleida, 2008, pp. 11-58.

⁸ Guillermo O'DONNELL y Philippe C. SCHMITTER (eds.): *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore, JHU Press, 1986.

⁹ Stephan HAGGARD *et al.*: «Integrating the two halves of Europe: theories of interests, bargaining, and institutions», en Robert O. KEOHANE, Joseph S. NYE y Stanley HOFFMANN (eds.): *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1993, pp. 173-195.

¹⁰ Gary MARKS *et al.*: «Party competition and European integration in the East and West: Different structure, same causality», *Comparative Political Studies*, 39(2) (2006), pp. 155-175.

¹¹ Milada A. VACHUDOVA y Liesbet HOOGE: «Postcommunist politics in a magnetic field: How transition and EU accession structure party competition on European integration», *Comparative European Politics*, 7(2) (2009), pp. 179-212.

nista y totalitario de la zona. La visión histórica se enfatiza con el análisis de las propuestas de Mitterrand, que ponen de evidencia la existencia pasada de alternativas plausibles y reales a la total integración en la Unión Europea de Europa Central y del Este, sin caer en divagaciones hipotéticas basadas en la especulación histórica. El proceso de adhesión es analizado de manera global, enfocándose en sus mayores retos y obstáculos, para continuar con el impacto de la ampliación en la Europa actual y, también, en la futura. Las trabas identificadas y estudiadas han generado distorsiones vinculadas a la homogeneidad de la sociedad europea desde un acercamiento político, la relación entre el nacionalismo y la construcción europea, la dependencia de la UE con respecto a los Estados Unidos, las relaciones europeas con Rusia y la evolución de la Europa social en el marco del desarrollo del Mercado Común. Son aspectos que han experimentado profundos cambios tras la ampliación de la Unión Europea a Europa Central y del Este y que evidencian el proceso de influencia recíproca que ha afectado tanto a la UE como a sus nuevos miembros. Esta primera parte de la investigación ha sido desarrollada por Tanel Kerikmäe y David Ramiro Troitiño, ambos profesores de la Universidad Tecnológica de Tallin (Estonia), que cuentan con una amplia experiencia investigadora con respecto a temas comunitarios. Su trabajo está constantemente vinculado a Europa Central y del Este y a la Unión Europea, como la investigación publicada sobre Mitterrand¹² por David Ramiro Troitiño o el tratamiento otorgado por el profesor Kerikmäe a las perspectivas políticas y legales de la relación de la Unión Europea con el este de Europa¹³.

El profesor Celso Cancela Outeda, de la Universidad de Vigo, presenta el problema del populismo enfocado a Europa Oriental. La demagogia política y social es un fenómeno que no se enmarca solo en una zona de Europa, como demuestra el Frente Nacional en Francia, la campaña del Brexit en Gran Bretaña o el naciona-

¹² David Ramiro TROIÑO, Karoline FÄRBER, y Anni BOIRO: «Mitterrand and the great European design-from the Cold War to the European Union», *Baltic Journal of European Studies*, 7(2) (2017), pp. 132-147.

¹³ Tanel KERIKMÄE y Archil CHOCHIA (eds.): *Political and legal perspectives of the EU Eastern Partnership policy*, Nueva York, Springer International Publishing, 2016.

lismo catalán, entre tantos otros movimientos populistas desarrollados e implementados en Europa. Pero la diferenciación histórica en referencia a Europa Central y del Este es básica para entender el particularismo populista en la zona, su influencia en la actual Unión Europea y en su desarrollo futuro.

El proceso de adhesión a la Europa Oriental dominada por fuerzas comunistas no ha finalizado aun, ya que su vertiente balcánica sigue aún inconclusa, pero sin atisbos de una resolución alífera. La ampliación a los Balcanes, encabezada por Eslovenia y Croacia, prioriza áreas de cooperación reforzada conjunta, abordando los desafíos específicos a los que se enfrentan los Balcanes, como región histórica que pese a los conflictos armados recientes aún conserva elementos comunes reseñables. La investigación enfatiza la necesidad de reformas primordiales y relaciones de buena vecindad desde una perspectiva creíble de la ampliación, fundamentada en esfuerzos sostenidos y la implementación de reformas irreversibles. El avance a lo largo del camino de la ampliación es un proceso objetivo y basado en el mérito expuesto a través de resultados concretos alcanzados por cada país individual, que puede influir de nuevo en el desarrollo interno de la Unión Europea y en sus perspectivas futuras, como bien resalta Vladimir Vučković en su investigación¹⁴.

La UE ha establecido un Plan de Acción con seis iniciativas emblemáticas concretas dirigidas a áreas específicas de interés común: estado de derecho, seguridad y migración, desarrollo socioeconómico, transporte y conectividad energética, agenda digital, reconciliación y relaciones de buena vecindad. La ampliación puede tener importantes repercusiones para Europa y para la zona, siendo estas influencias, desde una perspectiva histórica combinada con aspectos actuales, el objeto primordial de investigación de este artículo.

En el ámbito exterior, quizás la mayor influencia de la ampliación haya sido la nueva relación surgida entre la Unión Europea y Rusia, que, en su papel de heredera de la Unión Soviética, es vista aun con recelo por los nuevos miembros de la organización europea. Stefano Bianchini, catedrático de la emérita universidad de Bolonia, desarrolla el tema de forma maestra a través de tres pa-

¹⁴ Vladimir VUČKOVIĆ y Sanja VUČKOVIĆ: «Development of corporate governance in European transition countries», *Megatrend revija*, 13(2) (2016), pp. 37-58.

sos concatenados: el entendimiento de la relación histórica entre la UE y Rusia; el análisis de la disfunción normativa entre bloques, y la idea rusa de multipolaridad.

La relación EU/Rusia determinará el destino de países como Ucrania o Moldavia, que se encuentran divididos en su orientación existencial como Estados funcionales basados en modelos diferenciados y, en un alto grado, incompatibles entre sí¹⁵.

La comprensión conjunta de las diferentes, pero complementarias, investigaciones presentadas en este dossier, proporcionan un acercamiento único y exclusivo a uno de los hechos históricos más relevantes de la historia contemporánea europea, como es la caída del comunismo y la posterior e inconclusa unificación europea. Asimismo, el proceso tiene consecuencias futuras relevantes que solo pueden ser entendidas, correctamente tratadas, exponencialmente regeneradas, o incluso prevenidas, con un entendimiento del contexto histórico de un marco en constante desarrollo.

¹⁵ Stefano BIANCHINI y Mikhail MINAKOV: «State-Building Politics after the Yugoslav and the Soviet Collapse. The Western Balkans and Ukraine in a Comparative Perspective», *Southeastern Europe*, 3(42) (2018), pp. 291-304.

Europa Central y del Este en la Unión Europea, 1989-2019. De la reconciliación continental a la participación en el futuro de Europa

David Ramiro Troitino

Universidad de Tecnología de Tallin
david.troitino@taltech.ee

Tanel Kerikmäe

Universidad de Tecnología de Tallin
tanel.kerikmae@taltech.ee

Resumen: Esta investigación es un análisis histórico sobre la ampliación de la Unión Europea (UE) a Europa central y del este. La caída del totalitarismo comunista se toma como punto de partida, analizándose las posibilidades abiertas desde distintas perspectivas. A continuación, el artículo desarrolla qué significó la UE para estos nuevos miembros y viceversa. Se busca clarificar las raíces históricas de las divergencias más relevantes que han generado tensiones en el seno de la UE tras la ampliación a Europa central y oriental, en un proyecto basado en una evolución constante hacia una convergencia real entre sus miembros.

Palabras clave: Europa central y del este, Unión Europea, integración europea, reconciliación europea, expansión de la UE.

Abstract: This article focuses on EU enlargement in Central and Eastern Europe. By taking the fall of communism as a starting point, it is possible to analyse various possibilities from different perspectives. It explores what the EU meant for new members and vice versa and develops an impact assessment for the European integration project. It seeks to clarify the historical roots of the most relevant divergences that have generated tensions within the European Union in the wake of enlargement given that the project is based upon the idea of a constant evolution towards a real convergence among its members.

Keywords: Central and East Europe, European Union, European integration, European reconciliation, EU expansion.

Introducción

El siglo xx fue un periodo convulso y tremendamente volátil en el continente europeo, un ciclo de gran desarrollo económico, social, cultural, pero también una etapa de crisis económicas, dos guerras mundiales y numerosas guerras civiles que asolaron Europa. En muchos casos, se trataba de conflictos relacionados con el nacionalismo imperante en la época, ante lo cual un grupo de países europeos se unió en lo que hoy en día se denomina la Unión Europea¹. El objetivo primigenio buscaba evitar conflictos armados entre Francia y Alemania creando un sistema de paz estable y duradera, pero se vio pronto desbordado por la Guerra Fría y la división de Europa en dos bloques antagónicos². El área ocupada por las fuerzas soviéticas quedó atrapada bajo el totalitarismo comunista, mientras que la zona occidental, liberada por las fuerzas estadounidenses y británicas, se organizó políticamente a partir de premisas democráticas y como economía de mercado.

La estabilidad social se convirtió en una prioridad para Occidente con el fin de evitar que partidos comunistas locales, primordialmente el francés y el italiano, aprovecharan situaciones de crisis para auparse al poder, cercenando las libertades individuales y sociales e imponiendo un modelo de estado despótico; y ahí las Comunidades Europeas desempeñaron un papel relevante³. Por tanto, el proyecto de integración europea se convirtió en un enemigo de la Unión Soviética y sus Estados satélites, que veían a la organización como una herramienta capitalista utilizada para oprimir a los trabajadores e impedir el normal desarrollo social que suponía la instauración de un régimen encabezado por los trabajadores. La fundación de la OTAN y su posterior desarrollo, unido a la membresía común de la totalidad de los socios comunitarios en la Alianza Atlántica, acentuó esa visión

¹ Ruth WODAK y Salomi BOUKALA: «European identities and the revival of nationalism in the European Union: A discourse historical approach», *Journal of Language and Politics*, 14 (2015), pp. 87-109.

² John W. YOUNG: «Cold War Europe, 1945-1989: A Political History», *The English Historical Review*, 433 (1994), pp. 1039-1040.

³ Svetozar PEJOVICH: «The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development», *Journal of Markets & Morality*, 2(2) (1999), pp. 164-181.

soviética de una Europa Comunitaria al servicio de los Estados Unidos y, por tanto, contraria a la Unión Soviética⁴.

Las relaciones entre Europa occidental y oriental, por tanto, carecieron de fluidez como consecuencia de la situación geopolítica contextualizada en la Guerra Fría. Europa asistía a la implantación de un telón de acero que dividía al continente, aunque de una oposición radical se pasó a una relación menos tirante gracias a la *Ostpolitik* promovida por Willy Brandt. Charles de Gaulle también intentó crear una relación alternativa entre Oriente y Occidente a la confrontación imperante durante la Guerra Fría, con acciones como su visita a la Rumania comunista⁵.

La caída del muro de Berlín y el posterior desmantelamiento repentino del engranaje comunista supusieron un nuevo hito en las relaciones europeas. La desaparición de la frontera ideológica que separaba Europa cayó desbordada y mostró prácticamente de inmediato consecuencias determinantes para el proceso de construcción europea. El modelo sociopolítico basado en democracia y capitalismo se expandió raudamente por todo el continente, dándole un aura de supremacía a Europa occidental, en general, y a las Comunidades Europeas, en particular. En un primer momento, las Comunidades se vieron afectadas por la reunificación alemana, acontecimiento que alteró el tradicional equilibrio de poder entre Francia y la República Federal de Alemania. La necesidad de acomodarse a la nueva situación geopolítica impulsó la creación del Tratado fundacional de la Unión Europea en Maastricht, profundizando la integración europea con el objetivo de disgregar parte de la autonomía de los Estados miembros para evitar una posible hegemonía germana fruto de la reunificación. Más Europa significaba menos Alemania, pero también menos Francia o menos Italia⁶.

El colapso de la Unión Soviética a principio de los años noventa supuso la independencia de futuros Estados miembro de la Unión

⁴ Jacques LEVESQUE: «Modèles de conflits entre l'URSS et les autres états socialistes», *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 1 (1974), pp. 135-142.

⁵ David RAMIRO TROIITIÑO: «Jean Monnet before the first European Community: a historical perspective and critic», *Trames*, 3 (2017) pp. 193-213.

⁶ Joseph M. GRIECO: «The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme», *Review of International Studies*, 1 (1995), pp. 21-40.

Europea, como Estonia, Letonia y Lituania; pero también implicó el fin definitivo de la polaridad surgida en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, países neutrales en la Guerra Fría, como Austria, Finlandia y Suecia, pudieron ingresar en la Unión Europea, que dejó de representar una facción regional en un contexto de conflicto global, para convertirse en un proyecto integrador realmente europeo. No obstante, este desarrollo de las Comunidades Europeas no fue lineal ya que se enfrentó a poderosos obstáculos, como la defensa de Margaret Thatcher del orden establecido tras la Segunda Guerra Mundial, su oposición a la reunificación alemana o su defensa vehemente de la unidad y estabilidad de la Unión Soviética, con el objetivo de evitar una posible dominación germana de Europa y la pérdida de influencia internacional del Reino Unido.

La posición más controvertida fue la del presidente francés François Mitterrand, quien pretendía limitar la Unión Europea al ámbito occidental, aunque profundizando su carácter supranacional⁷. Abogaba además por rechazar las solicitudes de membresía de las nuevas democracias europeas surgidas de las cenizas comunistas. El presidente francés defendía que los países de Europa central y del este no estaban preparados para participar en el proyecto de integración europea, ya que requerirían numerosos años de reformas y evolución social para equipararse a un mínimo estándar comunitario que les permitiera el acceso a la UE con garantías de éxito. Mitterrand se oponía a una ampliación hacia Europa central y oriental porque consideraba que la debilidad de los nuevos Estados se transmitiría a la UE y perjudicaría particularmente a la República Francesa como líder político de la organización. Dicho liderazgo, ejercitado desde el comienzo de la integración en los años cincuenta —del que se abusó durante el gobierno del general de Gaulle— e incuestionado durante el mandato de Mitterrand, peligraba con una gran ampliación que podía llegar a incorporar a la larga trece nuevos Estados en el seno de la UE, y alguno más todavía a la espera, lo que supondría cambiar el centro neurálgico de la organización de París a Berlín.

No obstante, Mitterrand era consciente del peligro de involución al abandonar parte de Europa a su suerte, así que fomentó,

⁷ Comisión Europea, Diversos, Evaluación de la línea A-3042, Organizaciones que promueven la cultura europea, «Europa central y del Este» (2019).

y posteriormente aceptó, la oportuna propuesta del presidente de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, sobre la creación de la Casa Común Europea. Se trataba de una organización basada en principios de cooperación que hubiese contado entre sus miembros a la Unión Europea, la Unión Soviética y los antiguos países comunistas, fomentando la creación de un mercado común y un área de entendimiento cultural. Una comunidad que se extendería desde el Atlántico hasta el Pacífico y que en cierta manera estaría dominada por sus dos miembros más poderosos, la Unión Europea y la Unión Soviética⁸.

La negativa de las nuevas democracias a compartir membresía con la Unión Soviética en una organización europea debido a su pasado dominante, amén de su determinación para acceder plenamente al mundo occidental, en el cual se incluía la Unión Europea, hicieron fracasar la propuesta franco-rusa, que se quedó en una mera declaración de intenciones sin alcanzar una implementación real. El pragmatismo de Mitterrand hizo el resto y la Unión Europea, de manera unánime, abordó el reto de la ampliación a la Europa central y del este, que había apostado claramente por su adhesión pese a las dificultades del proceso y a las dolorosas reformas necesarias⁹. El ideal de sociedad lo representaba la Unión Europea, aunque en realidad sus principios fueran desconocidos más allá de nociones generales sobre la democracia y la economía de mercado.

El proceso de adhesión de Europa central y del este a la Unión Europea

Tras la cumbre europea de Copenhague en 1993, el proceso de adhesión a la Unión Europea comenzó de manera inmediata y transcurrió sin mayores contratiempos. Evidentemente se buscaba una mayor convergencia entre ambas zonas para una mayor efectividad del proceso, por lo que se dotaron diferentes fondos eu-

⁸ David RAMIRO TROITIÑO *et al.*: «Mitterrand and the great European design - from the Cold War to the European Union», *Baltic Journal of European Studies*, 2 (2017), pp. 132-147.

⁹ Parlamento Europeo, archivos de las instituciones europeas, «Establecimiento de un marco para facilitar la inversión sostenible» (2019).

ropeos para sufragar las costosas reformas necesarias. La doctrina Birkelbach, vigente en la UE desde 1962, establecía como pilar básico para cualquier ampliación del proyecto europeo que el solicitante disfrutara de una democracia funcional como sistema político estatal, aunque no cerraba las puertas a otros modelos de cooperación, que probablemente inspiraron la propuesta, anteriormente comentada, de Mitterrand. Los países de Europa central y del este se adaptaron de inmediato a este prerrequisito básico que fue complementado por discreciones más detalladas, implementadas a través de los criterios de convergencia de Copenhague de 1993¹⁰.

La unidad social en busca de un objetivo común en Europa central y del este, consolidada por la adhesión a la UE, facilitó enormemente la radical transición de una economía estatal a un sistema capitalista, que en muchos casos resultó mucho más similar a los Estados Unidos que a los países de Europa occidental. Esta rápida transformación produjo indefensión entre aquellos individuos amoldados por la rígida injerencia social comunista que no pudieron adaptarse a la nueva realidad, lo que generó una bolsa poblacional de perdedores, cuya voz quedó ahogada por la abrumadora unanimidad en pos del sueño europeo. En cierta manera, se asimiló al concepto de perdedor social voluntario imperante en sistemas capitalistas extremos como el norteamericano, donde, al menos teóricamente, se ofrece una igualdad de oportunidades a los miembros de la sociedad, pero no una igualdad de resultados¹¹.

La influencia de los Estados Unidos en el proceso de adhesión a la UE de Europa central y del este fue determinante para acelerar el proceso, potenciar la colaboración comunitaria e incrementar el deseo de los antiguos países comunistas por participar en el proyecto de integración europeo. Aunque también generó equívocos importantes, como la asociación pragmática entre la OTAN y la UE, dos organizaciones presentadas como parte de un mismo indiviso, aunque operando en distintos campos. La preocupación de Washington se relacionaba con una posible resistencia de la Unión Soviética primero, y después Rusia, a una ampliación de la Alianza Atlántica

¹⁰ Christophe HILLION: *The Copenhagen criteria and their progeny, EU enlargement*, Oxford, Hart Publishing, 2014.

¹¹ John PRICE *et al.*: «The social competition hypothesis of depression», *The British Journal of Psychiatry*, 3 (1994), pp. 309-315.

hacia Europa central y del este, parte de su antigua zona de influencia, por lo que imbricó ambos procesos de adhesión. Incluso hubo membresías que se hicieron efectivas el mismo año, con un lapso de meses, en los casos más controvertidos, como Estonia, Letonia y Lituania, antiguas Repúblicas Socialista Soviéticas, limítrofes con Rusia y hogar de una importante población de origen ruso¹².

Un obstáculo de gran relevancia al proceso de adhesión estaba relacionado con la relocalización de los fondos europeos y el cambio interno que generó en el seno de la organización. El equilibrio establecido entre los anteriores miembros de la UE se vio alterado por la petición de membresía de países menos desarrollados económicamente y, por tanto, potenciales receptores de gran cantidad de fondos comunitarios. Los recursos económicos de la Unión Europea no se vieron incrementados al mismo nivel que sus necesidades financieras, consecuencia de la ampliación, por lo que se tuvieron que reformar ciertas políticas europeas para adaptarlas a esta situación. Los ingresos de la organización no crecieron al mismo ritmo que sus gastos, lo que creaba una situación complicada que se podía solucionar incrementando los ingresos con una mayor contribución de los Estados miembros, o con una reducción de los fondos europeos¹³. La primera opción no era plausible por la negativa de Alemania, que estaba inmersa en pleno proceso de absorción de su parte oriental, lo que suponía un gran esfuerzo económico. La opción de una reducción de los fondos no era popular entre los nuevos miembros de la Unión Europea porque cercenaba el principio básico de solidaridad en la organización y habría supuesto una reducción de la tan necesitada ayuda financiera. El nuevo marco económico también implicaba un sacrificio para los miembros previamente receptores netos de fondos comunitarios, que tuvieron que adaptarse a su nueva situación en que la transferencia financiada por parte de la UE se vería fuertemente reducida.

Mitigar las consecuencias negativas de la ampliación en las principales políticas europeas se convirtió en una prioridad, dando como resultado situaciones dispares y a veces difícilmente explica-

¹² Richard WHITMAN: «NATO, the EU and ESDP: an emerging division of labour?», *Contemporary security policy*, 3 (2004), pp. 430-451.

¹³ Consejo Europeo, archivos de las instituciones europeas, «Plan de Inversiones para Europa» (2017).

bles¹⁴. En cualquier caso, el ciclo expansivo de la economía mundial atemperó parcialmente las reticencias occidentales, lo que, unido a la fuerte voluntad de adhesión por parte de los nuevos candidatos, facilitó que la ampliación se realizara de manera efectiva en 2004. En términos monetarios, los nuevos Estados miembros aportaban de hecho alrededor de 15.000 millones de euros al presupuesto de la UE cada año. Considerando que no se llegaron a utilizar la totalidad de los fondos destinados por la UE a la ampliación de 2004, la Comisión Europea estima que su coste presupuestario neto hasta 2006 no superó los 10.000 millones de euros. La ampliación supuso un gran hito para la Unión Europea, cambiando no solo su composición interna, sino su propia esencia y su proyección exterior, al incorporar, solo en 2004, diez nuevos miembros y más de 75 millones de habitantes¹⁵.

Con la adhesión ya implementada se produjo una gran transferencia de fondos hacia los nuevos miembros a través de fondos regionales y del plan de inversiones para Europa, conocido como plan Juncker, que, de acuerdo con fuentes de la Comisión, generó importantes beneficios en términos de empleo y crecimiento económico a la totalidad de la Unión Europea. El mayor dinamismo económico en los nuevos miembros, generado por las aportaciones financieras de la UE, supuso un fuerte incremento de la demanda de productos occidentales, lo que conllevó un considerable beneficio económico para ambas zonas. De acuerdo con las estadísticas manejadas por la Unión Europea, durante los últimos diez años de la Política de Cohesión se fomentó la construcción de 24.400 kilómetros de carreteras, 9,6 millones de personas conectadas a banda ancha, 367.000 empleos, 3.100 megavatios de capacidad de producción de energía renovable, 11,4 millones de personas con mejor gestión del agua, 3.400 kilómetros de redes de tren y 17.000 proyectos de cooperación empresarial e investigación. El total de la inversión de la Unión Europea en los miembros que accedieron a la organización en 2004 se situó en torno a los 365.200 millones de euros proce-

¹⁴ John SCHERPEREEL: «EU cohesion policy and the Europeanization of Central and East European regions», *Regional & Federal Studies*, 1 (2010), pp. 45-62.

¹⁵ Yener KANDOGAN: «Political economy of eastern enlargement of the European Union: Budgetary costs and reforms in voting rules», *European Journal of Political Economy*, 4 (2000), pp. 685-705.

dentes de los Fondos Estructurales y Fondos de Inversión en el período 2004-2020, lo que representaba el 2,6 por 100 de su PIB cada año. A eso habría que añadir otros 31.400 millones de euros adicionales procedentes del plan Juncker desde 2014. Gracias a todo ello los diez nuevos miembros de la Unión Europea se han ido aproximando paulatinamente a sus socios occidentales, ya que entre 2003 y 2017 su PIB creció 18 puntos porcentuales más que la media comunitaria, y desde 2004 sus economías han mejorado a una tasa anual media del 3,3 por 100¹⁶. Por tanto, en materia económica, la ampliación fue un éxito para todos los miembros de la organización, e, igualmente para la Unión Europea en su conjunto.

Impacto de la ampliación

La ampliación a Europa central y del este supuso la plena membresía de países dispares, pero con un denominador común: su pasado comunista. En 2004 accedieron a la organización europea Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, además de Malta y Chipre. El proceso se extendió con la adhesión de Rumania y Bulgaria, en 2007, y de Croacia en 2013. Con todo, parte de los antiguos Estados comunistas europeos no ha ingresado todavía en la Unión Europea, por lo que la ampliación no está íntegramente finalizada ni en su vertiente balcánica ni en la frontera oriental de la UE¹⁷. El proceso de expansión comunitario se ha ralentizado considerablemente en la actualidad y no hay visos de que la organización se expanda en un futuro cercano tras los problemas relacionados con la apertura de negociaciones con Macedonia del Norte y con Albania¹⁸. En este contexto hay que entender las ofertas de candidaturas a otros países de

¹⁶ Christian DREGER *et al.*: «Price convergence in an enlarged internal market», *Eastern European Economics*, 5 (2008), pp. 57-68.

¹⁷ Renzo DAVIDDI y Fabienne ILZKOVITZ: «The Eastern enlargement of the European Union: Major challenges for macro-economic policies and institutions of Central and East European countries», *European Economic Review*, 5 (2007), pp. 671-680.

¹⁸ Comité Económico y Social, archivos de las instituciones europeas, «Conclusiones del Consejo sobre el proceso de ampliación, estabilización y asociación» (2016).

Europa central y del este como símbolo de solidaridad, y no como negociaciones reales de adhesión. Países como Ucrania, Georgia o Bosnia pueden ser candidatos, pero su integración efectiva en el seno de la Unión Europea será una realidad en un futuro lejano si verdaderamente llega a implementarse de manera efectiva. Por tanto, en los próximos años, no se esperan movimientos de relevancia en lo referente a nuevas adhesiones.

Pese a todas las dificultades, la ampliación hacia el este se ha considerado un éxito en términos de integración y desarrollo económico, con la marcada excepción de los casos de Rumania y Bulgaria. Ambos países arrastran aun hoy en día numerosos problemas que los sitúan claramente a la cola de la UE, que quizá sean los causantes de cierto cansancio en el seno de la organización en lo referente a futuras ampliaciones. De todas formas, el anterior presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, resaltaba que la ampliación había significado reconciliar a Europa con su pasado reciente al permitirle mirar hacia el futuro una vez cerradas las heridas del pasado¹⁹. El polaco Donald Tusk, que ocupaba la presidencia del Consejo Europeo, afirmaba que la ampliación significó el fin de la Segunda Guerra Mundial para Europa central y del este, vinculando la membresía en la UE con la propia existencia funcional de los países entonces aspirantes. Tusk daba un valor mucho mayor a aspectos socioculturales y políticos, mientras dejaba en un segundo plano los beneficios económicos derivados de la pertenencia a la Unión Europea²⁰.

De todas formas, el Mercado Único europeo supuso una expansión de quince a veinticinco países miembros, lo que estimuló el crecimiento económico y comercial gracias a un mercado dilatado y una base de consumidores que pasó de 378 millones a más de 485 millones en 2013. Además, incrementó la proyección internacional de la Unión Europea y su peso en el comercio mundial, con las consiguientes mejoras en su posición negociadora en acuerdos comerciales globales. A nivel interno, la ampliación fue un gran éxito ya que proporcionó un gran espacio de paz y libertad. El ob-

¹⁹ John PETERSON: «Juncker's political European Commission and an EU in crisis», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2 (2017), pp. 349-367.

²⁰ Giorgia DELSOLDATO: «Eastward enlargement by the European Union and transnational parties», *International Political Science Review*, 3 (2002), pp. 269-289.

jetivo primigenio de las Comunidades Europeas, un sistema de paz estable y duradera entre Francia y Alemania, se extendió al resto del continente. Los numerosos conflictos regionales generados tras la Primera Guerra Mundial entre los países de Europa central y del este, como Lituania y Polonia, o eventos similares a los tristemente acaecidos tras la desmembración de la antigua Yugoslavia, son prácticamente imposibles entre los miembros de la Unión Europea²¹. Por tanto, la utilidad de la organización como un sistema de paz efectivo y estable sigue vigente, demuestra el gran éxito que es la Unión Europea y pone de relieve los peligros de una hipotética regresión en términos de integración²².

La ampliación a Europa central y del este supuso cambios relevantes en la composición interna de la Unión Europea que han influido en el desarrollo y perspectivas futuras de la organización. La mayoría de ellos derivan del pasado divergente entre ambas zonas, sus diferentes visiones y sus aportaciones a la organización. La convergencia económica no se ha extrapolado a otros campos fundamentales en el seno de Europa. Son destacables por su relevancia las diferencias en cuanto a valores sociales, la visión sobre el nacionalismo, el papel de la OTAN en su relación con Europa, las divergencias en torno a Rusia y las grandes diferencias en materia de política social. Son aspectos que merecen un tratamiento diferenciado por el gran impacto que tienen en la actual Unión Europea y su impronta en el futuro desarrollo de la organización.

Sociedad Europea, vínculo fundamental con la integración política

En términos prosaicos el impacto de la ampliación ha sido considerable y ha cambiado la esencia de esta, fruto de la imbricación de sociedades claramente diferenciadas con prioridades e ideales divergentes. Inconcusamente la adhesión significó cierto grado de convergencia de oriente y occidente, que muy probablemente se

²¹ Andres WIVEL: «The security challenge of small EU member states: Interests, identity and the development of the EU as a security actor», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2 (2005), pp. 393-412.

²² Comisión Europea, Diversos, Comunicados de prensa, «La Unión Europea y Rusia: la relación futura, una estrategia diseñada por la Comisión Europea» (2019).

haya sentido más profundamente entre la población juvenil, adaptable y participe de importantes beneficios europeos, como los intercambios estudiantiles. La movilidad interna europea, fruto de la libre circulación de personas y del disfrute de un mercado laboral común, ha tenido un impacto significativamente mayor entre la población de Europa central y del este que en los antiguos miembros de la UE. Esta movilidad incrementa la cohesión a nivel europeo y reduce las diferencias nacionales al ampliar el movimiento horizontal de ideas, solapada con un mayor nivel de absorción o apertura a nuevas realidades sociales. Por contraste, la población adulta, en general, carece de una movilidad tan alta debido a diferentes pábulos: una menor adaptabilidad, responsabilidades familiares, dificultades para reciclarse laboralmente o incluso motivaciones de salud, lo que reduce su integración social a nivel europeo²³.

La visión más conservadora de la sociedad en los antiguos países comunistas resulta claramente visible en actitudes controvertidas hacia la homosexualidad, la discriminación de género y la inmigración. Los líderes comunistas practicaron una fuerte represión de los homosexuales desde el ascenso al poder de Stalin hasta el colapso de la Unión Soviética. En 1933 se añadió al código penal soviético el artículo 121, que prohibía explícitamente la homosexualidad masculina con hasta cinco años de trabajos forzados en prisión, y posteriormente se adoptaron medidas similares en toda la Europa comunista. El alto grado de intervencionismo social marxista incluía los más nimios detalles, por lo que ha dejado una impronta social relevante, profunda y duradera que se extiende hasta nuestros días²⁴. Actualmente, el matrimonio entre personas del mismo sexo se acepta legalmente en la mayoría de los países de Europa occidental, con la excepción de Italia y Grecia donde se ha optado por la forma de la unión civil. Contrariamente, sigue siendo ilegal en todos los antiguos países comunistas partícipes de la Unión Europea, donde se ha optado por opciones más restrictivas, como las uniones civiles, las uniones civiles con derechos li-

²³ Laszlo ANDOR: «Fair mobility in Europe», *Social Europe Occasional Paper* (2015), pp. 5-8, <https://www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2015/01/OP7.pdf>.

²⁴ Dan HEALEY: «Homosexual existence and existing socialism: New light on the repression of male homosexuality in Stalin's Russia», *GLQ: A journal of lesbian and gay studies*, 3 (2002), pp. 349-378.

mitados, el registro cohabitacional o el derecho de residencia de la pareja extranjera²⁵.

La igualdad de género es una prioridad para la Unión Europea desde el Tratado de Roma de 1957, cuando se incluyó en el mismo una cláusula de equivalencia en el salario para los mismos trabajos evitando cualquier discriminación basada en la nacionalidad o el género. Las Comunidades trabajaron en profundizar una legislación que garantizara el principio de no discriminación, la integración horizontal (en todas las políticas de la UE) de la igualdad de género y acciones específicas para apoyar el avance de las mujeres. El compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019 establecía el programa de trabajo de la Comisión Europea en este campo, un marco integral para los compromisos de la Comisión Europea al promover la igualdad de género en todas sus políticas, así como en los programas financiados por la UE. El compromiso estratégico destaca la contribución de la igualdad de género al crecimiento económico y al desarrollo sostenible y se complementa con el Pacto Europeo 2011-2020 para la igualdad de género. El Instituto Europeo de la Igualdad de Género, única agencia de la Unión Europea dedicada en exclusiva a esta prioridad social, ha realizado diversos estudios sobre el tema, entre los que destaca el índice de igualdad de género para 2019, que incluye variables como dinero, trabajo, tiempo, educación, poder, salud y violencia. El índice subraya que gran parte de los países occidentales se sitúan por encima de la media europea, mientras que de los países de Europa central y del este solo Eslovenia lo consigue. Las últimas posiciones están copadas de manera casi exclusiva (con la excepción de Grecia) por antiguos países comunistas, lo que repercute en el desarrollo interno de la UE²⁶.

A nivel social también hay que resaltar el impacto de la inmigración y la adaptabilidad social ante la misma. Sociedades más conservadoras tienden a ser más reacias a la llegada de emigrantes pro-

²⁵ Kees WAALDIJK: «Standard sequences in the legal recognition of homosexuality-Europe's past, present and future», *Australasian Gay & Lesbian LJ*, 4 (1994), pp. 56-59.

²⁶ Sylvia WALBY: «The European Union and gender equality: Emergent varieties of gender regime», *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 1 (2004), pp. 4-29.

cedentes de culturas diferentes. En el caso de la Unión Europea, las políticas de inmigración varían de unos países a otros porque se encuentran bajo la influencia de la soberanía nacional y, aunque la pertenencia de la mayoría de ellos al espacio Schengen facilita la libre circulación de personas, ello significa que las posturas nacionales individuales tienen un gran impacto en el conjunto europeo²⁷. La mayor parte de la inmigración se orienta hacia los países más desarrollados, con mayores necesidades en su mercado laboral y mejores niveles de protección social. Por contra, Europa del este y central reciben un menor número de migrantes extracomunitarios por su menor desarrollo económico y sus sistemas sociales menos generosos. Pese a ello, son los miembros de la Unión Europea más reticentes a acoger migrantes, lo que repercute enormemente en el concepto de solidaridad europea. En definitiva, el conservadurismo social imperante en los antiguos países comunistas representa un obstáculo para el desarrollo de una política europea común relativa a la inmigración en general y al asilo en particular, una de las prioridades de la UE por su enorme impacto entre la ciudadanía²⁸. No obstante, es importante resaltar que los países de Europa central y del este no se acostumbraron a convivir con las grandes olas de migración de distintas culturas e identidades en su pasado reciente. Por tanto, su nivel de adaptabilidad social a los movimientos poblacionales es más reducido que en el resto de Europa, donde los imperios coloniales creados por los países occidentales fomentaron un cierto intercambio poblacional.

La ampliación a Europa central y del este ha incrementado la convergencia social entre Europa occidental y oriental, pero la colectivización comunista creó un tradicionalismo difícil de extirpar que está afectando a los derechos fundamentales de la Unión Europea en lo referente a la protección de minorías, ya sean sexuales, de género o culturales. Ello genera una falta de cohesión dentro de la sociedad europea en un momento en el que la integración

²⁷ Comisión Europea, Diversos, Informes, «Resumen estándar del proyecto Fiche. Programas centralizados de IPA» (2019).

²⁸ Virginie GUIRAUDON: «Weak weapons of the weak? Transnational mobilization around migration in the European Union», *Contentious Europeans: protest and politics in an emerging polity*, 1 (2001), pp. 163-183.

política parece ser una prioridad en distintos campos²⁹. La idea de soberanía compartida a nivel europeo es más fácil de implementar en una sociedad que, aunque no sea uniforme, cuenta con un mínimo denominador común. El desarrollo unidireccional necesita del apoyo cohesionado de la sociedad, que tiene en los valores comunes un fuerte pilar a partir del cual construir.

Nacionalismo

La Unión Europea nació como un sistema de paz estable y duradera en respuesta a los conflictos sufridos durante los siglos XIX y XX. La gran mayoría de los denominados como padres de Europa culpaban directamente al nacionalismo político de ser el causante principal de las conflagraciones. El nacionalismo y la idea del Estado-Nación, desarrolladas durante el siglo XIX, llegaron a su máximo esplendor durante el XX cuando el avance en transportes y tecnologías de comunicación hicieron posible la creación de entidades políticas de mayor extensión, complejidad y compactación³⁰. La manera más efectiva de dotar de cohesión a las nuevas sociedades fue a través de una comunidad de valores intangibles basados en emociones que fomentaban la lealtad de grupo, preliminarmente unificado con la estructura política. Por tanto, el nacionalismo se convirtió en una fuerza homogeneizadora a nivel interno que cohesionaba las diferencias locales y regionales dentro del Estado, a la vez que fomentaba e incidía en la diferenciación a nivel externo. Para singularizarse, el nacionalismo político optó por la idea la superioridad, fomentando la preponderancia sobre otras entidades nacional-políticas, lo que provocó importantes conflictos en Europa³¹.

Con anterioridad, se habían propugnado organizaciones europeas para evitar conflictos basadas en diferentes premisas de comunalidad, como la religión: por ejemplo, la asociación propuesta

²⁹ Celso CANCELA OUTEDA: «La encrucijada constitucional europea. Retos político-institucionales de la Unión Europea en los albores del siglo XXI», *Revista de Derecho*, 4(4) (2003), pp. 101-131.

³⁰ Parlamento Europeo, archivos de las instituciones europeas, «Explicaciones de voto por escrito: octavo mandato parlamentario» (2019).

³¹ Carlton HAYES: «Nationalism: A religion», *Naval War College Review*, 5 (1961), pp. 7-14.

por Abbott Saint Pierre o la unión solicitada por Jorge de Podiebrad. Pero ya Immanuel Kant estableció principios básicos de un nacionalismo político incipiente en su aclamada obra *La Paz Perpetua*, complementada con la necesidad de construir una comunidad de Estados para asegurar la paz y la independencia de los integrantes del sistema internacional. El siglo xx fue testigo de la asociación del nacionalismo con los conflictos europeos, que en su vertiente más exacerbada fue considerado el causante de la Primera Guerra Mundial. Tras su final, Aristide Briand, político francés, y su homólogo alemán, Stresemann, colaboraron activamente en la búsqueda de la paz entre sus dos Estados y lograron presentar incluso un memorando sobre la creación de una federación europea en 1929, que no llegó a prosperar.

Ya durante la Segunda Guerra Mundial, Altiero Spinelli en su *Manifiesto Europeo* denunció cristalinamente al nacionalismo como el causante de la contienda y propugnó la federación europea como solución. Estas ideas fueron compartidas en mayor o menor medida por la gran mayoría de los padres fundadores de la Unión Europea, como Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Walter Hallstein, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul Henri Spaak o el mismo Altiero Spinelli, que argüían que la paz en Europa sería la consecuencia de la separación entre Estado y nación, de la política y la cultura. Por tanto, la visión imperante en el proceso de construcción europea tiende a valorar negativamente el concepto del Estado-Nación como mejor modelo organizativo de la sociedad³².

En Europa Central y del Este se conceptualizó de manera discordante. La nación, grupo cultural unido por diversos factores como la lengua o las costumbres, había proporcionado la necesaria cohesión a la sociedad para aguantar las embestidas del modelo societario colectivista marxista, basado en premisas ideológicas e impuesto por un elemento exterior (con la excepción de la Yugoslavia de Tito)³³. Además, el nacionalismo estaba imbuido

³² Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo PÉREZ SÁNCHEZ: *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1995, pp. 100-124.

³³ Max ATALLAH, David RAMIRO TROITINO y Tanel KERIKMÄE: «El Colapso Del Regimen Comunista en Estonia (The Collapse of the Estonian Communist Regime)», *SSRN Electronic Journal* (2016), pp. 10-14, <https://ssrn.com/abstract=3156924>.

en la propia Unión Soviética, que, aunque teorizara sobre el internacionalismo proletario, fomentó un agresivo y amenazante nacionalismo ruso con la expansión de su lengua, los movimientos forzados de población, como sucedió en Königsberg, o los procesos de rusificación para eliminar elementos diferenciales en el bloque comunista.

Por tanto, el nacionalismo se considera todavía hoy en día como un factor político determinante para mantener la cohesión de la sociedad y un baluarte de la libertad común frente a amenazas exteriores³⁴. Esta visión positiva del nacionalismo político se da también fuertemente en Gran Bretaña por motivos diferentes, pero a su vez equivalentes. En Europa central y del este el enemigo externo no fue derrotado a corto plazo; pero la cohesión ofrecida por la nación proporcionó el argumentario para la resistencia que a largo plazo condujo al desmoronamiento comunista. Estas concepciones radicalmente opuestas en torno a la idea del Estado-Nación y el proceso de integración europea derivan en una disociación de los objetivos de membresía en la Unión Europea y en un potencial conflicto a largo plazo, cuando la integración avance más en su vertiente política y el Estado-Nación se vea amenazado.

OTAN, UE y Estados Unidos

Al caer el muro de Berlín, la comprensión sobre Occidente resultaba general e inclusiva. La propaganda comunista era hostil y acusatoria: presentaba al modelo capitalista como una amenaza multidimensional a la evolución de la historia y al papel preponderante de los trabajadores en la sociedad. Por tanto, Occidente encarnaba un compendio de componentes fuertemente imbricados: economía, política, sociedad y fuerza militar. Las Comunidades Europeas representaban únicamente una vertiente mercantil de un esquema global, que también incluía aspectos militares. Para hacer frente a dicha intimidación occidental, los países comunistas europeos habían organizado su propia alianza militar, el Pacto de Varsovia, que constituía la parte castrense de un bloque definido

³⁴ John ARMSTRONG: «Toward a framework for considering nationalism in East Europe», *East European Politics and Societies*, 2 (1988), pp. 280-305.

por la ideología común, una parte de un todo, estableciendo un claro paralelismo con la visión que se tenía de Occidente³⁵.

La Organización del Atlántico Norte, fundada en 1949 por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y los Estados Unidos de América, compartía un sistema de valores occidental. Aunque la totalidad de sus miembros no participara en las Comunidades Europeas, ni fueran todos ellos países democráticos, los fundadores de las Comunidades Europeas, tras la incorporación de la República Federal Alemana, participaban en la OTAN. De ahí la visión indisoluble entre ambas organizaciones al otro lado del telón de acero³⁶.

Tras el colapso del sistema comunista imperante en Europa oriental, las nuevas democracias rápidamente se alinearon con Occidente y solicitaron la membresía en todas sus organizaciones: la Unión Europea, la OTAN, el Consejo de Europa, Eurovisión y decenas de organizaciones europeas de carácter sectorial. Las más relevantes, sin duda, fueron la OTAN y la Unión Europea. Informalmente, se aceptaba que el ingreso en la Alianza Atlántica era un prerrequisito, un primer paso, para adherirse posteriormente a la Unión Europea. La membresía en la organización militar no era tan compleja, ni requería grandes reformas ni convergencia económica. La adhesión solamente demandaba voluntad política y el cumplimiento de unos requisitos muy laxos, como ser europeo, estar dispuesto a un dialogo político e integrarse en la estructura militar. En 1999, Polonia, Hungría y la República Checa se adhirieron a la OTAN pese al frontal rechazo ruso, que sentía que su antigua zona de influencia se escapaba a su dominio, lo que eliminaba la franja de seguridad previamente existente entre bloques y acercaba la amenaza norteamericana a las fronteras de la propia Rusia. Sin embargo, el colosal proceso de reconversión socioeconómico que experimentó lo había debilitado sobremedida, por lo que no pudo impedir de forma efectiva la expansión de la OTAN a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia. Estos países empezaron las nego-

³⁵ Abram BERGSON: «The USSR before the fall: how poor and why», *Journal of Economic Perspectives*, 4 (1991), pp. 29-44.

³⁶ Comisión Europea, Diversos, Comunicados de prensa, «FINAL FP 2002 CEECs» (2012).

ciaciones de adhesión a la Unión Europea en 1998, casi de manera simultánea a su membresía en la OTAN, exprimiendo la evidente debilidad rusa.

La siguiente expansión se produjo con la adhesión de otros siete países de Europa central y oriental: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. Invitados a abrir negociaciones en 2002, accedieron de manera plena en 2004, el mismo año en que se incorporaron a la Unión Europea³⁷. La OTAN se fue ampliando paulatinamente ocupando el espacio dejado por el colapso de la Unión Soviética; en la actualidad cuenta con veintinueve miembros, siendo su última incorporación Montenegro, aunque la actual posición de Rusia constituye un obstáculo de grandes proporciones a la expansión de la Alianza, como reflejan los casos de Georgia y Ucrania.

Esta identificación entre la OTAN y la Unión Europea está muy extendida en Europa central y oriental³⁸ y tiene consecuencias importantes al otorgar un papel fundamental a los Estados Unidos en la derrota de la Unión Soviética en la Guerra Fría, y, por ende, en la consecución de la libertad de los países emancipados del yugo comunista. Es una visión que presenta a los Estados Unidos como el líder de Occidente y garante de la libertad de los europeos. El alineamiento entre Europa occidental y Estados Unidos fue más que evidente durante la Guerra Fría, pese a algunos escarceos peligrosos encabezados por la Francia del presidente de Gaulle en busca de la creación de una tercera vía en el conflicto bipolar internacional. La fuerza militar estadounidense protegía a los países democráticos europeos del torbellino comunista apoyado por la colosal fuerza del ejército rojo. La ayuda económica implementada por el Plan Marshall evitó el colapso económico que hubiera podido facilitar el desarrollo de una revolución interna en los países beneficiarios³⁹.

Sin embargo, tras la caída de la Unión Soviética y el fin de la dualidad, la alianza entre Europa y los Estados Unidos perdió su

³⁷ Pal DUNAY: «NATO and the East: A Sea of Mysteries», *World Policy Journal*, 3 (1994), pp. 123-127.

³⁸ Vladimir VUČKOVIĆ y Sanja VUČKOVIĆ: «Development of corporate governance in European transition countries», *Megatrend revija*, 13(2) (2016), pp. 37-58.

³⁹ Anders STEPHANSON: «Fourteen notes on the very concept of the Cold War», *Rethinking Geopolitics*, 1 (2002) pp. 74-97.

principal motivación, haciendo tambalear sus cimientos. La preponderancia americana en el seno de la OTAN resultaba indiscutible y su liderazgo era visto durante la Guerra Fría como algo benigno y necesario para proteger a Europa de la intimidación soviética. Pero tras el colapso soviético el papel de única potencia mundial, sin adversarios de enjundia, cambió las prioridades de los europeos, que en los últimos años han tratado de desarrollar su propia capacidad militar en el seno de la Unión Europea para poder así actuar de manera independiente en la escena internacional sin depender del mecenazgo americano⁴⁰. Países como Francia y Alemania apoyan este movimiento de emancipación militar, para poder defender los intereses europeos más efectivamente cuando estos no confluyan con los norteamericanos. Con todo, los países de Europa central y oriental ven todavía a Rusia como una amenaza y a los Estados Unidos como su paladín, y se resisten a dar forma a una defensa europea que resquebraje los cimientos de la OTAN, lo que afecta al desarrollo de la Unión Europea y a su crecimiento como potencia global.

Nuevas prioridades externas: Rusia

La relación entre Occidente y la Unión Soviética estuvo instalada en un conflicto constante desde la caída del imperio zarista hasta el colapso soviético. Al finalizar la Primera Guerra Mundial, Winston Churchill quiso involucrar al Reino Unido en la guerra civil rusa para evitar una victoria comunista que amenazara al resto del continente europeo. No obstante, el hastío generalizado tras la contienda más sangrienta vivida por Europa hasta entonces disminuyó la participación británica a intervenciones selectivas, principalmente de la marina imperial en apoyo de la independencia de las Repúblicas Bálticas. Polonia, recién independizada del imperio zarista, participó activamente en la guerra civil entre rojos y blancos, pero finalmente firmó un acuerdo de paz con los soviéticos por el cual obtuvo grandes ganancias territoriales a costa de Ucrania. Ante

⁴⁰ Philipp GENSCHEL y Markus JACHTENFUCHS: «More integration, less federation: the European integration of core state powers», *Journal of European Public Policy*, 1 (2016), pp. 42-59.

las dificultades de la guerra y de la simultánea implementación del modelo social comunista, los bolcheviques optaron por la creación de un cinturón sanitario territorial que aislara a Rusia de Occidente⁴¹. Durante este periodo tumultuoso se firmaron acuerdos con Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Checoslovaquia, Hungría y Rumanía ofreciendo términos muy generosos para estabilizar las fronteras exteriores, aislar al país y poder concentrarse en el conflicto interno.

Una vez finalizada la guerra civil con la victoria bolchevique y la disolución de la oposición zarista, los soviéticos se concentraron en la eliminación de cualquier oposición interna, como la del campesinado reticente a la comunalización de los recursos, los mencheviques, anarquistas o cualquier minoría nacional tradicionalista contraria a la radical reforma social impulsada por los bolcheviques. Después se dio prioridad a la acción externa, recuperando los territorios cedidos durante la guerra civil rusa con el acuerdo alcanzado con la Alemania nacionalsocialista. El Pacto Ribbentrop-Mólotov fue visto como una traición de Occidente, incapaz de oponerse por vías legales, principalmente a través de la Sociedad de Naciones, a la ocupación de la Europa central y oriental por parte de alemanes y soviéticos. En términos prácticos supuso la invasión y división de Polonia entre ambas potencias en 1939, la aceptación tácita germana de la agresión soviética a Finlandia acaecida posteriormente en la conocida como Guerra de Invierno, la ocupación soviética de las tres Repúblicas Bálticas y la anexión de territorios pertenecientes a Rumanía⁴². El pacto derivó finalmente en la confrontación entre soviéticos y alemanes y en la posterior ocupación de Europa central y oriental por el ejército rojo a medida que avanzaba hacia Alemania, promoviendo la instauración de regímenes comunistas locales tutelados por la Unión Soviética.

Esta inestabilidad de Europa central y oriental durante el siglo XX y su conflictiva relación con el imperio zarista y su sucesor, la Unión Socialista de Repúblicas Soviéticas, es entendida en

⁴¹ Alexei KOJEVNIKOV: «The Great War, the Russian Civil War, and the invention of big science», *Science in Context*, 2 (2002), pp. 239-275.

⁴² Gabriel GORODETSKY: «The impact of the Ribbentrop-Molotov pact on the course of Soviet foreign policy», *Cahiers du monde russe et soviétique*, 1 (1990), pp. 27-41.

la zona como una consecuencia de factores externos determinados por las ambiciones y debilidades de las potencias europeas y mundiales. La historiografía local fomentaba cierto victimismo y rencor hacia Occidente por no haber querido, o podido, prevenir ni la devastación sufrida ni la separación de Europa⁴³.

La ampliación de la Unión Europea, junto con la participación en otras organizaciones Occidentales, en cierta manera cerraron la herida y simbolizaron la unión entre Europa central y oriental y el mundo occidental, comunalizando a nivel europeo las consecuencias de una hipotética agresión rusa. Al integrarse en la misma organización, el ataque a una parte de ella, por ejemplo, Estonia, supondría un ataque al todo, la Unión Europea, lo que garantizaba la extensión automática del conflicto y la participación activa de todos los afectados. La pertenencia a la Unión Europea ha transmitido una sensación de seguridad a los antiguos países ocupados, pero también ha cambiado las prioridades de la organización. Las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa a principios del siglo XXI estaban definidas por el comercio e inversión económica de los países miembros más occidentales, y la cautela, y a veces agresividad, de los miembros adheridos a partir de 2004, aun temerosos por su seguridad e integridad territorial⁴⁴. Por tanto, existía una disociación de intereses que lastraba una efectiva política exterior con el vecino más importante de la UE⁴⁵. La dicotomía existencial de la división interna europea con respecto a Rusia⁴⁶ supone un riesgo para la funcionalidad de la organización, una amenaza para su cohesión interna y para su economía y modelo de desarrollo. La guerra de Ucrania no ha hecho más que intensificar

⁴³ Robert FROST: «Ordering the kaleidoscope: The construction of identities in the lands of the polish-lithuanian commonwealth since 1569», *Power and the Nation in European History*, 1 (2005), pp. 212-231.

⁴⁴ Hiski HAUKKALA: «From cooperative to contested Europe? The conflict in Ukraine as a culmination of a long-term crisis in EU-Russia relations», *Journal of Contemporary European Studies*, 1 (2015), pp. 25-40.

⁴⁵ Consejo Europeo, archivos de las instituciones europeas, «El Consejo acuerda su posición sobre el nuevo marco para la investigación e innovación de la UE en la próxima década» (2019).

⁴⁶ Stefano BIANCHINI y Mikhail MINAKOV: «State-Building Politics after the Yugoslav and the Soviet Collapse. The Western Balkans and Ukraine in a Comparative Perspective», *Southeastern Europe*, 3(42) (2018), pp. 296-300.

esta problemática, con acciones agresivas e incluso irresponsables de los miembros de la UE situados en su frontera oriental, mientras desde Bruselas se busca un equilibrio para mantener la unidad europea frente a la invasión rusa de Ucrania.

Hoy en día, el curso de dicha guerra y todas sus implicaciones propagandísticas impiden atisbar el modelo de relación que se establecerá entre Rusia y la UE en un futuro. Evidentemente, la actual actitud beligerante entre la UE y Rusia, tras una probable larga posguerra, dará paso a un nuevo modelo de relaciones menos fluidas, con una menor dependencia energética europea de los suministros rusos y una menor influencia occidental en el mercado ruso por el efecto sustitutorio de la apertura hacia China. De todas formas, las relaciones entre la UE y Rusia se normalizarán con el paso del tiempo, aunque la confianza entre ambos sea mínima y los avances limitados, con la consiguiente influencia sobre Europa central y del este como zona fronteriza.

El Estado de bienestar

La civilización europea está unida al concepto de protección social, el estado de bienestar. Es uno de los conceptos que identifican a los Estados europeos, en contraposición con otras partes del mundo, desde mediados del siglo xx. La idea de la protección social del Estado es ampliamente aceptada por toda la sociedad e, incluso en tiempos de crisis, no se pone en duda. Europa se define por sus políticas sociales en contraposición con otras civilizaciones del planeta, e incluso también con otros miembros de la civilización occidental, como los Estados Unidos. Por tanto, el Estado del bienestar constituye uno de los pilares sobre los que se fundamenta la civilización europea actual⁴⁷.

La unanimidad conceptual sobre la necesidad de políticas sociales a nivel europeo se ve agrietada por su implementación práctica que ha derivado en sistemas sociales muy diferenciados entre sí, creando un formidable obstáculo para la profundización de la integración europea. La culminación del mercado común, a par-

⁴⁷ Andre SAPIR: «Globalization and the reform of European social models», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2 (2006), pp. 369-390.

tir del Acta Única Europea en 1986, supuso una integración a nivel económico remarcable en las Comunidades Europeas. La libre circulación de trabajadores derivada del mercado europeo supuso un gran avance, pero también generó tensiones anteriormente inexistentes. El presidente francés, François Mitterrand, se preocupó de los efectos secundarios negativos que un mercado libre europeo supondría para los trabajadores y las empresas. La divergencia del nivel de protección laboral tiene un impacto considerable en la productividad de las empresas participes del mercado único. Por tanto, los países con una legislación más laxa obtienen una ventaja comparativa y atraen una mayor inversión, perjudicando particularmente a aquellos miembros más protectores y a todos los trabajadores europeos en general. Mitterrand lanzó un proyecto de Europa social como complemento al mercado para reducir los impactos negativos en materia laboral, aunque su éxito fue muy reducido⁴⁸. La resistencia de la mayor parte de los Estados miembro de la UE a perder el control sobre uno de los pilares fundamentales de sus economías supuso que la Europa social se quedara en una mera declaración de intereses, una estructura a desarrollar en el futuro. Además, Europa occidental se encontraba dividida en cuanto al desarrollo de políticas relacionadas con el Estado del bienestar, políticas complementarias para proteger a sus ciudadanos de los efectos negativos generados por el sistema capitalista basado en el libre mercado. Atenuar las desigualdades provocadas por la acumulación de riqueza, proteger la participación del mercado, fomentar la innovación empresarial, aumentar la competitividad, son objetivos perseguidos por los Estados europeos en una política intervencionista de un sistema de mercado liberal.

Pese a las diferencias nacionales para alcanzar estos objetivos, se pueden identificar cuatro sistemas comunes específicos en Europa: el mediterráneo, el continental, el anglosajón y el nórdico. El sistema mediterráneo combina el gasto social en pensiones de jubilación y una amplia asistencia, además de una gran protección para los puestos de trabajo existentes, con altos costes de despido y sindicatos reducidos, pero una negociación colectiva fuerte, lo que

⁴⁸ David RAMIRO TROITIÑO y Karoline FÄRBER: «Historical errors in the initial conception of the euro and its subsequent development», *Brazilian Journal of Political Economy*, 39(2) (2019), pp. 328-343.

conduce a menores disparidades en los salarios. El sistema continental está basado en una seguridad para desempleados o personas que no encuentran trabajo y un sistema de pensiones de jubilación. Los sindicatos tienen menos afiliados, pero siguen siendo fuertes y se respeta la negociación colectiva. El sistema anglosajón combina una importante protección social en última instancia, especialmente para personas en edad de trabajar. Es un sistema basado en incentivos a la actividad y subsidios para aquellos que realmente buscan trabajo. En este sistema los sindicatos son débiles, generando mayores diferencias entre los salarios y una parte importante de los trabajadores tienen salarios bajos en comparación con la franja mejor remunerada. Por último, el sistema nórdico cuenta con una alta protección social, más servicios sociales universales, un mayor gasto en políticas activas de empleo y sindicatos fuertes, lo que hace que la desigualdad de ingresos sea muy reducida. La medición de la efectividad de los modelos sociales se evalúa a partir de tres diferentes variables: la reducción de la pobreza y la desigualdad de los ingresos, la protección de los trabajadores y la participación en el mercado laboral. A partir de ahí se observa que el sistema más efectivo es el nórdico, seguido del continental, del anglosajón y finalmente del mediterráneo⁴⁹.

La ampliación a Europa central y del este ahondó los problemas generados por la diversidad de sistemas sociales europeos. En un primer lugar, supuso la implementación de un mercado común europeo más amplio sin una legislación que regulara la actividad del mercado laboral ni se ocupara de las diferencias generadas. Numerosas empresas con implantación a nivel europeo trasladaron sus centros de producción hacia el este por sus costes más reducidos, con las consiguientes protestas de los sindicatos de los países occidentales. Por otro lado, los nuevos miembros partían de un sistema intervencionista en el cual el Estado regulaba hasta los detalles más nimios relacionados con el mercado laboral, además de las políticas sociales y de bienestar. El comunismo había creado tal nivel de intervencionismo social que fue incapaz de financiarlo debido a la baja productividad de su régimen económico, de manera que el sistema se colapsó por su propia ineficiencia. El vahído fi-

⁴⁹ Monica THRELFALL: «European social integration: harmonization, convergence and single social areas», *Journal of European Social Policy*, 2 (2003), pp. 121-139.

nanciero, junto con otras prioridades ligadas a la gran transición del comunismo al capitalismo, supusieron que el sistema de bienestar establecido en los países de Europa central y del este fuera menos avanzado socialmente que en sus socios europeos⁵⁰. El incremento de impuestos necesario para financiar un sistema más progresista hubiera podido lastrar el despegue económico al afectar a la competitividad de las compañías. Menos impuestos suponían un mayor margen de maniobra para los agentes económicos, aunque reducía las posibilidades de implementar un sistema social efectivo al reducir la financiación de este⁵¹. En consecuencia, el sistema desarrollado en los antiguos países comunistas quizás sea más cercano al anglosajón, aunque con elementos similares al de Estados Unidos. Esta nueva división crea más obstáculos para la integración social de Europa, un complemento necesario para la perfecta aplicación del mercado, y por tanto genera importantes distorsiones en la organización europea.

Conclusiones

Indiscutiblemente la ampliación de la Unión Europea hacia el este del continente ha supuesto un hito de importancia máxima para la organización. Entre las luces se encuentran la transformación de la organización de regional a continental, imbricando Europa con la Unión Europea. La convergencia económica está siendo remarcablemente efectiva, un éxito comunitario que pone de relieve el valor de la membresía en la organización. La Europa como modelo de paz y estabilidad se ha reforzado al cerrar las profundas heridas abiertas tras la Segunda Guerra Mundial, reconciliando a vecinos profundamente divididos y enfrentados, lo que resalta la benignidad del proceso de integración. Además, la proyección internacional de la UE se ha incrementado, facilitando una mayor influencia europea en los asuntos internacionales y una capacidad de defensa mayor de sus intereses globales. La ampliación fue un elemento determinante para cohesionar las sociedades de las nuevas

⁵⁰ Juraj DRAXLER y Olaf VAN VLIET: «European social model: No convergence from the East», *European Integration*, 1 (2010), pp. 115-135.

⁵¹ Comisión Europea, Diversos, Evaluación, «CPN-1998-Número 2-junio» (1998).

democracias europeas que afrontaban retos colosales en su transformación de modelo societario.

Pero el proceso también incluye sombras, elementos distorsionadores en el proceso de integración europea. Las recapitulaciones descritas en esta investigación revelan que el grado de divergencia entre ambas partes de Europa significa un obstáculo para el desarrollo del proceso de construcción europea. Su diseño, basado en un progresivo desarrollo integracionista, ha desembocado en una integración económica ingente, aun no completada, pero altamente avanzada. El proceso necesita ser complementado con una mayor integración política, mayor trasvase de soberanía nacional al nivel europeo, creando una nueva soberanía compartida que necesita estar respaldada por la participación ciudadana, por el conjunto de la sociedad europea. Por tanto, los elementos sociales, en términos de coherencia, convergencia y unidad, son una prioridad para la profundización de la UE. Las divergencias sociales evidenciadas en esta investigación suponen un obstáculo importante para esta integración política porque las prioridades y necesidades son diferentes. Integrar en un área cohesionada parcialmente es más efectivo que en una zona discordante. Una visión similar de la sociedad se traduce en necesidades comunes que requieren de respuestas comunes.

La ampliación ha incrementado las diferencias entre los miembros de la Unión Europea; crea confusión sobre si fue realizada prematuramente antes de que se produjera una mayor convergencia a nivel social; y ha supuesto una ralentización del proceso con respecto a los todavía países candidatos. Existen discrepancias que han aumentado la diferenciación en Europa, pero la convergencia a largo plazo es el aspecto fundamental para determinar el éxito o fracaso de la ampliación. La mayor cohesión entre el grupo de población de menor edad invita al optimismo en un futuro no muy lejano. De todas formas, una vez subrayadas las mayores divergencias distorsionadoras generadas por la ampliación, está aún por ver cómo van a mitigarlas las políticas europeas. La posición de los nuevos miembros con respecto al Brexit invita al optimismo, ya que el alineamiento de intereses con los británicos no ha supuesto un riesgo para la UE. Pese a las divergencias, la visión común ha prevalecido.

Finalmente, la ampliación de la Unión Europea hacia el este ha significado tanto la relación directa con Rusia como la comunaliza-

ción de los problemas generados por la política de Estados Unidos en la zona y la respuesta violenta de Rusia. Por tanto, el impacto de la guerra de Ucrania se ha sentido de manera especialmente significativa en toda la UE, no solo en los miembros fronterizos con Rusia. La nueva situación geopolítica supone un incentivo para que la Unión Europea acelere los procesos de adhesión de los Balcanes y la cooperación (dentro del simbolismo de la oferta de candidatura) con los países más orientales, como Ucrania, Moldavia o Georgia. Asimismo, supone un acicate para acelerar el proceso de integración y dotar de poder efectivo a nuevas políticas relacionadas con la defensa o la energía.

De todas maneras, la ampliación de la UE a Europa central y del este ha cambiado la organización europea al otorgarle un mayor empaque continental, con aportes significativos en diversas materias y con la inclusión de nuevos retos y posibilidades que probablemente marcarán el destino de la organización a medio plazo.

El populismo en Europa Central y del Este (1989-2019): el Grupo de Visegrado

Celso Cancela Outeda

Universidade de Vigo
ccancela@uvigo.gal

Resumen: Este artículo pretende proporcionar una visión general de los partidos populistas en los países de Europa central y del este, en particular, en los que integran el Grupo de Visegrado. En 1989 las circunstancias de la transición democrática dieron lugar tanto a los partidos populistas como a los «tradicionales». Ambos subtipos han permanecido como rasgos distintivos y duraderos en los sistemas de partidos de estos países. La presencia populista ha desempeñado un papel importante en la definición de las opciones ideológicas, los discursos y las estrategias políticas y electorales. En general, el populismo parece estar consolidado, aunque se observan variaciones significativas en cada país (temática, fortaleza electoral o presencia institucional). En particular, los cuatro de Visegrado nos permiten observar diversas facetas del populismo (euroescepticismo, xenofobia, autoritarismo...).

Palabras clave: autoritarismo, xenofobia, euroescepticismo, anti-inmigración, islamofobia.

Abstract: This article aims to provide an overview of the populist parties in Central and Eastern European countries by focussing on the so-called Visegrád Group. In 1989, the circumstances of each of their respective democratic transitions allowed for the rise of both populist and «traditional» parties. Both subtypes have remained distinctive and lasting features within the party systems of these countries. The populist presence has played an important role in defining ideological options, discourses, and political and electoral strategies. In general, populism appears to be consolidated, although significant variations exist in each country. These parties exhibit varying thematic concerns, electoral

strength, and institutional presences. In particular, by observing the «Visegrád Four», we are able to appreciate the various facets of populism (Eurosceptic, xenophobic, authoritarian...).

Keywords: authoritarianism, xenophobia, Euroscepticism, anti-immigration, Islamophobia.

Presentación

En estas últimas dos décadas, el fenómeno del populismo ha atraído la atención a nivel político, mediático o académico¹. Basta una simple y rápida búsqueda bibliográfica para obtener un elevado número de referencias sobre este tópico que remiten a épocas y regiones diversas. En Europa, justamente, se ha producido una proliferación y ascenso (e incluso consolidación, en algunos casos) electoral e institucional de fuerzas políticas consideradas «populistas». Tanto a nivel nacional como continental (Unión Europea/UE), actualmente, resultan ser actores relevantes capaces de incidir en la agenda política o marcar el devenir político.

Ciertamente, a escala europea, este fenómeno político no se ha desarrollado de modo simultáneo ni homogéneo. Así, mientras en Europa occidental se produjo una primera ola populista en la década de los ochenta del siglo XX protagonizada por partidos de extrema derecha o derecha radical, cuyas principales banderas ideológicas fueron el nacionalismo o la xenofobia, en Europa Central y del Este (ECE) se inició en los años noventa. Se han cumplido treinta años de la caída del Muro de Berlín y del comienzo de las respectivas transiciones políticas y económicas. En ese periodo, se configuraron nuevos partidos políticos homologables a los existentes en los Estados occidentales, esto es, con base en las tradicionales familias político-ideológicas. Sin embargo, relativamente pronto y en el seno de unos sistemas de partidos poco estables, surgieron fuerzas políticas de extrema derecha (derecha radical) que hacían gala de un acentuado populismo. Lejos de declinar, hoy disfru-

¹ Acerca de esta relevancia, Vallespín y Bascuñán escriben que «este mismo año (2017) en que el populismo se ha convertido en el monotema político». Fernando VALLESPÍN y Máriam M. BASCUÑÁN: *Populismos*, Madrid, Alianza Editorial, 2017, p. 28.

tan de una posición político-institucional relevante en varios Estados de ECE.

Precisamente, nuestra atención se dirige hacia Eslovaquia, Hungría, Polonia o República Checa, integrantes del Grupo de Visegrado. En primer lugar, este conjunto es relevante desde la perspectiva de la UE, en particular, por su capacidad para condicionar la agenda política, orientar el debate a nivel europeo (crisis de las cuotas de acogida de refugiados de 2015) y afectar a ciertas políticas europeas (inmigración, exterior...). Su peso político-institucional es relativamente notable. Así, Polonia cuenta con 38 millones de habitantes, lo que supone el 7,4 por 100 de la población total de la UE-28, y dispone de 51 diputados en el Parlamento Europeo (PE); por su parte, Hungría tiene una población de 9,7 millones, casi un 2 por 100 de la población de la UE-28 y 21 miembros del PE². En segundo lugar, sus políticas domésticas pueden repercutir seriamente en los Estados vecinos (presencia de minorías).

A efectos de estas páginas, concebimos el populismo como una estrategia o estilo político que se articula principalmente alrededor de tres ejes básicos: una retórica que se dirige directamente al «pueblo auténtico», sin pasar por sus representantes (democracia directa); una denuncia de la corrupción de las elites (antielitismo), a las que se culpabiliza de la situación presentada como catastrófica (política, socioeconómica, moral...); y un discurso identitario simplificador que expresa el rechazo y el miedo a un antagonista (inmigrantes, minorías, elites...)³.

El objetivo específico de esta contribución consiste en ofrecer una panorámica de los partidos populistas, singularmente, en el mencionado Grupo de Visegrado, durante las últimas tres décadas. En primer lugar, a modo de aproximación y contextualización, nos referiremos al desarrollo histórico del populismo en Europa exponiendo sus etapas y evidenciando algunas diferencias entre su parte

² Por su parte, República Checa con una población de 10.649.800 habitantes (2,1 por 100 población UE-28) dispone de 21 miembros en el PE. Eslovaquia cuenta con 5.450.421 habitantes (1,1 por 100 población UE-28) y 13 parlamentarios europeos. En conjunto suman unos 63 millones de habitantes y 106 representantes en el PE. *Fuente:* Eurostat.

³ Por razones de espacio no es posible realizar una exposición detallada del concepto de populismo. En general, seguiremos a Fernando VALLESPÍN y Máriam M. BASCUÑÁN: *Populismos...*, esp. pp. 55-57.

occidental y oriental. En segundo lugar, revisaremos las formaciones populistas más representativas presentes en los Estados del grupo de Visegrado, intentando referir su desarrollo histórico y exponer sus elementos discursivos básicos.

Notas sobre la evolución histórica del populismo en Europa

Examinar la evolución y situación de los populismos en ECE aconseja dibujar un marco general europeo. En primer lugar, su desarrollo ha sido posterior en comparación con la parte occidental en la que brotaron en los años ochenta del pasado siglo xx. Se suele mencionar como antecedente remoto el movimiento campesino desarrollado en Rusia a finales del siglo xix (*narodniki*), cuya influencia se dejaría sentir en varias regiones de Europa oriental a comienzos del siglo xx. Tuvo su etapa álgida entre 1860 y 1890 durante la cual se aproximó al ideario anarquista y revolucionario⁴. Casi al mismo tiempo, pero en otras latitudes geográficas y sociopolíticas, se desarrolló en Estados Unidos, en un contexto de descontento generalizado de los granjeros del sur y el oeste, un importante movimiento político y social que derivó en la constitución del Partido del Pueblo (People's Party) en 1890⁵. Participó activa y exitosamente en las elecciones estatales y federales⁶. Ambos movimien-

⁴ Los populistas entendían que Rusia podía alcanzar el socialismo gracias a la revolución campesina y al desarrollo de las comunas sin necesidad de transitar por la fase capitalista. Con la vista puesta en esa meta, en la década de 1870, miles de jóvenes recorrieron los campos rusos para difundir propaganda revolucionaria y educar al campesinado. El movimiento acabó fracasando. Sus miembros fueron arrestados o encarcelados o se exiliaron.

⁵ En 1875 se fundó la Alianza de los Granjeros, que realizó las Peticiones de Ocala en 1890, en las que se reivindicaba la creación de un banco de grano gubernamental, la propiedad estatal de los ferrocarriles, la elección directa de los senadores o el establecimiento de un impuesto sobre la renta. En general, se podría decir que demandaban un capitalismo más justo.

⁶ En 1892, su candidato a la presidencia de los Estados Unidos obtuvo más de un millón de votos, lo que representó 9 por 100 del voto total. Sobre estas dos experiencias populistas, véase Roberto GARCÍA JURADO: «Las raíces del populismo. Los movimientos populistas del siglo xix en Rusia y Estados Unidos», *Argumentos*, 23 (2010), pp. 267-288, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000200011&lng=es&nrm=iso (consultado el

tos pivotaron en torno a la situación del campesinado, aunque en contextos políticos y socioeconómicos diferentes, y destacaron por la elaboración de un discurso político con base en la contraposición del «buen pueblo» y la «élite corrupta», elemento que se asocia con el populismo.

En el siglo XX, en concreto, en su primer tercio, llaman la atención los regímenes totalitarios configurados en Europa. Aunque en un primer momento se aproximaron al populismo, en la práctica, presentaron un cariz más elitista que populista⁷. En la Europa de la Guerra Fría, el populismo apenas tuvo presencia. De un lado, los Estados occidentales fueron refundados sobre la democracia y la moderación ideológica. De otro lado, en los Estados de ECE, los regímenes comunistas mantuvieron su dominación a través de un férreo control ejercido por el aparato burocrático, sin concesiones al pluralismo político. No obstante, es usual referir un episodio gestado en Francia a partir de 1953. Se trata de la Unión por la Defensa de los Comerciantes y Artesanos liderada por Pierre Poujade (*poujadismo*). En sus inicios apelaba a la defensa de los mencionados colectivos frente a las grandes superficies comerciales que comenzaban su implantación, además de la formulación de críticas hacia el régimen de la IV República. En 1956, obtuvo cierto éxito en las urnas logrando representación en la Asamblea Nacional (11,6 por 100 del voto y 52 diputados), pero, ya en 1962, se disolvió como partido político. Entre sus miembros se contaba el diputado Jean-Marie Le Pen, quien, justamente, una década más tarde, tras alejarse de ese movimiento, fundaría en 1972 el Frente Nacional⁸.

En la década de los ochenta del siglo XX, hubo un auge de fuerzas políticas encuadrables en la llamada «derecha radical populista» (en contraposición a la extrema derecha tradicional)⁹ en de-

31 de octubre de 2019). También Cas MUDDE y Cristóbal ROVIRA: *Populism: a very short introduction*, Oxford, OUP, 2017, esp. pp. 22-23 y 32-33.

⁷ *Ibid.*, p. 33.

⁸ *Ibid.*, p. 34.

⁹ También es el caso del Vlaams Belang (su antecesor, el Vlaams Block, fue ilegalizado) en Flandes. Un interesante examen de la evolución de los movimientos de extrema derecha (discurso, programa y estrategia) y de su relación con la derecha conservadora y el fascismo puede verse en José Luis RODRÍGUEZ JIMÉNEZ: «De la vieja a la nueva extrema derecha (pasando por la fascinación por el fascismo)», *Historia Actual On Line*, 9 (2006), pp. 87-99.

terminados países como Francia o Italia, donde estaban presentes el Frente Nacional y el Movimiento Social Italiano, respectivamente. Empezó, así, la primera etapa de populismo que fue etiquetado de diversas formas: «neopopulismo», «populismo neoliberal» o «populismo de derecha radical», entre otras. Electoralmente, aunque su apoyo fue reducido (en torno a un 10-15 por 100 del voto), estos partidos de extrema derecha desempeñaron un creciente y relevante papel en la vida política europea, tanto por sí mismos como por la influencia que ejercieron en las agendas, programas y estrategias de otras formaciones políticas integrantes de los sistemas de partidos en los que actuaban¹⁰.

Durante los años noventa, la nómina de estas formaciones aumentó (Partido de la Libertad austriaco, la Liga Norte italiana o el Partido Popular danés), así como su apoyo electoral para consolidarse como actores políticos. Tras la ruptura del inicial cordón sanitario, acabaron por integrar coaliciones de gobierno o brindar apoyo mediante pactos¹¹. En Europa occidental, precisamente, el populismo se manifestó por medio de partidos políticos organizados y relativamente estables, no a través de movimientos sociales. En esta década, merece una referencia el caso de Forza Italia de Berlusconi porque establece una tendencia y anticipa, en cierto sentido, las actuales manifestaciones populistas. En pleno derrumbe del sistema de partidos italiano, el político italiano combinó hábilmente un acentuado liderazgo con la simplificación de los problemas políticos y del discurso político, las críticas a los partidos tradicionales, la utilización de medios de comunicación para dirigirse a sus seguidores y a la gente común a la que las elites ocultaban las «verdades». Se incorporaba así un estilo o forma de interacción entre el actor político y su público presente en la actualidad¹².

Una segunda etapa populista arrancó tras los ataques del 11-S de 2001¹³. En concreto, las posteriores medidas e iniciativas adop-

¹⁰ Joan ANTÓN-MELLÓN y Aitor HERNÁNDEZ-CARR: «El crecimiento electoral de la derecha radical populista en Europa: parámetros ideológicos y motivaciones sociales», *Política y Sociedad*, 53 (2016), pp. 17-28, esp. p. 18.

¹¹ *Ibid.*, pp. 18-19.

¹² Fernando VALLESPÍN y Máriam M. BASCUÑÁN: *Populismos...*, pp. 49-50.

¹³ Ruth WODAK: «Cómo se explica el auge del populismo en Europa», *Euronews*, <https://es.euronews.com/2018/03/19/como-se-explica-el-auge-del-populismo-en-europa> (consultado el 11 de diciembre de 2019).

tadas por motivos seguridad contribuyeron a legitimar el recorte de derechos y libertades fundamentales. Entonces, los partidos de extrema derecha endurecieron el discurso enfatizando cuestiones como la ley, el orden, la seguridad o la identidad nacional. Al hilo de lo anterior, acertadamente, Martín De la Guardia observa que la islamofobia ya era un componente del discurso de la derecha radical antes de los atentados contra las Torres Gemelas que, indudablemente, se intensificó desde esa fecha¹⁴. En efecto, los partidos de derecha radical populista han recurrido, como motor de movilización política, a temáticas que han ido variando a lo largo del tiempo y adaptándose a las particularidades domésticas (corrupción, inmigración, minorías étnicas...). No obstante, dos asuntos han sido centrales en la construcción del imaginario y los discursos políticos: un discurso populista *anti-establishment* y un discurso de rechazo frontal a la población extranjera¹⁵.

Una tercera etapa populista se desarrolló con ocasión de la Gran recesión que afectó a la UE desde 2008. En efecto, han proliferado en distintos países europeos fuerzas políticas, de creación reciente en la mayoría de los casos, que combaten con vehemencia a los partidos políticos tradicionales (consolidados o sistémicos) a través de un discurso característicamente antielitista y la apelación al pueblo. Son los casos, por ejemplo, del Movimiento 5 Estrellas (Italia), de Syriza (Grecia), del UKIP (Reino Unido) o Podemos (España). Las elecciones al PE de 2014 marcaron un hito, ya que algunos de estos partidos populistas obtuvieron un destacado apoyo electoral y la consiguiente representación institucional¹⁶. Entonces, el populismo de izquierda prendió en los Estados meridionales eu-

¹⁴ Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA: «Nationalist Populism: New political parties in Europe. Their ideas, governments, and support for a less-integrated Europe», en David RAMIRO-TROITÑO *et al.* (eds): *The EU in the 21st Century. Challenges and Opportunities for the European Integration Process*, Cham, Springer, 2020, pp. 29-41, esp. p. 33. Como formaciones marcadamente críticas con la comunidad musulmana y el multiculturalismo, este autor menciona a PEGIDA (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes) y AfD (Alternative für Deutschland) en Alemania o la Lista Pim Fortuyn (Lijst Pim Fortuyn) y el Partido por la Libertad (Partij voor de Vrijheid) en Holanda.

¹⁵ Joan ANTÓN-MELLÓN y Aitor HERNÁNDEZ-CARR: «El crecimiento electoral...», p. 23.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 18-19.

ropeos en un contexto caracterizado por la pobreza, los recortes sociales o el desempleo, mientras que en Estados como Austria, Suiza o los países escandinavos el temor a ser afectados por la crisis condujo a una reacción para la protección del bienestar (populismo de derecha)¹⁷. En los países ECE, el crecimiento de las fuerzas populistas tuvo como desencadenante los movimientos de refugiados (2015) y la defensa de las identidades nacionales. Por consiguiente, el populismo puede subrayar perfiles diferentes (básicamente, socioeconómico o nacional-identitario).

En relación con lo anterior, debemos traer a colocación la cuestión de las causas del populismo. En sus inicios, Taggart entiende que el populismo europeo occidental constituye una reacción frente al consenso de postguerra articulado en torno a la socialdemocracia y a la economía mixta y forjado por las grandes familias ideológicas (democratocrisiana, conservadora, liberal y socialdemócrata)¹⁸. De aquí que se incida en su carácter neoliberal (anti-impuestos, pro-mercado), aunque también son detectables conflictos domésticos específicos (alta imposición, identidades nacionales, organización territorial o inmigración). En una línea semejante, aunque subrayando la dimensión cultural, Martín de la Guardia y Pérez Sánchez señalan que el populismo en Europa occidental «estaría relacionado con los cambios socioculturales provocados por el 68; además de la conocida emergencia de la *nueva izquierda*, también se habría desarrollado una *contrarrevolución silenciosa* en el otro lado del espectro político»¹⁹.

En una línea más institucional, se destaca el hecho de que, desde finales de los años 90 y, más claramente, desde 2008, el sistema de partidos de Europa occidental muestra síntomas de agotamiento. Sus discursos tradicionales se enfrentan con una realidad distinta. Cuestiones estructurales como el desempleo o la corrupción, unidas a otras más coyunturales como la inmigración masiva,

¹⁷ Ruth WODAK: «Cómo se explica el auge...».

¹⁸ Paul TAGGART: *Populism*, Buckingham, Open University Press, 2000, p. 5.

¹⁹ Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo PÉREZ SÁNCHEZ: «Democracia sin liberalismo: El nacional-populismo en Hungría y Polonia (1990-2018)», en Álvaro SOTO CARMONA (coord.): *La democracia herida. La tormenta perfecta*, Madrid, Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús de Polanco-Marcial Pons, 2019, pp. 181-182.

crean incertidumbre e inseguridad. Las fuerzas políticas clásicas parecen conectar menos con los ciudadanos, al tiempo que son incapaces de ofrecer alternativas viables y efectivas. En este contexto, las formaciones populistas se lanzaron a la arena política con simples manifiestos y propuestas carentes de fundamento teórico, obteniendo considerables réditos electorales. Unido al recurso a eslóganes simples y acertadas estrategias electorales y comunicativas (redes sociales, emocionalidad...), lograron una significativa repercusión entre los ciudadanos europeos preocupados por la desaparición de su estilo de vida y de su poder adquisitivo. En general, culpabilizaron de la situación a las elites políticas y económicas cuya única guía era la preservación de sus propios intereses y privilegios. Además, desde posiciones euroescépticas, o incluso eurófobas, arremetieron contra la UE responsabilizándola, parcialmente, de haber contribuido al actual escenario (recortes sociales, deslocalización industrial, desempleo...) ²⁰.

En este apartado de las posibles causas, se observa una diferencia con los populismos de los países de ECE. El colapso de los regímenes comunistas de los noventa resultó ser consecuencia, en parte, de la movilización popular a través de movimientos sociales. Esto condujo al nacimiento de nuevas fuerzas políticas en la etapa poscomunista que encarnaban una versión mucho más conservadora del populismo ²¹. En las primeras contiendas electorales celebradas en estos países tras dicho colapso, la presencia de intensos sentimientos populistas fue aprovechada por partidos de nuevo cuño que recurrieron al discurso antielitista; en concreto, se erigían como representantes del pueblo frente a la elite política comunista. Aunque en buena parte estos partidos fueron efímeros, marcaron una línea discursiva futura caracterizada por el antielitismo y configuraron una atmósfera política propicia para el populismo. Martín de la Guardia y Pérez Sánchez escriben que «en el Este es obvio que estos movimientos parten de las revoluciones del 89 y del final de los sistemas comunistas en Europa, con la importancia de la recuperación del legado histórico y readaptación a los nuevos tiem-

²⁰ Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA: «Nationalist Populism...».

²¹ Paul TAGGART: «Populism and the Pathology of Representative Politics», en Yves MÉNY e Yves SUREL (eds): *Democracies and the Populist Challenge*, Londres, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 62-80, esp. p. 64.

pos en el marco de las democracias poscomunistas»²². Una nota resulta ser clave en el discurso político de estas fuerzas populistas: la idealización de etapas del pasado. Al igual que la extrema derecha populista occidental, estas hacen hincapié en cuestiones como la inmigración y la seguridad; sin embargo, añaden otras (en particular, en Eslovaquia, Hungría o Polonia) como el irredentismo, la identificación de valores religiosos y la homogeneidad étnica²³. Por último, sumemos la constante presencia de Rusia que es percibida como amenaza existencial (temor a la reconstrucción del espacio soviético) y fuerza cohesionadora de la sociedad.

Desde un punto de vista geográfico, en términos generales, se aprecia una prevalencia del populismo de derecha en el norte y en ECE que ataca a las élites en cuestiones nacionalistas o muy conservadoras (sentimientos e identidad nacional, orgullo patriota, culpabilización de extranjeros, minorías étnicas o religiosas), mientras que el populismo de izquierda, también con un discurso antielitista, es predominante en el sur y centra su interés en el capitalismo y la globalización²⁴. Detrás de esa distinción, se detecta un punto en común vinculado con el nuevo conflicto entre los «ganadores» y los «perdedores» de la globalización: la desnacionalización. En primer momento, este proceso fue aprovechado con éxito por las formaciones populistas de derecha. Pero, en el contexto de la Gran Recesión de 2008, el impacto de la desnacionalización ha sido utilizado desde las posiciones populistas de izquierda. En tanto los populistas de derecha privilegian las dimensiones políticas y culturales de la desnacionalización (defensa de la identidad nacional, la comunidad política nacional y el Estado-nación, soberanía nacional), los populistas de izquierda enmarcan los conflictos derivados de ese proceso en términos socioeconómicos (defensa del Estado de bienestar nacional, lucha contra las medidas liberalizadoras, defensa de los sectores productivos nacionales, oposición a la deslocalización de la producción)²⁵.

²² Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo PÉREZ SÁNCHEZ: «Democracia sin liberalismo...», p. 182.

²³ *Ibid.*, p. 182.

²⁴ Ruth WODAK: «Cómo se explica el auge del populismo...».

²⁵ Jacques RUPNIK: «From democracy fatigue to populist backlash», *Journal of Democracy*, 18(4) (2007), pp. 17-25.

Por último, desde una óptica histórica-política, los actuales populismos de derecha, a diferencia de la antigua extrema derecha, no rechazan abiertamente el sistema democrático, aunque muestran tendencias autoritarias²⁶, ni repudian el orden económico liberal establecido, si bien proponen reformas más o menos profundas²⁷.

El populismo en los países del Grupo de Visegrado (1989-2019)

El populismo ha avanzado desde la década de los noventa del siglo xx en países como Eslovaquia, Hungría, República Checa y Polonia²⁸ donde surgieron nuevos partidos, en su mayoría, de centro-derecha y extrema-derecha que, en algunos casos, han alcanzado cotas importantes de poder político institucional, desplazando a los partidos políticos «tradicionales»²⁹. Sus señas de identidad son la formulación de críticas vehementes y directas a los partidos más antiguos, con el consiguiente enfrentamiento, acompañadas de la realización de propuestas reformistas de orientación diversa. En general,

²⁶ Antón y Hernández señalan que «el tercer factor característico (tras haber reflexionado sobre los factores nacionalista y populista) de los partidos estudiados, [es] el autoritarismo. En este sentido el brillante concepto de Roger Griffin, «liberalismo etnocrático», explicita muy bien las propuestas de dichos partidos: «Las viejas culturas europeas autoritarias de derecha radical de los años treinta, tras su derrota en 1945, se han visto obligadas a reconvertirse para ser admitidas por el sistema, se han visto obligadas a asumir el liberalismo con todas sus consecuencias: alternancia del poder, renuncia a la violencia, imperio de la ley etc. etc. Aceptan la democracia parlamentaria y sus reglas, pero hacen una lectura autoritaria-conservadora de esta. Una lectura que fuerza los límites de los valores democráticos y que pretende la exclusión permanente y legalmente establecida de una parte de la población a la cual se le niega la nacionalidad y con ella unos plenos derechos. Un sistema de discriminación institucionalizado y validado democráticamente». Joan ANTÓN-MELLÓN y Aitor HERNÁNDEZ-CARR: «El crecimiento electoral...», p. 22.

²⁷ Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA: «Nationalist Populism...», p. 32.

²⁸ Andrej SKOLKAY: *Populism in Central Eastern Europe. Thinking Fundamentals*, IWM Junior Visiting Fellows Conferences, vol. 9, 2000, pp. 1-23, <https://files.iwm.at/uploads/jc-09-11.pdf>.

²⁹ Parece poco adecuado denominar «tradicionales» a organizaciones políticas que databan de finales de la década de los ochenta. Desde luego, no es adecuada su comparación con la trayectoria de los partidos políticos de la mayoría de los Estados europeos occidentales. Quizás resulte más acertado mencionar su vinculación con las principales familias ideológicas europeas (democrristiana, liberal, socialdemócrata y comunista).

su discurso descansa en la consideración de que los males que aquejan actualmente al pueblo resultan del fracaso rotundo de las élites en términos morales y políticos junto con la corrupción. Mantienen, pues, un discurso y un programa político basado en elementos de movilización populista y de una enérgica crítica antielitista. En sus campañas electorales, dirigen el foco hacia las élites de la etapa de la transición a la democracia y recurren a la retórica de la «descomunización» total del Estado y la lucha contra la corrupción. De este modo, cuestionan el consenso liberal fraguado durante la etapa de la transición entre excomunistas y disidentes³⁰.

En esta región, la novedad reside en el hecho de que no son organizaciones políticas sucesoras o herederas de partidos anteriores. En general, son formaciones de nueva creación que originaron nuevos y acentuados liderazgos (carecen de personalidades o figuras con relevancia en la política democrática)³¹. Fueron constituidas de manera extraparlamentaria sobre la base de un discurso asentado en la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y el fortalecimiento/recuperación del papel de los ciudadanos («democracia auténtica») y la crítica a las élites. Suelen rechazar la consideración de partidos políticos, por lo que recurren a denominaciones nuevas y a expresiones que los vinculen con movimientos sociales y populares, incluso cuando no poseen tal base popular. Es habitual que eviten la denominación de «partido» y la consiguiente dimensión ideológica (liberal, socialista, comunista...) para soslayar los modelos clásicos basados en la contraposición derecha e izquierda. Este rechazo a las ideologías tradicionales suele ir acompañado de apelaciones a la «nueva política».

A diferencia del occidente europeo, el populismo brotó en el contexto donde los partidos y los sistemas de partidos no alcanzaban un nivel de institucionalización suficiente, lo cual ha generado un tipo de populismo bastante específico³². Precisamente el

³⁰ Jacques RUPNIK: «From democracy fatigue...», pp. 17-25.

³¹ Seán HANLEY y Allan SIKK: «Economy, corruption, or floating voters? Explaining the breakthroughs of anti-establishment reform parties in Eastern Europe», *Party Politics*, 22(4) (2016), pp. 522-533, <https://doi.org/10.1177/1354068814550438>.

³² Hanspeter KRIESI: «The populist challenge», *West European politics*, 37 (2014), pp. 361-378.

desafío populista a los partidos políticos convencionales de ECE está relacionado sobre todo con su falta (o débil) de institucionalización, así como con el desempeño de baja calidad de las autoridades públicas en estos países (cuestionamiento de la legitimidad de rendimiento)³³. A las transiciones de finales de la década de los ochenta, les siguió una frustración de las expectativas que produjo insatisfacción y desilusión política relativamente generalizada, unidas a graves problemas de corrupción. Los partidos políticos que habían obrado así fueron incapaces de atajar esta situación que derivó en una intensa crítica a las elites políticas y en una desconexión ciudadana con los partidos políticos. En opinión de Skolkay, hay muchas causas suficientes que conducen al populismo (legado comunista y autoritario, falta de trayectoria política independiente, cultura política, debilidad institucional, contraste entre expectativas exageradas y realidad sombría...), pero solo tres de ellas son necesarias: la crisis económica, el fracaso de las antiguas elites y la presencia de un líder carismático³⁴.

Hungría

En la actualidad, Jobbik y Fidesz son las dos principales fuerzas políticas populistas húngaras. La primera formación, Jobbik (JOB-Boldali Iffúsági Közösség), remonta sus orígenes a 1999 cuando se constituyó como una asociación. Cuatro años después, tuvo lugar su conversión en partido político. En las elecciones europeas de 2009 obtuvo casi un 15 por 100 de los votos y tres escaños en el PE, lo que ejerció influencia sobre las fuerzas de centro-derecha que adoptaron algunas propuestas de Jobbik de modo que radicalizaron sus discursos y sus políticas³⁵. En 2010, logró el 16 por 100 de sufragios en las elecciones parlamentarias húngaras convirtiéndose en el tercer partido. Tras los comicios de 2014 y 2018, Jobbik ocupa la segunda posición en el Parlamento húngaro (actualmente cuenta con 26 de los 199 escaños).

³³ *Ibid.*

³⁴ Andrej SKOLKAY: «Populism in Central Eastern Europe. Thinking Fundamentals», pp. 1-23.

³⁵ Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA: «Nationalist Populism...», p. 37.

Su discurso populista, recogido, por ejemplo, en documentos como el *Manifesto Founding Charter* (2003) y el *Manifesto on the Guidelines for a future Jobbik-led Government* (2017)³⁶, gira en torno a la defensa de la identidad nacional (raíces cristianas, comunidades tradicionales como la familia, las iglesias y la nación sobre las que se asienta la armonía social), la representación del pueblo, la superación de la división ideológica derecha-izquierda, la crítica a las élites gobernantes (éstas habrían traicionado a la nación húngara y actuado corruptamente) o a la inmigración y el multiculturalismo. También sobresale por su crítica a la UE a la que reclama la devolución de competencias y, en particular desde la crisis de 2008, acusa a sus instituciones de burocráticas y de estar distanciadas de los problemas diarios del pueblo³⁷.

Precisamente, uno de los afectados por esta notoria presencia electoral fue Fidesz (Fiatal Demokraták Szövetsége/Alianza de Jóvenes Demócratas). Su fundación se remonta a 1988 cuando surgió como un partido de centro-derecha moderado (en 1995, añadió a su denominación Unión Cívica Húngara/Magyar Polgári Szövetség). Desde 2010, en coincidencia con su vuelta al gobierno (desde ese año ha logrado tres mayorías absolutas consecutivas hasta 2018) y con una situación económica interna muy delicada, sus posiciones políticas han ido radicalizándose gradualmente, decantándose hacia posiciones populistas, nacionalistas y autoritarias y, en especial, adoptando posiciones críticas con la UE (euroesceptismo). Fue la estrategia adoptada para enfrentar la entrada en el Parlamento húngaro de un competidor electoral, Jobbik, cuya agenda política (inmigración, identidad nacional, minorías húngaras, relaciones con la UE) era similar. En los Estatutos de Fidesz reformados en 2017 se pueden observar referencias a la familia, a la tradición y el cristianismo o a la preservación de la identidad nacional³⁸. En este caso,

³⁶ *Manifesto. Founding Charter*, https://www.jobbik.com/manifesto_0, y *Manifesto on the Guidelines for a future Jobbik-led Government*, https://www.jobbik.com/manifesto_on_the_guidelines_for_a_future_jobbik_led_government (consultados el 11 de diciembre de 2019).

³⁷ Véase *Programme for the 2019 European Parliamentary Elections «Safe Europe, Free Hungary»*, https://www.jobbik.com/safe_europe_free_hungary (consultado el 11 de diciembre de 2019).

³⁸ *Fidesz-Magyar Polgári Szövetség. Alapszabálya*, https://fidesz.hu/documents/Fidesz_alapszab_2017.pdf (consultado el 11 de diciembre de 2019).

al ser una formación que ocupa instituciones gubernamentales, es conveniente revisar su actuación.

En efecto, Hungría inició una deriva autoritaria que ha motivado enfrentamientos directos con la Comisión Europea (CE) (también con el Consejo de Europa). En esta línea, se pueden referir varios episodios. A finales de 2010, se aprobó la llamada «ley mordaza» (ley de medios de comunicación) que atentaba contra la libertad de prensa al contemplar un consejo de medios altamente politizado facultado para retirar licencias y cerrar medios de comunicación. En 2011, se estableció un nuevo texto constitucional, con el respaldo del líder de Fidesz, Viktor Orbán, que alteró la separación de poderes (fortalecimiento del poder ejecutivo a expensas del legislativo, del judicial y del Tribunal constitucional). En 2016, se convocó un referéndum sobre las cuotas de inmigración establecidas por la UE. Durante la campaña, estuvo presente una narrativa antiinmigración y xenófoba que vinculó a los inmigrantes y refugiados con el terrorismo y la delincuencia. En 2019, se ha aprobado una norma que incrementa el control gubernamental sobre las instituciones académicas, poniendo en cuestión la libertad científica y de investigación. Así, «en líneas generales, podemos hablar del caso húngaro como una muestra más de la emergencia de los “hombres fuertes” y el gran apoyo que suscitan en amplias capas de la población europea. Es lo que algunos politólogos [...] han bautizado como “populismo autoritario”»³⁹. Finalmente, Hungría constituye un caso que ejemplifica nítidamente la incidencia de las formaciones populistas en el sistema de partidos, en especial cuando este goza de escasa consolidación.

Polonia

Inició la transición a la democracia a principios de la década de los ochenta en medio de un amplio descontento popular que generó una profunda crisis económica, política y social. El proceso de reformas para la liberalización concluyó con la instauración de un sistema democrático mediante la aprobación de una

³⁹ Fernando VALLESPÍN y Mária M. BASCUÑÁN: *Populismos...*, p. 252.

Constitución (1997), que originó la Tercera República, poniendo así fin a la vigencia del texto constitucional de 1952⁴⁰. A primera vista, la presencia populista en este país puede encontrar una explicación parcial en la carencia de un sistema de partidos estructurado y relativamente consolidado⁴¹; este sistema se encuentra muy fragmentado, lo que da lugar a frecuentes rupturas y fusiones. Así, Markowski señala que «tal es así, que los partidos polacos llevan 20 años formando, fusionando, cambiado sus nombres, sus políticos y su filiación política»⁴².

En este contexto, los hermanos Jaroslaw y Lech Kaczynski, que habían formado parte del Partido Solidaridad liderado por Lech Walesa, fundaron en 2001 la formación Ley y Justicia (Prawo i Sprawiedliwość/PiS) a la que imprimieron una base ideológica asentada en el catolicismo, el conservadurismo y el nacionalismo⁴³. Esta formación ocupó el Gobierno polaco entre 2005 y 2007, en coalición con la Liga de las Familias Polacas y la formación Autodefensa. Durante este trienio, ya apostó por la promoción de un proyecto de «Cuarta República» orientado hacia una democracia iliberal⁴⁴. Al igual que Hungría, este carácter iliberal ha implicado una deriva autoritaria que se manifiesta en las críticas a la libertad de información de los medios de comunicación, a la autonomía universitaria o el recorte de la independencia judicial.

Después, en 2015, infringiendo la Constitución polaca, la mayoría parlamentaria del PiS desmanteló el Tribunal Constitucional y asumió su control. Seguidamente, subordinó el Consejo Nacional de la Magistratura —que garantiza la independencia del poder judicial— al poder ejecutivo, mientras que desde el Ministerio de Justicia se realizó una purga en los tribunales polacos. En julio de 2018, tras su aprobación urgente en la Dieta polaca, entró en vi-

⁴⁰ Gema SÁNCHEZ MEDERO: «El sistema político de Polonia», en Gema SÁNCHEZ MEDERO y Rubén SÁNCHEZ MEDERO (dirs.): *Sistemas Políticos en Europa*, 2.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 313-348.

⁴¹ *Ibid.*, p. 336.

⁴² Markowski, cit. en Gema SÁNCHEZ MEDERO: «El sistema político...», p. 336.

⁴³ En el documento *Program Prawa i Sprawiedliwosci 2019* se recogen referencias a los valores cristianos, a la familia, a la comunidad nacional, a la Iglesia católica o la UE concebida como «Europa de las patrias». Puede consultarse en <http://pis.org.pl/dokumenty> (consultado el 11 de diciembre de 2019).

⁴⁴ Gema SÁNCHEZ MEDERO: «El sistema político...», p. 341.

gor la reforma legal que afectó al Tribunal Supremo de Polonia. Cerca de la mitad de los jueces de esta instancia judicial debía jubilarse de forma inmediata, pese a la previsión constitucional de un mandato de seis años. Conforme a la visión autocrática de Jaroslaw Kaczynski, un poder judicial independiente no tiene cabida en el sistema político polaco ya que debe someterse al control democrático. En este sentido, Krzywów entiende que responde a «la puesta en práctica del eslogan populista según el cual la mayoría parlamentaria es el representante exclusivo de la voluntad del Pueblo»⁴⁵. Precisamente, en relación con esta última reforma, la CE evidenció un riesgo inequívoco de violación grave del Estado de Derecho y, en consecuencia, en septiembre de 2018, decidió llevar al Estado polaco ante el Tribunal de Justicia de la UE debido a las vulneraciones del principio de independencia e inamovilidad judicial.

Obviamente, aunque no se sea factible establecer con precisión en qué punto o etapa de la transición del constitucionalismo liberal hacia el autoritarismo (democracia iliberal) se encuentra el sistema político polaco, para Krzywów, «por medio de los referidos cambios se ha llegado a plasmar en Polonia el concepto de *autocratic legalism*. Es una situación en la que la mayoría gobernante, bajo pretexto de llevar a cabo unas reformas socialmente deseables y utilizando formalmente el lenguaje de la democracia y las instituciones constitucionales, reduce el equilibrio y separación de poderes. Este proceso se manifiesta en la disminución del control sobre el poder ejecutivo, en el cuestionamiento del pluralismo de los medios de comunicación y en el asalto a la independencia de otros órganos constitucionales, en particular, del poder judicial. Otro concepto que se adecua a la situación actual de Polonia es el constitucionalismo populista que proclama la primacía de la voluntad del Pueblo sobre la Constitución, cuestionando la fuerza legal suprema de la Ley Fundamental. Como consecuencia de ello, los entes que se consideran a sí mismos como los únicos representantes de la voluntad del Pueblo se atribuyen el derecho de modificar libremente la

⁴⁵ Adam KRZYWOŃ: «La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): Como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años», *Teoría y Realidad Constitucional*, 41 (2018), pp. 359-379, esp. p. 377.

Constitución, muchas veces haciendo caso omiso de los requisitos formales necesarios para hacerlo»⁴⁶.

La senda autoritaria, en general, y las medidas normativas adoptadas cuentan con el respaldo de un discurso populista sustentado en afirmaciones como la necesidad de «limpiar la casa, expurgando la corrupción y los agentes comunistas, [para lo] que precisamos de más poderes en nuestras manos, y, por tanto, debemos acabar con algunas restricciones constitucionales e institucionales»⁴⁷. En esta línea y según su narrativa, la democracia polaca habría sido secuestrada por las elites postcomunistas, en un ambiente conspiratorio donde las instituciones fundamentales de la democracia parlamentaria y de la economía de mercado fueron secretamente vendidas por los excomunistas y sus antiguos opositores. La misma transición polaca estaría marcada por un «pecado original» al ser fruto de la negociación en 1989 entre exdisidentes y excomunistas (pacto entre elites) que permitió la imposición, por los primeros, de su agenda liberal (democracia formal) y la aceptación por los segundos del capitalismo. Por consiguiente, los métodos autoritarios son necesarios para enfrentarse a gobiernos políticamente peligrosos y corruptos.

República Checa

Habitualmente, el caso checo es considerado un caso de éxito, tanto por la transición política realizada (incluida la división de Checoslovaquia), la estabilidad política adquirida como por el desempeño económico logrado. Aunque tardíamente en términos relativos (2010-2013), también en esta república centroeuropea han proliferado partidos políticos populistas con un discurso antielitista, nacional-populista, euroescéptico, anticorrupción y antiinmigración. Veamos someramente el perfil de estas formaciones políticas que, aunque en algunos casos han tenido una existencia efímera, han influenciado el sistema de partidos.

En primer lugar, nos referiremos a la organización ANO (Akce Nespokojených Občanů/Acción de Ciudadanos Insatisfechos) que fue fundada en 2011 como movimiento protesta por el empresa-

⁴⁶ *Ibid.*, p. 378.

⁴⁷ Jacques RUPNIK: «From democracy fatigue...», p. 22.

rio multimillonario Andrej Babis (algunos encuentran similitudes en atención a su imperio económico, su comportamiento informal y su liderazgo con Silvio Berlusconi y, por ello, se refieren a *Babisconi*). Tuvo un ascenso fulgurante y, en 2013, ya formó parte como socio menor de una coalición de gobierno. Desde diciembre de 2017 hasta la actualidad (2020), su líder ha sido jefe de Gobierno checo.

En general, responde al prototipo de partido populista nacido de la indignación contra la elite política y del combate contra la corrupción. Maneja una retórica populista caracterizada por la crítica a los partidos y la política tradicionales, a la corrupción y la incompetencia («Somos ANO. No mentimos, no robamos y trabajamos para usted»), la apelación a la gente («Y escuchamos a la gente») o al pragmatismo y la gestión tecnocrática y eficiente⁴⁸. Se ha mostrado contrario a la inmigración y, en consecuencia, en 2015, rechazó las cuotas de refugiados propuestas por la UE por considerar que suponen una amenaza para la República Checa, aunque no puede calificarse de xenófobo y racista. También se opone al euro y a una mayor integración europea⁴⁹. Se ha utilizado la expresión «populismo economicista» o empresarial porque enfatiza la aplicación de los valores de la empresa privada a la política (ejercicio del liderazgo por profesionales de éxito, utilización de fórmulas tecnocráticas y gerenciales para racionalizar el funcionamiento de la administración pública y eliminar la corrupción), acompañado de una retórica anticorrupción dirigida contra la elite política y la administración pública⁵⁰.

En segundo lugar, mencionaremos al ya extinto partido VV (Veci Vrejne/Asuntos Públicos). Fue constituido en 2010 por el periodista y escritor Radek John; concurrió por primera vez a las elecciones parlamentarias de ese año y logró 24 de los 200 escaños del Parlamento checo. Ideológicamente, podía ser considerado de cen-

⁴⁸ La web oficial del partido permite observar, tanto por escrito como gráficamente, la referida retórica populista. Véase <https://www.anobudelip.cz/cs/o-nas/par-slov-o-ano/> (consultado el 19 de diciembre de 2019).

⁴⁹ En la actualidad integra el grupo parlamentario liberal Renew Europe en el Parlamento Europeo, la rebautizada ALDE (Alianza de Liberales y Demócratas Europeos).

⁵⁰ Eliska DRÁPALOVÁ: «República Checa: el Estado es la empresa», *Revista Contexto*, 110 (2017), <https://cxtxt.es/es/20170329/Politica/11679/Republica-Checa-populismo-politica-economia.htm> (consultado el 19 de diciembre de 2019).

tro-derecha, si bien su discurso presentaba notas populistas. Este se articulaba sobre el combate contra la corrupción (denuncia la falta de transparencia, conflicto de intereses personales y clientelismo) que afectaba a los principales partidos (elites). De otra parte, defendía la promoción de la democracia directa (uso del referéndum a nivel nacional y regional, ampliación de la elección directa de cargos públicos tales como alcaldes y representantes regionales). Finalmente, la nota populista más clara de su discurso era su crítica a los partidos antiguos y a las elites. Pese a este discurso, primero, VV aceptó formar parte de una coalición de gobierno con fuerzas políticas a las que dirigía sus diatribas. Después, algunos de sus representantes y líderes se vieron envueltos en escándalos de corrupción, lo que, unido al abandono de la formación por parte de parlamentarios, motivó la incapacitación para concurrir a las elecciones parlamentarias de 2013. La organización se disolvió en 2015.

En tercer lugar, la organización ÚSVIT (Úsvit přímé demokracie/Amanecer de la Democracia Directa) surgió de un movimiento fundado en 2013 por el empresario checo-japonés Tomi Okamura. Se mostró partidario de la democracia directa para lo cual promovía la reforma constitucional (utilización de referendun, elección directa de la mayoría de los cargos políticos...) y defensor de la lucha contra los políticos corruptos. Como apunta Svačinová, el partido estableció una organización extremadamente minimalista con una estructura muy simple y centralizada (membresía cerrada con solo 9 miembros y fuerte posición formal del líder)⁵¹. Okamura fue expulsado del partido por irregularidades financieras. En 2015, creó SPD (Svoboda a přímá demokracie-Tomio Okamura/Libertad y Democracia Directa-Tomio Okamura). A partir de aquí, adoptó posiciones propias de la extrema derecha al presentarse como euroescéptico, antiinmigración e islamófobo. En ocasiones, Okamura se ha declarado partidario de abandonar la UE⁵² y, tras las eleccio-

⁵¹ Petra SVAČINOVÁ: «The Dawn of Direct Democracy-Application of the Memberless Party Model», European Consortium for Political Research, <https://ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=36609&EventID=96> (consultado el 11 de diciembre de 2019).

⁵² En concreto, declaró que «la Unión Europea no puede ser reformada. Solo nos dicta. Rechazamos el superestado multicultural europeo. Salgamos de la UE». Robert MULLER y Jan LOPATKA: «Far-right scores surprise success in Czech election», *Reuters*, 21 de octubre de 2017, <https://www.reuters.com/article/us-czech-election->

nes parlamentarias de 2017, señaló que «queremos detener cualquier islamización de la República Checa, presionamos por la tolerancia cero de la migración»⁵³. También ha lanzado críticas contra la minoría romaní, los desempleados o los pobres (estos son culpables de su situación), además de utilizar el sentimiento antiinmigración que es elevado entre la población checa, a pesar del bajo desempleo, el aumento de los salarios y la relativamente poca inmigración real existente. El mensaje antiinmigración ha provocado que los principales partidos políticos rechacen el sistema de cuotas de refugiados fijado por Bruselas. Además, en el programa político del SPD pueden constatar los elementos centrales del populismo: democracia directa (referéndum, revocabilidad de cargos públicos), críticas a las elites partidistas y la corrupción, defensa de la independencia y soberanía estatal (amenazada por integración europea) y la identidad nacional (enfrenta la inmigración ilegal, la islamización y, en general, la ideología multiculturalista). En conexión con el Brexit y en una línea eurófoba, en el referido programa se señala que «se está implementando un plan para un superestado europeo multicultural, donde la República Checa será una unidad administrativa insignificante. No podemos conformarnos con el futuro de este moderno protectorado [...] propondremos un referéndum sobre la retirada de nuestro país de la Unión Europea. Si los ciudadanos apoyan esta propuesta, procederemos de manera similar al Reino Unido. Activaremos el Artículo 50 del Tratado de Lisboa y comenzaremos el proceso controlado de nuestra retirada gradual [...] Las relaciones posteriores con los países europeos se regirán por el actual Tratado del Área de Libre Comercio Europea (AELC), que garantizará la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, siguiendo el ejemplo de Suiza y Noruega»⁵⁴.

[farright/far-right-scores-surprise-success-in-czech-election-idUSKBN1CQ0T3](https://www.farright/far-right-scores-surprise-success-in-czech-election-idUSKBN1CQ0T3) (consultado el 11 de diciembre de 2019).

⁵³ «La extrema derecha alcanza un sorprendente éxito en las elecciones de República Checa», *Europapress*, 22 de noviembre de 2017, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-extrema-derecha-alcanza-sorprendente-exito-elecciones-republica-checa-20171022013205.html> (consultado el 19 de diciembre de 2019).

⁵⁴ Véase el documento *Politický Program SPD* en la web oficial de esta formación política, <https://www.spd.cz/program> (consultado el 19 de diciembre de 2019). En particular, sobre el Brexit como inspiración para el SPD es interesante también la Resolución política de 17 de diciembre de 2019 recogida en

Eslovaquia

En este caso merece la pena destacar que el populismo arrancó y arraigó inmediatamente en el sistema de partidos eslovaco desde el comienzo de la etapa democrática. En efecto, desde 1992, las formaciones populistas lograron un amplio apoyo electoral, además de respaldar la configuración de mayorías parlamentarias para el sostenimiento de gobiernos de coalición. Esos partidos populistas pueden ser diferenciados entre populistas «duros» (autoritarios) y «blandos» (no autoritarios). Desde la independencia hasta la adhesión a la UE (2004), el protagonismo correspondió a los primeros organizados en el HZDS (Hnutie za Demokratické Slovensko/ Movimiento por una Eslovaquia democrática) y el SNS (Slovenská Národná Strana/Partido Nacional Eslovaco). Los segundos, los «blandos», comenzaron a ganar relevancia política en torno a la adhesión eslovaca a la UE hasta convertirse en fuerzas políticas dominantes. Es, por ejemplo, el caso de SMER-SD (Dirección). El panorama populista eslovaco ha sufrido modificaciones que pasamos a comentar brevemente.

La formación HZDS fue fundada en 1991 por Vladimír Mečiar, líder de la independencia respecto de la República Checa. Tras ocupar la presidencia del Gobierno en tres ocasiones (dos como fuerza mayoritaria y una como minoritaria), entró en una etapa de pérdida progresiva de apoyo electoral y sucesivas escisiones, en particular, del ala más nacionalista. En las elecciones parlamentarias de 2010, el HZDS perdió todos sus escaños al no superar la barrera electoral del 5 por 100 y acabó desapareciendo en 2014. Aunque sufrió transformaciones en su ideario, en las primeras etapas, es decir, entre 1992 y 1998, su ala nacionalista disfrutó de un elevado protagonismo, popularidad e influencia gubernamental haciendo hincapié en temas como las relaciones interétnicas (discurso etnonacional contrario a las minorías romaní y húngara), el legado histórico eslovaco o la soberanía estatal (estatalidad), asuntos semejantes a los que componían la agenda del SNS. En el terreno económico, adoptó una posición populista izquierdista buscando frenar

<https://www.spd.cz/novinky/6972-politicke-usneseni-spd> (consultado el 19 de diciembre de 2019).

la privatización y liberalización. La salida del sector más nacionalista no significó que el HZDS dejase de ser una formación nacional-populista. Continuó la emisión de mensajes de corte nacional-populista, pero con menor frecuencia e intensidad. A diferencia del SNS o de SMER-SD, ya no actuaba como activador de situaciones conflictivas relativas a las relaciones interétnicas; más bien asumió un papel reactivo.

El partido SNS fue creado en 1990, declarando, inicialmente, su adhesión al legado del histórico SNS (éste existió hasta 1938). Salvo en el periodo 2002-2006 (una crisis interna motivó la caída electoral), ha tenido representación parlamentaria hasta las elecciones parlamentarias celebradas en febrero de 2020; en estas solo alcanzó el 3,16 por 100, porcentaje que le privó de escaños. Desde su nacimiento se distinguió por su apoyo al movimiento independentista eslovaco entre 1990 y 1992. Como ya hemos señalado, integró varias coaliciones de gobierno donde influyó en ciertas políticas públicas como educación o desarrollo regional. También pudo participar activamente en el discurso público e influir en el fortalecimiento del nacionalismo étnico, lo que implicó un cambio general en la atmósfera social, incluidas las relaciones interétnicas. Como partido, recurre a una retórica de derecha (autoritarismo, orden, valores tradicionales), anticomunista y nacionalista-radical (concepto étnico de nación). El SNS concibe la República eslovaca como un Estado nacional de eslovacos étnicos y promueve el concepto de asimilación con respecto a las minorías étnicas. Los líderes del SNS utilizaron una retórica de confrontación incesante, tono agresivo y declaraciones ofensivas dirigidas contra representantes políticos y miembros de minorías étnicas, en especial, contra los representantes electos de húngaros étnicos cuestionando su lealtad a la República eslovaca. El SNS han contribuido al debilitamiento sistemático del diálogo civil, particularmente en términos de interacciones entre la población mayoritaria y las comunidades minoritarias. A lo anterior, se añade su euroescepticismo recogido en su perfil web donde muestra su oposición a «un super-Estado europeo transnacional centralista o una visión de una federación fuerte con una reducción en la soberanía nacional y los principios de soberanía»⁵⁵.

⁵⁵ A este respecto, véase la web oficial del SNS <https://www.sns.sk/o-nas/profil/>.

Otra formación nacional-populista «blanda» es SMER-SD que se proclama un partido socialdemócrata. Fue fundada en 1999 por Robert Fico, tras abandonar este el Partido de la Izquierda Democrática. SMER-SD ha experimentado un desarrollo notable a medida que evolucionó de un partido no ideológico (pragmatismo) hacia uno que, según sus líderes, amalgama los valores del conservadurismo, la socialdemocracia y el liberalismo (incluso más tarde los de «izquierdistas, socialdemócratas y liberales nacionales») llegando a proclamar abiertamente su orientación socialdemócrata. No obstante, el elemento nacionalista ha estado presente sobre cuestiones vinculadas a las relaciones interétnicas e internacionales, la interpretación de eventos y figuras históricas, percepción general del desarrollo de la sociedad tras la caída del comunismo y las estrategias de coalición.

Entre 2002 y 2006, tras su acceso al parlamento eslovaco, desde la oposición realizó una crítica radical del Gobierno, al tiempo que prometía cambios fundamentales, con un discurso populista orientado a la movilización política. Tras los resultados de las elecciones parlamentarias de 2006, SMER-SD decidió integrar una coalición de gobierno con el SNS y el HZDS. En particular, su relación con el SNS motivó la crítica del Partido de los Socialistas Europeos (2006) que lo privó temporalmente de su condición de miembro. Ha mantenido una posición nacionalista sobre los temas candentes como los problemas de las minorías (ahora también la musulmana). Desde una retórica nacionalista antiinmigración, su líder Fico adoptó posiciones etnocéntricas con ocasión de la crisis de los refugiados (2015), en concreto, al criticar la ideología europea del multiculturalismo⁵⁶. En esta línea, la prensa ha recogido citas como

No obstante, es llamativo el tono moderado y positivo adoptado en la variada documentación disponible en esta web.

⁵⁶ Robert Fico fue primer ministro eslovaco hasta marzo de 2018, cuando tuvo que presentar la dimisión por el caso Jan Kuciak (el asesinato de un periodista y su novia), siendo sustituido por Peter Pellegrini. Fico sigue liderando SMER-SD entre sospechas de corrupción. En las elecciones presidenciales eslovacas de marzo de 2019 obtuvo la victoria la liberal Zuzana Caputova con una campaña fuertemente focalizada en la lucha contra la corrupción. Con ocasión de esta victoria electoral se ha puesto de relieve su contraste con las tendencias populistas y euroescépticas reinantes en el panorama político eslovaco. Las elecciones parlamentarias de febrero de 2020 supusieron el fin de la etapa de tres lustros de SMER-SD al frente del eje-

«la política migratoria europea ha fracasado», «la multi-cultura es una ficción», «no aceptaremos refugiados musulmanes porque no se integran», «en suelo eslovaco no hay ni habrá mezquitas», o «no a la invasión del islam»⁵⁷.

Finalmente, haremos referencia a un conjunto de partidos de corte populista con menor presencia institucional. En primer lugar, *Sloboda a Solidarita* (SaS/Libertad y Solidaridad) fue fundado por el economista Richard Sulík⁵⁸. Al principio, mostró una orientación liberal, muy próxima incluso a posiciones libertarias (reducción de impuestos y del papel estatal en favor del sector privado). A partir de la contraposición entre «ciudadanos» y «viejos políticos», crítica a las elites corruptas y demanda «nuevas soluciones». Más recientemente, en el marco de la crisis de los refugiados (2015) se ha inclinado hacia posiciones euroescépticas («eurorealistas») y antiinmigración (su líder ha realizado declaraciones anti-islámicas).

De otra parte, está la organización Kotleba-Ludová strana Naše Slovensko (Kotleba-LSNS/Partido Popular Nuestra Eslovaquia) está encabezado por Marian Kotleba (gobernador de la región de Banská Bystrica). Es un partido político populista (antielites), de extrema derecha y antecedentes neonazis⁵⁹. Su éxito y popularidad se basan en gran medida en la política de identidad (etnocéntrica) y ultranacionalista (posiciones prorrusas y contrario a la UE y la OTAN). Durante la campaña de las elecciones parlamentarias de 2016, utilizó el miedo «al otro» (los inmigrantes) logrando una considerable rentabilidad electoral (14 escaños en el Parlamento eslovaco)⁶⁰. En Eslovaquia, aunque la cuestión migratoria es transversal, Kotleba-LSNS se presentó ante el electorado como el par-

cutivo eslovaco. En estos comicios logró el 18,29 por 100 de los sufragios (38 escaños), lo cual la convierte en el segundo partido en apoyo parlamentario.

⁵⁷ «La ultraderecha, llave de Gobierno ante la falta de mayoría absoluta en Eslovaquia», *El Mundo*, 5 de marzo de 2016, <https://www.elmundo.es/internacional/2016/03/05/56d9c40746163f0f558b456e.html> (consultado el 11 de diciembre de 2019).

⁵⁸ En las elecciones parlamentarias eslovacas de febrero de 2020, SaS obtuvo el 6,22 por 100 de los votos, que se tradujeron en 13 escaños, lo que le sitúa como quinta fuerza parlamentaria.

⁵⁹ Jozef ŽAGRAPAN: «Slovakia», en Otto EIBL y Milos GREGOR (eds.): *Thirty Years of Political Campaigning in Central and Eastern Europe. Political Campaigning and Communication*, Londres, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 149-166.

⁶⁰ Desde las elecciones parlamentarias eslovacas de febrero de 2020, es la cuarta fuerza política con 17 escaños (7,9 por 100 de los sufragios).

tido que realmente protegería a la «Eslovaquia cristiana». También manejó argumentos de tipo antielitista y anticorrupción. Por ejemplo, atacó a los miembros eslovacos del PE calificándolos de traidores porque habían votado a favor de las cuotas de migrantes propuestas por la UE. Además de la inmigración, otros temas de su discurso son las minorías húngara y romaní (las calificó de «parásitos» y organizó marchas en su contra), la corrupción y la propia UE (pretende la salida de Eslovaquia de la UE y de la OTAN)⁶¹. Kotleba-L'SNS adoptó un mensaje populista y una retórica antiinmigrante, xenófoba, antieuropeísta y homofóbica (critica las uniones homosexuales).

Por último, el panorama populista eslovaco incluye, de un lado, a los populistas conservadores del partido OLaNO-NOVA (Gente Común y Personalidades Independientes), encabezado por el empresario Igor Matovič, quien controla un amplio número de periódicos regionales, y en cuyo programa se detecta una serie de elementos de índole populista como la crítica a las élites (corrupción, gestión pública ineficiente...) o la promoción de la democracia directa (fortalecimiento de referéndum, iniciativa legislativa, gobierno abierto...), aunque se muestra favorable a la UE y la OTAN⁶²; y, de otro lado, a la formación Sme Rodina (Somos Familia), constituida en 2015, y que está bajo la batuta del también empresario Boris Kollár⁶³. A partir del conservadurismo social, este partido adopta una retórica xenófoba, nacionalista y antiinmigración; aboga por la economía liberal, y es escéptico frente al euro.

A la postre, los partidos eslovacos legitiman el discurso de un partido extremista como Kotleba-L'SNS⁶⁴. Así, en la campaña

⁶¹ En la web oficial de Kotleba-ESNS está en marcha una campaña de recogida de firmas para respaldar ambas iniciativas. Véase <http://www.naseslovensko.net/o-nas/> (consultado el 19 de diciembre de 2019).

⁶² El extenso programa de esta formación responde a un enfoque positivo, al tiempo que presenta un tono tecnocrático. Véase en <http://www.obycajniludia.sk/program/> (consultado el 19 de diciembre de 2019). Tras la celebración de las últimas elecciones parlamentarias (2020), este partido logró situarse como primera fuerza parlamentaria con 53 escaños (25,02 por 100 de votos). De este modo, desde abril de 2020, Igor Matovic encabeza una coalición de gobierno compuesta por cuatro partidos: OLaNO, Sme Rodina, SaS y Za L'udí (Por la gente).

⁶³ Obtuvo un porcentaje de 8,24 por 100 de sufragios (17 escaños) en las últimas elecciones parlamentarias de 2020.

⁶⁴ Aaron WALTER: «Slamophobia in Eastern Europe: Slovakia and the Po-

de las elecciones parlamentarias de 2016, partidos políticos como SMER-SD y SaS asumieron similares posiciones etnocéntricas. Por su parte, la campaña electoral de 2020 estuvo focalizada en la lucha contra la corrupción siguiendo la corriente iniciada en 2018 a raíz del asesinato de Jan Kuciak.

Conclusiones

En los Estados ECE, desde las respectivas transiciones de 1989-1990, los partidos políticos mostraron una predisposición hacia cuestiones etno-nacionalistas. La recuperación de la soberanía política, la identidad nacional y las relaciones interétnicas se colocaron como temas centrales de la agenda política. La estrategia y el discurso populista (simplificación y emocionalidad) adoptados por las nuevas formaciones resultaban adecuados para ese contexto y temática. Más adelante, incluyeron cuestiones como la corrupción de las elites, la inmigración, en particular, la islamofobia, el euroescepticismo e, incluso, la eurofobia. Precisamente, el triunfo del Brexit en junio 2016 ha impulsado estas dos últimas dimensiones entre los partidos populistas, lo que evidencia un tacticismo palmario.

En el terreno ideológico-cultural, los populismos actuales de ECE también contribuyen al empuje de la *contrarrevolución silenciosa*, esto es, a la reacción contra los valores progresistas de post-guerra y lo políticamente correcto. Además, al enfrentar la desnacionalización privilegian, en general, una dimensión política (identidad y soberanía nacional) y cultural (valores tradiciones).

Desde la óptica histórica, las formaciones políticas estudiadas tienden a la inestabilidad con frecuentes rupturas y disoluciones. Aparecen con relativa facilidad y rapidez vinculadas a personalidades (empresarios, periodistas...) que ejercen un acentuado liderazgo, más que a ideologías clásicas. A menudo, los partidos centristas o moderados (conservadores, liberales, socialdemócratas...) también adoptan la agenda y el discurso populista para afrontar la competencia electoral populista. En los ECE el populismo afecta a la totalidad del espectro partidista (excepto a las menguadas fuer-

litics of Hate», *Connections*, <https://www.connections.clio-online.net/article/id/artikel-4705>.

zas de izquierda). Las distinciones interpartidistas parecen ser una cuestión del uso del discurso, más o menos, grosero, arrogante, xenófobo, islamófobo o antiinmigración. Así, el populismo, como estrategia o estilo político, parece erigirse en el único juego posible⁶⁵. No obstante, el examen realizado en las páginas previas de los países del grupo de Visegrado, una valoración ponderada y matizada del fenómeno populista exige, de una parte, considerarlo de manera más amplia y contextual para evitar sobredimensionar su importancia en Europa.

⁶⁵ En el referéndum húngaro de octubre de 2016 sobre el sistema de cuotas de reubicación obligatoria de refugiados decidido por la UE, el minoritario Partido Liberal Húngaro, con un representante parlamentario, fue la única organización que defendió ese sistema.

La política de ampliación de la Unión Europea hacia los Balcanes Occidentales: ¿movimiento sin objetivo o adhesión con una perspectiva de membresía creíble?

Vladimir Vučković

Universidad Masaryk
vuckovic@mail.muni.cz

Resumen: El objetivo de esta investigación es ofrecer una visión general del desarrollo estratégico comunitario con respecto a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia del Norte, Montenegro, Kosovo y Serbia durante toda la fase de adhesión, de 1997 a 2018, seguida del análisis empírico de las políticas de ampliación más relevantes. Aunque la Unión Europea (UE) ha introducido continuamente diferentes recompensas de asistencia financiera y técnica en el marco de diversas políticas de ampliación de la UE, es reticente a ofrecer una perspectiva de adhesión creíble mediante el establecimiento de una fecha límite para la adhesión de los Balcanes Occidentales.

Palabras clave: Política de ampliación de la UE, condicionalidad, Balcanes Occidentales, perspectiva de adhesión.

Abstract: This article aims to provide an overview of the strategic community development imposed on Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, North Macedonia, Montenegro, Kosovo, and Serbia throughout the accession phase, from 1997 to 2018. This is followed by an empirical analysis of the most relevant enlargement policies. Although the European Union has continuously provided various forms of financial and technical assistance in the framework of diverse EU enlargement policies, it is reticent to offer the credible prospect of membership by establishing a deadline for the accession of the Western Balkans.

Keywords: EU enlargement policy, conditionality, Western Balkans, accession.

Introducción

Tras la desintegración de la antigua Yugoslavia socialista en la década de los noventa, los países recién nacidos en el espacio postyugoslavo —Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia—¹, junto con Albania, han definido la integración en la Unión Europea como su principal prioridad² estratégica y de política exterior. Esta decisión fue bien acogida por la UE y sus Estados miembros y dio lugar a la apertura de un nuevo capítulo sobre las relaciones UE-Sudeste de Europa³. La Unión Europea definió esta región principalmente bajo el término «Balcanes Occidentales», que abarca los países que surgieron de la disolución de la antigua Yugoslavia (sin Eslovenia), incluida Albania, que no forma parte de la UE, pero que ha demostrado su voluntad de integrarse en ella⁴. Obviamente, el término político «Balcanes Occidentales» se ha convertido, de hecho, en sinónimo de política de ampliación de la UE.

Sin embargo, cuando se trata de la perspectiva de la adhesión a la UE de los Balcanes Occidentales, esta cuestión sigue siendo bastante problemática. Aunque desde principios del siglo XXI la UE ha adoptado varias políticas de ampliación (enfoque regional, PEA,

¹ Aunque surgió de la desintegración de Yugoslavia, Eslovenia no fue considerada parte de la región de los Balcanes Occidentales.

² CRNE GORE SKUPŠTINA: *Deklaracija o pridruživanju Evropskoj uniji*, 8 de junio de 2005, disponible en <http://skupstina.me/index.php/me/pristupanje-eu/parlamentarni-odbor-za-stabilizaciju-i-pridruzivanje/dokumenta> (consultado el 11 de agosto de 2019), y *Vlada Republike Srbije, Nacionalni program za integraciju*, 2008, disponible en <http://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/nacionalni-program-za-integraciju> (consultado el 17 de agosto de 2019).

³ David RAMIRO TROITINO *et al.*: «Mitterrand y the great European design, from the Cold War to the European Union», *Baltic Journal of European Studies*, 2 (2017), pp. 132-147.

⁴ Consejo Europeo de Viena, Conclusiones de la Presidencia, 11-12 de diciembre de 1998, disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/wie1_en.htm (consultado el 21 de noviembre de 2019); Consejo Europeo de Helsinki, Conclusiones de la Presidencia, 10-11 de diciembre de 1999, disponible en https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm (consultado el 21 de noviembre de 2019), y Consejo Europeo de Santa María de Feira, Conclusiones de la Presidencia, 19-20 de junio de 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm (consultado el 21 de noviembre de 2019).

consenso renovado sobre la ampliación, Proceso de Berlín, etc.) que confirman cierta perspectiva de adhesión de los Balcanes Occidentales, la impresión general es que este incentivo no ha tenido una buena acogida entre estos países. Este tipo de enfoque de la UE ha seguido generando controversia ya que la región ha estado involucrada en el proceso de integración durante más de treinta años sin alcanzar una visión clara sobre su futura adhesión.

Obviamente, teniendo en cuenta la dinámica individualizada de cada candidato, los Balcanes Occidentales no han cumplimentado adecuadamente los requisitos estipulados en el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), elemento clave de la política de ampliación de la UE, ni han implementado adecuadamente el acervo comunitario. No obstante, la perspectiva de una posible adhesión efectiva y real se implantó durante la Cumbre del Consejo Europeo de Salónica de 2003 siguiendo los criterios establecidos en Copenhague⁵ en 1995, aunque el proceso de ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales ha seguido siendo desigual y carente de profundidad, a lo que han contribuido de manera especial las críticas a las ampliaciones de 2004 y 2007, unido a una gran inversión en fondos estructurales y de cohesión, y una migración relativamente sobresaliente de mano de obra de Este a Oeste. Estos factores han contribuido a la «fatiga de la ampliación de la UE», demostrando las contradicciones entre ampliación y profundización, y planteando interrogantes sobre futuras adhesiones. La perspectiva de adhesión a la UE de los países de los Balcanes Occidentales no ha cambiado en términos del proceso normativo, sino que ha mutado en términos de objetivos finales, es decir, la adhesión conclusiva a la propia UE. Como resultado, este proceso se ha transformado en un movimiento sin un objetivo identitario, una especie de adhesión sin una membresía⁶ creíble.

⁵ Por ejemplo: estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas marcadas dentro de la Unión, la capacidad de la Unión para absorber a los nuevos miembros. Para más detalles, Consejo Europeo de Salónica, Conclusiones de la Presidencia, 19-20 de junio de 2003, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3 (consultado el 20 de noviembre de 2019).

⁶ Samardžić SLOBODAN: *Evropska unija: sistem u krizi – sa studijom slučaja o*

TABLA 1
Estado de la cuestión: avance de los Balcanes Occidentales en el proceso de adhesión

<i>Primeros pasos para la adhesión a la UE</i>	<i>Albania</i>	<i>Bosnia y Herzegovina</i>	<i>Macedonia del Norte</i>	<i>Kosovo</i>	<i>Montenegro</i>	<i>Serbia</i>
Solicitud de adhesión firmada	29-04-2008	12-06-2006	16-06-2008	09-04-2001	27-20-2015	15-10-2007
Solicitud de adhesión aplicada	01-04-2009	01-06-2015	01-04-2004	01-04-2016	01-05-2010	01-09-2013
Solicitud de membresía	24-04-2009	15-02-2016	22-03-2004		15-12-2008	22-12-2009
Dictamen de la Comisión	09-11-2010	29-05-2019	09-11-2005		15-12-2008	14-10-2011
Condición de candidato	27-06-2014		16-12-2005		17-12-2010	01-03-2012
Decisión del Consejo para abrir las negociaciones de adhesión					26-06-2012	28-06-2013
Inicio de las negociaciones de adhesión	21-01-2014					29-06-2012
Progreso (nov. 2019)	Clave de direccionamiento, prioridades clave para la apertura de las negociaciones de adhesión	En espera del dictamen de la Comisión	Inicio de las negociaciones de adhesión bloqueado	Diálogo de la liberalización de visados bloqueado	Capítulos abiertos: 29 Capítulos cerrados: 3	Capítulos abiertos: 18 Capítulos cerrados: 2

Fuente: Gateva ELI: *European Union Enlargement Conditionality*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2015, p. 133. Elaboración propia del autor.

Esta investigación examina la evolución de la política de ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales durante todo el proceso de integración, centrándose en dos elementos clave, las condiciones de adhesión y el equilibrio entre la amenaza y la recompensa. El objetivo del documento es ofrecer una visión general del desarrollo de la estrategia condicional de la UE impuesta du-

odnosima Srbije i EU, Sremski Karlovci, Novi Sad, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, 2016, pp. 299 y 333-334.

rante el proceso de adhesión, de 1997 a 2018, proseguido por un análisis empírico de las políticas de ampliación más relevantes.

Institucionalismo racional como marco teórico para el examen de la europeización de los Balcanes Occidentales

La *teoría del institucionalismo racional*, formulada por Schimmelfennig y Sedelmeier, desarrolla tres modelos explicativos principales (modelo de incentivos externos, modelo de aprendizaje social y modelo de lecciones aprendidas) que determinan los diferentes mecanismos de europeización y las condiciones bajo las cuales el candidato cumple con los requisitos⁷ de la UE. Estos modelos difieren en dos dimensiones clave: el proceso de europeización de un país potencial candidato es un proceso impulsado por la UE (en el que esta ejerce presión sobre la adopción de reglas y normas), o un proceso impulsado a nivel nacional (en el que el Estado no miembro lleva a cabo actividades de reforma). Existe una lógica de acción diferente para la adopción de la normativa comunitaria distinguiendo claramente entre «lógica de consecuencias» y «lógica de adecuación». El primer caso presupone actores estratégicos racionales que buscan maximizar su propio poder y bienestar, mientras que el segundo prevé la consonancia con la identidad, los valores y las normas de la UE.

Según la teoría de Schimmelfennig y Sedelmeier, el modelo de incentivos externos como modelo racionalista de negociación utiliza la lógica de las consecuencias dentro del proceso para la adopción de las reglas comunitarias, enfatizando el papel de los actores estratégicos, e instrumentalmente racionales, que se esfuerzan por maximizar su propio poder y prosperidad. Según el modelo de incentivos externos, la UE estableció una serie de reglas a seguir para recibir una recompensa (o castigo) financiera, técnica o institucional como prueba de su (no) avance en el proceso de adhesión.

La Unión Europea ofrece a los Estados no miembros dos tipos de recompensas si se ajustan a las condiciones de la UE: asistencia y vínculos institucionales. Los Instrumentos de Ayuda de Preadhe-

⁷ Frank SCHIMMELFENNIG y Ulrich SEDELMEIER (eds.): *The Europeanization of Central y Eastern Europe*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 2005, pp. 8-10.

sión (IPA) son el mecanismo de ayuda más avanzado para los Balcanes Occidentales⁸, aunque la UE introdujo una amplia gama de vínculos institucionales que van desde acuerdos comerciales y de cooperación, acuerdos de asociación (Acuerdo Europeo y Acuerdo de Estabilización y Asociación) hasta la plena adhesión a la UE. Por tanto, el modelo de incentivos externos es completamente aplicable al proceso de ampliación a los Balcanes Occidentales⁹.

La condicionalidad de la UE es un principio fundamental para examinar su impacto en los cambios mediante la introducción de una estrategia basada en un equilibrio entre amenazas y recompensas. Específicamente, la Unión Europea concede recompensas en forma de avances en el proceso de adhesión, así como asistencia financiera y técnica, si el país candidato cumple los requisitos solicitados, pero también incluye una amenaza específica en forma de sanciones por incumplimiento, como retardar cualquier avance en el proceso o bloquear de ayudas financieras. Se hace hincapié en el hecho de que la UE no induce los mecanismos de reforma mediante sanciones por incumplimiento. Por el contrario, el candidato se queda atrás en el proceso y, simplemente, se le niegan los beneficios de establecer vínculos institucionales y de asistencia más estrechos con la UE. Por lo tanto, el cumplimiento de las condiciones de la UE sigue siendo solo una obligación interna para los candidatos que realmente quieran acceder a la membresía de la UE, mientras que la organización desempeña, principalmente, un papel de promotora del proceso de integración y supervisora del avance del candidato. La premisa fundamental es: «Un gobierno adopta las normas de la UE si los beneficios de las recompensas de la UE superan los costes¹⁰ de la adopción nacional». Sin embargo, la efi-

⁸ Para los países de Europa Central fue PHARE.

⁹ Frank SCHIMMELFENNING y Ulrich SEDELMEIER (eds.): *The Europeanization of Central y Eastern Europe...*, pp. 10-18; Frank SCHIMMELFENNING y Ulrich SEDELMEIER: «Governance by conditionality: EU rule transfer to candidate countries of Central y Eastern Europe», *Journal of European Public Policy*, 11(4) (2011), pp. 663-667; Tanja BORZEL y Thomas RISSE: «When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory», *West European Politics*, 35 (1) (2012), pp. 192-204, y Ulrich SEDELMEIER: «Europeanisation in new member and candidate states», *Living Reviews in European Governance*, 6(1) (2011), pp. 12-14.

¹⁰ Frank SCHIMMELFENNING y Ulrich SEDELMEIER (eds.): *The Europeanization of Central y Eastern Europe...*, p. 12.

cacia de la condicionalidad depende de más factores externos e internos. En particular, los cálculos de la relación coste-beneficio de los agentes nacionales dependen de factores basados en el mérito, la determinación de las condiciones de la UE, el tamaño y la rapidez de las recompensas, la credibilidad de las amenazas y las promesas, el papel de los actores con veto y el tamaño de los costes de la adopción¹¹.

El modelo de incentivos externos indica que el país candidato no se alinearán con los requisitos de la UE si esta no los determina como condiciones para las recompensas. A este respecto, la determinación se refiere tanto a la claridad como a la formalidad de una norma. La claridad de los criterios de la UE es importante por dos razones. En primer lugar, contiene un valor informativo al definir las condiciones, proporcionando al país candidato exactamente los requisitos para obtener una recompensa. En segundo lugar, refuerza la credibilidad de la condicionalidad de la UE. Por un lado, envía un mensaje nítido a los candidatos contra una política de permisividad en el proceso de adhesión, mientras que, por otro, obliga a la UE a ofrecer una recompensa si el Estado aspirante cumple efectivamente con lo solicitado.

Un segundo conjunto de factores determinantes sobre la estrategia motivadora de auto-reforma es el tamaño y la velocidad de las recompensas. Podría decirse que la perspectiva creíble de la membresía es el mecanismo más poderoso para la alineación propia con Europa, aún más que las otras formas de recompensas institucionales, como la asociación o la asistencia. Por otra parte, cuanto mayor sea la distancia temporal para recibir la recompensa, menor será la probabilidad de que el Estado no miembro adopte las normas de la UE de manera efectiva. Además, las anteriores ampliaciones han demostrado que el impacto de la UE sobre los cambios internos es más eficaz justo antes de la entrada de estos países en ella.

¹¹ *Ibid.*, pp. 12-16.

Desarrollo de las relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales

Enfoque regional y proceso de estabilización y asociación como mecanismos de estabilización posconflicto de la UE

La incapacidad de la Unión Europea para participar más activamente en el proceso de control y prevención de los sangrientos conflictos civiles en el territorio de la antigua Yugoslavia (1991-1995) demostró la necesidad de que sus instituciones desarrollasen un marco político que creara las condiciones para la paz y la estabilidad, de manera permanente, en la región de los Balcanes. Después de generarse tres focos bélicos distintos en el espacio postyugoslavo, era evidente que la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC) no había logrado desarrollar sus propios instrumentos políticos y de seguridad capaces de imponer presión política a las elites gobernantes nacionales de los Balcanes para que se ajustaran a los requisitos de estabilización después de los conflictos. La UE demostró un enfoque esencialmente defectuoso y desigual en la intervención militar en las zonas de conflicto y, por lo tanto, en la prevención del sufrimiento humano masivo acompañado de un gran número de refugiados y personas desplazadas.

Debido a la ineficacia de la UE para prevenir la escalada de las guerras y gestionar las crisis en los conflictos armados en Croacia (1991-1995) y Bosnia y Herzegovina (1992-1995), esta adoptó un enfoque regional el 29 de abril de 1997¹², el primer marco político que estableció para imponer una estabilización política permanente en cuatro antiguas repúblicas yugoslavas [es decir, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)] y Albania. Este enfoque de estabilización posconflicto de la UE puso de relieve la necesidad de desarrollar la cooperación regional y mejorar las relaciones bilaterales entre

¹² European Union, Regional Approach, 29 de abril de 1997, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_98_76 (consultado el 27 de octubre de 2019).

ella y los países de la región si los Estados involucrados cumplirían en primer lugar determinadas condiciones políticas y económicas. El enfoque regional incluía dos componentes principales: regional y bilateral. El desarrollo de las relaciones mutuas entre los Estados balcánicos y la UE estaba condicionado principalmente por su progreso en el cumplimiento de determinados criterios políticos y económicos, especialmente cuando se trataba de compromisos inequívocos con el establecimiento de la paz y la estabilidad en la región¹³.

El principio clave del enfoque regional fue la política de condicionalidad ya que es principalmente un proceso basado en el mérito, donde la UE introduce ciertas recompensas si el Estado o los Estados cumplen efectivamente las condiciones acordadas, o amenazando al país si no converge. La gama y el alcance de las condiciones políticas y económicas dentro del marco político de la UE se amplían desde el cumplimiento de los principios democráticos, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías, el Estado de Derecho y la economía liberal, al cumplimiento de las obligaciones del marco de paz de Dayton (en el caso de Bosnia y Herzegovina, Croacia y la RFY)¹⁴. Sin embargo, aunque la UE introdujo ciertas recompensas, es evidente que no había incluido una perspectiva de adhesión creíble para los Estados balcánicos dentro del enfoque regional. Si bien introdujo conjuntos de recompensas técnicas y financieras, su renuencia a proporcionar una perspectiva explícita de adhesión se reflejó en la falta de voluntad de la región para cumplir eficazmente con las exigencias de la UE. Sería razonable argumentar que la UE impuso una condicionalidad negativa¹⁵ a los Balcanes Occidentales mediante la introducción de políticas de estabilización política tras el conflicto y el desarrollo de relaciones regionales sin una perspectiva

¹³ *Ibid.*, p. 1.

¹⁴ Arolda ELBASANI: «EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing», *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 10(3) (2008), pp. 296-299.

¹⁵ Cuando un país con el que se establecía un acuerdo de cooperación vulneraba ciertos derechos y acuerdos se podía llegar a reducir, e incluso a cortar totalmente, toda la cooperación comunitaria, estimando que ello haría recapacitar al gobierno en el sentido de una mejora en la situación.

de adhesión creíble. Como resultado, el progreso fue débil y desaminó las reformas regionales.

El inicio de la guerra civil en Kosovo (1998-1999) trajo consigo dos nuevos e importantes acontecimientos. En primer lugar, el conflicto demostró que el enfoque regional era ineficaz como estrategia para la estabilización del espacio posterior al conflicto balcánico. En segundo lugar, la UE perdió su credibilidad como garante de la paz y la estabilidad al no poder prevenir ni controlar el peligro debido a la influencia política y militar predominante de los Estados Unidos en la región. Los Estados miembros carecían de una estrategia eficaz para prevenir el aumento de la violencia en Kosovo y, al mismo tiempo, tampoco tenían una visión clara de lo que debería implementarse para conseguir paz y estabilidad en la región¹⁶.

Así pues, debido a las consecuencias de la guerra civil en el territorio de la antigua Yugoslavia y a los problemas políticos internos que existían en Albania y en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la Comisión Europea estableció en 1999 un modelo innovador de relación con los países de la región a través de un proceso conocido comúnmente como Proceso de Estabilización y Asociación (PEA). El objetivo principal del PEA era fortalecer las actividades regionales y bilaterales en la región para que se lograra la estabilización y, posteriormente, la asociación a la UE¹⁷. El PEA fue un primer enfoque global de la política exterior de la UE para la ampliación diseñado para los Balcanes Occidentales, diferenciándose por tanto de anteriores programas regionales por sus particularidades emanantes de las necesidades y retos planteados por los Balcanes. No solo porque la política de la UE estableció una base sólida para una estabilización política interna a través del proceso de consolidación democrática y recuperación económica, sino porque introdujo la perspectiva de adhesión como un instrumento de incentivo externo creíble. La política condicional de la UE sigue siendo, incluso hoy en día, el principio central del PEA, que implica una amplia gama de condiciones específicas y diferenciadas (tanto bilaterales como regiona-

¹⁶ Arolda ELBASANI: «EU enlargement in the Western Balkans...», p. 295.

¹⁷ Mišćević TANJA: *Pridruživanje Evropskoj Uniji*, Belgrado, Službeni glasnik, 2009, pp. 151-152.

les), que van desde el Estado de Derecho, las reformas democráticas y unas elecciones libres y justas hasta el fortalecimiento de las relaciones regionales y la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) y el retorno de los refugiados y personas desplazadas, que debe cumplirse si el país candidato quiere avanzar en el proceso de adhesión¹⁸. Por lo tanto, es razonable argumentar que el PEA es un instrumento de política de ampliación doblemente adaptado que, en primer lugar, introduce la estabilización y, a continuación, la integración de la región en la UE. Dado que en un primer momento la UE no logró implementar una condicionalidad regional hacia los Balcanes Occidentales, la organización creó un proceso doble adaptado como herramienta de ampliación y como instrumento para la construcción del Estado y la estabilización postconflicto¹⁹.

El instrumento más importante del PEA es el Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) como primera relación contractual que sigue siendo esencial para el establecimiento de una cooperación especial de alto nivel entre la UE y el país candidato potencial²⁰. Curiosamente, el AEA pertenece a ese tipo de acuerdo de adhesión que fue el «Acuerdo Europeo» firmado con países de Europa Central y Oriental en los años noventa, aunque caracterizándose como un modelo más avanzado. El contenido del AEA y sus disposiciones legales, objetivos, instituciones, organismos, mecanismos y periodos de tránsito son casi idénticos a los de los Acuerdos Europeos. Sin embargo, debido a las particularidades del espacio postyugoslavo y a las experiencias previas de asociación trajo ciertas novedades. Con la excepción de la introducción de nuevos capítulos relacionados con el poder judicial y los asuntos internos y

¹⁸ Gateva ELI: *European Union Enlargement Conditionality*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 127-128.

¹⁹ Vladimir VUČKOVIĆ y Vladimir ĐORĐEVIĆ (eds.): *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption y Regional Relations in the Western Balkans*, Berlín, Peter Lang, 2019, pp. 46-47, y Arolda ELBASANI: «EU enlargement in the Western Balkans...», p. 297.

²⁰ Con excepción del AEA, la UE introdujo una amplia gama de nuevos instrumentos, como la cooperación económica y comercial, la asistencia económica y financiera, la democratización, la asistencia a la sociedad civil y al desarrollo institucional y el impulso del diálogo político a nivel regional. Mišćević TANJA: *Pridruživanje Evropskoj Uniji...*, p. 152.

del mayor número de políticas de cooperación, las principales diferencias entre el AEA y los Acuerdos Europeos están relacionadas con el contenido de la cláusula de desarrollo y sus disposiciones legales definidas sobre el refuerzo de la cooperación regional y la mejora de las relaciones bilaterales con los países de la ampliación. Con la entrada en vigor del AEA, la cláusula de desarrollo confirma la condición del país candidato potencial para la adhesión a la UE, pero no define al mismo tiempo ninguna fecha de adhesión efectiva a esta. Asimismo, las disposiciones legales estipuladas en el AEA obligaban a los países de los Balcanes Occidentales a realizar esfuerzos adicionales en la promoción activa de las relaciones regionales mediante su pleno compromiso con la paz y la estabilidad regionales, así como en el desarrollo de la cooperación bilateral con los países vecinos: tanto los países signatarios del AEA como los Estados miembros de la UE y otros países candidatos (Turquía) no incluidos en el AEA²¹.

Aunque el AEA contiene otros principios de desarrollo en referencia a las relaciones con la UE relativos a la promoción de la democracia y al fortalecimiento de las instituciones democráticas, el Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos y de las minorías y la mejora de las relaciones económicas y comerciales, puede asumirse que el cumplimiento de los requisitos de cooperación regional representa la esencia del acuerdo contractual, especialmente debido a la necesidad de institucionalizar esta política. Las disposiciones jurídicas introducidas en el AEA tuvieron por objeto lograr la adhesión de los Balcanes Occidentales a la UE, al tiempo que trataban de establecer una estabilización plena y permanente no solo de los Estados individuales, sino de la región en su conjunto. Por lo tanto, el AEA se convirtió en el marco de ampliación más importante para el avance de los Balcanes Occidentales en el proceso de adhesión²².

²¹ Đurović GORDANA: *Evropska unija Crna Gora: Politika proširenja*, Podgorica, Univerzitet Crne Gore-Ekonomski fakultet, 2012, p. 345; Mišćević TANJA: *Pridruživanje Evropskoj Uniji...*, p. 152, y Vladimir VUČKOVIĆ y Vladimir ĐORĐEVIĆ (eds.): *Balkanizing Europeanization...*, pp. 48-61.

²² Đurović GORDANA: *Evropska unija Crna Gora: Politika proširenja...*, p. 329.

TABLA 2
Estructura del Acuerdo de Estabilización y Asociación

<i>Título</i>	<i>Resumen del contenido</i>	<i>Núm. capítulos</i>	<i>Núm. artículos</i>
Preámbulo + artículo I	Identifica los principales objetivos políticos del proceso, incluidos los ámbitos de la estabilidad, el Estado de Derecho, la democracia y la estabilización regional.	1	1
I. Principios generales	Define los principios jurídicos fundamentales del proceso, entre otros, el respeto de las obligaciones jurídicas y los derechos humanos, la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia y las políticas de lucha contra la proliferación y el terrorismo. Establece el periodo transitorio de seis años para la plena aplicación de la asociación.	1	9
II. Diálogo político	Establece el marco político para el PEA con el objetivo de aproximar las políticas, incluida la Política Exterior y de Seguridad Común. Define las formas de procedimiento del diálogo político en el seno del Consejo de Estabilización y Asociación recientemente creado, sobre una base bilateral, a través de canales diplomáticos y por otros medios bilaterales y multilaterales.	1	4
III. Cooperación regional	Define la obligación del Estado de cooperar regionalmente con tres categorías diferentes de socios: 1. Países que han firmado un AEA. 2. Otros países afectados por el PEA. 3. Otros países candidatos a la adhesión a la UE.	3	4
IV. Libre circulación de mercancías	Define en detalle los principios de la creación de una zona de libre comercio entre la UE y el Estado, incluidas las normas para categorías específicas de productos industriales y agrícolas y las normas comunes de regulación del mercado.	5	30
V. Circulación de trabajadores, establecimiento, suministro de servicios, circulación de capitales	Análogamente al título IV, se definen los principios relativos al establecimiento de un mercado común de trabajo, al establecimiento, a la prestación de servicios, a los pagos y a los movimientos de capitales.	5	24
VI. Aproximación de las leyes, aplicación de la ley y normas de competencia	Obliga al Estado a armonizar su ordenamiento jurídico con el acervo comunitario de la UE, con especial atención a la regulación del mercado.	1	8

Título	Resumen del contenido	Núm. capítulos	Núm. artículos
VII. Justicia, libertad y seguridad	Establece principios de cooperación para el fortalecimiento del Estado de Derecho, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada y el control de los flujos migratorios.	1	8
VIII. Políticas de cooperación	Define áreas específicas de cooperación en los ámbitos socioeconómico, cultural, educativo y técnico.	1	26
IX. Cooperación Financiera	Concede al Estado asociado la posibilidad de recibir apoyo financiero de los fondos de la UE con el fin de alcanzar los objetivos del PEA.	1	4
X. Disposiciones institucionales, generales y finales	Establece órganos comunes que ejecutan, coordinan y supervisan la aplicación del AEA: Consejo de Estabilización y Asociación y sus comités subordinados. Regula los derechos y obligaciones de las partes y otros aspectos legales del AEA.	1	20

Fuente: información recogida en los Acuerdos de Estabilización y Asociación negociados entre la UE y los países del Banco Mundial. Vladimir VUČKOVIĆ y Vladimir ĐORĐEVIĆ (eds.): *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans*, Berlín, Peter Lang, 2019, pp. 43-44.

Nuevo Enfoque, Berlín plus y la perspectiva de adhesión creíble para los Balcanes Occidentales: marcos estratégicos globales de la UE para reforzar la cooperación regional

De acuerdo con el Consenso Renovado sobre la Ampliación de 2006 y el Nuevo Enfoque de las negociaciones de adhesión en 2012, la UE resaltó la creciente importancia de criterios políticos para el avance de los Balcanes Occidentales en la ampliación, haciendo hincapié en la plena armonización con el Estado de Derecho y reforzando la cooperación regional y el desarrollo de las relaciones de buena vecindad. En particular, desde 2012, y en consonancia con la apertura de las negociaciones de adhesión con Montenegro, se han especificado nuevas condiciones previas sobre las dinámicas para la apertura de diferentes capítulos. La negociación de adhesión comienza con los capítulos 23 y 24 (Poder Judicial y Derechos Fundamentales y Justicia, Libertad y Seguridad) convirtiéndose en el núcleo del proceso de adhesión al centrarse en los re-

quisitos del Estado de Derecho junto con la constante evaluación y monitorización durante todo el proceso de adhesión. Siguiendo las disposiciones del nuevo enfoque a partir de 2012, la negociación se basa en el principio de que «nada está acordado hasta que todo esté acordado», lo que significa que el cierre provisional de los capítulos y acuerdos individuales se deberán dar por concluidos al final del proceso de negociación de adhesión. Además, la UE ha establecido por primera vez parámetros provisionales mediante la apertura de negociaciones de adhesión con Montenegro²³.

Principalmente, en comparación con rondas de ampliación anteriores, es evidente que las condiciones políticas de ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales se han vuelto más estrictas, complejas y exigentes. En ese sentido, la transformación de las exigencias para la ampliación de la UE hacia Europa Sudoriental se caracteriza por la aclaración y especificación de una serie de condiciones que pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. La creciente relevancia de los criterios políticos para el avance del proceso de ampliación, haciendo hincapié en la plena adecuación a los requisitos del Estado de Derecho (es decir, la reforma judicial, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada), junto con el estricto cumplimiento de las condiciones específicas del proceso de estabilización y asociación (la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, la cooperación regional, la resolución de litigios bilaterales, etc.) y la introducción de criterios de referencia de apertura y la provisionalidad, que emergen como un elemento esencial de la estrategia de ampliación de la UE durante todas las etapas del proceso de acceso. Esto consecuentemente transforma todas las dinámicas de las negociaciones de adhesión.

2. La transformación de las negociaciones de adhesión en un «proceso abierto», lo que significa que la UE se ha opuesto a fijar plazos para el avance de las relaciones entre ella y los países candidatos.

3. Introducción de un amplio rango de sanciones preventivas y correctoras, es decir, diversas medidas de la UE como la suspen-

²³ *Ibid.*, p. 329, y Đurović GORDANA: *Evropska unija i Crna Gora*, Podgorica, EU Info Centar, 2016, p. 69.

sión de la aplicación de los Acuerdos de Asociación²⁴ o el aplazamiento de las negociaciones. Así como el establecimiento del «caso de desequilibrio»²⁵ combinado con el deterioro de la credibilidad de la perspectiva de la adhesión, que ha reforzado la estructura de incentivos negativos²⁶.

Sin embargo, aparte de preservar la estabilidad regional, la complejidad de la región de los Balcanes Occidentales ha generado un problema político más importante, específico para el espacio post-yugoslavo: las cuestiones fronterizas, una cuestión bilateral pendiente existente entre los Estados surgidos de Yugoslavia, que ha tenido un impacto significativo en el desarrollo ulterior de las relaciones de vecindad y en el progreso del proceso de integración europea de la región. Desafortunadamente, las disputas bilaterales socavan sustancialmente la normalización de las relaciones entre los Estados postyugoslavos, como puede observarse particularmente en el contexto de las cuestiones pendientes en curso: 1) entre Croacia y Serbia por el litigio fronterizo sobre el río Danubio y el reconocimiento de las minorías nacionales; 2) entre Croacia y Bosnia y Herzegovina por la construcción de un puente en Peljesac; 3) entre Croacia y Montenegro por el litigio fronterizo sobre la península de Prevlaka; 4) entre Serbia y Montenegro sobre el reconocimiento de la doble ciudadanía y el derecho a utilizar bienes religiosos en Montenegro (problema de las iglesias ortodoxas serbia y montenegrina); 5) entre Montenegro y Kosovo sobre el reconocimiento constitucional de la minoría montenegrina; 6) y entre Serbia y Kosovo sobre disputas de soberanía.

La Unión Europea ha destacado que la solución pacífica de la demarcación de las fronteras entre los países vecinos es una de las principales condiciones que deben cumplirse antes de la plena adhesión de los países candidatos a la UE. Por lo tanto, debido al *status quo* actual en términos de disputas bilaterales abiertas, «el Proceso

²⁴ En junio de 2007, la UE abandonó las negociaciones de la SAA ya que Belgrado se resistió a arrestar a los criminales de guerra Ratko Mladić y Goran Hadžić tras el cumplimiento de la condicionalidad del TPIY. Para más detalles, véase Gateva ELI: *European Union Enlargement Conditionality...*, p. 136.

²⁵ La explicación del término «cláusula de desequilibrio» se puede encontrar en la conclusión.

²⁶ Gateva ELI: *European Union Enlargement Conditionality...*, pp. 124-173.

de Berlín» tuvo como objetivo reafirmar la conexión entre las sociedades (dimensión social) y las economías (dimensión económica) de la región, proporcionando las condiciones adecuadas para una mayor mejora de las relaciones regionales (dimensión política)²⁷.

El Proceso de Berlín fue iniciado por la canciller alemana Angela Merkel el 28 de agosto de 2014²⁸, con el objetivo de mejorar aún más la cooperación regional en los Balcanes Occidentales y asistir a estos Estados en su integración europea. La agenda de conectividad del proceso hace referencia a la conexión entre personas (dimensión social), las economías (dimensión económica) y los estados (dimensión política) de la región a través de la cooperación en las áreas de transporte, infraestructura, conectividad económica, cooperación juvenil y cooperación entre empresas y sociedades civiles. También ha alentado la cooperación intergubernamental mediante el establecimiento de la Oficina Regional de Cooperación de la Juventud (RYCO), el Foro de Inversión de las Cámaras de los Balcanes Occidentales (WBCIF) y los Fondos de los Balcanes Occidentales (WBF), así como la celebración de reuniones de organizaciones regionales pertenecientes a la sociedad civil (Serie de Cumbres de la Sociedad Civil de los Balcanes Occidentales), organizaciones juveniles (Foro de la Juventud) y asociaciones empresariales (Foro Empresarial)²⁹.

El objetivo del proceso fue subrayado por su presidente en la Declaración Final, en la que declaró que la Conferencia «debería proporcionar un marco para un período de cuatro años (2014-2018), durante el cual avanzaremos en nuestros esfuerzos para lograr un progreso real en el proceso de reforma, en la resolución de las cuestiones bilaterales e internas pendientes y en el logro de la reconciliación dentro de las sociedades de la región y entre ellas, pero también en la mejora de la cooperación económica regional y el establecimiento de las bases de un crecimiento sostenible»³⁰. Me-

²⁷ Proceso de Berlín, Declaración final del presidente de la Conferencia sobre los Balcanes Occidentales, 2014, disponible en <https://berlinprocess.info/documents/> (consultado el 20 de noviembre de 2019).

²⁸ El proceso cuenta con el apoyo de la Comisión Europea, los estados miembros de la UE: Austria, Croacia, Francia, Alemania, Italia, Eslovenia y el Reino Unido, y varios donantes internacionales.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, p. 1.

dante el apoyo del IPA de la Comisión y de los Estados miembros, los Estados participantes acordaron seguir cooperando en el marco de la Comunidad de Energía para Europa Sudoriental, en particular en lo que se refiere a la seguridad y eficiencia energética y la protección del clima, así como a la reducción del desempleo juvenil en la región. Asimismo, acordaron definir y ampliar tres corredores principales de las Redes Transeuropeas de Transporte a los Balcanes Occidentales mediante prioridades a corto plazo, como la simplificación de los procedimientos de cruce de fronteras, la seguridad vial y los planes de mantenimiento de estos corredores, lo que se suponía que se implementaría antes de la cumbre de París³¹. Los Estados miembros de la UE también destacaron la importancia de fortalecer la cooperación regional y resolver las disputas bilaterales pendientes. Como resultado, los Estados de los Balcanes Occidentales se comprometieron a resolver cualquier cuestión pendiente mediante negociaciones bilaterales u otros medios de arreglo pacífico mediante un arbitraje internacional. En este sentido, los Estados participantes acogieron con satisfacción la firma del acuerdo fronterizo entre Bosnia y Herzegovina y Montenegro y Kosovo y Montenegro al margen de la Cumbre de Viena como un ejemplo positivo entre los Balcanes Occidentales en la resolución de disputas sobre la demarcación de fronteras³².

El eco positivo de las anteriores Cumbres de Berlín 2014 y Viena 2015 sobre los Balcanes Occidentales en el marco del Proceso de Berlín se reforzó aún más con la Cumbre de París del 4 de julio de 2016, organizada por Francia, y la Cumbre de Trieste del 11 de julio de 2017, organizada por Italia. Las Cumbres de París y Trieste sobre los Balcanes Occidentales reforzaron la cooperación entre los países de la región en el ámbito de la cooperación y la conectividad en los ámbitos del transporte y la energía. Sin embargo, aunque se han realizado progresos en diversos ámbitos sectoriales, los Estados miembros de la UE han señalado la necesidad de inten-

³¹ *Ibid.*

³² Proceso de Berlín, Declaración final por el presidente de la Cumbre de los Balcanes Occidentales de Viena 2015, anexo 2: Join Declaration on the establishment of the Regional Youth Cooperation Office in the Western Balkans, y anexo 3: Regional Cooperation and the Solution of Bilateral Disputes, 2015, disponible en <https://berlinprocess.info/documents/> (consultado el 20 noviembre de 2019).

sificar la cooperación regional en los Balcanes Occidentales a través del proceso de reconciliación como elemento esencial para la promoción de la paz y la estabilidad y la superación de los legados del pasado. Según los Estados participantes, el acuerdo firmado para la creación de la Oficina Regional de Cooperación Juvenil (RYCO) en Tirana debía aportar una importante contribución al proceso de reconciliación dentro de la región mediante el aumento de los intercambios y la movilidad de sus jóvenes³³.

Las cumbres de los Balcanes Occidentales de Sofía 2018, Londres 2018 y Poznan 2019, como parte del Proceso de Berlín, acrecentaron la continuidad de los esfuerzos de la UE para reforzar sustancialmente el proceso de cooperación regional entre los países vecinos mediante la mejora de la perspectiva de adhesión a la UE de los Balcanes Occidentales. Es evidente que las Cumbres confirmaron el compromiso de la UE con la mejora de las relaciones regionales, principalmente mediante el desarrollo de determinados ámbitos políticos, en particular el Estado de Derecho, las relaciones de buena vecindad, la reconciliación, la conectividad, la seguridad, la economía, el transporte, la energía, la economía digital, etc. La UE ha anunciado la concesión de un nuevo paquete de medidas por valor de 370 millones de euros para once proyectos de transporte adicionales de alta prioridad (carreteras, ferrocarriles, puertos) y 30 millones de euros para inversiones en la «Agenda Digital» en los Balcanes Occidentales. Asimismo, el firme apoyo a la cooperación regional para hacer frente a los desafíos comunes en materia de seguridad, incluida la lucha contra el terrorismo, la radicalización, los ataques cibernéticos, la delincuencia organizada, la facilitación de la cooperación regional mediante el logro de una reconciliación sincera y la resolución de cuestiones bilaterales pendientes, como los conflictos fronterizos, los crímenes de guerra y las personas desaparecidas, han pasado a

³³ Proceso de Berlín, Declaración final del presidente de la Cumbre de los Balcanes Occidentales de París 2016, 6 de julio de 2016, disponible en <https://berlinprocess.info/documents/> (consultado el 20 noviembre de 2019), y Proceso de Berlín, Declaración final del presidente de la Cumbre Trieste de los Balcanes Occidentales 2017, 12 de julio de 2017, disponible en <https://berlinprocess.info/documents/> (consultado el 20 noviembre de 2019).

ocupar un lugar prioritario en el programa de política exterior de la Unión Europea³⁴.

Por último, a diferencia de los anteriores enfoques de la política de ampliación, la Comisión Europea presentó en febrero de 2018 un documento titulado *A credible membership perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans* (*Una perspectiva de adhesión creíble para los Balcanes Occidentales y un mayor compromiso de la UE con ellos*) confirmando la posibilidad explícita de que algunos países de los Balcanes Occidentales se adhieran a la UE. Tras más de veinticinco años de un proceso de integración complejo y exigente, la UE ha decidido finalmente ofrecer una perspectiva de adhesión creíble a Montenegro y Serbia (y no a toda la región) introduciendo una clara oportunidad de unirse a la UE para 2025, dada la existencia de una fuerte voluntad política de llevar a cabo reformas reales y sostenidas, especialmente en el ámbito del Estado de Derecho y de la resolución de conflictos bilaterales abiertos con los países vecinos³⁵.

Este documento es único en muchos aspectos. En primer lugar, la UE ha definido cuatro pasos de integración necesarios para que Montenegro y Serbia completen con éxito el proceso de adhesión de acuerdo con la perspectiva de 2025³⁶. El establecimiento de una perspectiva de adhesión creíble indica claramente que se trata

³⁴ Comisión Europea, Cumbre UE-Balcanes Occidentales Sofía, Declaración de Sofía de la Cumbre UE-Balcanes Occidentales, 17 de mayo de 2018, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/17/sofia-declaration-of-the-eu-western-balkans-summit/> (consultado el 21 de noviembre de 2019); Proceso de Berlín, Declaración final del presidente de la Cumbre de los Balcanes Occidentales de Londres 2016, 10 de julio de 2018, disponible en <https://berlinprocess.info/documents/> (consultado el 21 de noviembre de 2019), y Comisión Europea, Cumbre UE-Balcanes Occidentales Poznan, Declaración Poznan de la Cumbre UE-Balcanes Occidentales, 5 de julio de 2019, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3669 (consultado el 21 de noviembre de 2019).

³⁵ Comisión Europea, Una perspectiva de membresía creíble para un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales, 2018, disponible en https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/eu-and-western-balkans_en (consultado el 14 de agosto de 2019).

³⁶ Los pasos hacia la membresía de la UE se están definiendo de manera fluida: 1) completar con éxito los puntos de referencia provisionales, particularmente en el área del estado de derecho (y la implementación de un acuerdo legalmente vinculante sobre la normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo); 2) cerrar todos los capítulos de negociación; 3) firma del tratado de adhesión; y 4) adhesión a

solo de un proceso basado en el mérito y que sigue siendo objetivo de acuerdo con el progreso del Estado en el logro de las condiciones de adhesión³⁷. Esto particularmente significa que los Balcanes Occidentales deben realizar esfuerzos sustanciales en términos de aplicación y cumplimiento efectivos de las reformas globales en los ámbitos políticos y económicos claves (independencia del poder judicial, resultados sostenibles en la condena definitiva de los casos de corrupción de alto nivel y delincuencia organizada, reforma de la administración pública, desempleo de alto nivel y baja competitividad abordados, etc.) para avanzar en el proceso de adhesión³⁸. En segundo lugar, la UE ha demostrado su verdadero compromiso con la transformación general de los sistemas políticos, económicos y sociales de los Balcanes Occidentales. Como resultado, la UE puso en marcha un Plan de Acción que definía seis «Iniciativas emblemáticas» y, por lo tanto, se centraba en áreas específicas de interés tanto para la UE como para la región: 1) Reforzar el Estado de Derecho, incluida la creación de nuevas misiones de asesoramiento en todos los países. 2) Reforzar el compromiso en materia de seguridad y migración junto con la introducción de funcionarios de enlace de Europol. 3) Reforzar el apoyo al desarrollo socioeconómico, incluida la ampliación del marco de inversión de los Balcanes Occidentales y Erasmus+. 4) Aumentar la conectividad en materia de transporte y energía mediante el nuevo apoyo a la inversión. 5) Desarrollar una Agenda Digital para los Balcanes Occidentales que incluya una hoja de ruta para facilitar unos costes de itinerancia más bajos. 6) Apoyar la reconciliación y las relaciones de buena vecindad, incluido el apoyo a la justicia de transición, a las personas desaparecidas y a una mayor cooperación en los ámbitos de la educación, la cultura, el deporte y la juventud³⁹.

En general, puede afirmarse que la UE ha demostrado un enfoque más proactivo en la promoción de la cooperación regional y el fortalecimiento de las buenas relaciones bilaterales, especialmente entre los países vecinos. La introducción de una «perspectiva de

la UE. Para más detalles, véase Comisión Europea, Una perspectiva de membresía creíble para una UE mejorada..., p. 8.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 17.

³⁹ *Ibid.*, pp. 17-18.

adhesión creíble» ha contribuido sustancialmente al fortalecimiento de la agenda de conectividad regional al vincular a las personas, las economías y los Estados de la región. El resultado positivo se ha podido observar especialmente en el desarrollo regional de las dimensiones económicas y sociales mediante acuerdos de cooperación. Además, el fortalecimiento de las dimensiones económicas y sociales regionales ha afectado sustancialmente a la dimensión política de las relaciones regionales, concretamente a la resolución de las cuestiones bilaterales pendientes.

Conclusiones

Aunque desde el comienzo del siglo XXI la Unión Europea ha adoptado una serie de documentos estratégicos que confirman la perspectiva de membresía de los Balcanes Occidentales, la impresión general es que este incentivo no ha tenido suficiente resonancia entre los países de la región. Siendo más específicos y teniendo en cuenta la dinámica de integración individual de cada país, los Balcanes Occidentales no han cumplido adecuadamente las condiciones de adhesión estipuladas por los acuerdos de asociación como parte integrante del Proceso de Asociación y Estabilización, ni han aplicado adecuadamente el acervo comunitario. La cuestión que se plantea es por qué los Balcanes Occidentales están tan rezagados en el proceso de integración en la Unión Europea. Podría decirse que hay una serie de factores, tanto externos como internos, que socavan la eficacia de la aplicación y el cumplimiento de las reglas y normas de la Unión Europea.

Esencialmente, las crisis financiera y económica de la UE tuvieron un profundo efecto en el estado de ánimo de esta en términos de nuevas ampliaciones. Este estado de ánimo negativo aumentó significativamente entre los Estados miembros de la UE debido a los efectos adversos de la quinta oleada de ampliación en 2004 y 2007, que provocó diversos problemas en el complejo funcionamiento de las instituciones y la gran carga de los fondos estructurales y de cohesión de la propia UE, y que se enfrentaba a consecuencias aún mayores en los problemas con la política de empleo y la migración laboral de Oriente a Occidente. En cualquier caso, la «fatiga en la ampliación de la UE» ha demostrado la discrepan-

cia entre el proceso de ampliación y la necesidad de profundizar en sus políticas (es decir, la cuestión de la ampliación frente a la profundización), lo que abrió interrogantes sobre la llamada capacidad de absorción durante un cierto periodo de tiempo. Siguiendo como ejemplo la ampliación del sudeste, esto particularmente significa que la perspectiva de adhesión a la UE de los países candidatos (y candidatos potenciales) no ha cambiado en términos del proceso normativo de adhesión, sino que ha cambiado en términos de los objetivos finales de este proceso, es decir, la adhesión a la propia UE. Este proceso se ha convertido en el momento actual en un movimiento sin objetivo y en una especie de adhesión sin perspectivas creíbles de culminación⁴⁰. Además, aparte de las cuestiones relacionadas con la fatiga de ampliación de la Unión Europea, esta ha demostrado ciertas discrepancias en cuanto al cumplimiento de la promesa de un futuro europeo para los Balcanes Occidentales desde principios del siglo XXI. En este sentido, la UE no ha demostrado ser un actor eficaz en la construcción del Estado debido a la falta de experiencia en los procesos de construcción, a la ausencia de criterios claros dentro del acervo comunitario, así como a los desacuerdos notables que existen entre las diferentes instituciones de la UE y sus Estados miembros en términos del proceso de construcción del Estado⁴¹.

Asimismo, la UE ha introducido una estrategia condicional compleja como parte fundamental de su política de ampliación, que implica una imposición legal y la adopción de las reglas y las normas de la UE en las estructuras de gobierno nacionales, siguiendo el principio del equilibrio amenaza-recompensa, así como la constante aplicación de mecanismos generales de supervisión destinados a evaluar el avance de los países candidatos. En virtud de este ins-

⁴⁰ Samardžić SLOBODAN: *Evropska unija: sistem u krizi...*, pp. 299 y 333-334.

⁴¹ Florian BIEBER: «Building Impossible States? State Building Strategies y EU Membership in the Western Balkans», *Europe-Asia Studies*, 63(10) (2011), pp. 1783-1800; Soeren KEIL: «Europeanization, state-building y democratization in the Western Balkans», *Nationalities Papers*, 41(3) (2013), pp. 343-350; Tanja BORZEL: «When Europeanization Hits Limited Statehood. The Western Balkans as Test Case for the Transformative Power of Europe», *The Freie Universität Berlin*, 30 (2011), pp. 3-15, y Soeren KEIL y Zeynep ARKAN (eds.): *The EU and Member States Building: European foreign policy in the Western Balkans*, Nueva York, Routledge, 2015, p. 16.

trumento, la UE proporciona una recompensa si el país en vías de adhesión se ajusta a las condiciones o retira dicha recompensa si no lo hace. Por lo tanto, la política de condicionalidad exige cumplir plenamente con las normas de la UE a los países aspirantes. Asimismo, a través de la condicionalidad de la adhesión, la Unión Europea ha creado relaciones muy asimétricas y en parte jerárquicas con los países candidatos al participar activamente en el proceso de construcción del Estado y en los cambios democráticos para los que la adhesión va a constituir una iniciativa clave. En línea con la experiencia del proceso de ampliación en curso, se encuentra la estrategia de la UE de iniciativas externas condicionales, basadas en «el principio de la zanahoria y el palo», lo que socava significativamente su credibilidad como poder normativo y, al mismo tiempo, refleja negativamente la voluntad y la motivación de la región por aplicar las normas y reglas de la UE según lo estipulado por el Proceso de Asociación y Estabilización⁴².

A nivel interno, la democracia en los Balcanes Occidentales está en constante declive desde hace décadas. Por lo tanto, se pueden describir mejor como democracias defectuosas. Aunque los Balcanes Occidentales han demostrado cierto progreso en la adhesión a la UE, es evidente que el avance no coincide con el proceso de democratización interna. En ese sentido, a diferencia de los países de Europa Central y Oriental, los Balcanes Occidentales se enfrentan a graves problemas relacionados con la limitación de las cuestiones relativas a la condición de Estado. Aparte de las disputas territoriales y los crecientes movimientos secesionistas en Kosovo y Bosnia y Herzegovina, la característica común de la zona es que todos ellos sufren del problema de la limitación de las cuestiones relativas a la condición de Estado, es decir, nos encontramos Estados débiles, que aunque operativos cuentan con instituciones democráticas disfuncionales, existencia e interferencia fuerte de líderes au-

⁴² Frank SCHIMMELFENNING y Ulrich SEDELMEIER (eds.): *The Europeanization of Central y Eastern Europe...*, p. 11; Tanja BORZEL: «When Europeanization Hits Limited Statehood...», pp. 12-15; Tanja BORZEL y Thomas RISSE: «When Europeanisation Meets Diffusion...», p. 203; Arolda ELBASANI: *European Integration y Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?*, Nueva York, Routledge, 2013, p. 8; Soeren KEIL: «Europeanization, state-building y democratization...», p. 348, y Florian BIEBER: «Building Impossible States?..., p. 1791.

toocráticos, capacidades estatales débiles, así como problemas de corrupción y clientelismo arraigados institucionalmente⁴³. Además, las instituciones no son capaces de desarrollar una verdadera independencia y estar libres de dominios ajenos a la independencia de poderes en una sociedad democrática. Las salvaguardias tales como medios de comunicación independientes e instituciones democráticas fuertes son endebles, y el clientelismo vincula a muchos ciudadanos con las elites gobernantes a través de la coerción. Esencialmente, el desarrollo limitado del Estado ha sido utilizado como una ventaja por los autócratas para aumentar su influencia política en instituciones frágiles, así como en la esfera de la legislación, mientras que al mismo tiempo ha sido apoyada por Occidente en su supuesto papel de reformistas que preservan la estabilidad política interna, es decir, la «estabilitocracia»⁴⁴.

Dicho esto, esta investigación se basa en la conclusión de que el poder transformador de la UE ha producido efectos de refuerzo cuestionables en los criterios clave de adhesión en los Balcanes Occidentales durante toda la fase de integración. Aunque la Unión Europea ha introducido continuamente diversas recompensas de asistencia financiera y técnica en el marco de diversas políticas de ampliación de la UE, su reticencia a ofrecer una perspectiva de adhesión creíble mediante la fijación de una fecha límite para la adhesión de los Balcanes Occidentales ha dado lugar a que los países tengan la intención de reconsiderar sus intereses geopolíticos y geoestratégicos. La deficiencia en el cumplimiento de las condiciones políticas en los Balcanes Occidentales es, por una parte, el resultado principal de una política condicional de la UE incoherente e ineficaz y de factores internos desfavorables (sobre todo la falta de voluntad política) para llevar a cabo adecuadamente las actividades de reforma, lo que da lugar a un progreso de la reforma generalmente débil. La política exterior de la UE en la forma del proceso de ampliación contiene probablemente más elementos de farsa en el proceso de integración

⁴³ Tanja BORZEL: «When Europeanization Hits Limited Statehood...», p. 10; Marko KMEZIC: *EU Rule of Law Promotion: Judiciary Reform in the Western Balkans*, Londres-Nueva York, Routledge, 2017, p. 49, y Arolda ELBASANI: *European Integration y Transformation in the Western Balkans...*, p. 12.

⁴⁴ BiEPAG: *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism y Stabilitocracy*, Policy Brief, BiEPAG, 2017, pp. 3 y 6-7.

europea de los Balcanes Occidentales⁴⁵. Este punto en particular puede observarse cuando se analiza el caso de los Balcanes en términos de la política de ampliación de la UE.

Este estudio proporciona varias suposiciones que podrían ser probadas y por lo tanto utilizadas como valiosas explicaciones para el proceso problemático general de europeización de los Balcanes Occidentales que lleva a cabo la UE. En primer lugar, la UE ha intentado preservar la legitimidad del proceso de integración, aunque ha introducido varios mecanismos de asistencia técnica y financiera para acelerar el avance de un país candidato en el proceso de adhesión. Pero su reticencia a establecer una perspectiva de adhesión creíble, junto con el establecimiento y la especificación de condiciones adicionales en forma de introducción de puntos de referencia de apertura y provisionales y de cláusulas de desequilibrio, se ha reflejado en la intención de los candidatos de reconsiderar sus propios intereses geopolíticos y de política exterior. No es raro que los líderes semi-autoritarios de los Balcanes Occidentales utilicen en gran medida la lógica de la negociación eligiendo políticas de alternativas en lugar de oportunidades, optando en consecuencia por ciertos actores internacionales que proporcionan mayores beneficios que otros. Por ejemplo, en el caso de Serbia, la UE ha establecido un «caso de desequilibrio» que podría posponer el avance en el proceso de adhesión de este país si la normalización de las relaciones entre Belgrado y Pristina se ve comprometida. Como resultado, Serbia, principal actor regional, ha cambiado su percepción geopolítica y de política exterior, reforzando la cooperación con Rusia mediante la firma de una serie de acuerdos económicos, de seguridad y militares, enviando al mismo tiempo un claro mensaje a la UE de que su juego no es el único en liza.

En segundo lugar, es evidente que la UE ha mantenido la farsa de la ampliación entre sus prioridades de política exterior debido a la fuerte implicación de otros factores internacionales, como Rusia, China y Turquía en la región de los Balcanes Occidentales. Sin duda alguna, la fuerte influencia histórica, cultural, política y económica de Rusia en los Balcanes como su esfera tradicional de influencia, suscita serias preocupaciones dentro de la UE. Según la

⁴⁵ Vladimir VUČKOVIĆ y Vladimir ĐORĐEVIĆ (eds.): *Balkanizing Europeanization...*, pp. 177-179.

teoría del neorrealismo de Mearsheimer⁴⁶, basada en el concepto del «realismo ofensivo», pareciese como si la UE y Rusia estuvieran continuamente tratando de maximizar sus respectivos poderes en la región buscando oportunidades a expensas de otros rivales. En otras palabras, la Unión Europea podría reducir y debilitar el impacto ruso en la región ofreciendo una amplia gama de recompensas para el avance de la adhesión (es decir, una perspectiva real de membresía, la firma de Acuerdos de Asociación y su entrada en vigor, la concesión de la condición de candidato y la apertura de la negociación de adhesión) y recompensas financieras (como el Instrumento de Ayuda de Preadhesión). Mientras que, por otra parte, Rusia utiliza diversos medios de poderes suaves y severos para desestabilizar la región y, por lo tanto, desestabilizar a la propia UE. Sin embargo, la existencia de la perspectiva de una adhesión potencial a la UE sigue siendo una sólida ventaja para esta en los Balcanes Occidentales, especialmente en Montenegro y Serbia, sobre todo porque Rusia se ha mostrado reacia a proporcionar a la región una perspectiva alternativa para lograr la estabilidad y la prosperidad en comparación con el proceso de integración en la UE. Evidentemente, la balanza se decanta por la UE, debido a los incentivos positivos externos de esta, dado que Rusia carece de una estrategia a largo plazo para el desarrollo de sus relaciones con los Balcanes Occidentales.

Como consecuencia, el progreso de estos países hacia la adhesión a la UE es limitado. El efecto transformador del actual enfoque de la Unión Europea para los Balcanes Occidentales parece ser insuficiente, sobre todo porque la condicionalidad no funciona si los criterios de adhesión no son claros, si no se aplican las mismas discreciones por igual a todos los candidatos, si no son objeto de un seguimiento justo, si sus conclusiones no se comunican de forma transparente y si existen dudas de que la recompensa se obtendrá una vez que se cumplan las condiciones⁴⁷.

⁴⁶ John J. MEARSHEIMER: *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W. W. Norton & Company Inc., 2001.

⁴⁷ BiEPAG: *The Crisis of Democracy in the Western Balkans...*, p. 14.

Relaciones UE-Rusia y su «vecindad común» entre la cooperación y la confrontación

Stefano Bianchini

Alma Mater Studiorum Universidad de Bolonia
stefano.bianchini@unibo.it

Resumen: Esta investigación explora las premisas y consecuencias de la expansión de la Unión Europea (UE) hacia el Centro y Este de Europa en relación con Rusia. La incorporación de la antigua zona de influencia soviética al proyecto europeo ha significado un cambio en las relaciones con Rusia. Para analizar adecuadamente desde un punto de vista histórico este tema, la investigación se sumerge en la comprensión de la relación histórica entre la UE y Rusia, como paso previo al análisis de la disfunción normativa entre bloques, para finalizar con la idea rusa de multipolaridad. Estos tres pasos claves proporcionan la información requerida que posibilita el desarrollo de las conclusiones alcanzadas en este artículo.

Palabras clave: Unión Europea, Rusia, relaciones internacionales, desconexión normativa, multipolaridad.

Abstract: This article examines the positions and influences of the expansion of the European Union towards central and Eastern Europe with respect to Russia. The incorporation of the former Soviet influence zone into the European project has caused a change in European relations with Russia. In order to properly analyse this subject from a historical point of view, we take a three-step approach. First, we explore the deep historical relationship between the EU and Russia. Second, we analyse the normative dysfunction between blocks. Finally, we discuss the Russian idea of multi-polarity. These steps provide the necessary information that allows for the development of the conclusions reached in the article.

Keywords: European Union; Russia; international relations; normative disconnection; multipolarity.

Introducción

La historia reciente de las relaciones entre la UE y Rusia está marcada por periodos alternativos de sinergias y acusaciones mutuas. La complejidad de sus conexiones, desde que la Unión Soviética se desmembró y la Federación Rusa emergió como su principal heredera, está relacionada en gran parte con el estado de transición que ambas entidades han experimentado desde 1992. De hecho, Rusia, tuvo que hacer frente a las reformas necesarias para instaurar una economía de mercado, además de asumir cambios radicales tanto políticos como sociales. Dichas conmutaciones surgieron de las necesidades inherentes a las transformaciones postsocialistas. Sin embargo, la UE también se enfrentaba paralelamente a un ajuste estructural exhaustivo, relacionado con la creación de la moneda común, la implementación de las cuatro libertades del mercado europeo y el gran impacto que tuvo la ampliación al Este, diseñada en el Tratado de Maastricht y definida a través de los criterios de Copenhague.

Definitivamente, estas transiciones fueron (y son) diferentes por naturaleza porque dependían de estructuras institucionales que a su vez eran disímiles, puesto que Rusia estaba imbuida en una compleja (y a veces, disputada) reconstrucción del Estado en unas fronteras que nunca antes habían existido. En cambio, la UE, tuvo que lidiar con la peculiaridad de una Unión de Estados-nación que se enfrentaba a un proceso de integración complejo basado en desarrollos simultáneos de profundización y ampliación.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se pueden identificar tres fases cronológicas transcendentales reconstruyendo la trayectoria de las relaciones entre la UE y Rusia, aunque no sean homogéneas y contengan contradicciones. A grandes rasgos, estas tres fases están comprendidas entre 1992 y 2004, la década de 2004-2014 y el periodo posterior a 2014. No obstante, sería problemático aplicar una terminología específica a cada ciclo; y así diferenciar, «la fase de cooperación», de «la fase de competición», o de «la fase geopolítica», por ejemplo. En realidad, las prioridades de la UE y de Rusia siguieron caminos distintos que reflejaban la interacción evolutiva de sus dinámicas internas, así como sus percepciones internacionales y estratégicas. Los matices y el pluralismo, la conver-

gencia y divergencia de intereses, los desequilibrios y las malas comunicaciones, afectaron al desarrollo de estos dos contendientes desde el inicio de su relación, provocando que su entendimiento recíproco fuera asimétrico y enmarañado.

Sin embargo, un recordatorio sintético de los eventos más relevantes que caracterizaron a cada uno de los periodos ya mencionados puede ofrecer una imagen útil de este contexto articulado.

Los principales pasos cronológicos en las relaciones entre UE y Rusia

Durante el periodo comprendido entre 1992 y 2004, la UE promovió con entusiasmo su transformación, ofreciendo oportunidades para la cooperación y/o la integración a casi toda Europa, atrayendo la admiración de expertos estadounidenses como la «inventora» de la paz¹. Mientras tanto, Rusia afrontaba una brutal transformación marcada por su papel como una potencia en declive, tratando difícilmente de reivindicar su autopercepción como actor global (en gran medida, relacionada, con su armamento nuclear). Además, intentaba preservar su integridad territorial y superar una grave crisis de identidad. Ante estas circunstancias, con una UE segura de sí misma y una Rusia debilitada, la cooperación entre estas dos disímiles ententes en transición se llevó a cabo con dificultades. Una cooperación marcada por periodos de arranques y paradas, aunque con esfuerzos mutuos para encontrar formas de coexistencia y asociación económica en diferentes campos. De hecho, durante 1990, la Comunidad Europea (CE) comenzó a elaborar un plan de asistencia técnica que se negoció con las autoridades de la Unión Soviética. Cuando el Estado se colapsó, el programa fue revisado y lanzado bajo la denominación de TACIS. Su objetivo era ayudar a los países de la CEI a establecer una economía de mercado, fomentar las actividades empresariales, la formación y los marcos legales y regulatorios. Además, la CE demostró un gran interés en expandir la cooperación con Rusia a ámbitos

¹ Es importante señalar aquí el libro de Jeremy RIFKIN: *The European Dream. How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American Dream*, Nueva York, Penguin Group, 2004.

relacionados con la energía, ciencia, aeronáutica y el espacio, generando así una firme competencia con los Estados Unidos, que ya había comenzado a atraer a los mejores científicos de la (extinta) Unión Soviética².

De acuerdo con la estrategia de estimular las reformas económicas necesarias y con el objetivo de fortalecer la implementación legal de las acciones previstas, los dirigentes de la recién transformada UE se inspiraron en los «Acuerdos Europeos» (originalmente presentados a las autoridades de los países de Visegrado) y definieron en 1994 un nuevo instrumento legal, el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC), destinado a las necesidades de la CEI. De manera similar a los Acuerdos Europeos, el enfoque del AAC se centró en el comercio y no se consideró ningún compromiso con el fin de establecer una posible asociación³.

Curiosamente, Rusia fue el primer país que firmó la estipulación. No obstante, más adelante, la UE retrasó la ratificación debido a la violencia, considerada desproporcionada, aplicada por el ejército ruso en Chechenia. El comportamiento militar fue, en efecto, condenado por medios independientes rusos, incluyendo al viceministro de Defensa, Boris Gromov, quien fue despedido por Yeltsin debido a sus críticas. Por otro lado, la decisión de la UE no fue bien recibida por el Kremlin, que consideraba que la UE (y Occidente) no tenían en cuenta la integridad territorial rusa de forma adecuada.

Mientras tanto, Austria, Suecia y Finlandia se incorporaron a la UE en 1995 al extinguirse los acuerdos de neutralidad firmados con los soviéticos. Por primera vez, la Unión Europea tenía una frontera geográfica con Rusia, considerando una prioridad de vital importancia el hecho de tener una política de cooperación entre vecinos pese a estar inmersos en transiciones desiguales. De hecho, la Comisión formuló una estrategia integral, que incluía una

² Képa SODUPE y Eduardo BENITO: «The evolution of the European Union's Tacis programme 1991-1996», *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 4(14) (1998), pp. 51-68. Véase también el *Tacis Annual Report 1998*, Bruselas, Comisión Europea, 1999, disponible en <http://aci.pitt.edu/6078/1/6078.pdf>.

³ Heather GRABBE y Kirsty HUGHES: *Enlarging the EU Eastwards*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 2000, pp. 11-28.

serie de condiciones con el fin de avivar el desarrollo democrático y económico en Rusia⁴.

Sin embargo, no fue hasta diciembre de 1997 cuando el AAC entró en vigor en Rusia, mientras el país todavía padecía numerosas inseguridades como la incertidumbre sobre su integridad territorial, la intensificación de los actos terroristas, o el futuro de las «nuevas minorías rusas». Entonces, en 1998, una gran crisis financiera devastó el país social y económicamente⁵. Bajo estas circunstancias, la decisión del Kremlin de empezar una nueva campaña en Chechenia y tomar medidas militares contra los ataques en Daguestán en 1999 llevó a las instituciones de la UE a reducir las cantidades del programa TACIS. A la sazón, las prioridades del programa también transmutaron, dado que la magnitud de la crisis financiera rusa causó graves consecuencias en todo el mundo (recuperarse ha llevado décadas). Estas preferencias pasaron del apoyo al desarrollo económico, al sustento del progreso democrático de Rusia, ofreciendo subvenciones destinadas a la sociedad civil, educación, derechos humanos y al Estado de derecho.

Mientras tanto, otros dos sucesos complicaron las agendas tanto de Rusia como de la UE. Por un lado, la nueva Comisión Prodi decidió iniciar negociaciones con todos los países candidatos (a excepción de Turquía), lo que generó preocupación en Moscú sobre el futuro de las Repúblicas bálticas y Kaliningrado. Por otro lado, la OTAN (con tres nuevos Estados miembros en Europa Central) bombardeó Serbia y Montenegro, después del fracaso de las negociaciones en Rambouillet sobre el futuro de Kosovo, sin el apoyo del Consejo de Seguridad de la ONU.

Ambos sucesos tuvieron implicaciones significativas en las relaciones entre Rusia, la UE y, en términos generales, Occidente. Sin embargo, estas discrepancias no fueron tan visibles a corto plazo. A principios del milenio, el nuevo presidente ruso, Vladimir Putin, planeó una estrategia detallada para restaurar el poder de Rusia, pero al mismo tiempo, manifestó su deseo de cooperar con la UE⁶.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-533_en.htm.

⁵ <https://www.themoscowtimes.com/2018/08/22/remembering-russias-1998-financial-crash-op-ed-a62595>.

⁶ Vladimir PUTIN: «Russia at the turn of the millennium», en Richard SAKWA: *Putin. Russia's Choice*, Londres, Routledge, 2004, pp. 251-262.

De hecho, durante los años siguientes, fructíferas negociaciones establecieron el futuro de la región de Kaliningrado como un enclave de Rusia dentro de la ampliada UE. Estas negociaciones relajaron el nerviosismo de Rusia sobre la ampliación de las instituciones euroatlánticas, fortalecieron la cooperación económica entre los dos actores principales, y facilitaron la convocatoria de una «cumbre energética» en París en octubre del 2000. Dicha cumbre pronto pasó a ser un evento periódico que se celebró en Bruselas, y, luego, en San Petersburgo. En el año 2001, Rusia suministraba una octava parte de las importaciones de petróleo de la UE y dos quintas partes del gas natural. Se firmaron comunicados conjuntos y en 2003 se logró una asociación estratégica⁷. Otras cuestiones reforzaron la convergencia, por ejemplo, el apoyo conjunto al protocolo de Kioto sobre protección ambiental y cambio climático, o la participación de las regiones del noroeste de Rusia en la «Dimensión del Norte», que incluyó la cooperación en las infraestructuras, educación, protección del medio ambiente, desarrollo regional y transfronterizo⁸.

Además, una interacción reforzada correspondiente al *a)* desarrollo de la asociación comercial, *b)* la participación rusa en el Espacio Europeo de Educación Superior y *c)* la propuesta de Bruselas, ya en el 2001, de sustituir el dólar por el euro en el comercio bilateral. Al final del mandato de Romano Prodi, en abril de 2004, este visitó Moscú y volvió a hacer una referencia explícita al papel del euro en su discurso en la galería Tretyakov, destacando que «ahora el euro representa una cuarta parte de las reservas del Banco Central Ruso y se utiliza cada vez más como moneda de circulación para el comercio y la inversión entre Rusia y la UE»⁹.

⁷ John PINDER y Yuri SHISHKOV: *The EU and Russia. The Promise of Partnership*, Londres, Federal Trust, 2002, pp. 17-18, y Dov LYNCH: «Russia's strategic partnership with Europe», *The Washington Quarterly*, 2(27) (2004), pp. 99-118.

⁸ Marius VAH: *Just good friends? The EU-Russian «strategic partnership» and the Northern Dimension*, Bruselas, Center for European Policy Studies, 2001.

⁹ Cfr. <http://edition.cnn.com/2001/WORLD/europe/05/17/eu.russia/> con Romano Prodi, y «Russia and the European Union: enduring ties, widening horizons», abril de 2004, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-04-198_en.htm. Esta tendencia se intensificó más tarde, también como consecuencia de las sanciones y políticas aduaneras de los Estados Unidos. Como resultado, en 2019 la compañía energética Rosneft recurrió al euro para los pagos en virtud de sus nuevos contratos, mientras que las reservas rusas en euros, oro y yuanes aumentaron sustancialmente.

En 2004, comenzó una nueva etapa, cuando Moscú rechazó la participación en la Política Europea de Vecindad (PEV). Este proyecto fue diseñado en Bruselas teniendo en cuenta el impacto de la gran ampliación de 2004 y la expansión de las fronteras de la UE, no solo en referencia a Rusia, sino también con otros países de la CEI, como Moldavia, Bielorrusia, Ucrania, y posiblemente, si las negociaciones con Turquía hubiesen sido fructíferas, también con el Cáucaso sur¹⁰.

De hecho, Moscú sugirió reemplazar la PEV con cuatro espacios comunes, desarrollados en noviembre de 2004 en una reunión en La Haya, y más tarde, adoptados en Moscú en el 2005. Los acuerdos hacían referencia a un espacio económico común; un espacio de libertad, seguridad y justicia; un espacio para la seguridad externa común (principalmente relacionada con la guerra contra el terrorismo) y un espacio de investigación, educación y cultura. De manera concatenada, las razones por las cuales Moscú cambió su actitud fueron infravaloradas en Bruselas, que prestó poca atención al hecho de que Rusia pretendiera ser tratada como un «socio igualitario» de la UE y no tan solo como un «socio menor», tal como era la apreciación del Kremlin con respecto a la PEV¹¹.

De hecho, durante la nueva década de los años 2004-2014, las relaciones entre la UE y Rusia cambiaron gradualmente. Bajo la presidencia de Putin, la Rusia transicional fue ganando más confianza en sí misma, principalmente, a causa del impacto de su política energética y las reformas que caracterizaron los dos primeros mandatos de Putin. Por el contrario, la UE en metamorfosis comenzó a lidiar con la fragilidad de sus instituciones después de la gran ampliación hacia el este, el fracaso del tratado constitucional y la crisis de la eurozona. Esta fase llegó a su fin con la crisis ucr-

¹⁰ Karen E. SMITH: «The Outsiders: The European Neighbourhood Policy», *International Affairs*, 4(81) (2005), pp. 757-773.

¹¹ Hiski HAUKKALA: «Russian Reactions to the European Neighborhood Policy», *Problems of Post-Communism*, 5(55) (2008), pp. 40-48, y Leonid KARABESHKIN: «New Neighbors», «Common Neighbors»!, s. l., s. e., 2004, documento presentado en la conferencia sobre «Polonia, Alemania y sus vecinos orientales en el contexto de la nueva política de vecindad de la UE», promovida por el Centro de Investigación y Proyectos de Integración en San Petersburgo, 3 de diciembre de 2004.

niana en 2014, cuando Rusia se anexionó Crimea y la guerra afectó a la parte oriental del país, en especial al Donbass.

Así pues, durante la década 2004-2014, crecieron las divergencias, pero la articulación de las relaciones también se multiplicó exponencialmente. De hecho, Rusia, mantuvo contactos útiles con Estados miembros particulares, además de con las instituciones de la UE en Bruselas. Al mismo tiempo, Moscú y la UE disentían cada vez más acerca de sus puntos de vista sobre las «revoluciones de colores», la crisis energética de 2006-2009 y las políticas de seguridad. Como consecuencia, la cooperación entre los todavía diferenciados entes transicionales que eran UE y Rusia fue una mezcla de creciente competencia y esfuerzos para preservar los canales de colaboración económica y tecnológica¹².

La primera disputa de consideración estuvo relacionada con las políticas que los dos actores pretendían desarrollar en la CEI. Para la UE, esta era un área de «nuevo vecindario», mientras que Rusia insistió en referirse a un «vecindario común». La pregunta era puramente política, puesto que Moscú consideraba a la CEI una región frágil bajo un edificio estatal e identidad en construcción, con fronteras difusas, pero muy relevantes para su seguridad, y un espacio para su potencial integración, al menos de manera económica. Por el contrario, la UE se centró en la transición poscomunista que todavía seguía vigente en toda la zona, cuyos regímenes autocráticos se debilitaban aparentemente en beneficio de un proceso de democratización que necesitaba ser respaldado, como condición previa para la estabilidad oriental de la UE, ofreciendo oportunidades de cooperación bajo la condicionalidad del AAC.

En este contexto las «revoluciones de colores» que acontecieron en Georgia en 2003 y en Ucrania en 2004 aumentaron la competencia (tanto económica como política) entre estos dos grandes actores¹³. Asimismo, el proselitismo de Estados Unidos y la OTAN en la región se convirtió cada vez más en un motivo de preocupación para el Kremlin, a pesar del establecimiento del Consejo OTAN-Rusia en 2002. Putin dejó clara su interpretación de los acontecimientos

¹² Larisa DERIGLAZOVA, Anselm SKUHRA y Stefan FRITSCH: *European Union and Russia. Face to Face*, Tomsk, Tomsk State U. Publishing, 2007.

¹³ Lincoln A. MITCHEL: *The color revolutions*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2012.

en la conferencia de Múnich sobre políticas de seguridad de 2007, cuando pronunció su famoso discurso, tachando a la UE y a los Estados Unidos de agresivos y representando un cambio de sentido en las políticas rusas. En esa ocasión, Putin luchó contra la unipolaridad de las relaciones internacionales bajo el liderazgo de los Estados Unidos, y criticó las «acciones unilaterales y con frecuencia ilegales» de la OTAN porque no contaban con el apoyo del Consejo de Seguridad (por ejemplo, en Kosovo e Irak). En concreto, alzó su voz contra la expansión de la OTAN, que violó las promesas realizadas a Gorbachov en 1990, y recalcó que su ampliación hacia el este se percibía como una amenaza por parte de Rusia¹⁴.

Es necesario recalcar en este punto que la gran ampliación de 2004 fortaleció el vínculo entre la UE y la OTAN debido a la identificación de estas dos instituciones por parte de los nuevos Estados miembros y su retórica sobre las instituciones «euroatlánticas». Sin duda, este aspecto, era menos evidente a mediados de la década de los noventa, cuando los países neutrales se unieron a la UE y los enfrentamientos de la Guerra Fría parecían relegarse a un pasado finito sin posibilidad de retorno.

Mientras tanto, los países de la CEI tuvieron que hacer frente a la complejidad de sus situaciones domésticas, donde las aspiraciones democráticas coexistieron con la falta de responsabilidad social e institucional, una corrupción generalizada y el papel influyente de los magnates que controlaban los campos económicos clave. La riqueza económica occidental y sus modelos culturales todavía hoy en día siguen atrayendo a diversas generaciones, particularmente, de jóvenes. Sin embargo, otros lazos culturales tradicionales, vínculos familiares y un idioma en común con Rusia, también son factores a tener muy en cuenta. En algunos casos, por ejemplo, en Moldavia, el Gobierno tuvo que lidiar con movimientos secesionistas apoyados por Rusia, como Transnistria, mientras que la dependen-

¹⁴ Vladimir PUTIN: *Speech and the following discussion at the Munich Conference on Security Policy*, Múnich, 10 de febrero de 2007, disponible en http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917_type84779_118123.shtml. Sobre las promesas occidentales a Gorbachov, véase Joshua R. ITZKOWITZ SHIFRINSON: «Deal or No Deal? The End of the Cold War and the US Offer to Limit NATO Expansion», *International Security*, 4(40) (2016), pp. 7-44.

cia energética (sobre todo en los países de la CEI occidental), ejercía una gran influencia en las políticas locales.

Como consecuencia, la «vecindad compartida» se convirtió pronto en un motivo de controversia cuando se produjo el conflicto Rusia-Ucrania del gas en dos ocasiones en 2006 y 2009, este también afectó a los países de la UE.

No obstante, esta situación no impidió la cooperación energética, por ejemplo, con Alemania. Entre 2005 y 2011, cuando se construyó un gasoducto bajo el mar Báltico que recibió el nombre de Nord-Stream que conectaba directamente Rusia con Alemania, sin atravesar ni las repúblicas bálticas, ni Polonia. Del mismo modo, prosperó la cooperación con Italia en términos de comercio y energía y se estableció un consorcio para construir el gasoducto South-Stream a través del mar Negro. Más tarde, el recorrido del gasoducto (al que se opuso la Comisión de la UE) se modificó incluyendo a Turquía tan pronto como las relaciones entre Moscú y Ankara mejoraron de forma inesperada después del fracaso del golpe de Estado en 2016.

Por el contrario, durante el mismo periodo, si las relaciones bilaterales con algunos Estados Miembros se mantuvieron excelentes, con otros de Europa Central y del Este empeoraron. En efecto, este hecho fue consecuencia directa del proceso de integración europea. Como resultado, por ejemplo, este fue el caso de Estonia, donde el traslado de ubicación del monumento a los soldados soviéticos en 2007 alteró de forma significativa las relaciones entre los dos países y tuvo un impacto considerable en la gran minoría rusa residente en el país. Asimismo, la larga disputa sobre la prohibición rusa acerca de la importación de carne polaca (cuyo embargo se abandonó en 2007), unida a la muerte del presidente polaco Lech Kaczynski en un accidente de avión cerca de Smolensk en 2010, fueron el origen de una nueva ola de acusaciones mutuas que revitalizaron los recuerdos más controvertidos y dolorosos del pasado.

La elección de Dimitry Medvedev como nuevo presidente de Rusia en mayo de 2008 generó nuevas esperanzas en Occidente, al menos inicialmente, de que disminuyera la confrontación con Rusia, obviando que el primer ministro de Rusia era Putin. En realidad, el nuevo periodo fue contradictorio. Por un lado, el 3 de abril, Alemania y Francia paralizaron la propuesta de la administración Bush de ofrecer la membresía de la OTAN a Ucrania y Georgia. Por otro,

pocos meses después estalló la guerra en Georgia, cuyo presidente quería tomar el control de dos regiones secesionistas (Abjasia y Osetia del Sur). La reacción militar rusa fue inmediata y efectiva, derrotando con rapidez al ejército georgiano. A continuación, en medio de vívidas protestas occidentales, el presidente Medvedev reconoció la independencia tanto de Abjasia como de Osetia del Sur al referirse explícitamente a Kosovo como precedente¹⁵.

Las relaciones con Europa se tensaron, sobre todo con las antiguas repúblicas soviéticas en la zona báltica (Estonia, Letonia y Lituania) y Polonia, en la actualidad Estados miembros de la UE. De hecho, identificaron la política rusa intervencionista con los objetivos de las intrusiones militares soviéticas a principios del siglo XX, reafirmando así en la creencia de que Rusia carecía de fiabilidad.

Sin embargo, una ventana al diálogo permaneció abierta cuando en 2009 el presidente Medvedev elaboró su agenda principal, basada en la modernización económica y social del país para reducir la dependencia del petróleo y del gas. Por esta razón, se negoció un nuevo Programa de Modernización UE-Rusia (P4M) que fue lanzado en 2010. No obstante, los resultados fueron decepcionantes por razones de diversa índole. Por un lado, la UE esperaba más esfuerzos rusos para reformar la justicia y desarrollar la sociedad civil; por otro lado, Rusia centraba su atención en la eficiencia energética y el transporte. La brecha en la coordinación de esfuerzos surgía principalmente de las visiones divergentes de Rusia y la UE sobre su cooperación. En este sentido, nada era nuevo desde principios de la década de los noventa, mientras que la política de Medvedev se consideró débil (por diferentes razones) tanto en la UE como en Rusia¹⁶.

Esta incertidumbre no estaba condenada a perdurar, de hecho, se deterioró rápidamente, cuando Suecia, Polonia y Lituania sugirieron prestar toda su atención a la Europa del Este, ya que la PEV

¹⁵ George HEWITT: *Discordant Neighbors. A Reassessment of the Georgian-Abkhazian and Georgian-South Ossetian Conflicts*, Leiden, Brill, 2013, pp. 222-292.

¹⁶ Martina LARIONOVA: «Can the Partnership for Modernisation Help Promote the EU-Russia Strategic Partnership?», *European Politics and Society*, 1(16) (2015), pp. 62-79, y Paul FLENLEY: «The Partnership for Modernisation: Contradictions of the Russian Modernisation Agenda», *European Politics and Society*, 1(16) (2015), pp. 11-26.

estaba dirigida tanto a la Europa del Este como al sur del Mediterráneo, que presentaba problemas y necesidades muy diferentes. Como resultado, se diseñó y discutió una Asociación Oriental (AO) en la cumbre de Vilna en 2013.

Por el contrario, y mientras tanto, el contexto mundial había cambiado de nuevo debido a que Putin fue reelegido presidente de Rusia en 2012. Su asertividad crítica creció, sobre todo después de los levantamientos árabes y de las intervenciones occidentales en Libia y Siria, que provocaron inestabilidades y contribuyeron al colapso de sus Estados en vez de asentar la democracia, como solía asegurar la retórica occidental. En estas condiciones, Putin comenzó a mirar cada vez más al espacio euroasiático (postsoviético), como un área potencial para la cooperación funcional, y a considerar Ucrania como un socio de gran importancia¹⁷.

Sin embargo, Ucrania era considerado un país atractivo, por razones económicas y culturales para otros vecinos, debido a los vínculos históricos diversificados de algunas de sus regiones. Al respecto, Polonia y Lituania se volvieron particularmente activos, a pesar del hecho de que un presidente prorruso, Viktor Yanukovych, ocupaba la más alta autoridad del Estado. Los contactos con Ucrania se desarrollaron por ambas partes y la UE ofreció un acuerdo que requería la aceptación e implementación de 350 reglas y normas de la UE en una década, a cambio del acceso a su mercado. No obstante, se evitó cualquier compromiso sobre la futura inclusión en el bloque comunitario del país. Por contra, Rusia sugirió llevar a cabo una unión aduanera, con una membresía en la Unión Económica Euroasiática en desarrollo.

Una competencia cada vez mayor convirtió seguidamente a los países objetivo de la AO (sobre todo Ucrania), en una especie de «manzana de la discordia» entre la UE y Rusia.

Los acontecimientos posteriores ya son bien conocidos por todo el mundo. Ante la presión de Putin, unido a las normas de condicionalidad pertinentes exigidas por la UE para obtener ayudas, el presidente de Ucrania rechazó al final firmar el Acuerdo de Asocia-

¹⁷ Cfr. Natalya A. VASILYEVA y Maria L. LAGUTINA: «The Eurasian Idea from the Modern Political perspective», *Wschodnioznawstwo*, 7 (2013), pp. 257-268, y Marlene LARUELLE: *Russian Eurasianism: An Ideology of Empire*, Washington, Woodrow Wilson Press-Johns Hopkins University Press, 2008.

ción y aceptó la propuesta de Rusia. Del mismo modo, y principalmente debido a razones locales específicas, Armenia y Bielorrusia también se retiraron del programa. Como consecuencia, la cumbre de Vilna fracasó rotundamente¹⁸. Sin embargo, las protestas estallaron de forma inmediata en Kiev, centrándose originariamente en la lucha contra la corrupción. No obstante, pronto, los manifestantes exigieron reconsiderar la decisión en Vilna y firmar el Acuerdo de Asociación con la UE.

El fuerte enfrentamiento y los acontecimientos que tuvieron lugar en Ucrania en los meses siguientes, agravados por el trasfondo de las crecientes tensiones, malentendidos bilaterales y altibajos acumulados desde 1992, fue el origen de la tercera fase de las relaciones UE-Rusia¹⁹.

El enfrentamiento entre los manifestantes en la plaza principal de Kiev (Majdan Nezalezhnosti) y el Gobierno se intensificó rápidamente. Las interferencias externas y el uso desproporcionado de la fuerza contra los manifestantes agravaron la situación. Cuando Yanukovich fue derribado, Rusia, violando el Memorándum de Budapest de 1994 que garantizaba la integridad del territorio ucraniano, aún sin ser un obstáculo internacional, tomó el control sobre Crimea de forma pacífica. Asimismo, pocos días más tarde, después de un referéndum no reconocido por Ucrania y Occidente, incor-

¹⁸ Cfr. Tomislava PENKOVA: «The Vilnius summit and Ukraine's revolution as a Benchmark for the EU Eastern Partnership Policy», *ISPI Analysis*, 240 (2014), pp. 1-10, disponible en https://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/analysis_240_2014.pdf, y Agata WIERZBOWSKA-MIAZGA: *Russia goes on the offensive ahead of the Eastern Partnership summit in Vilnius*, Varsovia, Center for Eastern Studies-OSW Commentary, 2013, disponible en www.osw.waw.pl.

¹⁹ Las referencias al respecto son numerosas. Véase, para un primer acercamiento, Hiski HAUKKALA: «From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU-Russian Relations», *Journal of Contemporary European Studies*, 1(23) (2015), pp. 25-40, y Cristian NIȚOIU: «Towards Conflict or Cooperation? The Ukraine Crisis and EU-Russia Relations», *Southeast European and Black Sea Studies*, 3(16) (2016), pp. 375-390. Desarrolló un informe muy estimulante la Cámara de los Lores, *The EU and Russia: Before and Beyond the crisis in Ukraine*, Londres, HL Paper 2015, disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/lddecom/115/11502.htm>. También una contribución excelente es la de Agnieszka PIKULICKA-WILCZEWSKA y Richard SAKWA: *Ukraine and Russia: Peoples, Politics, Propaganda, and Perspectives*, Bristol, E-International Relations Publishing, 2015.

poró la península a la Federación Rusa, mientras que fomentó una guerra secesionista en la parte oriental de Ucrania.

Como resultado se produjo una desconexión de 180°, sobre todo debido a la crisis de Ucrania, que afectó las relaciones de EU-Rusia, ya que los países occidentales acusaban a Rusia, o bien de haber modificado las fronteras a la fuerza, o de apoyar el secesionismo en Donbass de forma militar. Pronto se aplicaron sanciones mutuas, afectando los niveles bilaterales y multilaterales de las respectivas relaciones internacionales, aunque no de forma total.

Por ejemplo, los casos de Litvinenko y Skripal empeoraron considerablemente las relaciones con el Reino Unido y con Dinamarca, mientras que la crisis ucraniana incrementó las preocupaciones sobre la seguridad: sobre todo en las repúblicas bálticas, Polonia y Rumania. Estos gobiernos no solo expresaron el temor de que Rusia pudiera amenazar su integridad territorial (como ya había pasado anteriormente), sino que también el de que Occidente no los apoyara si se produjeran acontecimientos críticos. De hecho, recordando el fracaso de sus expectativas después de las dos grandes guerras, pretendieron que tanto la OTAN como la UE les brindaran un apoyo incuestionable, fortaleciendo la tradicional conexión cultural de las instituciones «euroatlánticas». La OTAN reaccionó de forma positiva a este problema, aumentando la presencia militar en Europa Central y Oriental y en el área del Báltico, así como también intensificó las maniobras militares en la zona, que Rusia consideró una amenaza para su propia integridad. La escalada se hizo inevitable y, además, las tensiones se agravaron por las respectivas interferencias informáticas.

No obstante, a pesar de todo, todavía subsistió un espacio para el diálogo. Francia y Alemania (¡no la UE!) participaron activamente (junto con Rusia, Ucrania y representantes de las dos repúblicas autodeclaradas independientes en Donbass) en el proceso de Minsk, que permitió reducir la actividad militar de la guerra en el este de Ucrania²⁰.

Asimismo, Alemania, Finlandia, Suecia y Dinamarca llegaron a un acuerdo con Rusia para construir un gasoducto Nord-Stream 2,

²⁰ Stefano BIANCHINI y Mikhail MINAKOV: «State-Building Politics after the Yugoslav and the Soviet Collapse. The Western Balkans and Ukraine in a Comparative Perspective», *Southeastern Europe*, 3(42) (2018).

desafiando la firme oposición de la administración de Trump. Además, la UE y Gazprom renegociaron parte del contrato para suministrar gas, a pesar de las críticas de Polonia. En realidad, la UE y Rusia han establecido trece diálogos sectoriales (sobre transporte, cambio climático, Espacio, salud, agricultura, energía, pesca, etc.), los cuales se paralizaron de forma parcial después del 2014, aunque, en algunos ámbitos todavía se siguen manteniendo ventanas abiertas a la cooperación. Por otro lado, la UE compartió con Rusia la decisión de preservar el acuerdo nuclear con Irán después de la decisión de los Estados Unidos de rescindir el acuerdo e imponer sanciones a Teherán. Curiosamente, en julio de 2019, Putin consideró la posibilidad de unirse al sistema de pagos INSTEX promocionado por la UE, solo si se incluía la compra de petróleo, con el fin de facilitar los pagos a Irán y disminuir las tensiones en el Golfo Pérsico²¹.

Como consecuencia, al observar la dinámica de las relaciones UE-Rusia desde 1992, incluso en el contexto del desarrollo cronológico esbozado anteriormente, la dicotomía tradicional e histórica de atracción y rechazo a lo largo de la línea Europa-Rusia se confirmó una vez más²², aunque las historias pueden ser diferentes y actualmente, mucho más cercanas a las transformaciones globales.

La desconexión normativa rusa y de la UE

Una de las características más importantes que ha afectado a las relaciones entre estos dos «sujetos en transformación» está relacionada con su propia visión divergente sobre normas y regulaciones. Desde los años en los que se establecieron la PCA y la PEV, los funcionarios de la UE aplicaron un enfoque normativo, basado en el acervo comunitario y en el conjunto de valores que los miembros de la UE articularon en la Carta de los Derechos Fundamentales proclamada en el 2000, y adjunta al Tratado de Lisboa en 2009. Este enfoque resultó ser un éxito en las negociaciones para la ampliación a Europa Central y del Este, pero a la vez contraprodu-

²¹ Alec LUHN en *Telegraph*, 19 de julio de 2019, <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/07/18/russia-considers-joining-eu-payment-system-meant-save-iran-nuclear/>.

²² Dieter GROH: *La Russia e l'autocoscienza d'Europa*, Turín, Einaudi, 1980.

cente tan pronto como comenzaron las conversaciones con Moscú. No solo Rusia no estaba dispuesta a unirse a la UE, sino que su autopercepción como una potencia global se fortaleció cada vez más desde que Primakov elaboró la teoría de la multipolaridad en 1998 y reaccionó de forma negativa a la intervención militar de la OTAN en Kosovo en el 1999²³.

De hecho, con la entrada del nuevo milenio, la economía rusa se recuperó rápidamente, mientras la estabilidad doméstica se reforzaba, a pesar de los ataques terroristas (por ejemplo, los del teatro de Dubrovka en Moscú en el 2002, o en la escuela de Beslan en 2004) y la persistente tensión en el Cáucaso.

Como bien informaron Alexey Kudrin y Evsey Gurvich «entre el 2000 y el 2008, el PIB ruso creció un 83%, la productividad aumentó un 70% y los gastos por acumular capital fijo se duplicaron en términos reales. Mientras que, en 1999, el PIB per cápita por paridad de poder adquisitivo (PPA) era de \$9,300 (solo un 25% por encima del promedio mundial), en 2008, este indicador había aumentado a \$21,600 (78% por encima del promedio mundial). La participación de Rusia en la economía mundial (al tipo de cambio actual) se cuadruplicó durante el mismo periodo, del 0,6% al 2,7%. El bienestar de la población aumentó considerablemente: los salarios reales aumentaron 3,4 veces y las pensiones 2,8»²⁴. Aunque este crecimiento dependía, en gran parte, de los altos precios de las materias primas exportadas y de los hidrocarburos, o, de las empresas públicas o semipúblicas dominantes. Esta década contribuyó notablemente a enraizar un cambio radical en la autopercepción de Rusia.

Durante los mandatos presidenciales de Yeltsin, de hecho, la energía nuclear soviética heredada y mantenida, el control sobre gran parte de los nuevos Estados euroasiáticos, y el reconocimiento internacional del derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU de Rusia como sucesor directo de la Unión Soviética, no re-

²³ Evgenij PRIMAKOV: «Na gorizonte - mnogopoljusstnyj mir (At the Horizon - A Multipolar World)», *Mezhdunarodnaya Zhizn'*, 10(43) (1996), pp. 3-13 e, *id.*: «Mnogopoljarnyj mir i OON», *Mezhdunarodnaya Zhizn'*, 10(44) (1997), pp. 97-102.

²⁴ Alexey KUDRIN y Evsey GURVICH: «A new growth model for the Russian economy», *Russian Journal of Economics*, 1 (2015), pp. 30-54, disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405473915000033>.

dujeron la sensación de declive y frustración, tanto en la elite local como en la población en general. Incluso sin ser capaces de lograr un apoyo mayoritario de la sociedad, las instancias nacionalistas y populistas compitieron contra enfoques neoliberales, con visiones estatistas, realistas, o pragmáticas del papel ruso en todo el mundo²⁵. Durante esos años de caos, marcados por una profunda y extendida crisis de identidad nacional y estatal, la devaluación radical del rublo y la emergencia financiera de 1998 representaron la culminación de la catástrofe.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, este ambiente se revirtió de forma radical en pocos años. El éxito económico alentó a las autoridades rusas a manifestar asertividad, basada en un perfil de identidad específico derivado de la idea de un «Estado fuerte», la cultura de «derzhavnost» (traducido aproximadamente como «grandeza» de Rusia) y los valores primigenios y tradicionales rusos. En este contexto, la tendencia principal de la política rusa afirmó ser una parte indivisa de la cultura europea, pero con cualidades divergentes («otra Europa») comparada con el modelo de la UE²⁶. En otras palabras, la Rusia dominada por Putin enmarcó con rapidez una peculiaridad cultural que fue «decodificada» políticamente en el rechazo del sistema normativo de la UE, al sugerir que existen, de hecho, diferentes marcos normativos en Europa, según las distintas civilizaciones. Así pues, todos deben coexistir y ser reconocidos como igualmente válidos.

En este sentido, Rusia negó la unificación normativa que la UE requería para los acuerdos tanto de membresía como de asociación, como una forma de intrusión en sus asuntos internos. Por otro lado, también se consideró de forma negativa cuando la UE se lo sugirió a sus vecinos, ya que Moscú interpretó esta actitud como una expansión de la esfera de influencia de la UE en detrimento de Rusia²⁷.

²⁵ Alexander SERGOUNIN: «Russia and the World: Changing Paradigms of Russian Foreign and Security Policy under Yeltsin and Putin», en Jakub M. GODZIMIRSKI (ed.): *The Russian Federation. Ten Years of Statehood: What Now?*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2003, pp. 105-173.

²⁶ Nikolay KAVESHNIKOV: *EU-Russian relations: how to overcome the deadlock of mutual misunderstandings?*, Lovaina, Institute d'études européennes, Pôle européen Jean Monnet, 2003.

²⁷ Tatiana ROMANOVA: «Russia looking at Europe», en Stefan SCHEPERS y An-

Incluso cuando el desarrollo económico ruso disminuyó, como consecuencia de la crisis mundial de 2008-2009, que, no obstante, afectó a Rusia de una manera más fuerte e inesperada, este enfoque no cambió por parte de sus autoridades. Por el contrario, se vio reforzado por los crecientes desacuerdos con la UE mencionados anteriormente, pese a que la Unión estaba también profundamente afectada por la crisis. Sin embargo, es cierto que la confrontación se volvió mucho más aguda con la expansión de la OTAN, porque su dimensión militar se veía como una amenaza destinada a desestabilizar el papel ruso en Europa del Este.

El fracaso del programa por parte de sus autoridades P4M que se lanzó bajo la presidencia de Medvedev fue visible incluso antes del deterioro de las relaciones debido a la crisis ucraniana y las sanciones mutuas, ya que Rusia esperaba inversiones, mientras que la UE conectó el programa con el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y los Actores no Estatales en Desarrollo. Es decir, una vez más, el enfoque normativo de la UE entró en conflicto con la cooperación pragmática que el Kremlin podía aceptar²⁸.

Además, esta discrepancia entre la UE y Rusia se vio reforzada por otras visiones divergentes que se han ido acumulando a lo largo del tiempo, en relación con la multipolaridad, el sistema legal internacional, la interpretación del poder, el concepto de seguridad y la esfera de influencias. Estas discrepancias se han intensificado después de 2008-2009. Por un lado, porque la crisis económica en Rusia otorgó nuevas voces e influencia a las instancias nacionalistas y tradicionalistas (que recibieron el apoyo del Kremlin). Por otro, debido a la crisis económica y política occidental, el declive de la gobernanza efectiva de la UE y sus divisiones internas, así como también el deterioro de la autoridad moral occidental, se vieron cada vez más en Moscú como una manifestación de la debilidad inherente de Occidente²⁹.

drew KAKABADSE (eds.): *Rethinking the future of Europe: A Challenge of Governance*, Londres-Nueva York, Palgrave Macmillan, 2014, p. 206.

²⁸ Evgeny MIRONOV: «Reshaping the Strong-State Model: Dmitrii Medvedev's "Failed Modernization"», en Stefano BIANCHINI y Antonio FIORI (eds.): *Rekindling the Strong State in Russia and China*, Leiden, Brill, 2020, pp. 117-134.

²⁹ Bobo LO: *Russia and the New World Disorder*, Londres-Washington, Chatham House, and Brookings Institution Press, 2015, esp. pp. 180-196.

La idea rusa de multipolaridad

En estas circunstancias, el Kremlin empezó a considerar la multipolaridad como una expresión de un pluralismo mundial de diferentes normas y civilizaciones, y, por lo tanto, contrario al enfoque de los Estados Unidos y de la UE de un sistema normativo globalmente válido. En cambio, la visión rusa, cuyas raíces se remontan a la tesis de Primakov, ya mencionada anteriormente, podría entenderse como una estrategia pragmática destinada a sacar beneficio de la creciente función de otras potencias globales, como China e India, o países emergentes, como, por ejemplo, Turquía, Brasil, Sudáfrica, Irán, o asociaciones regionales, como la Unión Económica Euroasiática (UEE), BRICS, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), ASEAN, Mercosur y otros³⁰.

La diplomacia rusa se ha esforzado mucho en el desarrollo de dicha agenda desde que se hicieron visibles los efectos de la crisis de 2008-2009, y sobre todo después de las reacciones de Occidente a la crisis ucraniana de 2014. Como consecuencia, Moscú ha desarrollado una red alternativa de relaciones destinadas a socavar los efectos de su aislamiento promovido por Occidente, aunque no está claro cómo estas asociaciones han sido de efectivas, de acuerdo con la agenda rusa y su esperada dirección³¹. De hecho, no solo China puede desempeñar un papel importante (superior) en este contexto, sino que también, otros países están siguiendo sus propias estrategias específicas, a menudo, entrando en conflicto mutuamente (por ejemplo, entre India y Pakistán o India, Vietnam y China).

³⁰ Aleksander SERGUNIN: *Understanding Russia's policies towards BRICS: theory and practice*, 2014, disponible en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/GSCIS%20Singapore%202015/Archive/55c376c8-7911-42be-b13d-22867ff8ea2a.pdf>; Christopher HARTWE: «How to Cure the Woes of the Eurasian Economic Union», *Russia Direct*, 1(6) (2016); Aleksander STADNIK: «The Eurasian Economic Union continues to focus on global economic integration», *Russia Direct*, 1(6) (2016), y Vitaly KOZYREV: «Russia-Southeast Asia Relations: In China Shadow?», *ASAN Open Forum*, IV(2) (2016), The ASAN Institute For Policy Studies, ASAN Academy, Seoul, ROK, disponible en <http://www.theasanforum.org/russia-southeast-asia-relations-in-chinas-shadow-2/>.

³¹ Hina KAHN: «EU's Eastern Partnerships and the Russian Near Abroad: A Contested Arena», *Journal of European Studies*, 34(2) (2018), pp. 16-36.

Por otro lado, el Kremlin insiste en que la ONU, y, sobre todo, el Consejo de Seguridad (en el que Rusia tiene derecho de veto), sea el foro mundial más relevante, cuyas instituciones tengan derecho a legitimar e implementar el sistema legal internacional.

Irónicamente, la anexión de Crimea sería fácilmente cuestionada como un acto legal bajo las leyes internacionales que Rusia todavía atribuye a la ONU (de hecho, aún falta el reconocimiento internacional). Sistemáticamente, la visión de la UE fue la de mirar al Kremlin como un poder revisionista cuya actitud para cambiar las fronteras por la fuerza podría afectar la estabilidad de todo el continente. Sin embargo, el contraargumento de Moscú surge de la necesidad de proteger sus propias fronteras, el acceso al mar Negro y la base naval en Sebastopol, de un golpe de Estado en Ucrania, orquestado desde el exterior, el cual derrocó al presidente legítimo en 2014, y fue seguido por el intento de la OTAN de penetrar en la principal zona de influencia rusa: el espacio postsoviético³².

En realidad, varios acontecimientos han exacerbado la creencia del Kremlin de que las manifestaciones masivas son promovidas por países occidentales en todo el mundo, con el objetivo de subvertir los sistemas constitucionales, si no cumplen con sus propios intereses. Como era de esperar, Putin manifestó públicamente su apoyo al orden constitucional turco, cuando el presidente Erdogan visitó Moscú pocas semanas después del fracaso del golpe de Estado en 2016³³.

Varios elementos contribuyeron a fortalecer esa convicción tan profunda en Putin, quien cuando todavía era miembro de la KGB

³² Cfr. *The Russian National Security Strategy, December 2015. Full-text Translation*, en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>, con el debate sobre la doctrina Gerasimov en Eugene RUMER: *the Primakov (not Gerasimov) Doctrine in Action*, Carnegie Endowment, junio de 2019, disponible en <https://www.carnegieendowment.org/2019/06/05/primakov-not-gerasimov-doctrine-in-action-pub-79254>, y Valery GERASIMOV: «Ценность науки в предвидении. Новые вызовы требуют переосмыслить формы и способы ведения боевых действий», *Военно-Промышленный Курьер*, 26 de febrero de 2013, disponible en <http://vpk-news.ru/articles/14632>.

³³ «Erdogan y Putin discuten sobre lazos más estrechos entre los Estados que representan en su primera reunión desde el derribo del avión», *The Guardian*, 9 de agosto de 2016, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/09/erdogan-meets-putin-leaders-look-mend-ties-jet-downing-russia-turkey>.

Soviética en Alemania, presencié las manifestaciones masivas que estallaron en Dresde en octubre de 1989, allanando el terreno para la caída de la RDA y, más tarde, la unificación de Alemania. Posteriormente, las manifestaciones que marcaron las revoluciones de colores en Georgia y Ucrania, la protesta de Bolotnaya en Moscú en 2012, el levantamiento en los países árabes y, una vez más, las protestas de Majdan en Kiev, reforzaron su sentimiento de que estas manifestaciones eran, en realidad, la expresión de la política de poder expansionista de los países occidentales que pretendía influenciar el desarrollo de los países vecinos, no solo en la propia Rusia. Las políticas represivas adoptadas durante las manifestaciones dirigidas por un número seleccionado de personalidades políticas, así como las restricciones de las actividades a las ONGs si estaban financiadas por programas de la UE o de los Estados Unidos, fueron algunas de las medidas que se aplicaron bajo la creencia de que se podía garantizar la estabilidad del país ante la interferencia extranjera.

Sin embargo, esta actitud no se basó solo en acciones represivas. Las diferentes visiones sobre la interacción con la UE fueron, en gran medida, también las consecuencias del deterioro de las relaciones con la OTAN, que Putin había remarcado en su discurso en la conferencia de Múnich, antes mencionada. A pesar de las diferencias evidentes, la falta de cooperación paralela se manifestó periódicamente por los Estados miembros de la UE que habían estado bajo el control soviético, ahora miembros de pleno derecho de las principales organizaciones occidentales. En este sentido, presionaron constantemente en Bruselas, ya fuera dentro de las instituciones de la UE, como en la sede de la OTAN.

Como resultado, el declive estructural de las interacciones entre Rusia y las instituciones euroatlánticas fue completo, a pesar de que algunas ventanas de comunicación permanecieron abiertas, en particular con algunos Estados miembros de la UE occidental (por ejemplo, Alemania, Francia, e Italia).

Mientras tanto, en su esfuerzo por dar fuerza a la multipolaridad no solo en términos de pragmatismo internacional, sino también en términos de civilizaciones, Putin promovió una «idea de Rusia», también llamada, «*Ruskiy mir*» («el mundo ruso») que codificó un conjunto de valores tradicionales, religiosos y conservado-

res, en contraste con los valores liberales democráticos³⁴. En realidad, esta política era altamente contradictoria, porque abarcaba ideas (por ejemplo, el patriotismo, la soberanía, el apoyo a compatriotas extranjeros, la familia heterosexual, la iglesia ortodoxa...), cuyo contenido fue interpretado de manera distinta por una variedad de sectores derechistas del espectro político ruso. Por ejemplo: nacionalistas, supremacistas, neo-imperialistas e, incluso, movimientos nostálgicos postsoviéticos. En otras palabras, el esfuerzo interno para crear una base cultural conservadora para la multipolaridad ha liberado un espacio político y social para las orientaciones de extrema derecha, envenenando parte de la atmósfera política del país, aunque Putin parece haber «aplacado a los votantes radicales», al menos por el momento³⁵.

Sin embargo, por otro lado, incluso los «valores occidentales» fueron cuestionados en el propio Occidente, sobre todo en algunos Estados miembros y por partidos políticos que rechazaron los derechos humanos, la democracia, la heterogeneidad global en el apoyo a una interpretación de la sociedad «liberal». Bajo este marco, algunos partidos de la extrema derecha dentro de la UE intentaron establecer vínculos con variantes de los movimientos de la Rusia derechista, y algunos de ellos (por ejemplo, Marine Le Pen) recibieron cierta forma de apoyo del propio Putin.

Asimismo, Rusia entabló la implementación de un programa de diplomacia digital e interferencias tecnológicas con el objetivo de experimentar y desarrollar nuevos mecanismos de comunicaciones capaces de influir en las decisiones del electorado occidental durante las encuestas, o simplemente, crear un ambiente de «contra información». En un primer momento, la estrategia estaba dirigida a la población ruso parlante, en concreto, en Israel, con la ambición de alentar la repatriación. Más tarde, con las tensiones crecientes en los países bálticos y Polonia, *Russia Today*, *Sputnik*, *La Voz de Rusia* comenzaron a transmitirse en estos países, mientras que los blo-

³⁴ Marlène LARUELLE: *The Russian World*, Washington, Center of Global Interes, 2015.

³⁵ Paul CHAISTY y Stephen WHITEFIELD: «Putin's Nationalism Problem», en Agnieszka PIKULICKA-WILCZEWSKA y Richard SAKWA (eds.): *Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives*, Bristol, E-International Relations Publishing, 2015, p. 171.

gueros aprovechaban las redes sociales y las plataformas para tratar acontecimientos controvertidos (por ejemplo, migraciones, los nuevos derechos civiles, ataques terroristas, o la violencia en los Estados Unidos) bajo los esquemas interpretativos del enfoque conservador y de «valores tradicionales» rusos. Estas interferencias tuvieron lugar, por ejemplo, durante las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en 2016, o en las elecciones parlamentarias austriacas de 2017. Aunque los efectos de esta política fueron notables, puesto que ayudaron a incidir en las sociedades ya divididas socialmente, exacerbaron las relaciones bilaterales y multilaterales con la UE y los Estados Unidos, mientras que Rusia se involucró en estrategias de intromisión, similares a las que previamente había acusado a Occidente de implementar, promoviendo de manera activa, a través de USAIR y otras agencias, el estilo de vida estadounidense/occidental, y al capacitar también a movimientos extranjeros como Otpor, Zubr, Kmara, Za Pravdu, Znayu, Pora y Russian Pora, con la tarea de promover protestas masivas de oposición en Serbia, Bielorrusia, Georgia, Ucrania e incluso en Rusia³⁶.

Por el momento, sin embargo, el atractivo del patrón ruso ha seguido siendo insignificante, debido a la falta de congruencia programática de los partidos y movimientos de derecha en Occidente. Adicionalmente, otras razones han contribuido a este resultado, como, por ejemplo, las grandes brechas demográficas o las oportunidades de mercado, el PIB y el nivel de desarrollo económico. Se trata de temas aún abiertos a examen de la justicia y la gobernabilidad, vinculados al enorme poder militar unido a la desconfianza derivada de los legados históricos de los países sometidos a la dominación zarista o soviética. Estos factores son fundamentales para evidenciar las asimetrías en las relaciones. En todo caso, la crisis de Ucrania ha reforzado esta percepción, no solo en las sociedades occidentales, sino también en parte de los países de la CEI.

³⁶ S. V. KONIK: «Russkaia ulitsa» Izrailiia kak chast' "Russkogo mira"», *Monitoring obshchestvennogo mneniia*, 3(103) (2011); Alina POLYAKOVA: *Putinism and the European Far Right*, Nueva York, Institute of Modern Russia, 2016, disponible en <https://imrussia.org/en/analysis/world/2500-putinism-and-the-european-far-right> (consultado el 3 de agosto de 2019). Hay más detalles en Marc MACKINNON, *The New Cold War*, Toronto, Vintage Canada, 2008.

En contraste, la desconexión normativa entre la UE y Rusia no tuvo un impacto significativo en su intersubjetividad, en el sentido de que su identidad se mantuvo interdependiente, como ha destacado con frecuencia la literatura académica³⁷. De hecho, las autoridades rusas deseaban estar plenamente incluidas dentro del marco europeo de seguridad, política, economía y cultura, y se sienten parte indisoluble del entorno europeo, al menos hasta que las relaciones se deterioraron profundamente tras la invasión rusa a Ucrania en 2022. Sin embargo, de manera paralela, los líderes rusos creían que Occidente (a través de la OTAN, las sanciones, la expansión de sus esferas de influencia hacia las fronteras rusas) estaba ignorando su papel como potencia global, sin excluir la posibilidad de influir de nuevo sobre su integridad territorial como ocurrió después del colapso de la Unión Soviética, o incluso alterando su orden constitucional.

Pese a las dicotomías y el contexto de desequilibrios y confrontaciones, la perspectiva de multipolaridad ofrece un marco para restablecer algunos puentes de comunicación, al menos con la UE, considerando las discrepancias con la administración Trump. Aunque también es cierto que los espacios vacíos en el proceso de toma de decisiones entre las instituciones comunitarias e intergubernamentales de la Unión Europea están debilitando la actuación autónoma potencial que la UE pudiera ejercer bajo esta perspectiva. Sin embargo, las asimetrías terminológicas también persisten en la multipolaridad. Así pues, la multipolaridad podría ofrecer un potencial para la gestión de la diversidad en un ámbito internacional, en lo que se refiere a la igualdad entre los asociados, y una distribución «justa» del poder³⁸. No obstante, la multipolaridad también puede verse, como dice la escuela realista, como un nuevo formato de «equilibrio de poder», que ha fomentado históricamente la inseguridad y las guerras.

Ambas opciones se percibían de manera mutua en las relaciones UE-Rusia, al menos hasta el 24 de febrero de 2022, cuando Rusia invadió Ucrania. Este evento, de hecho, ha trazado un surco actual-

³⁷ Dieter GROH: *La Russia e l'autocoscienza d'Europa...*, y Andrey MAKARYCHEV: *Russia and the EU in a Multipolar World. Discourses, Identities, Norms*, Stuttgart, Ibidem Verlag, 2014, p. 69.

³⁸ Andrey MAKARYCHEV: *Russia and the EU...*, pp. 58-59.

mente infranqueable entre la UE, sus Estados miembros y Rusia, iniciando un giro en las relaciones internacionales cuyas perspectivas y consecuencias son, sin embargo, aún indeterminadas.

Conclusiones

En resumen, las variables que marcan las relaciones entre la UE y Rusia están profundamente codificadas en este contexto contradictorio y divergente, donde, sin duda, ambos actores se enfrentan a debilidades internas y desafíos internacionales bajo un desorden que afecta cada vez más a nivel mundial. Una variedad de factores, como, por ejemplo, la disminución de la cohesión de la UE, el impacto todavía incalculable del Brexit, las aspiraciones a la independencia (desde Cataluña a Escocia), y la crisis de la Eurozona, está aumentando la fragilidad de la proyección externa de la UE, la cual es visible sobre todo en los Balcanes. Rusia, por el contrario, tiene que lidiar con una degradación de los niveles de vida, la insatisfacción frente a la gobernanza regional y federal, la corrupción intrínseca y la preocupación de la población por los desastres medioambientales. Asimismo, el país está implicado en una serie de crisis internacionales aún sin resolver, como en Siria, o el este de Ucrania, mientras que su influencia en los Balcanes se ha reducido a algunas zonas (por ejemplo, a Serbia y, parcialmente, a Bosnia y Herzegovina, algunos partidos de oposición en Montenegro y Macedonia del Norte, mientras es apenas tangible en Croacia), cuyas actividades están «perturbando» a Occidente (UE y Estados Unidos) principalmente después del 2014.

Como resultado, no solo Ucrania fue cada vez más en ese periodo motivo de disputa, debido a la falta de implementación de los protocolos de Minsk tanto por Kiev como por Moscú. No solo el futuro de Siria es cuestionado por la UE y la OTAN, que no apoyan el proceso de paz de Astana iniciado por Rusia, Turquía e Irán, sino que también los Balcanes se encuentran en un área de fricciones³⁹. De hecho, a pesar de que la UE aún desempeña un papel regional importante en los Balcanes, la fuerza convincente de la con-

³⁹ Dimitar BECHEV: *Rival Powers. Russia in Southeast Europe*, Yale, Yale University Press, 2017, y Konstantin KHUOLEY: «Russia and the European Union: The

dicionalidad en la que se basan las negociaciones para la ampliación está disminuyendo debido, tanto a los desacuerdos internos, como a los aplazamientos de la ampliación prometida en el área. Este comportamiento está decepcionando a las autoridades locales, así como las expectativas de la población, cada vez más proclive a emigrar. En particular, la decisión de la cumbre de la UE de junio de 2022 de otorgar el estatus de país candidato a Ucrania y Moldavia, negando una vez más un trato similar a Bosnia-Herzegovina, así como el inicio de negociaciones con Albania y Macedonia del Norte supusieron un duro golpe a la credibilidad de la UE. Además, los términos propuestos por Francia para la mediación entre Bulgaria y Macedonia del Norte provocaron la irritación de los líderes balcánicos.

Aunque en realidad, en las semanas posteriores, la UE dio algunos pasos para mitigar la frustración, esto no tuvo un impacto positivo en las opiniones públicas de los afectados. Por el contrario, la intensificación de la presión sobre Serbia y Kosovo para que reconozcan mutuamente su condición de Estado ha sido interpretada en Belgrado como un torpe intento de la UE de privar a Putin de un argumento sólido, que es la comparación de las autoproclamadas repúblicas de Donbass con Kosovo.

Definitivamente, la invasión rusa de Ucrania (pero en realidad el estado de guerra que existía desde 2014) representa, entre otras cuestiones, una grave violación del derecho internacional, ya que ha puesto en entredicho la integridad territorial ucraniana. Sin embargo, vista desde Belgrado, la situación de Ucrania parece ser similar a la de Serbia⁴⁰. Como resultado, el comportamiento de la UE/Estados Unidos se interpreta principalmente en Belgrado como una manifestación de una política de doble rasero.

Consistentemente, estos hechos suponen una variedad de consecuencias cruciales para el devenir futuro. En caso de un posible cambio de fronteras en Europa del Este, las autoridades locales de los Balcanes o los movimientos políticos podrían sentirse alentados a llevar a cabo las sugerencias del «documento no oficial» enviado

Present Rift and Chances for Future Reconciliation», *Stosunki Międzynarodowe*, 2(52) (2016), pp. 195-213.

⁴⁰ Véase el discurso del presidente de Serbia Aleksandar Vučić en la Asamblea General de la ONU del 22 de septiembre de 2022 en https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2022&mm=09&dd=22&nav_category=11&nav_id=2217056.

en 2021 desde Ljubljana al presidente de la UE, Charles Michel. Como es sabido, el documento defendía la necesidad de «concluir el proceso de fragmentación yugoslava» redibujando el mapa de la antigua federación yugoslava aun a riesgo de una nueva ola de violencia en Europa.

En el ámbito internacional esta situación contradictoria genera también visiones radicalmente opuestas. Por un lado, la violación de la integridad territorial por parte de Rusia puede legitimar reclamos similares, fortaleciendo así las preocupaciones en todo el mundo hacia la política de Putin. Alternativamente, sin embargo, las intervenciones militares occidentales en Kosovo, Libia, Siria e Irak, sin el apoyo del Consejo de Seguridad de la ONU, reafirman la aplicación de un doble rasero por parte de la UE y Estados Unidos entre las potencias mundiales, así como de China, India, Pakistán, Sudáfrica, Sudán, Bolivia, Etiopía, Argelia, Tailandia y otros. Por tanto, no es sorprendente que la mayoría de estos Estados no estén aplicando las sanciones Occidentales a Rusia.

Mientras tanto, la confrontación normativa entre la UE y Rusia se ha expandido a un Occidente integral (que abarca la UE y los Estados Unidos). La Iglesia Ortodoxa Rusa desempeña un papel especial, reforzando sus relaciones con las corrientes principales de la derecha cristiana Occidental, representada, entre otros, por el Congreso Mundial de las Familias (WCF). Si bien la reunión mundial de esta organización, programada en Moscú en 2014, fue apoyada formalmente por el Gobierno ruso, varios oradores occidentales cancelaron su participación como consecuencia de la anexión de Crimea por parte de Rusia. La cooperación del conservadurismo de la derecha cristiana estadounidense (tanto católica como protestante) y la Iglesia Ortodoxa Rusa se intensificó de nuevo en los años siguientes. Como resultado, la reivindicación de los «valores tradicionales» en Rusia, así como las narrativas de la derecha populista dentro de la UE, se reforzaron mutuamente⁴¹. De modo que, la idea de Occidente fue gradualmente contemplada en Rusia bajo la lente de dos marcos de referencia enfrentados: el primero, marcado por el neocolonia-

⁴¹ En detalle, véanse los resultados del «Proyecto de Investigación de Conflictos Post-Seculares» apoyado por la Subvención de Inicio del ERC en Kristina STÖCKL y Dmitry UZLANER (eds.): *The Moralists International. Russia and the Global Culture Wars*, Nueva York, Fordham University Press, 2022.

lismo, la agresividad, enfoques neoliberales y cosmopolitas, mientras que el segundo parecía ser fiel a los «orígenes y valores cristianos europeos», el tradicionalismo y el soberanismo, expresando así puntos de vista más cercanos a la «idea rusa» de Putin⁴².

En otras palabras, las relaciones UE-Rusia comportan una gran complejidad, no solo porque han sufrido altibajos bilaterales, incluso enfrentamientos radicales, sino también porque atañen, mucho más allá de la práctica diplomática, a una gran variedad de aspectos sociales, culturales, temas normativos, económicos, religiosos y de seguridad, cuyas agendas, sin embargo, se diversifican según los múltiples actores involucrados.

Por lo tanto, dadas las recientes circunstancias de confrontación, derivadas de una guerra de poder en suelo ucraniano, es difícil predecir el futuro de las relaciones UE-Rusia. Por el momento, se reducen al mínimo. Marcados por agudas hostilidades, toman la forma de duras sanciones y acusaciones mutuas. Los Estados miembros de la UE también están ofreciendo apoyo militar indirecto a Ucrania. A nivel nacional, han aplicado por primera vez la Directiva del Consejo 55/2001, que permite a los refugiados ucranianos la libre circulación dentro del espacio Schengen y el acceso al trabajo. Además, se ha reducido drásticamente la dependencia de la UE del gas ruso, con el objetivo de evitar futuras compras. Rusia, por su parte, suspendió el suministro de gas de forma intermitente, hasta que un sabotaje ha afectado gravemente a la capacidad del Nord Stream 1.

Al menos por ahora, solo se ha evitado el enfrentamiento militar directo, que por cierto sería llevado a cabo por la OTAN. Mientras tanto, el protagonismo asumido por la OTAN, con la potencial ampliación a Suecia y Finlandia, supone la lápida de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, reduciendo drásticamente las esperanzas europeas de desempeñar un papel autónomo en el escenario internacional.

Por otro lado, a juzgar por las declaraciones públicas hasta el momento, los cuatro principales actores en este conflicto (es decir, Rusia, Ucrania, la UE y los Estados Unidos) parecen estar de espaldas contra la pared o, dicho de otro modo, se encuentran sin nin-

⁴² Véase el discurso de Putin en el debate internacional de Valdai, Moscú, 22 de octubre de 2022, disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/69695> (consultado el 29 de octubre de 2022).

gún espacio para negociar. Como resultado, todos los escenarios son posibles. De hecho, todos los contendientes perciben su seguridad y estabilidad en grave riesgo, por lo que ni siquiera se puede excluir un conflicto capaz de destruir la vida humana en la tierra. La diplomacia, en cualquier caso, es la verdadera víctima de esta situación, aunque es la única herramienta que puede encontrar una salida.

Sin embargo, este resultado podría haberse evitado. En 2016, por ejemplo, la Fundación Bertelsmann publicó un Focus Paper que abogaba por un diálogo UE-Rusia para establecer una zona de libre comercio conjunta entre la UE y la UEE (la Unión Económica Euroasiática). En 2018, las encuestas en Ucrania dejaron en claro que al menos el 30 por 100 de la población (que era un porcentaje creciente en comparación con el pasado) miraba positivamente alguna solución pacífica con Rusia⁴³. Además, la UE, la OTAN y Rusia podrían haber acordado crear una zona neutral, como Austria durante la Guerra Fría, que podría haber ofrecido la oportunidad, en particular a Ucrania, de representar un puente crucial entre los dos grandes bloques de Europa. Además, si hubiera prevalecido la valentía política, una política inclusiva de la UE en los Balcanes, siguiendo la inspiración de la cumbre de Tesalónica de 2003, junto con una intensificación de las relaciones con Rusia a partir de los campos cultural y educativo, los contactos entre los pueblos y los proyectos apolíticos conjuntos podrían haber ofrecido una base sólida para posibles acuerdos más amplios en beneficio de todos los europeos. Es cierto que, sin diálogo y esfuerzos mutuos de entendimiento, es difícil imaginar que la paz, la estabilidad y un mejor nivel de vida se logren en Europa en su conjunto.

Tales perspectivas, sin embargo, son actualmente meras ilusiones, mientras que el espacio para la diplomacia, como se dice, se reduce al mínimo, si es que lo hay. Por lo tanto, queda por ver cuándo, y en qué condiciones, se determinará por voluntad mutua alguna forma de comunicación entre los dos componentes clave del continente europeo, es decir, la UE y Rusia.

[Traducción: David Ramiro Troitiño]

⁴³ Влад ГРИГОРЬЕВ: «Война и свой путь для Украины – результаты соцопроса», *КиевВласть*, 19 de noviembre de 2018, disponible en <http://kievvlst.com.ua/text/vojna-i-svoj-put-dlya-ukrainyrezultaty-sotsoprosa> (acceso el 5 de agosto de 2019).

ESTUDIOS

La estrategia de la corrupción. El patrimonio y los negocios de la reina María Cristina y Fernando Muñoz

*Miguel Á. López-Morell**

Universidad de Murcia
mlmorell@um.es

Resumen: Las alusiones a los negocios generados por la viuda de Fernando VII y reina regente, María Cristina de Borbón, y su segundo esposo, Agustín Muñoz, son una constante en la historiografía española y su actuación se considera uno de los mayores escándalos de corrupción de su historia. Sin embargo, no existe ningún estudio que cuantifique el origen, naturaleza y monto de las rentas e inversiones generadas por el matrimonio Borbón-Muñoz. Este trabajo, apoyado en fuentes primarias, recoge un acercamiento global a esta fortuna en el contexto general de la regencia y las décadas posteriores, en las que la reina madre siguió ejerciendo una fuerte influencia política.

Palabras clave: España en el siglo XIX, corrupción, casa real, María Cristina de Borbón, élites extractivas.

Abstract: Allusions to the business dealings generated by the Queen Regent, María Cristina de Borbón (the widow of Fernando VII), and her second husband, Agustín Muñoz, are a constant in Spanish historiog-

* Agradezco los valiosos comentarios y consejos que me hicieron al borrador de este artículo José Luis Sancho, Alfredo Pérez de Armiñán, Enric Giménez Sanllehi, Paloma Fernández, José Miguel Martínez Carrión, Miguel Artola Blanco y los dos revisores de este artículo. En cualquier caso, los defectos del artículo son de mi entera responsabilidad. Igualmente, mi agradecimiento a los departamentos de Historia Contemporánea de las universidades Autónoma de Madrid y Autónoma de Barcelona, que gentilmente me invitaron a presentar este trabajo en seminarios que tuvieron que suspenderse en plena crisis del covid-19.

raphy. They are considered one of the greatest corruption scandals in the country's history. However, no study covers the origin, nature and amount of the income and investments generated by the Bourbon-Muñoz marriage. This paper uses primary sources in its global approach to this fortune within the general context of the Regency and the subsequent decades when the Queen Mother continued to exert a strong political influence.

Keywords: Nineteenth-century Spain, corruption, royal family, María Cristina de Borbón, extractive elites.

Introducción

La figura de María Cristina de Borbón Dos Sicilias (1806-1878), viuda de Fernando VII y madre de sus dos únicas hijas reconocidas, reina gobernadora de España entre 1833 y 1840 y esposa en segundas nupcias del guardia de corps Agustín Fernando Muñoz Sánchez (1808-1873), renombrado duque de Riánsares, es crucial para entender el desarrollo de la época isabelina y la difícil consolidación del liberalismo en España. Es, sin duda, un personaje controvertido. Muy criticado en su día tanto por la manera como dirigió y marcó la educación y los designios políticos de su hija, Isabel II, como por el uso que dio a su posición para incrementar su patrimonio personal y el de su segunda familia, con una estrategia de corrupción y de tráfico de influencias poco disimulada. Este último elemento, que es el que particularmente nos interesa aquí, quedó plasmado extensamente en los escritos de la época y a grandes rasgos en la historiografía reciente¹, aunque, a la hora de concretar sus límites, se ha investigado poco.

El patrimonio privativo de María Cristina comienza a forjarse en la testamentaria de Fernando VII, fallecido el 29 de septiembre de 1833 tras una larga enfermedad que se había extendido casi otro año más. La reina viuda, sin embargo, guardó un luto extremadamente corto y consumó su relación con Muñoz dos meses después de fallecer el rey, para casarse en secreto solo diez días más tarde. Este matrimonio no fue reconocido durante once años, a lo largo

¹ La referencia obligada es Isabel BURDIEL: *Isabel II. Una biografía*, Madrid, Taurus, 2010, a la que precedió una larga lista de trabajos que detallaremos en parte a continuación.

de los cuales la pareja trajo al mundo ocho vástagos. Una realidad, con rasgos de secreto a voces que, de haberse hecho oficialmente pública, habría supuesto la pérdida de los derechos dinásticos de María Cristina, la regencia que ostentaba y, posiblemente, su pensión y otros beneficios, de los que hablaremos más adelante. El problema jurídico desapareció con el matrimonio oficial de la pareja, el 13 de octubre de 1844, lo que certificará su unión marital y consolidará un negocio matrimonial que no hará sino continuar creciendo en los años siguientes.

En cualquier caso, desde el momento del primer enlace, oficioso, de la pareja, el destino y el patrimonio de ambos se unifica a todos los efectos. De esta manera, aunque es evidente que Muñoz no aportó ningún bien reseñable al matrimonio, desde el primer momento pasó a administrar y ser la cara visible de los intereses económicos de María Cristina, convirtiéndose en un activo hombre de negocios en España y en el extranjero, donde desarrolló una actividad extremadamente diversificada en los ámbitos industrial, comercial, inmobiliario y puramente financiero, además de ejercer toda índole de tráfico de influencias alrededor de monopolios del Estado, concesiones ferroviarias y emisiones de deuda pública.

María Cristina y su segundo esposo sufrieron tres exilios forzados, en 1840-1844, 1854-1856 y 1868, cuando abandonaron definitivamente España tras la Revolución Gloriosa, acompañando a Isabel II. El primero de ellos, inducido por Espartero, frenó temporalmente el desarrollo de sus negocios en España y la percepción de la pensión de la hasta entonces regente, pero también los llevó a iniciar una serie de importantes inversiones inmobiliarias y financieras en Francia, con la ayuda de un capital privado acumulado ya muy considerable. De hecho, cuando en julio de 1854 su palacio de las Rejas en Madrid fue pasto de las llamas por una multitud, que culpaba a la pareja de la mayor parte de los problemas políticos del país, la pérdida patrimonial fue mínima sobre el papel, aunque desde entonces fue sufriendo recortes continuos. En todo caso, al volver a abandonar España, un mes después de la Vicalvarada, la antigua regente y su familia convirtieron Francia en su hogar prácticamente permanente para las décadas siguientes. Desde entonces, la situación de privilegio de la familia Muñoz-Borbón fue menguando.

A partir de esas premisas, es difícil ahorrarse calificativos a la actitud de la reina gobernadora y su segundo esposo, que confundie-

ron continuamente su esfera pública con la privada. No obstante, en este trabajo vamos a intentar abstraernos de las valoraciones éticas para centrarnos en las cuestiones estrictamente crematísticas.

En suma, este artículo pretende dar un panorama general del complejo y prácticamente inexplorado universo de los negocios desarrollados por la real pareja como consecuencia de su cercanía al poder y hacer una cuantificación de la fortuna que amasaron en cada momento. Hasta la fecha, solo disponemos de estudios que analizan aspectos parciales de sus negocios privados, como los de Otazu, López-Morell, Fontana, Bahamonde y Cayuela, Piqueras o Saiz². Como resumen de actividades económicas de los Muñozes tenemos las visiones generales de María Ángeles Casado y Juan Pro³, aunque solo para la década moderada este último. Ninguno de ellos hace ninguna cuantificación ni sistematización ni del patrimonio ni de sus negocios. Por lo demás, la lista de obras que abordan el asunto sin aportar más que noticias de prensa y testimonios indirectos de la época es inabarcable y cualquier monografía o manual del siglo XIX español que se precie aborda el tema, aunque siempre desde una perspectiva política y sin analizarlo ni describirlo en profundidad desde un punto de vista histórico económico.

Sin embargo, la recuperación del archivo de la reina gobernadora, depositado en el Archivo Histórico Nacional, nos concede una fuente directa y prácticamente ilimitada para analizar con rigor

² Alfonso DE OTAZU: *Los Rothschild y sus socios españoles (1820-1850)*, Madrid, OHS, 1987; Miguel Á. LÓPEZ-MORELL: *La Casa Rothschild en España*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2005; Josep FONTANA: *La Revolución Liberal. Política y Hacienda en 1833-1845*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1977; Ángel BAHAMONDE y José CAYUELA: «Entre La Habana, París y Madrid. Intereses antillanos y trasvase de capitales de María Cristina de Borbón y el duque de Riansares (1835-1873)», *Estudios de historia social*, 44-47 (1988), pp. 635-649; José Antonio PIQUERAS: «La Reina, los esclavos y Cuba», en Juan PÉREZ (eds.): *Isabel II. Los Espejos de la reina*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2004, pp. 91-110, y Candelaria SAIZ: «Las finanzas públicas en Cuba: la etapa de las desviaciones de fondos a la Península, 1823-1866», en Inés ROLDÁN DE MONTAUD (ed.): *Las Haciendas públicas en el Caribe hispano durante el siglo XIX*, Madrid, CSIC, 2008, pp. 69-107.

³ María Ángeles CASADO: «María Cristina de Borbón dos Sicilias. Escándalos y corrupción», en Borja DE RIQUER *et al.* (eds.): *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2018, pp. 279-292, y Juan PRO: «Poder político y poder económico en el Madrid de los moderados, 1844-1854», *Ayer*, 66 (2007), pp. 27-55.

esta realidad⁴. Unos fondos que, con el complemento del Archivo del Palacio Real de Madrid, nos permiten tener una base documental más que suficiente para poder alcanzar los objetivos que vamos a referir a continuación.

Por consiguiente, en este trabajo vamos a responder, con base en estas fuentes, las siguientes preguntas: ¿de dónde procedían las rentas e ingresos con los que contaron María Cristina y su segundo marido?, ¿en qué sectores y actividades centraron sus inversiones?, ¿cuáles fueron sus socios e intermediarios principales? Esta intensa actividad económica ¿fue en su totalidad fruto de la cercanía al poder y el ejercicio de la corrupción administrativa o podemos encontrar ejemplos de iniciativas emprendedoras del matrimonio Muñoz? O ambas cosas, puesto que no tienen por qué ser incompatibles. Por otra parte, analizaremos y cuantificaremos la evolución de su patrimonio en las distintas fases de su vida y cuál fue el saldo después de cuatro décadas de ejercicio y cercanía al poder.

Se trataría, por tanto, de analizar los elementos que convierten al matrimonio Muñoz en un referente de elite extractiva, en tanto que pusieron su propio bienestar frente al interés general y concentraron a su alrededor un grupo estrecho de cercanos, con los que ejercitaron el poder con el fin de obtener rentas extraordinarias, detrayendo riqueza de la ciudadanía y las instituciones públicas en beneficio propio⁵. Este ejercicio de la corrupción, aplicado al siglo XIX español, ha merecido importantes avances en los últimos años⁶, así como otras aportaciones específicas para el caso de la monarquía, como objeto directo de la corrupción⁷ o que analizan

⁴ Isabel BURDIEL, *Isabel II...*, nota 99, p. 870, y nota 40, p. 870, localiza los legajos dedicados a asuntos económicos de este archivo, sin dejar de indicar que no eran el objeto de su investigación.

⁵ Daron ACEMOGLU y James ROBINSON: *Por qué fracasan los países*, Barcelona, Deusto, 2012.

⁶ Un marco general sobre la corrupción en Borja DE RIQUER *et al.* (eds.): *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2018, y Alexandre COELLO y Martín RODRIGO: *La Justicia Robada. Corrupción, codicia y bien público en el mundo hispánico (siglos XVII-XX)*, Barcelona, Icaria, 2018.

⁷ Además de las mencionadas aportaciones de Burdiel y Pro, véase el estudio de las elites burguesas surgidas en la monarquía fernandina de Jean-Philippe LUIS: «Faire fortune sous Ferdinand VII», en Xavier HUETZ DE LEMPS y Jean-Philippe LUIS (eds.): *Sortir du labyrinthe. Études d'histoire contemporaine de l'Espagne. Hommage a Gérard Chastagneret*, Madrid, Casa de Velázquez, 2012, pp. 215-240,

la disputa por los límites entre el patrimonio público y privado de los monarcas⁸. No obstante, en todos los casos se repite la dificultad en cuantificar el monto de los beneficios económicos de la corrupción para su ejercientes. Por otra parte, veremos que los Muñozes son también un ejemplo superlativo de decadencia de elites dirigentes, con dinámicas muy parecidas a las que analizó Artola Blanco⁹ en su trabajo sobre las clases altas españolas, en tanto que fueron incapaces de generar un entramado patrimonial y empresarial perdurable en el largo plazo, una vez que han perdido el monopolio del ejercicio del poder político.

Con el objeto de dar respuesta a todos estos interrogantes estructuraremos este trabajo de manera cronológica. Por consiguiente, en un primer apartado abordaremos los inicios de la construcción patrimonial de María Cristina, en el momento de enviudar y adquirir la condición de regente de España por la minoría de edad de su hija Isabel. En segundo lugar, describiremos y analizaremos el surgimiento de un círculo de negocios que la familia Muñoz creó alrededor suyo, dentro y fuera de la camarilla de palacio y, muy especialmente, entre miembros destacados del partido moderado. A continuación, haremos una descripción de la composición del patrimonio y los negocios en los que se involucraron, cuantificando el activo total en su momento de máximo esplendor, a mediados de los años cuarenta; para concluir con un apartado final dedicado a su época en el exilio hasta la muerte de Muñoz (1873) y la propia María Cristina (1878), con un análisis de sus testamentos, que representarían el fin y cierre de cuatro décadas de acumulación patrimonial y el balance neto de los logros y fracasos materiales tras una vida en común.

y, para la Restauración, Javier MORENO LUZÓN: «“Fernando siete y media”. Los escándalos de corrupción de Alfonso XIII», en Borja DE RIQUER *et al.* (eds.): *La corrupción política en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2018, pp. 259-278.

⁸ Encarna GARCÍA y Carmen GARCÍA: *Las cosas del rey. Historia política de una desavenencia (1808-1874)*, Madrid, Akal, 2015.

⁹ Miguel ARTOLA BLANCO: *El fin de la clase ociosa*, Madrid, Alianza Editorial, 2015.

Los orígenes de la fortuna privada de María Cristina: la herencia de Fernando VII y los emolumentos de la regencia

El punto de partida del patrimonio de María Cristina podemos situarlo en la testamentaría de Fernando VII, cuyos trabajos de cuantificación se plasmaron en un extenso inventario de dos tomos¹⁰. Este documento detalla la necesaria valoración, en términos monetarios, de la herencia privativa de Fernando VII de cara a la partición entre sus legítimos herederos: sus dos hijas y la viuda. No obstante, nos consta que, antes de enviudar, María Cristina ya había recibido de su marido en propiedad la Real Quinta de Quitapesares, en Segovia, y la Real Posesión de Vista Alegre, en Carabanchel¹¹.

Los cálculos de la testamentaría dieron un resultado de 152.838.930 reales, de los que 28,8 millones de reales se adjudicaron a María Cristina, fundamentalmente como quinto de libre disposición, y 56,2 millones para Isabel y otros tantos para Luisa Fernanda. Juntas, estas dos cantidades darían un total 141,3 millones de reales. Por tanto, restaría hasta los 152 millones un residuo de 11,4 millones de partidas aún no inventariables o partibles, que supondría una deuda de la testamentaría para con las tres herederas y que debía abonarse en el futuro¹². No obstante, como veremos más adelante, estas cuentas no estuvieron claras y hubo que revisarlas en profundidad.

Por otra parte, Fernando VII aseguró una pensión vitalicia a su viuda de 12 millones de reales anuales, además de otros 28 millones para la reina heredera y 12 millones para el mantenimiento de los Reales Sitios. Esto último suponía que tanto la reina madre como sus hijas podrían disponer, sin menoscabo de sus asignaciones, de todos los palacios de la Corona española.

En primera instancia, este dinero debía salir del presupuesto del Estado, por aquel entonces en precario, en plena guerra carlista y sin una organización moderna de cuentas. De hecho, la insuficien-

¹⁰ Archivo Palacio Real (en adelante, APR), reg. 04807-04808.

¹¹ María Ángeles CASADO: «María Cristina...», p. 282.

¹² APR, reg. 04807-04808.

cia de ingresos era tan mala que el ministro de Hacienda, Toreno, rogó a María Cristina que se redujera la asignación a la familia real en proporción a la que había acordado para los sueldos de los empleados del Estado. Esta misiva sirvió para que la regente dejara claro a su ministro dos cuestiones: que su asignación no debía tocarse (si acaso la de su hija mayor) y que en lo venidero debía quedar bien definida la distinción entre ambas partidas¹³.

La solución para cubrir el presupuesto de la Casa Real, sin embargo, vendría de una manera indirecta, cuando en 1838 el Consejo de Ministros decidió que la consignación se vincularía a las rentas de los impuestos en Cuba, las llamadas Cajas de La Habana. Fue entonces cuando María Cristina decidió cobrarlas a través de la casa Rothschild, como explicaremos más adelante. En total, María Cristina percibió por este concepto 120.932.864 reales entre 1833 y 1854¹⁴, más aproximadamente otros 39 millones entre 1856 y 1868¹⁵, a lo que la comisión de investigación parlamentaria de 1856 sumaría 8 millones más recibidos en 1833 de la extinguida Real Caja de Amortización y otros 140.000 reales en 1834 de la Dirección General de Loterías¹⁶. En definitiva, sumadas estas cifras a las cantidades percibidas de la testamentaría, es decir 28.811.546,80 reales, nos daría un total percibido de 196.884.410 reales como caudal privativo acumulado bruto de sus retribuciones institucionales desde 1833 a 1868, a la que luego habrá que restar un arreglo sobre la tes-

¹³ Carta de Toreno a la reina gobernadora de 27 de agosto de 1834 y respuesta de 28 de abril de 1834, Archivo Histórico Nacional, Diversos-Títulos-Familias (en adelante AHN, DTF), 3357, leg. 14, exp. 4. Toreno planteaba una rebaja de 10 millones de reales en la asignación de la Casa Real, a lo que se negó María Cristina, con la alternativa bajar 5-6 millones solo, exclusivamente de las partidas de Isabel y la infanta.

¹⁴ Candelaria SAIZ: «Las finanzas públicas...», pp. 69-107.

¹⁵ La renta de 12 millones de reales se mantuvo hasta fin de 1840. El año siguiente las Cortes reconocieron su derecho a percibir la pensión, pero la redujeron a 3 millones, aunque Espartero suspendió el pago, que se recuperó el 6 de enero de 1844 por decisión del Gobierno de González Bravo, con el compromiso de pagar los atrasos. Esta cantidad se mantuvo hasta volver a ser suspendida en 1854, para ser repuesta por Real Decreto de 19 de octubre de 1856, hasta 1868. Tras la muerte de María Cristina, sus herederos pleitearon para recuperar los pagos desde 1868. APR, administrativa, leg. 1161, n. 4.

¹⁶ *Diario de Sesiones de Congreso de los Diputados* (en adelante, DSCD), 7 de junio de 1856, apéndice segundo al núm. 399, p. 13923.

tamentaría con sus hijas que detallaremos¹⁷. Todo lo que fuera más allá de esa cifra se supone que fue fruto de las inversiones y especulaciones de la pareja. Unas actividades que, como veremos a continuación, casi nunca fueron transparentes.

El círculo de los negocios de María Cristina y Muñoz

Nada más iniciar su periodo de regencia María Cristina fue tomando decisiones y posicionándose para alternar sus responsabilidades políticas con sus negocios privados. La primera guerra carlista, las emisiones y arreglos de la deuda pública para pagarla y el proceso desamortizador, reiniciado por Mendizábal, crearon una coyuntura propicia para generar fortunas rápidas y opacas en la que el matrimonio Muñoz-Borbón se movió con soltura con un reducido grupo de socios. Es difícil destacar cuál es el momento preciso de inicio de esos negocios y si la iniciativa partió de la propia regente o se dejó llevar por las propuestas que le fueron llegando. Es posible, incluso, que algunos negocios nunca trascendieran, por fracasados o por justificarse en otros, pero lo que es evidente es que fueron creciendo con el paso de los años y que eclosionaron con fuerza a partir de la vuelta de su exilio y su matrimonio oficial, en 1844; aunque hubo antecedentes importantes.

Entre sus primeros socios de los que se tiene constancia estuvieron los Rothschild, por aquel entonces consolidados como la mayor y más influyente red financiera de Europa, muy especializada en atender a monarquías. En la primavera de 1834 María Cristina había mandado a París y Londres al marqués de Miraflores, para conseguir fondos y apoyo político explícito a las aspiraciones de Isabel de Borbón como legítima heredera de la corona de España, frente al infante don Carlos. Miraflores se reunió consecutivamente con James de Rothschild, en París, y con su hermano Nathan, en Londres, con los que firmó un acuerdo por el que la familia de banque-

¹⁷ No incluimos en esa cantidad los 38.517.761 reales que consumió la «real tutela» de Isabel II a cargo del Bolsillo Secreto entre 1833 y 1840, que se utilizaba para gastos varios, pues es imposible separar de esta cantidad el dinero que María Cristina destinó al cuidado de su hija y cuánto pudo apropiarse, AHN, DTF, 3396, leg. 104, exp. 1.

ros prestó inmediatamente 15 millones de francos al tesoro español, se les declaraba banqueros del reino de España y se comprometían a emitir un empréstito en cuanto las siguientes Cortes discutieran el reconocimiento de la deuda del Trienio. El trato, sin embargo, fue rechazado por el ministro de Hacienda, Imaz, que dimitió de inmediato, dando paso en julio al conde de Toreno, que no solo suspendió el acuerdo con los Rothschild, sino que firmó uno alternativo con el banquero francés Ardoin.

El desplante del Gobierno liberal obligó a Nathan Rothschild a mandar a su primogénito Lionel a Madrid, donde estuvo medio año negociando la devolución del dinero adelantado y, sobre todo, un nuevo acuerdo para hacerse cargo de la emisión del empréstito que necesitaba el Gobierno español en el extranjero y, lo que más le interesaba, hacerse con la contrata de venta en exclusiva del mercurio de las minas estatales de Almadén, que ya controlaban a través de terceros desde 1832, y, a ser posible, los contratos del Estado para el tabaco de Cuba. Esto último fue imposible, pero sí todo lo demás, en lo que medió un soborno al conde de Toreno de 1,3 millones de francos y una aportación poco clara a la lista civil de la reina de entre 2 y 6 millones de reales¹⁸, que fueron muy efectivos, puesto que los Rothschild se llevaron en febrero de 1835 la contrata del mercurio, en una subasta llena de irregularidades. Pero la relación con ellos no terminó ahí. Desde entonces, Daniel Weisweiler, el agente que Lionel dejó al cargo de sus asuntos en España al irse, no tardó en entenderse con Manuel Gaviria, tesorero de la Casa Real y encargado del real bolsillo secreto de la regente. En suma, la persona en la que María Cristina puso toda su confianza en materias económicas. Gaviria, en este caso, trabajó para salvaguardar los intereses de la regente y los suyos como banquero particular, intentando sacar partido de las apreturas financieras del Gobierno.

Nos consta que en enero de 1837 Weisweiler acordó con Gaviria adelantar 3 millones de reales a partes iguales a la Tesorería General de la Casa Real, a cobrar sobre libranzas de Filipinas, La Habana y Puerto Rico¹⁹. Esta operación es importante, porque fue el prelude de operaciones de mayor calado: en julio, Gaviria encargaría a los Rothschild el adelanto de libranzas pendientes de Ma-

¹⁸ Miguel Á. LÓPEZ-MORELL: *La Casa Rothschild...*, pp. 68-74.

¹⁹ Alfonso OTAZU: *Los Rothschild...*, p. 52.

ría Cristina e Isabel por 17,3 millones de reales; y, sucesivamente, les fue contratando las de 1838, 1839 y 1840²⁰. Es decir, lo que fue una operación puntual con Cuba, para asegurar el pago de las pensiones reales, se terminó convirtiéndose en la forma de pago del Gobierno a la Corona, con dos salvedades importantes: la regente y sus hijas cobraban sus libranzas con solo seis meses de retraso, frente a los dos años de retardo mínimo de otros prestamistas o el propio Tesoro español, y lo hacían con premio, ya que María Cristina exigió cobrar en pesos de plata, y no reales de vellón, por lo que obtuvo una plusvalía considerable por el cambio²¹. El papel de los Rothschild era crucial, puesto que adelantaban liquidez, con un descuento a su favor entre el 15 y el 20 por 100, que compartieron con Gaviria, mientras se beneficiaban de las facilidades de cobro de la Casa Real, para esta y otras operaciones en Cuba.

A partir de ese momento, se inició una relación de intereses mutuos que duró dos décadas, en las que María Cristina y los Rothschild pusieron en marcha toda su capacidad de influencia para facilitar este y otros negocios. De esta manera, a pesar del escándalo que se formó al saberse los manejos en la subasta del mercurio de 1835, los Rothschild aseguraron la contrata en 1838 y en 1843, hasta 1847, con la ayuda de la regente y su tesorero. Nos consta, de hecho, que tras la subasta de 1838 los Rothschild traspasaron a Gaviria un 25 por 100 de los beneficios del negocio, de los que este pasó un 5 por 100 a Agustín Muñoz²². A esta cifra se sumaría después otro 20 por 100. De manera que las comisiones sobre las ventas de mercurio pasaron a ser una de las partidas más importantes de ingresos irregulares de los Muñozes durante la siguiente década²³, como muestra la siguiente tabla:

²⁰ Miguel Á. LÓPEZ-MORELL: *La Casa Rothschild...*, pp. 100-101.

²¹ Según SAIZ: «Las finanzas públicas...», p. 90, entre 1837 y 1854 María Cristina recibió 13.574.700 reales adicionales por este concepto.

²² Miguel Á. LÓPEZ-MORELL: *La Casa Rothschild...*, p. 97. Alfonso OTAZU: *Los Rothschild...*, p. 43, refiere que la comisión transferida fue de 5 céntimos/frasco, pero debió ser un 5 por 100, habida cuenta de las cantidades que Muñoz anotó a cuenta del mercurio en los años siguientes.

²³ Las cuentas «Rothschild» y «M 20%» se refieren a una comisión acordada con ellos del 20 por 100 del negocio, probablemente la parte que recibía el anterior intermediario, Ezpeleta, en tanto que la llamada «Gaviria» debía ser por el 5 por 100 mencionado. Llamen la atención las de 1844, 1845 y 1847, con Sala-

TABLA 1
*Cantidades anuales donde aparece
 el concepto «Azogues» (mercurio) en el activo
 de los balances de Muñoz y María Cristina (reales)*

Nombre de la cuenta:	1842	1844	1845	1847	1849
Azogue C/ Rothschild	5.430.861			13.809.998	
Azogue C/ Gaviria			-3.028.632	2.657.752	
Azogues			3.741.911		
Azogues con Salamanca		5.828.794	9.178.664		4.861.806
M 20% de Azogues		5.430.861			

Fuente: AHN, DTF, 3540, leg. 4, exp. 19.

Más allá de estas operaciones, Muñoz diversificó sus contactos financieros en el extranjero, sobre todo en Londres, aunque allí fue Federico Huth, y no los Rothschild, quien gestionó sus primeras inversiones en bolsa, al menos desde 1835, con valores norteamericanos²⁴. No obstante, no se conocen más operaciones suyas hasta 1840. Sí inmediatamente después, puesto que María Cristina y Muñoz, ya en su primer exilio de 1841-1844, comenzaron una creciente actividad como prestamistas ocasionales de las elites españolas, en una época en la que pusieron todo su empeño en levantar una oposición fuerte desde París al Gobierno de Espartero. Su lista de prestatarios era escueta y se ciñó a José Orive, José María Eguía, Manuel Esteban, Manuel de Rosales, Jonys Chonbu, Segovia, Peyrolo, Escosura o incluso Weisweiler²⁵, pero fue creciendo significativamente en los años siguientes.

manca, precedentes de la comisión que se llevó este último en la subasta de 1843, que es conocido que se llevó y traspasó a los Rothschild (Miguel Á. LÓPEZ-MORELL: *La Casa Rothschild...*, pp. 75 y 113). Lo que no sabíamos es que compartió con María Cristina su comisión.

²⁴ El 14 de enero de 1839 Huth escribía al secretario de Muñoz, remitiéndole el resumen de su cartera de 339.602 libras en diversos fondos, AHN, DTF, 3359, leg. 21, exp. 3.

²⁵ AHN, DTF, 3391, leg. 95, exp. 1.

También en el exilio, además de su labor conspiratoria, Muñoz comenzó a hacer compras de deuda pública francesa y realizó la que fue su mayor inversión: *La Société des anciennes salines domaniales de l'Est*, que comprendía las salinas de Montmorot, Salins y Arc-et-Senans, compradas en subasta tras la privatización del monopolio del Estado francés en 1843²⁶ a través de Jean-Marie Grimaldi.

Este último será una figura importante en el entramado de negocios de la familia Muñoz, al actuar como socio, apoderado y hombre de paja suyo tanto en España como en Francia en los años siguientes, en los que se desmarcaron de Gaviria. Grimaldi fue un empresario teatral, instalado en Madrid desde 1823, que regresó a Francia en 1840. Desde entonces aparece en la mayor parte de los negocios de Muñoz. No es el único, pero sí el más importante testaferro de la familia, al que podemos sumar a José, el hermano de Muñoz, conde de Retamoso, o al banquero Nazario Carriquiri. Todos actuaron coordinados siempre por el propio Muñoz o Antonio María Rubio, el secretario personal de María Cristina, con la continua asesoría jurídica de Manuel Cortina.

El hecho es que, cuando en 1844 la pareja volvió a España, Muñoz tomó un papel cada vez más activo en el entorno de los negocios públicos y privados, como destacaron Burdiel y Pro²⁷. El listado de socios en esta segunda etapa fue largo y entre sus socios, aparte del mencionado Gaviria, destacaron los comerciantes banqueros Jaime Ceriola, José Salamanca, José Buschental, Nazario Carriquiri y Gaspar de Remisa, que se cruzaron en muchos casos en negocios de deuda, ferrocarriles, obras públicas y préstamos a terceros y entre los que no faltaban vinculaciones familiares²⁸. Fue en-

²⁶ Vincent BOULLY: *Entre liberté d'entreprendre et surveillance par l'État. Les salines de Franche-Comté dans la seconde moitié du XIX^e siècle (1840-1907)*, tesis de máster, Universidad de la Soborna, 2013.

²⁷ Isabel BURDIEL: *Isabel II...*, pp. 221-222, y Juan PRO: «Poder político...», no dudó en afirmar que Muñoz se convirtió en el organizador fundamental de los intereses económicos de la elite política moderada.

²⁸ Remisa casó a su hija con Jesús Muñoz, hermano de Riánsares, y Ceriola era consuegro de Carriquiri. Sobre sus redes de negocio véase también: José María Ramón DE SAN PEDRO: *Banqueros románticos catalanes*, edición de Enrique FAES, Madrid, Marcial Pons Historia, 2017, y Ángel DEL VALLE CALZADO: «Política y nego-

tonces cuando Fernando Muñoz comenzó a adoptar como pseudónimo en los negocios el nombre de Agustín Sánchez.

Con Salamanca hicieron una serie de especulaciones en la bolsa de París, en la que colocaron 130 millones reales nominales de deuda española al 3 por 100 a través de los Rothschild, en 1845, aprovechándose del cambio y de la diferencia de cotización entre las dos plazas²⁹. Pero Salamanca arrastró a los Muñozes a más negocios. Como ya hemos indicado, compartieron con él la comisión del mercurio desde 1843 y, aunque no se incorporaron como socios en primera instancia a su Ferrocarril de Madrid a Aranjuez, sí lo apoyaron indirectamente con financiación a crédito y accediendo a que la Corona cediera gratis los terrenos suyos por los que pasaba el ferrocarril³⁰ y tomara una importante participación accionarial. El proyecto, sin embargo, fue un desastre que obligó a Salamanca a endeudarse con el Banco de Isabel II, que había creado con Carriquiri y Joaquín Fagoaga en 1844, en plena explosión especulativa, y luego con el Banco de San Fernando, además de ceder parte de su colección de arte a la Corona a cambio de sus acciones³¹; lo que no evitó la paralización temporal del proyecto.

Sí tenemos amplia información de las inversiones ferroviarias y mineras de Muñoz en Asturias. Un proyecto que surgió en 1842 con la compra a los herederos de Alejandro Aguado de sus ac-

cios en torno a Mendizábal y la desamortización. Una propuesta desde el análisis de redes», *Historia social*, 82 (2015), pp. 3-27.

²⁹ Alfonso OTAZU: *Los Rothschild...*, pp. 207-218. La cuenta del activo de 1845 de María Cristina anota unos 13 millones de reales por este concepto, AHN, DTF, 3540, leg. 4, exp. 19. El archivo también detalla gran cantidad de compras posteriores a través de Ceriola y Gaviria.

³⁰ La Memoria de 1847 del Ferrocarril Madrid-Aranjuez, pp. 6 y 7, decía explícitamente: «S. M. la reina se dignó a ceder gratuitamente a la empresa el terreno necesario para el uso de la línea... poniendo así término a los nimios escrúpulos de los empleados en el Real Patrimonio».

³¹ En concreto las 2.802 acciones que poseía Isabel II. APR, Administrativa, leg. 39. Salamanca no dudó en maniobrar para que le nombrasen ministro de Hacienda con el objeto de intentar arreglar su delicada situación. Miguel Ángel LÓPEZ-MORELL: «Salamanca y la construcción del ferrocarril de Aranjuez», en María Jesús MATILLA, Manuel BENEGAS y Francisco POLO: *Ferrocarril y Madrid. Historia de un progreso*, Madrid, Ministerio de Fomento y Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 2002, pp. 13-44.

tivos mineros en la cuenca carbonífera de Langreo³². La idea de Muñoz, asociado en primera instancia con Carriquiri y Bertrán de Lis y en segunda con Grimaldi y León Lillo, era construir una línea ferroviaria desde Langreo a Gijón para rentabilizar sus pozos y los de las minas colindantes. Para ello estableció en 1846 la Compañía del Ferrocarril de Langreo, en la que inicialmente colocaron 800.000 reales³³ sobre un capital de 40 millones; aunque en la memoria de 1860 consta el conde de Retamoso con 6.473 acciones de las 13.483 acciones emitidas de la sociedad³⁴, que inauguró la línea en 1852.

También son bien conocidas sus inversiones en la Compañía de Canalización del Ebro y las obras del Puerto de Valencia. La primera es realmente una iniciativa de intermediación de Grimaldi, que arrastró en 1852 a un grupo internacional para organizar y desarrollar las infraestructuras de regadíos en el delta del Ebro, entre ellos a Riánsares y Retamoso³⁵. Para las obras del puerto de Valencia, que se concedieron en 1851 a Carriquiri, parece que hubo un apoyo político de Muñoz para cerrar el contrato en su incumplimiento, ya que la aportación financiera fue menor³⁶.

Donde sí puso mucho empeño Muñoz fue en la isla de Cuba. Allí su contacto fue Antonio Parejo, que había sido administrador de rentas de Cuba de la Casa Real en Madrid en 1840³⁷, con el que formó en 1844 una sociedad con el nombre de Agustín Sánchez y Cía. y un capital inicial de 2.500.000 reales. Desde Cuba, Parejo actuó como socio y

³² Jordi NADAL: *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*, Barcelona, Ariel, 1975, pp. 131-132.

³³ AHN, DTF, 3540, leg. 4, exp. 19.

³⁴ AHN, DTF, 3577, leg. 46, exp. 2. Una visión general de la inversión de Riánsares en esta sociedad en Germán OJEDA: *Asturias en la industrialización española, 1833-1907*, Madrid, Siglo XXI, 1985, pp. 28-46.

³⁵ Emeteri FABREGAT: *La inversión francesa en la canalización del Ebro: de la navegación al riego (1848-1904)*, WP Universitat Autònoma de Barcelona, Història Econòmica, 2009. El informe de la comisión de investigación de 1856 afirmaba que Grimaldi tenía 10.425 acciones de esta compañía; Retamoso, 6.425 acciones, y Riánsares, 2.248. Cada una a 125 pesetas. *DSCD*, 7 de junio de 1856, apéndice segundo al núm. 399, p. 13877.

³⁶ Sobre las obras del Grao, el testamento de Riánsares aclara que su participación en este contrato fallido fue de 368.934 reales; Antonio MATILLA: «La real herencia del duque de Riánsares», *Hidalguía*, 175 (1982), pp. 797-831, esp. p. 818.

³⁷ AHN, DTF, 3372, leg. 52, exp. 1.

apoderado de la empresa en el negocio del azúcar y el tráfico de esclavos³⁸, que debió ser muy boyante, habida cuenta de que, al liquidarse la sociedad en 1849 había incrementado su activo hasta los 22,1 millones de reales, de los que 14,06 correspondían a Riansares³⁹.

Composición del patrimonio e inversiones de la familia Muñoz, en su punto álgido

Hecha esta visión general, necesariamente esquemática, de las principales actividades económicas desarrolladas por la familia Muñoz, el archivo de María Cristina nos permite hacer un acercamiento más sistemático de la cronología de los negocios y su cuantificación, que se hace especialmente prolija en la década de los años cuarenta. El gráfico 1 establece un recorrido por esos años, que son los más boyantes desde el punto de vista financiero y los únicos de los que se conservan balances completos.

Como puede observarse, el balance neto del patrimonio es muy elevado para los cánones de la época. Es ascendente hasta 1845, donde alcanza su máximo de 48.235.085,98 francos (o 183.751.560,04 reales)⁴⁰, para comenzar a declinar desde entonces, pero siempre en unos guarismos importantísimos. Llama la atención el incremento entre 1842 y 1843 de más de 40 millones de reales, del que no tenemos explicación, habida cuenta que la pensión de María Cristina no se modificó y, de hecho, dejaron de recibirla hasta 1845. Precisamente nos consta que, en 1843, Grimaldi, en

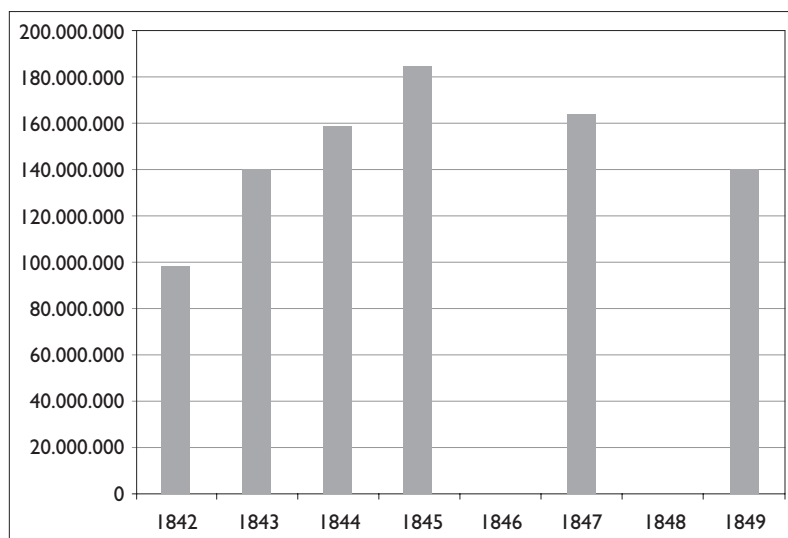
³⁸ El apunte de su contabilidad de 1845 «Compra de negros», por 98.148,31 francos (o 373.895,99 reales), confirma la participación de María Cristina en la trata de esclavos, AHN, DTF, 3540, leg. 4, exp. 19. Pedro Juan Zulueta era desde Londres el organizador de las partidas de barcos para los envíos.

³⁹ Ángel BAHAMONDE y José CAYUELA: «Entre la Habana, París y Madrid...», pp. 638-640, opinan que este cierre se produjo por el escándalo político en Reino Unido contra Zulueta por sus actividades de trata, contrarias a los acuerdos internacionales vigentes. Lo que no confirma el archivo María Cristina, hasta donde hemos indagado, es que la reina madre tuviera participación en la *Gran Azucarera*, que operó desde 1861.

⁴⁰ Al cambio de 1 franco = 3.8095 reales que hemos observado en el conjunto de la contabilidad del archivo de María Cristina y que se aplica al resto de este trabajo para dar uniformidad, con la equivalencia de 1 peseta = 4 reales y 1 peso fuerte = 20 reales de vellón u 8 de plata.

nombre de María Cristina, estaba haciendo cuantiosas inversiones en las mencionadas salinas del Estado francés. No tenemos balances patrimoniales para 1846 y 1848, pero los años siguientes el activo ya había tomado una tendencia declinante, que se confirma en las informaciones posteriores. No olvidemos a este respecto el contexto de crisis económica de 1846-1848 y el fracaso concatenado de las operaciones que se llevaron por delante a muchos socios de Muñoz, que murieron (Remisa), se arruinaron (Fagoaga) o huyeron de España (Salamanca, exilado hasta 1849)⁴¹.

GRÁFICO 1
Patrimonio neto de la familia Muñoz-Borbón (reales)



Fuente: Calculado a partir de diversos balances en AHN, DTF, 3540, leg. 4, exp. 19.

⁴¹ La propia contabilidad indica reducciones importantes en algunas partidas entre 1845 y 1847, como las salinas del Este (-11.402.774,45 reales) o del mercurio (-6.577.655 reales). A ello habría que sumar las dotes que María Cristina tuvo que aportar, en 1846, a las bodas de sus dos hijas y la mencionada reducción de su pensión de 1841, que se habría amortiguado temporalmente por el pago de los atrasos de su pensión de 1841 a 1845.

De todos los balances del patrimonio de la familia Muñoz, el de 1847 es el que está mejor sistematizado, permitiéndonos hacer una mejor radiografía del momento y cuantificar algunos elementos del balance de la pareja. En total, cuantificaba un activo bruto de 178.876.992 reales (véase la tabla 2), frente a un pasivo de 15.883.199, lo que nos da un balance neto increíblemente saneado de 162.993.793 reales, tal y como aparece reflejado en el gráfico 1. En el resto de los años señalados las diferencias entre activo y pasivo son similares.

Analizando las partidas agrupadas de la tabla 2 destaca sobremedida, en primer lugar, la voluntad de Muñoz por mover el dinero familiar: la cantidad depositada en bancos no llega al 6 por 100 del total patrimonial y la mayor parte del activo está colocado en cuentas muy diversificadas (93 en total). Desde luego, el bloque más llamativo, por llevarse casi la mitad del patrimonio, es el de «Imposiciones y empresas Industriales», que abarcan inversiones muy variadas. La más importante es una cartera de inversiones de nueve valores norteamericanos, que suman 47.521.922 reales, destacando los bonos de Misisipi y del Banco de los Estados Unidos, además de las mencionadas *Salinas de l'Est* por 6.773.016,6 francos (25.801.807 reales), la mayor individual del balance, y los 8.000.000 reales en la firma Parejo y Cía. de Cuba. Aparte de estas, la mayor inversión en este apartado en España es la fábrica de Vila y Subira, de Reus, con 2.706.483 reales. Aparecen también 779.700 reales en «empresas literarias» e inversiones menores en las sociedades: Navegación del Tajo, Banco de La Unión, La Alianza, La Peninsular, La España Industrial, Nueva Barcelona, Aurora o Guadalquivir.

Las inversiones mineras están concentradas en Asturias, valoradas en 4.072.554 reales, aunque hay participaciones menores en Guadalajara y la sierra de Almagrera. En cuanto a las inversiones ferroviarias, no son cuantiosas y se centran en cinco sociedades francesas, valoradas en 402.361,25 francos (1.532.805 reales), y cuatro en España por 1.188.667 reales. Sin embargo, la mayor inversión ferroviaria individual son los 1.200.000 reales puestos en un ferrocarril minero en Cuba.

Por otra parte, el concepto «rentas y fondos», la segunda en importancia, aglutina fundamentalmente las cuentas del mercurio que hemos mencionado (que suman 16.469.598 reales) y la cartera de

deuda pública española (en total 18.878.176 reales)⁴². En cuanto a los préstamos, se contabilizan 22 en total, siendo los más importantes los cedidos al francés Paul Revier (6.419.048 reales) y los 6.755.000 reales a diversos personajes de La Habana. En esta ocasión, los préstamos a españoles en la Península son minoritarios.

TABLA 2
*Balances de cuentas del patrimonio del Duque
de Riánsares, a 1 de septiembre de 1847*

	<i>Subtotales (reales)</i>	<i>Porcentaje</i>
Bancos y cuentas a interés	10.637.165	5,95
Imposiciones y empresas Industriales	86.716.480	48,48
Minas	4.891.679	2,73
Ferrocarriles	3.923.990	2,19
Rentas y fondos Propios	35.455.343	19,82
Préstamos	22.785.769	12,74
Posesiones	9.759.871	5,46
Otros	4.706.696	2,63
TOTAL	178.876.992	100,00

Fuente: AHN, DTF, 3540, leg. 4, exp. 19.

Destaca, por ser relativamente modesta sobre el conjunto, la partida inmobiliaria («posesiones»), que no representan más que un 5,46 por 100 del balance, a pesar de lo opulento de este patrimonio. Aquí encontramos los palacios de la Malmaison, la antigua residencia de Josefina y Napoleón, adquirido en 1842, y el opulento edificio de los números 24-28 de la rue de Courcelles, ambos en París⁴³, valorados en 553.694 (2.109.310 reales) y 743.129 francos (2.830.968,76 reales), respectivamente. Por otra parte, aparecen agregados como «Edificios en Madrid» varios inmuebles entre los

⁴² Con un valor nominal de 87.274.374,24 reales.

⁴³ AHN, DTF, 3464, leg. 320, exp. 1.

que, suponemos, debe estar incluido el palacio de la Rejas, por un valor de 2.760.010,14 reales. Se suman a estas otras edificaciones en Tarancón, Riánsares y el Señorío de Castillejo.

Finalmente, hemos incluido como «Otros» dos partidas que tienen su importancia en ese preciso instante y que están separadas en el balance: la primera sería el empréstito para financiar la expedición Flores a Ecuador, que comentaremos más adelante, por 2.319.744 reales, y otra de 2.386.982 reales correspondiente a «buques en Londres», supuestamente para cubrir esa expedición o las actividades de tráfico negrero que mencionamos.

La decadencia del patrimonio los Muñoces, 1854-1878

Como ya hemos destacado, a partir de 1845 la tendencia en el patrimonio neto de la familia Muñoz es continuamente a la baja y se tornó depresiva desde 1854. No fueron años buenos para ellos. La concatenación de varias operaciones fallidas, no pocos despilfarros y el nivel de creciente impopularidad de María Cristina, a la que se acusó, con razón, de numerosos actos de cohecho activo en favor de los negocios de su marido, desembocaron en el violento asalto al palacio de la Rejas, en julio de 1854. Al abandonar España, un mes más tarde, sus bienes en España se confiscaron⁴⁴ y, aunque recuperaron al poco su control, a partir de entonces podemos hablar claramente de decadencia de la familia, tanto en lo político como en lo económico.

Una referencia importante para conocer el punto de vista de los contemporáneos fue la comisión de investigación parlamentaria que el Gobierno progresista organizó para indagar sobre el conjunto de irregularidades que había acumulado María Cristina y su segunda familia desde 1833.

En el informe final de la comisión, que presentó sus conclusiones al Congreso de los Diputados el 5 de junio de 1856⁴⁵, se distinguían aquellas actividades que habían afectado al patrimonio de la

⁴⁴ Real Decreto de 26 de agosto de 1854. Candelaria SAIZ: «Las finanzas...», p. 91, destaca que María Cristina siguió cobrando sin problema las letras pendientes de La Habana hasta 1858, posiblemente por la influencia de los Rothschild.

⁴⁵ DSCD, 7 de junio de 1856, apéndice segundo al núm. 399.

familia real, deslindando las que estaban vinculadas a activos de la Corona de las que suponían caudal privativo, por actividades, que se habían realizado en el ámbito público o privado; destacando especialmente aquellas en las que había podido existir tráfico de influencias, información privilegiada o corrupción administrativa en todas sus vertientes.

Con respecto a las primeras, el dictamen acusaba a María Cristina de haber inflado en 70-80 millones de reales la testamentaria de Fernando VII para poder agrandar artificialmente el quinto de libre disposición que le correspondía como viuda; al incluir activos que ni ella ni sus dos hijas mayores podrían tomar, por ser parte de las colecciones reales. La comisión insistía en el desorden y obscurantismo de la documentación de palacio, que había sido sustraída en parte. Por otra parte, se le acusaba de haberse quedado con buena parte de las joyas del patrimonio real, tras la desaparición interesada en 1840 del inventario de alhajas, que la regente había intentado ocultar con una supuesta desaparición en tiempos de José I; y, por último, se evidenciaba la franca ilegalidad del matrimonio morganático de la regente con Muñoz de 1833, que en puridad tendría que haberle apartado de sus prerrogativas políticas y privado de la pensión que había recibido hasta la fecha.

Por otra parte, en el ámbito de los negocios vinculados a concesiones o contratos públicos, en los que su influencia sobre el Gobierno habría sido decisiva para conseguir prebendas, los miembros de la comisión reconocían que era imposible indagar sobre la mayor parte de los negocios en los que hubieran podido participar, directa o indirectamente. Aunque destacaron algunos.

Significativamente, se señalaba, en primer lugar, el absurdo intento de los Muñozes de colocar a uno de sus hijos como rey de Ecuador entre 1846-1847, con el apoyo del general Flores, expresidente del país en el exilio. Se detallan extensamente las operaciones de captación de fondos⁴⁶ y de tropas reclutadas en el ejército español, para montar una expedición que tomara por la fuerza el poder e instaurar una nueva dinastía allí, con el apoyo disimulado de algunos miembros del Gobierno. Unos planes que se frustraron cuando

⁴⁶ Buschental y Salamanca comprometieron la cesión de 1.500.000 pesos fuertes para financiar la operación, a los que se suman otros 40.000 que Carriquiri había adelantado.

ya estaba la expedición preparada para partir desde Santander. A continuación, se mencionaban, sin apenas aportar datos, la participación de los Muñozes en los ferrocarriles de Madrid-Aranjuez y el de Langreo, las obras del puerto de Valencia y la Compañía del Ebro. Sin embargo, la comisión solo pudo demostrar la participación accionarial de la familia en esta última.

Más allá de las conclusiones de la comisión, que María Cristina rebatió a través de sus abogados, lo importante serían las consecuencias que tuvo sobre asuntos pendientes. Muy especialmente, en el largo proceso de discusión, iniciado en 1844, para cerrar el espinoso tema de la herencia de Fernando VII, que fue clave para entender su caída patrimonial. Ya en esa fecha, otra comisión había dictaminado que María Cristina estaba obligada a devolver a sus hijas del primer matrimonio buena parte de los bienes reservables de la testamentaria, que se había quedado a su criterio. El dictamen, que no se hizo efectivo hasta noviembre de 1857⁴⁷, le obligó a devolverles 58.155.980 reales, en forma de alhajas (42.610.890 reales), metálico (4.000.000 reales) y el palacio de Vista Alegre (11.545.090 reales), que correspondió a María Luisa.

Si a esto añadimos que María Cristina y Muñoz tuvieron durante esos años continuas derramas por las dotes y herencias adelantadas a sus hijos, a los que dejaron un millón de francos a cada uno, en diversos valores, en 1855 (María de los Desamparados), 1856 (Milagros), 1860 (María Cristina) y 1861 (Fernando María), no es de extrañar que María Cristina tuviera que recurrir a recortes drásticos: en 1857 vendió a Napoleón III el lujoso hotel Courcelles y cuatro años más tarde al mismo el palacio de la Malmaison. *A priori*, parece que estamos ante una evidente pérdida de estatus material, pues en apenas un lustro se han desprendido de cuatro posesiones emblemáticas (las dos anteriores y los palacios madrileños de Vista Alegre y las Rejas), pero lo cierto es que la familia tuvo suficiente riñón financiero como para instalarse en el espacioso edificio del 78 de los Campos Elíseos⁴⁸, comprar en 1858 el Palazzo Albani de Roma y una casona de descanso en El Havre.

⁴⁷ El acuerdo se rubricó el 29 de enero de 1858. AHN, DTF, 3436, leg. 211, exp. 1.

⁴⁸ AHN, DTF, 3530, leg. 78.

Mientras tanto, sus negocios fueron de mal en peor. En noviembre de 1853 Grimaldi firmó una garantía hipotecaria con Muñoz, para cubrir un crédito de 2.672.166 francos con el *Crédit Mobilier* sobre sus acciones de las salinas de l'Est⁴⁹. Esta operación no supuso desapego entre ambos, sino todo lo contrario, puesto que en los ocho años siguientes cerraron varios acuerdos juntos o con León Lillo, liquidando operaciones previas. En este caso, sabemos que terminaron vendiendo al *Mobilier* tanto las salinas como los intereses de los dos en la sociedad del Ebro. En ese momento, el *Credit Mobilier* había iniciado ya un programa inversor a gran escala en España y Muñoz, Grimaldi y Lillo les ofertaron también la compra de todos sus intereses mineros y ferroviarios en Asturias. Sin embargo, este acuerdo no pudo concluirse, como consecuencia de los incumplimientos de Riánsares y sus socios, que terminaron en los juzgados. No obstante, sí sabemos que pudieron hacer caja en 1861, al vender al empresario francés Numa Ghuilou todos estos activos⁵⁰. La cifra de 9 millones de francos por la venta puede ser verosímil, pero es evidente que los Muñozes quedaron desde entonces fuera del negocio de las grandes líneas ferroviarias, que protagonizaron, precisamente, el *Mobilier* y sus antiguos socios los Rothschild⁵¹.

La situación financiera debió de estrecharse aún más desde 1868, en su definitivo destierro, cuando María Cristina perdió su pensión para siempre. No tenemos cuentas detalladas del patrimonio familiar para esos años, pero sí sabemos que cuando el de Riánsares muere, en septiembre de 1873, su testamento deja en evidencia que la familia Muñoz llevaba quince años de actividad puramente rentista, a la vista del activo declarado en la partición de su herencia y los balances que hemos estudiado. Queda claro, por otro lado, el poco acierto a la hora de asegurar las inversiones, los fracasos de negocios sin continuidad y las mermas patrimoniales.

⁴⁹ Archivo de Protocolos de Madrid, T. 32015, pp. 23-27.

⁵⁰ La operación incluía las hulleras y fundiciones de Mieres, Siero, Langreo y Lena, y más de la mitad de las acciones del Ferrocarril de Langreo. Jorge MUÑOZ, David GONZÁLEZ y Luis GONZÁLEZ: «Los entramados empresariales para la explotación del carbón en Asturias a mediados del siglo XIX», *Investigaciones históricas. Época moderna y contemporánea*, 39 (2019), pp. 443-472.

⁵¹ No obstante, Muñoz participó en la construcción del Ferrocarril Gerona-Francia en 1861-1872. Antonio MATILLA: «La real herencia...», p. 819.

En conjunto, las cuentas de Fernando Muñoz al morir desvelan que el activo había bajado hasta los 70.201.643 reales, de los que 36.064.447 son créditos incobrables, con un pasivo pendiente de pago que alcanza los 10.864.102 reales. Es más, la lectura y desarrollo del testamento no deja lugar a dudas de que todo el caudal a su nombre pertenecía en exclusiva a su viuda, en tanto que la cantidad neta de esas cuentas no cubría los 134.741.233 reales que había aportado María Cristina al matrimonio oficial entre ambos, por lo que hacían al difunto deudor de su viuda por 74.266.410 reales, por el resultado de las actividades económicas del periodo 1844-1873. Un punto que el resto de los herederos aceptaron explícitamente en el acta de lectura del testamento⁵².

En suma, al fallecer María Cristina, cinco años más tarde, el 22 de agosto de 1878 en El Havre, la situación patrimonial no había mejorado, sino todo lo contrario, ya que había menguado hasta los 39.047.544 reales, a repartir entre sus herederos. Sin embargo, el testamento no se pudo hacer efectivo hasta doce años más tarde, por el pleito que sostuvo con la testamentaria el viudo de María de los Desamparados. Tras ese lapsus, el activo se había apuntado una ganancia de 4.280.991 reales.

El resumen del inventario, que se expone en la tabla 3, deja en evidencia el hundimiento de todas las partidas, salvo la de metálico, que ahora es sintomáticamente la mayor. El conjunto del balance, comparado con los que presentamos en el gráfico 1, sería entre tres y cinco veces inferior, los valores industriales, apenas una octava de lo que fueron a mediados de la década de los cuarenta y los derechos de pago y los créditos apenas una quinta parte. En gran medida, como ya vimos, por la larga lista de impagos y de acciones que habían perdido su valor. Los inmuebles que aparecen son difícilmente realizables, como el solar del antiguo palacio de las Rejas, el palacio «El Deleite» de Aranjuez, la posesión de Castillejo o la casa palacio de Tarancón. Como puede observarse, el apartado joyas es puramente simbólico, en relación con lo visto anteriormente.

En la partición de estos bienes dejó a sus dos hijas del primer matrimonio todo lo que recibió de Fernando VII y tenía calidad de reservable. En concreto, Isabel II recibe por su hijuela

⁵² *Ibid.*

4.395.223 reales y María Luisa más, 7.731.166 reales, puesto que a la primera se le habían detraído pagos anteriores de una deuda pendiente desde 1848 con Riánsares. A los demás hijos, sus viudas y viudos, fruto de su matrimonio con Muñoz hace numerosas salvaguardas y mejoras y les reparte un total de 18.650.505 reales, descontando gastos y el dinero adelantado a cada uno en el pasado.

TABLA 3

*Estado del patrimonio en 1894 de los activos
de la testamentaria de María Cristina de Borbón (reales)*

Dinero en metálico	14.162.452
Efectos públicos y valores comerciales e industriales	10.819.486
Alhajas y objetos de culto	51.326
Animales	40.400
Frutos	85.445
Muebles	389.157
Inmuebles	7.212.922
Derechos y acciones (incluye créditos)	10.557.708
TOTAL	43.318.895

Fuente: APR, Administración General, leg. 1160, exp. 4.

Pero el balance, visto lo visto, fue más bien pobre para un proceso de acumulación tan notable en los años previos. Un cálculo burdo de la evolución patrimonial de María Cristina nos daría que, partiendo de una fortuna de 196.884.410 reales, como indicamos al principio, de la que podemos retraer los 58.155.980 reales que tuvieron que devolver por el arreglo de la herencia de Fernando VII, y que al final del periodo atesoraba un patrimonio neto de 39.047.544 reales, la familia Muñoz, bien sea por el gasto corriente, negocios fracasados, despilfarro, dotes y otros conceptos, habría dilapidado hasta 1878 una cifra que alcanzaría, como poco, los 99.680.885 reales.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos intentado reconstruir las grandes líneas de la evolución patrimonial de María Cristina de Borbón y su segundo esposo, Fernando Muñoz. Una larga vida en común en la que desarrollaron una importantísima acumulación de capital, como fruto de la herencia de su primer marido, Fernando VII, la percepción de su pensión de viudedad durante treinta y cinco años y el desarrollo de inversiones muy diversificadas. Una actividad en la que se mezclaron iniciativas de fomento empresarial con otras de dudosa legalidad, íntimamente vinculadas a la búsqueda de rentas.

Este trabajo no abarca en toda su complejidad una intensa y variada vida económica de unos personajes que marcaron el proceso de modernización política española. Aunque sí nos ha permitido hacer una reconstrucción del conjunto del capital, en cada una de sus fases vitales en las que desarrollaron actividades en el ámbito de las finanzas, los ferrocarriles, la minería, la trata de esclavos, la especulación bursátil y la inversión inmobiliaria, entre otros ámbitos.

Se trataría, en cualquier caso, de un caso evidente de elite extractiva, puesto que la mayor parte de las actividades económicas se apoyaron en su cercanía al poder y al uso sistemático de la corrupción administrativa. Queda demostrado, por otra parte, que fue una estrategia errónea en el largo plazo, puesto que la pareja no mostró en ningún momento un plan coherente de inversiones ni la voluntad de dar continuidad a lo que fueron meras colocaciones de capital. Si a esto añadimos un tren de vida opulento, numerosos negocios fallidos y continuas mermas por dotes, acuerdos o consolidación patrimonial de sus herederos, nos encontramos con una reducción alarmante e inevitable de un patrimonio en las dos últimas décadas de vida de la pareja.

Por consiguiente, queda claro que desde el momento en que María Cristina dejó de percibir su pensión y menguó su influencia política, su negocios e inversiones entraron en franca decadencia y el matrimonio Muñoz-Borbón fue incapaz de rentabilizar el inmenso caudal que atesoraron. No obstante, a su muerte María Cristina fue capaz de legar un patrimonio considerable a todos sus hijos, pero, desde luego, no al nivel que ella pudo disfrutar en vida.

La colectivización y el Gran Terror en la Unión Soviética: las nuevas tendencias historiográficas

Martín Artola Korta

UCM
maartola@ucm.es

Resumen: Desde los años noventa el debate historiográfico sobre el estalinismo se ha transformado por completo. Las antiguas escuelas historiográficas que dominaron el debate académico de la Guerra Fría se han diluido paulatinamente como consecuencia de la apertura de archivos y la entrada de la documentación soviética. Hoy, los nuevos trabajos tratan de responder a las variadas incógnitas que esos documentos han dejado. En este artículo se resumen las últimas investigaciones sobre el Gran Terror y la colectivización, que sirven como ejemplo para entender las nuevas tendencias en la historiografía sobre el estalinismo. Para ello nos basamos tanto en la investigación internacional —anglosajona y alemana— como en la realizada en la Federación Rusa, desconocida casi por completo en España.

Palabras clave: estalinismo, Gran Terror, colectivización, deskulakización Unión Soviética, represión.

Abstract: Since the 1990s the historiographical debate on Stalinism has been completely transformed. Gradually, the classical views formed during the Cold War have been diluted as a consequence of the opening of the Soviet archives. Recent work is focused on responding to new questions that have arisen as a result of this documentation. This article summarizes the latest research on the Great Terror and collectivization as a way to understand new trends in the historiography of Stalinism. In so doing, we rely not only on international research—in English and German—but also on research carried out in the Russian Federation, which is almost completely unknown in Spain.

Keywords: Stalinism, Great Terror, collectivization, dekulakization, Soviet Union, repression.

Introducción

El estudio del estalinismo y el Gran Terror es una disciplina que cuenta con una sólida tradición y una extensa producción tras casi siete décadas de existencia. Pocos periodos de la historia del siglo XX han sido tan analizados como este. Además, en las últimas décadas su interés ha aumentado significativamente desde la apertura de los archivos rusos a comienzos de los años noventa. Durante los últimos años de la *Perestroika* y el primer Gobierno de Boris Yeltsin, las autoridades soviéticas y rusas desclasificaron grandes cantidades de documentos secretos de sus archivos, permitiendo así el acceso de especialistas de todo el mundo a una documentación que hasta ese momento permanecía fuera del alcance de la comunidad académica. Para la historiografía, la «revolución de los archivos», como algunos especialistas lo denominaron después, fue un hecho que transformó radicalmente la forma como se conocía la dictadura estalinista. Los nuevos trabajos elaborados a partir de los documentos desclasificados conformaron un cambio historiográfico profundo que rompió completamente las dinámicas historiográficas de la Guerra Fría. El estalinismo se estudió por primera vez como «problema histórico», algo que no era posible hasta entonces¹.

El punto más destacable de estas transformaciones historiográficas ha sido la disolución progresiva de las tres escuelas o corrientes historiográficas dominantes en la historiografía anglosajona desde los años cincuenta hasta los noventa del siglo XX. Hoy, con la aparición de nuevos debates sobre este periodo, la división entre el «modelo totalitario», las tesis «revisionistas» y el «post-revisionismo» no tiene el significado que tenía hace treinta años. Además, con la introducción de la historiografía rusa en el debate académico occidental, la discusión sobre el estalinismo se ha convertido en global. La colaboración entre especialistas del Este y del Oeste ha resultado determinante en los avances que ha vivido esta especialización. En consecuencia, en los últimos treinta años, los estudios sobre el

¹ Oleg KHLEVNIIUK: «Stalinism and the Stalin Period after the “Archival Revolution”», *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, 2 (2001), pp. 319-327.

estalinismo han experimentado una transformación gradual hacia una mayor concreción en los debates².

Este artículo pretende mostrar algunas de las investigaciones recientes más importantes sobre el estalinismo de los años treinta. Para ello, es necesario introducir al lector en los debates historiográficos de los últimos veinticinco años, precisamente cuando observamos un proceso de gran transformación respecto de las escuelas formadas durante la Guerra Fría. Teniendo en cuenta que la historiografía sobre el estalinismo ocupa un volumen inabarcable de publicaciones en los últimos años, se propondrán dos ejemplos para conocer las nuevas tendencias historiográficas: las investigaciones sobre el Gran Terror y la colectivización de la agricultura. De esta manera, se trata de dar a conocer al lector las principales discusiones historiográficas sobre la figura de Iosif Stalin y las cuestiones más relevantes de su dictadura en los años treinta. Se hará hincapié también en las nuevas fuentes que se emplean en estas investigaciones, pues constituyen las piezas fundamentales del cambio historiográfico que aquí se pretende analizar.

Las escuelas historiográficas clásicas y su crisis

En las publicaciones sobre el estalinismo de los últimos años el empleo de los términos «totalitarista», «revisionista» e incluso «post-revisionista», haciendo referencia a las diferentes escuelas historiográficas, se ha visto reducido considerablemente. Sin embargo, apenas se ha escrito nada sobre el cada vez menor uso de unas categorías tan populares hasta hace pocos años. Estas tres escuelas tienen su origen en la Guerra Fría y estuvieron directamente influenciadas por el ambiente intelectual que propició dicha contienda. En primer lugar, en los años cincuenta, surgió la soviología clásica, que posteriormente recibió como nombre «escuela totalitaria» o «escuela totalitarista». Sus teorizaciones subrayaban el papel personal de Stalin en la represión dentro de un sistema dirigido por la ideolo-

² Gennadii A. BORDIUGOV (ed.): *Istoricheskie Issledovaniia V Rossii: Tendentsii Poslednikh Let*, Moscú, AIRO-XX, 1996; *ibid.* (ed.): *Istoricheskie Issledovaniia V Rossii-II: Sem Let Spustia*, Moscú, AIRO-XX, 2003, e *ibid.* (ed.): *Istoricheskie Issledovaniia V Rossii-III: Piatnadsat Let Spustia*, Moscú, AIRO-XX, 2011.

gía marxista-leninista. La sociedad, ante un Estado omnipotente, no contaba con capacidad de respuesta y se encontraba completamente sumisa. A partir de los años setenta surgió un nuevo paradigma que rechazaba esas posiciones: el «revisionismo atacó las explicaciones «de arriba a abajo» de la escuela «totalitaria», analizando el fenómeno del estalinismo «desde abajo», es decir, abordando las fuerzas que sostenían y construían la dictadura de Stalin.

En los años 2000 existió un gran interés sobre la dimensión y el legado de estas escuelas, publicándose diversos estudios sobre el estado de la discusión historiográfica tras la apertura de los archivos³. La mayoría de estos trabajos discutían sobre la potencialidad que podría tener el «post-revisionismo» para trascender el debate clásico entre los «totalitaristas» y los «revisionistas». En aquel entonces, el «post-revisionismo» era un fenómeno nuevo, difícil de catalogar y delimitar y pocos sabían ubicarlo por completo en ese debate. Por ejemplo, para Sheila Fitzpatrick, la más destacada historiadora «revisionista», el «post-revisionismo» era un nuevo paradigma, en el sentido de Thomas Kuhn, en la historia del estalinismo. Es decir, se trataba de una nueva forma de escribir la historia, del mismo modo en que el «revisionismo» lo fue en los años setenta respecto del «totalitarismo»⁴. Sin embargo, el «post-revisionismo» siempre resultó difícil de definir y delimitar. Por ello es acertada la réplica que realizó Matthew Rendle, señalando que más que una nueva forma de hacer historia, el «post-revisionismo» implicaba una «fusión de paradigmas» que reflejaba la «madurez del campo» y dejaba de lado «los amargos debates entre «totalitarios» y «revisionistas»⁵.

El hecho de que en los últimos años los académicos no hayan empleado el término «post-revisionismo» confirma esta misma idea. El «post-revisionismo», que en los momentos posteriores a la caída

³ Alter LITVIN y John KEEP: *Stalinism Russian and Western views at the turn of the millennium*, Nueva York, Routledge, 2005; Mark EDELE: «Soviet Society, Social Structure, and Everyday Life: Major Frameworks Reconsidered», *Kritika, Explorations in Russian and Eurasian History*, 8(2) (2007), pp. 349-373, y Oleg KHLEVNUIK: «Stalinism and the Stalin Period after the “Archival Revolution”...».

⁴ Sheila FITZPATRICK: «The Soviet Union in the twenty-first century», *Journal of European Studies*, 37(1) (2007), pp. 58-62, e íd.: «Revisionism in Soviet History», *History and Theory*, 46(1) (2007), pp. 87-91.

⁵ Matthew RENDLE: «Post-Revisionism: The Continuing Debate on Stalinism», *Intelligence and National Security*, 25(3) (2010), pp. 370-388, esp. p. 387.

del muro parecía una nueva corriente historiográfica, con el tiempo se ha convertido en algo más amplio y difuso. De hecho, tres décadas después, los términos «totalitario», «revisionista» y «post-revisionista» ya no hacen referencia a diferentes posturas historiográficas, pues progresivamente estas etiquetas han ido perdido su valor. A raíz de la entrada masiva de fuentes primarias procedentes de los archivos soviéticos, la discusión historiográfica ha cambiado y así lo han hecho las diferentes posiciones. Hoy, el «post-revisionismo» aparece como una síntesis del debate clásico, cuya función consistió en eliminar ciertos corsés ideológicos.

La «Montaña magnética» como revolución historiográfica

La apertura del debate que inició el «post-revisionismo» lo ejemplifica su obra de referencia, *Magnetic Mountain*⁶. El libro de Stephen Kotkin fue revolucionario en muchos aspectos. Publicado por primera vez en 1995, analiza la vida cotidiana en la ciudad de Magnitogorsk durante los años treinta. Se trata de un estudio de caso de la construcción de una nueva ciudad *ex nihilo*, que implícitamente representa la materialización de la «construcción del socialismo» en forma de experimento estalinista a gran escala implicando a toda la población. La obra está dividida en dos partes. En la primera se describe el proceso de «construcción del socialismo» como un proyecto ideológico del Estado. En la segunda, titulada *Living Socialism*, el autor se centra en el comportamiento del sujeto durante ese proceso de construcción en relación con el Estado y su acción. El núcleo de la obra, allí donde reside la principal innovación teórica, es el capítulo «Speaking Bolshevik», íntegramente dedicado al estudio del sujeto y la subjetividad durante el estalinismo. En él describe a un individuo que acepta y asume como suya una identidad creada desde arriba dentro de un «juego de identificación» basado en la adhesión pública con la causa del Estado. Con el objetivo de sobrevivir o prosperar en la civilización, el individuo habría optado por hablar «en bolchevique» para demostrar su lealtad⁷.

⁶ Stephen KOTKIN: *Magnetic Mountain. Stalinism As a Civilization*, Berkeley, University of California Press, 1997.

⁷ *Ibid.*, p. 220.

Estas conclusiones constituyeron una innovadora contribución al debate clásico. Por un lado, la obra subrayaba la importancia de la ideología como generadora de nuevas realidades en manos de los bolcheviques, una tesis defendida dentro del modelo «totalitario», mientras que refutar la tesis del sujeto como elemento completamente dominado y sin capacidad operatoria era una postura «revisionista». Introduciendo la agencia de este sujeto, Kotkin realizaba una síntesis entre las dos posturas, conservando elementos de ambos, pero reformulando los principios básicos que hasta ese momento había manejado la historiografía. Superó la dicotomía entre el sujeto pasivo del «totalitarismo» frente al sujeto «atrapado en las categorías del momento»⁸ de la escuela «revisionista», sustituyéndola por nuevas formas de estudiar la posición del individuo en el sistema estalinista. En otras palabras, el estalinismo «desde arriba» y el estalinismo «desde abajo» se disolvían en un esquema más complejo en el que el sujeto ocupaba una posición destacada. No se trataba de un sujeto derrotado, pero tampoco de uno que actuase acorde a sus intereses genuinos.

En este sentido, Igal Halfin y Jochen Hellbeck realizaron reflexiones de gran relevancia sobre el individuo que describía Kotkin. Si bien reconocían el valor de su obra, consideraban que, en última instancia, la cuestión del sujeto seguía irresuelta debido a que la agencia del sujeto de Kotkin era más pragmática que ideológica. En otras palabras, cuando el individuo del estalinismo empleaba el lenguaje oficial del régimen, respondía a una estrategia de aceptación social y no al convencimiento, asumiendo una diferencia entre el sujeto mismo y su actuación pública respecto de sus verdaderas convicciones fuera del «sistema de significados» que los bolcheviques proponían. Por el contrario, Halfin y Hellbeck consideraron que existía esa agencia ideológica del sujeto y que el estalinismo fue un proyecto asumido por ese sujeto como modo de autoexpresión⁹.

⁸ Kotkin criticaba a los académicos «revisionistas», que hasta ese momento habían tratado de estudiar el papel del sujeto en el estalinismo, por «estar atrapados en los términos de los fenómenos que trataban de analizar». Para él utilizar términos como «ascender» [*move up*], «atrasado» o «campesinización» al referirse a la clase obrera del momento no permite conocer la verdadera vida y el comportamiento de los trabajadores. *Ibid.*, p. 200.

⁹ Igal HALFIN y Jochen HELLBECK: «Rethinking the Stalinist Subject: Stephen

Hellbeck lo demostró analizando los diarios personales de la época, para concluir que el individuo, en busca de una identidad, aceptaba y empleaba la identidad que le presentaba el poder, moldeando la personalidad conforme a lo que el Estado le proponía¹⁰.

En definitiva, la obra de Kotkin y los estudios sobre la subjetividad que inició ejemplifican la función del «post-revisionismo» en el avance de los estudios sobre el estalinismo. Más que una corriente, como lo definió Fitzpatrick, el «post-revisionismo» actuó como síntesis del debate clásico entre el «totalitarismo» y el «revisionsismo». Con el tiempo esta síntesis permitió superar una discusión basada en escuelas e iniciar el debate actual, que se centra en el estudio de lo concreto. Para conocer estas nuevas tendencias tomaremos el ejemplo de los recientes trabajos sobre el Gran Terror y la colectivización de la agricultura, ya que analizar la enorme cantidad de lo escrito en los últimos años acerca del periodo de Stalin resulta inviable en un solo artículo.

Los nuevos debates sobre el Gran Terror

Entre julio de 1937 y noviembre de 1938 la represión estalinista alcanzó sus niveles más extremos con una ola de detenciones y ejecuciones en masa. Años después, Robert Conquest denominaría «Gran Terror» a este periodo¹¹, un término que perdura hasta nuestros días para referirse a lo que ocurrió aquel año y medio. Todavía hoy constituye el momento más complicado y polémico para los historiadores, principalmente porque representa el instante en el que las lógicas que regían este sistema se muestran con más claridad. Tras la apertura de los archivos, conocemos mejor que nunca lo acontecido durante aquellos años. En concreto, el Gran Terror fue un conjunto de operaciones dirigidas por el Politburó, con Stalin a la cabeza, y ejecutadas por la NKVD, en-

Kotkin's "Magnetic Mountain" and the State of Soviet Historical Studies», *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas*, 44 (1996), pp. 456-463.

¹⁰ Jochen HELLBECK: «Fashioning the Stalinist Soul: The Diary of Stepan Podlubnyi (1931-1939)», *Jahrbücher Für Geschichte Osteuropas*, 44(3) (1996), pp. 344-373.

¹¹ Robert CONQUEST: *The Great Terror*, Nueva York, Macmillan Company, 1968.

tre las que destaca la famosa orden secreta N.º 00447. De acuerdo con ella, la represión se organizaba mediante cuotas, es decir, se especificaba la cantidad de gente que había que detener y fusilar en cada una de las regiones que componían la Unión Soviética. El saldo total de víctimas durante el Gran Terror, solo entre 1937 y 1938, fue de aproximadamente 700.000 personas fusiladas sobre un total de 1,6 millones de detenidos¹².

Entre los historiadores actuales, el origen de esta tragedia despierta todavía muchas discrepancias. Sin embargo, el debate ha evolucionado considerablemente desde el final de la Guerra Fría, cuando el fenómeno se explicaba con el modelo totalitario o con el «revisiónismo». El primero veía en el terror una intención deliberada de Iosif Stalin de destruir o desorganizar cualquier posibilidad de oposición a su gobierno absoluto, así como la voluntad de ejercer ese gobierno posterior mediante un despotismo constante¹³. Para los «revisionistas», en cambio, el terror constituyó un acontecimiento caótico y aleatorio, en ningún caso una operación planificada desde arriba. Se sostenía, además, que las autoridades locales habían tenido una responsabilidad importante en él¹⁴. No obstante, desde la apertura de los archivos, especialmente el conocido como fondo personal de Stalin (*lichnyy fond Stalina*), los orígenes del Gran Terror se conocen con mayor exactitud y estas interpretacio-

¹² Oleg V. KHLEVNUIK: *Politbiuro. Mekhanizmy politicheskoi vlasti v 30-e gody*, Moscú, Rosspen, 1996, pp. 188-198; íd.: *Stalin: New Biography of a Dictator*, New Haven, Yale University Press, 2015, pp. 150-151, y Marc YUNGE y Rolf BINNER: *Kak terror stal «bol'shym»: Sekretnyi prikaz No. 00447 i tekhnologiya ego ispol'neniia*, Moscú, AIRO-XX, 2003, pp. 23-31.

¹³ Robert CONQUEST: *The Great Terror...*, p. 585. Además de Conquest, Richard Pipes, Leonard Schapiro o Adam Ulam, por ejemplo, cuentan con trabajos que siguen estas líneas teóricas: en todos ellos la figura de Stalin y su ejercicio de poder constituyen elementos centrales en la explicación de la represión. Entre sus obras destacan las siguientes: Richard PIPES: *Communism: A History*, Nueva York, Modern Library, 2001; Leonard SCHAPIRO: *The Communist Party of the Soviet Union*, Londres, Methuen, 1960, y Adam B. ULAM: *Stalin. The man and his era*, Nueva York, Viking Press, 1973.

¹⁴ Sheila FITZPATRICK: *Everyday Stalinism: Ordinary Life in Extraordinary Times, Soviet Russia in the 1930s*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 191-193; Roberta T. MANNING: «Government in the Soviet Countryside in the Stalinist Thirties: The Case of Belyi Raion in 1937», *The Carl Beck Papers in Russian and East European Studies*, 301 (1984), pp. 1-46.

nes han quedado progresivamente obsoletas. En los documentos de archivo, la responsabilidad del Politburó y, en especial, la de Stalin ha quedado demostrada. Como señala Jörg Baberowski, Stalin fue en todo momento el «maestro» omnipotente de toda la represión y para ejecutarla confió en Nikolai Yezhov, jefe de la NKVD desde septiembre de 1936. El dictador se reunía frecuentemente con Yezhov para seguir las actualizaciones de la represión; en otras ocasiones, en cambio, las listas provisionales de ejecutados necesitaban de su firma para dar el consentimiento¹⁵.

La clave de las discrepancias historiográficas actuales se ubica en la racionalidad de este hecho. Es decir, conociendo el papel desempeñado por Stalin en la represión en masa, el debate principal se centra en si este proceso fue racional o no. El concepto de racionalidad en este punto difiere del que se manejaba en la Guerra Fría, cuando hacía referencia al patrón que seguía el Gran Terror¹⁶. En este caso, en cambio, el concepto de «racionalidad» alude a la razón última de emprender las operaciones de represión masiva sobre la sociedad en el verano de 1937. Mayoritariamente, los historiadores defienden una interpretación racional de la misma y explican el fenómeno del terror como respuesta a algún tipo de acontecimiento político, social o económico. Esta postura tiene sus raíces en la historiografía clásica de la Guerra Fría, especialmente en la escuela «revisionista».

Gabor Rittersporn, un historiador cercano en sus tesis al último «revisionismo», defiende que el terror de los años treinta fue el resultado de las «maniobras y contramaneobras» de las jerarquías del Partido para eliminar de su seno las prácticas disruptivas, ineficientes e impopulares, y castigar a los que las realizaban. Así, el terror, se muestra como una herramienta política más para controlar el aparato del Partido y mejorar el funcionamiento del sistema¹⁷. En la historiografía rusa esta explicación racional del terror, con dife-

¹⁵ Jörg BABEROWSKI: *Scorched earth. Stalin's reign of terror*, New Haven, Yale University Press, 2016, pp. 261-263.

¹⁶ Así, Sheila Fitzpatrick emplea el concepto de aleatoriedad del terror, poniendo como ejemplo la ya famosa frase «están metiendo a la gente en la cárcel por nada» pronunciada por un oficial local durante el Gran Terror. La aleatoriedad se contraponen a la razón como criterio para reprimir. En Sheila FITZPATRICK: *Everyday Stalinism...*, pp. 190-192.

¹⁷ Gabor RITTERSPORN: *Stalinist Simplifications and Soviet Complications. Social*

rentes interpretaciones particulares, es la más popular. Leonid Naumov ahonda en el concepto de la «confianza» para señalar que el terror se dirigía a eliminar del sistema a aquellos elementos en los que Stalin dejó de confiar después de un giro a la izquierda en la política general del país. El terror en masa, según él, surgió como consecuencia de estos conflictos políticos y la creciente desconianza de los líderes regionales en sus propias fuerzas, quienes fueron, en última instancia, los ejecutores de las operaciones contra la población¹⁸. Vadim Rogovin, aunque alejado de la posición historiográfica de este último, también comparte en esencia la posición de Rittersporn y Naumov. Para él, el terror fue una política para la supervivencia del propio Stalin, que necesitaba de ella con objeto de continuar en el poder¹⁹.

En general, la gran mayoría de los trabajos que se han publicado en las últimas décadas defiende esta idea de que el Gran Terror fue una respuesta desde la racionalidad para lograr un objetivo concreto²⁰. No obstante, recientemente algunos académicos han retado esta posición. Kotkin, en su última obra, la monumental biografía de Stalin en diferentes tomos, descarta la posibilidad de escribir una historia racional del terror. Según él, el Gran Te-

Tensions and Political Conflicts in the USSR 1933-1953, Filadelfia, Harwood Academic Publishers, 1991, p. 321.

¹⁸ Leonid A. NAUMOV: *Stalin i NKVD*, Moscú, Yayza, 2007.

¹⁹ Vadim ROGOVIN: *1937. Stalin's Year of Terror*, Oak Park, Mehring Hooks, 1998, p. XVI.

²⁰ Más allá de las obras ya citadas, el terror como acción racional está presente en la gran mayoría de los trabajos que se publican. Algunos de los más destacados son Irina V. PAVLOVA: *Mekhanizm vlasti i stroitel'stvo stalinskogo sotsializma*, Novosibirsk, Izdatel'stvo Sibirskogo otdeleniya RAN, 2001; James HARRIS (ed.): *The Anatomy of Terror, Political Violence Under Stalin*, Oxford, Oxford University Press, 2013; Markus WEHNER: «Stalinismus und Terror», en Stefan PLAGGENBORG (ed.): *Stalinismus: Neue Forschungen und Konzepte*, Berlín, Berliner Wissenschafts-Verlag, 1998, pp. 365-390; Mark JUNGE, Gennadij A. BORDYUGOV y Rolf BINNER: *Vertikal' bol'shogo terrora. Istoriya operatsii po prikazu NKVD N.º 00447*, Moscú, Novyj Khronograf, 2008; John Arch GETTY y Oleg V. NAUMOV: *The Road to Terror: Stalin and the Self-Destruction of the Bolsheviks*, New Haven, Yale University Press, 1999; Vladimir KHAUSTOV y Lennart SAMUEL'SON: *NKVD i repressii 1936-1938 gg.*, Moscú, Rosspen, 2010, y Stephen G. WHEATCROFT: «Towards Explaining the Changing Levels of Stalinist Repression in the 1930s: Mass Killings», en Stephen G. WHEATCROFT (ed.): *Challenging Traditional Views of Russian History*, Basingstoke, Palgrave, 2002, pp. 112-146.

rror no tuvo una utilidad política, económica o social. Incluso fue un problema en sí mismo que acarreó complicaciones en todos esos aspectos. Entrando en el análisis, emplea el término «no causas», acudiendo así a la personalidad de Stalin y la irracionalidad de su mentalidad «casi patológica» para explicar las operaciones de la represión en masa que dirigió. Para Kotkin, de esta forma, la explicación última del terror se basa en la propia personalidad de Stalin y su disposición mental²¹.

El factor de la personalidad de Stalin en el terror ya lo había subrayado la historiografía «totalitarista» durante la Guerra Fría²²; sin embargo, esta vez sus características son diferentes. En el caso de Kotkin, cuando la personalidad de Stalin funciona como explicación del terror no emula al modelo «totalitario», sino que adquiere rasgos propios. Esta personalidad no proviene de la infancia o sus experiencias tempranas, sino que tiene una marcada influencia política. Su «paranoia» es una personalidad adquirida en el ejercicio del poder. El origen de esta nueva tendencia nace de lo que algunos historiadores conocen como la «sobre expectación» respecto de las fuentes de archivo una vez abiertas²³. Si bien los nuevos documentos ayudaron a cuantificar el terror, la investigación sobre los orígenes del proceso no ha encontrado en ellos algo que revolucionara las interpretaciones. Con esa documentación la correlación entre el terror y los problemas que atravesaba la Unión Soviética, tal y como aducen los defensores de la racionalidad del terror, resulta incluso menos evidente.

Taberowski es otro de los investigadores que ha cuestionado que el terror constituyera una respuesta racional a problemas que estuviera atravesando la Unión Soviética. Sus recientes investigaciones también han puesto el foco en la personalidad de Stalin, concretamente en la manera como este percibía la política. La violencia era la forma mediante la cual emprender las transformaciones políticas y económicas que pretendía, pues Stalin había interiorizado

²¹ Stephen KOTKIN: *Stalin: Waiting for Hitler, 1929-1941*, Nueva York, Penguin Press, 2017, pp. 488-492.

²² Robert C. TUCKER y Stephen F. COHEN (eds.): *The Great Purge Trial*, Nueva York, Grosset & Dunlap, 1965.

²³ Oleg V. KHLEVNIUK: «Stalinism and the Stalin Period after the “Archival Revolution”...», pp. 119-120.

la violencia como algo normal durante todos sus años de militancia y gobierno. Como señala, el «mundo de Stalin» era el «estado de emergencia» constante²⁴. Tanto Baberowski como Kotkin apoyan esta tesis de la personalidad para explicar el amedrentamiento constante que Stalin ejercía sobre sus camaradas de la alta dirección del Partido. Así, el argumento de la personalidad irracional permite explicar la imposición de la voluntad de Stalin sobre el Partido en el seguidismo que ejercieron los hombres de confianza del dictador en esos mismos años, como ocurrió con Molotov, Voroshilov o Kaganovich, por ejemplo.

Finalmente, sin sostener por completo la irracionalidad del terror, Oleg Khlevniuk, uno de los historiadores rusos más destacados en el debate internacional, propone una explicación combinada en este punto. La personalidad de Stalin y su «rabia» contra los «enemigos» es un factor muy importante. Sin embargo, para Khlevniuk el panorama internacional y el temor a una «quinta columna» dentro del país fueron indispensables²⁵. Este temor al surgimiento de la «quinta columna», demostrado por los constantes informes que recibía Stalin sobre la situación en la Guerra Civil española, también lo han trabajado más historiadores, como James Harris, quien considera que la razón última del terror fue ese mismo miedo a la existencia del «enemigo» infiltrado en todas las capas de la sociedad soviética²⁶. Con todo, sus posiciones cuentan con problemas serios a la hora de explicar el estallido y la duración de ese terror. Su argumentación se apoya en los informes de inteligencia que recibía en su despacho Stalin, pero durante 1938, cuando más preocupación debería existir por dichos informes, el *vozhd* permanece encerrado sin recibir ninguno²⁷.

En definitiva, el debate actual sobre la naturaleza del Gran Terror se ha trasladado a los orígenes del proceso, discutiendo sobre la racionalidad de este. Mientras tanto, también han surgido nue-

²⁴ Jörg BABEROWSKI: *Scorched earth...*, pp. 309-311.

²⁵ Oleg V. KHLIVNIUK: *Stalin. Zhizn' odnogo vozhdya*, Moscú, AST, 2015, pp. 219-225, e íd.: *Stalin. New biography of a dictator*, New Haven, Yale University Press, 2015, pp. 152-153.

²⁶ James HARRIS: *The Great Fear. Stalin's Terror of the 1930's*, Nueva York, Oxford University Press, 2016.

²⁷ Stephen KOTKIN: *Stalin...*, p. 496.

vos campos de investigación, como el relativo a los perpetradores del terror. Esta cuestión es popular en los últimos años entre los académicos rusos que abordan los órganos y las personas implicadas en ejecutar las operaciones en masa antes señaladas. Uno de los pioneros fue Leonid Rasskazov, con su trabajo sobre los órganos punitivos durante el estalinismo²⁸, en el que destaca el capítulo sobre los «mecanismos del Gran Terror», con una primera aproximación a los órganos y las personas encargadas de aplicar la represión sobre la población entre 1937 y 1938. Vladimir Khaustov también ha profundizado en este ámbito, con publicaciones relevantes sobre los órganos estatales de seguridad. En su caso, las investigaciones se centran en la dirección de dichos órganos, sus problemas y la intervención directa de Stalin en ellos²⁹.

En Estados Unidos, este campo también ha despertado interés y en los últimos años han aparecido diferentes trabajos sobre el tema. Destaca especialmente la obra de Lynne Viola sobre los perpetradores del terror por su innovadora metodología. Su investigación se centra en Ucrania, donde, como en el resto de las repúblicas que componían la Unión Soviética, se celebraron juicios por «excesos» hacia los perpetradores del terror. A partir de la documentación generada en ellos, aclara los mecanismos empleados a la hora de ejercer el terror de 1937 y 1938. Demuestra el empleo de la tortura como procedimiento habitual, así como los nombres de los miembros de la NKVD que participaron en las operaciones masivas y en las ejecuciones extrajudiciales. Sus conclusiones son realmente reveladoras, ya que aprecia un paso atrás de la dirección de Moscú por la magnitud que la represión había adquirido³⁰. Por último, cabe destacar también el trabajo de Wendy Goldman sobre la participación de la gente corriente en el terror mediante las denuncias y los señalamientos a otros ciudadanos como práctica habitual en aquel mismo periodo³¹.

²⁸ Leonid P. RASSKAZOV: *Karatel'nyye organy v protsesse formirovaniya i funktsionirovaniya administrativno-komandnoy sistemy v sovetskom gosudarstve (1917-1941 gg.)*, Ufa, Ufimskaya vysshaya shkola militsii MVD RF, 1994.

²⁹ Vladimir N. KHAUSTOV: *Deyatel'nost' organov gosudarstvennoy bezopasnosti NKVD SSSR, 1934-1941 gg.*, tesis doctoral, Moscú, 1997.

³⁰ Lynne VIOLA: *Stalinist Perpetrators on Trial: Scenes from the Great Terror in Soviet Ukraine*, Nueva York, Oxford University Press, 2017.

³¹ Wendy Z. GOLDMAN: *Inventing the Enemy: Denunciation and Terror in Stalin's Russia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

La «tragedia en el campo soviético»: el nuevo debate sobre la colectivización

El estalinismo anterior a la Segunda Guerra Mundial fue mucho más que el Gran Terror. Es cierto que este alcanzó su cénit por entonces, pero su estallido no fue un fenómeno espontáneo. Diferentes acontecimientos y procesos ocurridos en el país en los diez años previos generaron un clima perfecto para que aquel se desatara. El abandono de las categorías y las clasificaciones del pasado, así como la aparición de nuevos debates que aquí estamos analizando se extienden también a esos episodios previos. El ejemplo más claro es el de la colectivización forzada de la agricultura y la «deskulakización», la política clave que condicionó el destino del estalinismo. El XV Congreso del Partido Comunista de Toda la Unión (Bolcheviques) [VKP(b)], celebrado en diciembre de 1927, acordó la colectivización del campo como prioridad política para el régimen. Durante los años siguientes, los bolcheviques forzaron a millones de campesinos a unirse a las nuevas granjas colectivas y estatales e impulsaron la famosa campaña de «deskulakización» que llamaba a liquidar al *kulak* como clase. Resultado de estas políticas fueron la deportación de más de un millón de personas y la hambruna de 1932-1933, que se llevó por delante la vida de entre 5,5 y 6,5 millones de habitantes³².

Las investigaciones de los años noventa sobre este episodio en concreto reflejan también las repercusiones derivadas de los nuevos recursos procedentes de los archivos rusos. Por ello, la evolución de las discusiones historiográficas resulta similar. Cada vez más, las nuevas investigaciones se ocupan de cuestiones más concretas que en ningún caso pueden hoy identificarse con las escuelas de hace unas décadas. La importancia de esas fuentes en los trabajos sobre la colectivización es quizás el aspecto más relevante que hay que indicar en primer lugar. Viktor Danilov, la figura más destacada de la historia agraria en Rusia, publicó durante los años noventa coleccio-

³² Yuri A. POLIAKOV: *Naseleniye Rossii v XX veke. Istoricheskiye ocherki*, t. 1, 1900-1939, Moscú, Rosspen, 2000, pp. 278-280, y Robert W. DAVIES y Stephen G. WHEATCROFT: *The Years of Hunger: Soviet Agriculture, 1931-33*, Londres, Palgrave MacMillan, 2009, pp. 400-401.

nes de documentos (*sbórniki*) de notable importancia para entender este periodo³³. Un grupo de especialistas de todo el mundo se unió a esa labor, editando junto con él la famosa colección *Tragedia en el campo soviético* en cinco tomos³⁴. Se trata de la recopilación de documentos de archivo más importante que existe y sigue siendo un recurso clave para las investigaciones sobre la colectivización hasta el día de hoy. De todos los documentos que se recogen, los informes (*svodki*) son los más relevantes: los realizaba la policía secreta mediante el espionaje de los ciudadanos e incluyen información sobre sus opiniones y su estado anímico³⁵. Teniendo en cuenta que solo el uno por ciento de los campesinos accedió a unirse voluntariamente a las granjas colectivas antes de estas campañas y que la inmensa mayoría lo hizo forzada de una u otra forma, como dan a entender las protestas masivas de campesinos pobres y medianos, conocer la visión de las víctimas gracias a esta documentación ha abierto un amplio abanico de posibilidades a los historiadores³⁶.

Estas fuentes se han empleado, por ejemplo, en la historia cultural de la colectivización. A mediados de los años noventa, Viola escribió su influyente obra sobre la resistencia campesina a la colectivización, analizando las razones de dicha política y, sobre todo, la reacción del campesinado contra ella. Como tesis principal, la autora defiende que la colectivización fue un violento conflicto entre dos culturas, la de la ciudad contra la del campo. A su juicio, los bolcheviques tenían la voluntad de dominar y «colonizar» el campo para conseguir el grano necesario con el que abastecer las ciudades, por un lado, y obtener una acumulación de capital mediante la exportación, por otro. Para lograr esta «extracción de recursos vitales» optaron por una ofensiva a gran escala con la intención de eliminar la resistencia campesina mediante la erradicación de su cultura³⁷.

³³ André BERELOWITCH y Viktor P. DANILOV: *Sovetskaia derevnia glazami VChK-OGPU-NKVD: dokumenty i materialy v 4 tt*, Moscú, Rosspen, 1998.

³⁴ Viktor P. DANILOV, Roberta MANNING y Lynne VIOLA: *Tragediya sovetskoy derevni. Kollektivizatsiya i raskulachivaniye. 1927-1939. Dokumenty i materialy v 5-ti tt*, Moscú, Rosspen, 1999-2006.

³⁵ Alter LITVIN y John KEEP: *Stalinism Russian and Western views...*, p. 11.

³⁶ *Sotsialisticheskoye sel'skoye khozyaystvo SSSR (Statisticheskiy sbornik)*, Moscú, Gosplanizdat, 1939, p. 42, y Stephen KOTKIN: *Stalin...*, pp. 38-39.

³⁷ Lynne VIOLA: *Peasant Rebels Under Stalin. Collectivization and the Culture of Peasant Resistance*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 3, 20 y 75.

Baberowski también subraya la diferencia cultural entre el campo y la ciudad, y, por consiguiente, sus implicaciones culturales en la colectivización³⁸. Analizando las campañas de «deskulakización» en el Cáucaso meridional y en Asia central, señala que la persecución de los *kulaki* simbolizaba el ataque contra los «extraños» y su estilo de vida³⁹. Entrando en los motivos, Baberowski argumenta, igual que hace Viola, que esta política se originó en la crisis de aprovisionamiento de grano de 1928. Ante la incapacidad de abastecer las ciudades y de exportar grano, la dirección del Partido, con Stalin a la cabeza, habría decidido comenzar esta ofensiva contra el campesinado, pues, según el axioma de la política económica estalinista, la industrialización solo se alcanzaría con una explotación adecuada de la agricultura⁴⁰.

La importancia del suministro de grano y, cómo no, la crisis de aprovisionamiento conforman la explicación más socorrida para entender el desencadenante de la colectivización. Danilov, por ejemplo, argumenta que la sobreestimación de la producción de grano y las alteraciones que realizaba la Oficina Central de Estadística por complacer a la dirección del Partido fueron determinantes para el cambio de la política agraria y el comienzo de la «revolución desde arriba» de Stalin⁴¹. En la misma dirección, Davies y Wheatcroft añaden que, ante los problemas de abastecimiento, Stalin y sus aliados creían que solo una economía colectivizada y dirigida desde el Estado garantizaría el suministro de grano para desarrollar la industria y proveer las ciudades⁴².

Una parte de la historiografía de la Guerra Fría, creyendo en la presunción de Stalin, interpretó, además, que la colectivización fue una política exitosa en el plano económico, pues se habría

³⁸ Jörg BABEROWSKI: *Scorched earth...*, pp. 75-79.

³⁹ Jörg BABEROWSKI: «Stalinismus “von oben”. Kulakendeportationen in der Sowjetunion 1929-1933», *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas*, 46 (1998), pp. 572-595, esp. p. 586.

⁴⁰ Jörg BABEROWSKI: *Scorched earth...*, pp. 141-142.

⁴¹ Viktor P. DANILOV, Roberta MANNING y Lynne VIOLA: *Tragediya sovetskoy derevni. Kollektivizatsiya i raskulachivaniye. 1927-1939. Dokumenty i materialy v 5-ti tt*, t. 1, *May 1927-noyabr' 1929*, Moscú, Rosspen, 1999, pp. 18-20.

⁴² Robert W. DAVIES, Mark HARRISON y Stephen WHEATCROFT: *The Economic Transformation of the Soviet Union, 1913-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

concebido para aumentar significativamente la capacidad industrial de la Unión Soviética, cosa que se consiguió. Como es comprensible, esta interpretación tuvo sus detractores y se la sometió a un encarnizado debate centrado en la «necesidad» de Stalin. El término «necesidad» hace aquí referencia a la pregunta inicial que formuló Alec Nove en 1964: ¿fue Stalin realmente necesario?⁴³ En realidad, Nove no planteaba un debate historicista sobre Stalin, sino que este llamativo enunciado lo empleaba para someter a debate la necesidad de las cruentas medidas tomadas por Stalin en los posteriores «logros» económicos que la Unión Soviética alcanzó durante su mandato. Nove respondió de forma afirmativa a su propia pregunta; para él la colectivización fue una condición *sine qua non* para financiar el crecimiento industrial, señalando, además, que los bolcheviques no tenían otra opción⁴⁴. Frente a esta posición, James Millar consideraba que la colectivización no desempeñó un papel fundamental en el crecimiento industrial, de modo que rechazaba esa idea de «necesidad». Apoyándose en los trabajos de la historiografía soviética, señalaba que la agricultura del primer plan quinquenal tenía un balance negativo respecto de la ciudad, recibiendo así más de lo que aportaba, lo que descartaba la idea de esa aportación clave⁴⁵.

Actualmente, gracias a los documentos desclasificados sobre esta materia, la utilidad económica de la colectivización está en entredicho. Por ejemplo, Kotkin, en su ya citada obra biográfica, aunque acepta implícitamente las tesis defendidas por Millar durante los años setenta, afirma categóricamente que la exportación de grano no terminó de pagar las importaciones de maquinaria y que la aportación de la agricultura en la industrialización fue negativa⁴⁶. Paul Gregory también niega la contribución de la agricul-

⁴³ Alec NOVE: *Was Stalin Really Necessary? Some Problems of Soviet Political Economy*, Nueva York, Routledge, 2012, pp. 17-33.

⁴⁴ Alec NOVE: *An Economic History of the USSR*, Nueva York, Penguin, 1976, pp. 210-211, y James R. MILLAR y Alec NOVE: «A Debate on Collectivization: Was Stalin Really Necessary?», *Problems of Communism*, 25 (1976), pp. 49-62, esp. pp. 55-57.

⁴⁵ James R. MILLAR y Alec NOVE: «A Debate on Collectivization: Was Stalin Really Necessary?...», pp. 53-54.

⁴⁶ Stephen KOTKIN: *Stalin. Waiting for Hitler, 1929-1941*, Nueva York, Penguin Random House, 2017, p. 131.

tura a la financiación de la industria⁴⁷. Sin embargo, volviendo al origen mismo de la colectivización, considera necesario reflexionar sobre el desencadenante de esta política. Empleando los expedientes del Politburó y del Comité Central, Gregory señala que, por encima de la productividad agrícola y el abastecimiento de grano, en la mente de Stalin estaba la lucha contra los «elementos capitalistas» en el campo⁴⁸.

En definitiva, el desencadenante de la colectivización y la «deskulakización», dentro del contexto de la «ruptura» de la NEP, ocupa gran parte de la discusión historiográfica sobre este capítulo. Analizando, en cambio, los trabajos más recientes sobre la colectivización hay que hacer referencia también al extraordinario crecimiento de la historiografía rusa en las últimas dos décadas. Además del ya mencionado Danilov, los trabajos de Ilia Zelenin y Nikolai Ivnitskii sobre la colectivización y el campesinado de los años treinta han sido fundamentales para la historiografía anglosajona y rusa. En el caso del primero, su obra sobre la política agraria de los bolcheviques y la represión en el campo describe los mecanismos represivos empleados contra el campesinado durante toda la década. Su análisis comienza con una detallada descripción de la colectivización para después examinar la flexibilización de estos mecanismos y la relajación de las exigencias económicas en lo que la historiografía rusa llama la «Neo-NEP de Stalin». Finalmente, acaba con el «cambio dramático» de esta relajación cuando estalló el Gran Terror⁴⁹.

Ivnitskii, por su parte, en sus monografías sobre la historia del campesinado soviético entre los últimos años veinte y los treinta, analiza las diferentes facetas de la «tragedia de la colectivización».

⁴⁷ Paul GREGORY: «The Soviet Agricultural Surplus: A Retrospective», *Europe-Asia Studies*, 61(4) (2009), pp. 669-683, esp. pp. 679-681.

⁴⁸ Las fuentes que utiliza se encuentran recopiladas en dos colecciones de documentos: Oleg V. KHLEVNYYUK, Paul GREGORY y Aleksandr Y. VATLIN (eds.): *Stenogrammy zasedanii Politburo VKP(b). 1923-1938*, Moscú, Rosspen, 2007, y Viktor P. DANILOV, Oleg V. KHLEVNYYUK y Aleksandr Y. VATLIN: *Kak lomali NEP. Stenogrammy plenumov TsK VKP(b) 1928-192 gg. v 5-ti tomakh*, Moscú, Demokratsiya, 2000.

⁴⁹ Ilia E. ZELENIN: *Stalinskaya «Revolyutsiya Sverkhu» posle «Velikogo Pere-loma» 1930-1939 gg.: politika, osushchestvlenie, rezul'taty*, Moscú, Nauka, 2006, pp. 274-290.

En una primera obra, publicada todavía bajo la censura académica soviética y sometida a una feroz crítica por la historiografía oficialista, se aproximó a la conflictividad social generada por dicha política. Sus tres obras posteriores sobre el mismo asunto, publicadas tras la caída de la Unión Soviética, solventaron la limitación de fuentes que padecía aquella. La primera de ellas amplió su estudio previo sobre la «deskulakización» y las dos siguientes ensancharon sus investigaciones al estudio exhaustivo de los mecanismos represivos del periodo, las deportaciones de los *kulakí* y, finalmente, el hambre generada por la colectivización⁵⁰.

En su primera monografía tras la caída de la Unión Soviética, refirió Ivnitiskii que la «deskulakización» acarreó la expropiación de los medios de producción de los pequeños y medianos campesinos, convirtiéndolos en siervos del Estado soviético y privándoles del derecho a administrar los productos generados por ellos mismos. Esta tesis ha sido recientemente recuperada por Andrei Suslov en su investigación sobre la «deskulakización» en la región de Perm⁵¹. Suslov estudia las confiscaciones de bienes a los campesinos, señalando que fueron un robo a gran escala con pocas o nulas garantías legales. Demuestra que la «deskulakización» no solo se ensañó contra los *kulakí*, sino que se extendió a una gran masa campesina con el objetivo de forzar la colectivización. Concluye que la «deskulakización» consistió en la «liquidación del campesino como clase» dentro del plan de ingeniería social estalinista⁵².

La accesibilidad que ofrecen los archivos regionales en la Federación Rusa y la gran cantidad de documentación valiosa que almacenan convierten estos recursos en una fuente muy valiosa para este tipo de estudios regionales o locales. Dichos archivos alber-

⁵⁰ Nikolai A. IVNITSKII: *Klassovaya bor'ba v derevne i likvidatsiya kulachestva kak klassa (1929-1932 gg.)*, Moscú, Nauka, 1972; íd.: *Kollektivizatsiya i raskulachivaniye (nachalo 30-kh godov)*, Moscú, Magistr, 1996; íd.: *Repressivnaya politika Sovetskoy vlasti (1928-1933 gg.)*, Moscú, RAN Institut rossiyskoy istorii, 2000; íd.: *Sud'ba raskulachennykh v SSSR*, Moscú, Sobranie, 2004, e íd.: *Golod 1932-1933 godov v SSSR*, Moscú, Sobranie, 2009.

⁵¹ Nikolai A. IVNITSKII: *Kollektivizatsiya i raskulachivaniye...*, p. 258, citado por Andrei SUSLOV: «“Luchshe peregnut, chem nedognut”: “Dekulakization” as a Facet of Stalin’s Social Revolution (The Case of Perm Region)», *The Russian Review*, 78 (2019), pp. 371-91, esp. p. 375.

⁵² *Ibid.*, p. 391.

gan, por ejemplo, la documentación de los comités regionales y locales del Partido Comunista, esencial para estas investigaciones, pero también documentación de todo tipo de estructuras que organizaban la vida en la Unión Soviética. Cada vez más especialistas sobre la historia del campo soviético en los años treinta fundamentan su trabajo en dichas fuentes. En la academia rusa, en los últimos quince años, ha habido una proliferación notable de investigaciones de este tipo, que, como en el caso de Suslov, aplican un enfoque microhistórico para conocer la colectivización y la «deskulakización»⁵³. Por otra parte, dada la incertidumbre sobre las fuentes que vive la academia, son muy habituales las publicaciones de *sbórniki* también en este ámbito. Estas recopilaciones incluyen gran cantidad de documentación regional cuya accesibilidad futura no está garantizada en absoluto. Por ello, muchos académicos centran su trabajo en «salvar» esta documentación. Desde la apertura de los archivos se han publicado varias colecciones centradas en regiones concretas⁵⁴.

⁵³ En los últimos años contamos con un gran número de trabajos de estas características. Aquí se citan algunos de los más destacados que muestran esta tendencia: Elena A. KIRYANOVA: «Raskulachivaniye krest'yanstva tsentra Rossii v nachale 1930-kh godov», *Voprosy istorii*, 5 (2006), pp. 146-152; Irina V. OLIFEROVSKAYA: *Krest'yanstvo i vlast' v Tsentral'nom Chernozem'ye nakanune i v gody kollektivizatsii: 1927-1933 gg.*, tesis doctoral, Universidad Técnica Estatal de Tambov, 2006; Aleksey Aleksandrovich RAKOV: «O sotsial'nom portrete raskulachennykh krest'yan Yuzhnogo Urala (1930-1934 gg.): Ekonomicheskiye i demograficheskiye aspekty analiza bazy dannykh», *Istoriko-ekonomicheskoye issledovaniya*, 8 (2007), pp. 93-126; Lyubov S. TSUBIKOVA: «Raskulachivaniye v Vostochnoy Sibiri v nachale 1930-kh gg.», *Istoricheskiye, filosofskiy, politicheskoye i yuridicheskoye nauki, kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki*, 7 (2011), pp. 196-200, y Olga I. IÉVLEVA: *Praktika kollektivizatsii i raskulachivaniya v Kalininskoy Okrug Zapadnoy Oblasti RSFSR (1929-1930 gg.)*, tesis doctoral, Universidad Estatal de Kologda «Tsiolkovski», 2018.

⁵⁴ Entre los *sbórniki* que recopilan documentación de la época de la colectivización en las diferentes regiones y que se han publicado desde los años noventa destaco los siguientes: A. M. SHORNIKOV: *Sel'skoye khozyaystvo i krest'yanstvo Chuvashskoy ASSR. 1920-1937 gg. (osushchestvleniye kollektivizatsii): sbornik dokumentov*, Cheboksary, Chuvashskoye knizhnoye izdatel'stvo, 1990; Nikolai A. IVNITSKIY y Vasilii G. MAKUROV: *Iz istorii raskulachivaniya v Karelii, 1930-1931 gg.: Dokumenty i materialy*, Petrozavodsk, Kareliya, 1991; Viktor P. DANÍLOV y Sergei A. KRASILNIKOV: *Spetspereselentsy v Zapadnoy Sibiri. 1930-vesna 1931 g.*, Novosibirsk, VO Nauka, 1992, y Gadzhikurban I. KAKAGASANOV, Akhmed I. OSMANOV y Gadzhimurad A. ISKENDEROV: *Kollektivizatsiya y antikolkhoznyye vystupleniya*

Como se aprecia, el estudio del campo soviético es en la actualidad uno de los más activos dentro de los estudios sobre el estalinismo. La documentación desclasificada a partir de los años noventa ha permitido aproximarse a la realidad de la colectivización y la «deskulakización». Al igual que en las investigaciones sobre el Gran Terror, los recientes trabajos sobre este tema demuestran la tendencia hacia la concreción que hemos señalado. En el caso de la colectivización, la atención de los académicos se centra en descifrar el origen de esta política para ofrecer una explicación a una de las mayores tragedias que ha vivido el campesinado durante el siglo xx.

Conclusiones

Gracias a la apertura de los archivos soviéticos a comienzos de los años noventa, la historiografía sobre el estalinismo ha experimentado importantes transformaciones. El cambio más relevante lo marca el fin de las escuelas historiográficas de la Guerra Fría. El modelo «totalitario» y el «revisiónismo», corrientes antagónicas entre sí y que dominaron las discusiones académicas durante décadas, resultan hoy explicaciones obsoletas a la hora de aproximarnos a la dictadura de Stalin. En este proceso de transformación de la historiografía hay que señalar la trascendencia del «post-revisiónismo» como ruptura de los corsés ideológicos formados durante la Guerra Fría. Aunque durante los años noventa parecía la continuación del «revisiónismo» mediante la historia cultural, funcionó como síntesis del debate clásico, combinando elementos de ambas corrientes previas y proponiendo nuevas soluciones a las incógnitas que iban surgiendo tras la apertura de los archivos. Con la perspectiva del tiempo, el análisis de las nuevas discusiones demuestra que el «post-revisiónismo» abrió el debate y disolvió las grandes corrientes.

Es la nueva historiografía surgida a partir de esos cambios lo que este artículo ha tratado de analizar, abordando dos de los campos más destacados dentro de las investigaciones sobre el estalinismo. En primer lugar, se han analizado los recientes trabajos sobre el Gran Terror. Conocido su alcance, las investigaciones se han

v Dagestane (1927-1940 gg.). Dokumenty i materialy, Makhachkala, IIAE DNTS RAN, 2007.

centrado en cuestiones concretas como su origen. Como se ha señalado, este debate todavía levanta disputas entre los académicos, principalmente centradas en la racionalidad de la represión. Además, se han abierto nuevas líneas de investigación como la de los perpetradores, ya trabajadas para otras dictaduras del siglo xx. En el caso de la colectivización forzada de la agricultura, otro de los campos que más interés despierta entre los académicos, también observamos una tendencia similar. Las nuevas investigaciones estudian principalmente su origen y su desencadenante. En Rusia, más allá de la discusión entre diferentes modelos, encontramos una gran cantidad de trabajos que gracias a los archivos regionales permiten conocer esta gran catástrofe de forma más detallada.

Huelga decir que más allá de los dos principales campos de estudio que hemos empleado como ejemplo, las investigaciones sobre el estalinismo han abarcado otros temas muy relevantes. El Holodomor (la hambruna en Ucrania), la vida cotidiana o el examen de las cuestiones de género, por ejemplo, son asuntos que han generado gran interés en los últimos treinta años. Es imposible analizarlos en un solo artículo, pero en todos ellos, como en los dos ejemplos que hemos presentado aquí, se observa la misma tendencia a la historización en los estudios del estalinismo. Hoy, los debates sobre la dictadura de Iosif Stalin se centran en cuestiones cada vez más concretas, dejando progresivamente atrás las corrientes historiográficas del pasado, a menudo lastradas por interpretaciones de la política del momento.

*La Caja General de Reparaciones: represión económica, represión de clase (1936-1939)**

Miguel Artola Blanco

Universidad Carlos III de Madrid
martola@ing.uc3m.es

José Miguel Hernández Barral

Universidad Complutense de Madrid
jmhernandezbarral@ucm.es

Resumen: Durante la Guerra Civil española, la clase social sirvió como catalizador de la represión ejercida por las fuerzas republicanas. En este artículo exploramos el proceso de incautación que tuvo como objetivo a personas identificadas por su capital económico, social y cultural. Nuestra principal fuente son los expedientes de la Caja General de Reparaciones, una institución creada por la República en septiembre de 1936 para confiscar los activos de los sospechosos de colaborar con el golpe militar. Los fondos extraordinariamente detallados permiten comprender cómo la incautación de bienes de «rebeldes y desafectos» tuvo como trasfondo el deseo de nacionalizar las grandes empresas y perseguir a los enemigos de clase.

Palabras clave: clase, capital, represión, Guerra Civil española.

Abstract: During the Spanish Civil War, social class served as a catalyst for the repression exerted by republican forces. In this article we explore the process by which expropriations were directed against people identified by their economic, social and cultural capital. Our principal sources are the records of the General Reparations Fund, an institution created by the Republic in September of 1936 to seize the assets of suspected collaborators with the military coup. Extraordinary de-

* Versiones anteriores de este texto fueron presentadas en congresos en la Universitat Autònoma de Barcelona, Universidad Complutense de Madrid y en el seminario de la Fundación Ortega-Marañón. Agradecemos a los participantes y a los evaluadores anónimos las sugerencias y comentarios.

tailed sources allow us to understand how the seizing of assets of «rebels and disaffected persons» rested upon the underlying desire to nationalize large companies and to persecute class enemies.

Keywords: class, capital, repression, Spanish Civil War.

En los últimos años, la violencia en la retaguardia se ha convertido en uno de los temas preferidos para los investigadores de la Guerra Civil. Actualmente, estos afrontan varios desafíos. En primer lugar, existe un desequilibrio entre las obras dedicadas a la violencia franquista en relación con las que tratan la retaguardia republicana¹. En segundo término, la mayoría de los análisis sobre la represión en el campo republicano atienden a las manifestaciones más visibles (sobre todo, ejecuciones sumarias), pero obvian otras formas de castigo². No es ninguna sorpresa, por tanto, que casi todos los estudios se centren en el turbulento verano de 1936, pero aborden con menor detalle lo que ocurrió en el tiempo restante. Un tercer campo de debate se refiere al papel del Estado y de las milicias en la represión. Tradicionalmente, un buen número de autores han sostenido que la violencia republicana tuvo como protagonistas a grupos de paramilitares incontrolados que se aprovecharon de la debilidad del Estado. Sin embargo, esta tesis se ha visto cuestionada por los trabajos de Julius Ruiz. Al analizar la violencia en Madrid, Ruiz argumenta que hubo una colaboración estrecha entre la policía y los agentes de seguridad del Estado, por una parte, y socialistas y comunistas por otro lado. Lógicamente, su postura ha sido objeto de controversia³.

A estos tres problemas, podríamos añadir un cuarto, relacionado con las lógicas de la represión. Los relatos clásicos presenta-

¹ Javier RODRIGO: «Tirarse los muertos y los libros a la cabeza: modos de ver la Guerra Civil española», *Alcores: revista de historia contemporánea*, 2 (2006), pp. 247-273, esp. p. 265.

² José Luis LEDESMA: «El 1936 más opaco: las violencias en la zona republicana durante la Guerra Civil y sus narrativas», *Historia Social*, 58 (2007), pp. 151-168, e íd.: «Qué violencia para qué retaguardia o la República en guerra de 1936», *Ayer*, 76 (2009), pp. 83-114.

³ Julius RUIZ: *El Terror Rojo: Madrid, 1936*, Barcelona, Espasa, 2012, y Maria THOMAS: «Political Violence in the Republican Zone of Spain during the Spanish Civil War: Evolving Historiographical Perspectives», *Journal of Contemporary History*, 52(1) (2017), pp. 140-147.

ron el «Terror Rojo» como un arrebato irracional, pero los historiadores han ido definiendo una visión alternativa que se centra en los perfiles de víctimas y verdugos. Por ejemplo, la persecución religiosa se explica actualmente como un problema complejo donde la historia cultural y la comparación internacional son fundamentales⁴. La represión contra los militares también ha recibido una renovada atención, demostrando que muchos oficiales fueron ejecutados siguiendo estereotipos sobre la composición del Ejército, pero también debido a la presión de las milicias de los sindicatos⁵. La violencia política ha recibido también una considerable atención. Un notable número de historiadores sitúan este fenómeno como consecuencia de una cultura política basada en la deshumanización del enemigo⁶.

Por el contrario, la represión resultante de diferencias sociales ha pasado a un segundo plano tras años de aportaciones de interés. Un buen número de historiadores ha asumido que la violencia de las fuerzas republicanas contra las elites económicas (propietarios, industriales, comerciantes, etc.) era consecuencia de los conflictos precedentes. Julián Casanova ha señalado que «la ola represora adquirió una clara dimensión de clase» relacionada con «los ecos de las huelgas y protestas previas»⁷. En una línea similar, Fran-

⁴ Mary VINCENT: «The Keys of the Kingdom»: Religious Violence in the Spanish Civil War, July-August 1936», en Chris EALHAM y Michael RICHARDS (eds.): *The Splintering of Spain: Cultural History and the Spanish Civil War, 1936-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 68-90; Julio DE LA CUEVA MERINO: «Religious Persecution, Anticlerical Tradition and Revolution: on Atrocities against the Clergy during the Spanish Civil War», *Journal of Contemporary History*, 33(3) (1998), pp. 355-369, e íd.: «El asalto de los cielos: una perspectiva comparada para la violencia anticlerical española de 1936», *Ayer*, 88 (2012), pp. 51-74.

⁵ Álvaro LA PARRA-PÉREZ y Theodore MCLAUCHLIN: «Disloyalty and Logics of Fratricide in Civil War: Executions of Officers in Republican Spain, 1936-1939», *Comparative Political Studies*, 52(7) (2018), pp. 1028-1058.

⁶ Xosé M. NÚÑEZ SEIXAS: *¡Fuera el invasor! Nacionalismos y movilización bélica durante la Guerra Civil Española (1936-1939)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2006; Francisco ESPINOSA MAESTRE (ed.): *Violencia Roja y Azul: España, 1936-1950*, Barcelona, Crítica, 2010; Fernando DEL REY Reguillo (ed.): *Palabras como puños: la intransigencia política en la Segunda República Española*, Madrid, Tecnos, 2011, y Ramiro TRULLÉN FLORÍA: *España trastornada: la identidad y el discurso contrarrevolucionario durante la Segunda República y la Guerra Civil*, Madrid, Akal, 2016.

⁷ Julián CASANOVA: «Rebelión y revolución», en Santos JULIÁ (ed.): *Víctimas de la Guerra Civil*, Madrid, Temas de Hoy, 2004, pp. 55-177. En esta línea el trabajo

cisco Cobo Romero ha subrayado cómo, en Jaén, la mayoría de las víctimas fueron propietarios de tierras o agricultores ricos, muchos de los cuales se enfrentaron a las organizaciones de trabajadores durante el periodo 1931-1936⁸. Por su parte, Fernando del Rey ha señalado que la represión abarcaba un «entramado social muy heterogéneo» donde primaban las clases medias⁹. En términos más sencillos, Paul Preston subrayó que algunos de los asesinados en Madrid lo fueron «simplemente por poseer un negocio, por haberse opuesto a una huelga» [...] o «por ser descorteses con el novio de la criada o con el torpe del portero»¹⁰. Sin embargo, estos trabajos no explican por qué la violencia estuvo presente tanto en contextos urbanos como rurales, incluso cuando los conflictos en el campo estuvieran más enconados que en la ciudad en los años previos al conflicto¹¹. Además, estas visiones —excepto Del Rey— actúan como un reflejo del paradigma tradicional de la espontaneidad revolucionaria y la violencia de las masas, que implícitamente omite el papel desempeñado por el Estado republicano.

En este estudio argumentamos que la clase social estuvo profundamente conectada con la represión llevada a cabo por los repu-

pionero de Josep M. SOLÉ I SABATÉ y Joan VILLARROYA I FONT, *La repressió a la retaguarda de Catalunya (1936-1939)*, Barcelona, Abadía de Montserrat, 1989, pp. 77 y 457; también, Miguel ORS MONTENEGRO, *La represión de guerra y posguerra en Alicante (1936-1945)*, Alicante, Instituto de Cultura Juan-Gil Albert, 1995, y Manuel ORTIZ HERAS, *Violencia política en la II República y el primer franquismo: Albacete, 1936-1950*, Madrid, Siglo XXI de España, 1996, pp. 75-99, quien subraya los perfiles profesionales de los represaliados.

⁸ FRANCISCO COBO ROMERO: *Revolución campesina y contrarrevolución franquista en Andalucía: conflictividad social, violencia política y represión franquista en el mundo rural andaluz, 1931-1950*, Granada, Editorial Universidad de Granada, 2004, pp. 161, 164, 186 y 198; la misma línea es sugerida para Málaga por Lucía PRIETO BORREGO y Encarnación BARRANQUERO: «Repression and Popular Justice in a City behind the Lines: Málaga, July 1936-February 1937», en Miguel Ángel DEL ARCO BLANCO y Peter ANDERSON (eds.): *Mass Killings and Violence in Spain, 1936-1952: Grappling with the Past*, Nueva York-Londres, Routledge, 2015, pp. 91-111.

⁹ Fernando DEL REY REGULLO: *Retaguardia Roja: violencia y revolución en la Guerra Civil Española*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2019.

¹⁰ Paul PRESTON: *El Holocausto Español: odio y exterminio en la Guerra Civil y después*, Barcelona, Debate, 2011.

¹¹ Sobre la confrontación radical en las áreas rurales, Fernando DEL REY REGULLO: *Paisanos en lucha: exclusión política y violencia en la Segunda República Española*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008.

blicanos durante la guerra, muy especialmente en el campo económico. En particular, buscamos enfatizar cómo las clases altas fueron un objetivo prioritario de la acción represiva de las fuerzas republicanas por causas más complejas de las tradicionalmente aducidas. Nuestra revisión empieza, en primer lugar, por reconsiderar la definición del grupo. Pensamos que buena parte de los investigadores han priorizado un concepto de clase demasiado limitado y centrado en las relaciones profesionales. Como alternativa, tomamos la definición de clase social ofrecida por Bourdieu basada en la acumulación de capital económico, social y cultural. La dimensión económica es la más fácil de conceptualizar en función de los ingresos o la riqueza. El capital social se manifiesta en las redes institucionales (clubs, grupos de interés, etc.) o informales (el parentesco, paisanaje, etc.) de una persona. Por último, el capital cultural existe en tres formas: como disposiciones perdurables en la mente y el cuerpo (el *habitus*), en objetos culturales (arte, libros, joyas, etc.) y en credenciales educativas¹². Esta definición de clase basada en distintas formas de capital debe ser entendida como tipos ideales que pueden ir de la mano (o no) en la misma persona.

Para nosotros, resulta más interesante la relevancia de esas tres dimensiones desde un punto de vista histórico en el contexto de la Guerra Civil, que un debate puramente teórico sobre la clase social. Siguiendo la reflexión de Cannadine, «más que utilizar la clase para explicar la historia, ahora resulta más necesario usar la historia para explicar la clase»¹³. En los años treinta, no hay duda de que las clases altas (o *clases acomodadas*) incluían a los propietarios, industriales o profesionales, pero también a todos aquellos que en

¹² Pierre BOURDIEU: «Forms of Capital», en John E. RICHARDSON: *Handbook of Theory of Research for the Sociology of Education*, Nueva York, Greenwood Press, 1986, pp. 241-258. El lector puede observar que esta definición de capital cultural es más amplia que otras del mismo autor que toman como referencia el sistema educativo, por ejemplo, íd.: *La Noblesse d'État: Grandes Écoles et Esprit de Corps*, París, Mínuit, 2016.

¹³ David CANNADINE: *Class in Britain*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1998, p. 15. Sobre este punto, pensamos, también gira la reflexión de José Luis LEDESMA: «Los años treinta y cuarenta desde abajo: La historia social y la historiografía reciente sobre la Segunda República, la guerra civil y la primera posguerra», *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 35 (2017), pp. 205-240.

términos generales se identificaban con los notables o las buenas familias según su capital social o cultural.

El segundo objetivo de este artículo es seguir la senda abierta por los últimos estudios sobre represión franquista, para acercarnos a las acciones republicanas en términos más amplios. En vez de poner el énfasis en las ejecuciones y otras formas de violencia, ampliamos el espectro de la represión a la identificación de sospechosos, registros e incautaciones. Al adoptar una perspectiva más flexible, es posible estudiar de otra manera las acciones perpetradas por milicias y fuerzas de seguridad. Nuestro objeto de estudio será la Caja General de Reparaciones, una institución generalmente olvidada por los historiadores. Su misión consistió en incautar los activos de los «rebeldes» y «desafectos». Como detallamos, la Caja demostró ser tremendamente efectiva a la hora de perseguir enemigos ocultos en grandes ciudades como Madrid.

Finalmente, conectamos la represión con otro tema que está cobrando mayor relevancia: las expropiaciones. En la última década, numerosos estudios han subrayado la importancia que tuvo la confiscación de activos, tanto en la Segunda Guerra Mundial como en la Guerra Civil española¹⁴. Los procesos de expropiación son fundamentales por cuanto indican la tensión entre el Estado y la sociedad civil, la quiebra del principio de propiedad y, también, las lógicas de identificación de los enemigos. En el campo republicano, la expropiación tradicionalmente ha estado vinculada a la colectivización. La mayoría de los estudios tratan las experiencias revolucionarias en el medio rural¹⁵, si bien tampoco han faltado investigacio-

¹⁴ Julio PRADA RODRÍGUEZ: *Marcharon con todo: la represión económica en Galicia durante el Primer Franquismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2016; Miguel MARETOSSELL LINARES: «La extirpación a fondo de nuestros enemigos»: represión económica y financiación de la guerra en la España franquista», en Fernando MARTINS (dir.): *A formação e a consolidação do Salazarismo e do Franquismo as décadas de 1930 e 1940*, Évora, CIDEHUS, 2012, pp. 213-241, y Fabrice GRENARD, Florent LE BOT y Cédric PERRIN: *Histoire économique de Vichy*, París, Perrin, 2017, pp. 239 y ss.

¹⁵ Walther L. BERNECKER: *Colectividades y Revolución Social: el Anarquismo en la Guerra Civil Española, 1936-1939*, Barcelona, Crítica, 1982; Michael SEIDMAN: «Agrarian Collectives during the Spanish Revolution and Civil War», *European History Quarterly*, 30(2) (2000), pp. 209-235, y Aurora BOSCH: «Collectivisations: The Spanish Revolution Revisited, 1936-39», *International Journal of Iberian Studies*, 14(1) (2001), pp. 4-16.

nes sobre empresas industriales. En estos casos, varios historiadores han subrayado la moderación de los republicanos, que limitaron las confiscaciones, promoviendo a cambio la sustitución de los directivos de grandes empresas y el reconocimiento de los sindicatos en la organización económica¹⁶. Durante mucho tiempo, el debate se ha centrado en considerar el grado de eficiencia de esas medidas para propulsar la economía de guerra.

En este trabajo, en cambio, mostramos que la Caja tuvo una agenda propia en este campo, que pasaba por confiscar todas las formas de riqueza de las clases altas (activos financieros, propiedades inmuebles, pero también obras de arte) para impulsar la colectivización de la economía. Aunque los registros están lejos de ser completos, las evidencias reunidas señalan que la Caja tuvo un extraordinario éxito en su misión.

La Caja

La represión de los enemigos de clase se plantea en este artículo desde un punto de vista novedoso. Al contrario que la mayoría de los estudios, que toman como punto de partida las acciones desarrolladas por las milicias, este trabajo pone el acento en la represión legal ejercida por el Estado republicano y, en particular, la acción confiscatoria. Con ello, se busca remarcar dos tendencias. Primero, la necesidad de contraponer los relatos sobre la acción represiva a escala local con otra que comience desde lo más alto (el Gobierno de la República) para llegar a la acción cotidiana de los actores sociales. En segundo lugar, recalcar cómo la lógica de las incautaciones dio lugar a dos problemas de mayor envergadura: la nacionalización de la economía y la identificación de los enemigos desde una óptica de clase.

¹⁶ Josep María BRICALL MASIP: «Política industrial de la República española (1936-1939)», en Enrique FUENTES QUINTANA (ed.): *Economía y economista españoles en la guerra civil*, vol. I, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2008, pp. 503-532, y José Ángel SÁNCHEZ ASIAÍN: *La financiación de la Guerra Civil Española: una aproximación histórica*, Barcelona, Crítica, 2012. Para una visión sobre la economía en ambos bandos, véase Pablo MARTÍN ACEÑA, Elena MARTÍNEZ RUIZ y María Á. PONS: «War and economics: Spanish civil war finances revisited», *European Review of Economic History*, 16(2) (2012), pp. 144-165.

En septiembre y octubre de 1936, el Gobierno creó dos instituciones, la Caja General de Reparaciones y el Tribunal Popular de Responsabilidades Cíviles, con el objeto de juzgar a «rebeldes y desafectos» e incautar sus propiedades. La historia de ambas instituciones ya fue relatada por Glicerio Sánchez Recio. Por tanto, solo subrayaremos los acontecimientos fundamentales en su evolución que permitan tener mejor percepción de los temas hasta ahora poco tratados¹⁷. La Caja y el Tribunal Popular fueron creados unas pocas semanas más tarde de la llegada de Francisco Largo Caballero al Gobierno. Ambas instituciones tenían como objeto centralizar la represión contra los enemigos de la República siguiendo dos nuevos principios. Primero, todas las apropiaciones de bienes llevadas a cabo por sindicatos, partidos y asociaciones debían ponerse a disposición de la Caja para proceder con mayor eficiencia y, en su momento, facilitar ayuda a la población necesitada. El segundo objetivo sería dar un soporte legal a la confiscación de activos, de forma que la espontaneidad revolucionaria de las primeras semanas diera paso a acciones sancionadas por ley.

En la práctica algunos de estos objetivos se alcanzaron inmediatamente, pero otros quedaron en simples propuestas publicadas en la *Gaceta de Madrid*. Primero, porque no se dio la situación en que la Caja actuara como órgano ejecutivo bajo órdenes del Tribunal Popular, el cual preservaría las garantías constitucionales. En realidad, se actuó de manera opuesta. La Caja empezó a trabajar inmediatamente, mientras el Tribunal no se fundó hasta mediados de 1937, estuvo seis meses definiendo sus atribuciones y, finalmente, revisó en torno a siete mil casos en 1938¹⁸. En otras palabras, la Caja protagonizó todas las iniciativas, mientras que el Tribunal sancionó las acciones que ya había incoado la Caja. En segundo lugar, aunque la Caja fue creada como una institución muy centralizada,

¹⁷ Glicerio SÁNCHEZ RECIO: *La República contra los rebeldes y los desafectos: la represión económica durante la Guerra Civil*, Alicante, Secretariado de Publicaciones, 1991, e íd.: «La Caja General de Reparaciones y la represión económica en la República», en Enrique FUENTES QUINTANA (ed.): *Economía y economista españoles en la guerra civil*, vol. I, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2008, pp. 939-981.

¹⁸ Glicerio SÁNCHEZ RECIO: *La República contra...*, p. 157, y Javier CERVERA GIL: *Contra el enemigo de la República desde la ley: detener, juzgar y encarcelar en guerra*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2015.

en la práctica su control del territorio fue desigual. En particular, su acción fue suplantada en el País Vasco y Cataluña por instituciones autónomas bajo el gobierno de las respectivas autoridades locales¹⁹. Sin embargo, en el resto del territorio republicano, sus incautaciones se hicieron sentir en todas las provincias, pero especialmente en Madrid y el Levante. Solo en la investigación de cuentas bancarias, la acción de la Caja se extendió a 66 municipios, desde las capitales de provincia hasta pequeños pueblos que solo contaban con una pequeña agencia o corresponsal²⁰.

El auge de la Caja estuvo muy conectado con la incesante actividad de su director: Amaro del Rosal Díaz. Miembro desde tiempo atrás de la federación bancaria de la UGT, Del Rosal era un hombre muy próximo a Juan Negrín, ministro de Hacienda en esos momentos. Nada más ser nombrado, Amaro del Rosal apostó por asegurar que en la Caja no hubiera representantes de otros partidos republicanos. Con ello buscaba una mayor eficacia, pero también la hegemonía socialista ante la posible interferencia de comunistas y anarquistas. Al mismo tiempo, Del Rosal pretendió que la Caja sustituyera a los tribunales de justicia, porque «en los ciclos históricos revolucionarios [...] los hechos crean la ley, adelantándose a los códigos escritos». En otras palabras, «castigando a aquellos directa o indirectamente responsables de la sublevación, aseguramos la libertad y la vida de otros ciudadanos»²¹.

Amaro del Rosal fue también decisivo en la definición de la Caja como una institución que promovía la nacionalización de la riqueza. Es conocido que muchos socialistas aspiraban a una mayor intervención del Estado en la economía, incluyendo la nacionalización de sectores clave²². Sin embargo, desde un principio consideraba que, salvo raras excepciones, no era adecuado nacionalizar di-

¹⁹ Sobre la represión económica en el País Vasco, véase José Manuel AZCONA y Julen LEZAMIZ: «Patrimonio incautado por el Gobierno Vasco durante la Guerra Civil», *Ayer*, 110 (2018), pp. 261-283.

²⁰ Los municipios donde la Caja tenía cuentas intervenidas aparecen en el *Balance general de la Caja General de Reparaciones*, noviembre de 1937, Archivo General Militar de Ávila (AGMAV), C.2488, Cp.26.

²¹ «Preámbulo», *Proyecto de decreto*, Consejo Ejecutivo, 25 de junio de 1937, citado en Glicerio SÁNCHEZ RECIO: *La República contra...*, pp. 62-64.

²² Helen GRAHAM: *Socialism and War: The Spanish Socialist Party in Power and Crisis, 1936-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

rectamente empresas²³. Él planteaba una estrategia diferente que tomaba el caso del Banco de España como ejemplo ilustrativo. Dado que la mayoría de los antiguos consejeros simpatizaban con los rebeldes, él proponía «la incautación de todos los bienes, en particular acciones del Banco de España propiedad de los consejeros, por lo que el Estado aumentará su control directo»²⁴.

Esta nacionalización encubierta y gradual fue puesta en marcha por la Caja tanto en el Banco de España como en otras empresas privadas. La lógica subyacente es fácil de entender. En vez de tomar el control de las empresas a través de un decreto gubernamental —una política inaceptable para republicanos moderados y potenciales aliados de España—, resultaba preferible expropiar a accionistas, directivos o consejeros «facciosos». A través de estas acciones, la República acumulaba una ingente cartera de valores. La nacionalización del capital financiero no restaba importancia a otras formas de capital. Un interesante conjunto fueron las obras de arte incautadas y que quedaron bajo custodia de la Caja y de la Junta del Patrimonio Artístico²⁵. Amaro del Rosal y los delegados de la Caja en Madrid entendieron que el patrimonio cultural podía servir como propaganda, e incluso fantasearon con la realización de un documental que mostrara la recuperación de obras de arte de «aquellos hogares capitalistas que siempre estuvieron cerrados al pueblo». De esta manera, el capital cultural era confiscado para impulsar la centralización del Gobierno republicano y «para promover la propaganda antifascista en el extranjero»²⁶.

La financiación de la guerra y la nacionalización de la economía fueron dos objetivos básicos de la Caja. Un tercer y decisivo empeño fue la persecución del enemigo. La experiencia hizo que el

²³ Amaro DEL ROSAL: *Conferencia pronunciada el día 12 de Enero de 1937 en Valencia*, Madrid, Ediciones Bancario, 1937, p. 30.

²⁴ *Ibid.*, p. 49.

²⁵ Arturo COLORADO CASTELLARY: *Éxodo y exilio del arte: La odisea del Museo del Prado durante la Guerra Civil*, Madrid, Cátedra, 2008; Rebeca SAAVEDRA ARIAS: *Destruir y proteger: el patrimonio histórico-artístico durante la Guerra Civil (1936-1939)*, Santander, Editorial de la Universidad de Cantabria, 2016.

²⁶ «Informe elevado a la Dirección de la Caja General de Reparaciones sobre su encargo de efectuar un film que recogiera la labor desarrollada por la misma» (4 de diciembre de 1937), Archivo Histórico Nacional (AHN), Fondo Contemporáneo (FC)-Hacienda, caja 5369, exp. 5.

proyecto inicial de financiar la guerra derivara en la búsqueda de recursos (la nacionalización) y, después, la identificación de los actores (la represión). En un breve periodo de tiempo, la Caja pasó de ser un mero gestor de recursos (al principio solo tenía un departamento de contabilidad y su almacén) a desarrollar un equipo de inspectores dedicados a descubrir al enemigo interno. En una memoria redactada los primeros días de la Caja, se daban instrucciones precisas al equipo para «reunir información criminal y financiera» de los sospechosos, sin olvidar el control de las calles para recabar evidencias «en las casas de los facciosos»²⁷. En teoría, esta misión estaba encomendada a la Dirección General de Seguridad (DGS), pero, en la práctica, la Caja creó su propia estructura de agentes en colaboración con la policía. Los encargados de este equipo de unas veinte personas procedían en su mayoría de las filas del PSOE o de la UGT²⁸.

Los hombres de la Caja tenían una ventaja clara sobre los agentes de policía, ya que no estaban condicionados en sus pesquisas en bancos o empresas por ninguna legislación sobre secretos financieros²⁹. Para entender la relevancia de esta medida, se debe recordar que el secreto bancario y comercial era celosamente custodiado por las instituciones financieras. Antes de 1936, ningún funcionario del Estado podía requerir información sobre un cliente sin una orden judicial. Con el estallido de la guerra, los agentes de la Caja accedieron pronto a las listas completas de titulares de cuentas corrientes, cajas de seguridad y depósitos en los bancos. La única entidad que mostró una tímida oposición fue el Banco de España, cuyo gobernador acertadamente identificó la medida como un mecanismo para «averiguar las posibilidades económicas de la generalidad de los ciudadanos»³⁰. Su crítica naturalmente fue desatendida.

Al acaparar tan enorme poder, los dirigentes de la Caja fueron conscientes de las dificultades que entrañaba esta misión. Por una

²⁷ AHN, FC-Hacienda, caja 5.376, exp. 3.

²⁸ La lista más completa de los miembros de la Caja en AHN, FC-Ministerio de Hacienda, caja 5.376, exp. 2. Felipe Mesto Tendero (Madrid), Martín Santamaría Sánchez (Almería), Juan Durá Pedrós (Valencia) y Nicanor Fernández Rodríguez (Santander) eran miembros del PSOE.

²⁹ Artículo 5 de Decreto de 23 de septiembre 1936.

³⁰ AHN, FC-Hacienda, caja 5.369, exp. 5.

parte, deseaban que sus actuaciones se mantuvieran dentro de cauces legales, evitando así las acciones arbitrarias que las milicias habían realizado en las primeras semanas de la guerra. Pero, por otro lado, entendían que el universo de «desafectos» era enorme y constituían una amenaza latente para la República. El dilema sobre la legalidad de la represión influía en el modo y en el objeto de esa represión. La clase era señal de enemistad hacia la República, pero había que probarlo. Había que saber en qué fijarse. Como se señalaba en un informe interno, el problema estribaba en que, más allá de las «personas de relieve político y social que [...] no pueden pasar desapercibidas, hay un gran número de colaboradores activos del fascismo, incluyendo [algunos] de gran solvencia económica, que discurren tranquilamente en el anonim[at]o»³¹. Como solución, se apostaba por seguir un difícil equilibrio, actuando a partir de «indicios» sobre la condición socioeconómica, sin que ello tuviera «un matiz automático como factor de acusación». No obstante, al final, resultaba claro que la represión económica de los desafectos y la construcción de una sociedad nueva que estuviera libre de la vieja oligarquía no eran sino las dos caras de una misma moneda:

«La fuerza de los hechos nos ha puesto en claro que, salvo muy contadas excepciones, determinados sectores del clero, la nobleza, el ejército y la burguesía agraria y financiera, han sido y siguen siendo los más eficaces colaboradores del fascismo. Por consiguiente, todas las pesquisas que se hagan en ese sentido con un carácter informativo darán resultados satisfactorios al juzgar la culpabilidad de los encartados»³².

Las lógicas de la represión

Como se ha mencionado, la Caja nació en septiembre de 1936, aunque no empezó sus actividades hasta casi cuatro meses más tarde. Su propia cronología pone el foco en la represión republicana ejercida tras el momento álgido de la misma. En esos momentos, los republicanos habían desarrollado una campaña represora contra el enemigo interno, la cual planteaba cómo compaginar las

³¹ AHN, FC-Hacienda, caja 3.870, exp. 9.

³² *Ibid.*

iniciativas en marcha junto con la acción de esta nueva institución. Conviene por ello retroceder ligeramente en el tiempo con el fin de conectar la evolución de la Caja como institución, el contexto general y el modo en que ejerció la represión económica.

Desde un primer momento, la Guerra Civil española tuvo las características propias de un conflicto de clase³³. El fracaso del golpe militar y la distribución de armas a las milicias obreras supuso el colapso del orden social. Los signos de la revolución empezaron a aparecer por todas partes. En las grandes ciudades como Madrid, las masas no ocuparon los centros del poder político (ministerios) o económico (bancos o sedes centrales de empresas), pero en cambio asaltaron los símbolos del poder social de las élites³⁴. Los clubes sociales más prestigiosos fueron ocupados por las milicias, y escenas similares ocurrieron en los palacios situados en los barrios más exclusivos. Testimonios de esos días transmiten que la violencia se llevó a cabo espontáneamente y, de una manera implícita, se daba a entender que el poder el Estado había desaparecido. Este discurso se reforzó a través de las visiones divulgadas por autores conservadores que definieron el «terror rojo» como la representación absoluta del barbarismo y la subversión social³⁵. Los estereotipos más repetidos insistían en el carácter anárquico del terror, subrayando que las turbas ejercían una violencia indiscriminada sobre gente que pertenecía a «una clase diferente», fueran oficiales del Ejército, católicos o respetables burgueses³⁶.

A la vez que se pretendía la revolución, las fuentes demuestran que también los agentes de seguridad buscaron a colaboradores con el golpe. Ser financiero, miembro de la alta sociedad o

³³ Julián CASANOVA: «Guerra Civil, ¿lucha de clases?: el difícil ejercicio de reconstruir el pasado», *Historia social*, 20 (1994), pp. 135-150.

³⁴ Santos JULIÁ: «Madrid: Capital del Estado», en Santos JULIÁ, David R. RINGROSE y Cristina SEGURA (ed.), *Madrid, historia de una capital*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 411-428, esp. p. 415.

³⁵ Algunos ejemplos en José GUTIÉRREZ RAVÉ: *¿Cómo se liberó usted?*, Madrid, s. e., 1942; Alfonso DE URQUIJO: *Cuando empuñamos las armas*, Madrid, Moneda y Crédito, 1973; Agustín DE FOXÁ: *Madrid de Corte a Checa*, Salamanca, Jerarquía, 1938; Félix SCHLAYER: *Diplomático en el Madrid Rojo*, Sevilla, Espuela de Plata, 2008, y Hugo GARCÍA FERNÁNDEZ, «Relatos para una guerra: terror, testimonio y literatura en la España nacional», *Ayer*, 76 (2009), pp. 143-176.

³⁶ Félix SCHLAYER: *Diplomático...*, p. 149.

político de derechas era motivo de investigación. El marqués de Urquijo recordaba que en su interrogatorio conocían sus contribuciones a Renovación Española y se sorprendió por las preguntas acerca de Ruiz Senén, el director general del Banco Urquijo. En otros casos, la investigación y sus consecuencias servían para dar una visión sobre el procedimiento legal y los enemigos. Cuando se registró el palacio del duque de Santo Mauro, la noticia insistió en el «oportuno inventario detallado» realizado por «milicianos debidamente autorizados». Allí había mucha riqueza almacenada y «con eso estaba dicho todo respecto a la sangre negra y villana de los aristócratas opulentos de sangre azul». Así, la espontaneidad popular, la ira contra las clases altas y las detenciones selectivas por parte de las autoridades no fueron fenómenos opuestos, sino que con frecuencia funcionaban en la misma dirección³⁷.

Aun así, por muy impactantes que fuesen los sucesos del verano de 1936, lo cierto es que solo constituyen una parte de la represión ocurrida durante la guerra. Después de los primeros registros, la búsqueda de los enemigos de la República necesariamente comenzó a discurrir por otras vías. Este cambio se explica por dos razones. Primero, porque, como puede ocurrir en las guerras civiles, los actores políticos pasaron de ejercer una violencia indiscriminada a otra de tipo selectivo, a pesar de que ello conlleva mayores costes y obliga a un control efectivo sobre el territorio³⁸. En segundo orden, porque la represión en las grandes ciudades es más compleja que la organizada en otros lugares³⁹. Si en el campo o en una ciu-

³⁷ Alfonso DE URQUIJO: *Cuando empuñamos...*, p. 83. Otras búsquedas similares de conocidos banqueros fueron frecuentes. Algunos ejemplos ilustrativos los relatan el conde de Gamazo y José Luis de Oriol, dos de los más conocidos empresarios del momento. Véanse AHN, FC- Interior, Serie H, exps. 00589 y 00417; Santo Mauro en «Dinero, dinero», *ABC*, 9 de agosto de 1936; José Luis LEDESMA: *Qué violencia...*, y Julius RUIZ: *El Terror Rojo...*

³⁸ Stathis N. KALYVAS: *La lógica de la violencia en la Guerra Civil*, Madrid, Akal, 2010, pp. 261-271.

³⁹ Javier CERVERA GIL: *Madrid en Guerra: la ciudad clandestina, 1936-1939*, Madrid, Alianza Editorial, 2006; Fernando JIMÉNEZ HERRERA: «Detrás del «Terror Rojo». Los comités madrileños durante el verano-otoño de 1936», en Daniel OVIEDO SILVA y Alejandro PÉREZ-OLIVARES (eds.): *Madrid, una ciudad en guerra, 1936-1948*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2016, pp. 27-72, y Julius RUIZ: «Defending the Republic: The García Atadell Brigade in Madrid, 1936», *Journal of Contemporary History*, 42(1) (2007), pp. 97-115.

dad pequeña, las autoridades identifican con relativa facilidad a todos los habitantes, en una gran urbe esconderse sería más fácil y los peligros sustancialmente mayores. En consecuencia, no es de extrañar que los agentes del Estado se concentraran en esas áreas y se condujeran con una dedicación absoluta. Finalmente, todos los testimonios plantean que, desde septiembre de 1936, las familias de clase alta habían abandonado cualquiera de los indicios más ostentosos de su anterior estilo de vida (residir en un majestuoso palacio, circular en automóvil o disponer de un amplio servicio doméstico), para vivir en el anonimato.

Para afrontar este desafío, la Caja buscó ahondar en la identificación del enemigo interno con un grado de detalle inédito. La medida más trascendental ocurrió en los primeros meses de 1937, cuando se alcanzó un control total sobre el sistema bancario. Sobre esta base, su director ideó un plan para combinar estos registros contables con otras fuentes oficiales con objeto de acometer una identificación sistemática de los *facciosos*. Su plan disponía de varios ejes. Primero, el Ministerio de Agricultura facilitaría los listados de personas sobre las cuales hubiese recaído la expropiación de fincas, pues la «alta autoridad de un ministerio» facilitaría argumentar que era una «decisión justa»⁴⁰. En segundo lugar, la DGS y los tribunales populares proporcionarían la información sobre las personas detenidas, juzgadas o declaradas en rebeldía. En ambos casos, se planteaba actuar de inmediato para incautar sus activos y, si fuese posible a través de registros de su documentación personal, investigar a terceros.

Pero los oficiales de la Caja no se contentaban con ser una simple correa de transmisión de otros organismos y albergaban la sospecha, ya referida anteriormente, de que había muchas otras personas sin una acusación formal. Para localizarlos contemplaban «hacer relaciones de individuos que por su posición se les puede suponer enemigos del régimen. Pueden ser, por ejemplo, títulos nobiliarios de España, militares retirados por la ley Azaña, consejeros y accionistas de bancos y empresas»⁴¹. Era un argumento que asumía que las elites

⁴⁰ AHN, FC- Hacienda, caja 3.870, exp. 9.

⁴¹ *Ibid.* En el manuscrito adicional se enumeraban también como posibles enemigos a «diputados, gobernadores, alcaldes de capitales de provincia de derechas», pero luego su autor había tachado esta mención. Posiblemente se debiera a que,

tradicionales eran enemigas por su propia naturaleza. Sin embargo, ello postulaba de nuevo el espinoso problema de cómo sancionar legalmente esas acciones. Para ello se establecieron dos salvaguardas. Primero, se apostillaba que «esto no quiere decir que sean culpables, [sino que] esto se aclarará en expediente». En otras palabras, se remitía a un futuro juicio para determinar las verdaderas responsabilidades, pero mientras tanto se daba carta blanca para actuar. En segundo lugar, dado que detener o confiscar bienes por la condición social de un sospechoso era de una dudosa legalidad, se concluyó que bastaba con que una persona estuviera ausente del domicilio para ser considerada enemiga de la República. Naturalmente, un razonamiento de este tipo era una simple excusa que podía utilizarse contra innumerables personas. En conclusión, lo importante en la historia de la Caja no es solo conocer su estructura legal, sino percibir el razonamiento implícito que utilizaban los comisarios en sus pesquisas.

Para entender el alcance de estas acciones, hemos focalizado la investigación en la ciudad de Madrid. Hemos recabado los listados de personas con bienes confiscados en esta ciudad, incluyendo los registros conservados en el Archivo Histórico Nacional y las relaciones publicadas en los boletines oficiales⁴². Resulta imposible confeccionar una lista completa de todos los individuos, pero reuniendo estas fuentes hemos construido una base de datos representativa con más de 4.300 personas. En algunos casos se conserva referencia del nombre y apellidos, mientras en otros se recoge información adicional (título nobiliario, profesión y motivos para el inicio de las pesquisas). Esta lista es solo una parte del total de personas expropiadas, pues, en otra fuente mucho más sistemática se constata que, solo en Madrid, se tramitaron más de 10.000 expedientes de incautación de cuentas bancarias (tabla 1).

Más allá de las cifras, lo más relevante es que los agentes de la Caja tomaron indicadores relacionados con el capital económico

gracias a la colaboración establecida con la DGS y otros organismos oficiales, resultara ocioso enumerar estos casos.

⁴² Las fuentes utilizadas son los índices elaborados por los archiveros del AHN, las relaciones de personas en el *Boletín Oficial de la Provincia de Madrid*, aparecidas de mayo de 1938 a enero de 1939, y un listado muy detallado conservado en AHN, FC-Hacienda, 4937/1. Hemos dispuesto en abierto una base de datos en la página web de uno de los autores (<https://sites.google.com/view/miguel-artola/>).

(riqueza, renta, poder directivo), el capital social (redes personales y familiares) o el capital cultural (estilo de vida, formas de consumo suntuario, etc.) para conducir sus pesquisas. Es cierto que la definición en origen de esta institución como gestora de activos determinó que el capital económico fuera la dimensión privilegiada en sus acciones. Asimismo, cabe destacar que cuando sus agentes abordaban los bienes culturales (obras de arte, joyas, palacios, etc.) o las redes personales de un sospechoso privilegiaban su dimensión cuantitativa al encajar mejor con la realización de un inventario exhaustivo de sujetos y bienes. Estas observaciones, sin embargo, no deberían obviar que la Caja General de Reparaciones fue más allá de los límites que marcaban a un organismo encargado de centralizar las incautaciones. En definitiva, la Caja es relevante por cuanto lideró sus propias iniciativas sobre el terreno y, en este campo, las lógicas que siguieron sus agentes sobre las formas de poder social de acuerdo con informaciones contrastadas o simples lugares comunes resultaron determinantes.

TABLA 1

Cuentas bancarias bloqueadas o incautadas por la Caja General de Reparaciones. Madrid, 1937-1938

Banco	Núm. cuentas bloqueadas	Saldos bloqueados (pesetas)	Saldos incautados (pesetas)
Banco Español de Crédito	1.948	21.028.368	1.735.221
Banco de España	190	15.408.570	2.819.874
Banco de Vizcaya	1.690	14.887.051	1.854.388
Banco Hipotecario de España	1.773	10.502.185	610.277
Banco Urquijo	1.078	9.797.265	139.754
Banco Sainz	383	5.241.128	86.974
Banco Alemán Trasatlántico	698	4.033.602	1.778.852
Banco Germánico de la América del Sur	249	2.791.255	- 2.717
Banco Popular de León XIII	309	2.593.306	6.442
Banco Hispano Americano	s.d.	s.d.	2.461.114
García Calamarte y Cía	251	2.361.861	

Banco	Núm. cuentas bloqueadas	Saldos bloqueados (pesetas)	Saldos incautados (pesetas)
Banco Mercantil e Industrial	283	2.159.154	107.580
Banco de Bilbao	184	1.844.861	1.167.097
Banco Internacional de Industria y Comercio	186	1.468.931	86.120
Crédit Lyonnais	52	992.497	475.152
Banco Central	120	818.444	591.739
Banca López Quesada	66	558.481	154.954
Banca Soler y Torra	144	421.353	
Banco de Ávila en Madrid	81	324.211	12.981
Banco General de la Administración	35	283.726	273.191
Joaquín Frade	31	184.704	
Banco de Crédito Local	142	163.519	
Caja Postal de Ahorros	169	130.388	154.284
Banco Guipuzcoano	s.d.	s.d.	65.536
Caja de Ahorros y Monte de Piedad	s.d.	s.d.	
International Banking Corporation	s.d.	s.d.	26.278
Alfaro y Cía	36	14.927	
Banco Zaragozano	s.d.	s.d.	- 628.175
TOTAL	10.098	98.009.788	13.976.915

Nota: Las cifras de las dos primeras columnas proceden de los registros contables proporcionados por los bancos, mientras que la última columna del Balance general de la CGR. La indicación s.d. significa que no se conservan datos.

Fuente: AHN, FC-Ministerio de Hacienda, 4906 y 5364, y AGMAV, C.2488, Cp.26.

El capital económico fue el indicio principal usado por los agentes de la Caja para perseguir al enemigo interno. No podía ser de otra manera si se tiene en cuenta que los responsables de la Caja venían de una tradición socialista y ugetista que entendía la lucha de clases como el vector fundamental del conflicto con-

temporáneo⁴³. La clase como identidad social está repleta de diferentes connotaciones, pero en el momento resultaba evidente que tener un elevado nivel de riqueza —ser propietario o rentista— definía a alguien como miembro de las clases altas. Para identificar y controlar este pequeño grupo de familias, los agentes explotaron la información suministrada por los bancos. Estos enseguida demostraron ser muy útiles por distintas razones. Principalmente, por su absoluta efectividad, pues la República sabía que podía contar con que cualquier persona acusada vería sus activos congelados en cuestión de días.

Tras los primeros compases, las pesquisas de la Caja se volvieron más precisas y sutiles, demostrando que los comisarios —muchos eran antiguos empleados de banca— tenían un conocimiento preciso de las elites financieras. Aunque los registros contables y las denuncias eran el punto de inicio más habitual para comenzar cualquier investigación, estas informaciones eran a menudo insuficientes para comprender la magnitud de los negocios y redes personales de los sospechosos. Como alternativa se llegó a una solución extraordinariamente eficaz que consistía en recabar los informes que la agencia Dun llevaba años elaborando sobre los propietarios, industriales y comerciantes españoles. Los dossieres confidenciales que se tenían en los círculos mercantiles sobre el patrimonio, socios o reputación de una persona pasaron de inmediato a estar al servicio de la causa republicana⁴⁴.

Otra forma de actuación tuvo como protagonista directo a las propias empresas. Desde que la Caja tuvo como objetivo no declarado la nacionalización de la economía, se interesó cada vez más por la situación de algunas empresas. Como punto de partida, los agentes de la Caja seguían las acciones de los consejeros y gerentes, y los declaraban enemigos de la República en el caso de ha-

⁴³ Carlos FORCADELL: «Constitución y práctica de una cultura política socialista: entre las dos Españas republicanas», en Manuel SUÁREZ CORTINA y Carlos FORCADELL (eds.): *Historia de las culturas políticas en España y América Latina*, vol. III, *La Restauración y la República 1874-1936*, Zaragoza, Marcial Pons-Prensas Universitarias de Zaragoza, 2015, pp. 285-314.

⁴⁴ Acerca de Dun & Bradstreet, véase Rowena OLEGARIO: *A Culture of Credit: Embedding Trust and Transparency in American Business*, Cambridge, Harvard University Press, 2006. Se conservan más de un centenar de informes de la Agencia Dun en AHN, FC-Hacienda, caja 4931, exp. 7, y cajas 4903-4905 y 6784.

ber abandonado sus funciones o si habían partido a territorio franquista⁴⁵. Los agentes también inspeccionaban las empresas que formalmente había cambiado su consejo de administración o se gestionaban bajo control obrero. En algunos casos descubrieron que los gerentes actuaban preservando los intereses de los accionistas, mientras, en otros, los comités obreros conducían la situación de una forma ineficaz⁴⁶. En empresas excepcionalmente grandes, como el Banco de España, en donde determinar la filiación política o económica de las decenas de miles de accionistas resultaba muy laborioso, se optó por una medida tan sencilla como expropiar a todos aquellos que estaban ausentes de sus domicilios⁴⁷.

La fijación con las familias acaudaladas determinó que el capital económico fuera un vector fundamental de la represión promovida por la Caja. Esta dimensión queda retratada al cotejar la relación parcial de personas incautadas con el listado completo de contribuyentes que presentaron declaración sobre su renta en años precedentes (1933-1935)⁴⁸. En total, al menos un 28 por ciento de los contribuyentes fueron confiscados (169 sobre 612). Este porcentaje es relevante, y podría ser más elevado si se dispusiera de una lista completa. El resultado es más ilustrativo si se clasifica a los contribuyentes por tramos de renta (Gráfico 1), al demostrar que los individuos con ingresos más bajos sufrieron menos la incautación que las personas que poseían mayor fortuna. La lógica aplastante de la Caja queda claramente retratada: a mayor fortuna de una persona, más fácil resultaba seguir su rastro a través de los registros de la propiedad o en los bancos.

Esta tendencia es muy diferente de la imagen ofrecida por Cervera en su estudio sobre la población encausada por los tribunales

⁴⁵ Hay varios ejemplos de este tipo de actuación. Uno de los más interesantes el de la Compañía General de Tabacos de Filipinas. AHN, FC-Hacienda, caja 4657, exp. 1.

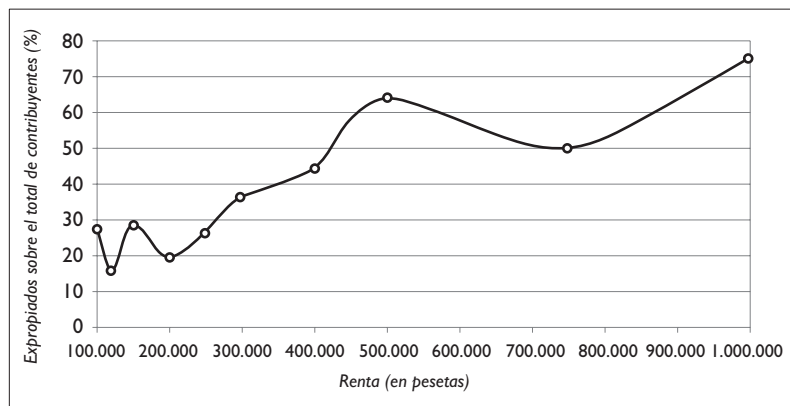
⁴⁶ Un ejemplo de gerentes que velan por intereses de accionistas «sospechosos» AHN, FC-Hacienda, caja 5376, exp. 3. La ineficacia de los comités obreros en AHN, FC-Hacienda, caja 4931, exp. 1.

⁴⁷ AHN, FC-Hacienda, cajas 5428-5429.

⁴⁸ Sobre la Contribución General sobre la Renta como fuente histórica, véase Miguel ARTOLA BLANCO: *El Fin de la clase ociosa: De Romanones al Estraperlo, 1900-1950*, Madrid, Alianza Editorial, 2015.

GRÁFICO 1

La dimensión de clase del proceso de expropiación Porcentaje de individuos expropiados sobre el total de contribuyentes por renta, clasificados por tramos de renta (en pesetas)



Fuente: índices del catálogo del AHN, FC-Ministerio de Hacienda, Caja General de Reparaciones, y FC-Ministerio de Hacienda, caja 4937/1, cajas 7071-7132.

republicanos en Madrid⁴⁹. Tras estudiar las ocupaciones de los encausados por los Tribunales Populares, Cervera concluía que los desafectos pertenecían principalmente a las clases medias⁵⁰. La diferencia principal que plantea nuestro análisis con las conclusiones de Cervera se refiere a la proporción de los casos tratados con el total de la población. Al ser las clases altas un grupo bastante reducido numéricamente, sus miembros siempre representan un porcentaje mínimo de las víctimas de la represión, sin embargo, en términos relativos ellos fueron golpeados más duramente por estas acciones⁵¹.

⁴⁹ Javier CERVERA GIL: *Madrid en Guerra...*, e íd.: *Contra el enemigo...*

⁵⁰ Javier CERVERA GIL: *Madrid en Guerra...*, pp. 80 y 165.

⁵¹ Hace tiempo Lawrence Stone subrayó algo similar para el caso del Terror durante la Revolución Francesa: «the proportion of noble victims may have been very small, but since the proportion of nobles in the population at large was even

Otro indicador del deseo de la Caja de confiscar el capital económico se puede encontrar en el análisis de los inventarios de activos financieros bajo su control (tablas 1 y 2). Antes de analizarlos es necesario destacar la dificultad de establecer una cifra exacta del patrimonio incautado. Aunque la Caja llevaba un balance oficial de los activos bajo su custodia, lo cierto es que hay razones para pensar que las cifras ahí consignadas reflejaban solo una parte del total⁵². A modo de ejemplo, en la tabla 1 se cifra el volumen de cuentas bancarias en Madrid según dos fuentes distintas: primero, según la documentación contable que tenían los agentes en la capital; segundo, de acuerdo con el balance oficial de la Caja. La comparación muestra una diferencia abismal (98 millones frente a 14 millones) que difícilmente puede explicarse por cuestiones secundarias (fecha de referencia o tratamiento de las bajas o devoluciones). Resulta más probable que la Caja estuviera en la práctica realizando incautaciones preventivas en muchos casos, pero que luego solo consignara como patrimonio propio aquellos casos en donde hubiera un expediente en estado muy avanzado. La conclusión implica reconocer una mayor importancia a la Caja de lo que hasta ahora se ha hecho.

Si se pasa al estudio de los valores (bonos, acciones y otros títulos), la información es todavía más interesante. El indicador más relevante no es el valor agregado de estos activos (casi 154 millones de pesetas), pues de nuevo estamos ante un inventario parcial. Lo importante es que la propiedad de estos activos garantizaba al Gobierno alguna forma de control sobre unas 650 sociedades (en torno al 13 por 100 de las 4.900 que existían en España por entonces), incluyendo casi todas las grandes empresas que cotizaban en Bolsa⁵³. La nacionalización no era una cuestión que los socialistas pudieran plantear abiertamente, pero sí de esta forma más discreta.

smaller, there is still a correlation of noble birth with execution». Lawrence STONE: «Prosopography», *Daedalus*, 100(1) (1971), pp. 46-79.

⁵² Los balances de la Caja están recogidos en Glicerio SÁNCHEZ RECIO: *La República...*

⁵³ El número total de empresas en *Anuario Financiero y de Sociedades Anónimas de España*, Madrid, s. e., 1935.

TABLA 2

*Valores expropiados y custodiados directamente
por la Caja General de Reparaciones (1937-1939)*

<i>Tipo de valor</i>	<i>Núm. emisores</i>	<i>Valor nominal (pesetas)</i>
Valores emitidos por empresas	648	92.447.190
Bonos	190	29.984.025
Acciones	511	62.463.165
Bonos (Deuda pública)	49	61.349.516
TOTAL	697	153.796.706

Nota: El número de empresas emisoras de valores de manera que una empresa con acciones y bonos emitidos solo se contabiliza en una ocasión

Fuente: AHN, FC-Ministerio de Hacienda, 4739-4740

Sin embargo, para los agentes de la Caja la fortuna no era lo único que contaba. A la hora de trazar los perfiles de los sospechosos, el estilo de vida fue un indicio más para descubrir al desafecto. En este sentido, Amaro del Rosal recomendó la consulta de la *Guía de la Grandeza de España* como fuente para las pesquisas de los comisarios. Esta publicación era una mezcla entre el *Gotha* alemán y el *Social Register* americano, donde la distinción social se fundaba en los orígenes históricos de las familias, la pertenencia a determinadas asociaciones y el disfrute de bienes simbólicos (en especial, residencias, vehículos, etc.)⁵⁴. La *Guía* además relacionaba todos los títulos nobiliarios españoles. Quizá más importante, de todos ellos se daba su dirección e información muy detallada sobre sus familias. José Mantrana, delegado de la Caja en Madrid, llegó a enviar agentes a la casa del redactor de la *Guía* a la búsqueda de ejemplares para su estudio. Parece evidente que el capital social (resi-

⁵⁴ Sven BECKERT: «Bourgeois Institution Builders: New York in the Nineteenth Century», en Sven BECKERT y Julia ROSEMBAUM (eds.): *The American Bourgeoisie: Distinction and Identity in the Nineteenth Century*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 103-118, y José Miguel HERNÁNDEZ BARRAL: «Definiendo la distinción: guías y anuarios de sociedad en España, 1903-1933», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 38 (2016), pp. 141-159, <https://doi.org/10.5209/CHCO.53670>.

dencia, familia o pertenencia a la nobleza) reflejado en la *Guía* era muy tenido en cuenta como posible fuente. Así, el recurso a la *Guía* no solo buscaba afinar la investigación, sino también conectar una forma de vida determinada con el apoyo a la subversión⁵⁵.

En la búsqueda practicada por los comisarios también se recurrió a una fuente clásica en las ciudades en guerra: los porteros de fincas urbanas. Mantrana propuso que todos los porteros de Madrid rellenaran un oficio comunicando qué inquilinos habían abandonado su vivienda, incluso aquellos que lo habían hecho hasta un mes antes del inicio de la guerra. Además, pretendía que se explicitaran los antecedentes de los vecinos, para así «tener el control de toda esta gente desafecta». Era evidente que a la altura de 1937 las denuncias no tendrían mucho éxito a la hora de descubrir y detener desafectos, ya que muchos habían abandonado sus viviendas⁵⁶. Sin embargo, preguntar a los porteros servía para conocer mejor el estilo de vida, las relaciones sociales y las inclinaciones políticas de los sospechosos. Si bien finalmente la propuesta no se llevó a término, este caso ilustra que el estilo de vida era una de las mejores vías para identificar a los simpatizantes del golpe.

Acudir a las guías de sociedad y a los porteros podía ser fructífero. Sin embargo, a simple vista, parece difícil asegurar si las investigaciones que giraban en torno al capital social y cultural de las clases altas eran igual de efectivas que las que se centraban en sus activos económicos. No obstante, algunos indicadores apuntan en esta línea. Los inventarios de pinturas, joyería y otras obras de arte en posesión de la Caja muestran que las acciones en este sentido se llevaron a cabo con la misma diligencia. El capital cultural era considerado igual de importante que los activos financieros. Al mismo tiempo, como ya se ha apuntado, el capital cultural incautado tenía un gran valor desde el punto de vista propagandístico. En segundo lugar, la represión golpeó más duramente a las familias con un in-

⁵⁵ Informe de José Mantrana a Amaro del Rosal (3 de septiembre 1937), AHN, FC-Hacienda, caja 5369, exp. 5, y Carta de José Mantrana a Amaro del Rosal (30 de septiembre 1937), AHN, FC-Hacienda, caja 5409, exp. 1. El editor de esta guía social era Roberto Moreno Morrison.

⁵⁶ Carta de José Mantrana a Amaro del Rosal (4 de diciembre 1937). Sobre los porteros, AHN, FC-Hacienda, caja 5369, exp. 5, y Javier CERVERA GIL: *Madrid en guerra...*, pp. 348-350.

discutido nivel de vida. El caso de la nobleza resulta especialmente claro en este sentido. Al reunir este grupo social en muchas ocasiones una vasta fortuna, un estilo de vida distinguido y una posición política marcadamente monárquica, fueron el foco de las actividades de la Caja. De los aproximadamente 1.200 nobles residentes en Madrid en 1936, al menos 300 vieron sus propiedades confiscadas. Muchos personificaban el arquetipo de terrateniente absentista, otros eran conocidos por su perfil cortesano y casi todos se habían definido a favor de la restauración de la Monarquía.

La importancia concedida a las diferentes formas de capital (económico, social o cultural) no supuso que los agentes se olvidaran de la política. Para encontrar a los enemigos políticos, la Caja hizo uso de sus vínculos con otros organismos oficiales. El mecanismo ideal era utilizar la Oficina de Control de Nóminas, una dependencia que, bajo el mando de la DGS, centralizaba la información sobre el perfil político de los funcionarios del Estado junto con las cerca de 60.000 fichas de afiliados y simpatizantes requisadas a partidos de derechas (Falange, Renovación Española, Acción Popular, etc.)⁵⁷. A iniciativa de la DGS, centenares de los considerados facciosos por haber apoyado a las derechas durante la República vieron inmovilizadas sus cuentas. Además, desde febrero de 1937, los comisarios de la Caja recurrieron frecuentemente al Control de Nóminas para confirmar el perfil político de los sospechosos⁵⁸.

Sin embargo, incluso en esta esfera, la Caja demostró tener una iniciativa propia. Algunos ejemplos son especialmente elocuentes en cuanto a la relación entre lo económico y las tendencias políticas. Joaquín Frade Pérez dirigía un banco familiar, pero era bastante desconocido para el público general. De hecho, su negocio había escapado al control obrero en 1936. Un año más tarde, una vez que la orden sobre el control bancario se hizo efectiva, se estudiaron sus archivos y se descubrieron varios pagos a organizaciones derechistas desde 1931 (Acción Nacional, Acción Popular y Renovación Española). Inmediatamente, Frade fue considerado

⁵⁷ Archivo General e Histórico de Defensa (Madrid), Fondo de Justicia Militar, Tribunal Territorial Militar 1.º, 48.510, pieza 3, 22-34. Agradecemos al profesor Julius Ruiz la referencia sobre esta documentación.

⁵⁸ Sobre el uso de este registro por los agentes de la caja AHN, FC-Hacienda, caja 4937.

enemigo de la República y sus fondos fueron expropiados. El seguimiento de transacciones bancarias permitió también descubrir envíos de dinero desde territorio controlado por las fuerzas franquistas. Así, se dio con varios sospechosos de colaborar con el *Socorro Blanco*. De José Muniesa Pueyo solo sabemos que recibió una cantidad considerable de dinero (170.000 pesetas) de Bonifacio Morales Ruiz de Velasco, miembro de Acción Popular. Más tarde, hizo varios pagos con dichos fondos a supuestos colaboradores con el golpe. Una vez descubierto por los agentes de la Caja en 1938, sus cuentas fueron congeladas⁵⁹.

La adscripción a un partido de derechas era decisiva en ocasiones, sin embargo, no debe olvidarse que los indicios socioeconómicos originaban estas actuaciones. Por ejemplo, en el expediente personal del marqués de la Viesca, un conocido noble con intereses empresariales, se decía que «cosa rara» que, a pesar de su significación derechista, no apareciera en los papeles de la Oficina de Control de Nóminas. Antes se había hecho notar que «como hombre de dinero era de derechas»⁶⁰. La orientación política fue, innegablemente, uno de los motivos de actuación de la Caja. Sin embargo, lo verdaderamente notable de su proceder estribó en que la lógica de clase o estatus iniciaba la acción de sus investigadores e, incluso si no se confirmaban las motivaciones políticas, se consideraban factores suficientes para proceder a la incautación.

Conclusión

La Caja General de Reparaciones ofrece una nueva lectura sobre la represión en territorio republicano durante la Guerra Civil española. En primer lugar, su evolución subraya que la Caja fue la institución que procuró en la práctica la nacionalización de la economía que muchos socialistas buscaban. Su especificidad estriba en que, en vez de decretar una colectivización directa de los medios de producción, la Caja optó por incautar activos financieros (fundamentalmente acciones y obligaciones) en manos de personas, lo cual su-

⁵⁹ Las transferencias en AHN, FC-Hacienda, caja 4906, exp. 3.

⁶⁰ El marqués de la Viesca de la Sierra en AHN, FC-Hacienda, caja 4932, exp. 2.

ponía adquirir el control indirecto sobre un número relevante de medianas y grandes empresas. Este proyecto se truncó debido al propio desarrollo del conflicto, pero refleja bien como el conflicto civil impulsó una radicalización política a través de medidas impensables para los republicanos hacía muy poco tiempo, pero que se convertían en políticamente aceptables en ese contexto.

La historia de la Caja no debe limitarse a la de una institución encargada de la incautación de bienes, pues también tuvo un papel central en el seguimiento y control de los enemigos de la República. Sus agentes llevaron a cabo acciones al amparo de la ley, caracterizadas por la centralización del mando y el uso sistemático de fuentes administrativas. En cuestión de meses, miles de personas que estaban escondidas en grandes ciudades como Madrid fueron identificadas y sus bienes confiscados. La represión económica discurrió así siguiendo unas pautas singulares. No entraba en contradicción con las medidas convencionales que desarrollaron otros actores (brigadas, milicias, etc.), pero sí generó una dinámica propia. Partiendo de la necesidad de expropiar a los «facciosos», terminó por plantear problemas de mayor envergadura (mejorar el control sobre el territorio, identificar al enemigo, etc.).

La tercera conclusión, y quizá la más destacada en este trabajo, gira en torno a la necesidad de reconsiderar la clase como un vector fundamental en la represión. La literatura más reciente sobre la Guerra Civil ha insistido en que la afiliación política fue el criterio más importante de cara a la identificación de sospechosos y las consecuentes represalias⁶¹. En este texto no se pretende negar este punto, pero sí subrayar que otras lógicas tuvieron una importancia clave en la represión. En territorio republicano, las relaciones de clase resultado de las distintas formas de capital resultaron decisivas a la hora de identificar al otro como enemigo. Si, como se ha revelado, en un conjunto pequeño hubo una relación positiva entre los ingresos y la posibilidad de ser expropiado, parece coherente pensar que el mismo principio sirvió para conducir otras formas de represión. Los grupos con mayor fortuna (propietarios y rentistas) o con un capital cultural y social destacado (de una forma notable, la nobleza) sufrieron más la represión republicana. En el caso estu-

⁶¹ Entre otros, Julius RUIZ: *El Terror Rojo...*

diado, estas proporciones no fueron fruto de la casualidad, sino del resultado de las órdenes dadas por los mandos de la Caja.

Este trabajo aporta una visión divergente y a la vez complementaria frente al paradigma tradicional en torno a la violencia social durante la Guerra Civil. Por una parte, la conexión entre esta violencia y los conflictos sociales de los años previos al enfrentamiento resulta poco satisfactoria en muchos sentidos. Gran parte de las víctimas no estuvieron vinculadas a las organizaciones patronales. De hecho, la mayoría llevaba una vida bastante tranquila, lo cual les situaba lejos de los conflictos sociales y políticos ocurridos durante la II República. Se debe reconocer que, así como la violencia clerical o política tuvo precedentes en esos años, el enfrentamiento abierto entre los enemigos sociales se manifestó de forma menos virulenta entre 1931 y 1936. Por ejemplo, aunque las ocupaciones de tierras y las huelgas podían aterrorizar a las clases altas, en la práctica no hubo ni un solo propietario, industrial o comerciante entre los asesinados durante los conflictos posteriores a la victoria del Frente Popular en febrero de 1936⁶². Para terminar, cabe insistir en que no fue la larga ola de huelgas y ocupaciones de tierras la que condujo a ese escenario, sino el estallido de la guerra lo que desató esas formas de represión sin precedentes, siendo un ejemplo claro la represión económica llevada a cabo desde la Caja General de Reparaciones.

⁶² Fernando DEL REY REGUILLO: *Paisanos en lucha...*, pp. 540-542, y Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA: «La necro-lógica de la violencia sociopolítica en la primavera de 1936», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 41 (2011), pp. 37-60.

*Un asunto de Estado: la acogida de niños austriacos en la geopolítica del primer franquismo**

Lurdes Cortès-Braña

Doctora en Historia
por la Universitat Pompeu Fabra
lurdes.cortes@gmail.com

Resumen: Entre 1949 y 1950, casi tres mil niños austriacos vinieron a España en seis expediciones, invitados por Franco. Fueron acogidos para restablecer su salud, mermada por los estragos de la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas. Paradójicamente, fueron asistidos en un país que vivía su propia posguerra, con miseria y racionamiento. En pleno nacionalcatolicismo, una amalgama de instituciones oficiales y organizaciones católicas llevó a cabo ese empeño laborioso que costó cuatro años de preparación. Su finalidad última era propagandística y pretendía romper el ostracismo diplomático en que se hallaba el régimen franquista. Franco trató esta acogida como un asunto de Estado.

Palabras clave: franquismo, España, Austria, niños, geopolítica.

Abstract: Between 1949 and 1950, almost three thousand Austrian children came to Spain in six expeditions, invited by Franco. In theory, the goal was to restore their ailing health that had declined due to the ravages of World War II and its terrible aftermath. Paradoxically, they came to a country that was experiencing its own postwar, characterized by misery and rationing. The National-Catholic state relied upon an amalgam of official institutions and Catholic organizations who carried out a laborious effort that required four years of preparation. The main pur-

* Mi agradecimiento a los miembros del Club Encuentro, que reúne en Viena a los que fueron niños austriacos de las expediciones a España. También a Josefina Cuesta, Andrea Pascual, Elfi Stadler, Helmut Kohlmann y Christian Krombacher por su especial colaboración.

pose of this enterprise was propagandistic to break the diplomatic ostracism in which Francoist regime found itself. Franco treated this as a matter of state.

Keywords: Francoism, Spain, Austria, children, geopolitics.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, el régimen de Franco había quedado en la parte equivocada de la Historia. España fue vetada por las conferencias de Potsdam y San Francisco, que diseñaron el nuevo orden internacional. Fue expulsada de los organismos multilaterales, Francia cerró la frontera y fueron retirados los embajadores. Franco dispuso entonces cambios estratégicos, como arrinconar a los falangistas y dar paso al colaboracionismo católico.

Este estudio trata sobre la acogida de niños austriacos en España, en el marco de la política internacional del primer franquismo. La obra se canalizó a través de organizaciones de la Iglesia católica, en connivencia con el aparato del Estado, en un contexto de nacionalcatolicismo. Las pequeñas víctimas de la guerra mundial, cuyo sufrimiento concitaba gran simpatía, fueron un instrumento propicio para la política exterior del régimen.

La hipótesis es que Franco usó ese acto solidario como asunto de Estado, para abrir brecha en su ostracismo diplomático. La investigación se inscribe en el marco conceptual de la ayuda humanitaria dentro de las relaciones internacionales. En efecto, los conflictos bélicos entre 1850 y 1950 impulsaron operativos de ayuda de emergencia entre naciones y confirieron a las organizaciones que las llevaron a cabo categoría de actores geopolíticos.

Por otra parte, este estudio contempla cómo el control absoluto de una dictadura, con el apoyo de la Iglesia católica, pudo propiciar una obra humanitaria de carácter internacional con finalidades políticas. Este caso nos remite al problema histórico de la instrumentalización de los operativos humanitarios para niños con finalidades espurias, como ocurrió en el contexto de las dos guerras mundiales¹, o el caso análogo de los «niños de Rusia», en la

¹ Véase Lurdes CORTÈS-BRAÑA: *Ayuda humanitaria a los niños europeos víctimas de la Primera y Segunda Guerra Mundial*, tesis doctoral, Universitat Pompeu Fabra, 2015.

Guerra Civil española. El enfoque de la investigación es, pues, claramente político.

Se han consultado fuentes primarias de instituciones oficiales implicadas, como el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Delegación Nacional de Auxilio Social. A nivel local, ha resultado de extraordinario interés el expediente «Comisión pro-niños Centro Europa», del Archivo Histórico de Sabadell (Barcelona). Por lo que respecta a documentos del ámbito de la Iglesia católica, se han estudiado los fondos de Acción Católica Española (ACE): memorias de su Junta Nacional y publicaciones de la organización, como *Eclesía*, *Cumbres* o *Senda*. Además, se ha accedido a documentos de Cáritas en Viena, Madrid y Zaragoza y a los archivos diocesanos de Vic y Terrassa (Barcelona). Asimismo, se recopilieron decenas de testimonios de personas que participaron en el operativo². Paralelamente, se ha recurrido a las escasas obras que mencionan el caso, bibliografía sobre el primer franquismo y prensa de la época.

Esta investigación expone unos hechos muy poco conocidos, aportando análisis a la descripción y correcciones a lo publicado (errores de valoración y sobre el número de acogidos, fechas, nombres y expediciones, entre otros).

En busca de niños europeos necesitados

Ya a finales de 1940 llegó a Bélgica una oferta española para acoger a un millar de niños belgas, que causó estupefacción por la miseria imperante en España³. Pero no fue hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial cuando el régimen franquista lanzó el plan que culminaría con la acogida de niños austriacos en España. Pretendía ofrecer un espejismo de normalidad en un contexto de aislamiento.

Tras una fachada de neutralidad, el régimen estuvo alineado con los países del Eje hasta la primavera de 1944. A raíz de los progresos aliados empezó a hacer gestos hacia el exterior para desmar-

² Además del compendio con historias de vida de Gerda EDERNDORFER: *Niños austriacos en España*, Viena, ed. privada, 2003.

³ Henri VELGE: *L'activité de guerre de l'Œuvre nationale de l'enfance pendant la guerre (1940-1945)*, Bruselas, ONE (Organisation nationale de l'enfance), c. 1946, p. 136.

carse, como la retirada de la División Azul o facilidades operativas para la fuerza aérea de Estados Unidos. Aún más importantes fueron los cambios estratégicos a nivel interno, como la marginación de Falange y la opción por el nacionalcatolicismo⁴.

Así, la remodelación del 18 de julio de 1945 entrada en el Gobierno al colaboracionismo católico, una de las corrientes del catolicismo político, que no rechazaba cooperar con cualquier régimen mientras se respetara su ideario. Alberto Martín Artajo era uno de sus más conspicuos representantes. Pertenecía a una familia de activistas católicos y monárquicos que militaron en la subversión contra la República (su padre y cuatro de sus hermanos permanecieron presos durante la Guerra Civil)⁵. Tenía un brillante currículum: doctor en Derecho, profesor universitario y letrado del Consejo de Estado. Era ejemplo paradigmático de la estrategia destinada a formar elites católicas para acceder al poder, que promovía la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACNP), de la cual él mismo era dirigente⁶. Alberto Martín Artajo, también presidente de ACE, fue una persona clave en esta nueva etapa del régimen y en el operativo de acogida de niños extranjeros.

Con Martín Artajo como ministro de Asuntos Exteriores, el régimen franquista se orientó hacia la diplomacia de la religión. Franco quería aprovechar sus contactos con organizaciones católicas y partidos democristianos (que se imponían como un elemento estabilizador en Europa, con Adenauer, Schumann o de Gasperi), para mejorar la imagen de España en el exterior⁷. A estos efectos, el nuevo

⁴ Ricardo DE LA CIERVA: *Historia del Franquismo. Orígenes y configuración (1939-1945)*, Barcelona, Planeta, 1975, p. 240; Max GALLO: *Histoire de l'Espagne franquiste. De la prise du pouvoir à 1950*, París, Marabout Université, 1969, p. 174, y Javier TUSELL: *La España de Franco. El poder, la oposición y la política exterior durante el franquismo*, Madrid, Historia 16, 1989, pp. 58 y ss.

⁵ Pilar TOBOSO: «Alberto Martín Artajo y Álvarez», en REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Diccionario Biográfico electrónico*. Recuperado de Internet (<http://dbe.rah.es/biografias/11764/alberto-martin-artajo-y-alvarez>).

⁶ Guy HERMET: *Los católicos en la España franquista. I: Los actores del juego político*, Madrid, Siglo XXI, 1985, pp. 90 y ss. y 330; Paul PRESTON (ed.): *Spain in Crisis. The Evolution and Decline of the Franco Régime*, Londres, The Harvester Press, 1976, p. 53, y José Ramón MONTERO: «Los católicos y el Nuevo Estado: los perfiles ideológicos de la ACNP durante la primera etapa del franquismo», en Josep FONTANA (ed.): *España bajo el franquismo*, Barcelona, Crítica, 2000, pp. 100-122.

⁷ Borja DE RIQUER: *La dictadura de Franco*, vol. 9 de Josep FONTANA y Ramon

ministro creó de inmediato la Oficina de Información Diplomática (OID), que tenía como finalidad la contrapropaganda⁸.

El Gobierno español aprovechó la oportunidad cuando la Conferencia de Ministros de Educación Aliados inquirió sobre las condiciones existentes en el país para acoger niños extranjeros⁹. Solo un mes más tarde realizó su oferta a los embajadores de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña en Madrid. Proponía «dar generosa hospitalidad en su suelo, durante los meses próximos, a todos aquellos niños que puedan ser acogidos, bien en centros infantiles, así públicos como privados, o en el seno de familias acomodadas»¹⁰. El Gobierno se comprometía a acoger menores de siete a trece años, entre diciembre y mayo, garantizando manutención, vestido y educación. Especificaba que: «[c]on objeto de obviar dificultades que supondría la diferencia de religión, [...] debería darse preferencia a los niños hijos de familias católicas»¹¹.

Franco había puesto en marcha la maquinaria del Estado y el régimen empezó a mover engranajes, aunque con gran desconocimiento del campo en que se adentraba. Sorprende la circular de Martín Artajo solicitando colaboración a miembros de su equipo diplomático, para acoger en España durante el invierno cincuenta mil niños europeos afectados por la guerra. Desconcierta lo desafortado de la cifra, la inmediatez del plazo propuesto, la selección de países y su afirmación de que «[s]e viene recibiendo múltiples peticiones de organizaciones humanitarias y aun de misiones diplomáticas extranjeras en Madrid», cuando fue el régimen

VILLARES (eds.): *Historia de España*, Barcelona-Madrid, Crítica-Marcial Pons, 2010, p. 106, y Rafael GÓMEZ PÉREZ: *Política y religión en el régimen de Franco*, Barcelona, Dopesa, 1976, p. 48.

⁸ Juan Manuel FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA: «La información al servicio de la política exterior. La creación de la oficina de información diplomática, respuesta del franquismo al aislamiento internacional (1945-1950)», *Revista internacional de Historia de la Comunicación*, 1(1) (2013), pp. 132-154.

⁹ Carta [traducción] de J. A. Lauwerys a la embajada de España en Londres ([Londres], 4 de octubre de 1945), Archivo General de la Administración (AGA)-Archivo Reformado del Ministerio Asuntos Exteriores (ARMAE) 82/13202, «Acogida de niños procedentes de Naciones víctimas de la Guerra», 1945/1947, ref. P5-E7.

¹⁰ Nota verbal del Ministerio de Asuntos Exteriores [a los embajadores de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña], ([Madrid], 5 de noviembre de 1945), AGA-ARMAE 82/13202, «Acogida...».

¹¹ *Ibid.*

quien se les aproximó por iniciativa propia. Destaca la instrucción: «Se debe señalar ausencia de todo matiz político y puro sentimiento humanitario»¹².

No hay duda del impulso y la implicación directa de Franco al respecto. Un decreto de la propia Presidencia del Gobierno creó la Delegación del Gobierno para la ayuda a niños extranjeros¹³, dependiente del ministerio de la Gobernación (responsable de las instituciones asistenciales). Le atribuía regular y ejecutar la recepción de expediciones, alojamiento, alimentación, vestido, educación y régimen sanitario e higiénico. Prescribía que los ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia, Educación Nacional e Industria y Comercio se pusieran a su servicio y enviasen representantes a una comisión asesora en la que también participaría un delegado de la Iglesia católica. Las Cortes, el poder legislativo de la dictadura, debían aprobar los créditos al efecto. También es significativo el decreto-ley de la Jefatura del Estado que imponía un sello adicional en el correo nacional, alegando que la iniciativa de amparar niños extranjeros «signifique unanimidad nacional de colaboración»¹⁴. Se le daba, pues, carácter de asunto de Estado.

Informaba el marqués de Rialp que los gobiernos interpelados les remitieron a las organizaciones humanitarias internacionales y a los países potencialmente interesados. Rialp consideraba que pretendían así evitar cualquier muestra de solidaridad política. Lamentaba que «ha habido algunos sectores de dichas Naciones, que han tergiversado la generosa iniciativa española». Opinaba «que conviene al prestigio de España» que la iniciativa sea un éxito¹⁵ y consideraba muy oportuna la encíclica del papa

¹² Carta circular del ministro de Asuntos Exteriores al embajador de España en Lisboa y a los ministros en Oslo, Estocolmo, La Haya y Bruselas (Madrid, 13 de noviembre de 1945), AGA-ARMAE 82/13202, «Acogida...».

¹³ Presidencia del Gobierno, Decreto de 24 de noviembre de 1945 por el que se crea la «Delegación del Gobierno para la ayuda española a los niños extranjeros», *BOE*, núm. 346, 12 de diciembre de 1945, p. 3458.

¹⁴ Jefatura del Estado, Decreto-ley de 16 de noviembre de 1945 por el que se crea una sobretasa postal de 0,05 pesetas en favor de los niños extranjeros amparados por el Gobierno, *BOE*, núm. 323, 28 de noviembre de 1945, pp. 3206-3207.

¹⁵ Informe del marqués de Rialp al ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, «Hospitalidad de niños extranjeros», s. f. [c. enero de 1946], AGA-ARMAE 82/13202, «Acogida...». Rialp era representante del Ministerio de Asuntos Exteriores en la comisión asesora sobre el tema.

Pío XII que invocaba la ayuda en favor de los niños afectados por la guerra¹⁶.

Respecto a las organizaciones humanitarias internacionales, el ministro plenipotenciario en Berna estuvo especialmente activo. Por su «espléndido aislamiento», el régimen desconocía los numerosos operativos para la acogida temporal de niños europeos ya existentes y sus grandes dificultades. Así, la Croix-Rouge suisse-secours aux enfants (CRS-SAE), un comité autónomo de la Cruz Roja Suiza, llevaba desde 1942 transportando convoyes de niños de países europeos afectados por la guerra hasta Suiza, para una estancia de recuperación de tres meses¹⁷. En total gestionó la acogida de unos 180.000 niños europeos de treinta países, en el periodo 1942-1950. La CRS-SAE tuvo que afrontar innumerables problemas logísticos, técnicos, políticos, sociales, confesionales, económicos y éticos. Algunas organizaciones como Cáritas colaboraban en estos operativos¹⁸. Otros países, como Holanda, Bélgica o Dinamarca también acogieron niños víctimas de la Segunda Guerra Mundial. Su finalidad era humanitaria pero también sociopolítica: promovían la reconciliación europea y eran vistos como benefactores¹⁹.

Por lo que se refiere a la selección de países candidatos, tampoco estuvieron los representantes españoles muy acertados. Se dirigieron a algunos que no solo no necesitaban ayuda, sino que, a su vez, acogían niños extranjeros. También chocaron con el problema de los refugiados. Así, la United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) ofrecía niños yugoslavos cuyas familias huían del régimen de Tito, cosa que los españoles veían políticamente comprometida. O niños húngaros que escapaban

¹⁶ Pío XII, encíclica «Sobre el mayor empeño con que en estos tiempos se ha de tomar el cuidado de los niños indigentes», 6 de enero de 1946.

¹⁷ Lurdes CORTÈS-BRAÑA: *Ayuda humanitaria...*, pp. 314 y ss.

¹⁸ CRS: *17 juillet 1866. L'histoire de la CRS*. Recuperado de Internet (<https://www.redcross.ch/fr/organisation/1-histoire-de-la-crs>, consultado el 27 de mayo de 2014).

¹⁹ Stefan A. MÜLLER: «Die Beziehungen Österreichs zu Spanien: 1945-1978» («Relaciones de Austria con España: 1945-1978»), en Stefan A. MÜLLER, David SCHRIFFL y Adamantios SKORDOS (coords.): *Heimliche Freunde/ Die Beziehungen Österreichs zu den Diktaturen Südeuropas nach 1945: Spanien, Portugal, Griechenland (Amigos secretos: las relaciones entre Austria y las dictaduras del sur de Europa después de 1945: España, Portugal y Grecia)*, Viena-Colonia-Wiemar, Böhlau Verlag, 2016, pp. 19-129.

de los rusos y para los cuales UNRRA quería «una permanencia definitiva»²⁰. Otro inconveniente fue la falta de transporte, que impidió una expedición de niños griegos²¹.

Los esfuerzos franquistas para ser aceptados internacionalmente incluyeron medidas como la promulgación del Fuero de los Españoles (una especie de carta de derechos que no ofrecía ninguna garantía real)²² o una amnistía (parcial y discrecional). La comunidad internacional no se dejó engañar por ese maquillaje y en 1946 se agudizó el aislamiento político y económico del régimen franquista. Francia decidió cerrar la frontera el 1 de marzo de 1946 y, el 12 de diciembre del mismo año, la Organización de Naciones Unidas (ONU) recrudenció su veto: expulsó a España de los organismos multilaterales e instó la retirada de embajadores y la interrupción de relaciones comerciales con el régimen franquista. Franco aprovechó para manipular la situación a su favor, con el argumento de las «injercias externas». El cierre de la frontera y el aislamiento diplomático añadió dificultades al proyecto político-humanitario de Franco.

Ahora bien, Franco, que tuvo un papel fundamental en la política exterior del régimen, hizo el análisis correcto de la evolución geopolítica y supo resistir las presiones²³. La deriva hacia un mundo bipolar revalorizó su anticomunismo: en 1946 estalló una guerra civil en Grecia (entre la derecha monárquica y la guerrilla comunista); en 1947, Italia, Francia y Bélgica descabalgaron a los partidos comunistas de los gobiernos de coalición; Hungría y Checoslovaquia se integraron en el Bloque del Este en 1947 y 1948; en verano de ese año se produjo el bloqueo soviético de Berlín. A consecuencia de ello, la postura oficial de la ONU sobre el régimen se suavizó, por influencia de Estados Unidos. Los propios intereses de

²⁰ Comunicado del embajador de España en Roma al ministro de Asuntos Exteriores (16 de julio de 1946), AGA-ARMAE 82/13202, «Acogida...».

²¹ Comunicado de [Sebastián de] Romero Radigales [ministro plenipotenciario de España en Grecia] al ministro de Asuntos Exteriores (16 de febrero de 1946), AGA-ARMAE 82/13202, «Acogida...».

²² José Luis RODRÍGUEZ JIMÉNEZ: *La extrema derecha en el siglo XX*, Barcelona, Alianza Editorial, 1977, p. 301.

²³ Javier TUSELL: «Siglo XX», en Javier TUSELL (ed.): *Manual de historia de España*, vol. 6, Madrid, Historia 16, 1990, pp. 618, 635 y 639, e ID.: *La España de Franco...*, p. 123.

los países occidentales fueron abriendo brecha, ya que en la Europa de la posguerra existía una enorme necesidad de productos agrícolas y materias primas.

Por otra parte, el carísimo *lobby* español en Washington²⁴ influyó en las fuerzas armadas estadounidenses y en congresistas anticomunistas, católicos y opositores al presidente Truman; España ganó en interés estratégico²⁵, aunque la resistencia de Franco en el poder dejó a España sin Plan Marshall. Paralelamente, el ministro Martín Artajo realizó una ofensiva diplomática dirigida a los países hispanoamericanos y árabes, por los vínculos históricos. También siguió estrechando lazos con el Vaticano donde situó a uno de sus correligionarios, Joaquín Ruiz Jiménez, en el marco de la diplomacia de la religión, que habría de ser muy útil en la acogida de niños extranjeros.

Efectivamente, el régimen se apoyó en la Iglesia católica, con su gran penetración social, para llevar a cabo la actuación en favor de los niños víctimas de guerra, que concitaban gran simpatía. El cardenal primado, Enrique Pla y Deniel, alentó a sus prelados a dar un ejemplo de caridad al mundo; algunos de ellos incluso concedieron indulgencias «a quienes acogieran a los niños y a los que trabajasen en esta hermosa tarea»²⁶.

Especialmente importante para el desarrollo del proyecto fue la reunión que tuvo lugar en Madrid entre el primado español, el ministro Martín Artajo y el Nuncio del Vaticano en España, con dos enviados del primado austriaco, Theodor Innitzer. Estos delegados procedían de Portugal, donde habían acompañado una expedición de quinientos niños austriacos, invitados por la Uniao de Caridade Portuguesa²⁷. El transporte de Génova a Lisboa fue asistido por or-

²⁴ Cien millones de pesetas de la época, según Borja DE RIQUER: *La dictadura de Franco...*, p. 363.

²⁵ Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ: *Franco y su tiempo*, t. IV, Madrid, Fundación Nacional Francisco Franco, 1984, p. 267.

²⁶ ACE: «Memoria de la Junta Nacional de Acción Católica», curso 1948-1949, p. 134, Archivo de la Universidad Pontificia de Salamanca (AUPSA), Acción Católica Española (ACE).

²⁷ Susanne MAYR: «Kinderverschickungen nach Portugal. Erholungsaufenthalte in einer fremden Welt. 1947-1956» («Niños enviados a Portugal. Vacaciones en un mundo extraño. 1947-1956»), *historioPLUS*, 1 (2014), <http://www.historioplus.at/?p=217> (consultado el 12 de agosto de 2019).

ganizaciones españolas: Protección de Menores, ACE, Sección Femenina de Falange, Auxilio Social, Cruz Roja e instituciones religiosas²⁸. Sirvió de ensayo para su propio operativo.

Tras el armisticio, los transportes de niños de la CRS-SAE se incrementaron, pero los niños austriacos y alemanes no tuvieron prioridad hasta 1947. Tras los intentos fallidos, cuando Francia reabrió la frontera el 10 de febrero de 1948, los mejores candidatos eran los niños centroeuropeos, que se hallaban realmente muy necesitados. El ostracismo había empezado a agrietarse.

Por entonces, las cifras que se manejaban habían cambiado: «En un principio se anunció que vendrían veinte mil niños, pero las graves dificultades que tuvieron que vencer los países de origen, entre ellos la de subvenir a los gastos de viaje hasta la frontera española, obligaron a retrasar las expediciones y a reducir extraordinariamente la cifra prevista»²⁹. En ese momento, como explica Maisel-Schulz, surgió un grave inconveniente: el director de Cáritas de Austria, la contraparte del operativo, canceló la actuación por las suspicacias políticas que levantaba la participación de Falange (no hay que olvidar que Austria estaba ocupada por los aliados y trataba de dejar atrás su pasado). La respuesta española fue de gran contrariedad. El director de Cáritas de Austria, monseñor Jakob Weinbacher, consultó entonces a los ministros de Asuntos Sociales y de Asuntos Exteriores del Gobierno federal austriaco. Decidieron continuar con el plan a condición de que quedase en manos de ACE, sin participación alguna del Gobierno, salvo los trámites de visados y ferrocarril. El padre benedictino Hartwig Balzen, que se encargaba de los transportes de niños austriacos, suscribió un acuerdo en Madrid en esos términos³⁰. Sin embargo, Falange intervino en el operativo de acogida³¹.

²⁸ ANON.: «Llegada a Lisboa de 500 niños austriacos», *ABC* (Madrid), 16 de abril de 1948, p. 12.

²⁹ ACE: «Memoria de la Junta Nacional de Acción Católica», curso 1948-1949, pp. 134-135, AUPSA, ACE.

³⁰ Christine MAISEL-SCHULZ: *Kinderlandverschickungen österreichischer Kinder nach Spanien in den Mangeljahren nach dem Zweiten Weltkrieg (Vacaciones de los niños austriacos en España en los años de miseria después de la Segunda Guerra Mundial)*, tesis doctoral, Universidad de Viena, 2010, pp. 154-155.

³¹ Cuerpo médico y «camaradas». Véase la detalladísima relación de institucio-

De hecho, el repentino cambio de rumbo de los austriacos fue propiciado por la presión de la prensa. Por una parte, *El Mundo Obrero* (boletín oficial del Partido Comunista de España en Francia) decía: «millares de hijos de nazis e hitlerianos de Austria y de Alemania van a ser cuidados y “remoralizados” por los organismos falangistas españoles mediante el dinero sustraído al pueblo español»³². Por otra parte, el periódico *Österreichische Volksstimme*, del Partido Comunista de Austria, denunciaba que los niños estarían bajo la supervisión de organizaciones falangistas, que se pretendía «bendecirlos con una educación fascista durante unos meses», que poco podrían recuperarse en una España económicamente hundida y que, incluso si se les alimentaba bien, sería a costa del hambre de los trabajadores españoles³³. La parte austriaca no comprendió que las garantías que reclamaba no se conjugaban bien con la dictadura, con un poder ejecutivo, legislativo y judicial completamente supeditados a la voluntad y objetivos del jefe del Estado. Aunque, efectivamente, ACE llevó el grueso del operativo de acogida, su imbricación con los otros agentes políticos, administrativos y religiosos fue total.

Actores políticos y religiosos

Del mismo modo que todos los poderes del Estado se diluían en el dictador Franco, la relación entre la Iglesia católica y el régimen franquista era de auténtica simbiosis. Por una parte, la Iglesia era omnipresente; por otra, el régimen se legitimaba a través del catolicismo. Esta mutua identificación ha sido ampliamente estudiada³⁴. Era una Iglesia combativa y politizada, que actuaba como

nes implicadas en Fidel MIRANDA, «Ayer llegó a Port-Bou una expedición de quinientas niñas austriacas», *Los sitios* (Gerona), 31 de marzo de 1949, p. 3.

³² ANON.: «Falange hace copiosos envíos de mercancías a los nazis y acoge en España a 20.000 “huérfanos” hitlerianos», *El Mundo Obrero* (París), enero de 1949, citado por Manuel BAELO ÁLVAREZ: *Los orígenes de la adopción desde una perspectiva sociojurídica*, Madrid, Dykinson, 2014, p. 269.

³³ ANON.: «Zweitausend österreichische Kinder ins faschistische Spanien!» («¡Dos mil niños austriacos en la España fascista!»), *Österreichische Volksstimme* (Viena), 5 de febrero de 1949, p. 5, citado en Christine MAISEL-SCHULZ: *Kinderlandverschickungen...*, p. 239.

³⁴ Alfonso ÁLVAREZ Bolado: *El experimento del nacional-catolicismo. 1939-1975*,

una fuerza parapolítica, un «intelectual orgánico»³⁵. En el contexto de un régimen autoritario con «democracia corporativa» la ausencia de partidos legalizados se suple con la de organizaciones sociales de participación limitada³⁶, de modo que la Iglesia funcionó en algunos aspectos como un «parapartido», asumiendo «funciones políticas substitutivas». Actuó como un potente grupo de interés y sus organizaciones de seculares fueron correa de transmisión entre la jerarquía católica y la sociedad civil³⁷.

La acogida de niños centroeuropeos se inscribe de lleno en ese momento histórico. El nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, fue promocionado con el apoyo del almirante Carrero Blanco, subsecretario de la Presidencia, y la aquiescencia del cardenal primado y de Ángel Herrera Oria, ideólogo del colaboracionismo católico. Cuando fue designado por Franco ministro y procurador en Cortes, abandonó la ACNP y la presidencia de la Junta Técnica de ACE. La amalgama entre Iglesia católica y régimen franquista dio este contexto de nacionalcatolicismo³⁸, aunque el calificativo se aplica especialmente al periodo que se abrió con la

Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1976, pp. 36 y 195; Raymond CARR y Juan Pablo FUSI: *La Spagna da Franco a oggi*, Roma, Editori Laterza, 1981, p. 40; Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ (ed.): *Historia de España. El régimen de Franco y la transición a la democracia (de 1939 a hoy)*, vol. 12, Barcelona, Planeta, 1995; Javier TUSELL: *La España de Franco...*; Raúl MORODO: *Acción Española. Orígenes ideológicos del franquismo*, Madrid, Tucar, 1980; Francisco GONZÁLEZ DE TENA: *El papel de la Iglesia en Auxilio Social*, Málaga, Sepha, 2009; Guy HERMET: *Los católicos...*; Paul PRESTON (ed.): *Spain in Crisis...*; Juan J. LINZ: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder-Londres, Lynne Rienner Publishers, 2000; Rafael ESCUDERO ALDAY (coord.): *Diccionario de memoria histórica. Conceptos contra el olvido*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2011; José Luis RODRÍGUEZ JIMÉNEZ: *La extrema derecha...*; Javier TUSELL: *Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*, Madrid, Alianza Editorial, 1984; Manuel ORTIZ: «Iglesia y control social. De controladora a controlada», en Ángel Luis LÓPEZ VILLAVARDE, Alfonso BOTTI y Julio DE LA CUEVA MERINO (coords.): *Clericalismo y asociacionismo católico en España, de la Restauración a la Transición: un siglo entre el palio y el consiliario*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-la Mancha, 2005, pp. 161-193, y Stanley G. PAYNE: *Franco's Spain*, Londres, Thomas Y. Crowell Company, 1967, p. 87 y ss.

³⁵ Javier TUSELL: *La España de Franco...*, p. 36.

³⁶ Juan J. LINZ: *Totalitarian and Authoritarian...*, pp. 7 y 215.

³⁷ Guy HERMET: *Los católicos...*, pp. 40 y 212.

³⁸ Alfonso BOTTI: *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España (1881-1975)*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

participación en el Gobierno de los colaboracionistas católicos y su programa aperturista, aunque no democratizador³⁹.

ACE, la organización de apostolado seglar que llevó la mayor parte del operativo de acogida, contaba entonces con 350.000 militantes⁴⁰ y, según Preston, fue decisiva para construir el franquismo⁴¹. Su Secretariado Nacional de Caridad fue el embrión de Cáritas Española. ACE estaba formada por cuatro secciones: Hombres, Mujeres, Hombres Jóvenes y Mujeres Jóvenes. La tarea recayó especialmente en sus ramas femeninas. El destino de la mujer en la España de la posguerra era el hogar, pero estaba muy bien visto que participara en la vida pública con un apostolado religioso y moral (que no dejaba de ser político) y en labores asistenciales. En este campo tan restringido para la participación de la mujer, compitieron con las afiliadas de Auxilio Social y de la Sección Femenina⁴², organizaciones oficiales que también participaron en la obra de acogida.

Auxilio Social fue una organización asistencial clave en el primer franquismo, «la institución más emblemática del régimen de Franco», según Cenarro. Su primera etapa fue de estilo totalitario y sin vinculación con la beneficencia eclesiástica. Esta orientación y el éxito de su labor levantó recelos y una lucha intestina por el poder dio lugar a un nuevo periodo con identidad católica reforzada y sometimiento al Estado. Auxilio Social se convirtió en un organismo oficial con funciones benéficas y sociales, muy centrado en

³⁹ Javier TUSELL: *La España de Franco...*, e íd.: *Franco y los católicos...*

⁴⁰ Jacques GEORGE: *Le franquisme. Histoire et bilan (1939-1969)*, 1.^a ed., París, Seuil, 1970, p. 44.

⁴¹ Paul PRESTON (ed.): *Spain in Crisis...*, p. 53; Feliciano MONTERO: «Origen y evolución de la Acción Católica Española», en Ángel Luis LÓPEZ VILLAVARDE, Alfonso BOTTI y Julio DE LA CUEVA MERINO (coords.): *Clericalismo y asociacionismo...*, pp. 133-160, e íd.: «Fuentes escritas y orales para la historia de la ACE durante el franquismo», *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, 10 (1997), pp. 383-406.

⁴² Mónica MORENO SECO: «Mujeres, clericalismo y asociacionismo católico», en Ángel Luis LÓPEZ VILLAVARDE, Alfonso BOTTI y Julio DE LA CUEVA MERINO (coords.): *Clericalismo y asociacionismo...*, pp. 106-131, y Claudio HERNÁNDEZ BURGOS: «Misioneras de la patria. Las mujeres de Acción Católica durante el primer franquismo (1936-1951)», *Comunicación en el VII Encuentro Internacional de Investigadores del franquismo*, Barcelona, 2014, pp. 1-16.

reprimir a los hijos de los vencidos⁴³. Los Hogares de Auxilio Social acogieron a los niños del operativo, que aún recuerdan su disciplina cuartelaria⁴⁴.

La Sección Femenina fue otra organización que contribuyó a apuntalar el régimen adocrinando a las españolas sobre la subordinación al varón, la dedicación exclusiva al hogar y la religiosidad⁴⁵. Su asistencia a los expedicionarios contravino los deseos de la parte austriaca de dejar Falange al margen.

Por lo que respecta a otros organismos de la Administración del Estado, ya hemos visto que en 1945 se creó la Delegación del Gobierno para la ayuda a niños extranjeros, al frente de la cual se hallaba el abogado falangista Manuel Martínez Tena. Cuando fue nombrado, Tena era delegado nacional de Auxilio Social a raíz de la crisis mencionada, además de director general de Beneficencia y Obras Sociales, presidente de la Cruz Roja Española y procurador en Cortes. La Delegación tenía a su servicio varios departamentos ministeriales, puesto que debían atenderse necesidades como visados, transporte, instrucción o cartillas de racionamiento. Diputaciones Provinciales y Gobiernos Civiles cooperaban a nivel local. Existía un Consejo Superior de Beneficencia y Obras Sociales, al cual pertenecían Martínez Tena y el cardenal primado Pla y Deniel. El cardenal fue interlocutor privilegiado entre el Estado espa-

⁴³ Ángela CENARRO: «Pronatalisme, reeducació i disciplina: els projectes mèdics i pedagògics a Auxilio Social (1937-1940)», *Recerques*, 50 (2005), pp. 57-78; íd.: «Historia y memoria del Auxilio Social de Falange», *Pliegos de Yuste*, 11(12) (2010), pp. 71-74, e íd.: «El Auxilio Social de Falange (1936-1940): entre la Guerra Total y el “Nuevo Estado” franquista», *Bulletin of Spanish Studies*, 91 (2014), pp. 43-59. Recuperado de Internet (<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=mlf&AN=EIS94004708&site=chost-live&scope=site>).

⁴⁴ Christine MAISEL-SCHULZ: «Ich, die Nummer 1513». Recuperado de Internet (<http://www.purkersdorf-online.at/vermischt/events/30/1513.php>, consultado el 31 de marzo de 2006), y testimonio de Roswitha Brunner (16 de junio de 2006).

⁴⁵ Teresa RABAZAS ROMERO y Sara RAMOS ZAMORA: «La construcción del género en el franquismo y los discursos educativos de la Sección Femenina», *Encounters on Education*, 7 (2006), pp. 43-70, e Inmaculada BLASCO HERRANZ: «“Sección Femenina” y “Acción Católica”: la movilización de las mujeres durante el franquismo», *Gerónimo de Uztáriz*, 21 (2005), pp. 55-66; Begoña BARRERA: *La Sección Femenina. 1934-1977. Historia de una tutela emocional*, Madrid, Alianza Editorial, 2019, y Soraya GAHETE MUÑOZ: «La Sección Femenina de Falange. Discursos y prácticas en Madrid», *Arenal*, 22(2) (2015), pp. 389-411.

ñol, el austriaco y el Vaticano. Formalmente, la oferta de acogida se presentó como una invitación del primado de España al primado de Austria.

Pla y Deniel, que había justificado el «Alzamiento» (golpe de Estado) como cruzada, fue situado por Franco en la elite del régimen: le nombró procurador en Cortes y miembro del Consejo del Reino. Formaba parte del colegio cardenalicio del Vaticano desde 1946, cuya Comisión Pontificia de Asistencia, participó en la acogida de las expediciones infantiles⁴⁶. Fue muy oportuno que el entonces nuncio apostólico del Vaticano en España, monseñor Cicognani, lo hubiera sido también en Austria, cuyo cardenal primado, Theodor Innitzer, estaba además próximo ideológicamente a su homólogo español.

Innitzer, que se había significado por su antibolchevismo y apoyo al nazismo, poseía un perfil con el que la dictadura franquista podía entenderse perfectamente. Además, Austria y España tenían en común su catolicismo y vínculos históricos. El cardenal Innitzer era el superior de monseñor Weinbacher, director de Cáritas de Austria, y este a su vez del padre Balzen, que tenía a su cargo las expediciones.

Por lo que respecta a la contraparte española, el director del Secretariado Nacional de Caridad de Acción Católica era Jesús García Valcárcel, íntimo amigo de Alberto Martín Artajo y de Ángel Herrera Oria, todos ellos abogados del Estado y miembros también de la ACNP⁴⁷. Con anterioridad, había recibido del cardenal Enrique Pla y Deniel importantes cometidos: fundar el Colegio Mayor Universitario San Pablo y el Centro de Estudios Universitarios (CEU), para la formación de cuadros afines, y organizar la caridad en España. García Valcárcel viajó al Vaticano para tratar sobre la gestión del operativo de acogida. Otra de las personas clave en esta obra fue Alfonso de los Santos Lasúrtegui, miembro de la rama de Hombres de Acción Católica, quien más adelante, en 1950, sería nom-

⁴⁶ Carta del marqués de Rialp al ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, ([Madrid?], 14 de febrero de 1946), AGA-ARMAE 82/13202, «Acogida...».

⁴⁷ Posteriormente, Herrera se ordenó como sacerdote y más tarde se le nombró obispo de Málaga y cardenal.

brado director de la Sección de Niños y Juventud del Secretariado Nacional de Caridad.

Objetivo conseguido: llegan las expediciones de niños

La organización dispuso que los niños viajaran hasta residencias cercanas a la frontera, desde donde serían distribuidos a las diversas diócesis. Serían acogidos por familias católicas e instituciones, como colegios religiosos. Los niños viajarían acompañados por asistentes austriacos. Cáritas de Austria se encargaba de conseguir fondos para los gastos hasta la frontera española y el Estado español pagaba desde allí hasta la diócesis de destino. Las Jóvenes de Acción Católica se ocupaban de las solicitudes de acogida y de conseguir donaciones⁴⁸. Párrocos y alcaldes recomendaban «buenas» familias. A punto de llegar la primera expedición, aún se buscaban acogedores con nerviosismo. No era extraño: el régimen quería dar buena imagen, pero solo unos pocos podían hacer frente a ese gasto, aunque los niños acogidos tenían derecho a una cartilla de racionamiento. Como muestra, el siguiente comentario sobre los carteles de la campaña: «que se fijen en los muros, y no se empleen en envolver por el reverso blanco los paquetes de correo»⁴⁹.

La situación económica en Austria no era mejor: muchos de sus hombres habían muerto o estaban prisioneros; las mujeres no daban abasto entre trabajo, cuidados y las largas colas o trayectos a pie para conseguir alimentos y combustible; la población vivía amontonada en infraviviendas y esa promiscuidad fomentaba epidemias y embarazos no deseados; las familias estaban desestructuradas; faltaban servicios, materias primas, comida, ropa, calzado y medicinas, por lo que había que recurrir al mercado negro; había pocas escuelas y los niños recogían colillas para intercambiar tabaco por alimentos y rebuscaban entre las ruinas; la inflación estaba desbocada y proliferaban las bandas criminales. Para las familias era un alivio contar con una boca menos que alimentar.

⁴⁸ ANON.: [sin título], *Ecclesia* (Madrid), 22 de enero de 1949, año IX, núm. 393, p. 98, AUPSA, ACE, y Juanita ESPINÓS ORLANDO: «Walter, el niño de los ojos azules», *Senda* (Madrid), núm. 83, 1949, p. 30, AUPSA, ACE.

⁴⁹ ANON.: «Hacen falta veinte mil familias», *Ecclesia* (Madrid), 26 de febrero de 1949, año IX, núm. 398, p. 227, AUPSA, ACE.

IMAGEN 1

*Expedición de niños en la Estación del Oeste de Viena,
acompañados por el padre Hartwig Balzen*



Fuente: Cáritas de la Archidiócesis de Viena.

Así, el primer tren con 497 niños y niñas salió de Viena hacia España el 18 de febrero de 1949. Era un convoy prestado por el ejército británico (Viena, al igual que Berlín, estaba dividida en cuatro zonas de ocupación), al mando del padre escolapio Raimund Edelmann y con 28 acompañantes⁵⁰ (entre ellos, la princesa Juana de Borbón-Parma). Los niños, de seis a doce años, habían sido seleccionados en sus escuelas mediante un examen médico. Estaban desnutridos, pero no enfermos y no eran huérfanos (al menos de ambos padres) ni desamparados, como a veces se decía. Tras prolijos preparativos (vacunas, permisos) viajaron con un pasaporte co-

⁵⁰ ANON.: «Ha llegado a Pamplona la primera expedición de niños de Centroeuropa», *Ecclesia* (Madrid), 26 de febrero de 1949, año IX, núm. 398, p. 22, AUPSA, ACE.

lectivo y visados para todas las zonas de ocupación y países que debían atravesar. Llevaban pequeños hatillos, un plato, una cuchara, una manta y un pedazo de papel de embalaje, para dormir en el suelo (los más pequeños eran acomodados en la red portaequipajes). Su ropa estaba en mal estado y sus provisiones eran muy frugales para un viaje tan largo.

IMAGEN 2

Niños austriacos en el tren, con sus tarjetas de identificación al cuello



Fuente: Cáritas de la Archidiócesis de Viena.

Los expedicionarios, provistos de un tarjetón con sus datos al cuello, pasaron por Suiza, Italia y Francia hasta llegar a la frontera de Irún, donde fueron agasajados con un banquete que aún recuerdan con fruición: plátanos y naranjas (frutos desconocidos para ellos, que pretendían comer con su cáscara), entre otros manjares, sobre blancos manteles. Allí cambiaron de tren (por el distinto ancho de vía) y se dirigieron a Pamplona. En esa localidad, los niños fueron instalados en el Hogar de Auxilio Social de Santa María la Real, desde

donde fueron repartidos a diversas diócesis⁵¹. La expectación era enorme: los que fueron a Santander, por ejemplo, fueron obsequiados y aclamados por el camino; en su tren ondeaban las banderas del Vaticano y de España. Los acompañantes austriacos llegaban solo a la frontera y allí eran sustituidos por personal español.

IMAGEN 3

*Grupo de niñas austriacas de la segunda expedición
en el Hogar de Santa María la Real, Pamplona*



Fuente: archivo personal de Erika Hasenöhr, antes Antoni.

La segunda expedición llegó el 30 de marzo del mismo año, por la frontera de Portbou, con quinientas niñas⁵². El protocolo fue el mismo. Este segundo grupo fue alojado provisionalmente en el Or-

⁵¹ Santander, Madrid-Alcalá, Zaragoza, Tarazona, San Sebastián, Logroño, Vitoria, Málaga y Pamplona, AGA-Delegación de Auxilio Social [DAS], 75/25497, carpeta 52, «Dossier de las distintas expediciones de niños austriacos que llegaron a España y fueron atendidos por Asistencia Social. 1949».

⁵² Fueron a las diócesis de Zaragoza, Menorca, Mallorca, Valencia, Lérida, Ge-

fanato Ribas de Barcelona. La llegada de los niños levantaba expectación. Se les reunía generalmente en los ayuntamientos, donde se les obsequiaba y se procedía a repartirlos entre las familias e instituciones solicitantes. Ahí solían darse situaciones que los niños de entonces recuerdan como una subasta o un sorteo. Todos querían niñas pequeñas de pelo rubio y ojos azules y los que no respondían al perfil vivían el reparto con zozobra⁵³.

Es revelador de la importancia que el régimen atribuía al acontecimiento, la numerosísima afluencia de autoridades y otros representantes⁵⁴. Lo mismo puede decirse de la presencia de un equipo de NO-DO, el noticiario cinematográfico oficial. La prensa, ciertamente, siguió el tema desde el principio, y hasta le concedió honores de primera página. De hecho, tenía un interés periodístico objetivo, especialmente en el contexto del primer franquismo, en que la mayor parte de las informaciones relevantes se hurtaban a la población y solo se publicaba lo que pasaba la censura (además, en la época, el cuarenta por ciento de los periódicos pertenecían al Estado). Por si fuera poco, cuando convenía al régimen, se emitían consignas de obligada publicación.

La tercera expedición, con 300 niñas y 200 niños llegó el 28 de abril, por Irún. La cuarta, que entró por Portbou, llegó el 25 de mayo, con 496 niños y niñas austriacos. La sexta expedición llegó el 23 de octubre de 1949, por Irún, con 489 niños y niñas, tras un escollo inesperado: una huelga de ferroviarios franceses les dejó seis horas anclados en la localidad occitana de Lourdes, donde hicieron turismo piadoso. La séptima entró por Portbou, con un total de 499 niños y niñas, el 14 de enero de 1950⁵⁵. La quinta y la octava trajeron niños

rona, Madrid-Alcalá, Barcelona y Tarragona. AGA-DAS, 75/25497, carpeta 52, «Dossier de las distintas...».

⁵³ Testimonios de Manfred Antoni (11 de mayo de 2006) y Joseph Mennerstorfer (19 de octubre de 2006).

⁵⁴ Véase nota 31.

⁵⁵ 3.ª Expedición, con destino a las diócesis de Ávila, Bilbao, Madrid-Alcalá, Murcia, Pamplona, San Sebastián, Salamanca, Segovia, Santiago, El Ferrol, La Coruña, Vigo, Valladolid y Vitoria. 4.ª: Ciudad Real, Madrid-Alcalá, Alicante, León, Burgos, Orense, Santander, Zaragoza, Solsona, Gerona, Lérida, Tortosa, Pamplona y Tudela. 6.ª: Alicante, Cádiz, Cartagena, Cáceres, Córdoba, Granada, Gerona, Jaén, Murcia, Toledo, Tortosa y Zaragoza. 7.ª: Sevilla, Almería, Barcelona, Badajoz, Cáceres, Córdoba, Cuenca, Granada, Jaca, Jaén, Lérida, Palencia, Menorca, Mallorca, Seo de Urgel, Plasencia, Soria, Tarragona, Toledo, Vic, Zamora y Ma-

alemanes a través de la Cáritas Alemana (Deutscher Caritasverband E.V.), de Friburgo. En total vinieron 2.981 austriacos y 974 alemanes.

IMAGEN 4

La sexta expedición en Lourdes, el 22 de octubre de 1949



Fuente: archivo personal de Erika Hasenöhr, antes Antoni.

Por lo que respecta a la respuesta social, instituciones y organizaciones se apresuraron a cooperar en ese asunto de Estado. Por ejemplo, en la localidad de Sabadell (Barcelona) colaboraron: Centro Industrial, Club Natación, Orfeón, Academia de Bellas Artes, Centro de Deportes, Peña Mercantil, Club de Ajedrez, Sociedad Coral Colón, Gremio de Carniceros, Sindicato de Industrias Químicas, centros excursionistas, bancos y cajas de ahorro, entre otros⁵⁶. El alcalde, José María Marcet, daba la bienvenida a las ni-

drid-Alcalá. AGA-DAS, Fondo Ángeles Villarta 75/25497, carpeta 52, «Dossier de las distintas...».

⁵⁶ «Comisión pro-niños Centro Europa», AMH 1777/1-2, 1949, Archivo Histórico de Sabadell (AHS), docs. 259-260.

ñas austriacas con estas palabras: «España y su Caudillo conocen de las miserias del mundo por esto en su remanso de paz acoge a estas niñas...»⁵⁷. Y las despedía diciendo que había sido «una modesta prueba del cristiano y patriótico sentir de quienes estamos plenamente vinculados a la actual política de nuestra España [...] para el mejor bienestar del pueblo austriaco y del pueblo español regido por nuestro intachable y providencial Caudillo Franco»⁵⁸. Toda una declaración de adhesión al régimen.

Escuelas religiosas tuvieron niños a su cargo, generalmente en régimen de internado sufragado con donaciones. Por lo que respecta a los particulares, debían ser «de buena familia», lo que implicaba tanto su posición económica como su religiosidad y, ni que decir tiene, su perfil político. Se trataba de una operación de imagen, de forma que la vivencia de los niños debía ser la mejor posible. La mayoría eran familias acomodadas, para los estándares españoles de la época, aunque el listón fue bajando, a medida que apremiaba la necesidad de colocar a los niños (algunos tuvieron que estar más tiempo institucionalizados de lo previsto, a la espera). No eran familias aristocráticas, como las relaciones de acogedores indican, aunque eran «los ricos del pueblo»: el alcalde, el médico o el farmacéutico, pero también militares, obispos y párrocos. A menudo se intuía, en las parejas sin hijos, un deseo de adoptar.

Franco concedió a este operativo una importancia que revela el hecho ejemplarizante de que él mismo acogiera tres niñas austriacas en su residencia familiar. Así consta claramente en el listado de las expediciones: aparece manuscrita la palabra «Caudillo» junto a los nombres de M. Altvater, E. Altvater y E. Auinger (números 551, 552 y 553)⁵⁹. Por esas fechas concedió una entrevista a un perio-

⁵⁷ ANON.: «Llegan a nuestra ciudad 24 niñas austriacas», *Diario de Sabadell*, 5 de abril de 1949, p. 2.

⁵⁸ Carta de [José María Marcet] a Wilhelmine Peilnsteiner, Sabadell, noviembre de 1949, «Comisión pro-niños Centro Europa», AMH 1777/1-2, 1949, doc. 129, AHS.

⁵⁹ Pocos años después, en Austria, una de las hermanas falleció. Con el tiempo las otras dos «niñas de Franco» se colocaron como guías de turismo y, en un viaje en autocar por España, se acercaron a El Pardo donde fueron recibidas con gran sorpresa. Félix MORALES: «4.000 niños austriacos fueron acogidos en España después de la II Guerra Mundial. Tres: Ingrid, Elene y Marta, vivieron con la familia de Franco», *FNFF (Fundación Nacional Francisco Franco)*, 30 de octubre de 2018,

IMAGEN 5

Heidi Oehler con el entonces obispo de Jaén, monseñor Rafael García y García de Castro, quien la acogió



Fuente: archivo personal de Heidi Oehler.

distadounidense, servida por el *lobby* mencionado⁶⁰. Este fue el mensaje que quiso dar al mundo: «España lógicamente es parte integrante del mundo occidental por razones geográficas, de cul-

<https://www.elcorreodemadrid.com/historia/882593703/file.000-ninos-austriacos-fueron-acogidos-en-Espana-despues-de-la-II-Guerra-Mundial.-Tres-Ingrid-Elene-y-Marta-vivieron-con-la-familia-de-Franco.html> (consultado el 8 de febrero de 2020).

⁶⁰ Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ: *Franco y su tiempo...*, p. 290.

tura y económicas. Nuestra contribución puede ser muy importante para reforzar las defensas de Europa contra el comunismo y contra los peligros de una tercera guerra mundial»⁶¹. Pues bien, el corresponsal fue puntualmente informado de la circunstancia de las niñas acogidas por Franco. También aparece la anotación «Caudillo» junto al nombre E. Obbergger (núm. 523). Según Hans Loidl, de la diócesis de Linz y acompañante en las expediciones, este era probablemente el muchacho de Salzburg que había tenido a su disposición mayordomo y tutor privado⁶². No existe constancia de que en su caso compartieran hogar, pero debió de estar a cargo de la Casa Civil de Franco.

IMAGEN 6

*Franco y las tres niñas austriacas
que tuvo acogidas, en el Pazo de Meirás*



Fuente: Fundación Nacional Francisco Franco.

⁶¹ [Seymour BERKSON]: «España forma parte integrante del mundo occidental», *La Vanguardia Española* (Barcelona), 6 de noviembre de 1949, p. 3.

⁶² Christine MAISEL-SCHULZ: *Kinderlandverschickungen...*, p. 225.

Por lo que respecta a familias menos encumbradas, una de sus preocupaciones principales era el idioma. Durante el viaje por España los niños eran asistidos por jóvenes de Auxilio Social que hablaban alemán y donde fuera que se instalaran los niños, se procuraba tener algún interlocutor y darles clases y catequesis en su idioma. Incluso se editó en Baleares un «Manual para hablar con los niños austriacos»⁶³. En general, los niños aprendieron castellano con gran presteza. La consigna era agruparlos por localidades para que pudieran relacionarse entre ellos, pero no siempre se consiguió. Tres inspectoras austriacas viajaban por el país, a cuenta del Estado español, para controlar la situación de los niños.

En lo relativo a su educación, fue muy dispar. Algunos niños fueron a colegios religiosos, pero, en otros casos, dependiendo de su edad y circunstancias, no fueron ni siquiera escolarizados. Normalmente, eran tratados como un miembro más de la familia y compartían su vida y celebraciones. Por lo general llamaban a sus padres temporales «tíos» o «padrinos». Muchos hicieron la Primera Comunión, con unos vestidos que les impresionaron, viniendo de la penuria de la posguerra austriaca. También fueron obsequiados con todo tipo de trajes regionales, como atestiguan sus fotografías. Se hacían fiestas en su honor, donde solían cantar canciones populares austriacas y siempre los obispos les recibían y ofrecían regalos. Su adaptación fue, en líneas generales, rápida, a pesar del choque cultural, salvando el escollo de la comida, que dio lugar a un tesoro de anécdotas⁶⁴. Era corriente que se asustaran y protegieran bajo la mesa cuando se oían petardos, que les recordaban los bombardeos de la guerra⁶⁵.

La estancia de los niños austriacos en España se prolongó de seis a nueve meses⁶⁶ y para muchos fue una experiencia cálida e inolvidable. Las fiestas y ceremonias de despedida fueron, si cabe, más

⁶³ Fritz HARTMANN (seud. Francesc de B. MOLL): *Sumario de Alemán para hablar con los niños austriacos*, Palma de Mallorca, Moll, 1949.

⁶⁴ El aceite de oliva o el marisco son recuerdos recurrentes. Testimonios de Anneliese Mücke (13 de diciembre de 2005) y Huberta Langer (23 de mayo de 2006).

⁶⁵ Testimonios de Gislinde Humer (10 de enero de 2006) y Elfi Stadler (12 de diciembre de 2005).

⁶⁶ Regreso: 1.ª expedición: 24 de octubre de 1949, 2.ª: 20 de noviembre de 1949, 3.ª: 14 de enero de 1950, 4.ª: 11 de febrero de 1950, 6.ª: 30 de abril de 1950

IMAGEN 7

Peter Hochholzer («Pitxi») con su amigo Hans, también austriaco, ataviados para los Sanfermines, Pamplona, 1949



Fuente: archivo personal de Peter Hochholzer.

concurridas que a la llegada y con mucho sentimiento por ambas partes. Volvieron cargados de regalos. Como sea que la situación en Austria era todavía muy comprometida, algunas familias bio-

y 7.ª: 9 de octubre de 1950, AGA-DAS, 75/25497, carpeta 52, «Dossier de las distintas expediciones...».

lógicas les permitieron quedarse por más tiempo (incluso años) y algunos, aun teniendo familia, fueron adoptados formal o informalmente. Muchos sorprendieron a los suyos cuando volvieron porque habían olvidado el alemán. No fue fácil reintegrarse a la escuela, y menos en el nivel que correspondía a su edad. Ni adaptarse a no tener coche o servicio. Cabe decir que la mayoría olvidaron el castellano tan rápido como lo adquirieron. Otros volvieron a España de vacaciones o mantuvieron la relación a distancia durante años (incluso saltando a la generación posterior). A veces las familias biológicas cortaron en seco la relación. En ocasiones regresaron cuando finalizaron los estudios obligatorios y se colocaron fácilmente en empresas que precisaban un hablante de alemán, lo que los llevó pronto a comprometerse, casarse y quedarse en su nueva patria. Hubo casos sorprendentes, como el de Helmut Baier: el vínculo entre la familia biológica y la de acogida dio lugar a que, con el tiempo, una de sus hijas se casara con el nieto de su «padre» granadino. O el caso de Erika Havlicek, que contrajo matrimonio con un hijo de la familia de acogida, dieciocho años mayor, al cabo de unos años de difícil noviazgo.

A causa de la demanda, se organizaron expediciones oficiales para los repetidores desde 1950 a 1959, especialmente en verano. Las cifras son confusas y engañosas, porque el mismo niño podía volver repetidamente, pero al menos hubo novecientos retornos⁶⁷, costeados por las familias españolas. Por entonces aún persistía la controversia sobre esta obra. Los organizadores replicaban ponderando la «fecunda irradiación moral y religiosa de estos niños en sus propias familias y en sus compañeros de colegio»⁶⁸. Es significativo el comentario de Cáritas de Alemania: «Para nosotros alemanes, la más grande experiencia ha sido experimentar la Unidad de la Iglesia y del Estado»⁶⁹.

⁶⁷ Estimación basada en *Memorias del Secretariado Nacional de Caridad y de Cáritas Española*, 1950 a 1954; *Ecclesia*, núms. 492 y 515; *Caritas*, 1 (1952), p. 4; AGA-ARMAE (10) AR-000-82/11811, exps. 102, «Caritas española, 1956», y 111, «Actividades de Caritas española, 1957»; AGA-ARMAE (10) AR-000-82/14072, exp. 30, «Actividades de “Caritas española”, 1959», y AGA-ARMAE 82/13202, 5165 8-14, «Niños austriacos», 1952/1954, ref. P5-E7.

⁶⁸ JUNTA TÉCNICA NACIONAL DE LA ACCIÓN CATÓLICA ESPAÑOLA: *Memoria de la Cáritas Española*, curso 1953-1954, p. 16.

⁶⁹ Copia de una carta de *Deutscher Caritasverband* a [Junta Técnica Nacional

IMAGEN 8

Erika Havlicek en brazos de José Miguel Baixauli, hijo de la familia que la acogió en Valencia. Se llevaban dieciocho años; contrajeron matrimonio cuando Erika cumplió diecisiete años



Fuente: archivo personal de Erika Havlicek.

El régimen de Franco se benefició de la buena imagen que reportaban las obras de ayuda a los niños víctimas de guerra, haciendo uso de la diplomacia blanda. Uno de los precedentes más notorios, también muy desconocido, de utilización del *soft power*

de Caridad de Acción Católica?], AGA-ARMAE 82/13202, 5165 8-14, «Niños austriacos», 1952/1954, ref. P5-E7, doc. P5-7v.

en este campo se remonta a la Primera Guerra Mundial. Así, Estados Unidos, de la mano de Herbert Hoover, llevó a cabo varios operativos, como el del American Relief Administration European Children's Fund. Su objetivo primario era asistir a los niños, pero también tenía como finalidades indirectas la propaganda en favor de Estados Unidos, la lucha contra el bolchevismo y la ampliación de mercados para sus productos⁷⁰.

La instrumentalización de los operativos humanitarios con niños cuenta también con ejemplos relevantes a raíz de la Guerra Civil española y de la Segunda Guerra Mundial. El conocido caso de los «Niños de Rusia» es uno de ellos; la Segunda República Española, los alzados contra ella y la Rusia de Stalin los utilizaron en su propio beneficio. Asimismo, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, países e instituciones diversas, incluso el Comité Internacional de la Cruz Roja, sacaron réditos de la ayuda a los niños víctimas de guerra⁷¹.

En el caso que nos ocupa, la evolución geopolítica para el régimen de Franco es conocida: en 1948 la reapertura de la frontera francesa marcó un punto de inflexión y permitió que los transportes de niños a España y Portugal pudieran circular por territorio francés. La influencia de la Guerra Fría, especialmente a raíz del conflicto de Corea, acabó por impulsar el fin del aislamiento diplomático, que se concretó en la resolución de la ONU al respecto (4 de noviembre de 1950). Después llegaron los acuerdos comerciales y de defensa con Estados Unidos. Paralelamente, la diplomacia de la religión de Martín Artajo dio sus frutos en el XXXV Congreso Eucarístico de Barcelona (1952) y la firma del Concordato con la Santa Sede (1953). Finalmente, el 14 de diciembre de 1955, España fue admitida en la ONU. Esta deriva virtuosa para el régimen culminaría con la visita del presidente de Estados Unidos, David Eisenhower, en 1959. Cautiva y desarraigada la oposición internacional al régimen franquista, la guerra diplomática había terminado.

⁷⁰ Lurdes CORTÈS-BRAÑA: *Ayuda humanitaria...*

⁷¹ *Ibid.*

Conclusiones

La victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial dejó a la España franquista como un país paria en la comunidad internacional. Para revertir la situación sin dejar el poder, Franco se sirvió de una estrategia basada en el anticomunismo y el catolicismo. Primero arrinconó a los falangistas y dio paso al colaboracionismo católico. Esta nueva etapa del primer franquismo, el nacionalcatolicismo, tuvo un conspicuo representante: el ministro de Asuntos Exteriores Alberto Martín Artajo.

Desde esta posición, Martín Artajo abrió varias líneas de trabajo para romper el aislamiento diplomático. Así, se invirtió en un *lobby* que puso en valor en Estados Unidos el carácter estratégico de España en el nuevo escenario de bloques. Por otra parte, se estrecharon lazos históricos con los países hispanoamericanos y árabes. También fue capital la diplomacia de la religión.

Efectivamente, las relaciones internacionales de los colaboracionistas católicos del régimen con los representantes de la democracia cristiana en Europa, entonces al alza, se usaron para blanquear un régimen que, si bien era inequívocamente católico, no era en absoluto democristiano. Las relaciones con la Santa Sede se fueron trabajando con la elaboración de un Concordato que daba grandes privilegios a la Iglesia católica. A través de su jerarquía y organizaciones seculares se planeó un operativo de acogida de niños centroeuropeos en España, como un instrumento más para romper el aislamiento.

Ciertamente, la acogida de niños víctimas de guerra suscitaba grandes simpatías en la opinión pública internacional. Las vacaciones infantiles para tonificar a los niños en el extranjero no eran algo nuevo en Europa, pero sí para el régimen franquista, que desconocía el estado de la cuestión y sus dificultades. Tardaron cuatro años en lograr su objetivo. Franco lo planteó como un asunto de Estado: una unión de voluntades del país en su conjunto.

Varios hechos significativos demuestran la importancia que el régimen concedía a este plan. Así, el propio Franco y su familia convivieron con tres niñas austriacas y se informó de ello a la prensa estadounidense. De hecho, el decreto que impulsó el proyecto era de la propia Presidencia del Gobierno. El Estado puso su

maquinaria al servicio de la causa. Organizaciones sociales y religiosas, además de particulares, se adherieron. De hecho, la dictadura funcionaba como un bloque y todos los poderes y voluntades empezaban y acababan en Franco.

Así, oficialmente, se trató de una invitación entre cardenales primados, a través del entonces embrión de Cáritas de España a su homóloga de Austria. Ahora bien, la simbiosis entre Iglesia católica y Estado en la época era tal, que no hubo ninguna independencia de actuación. Los implicados formaban un tupido entramado de brillantes abogados del Estado, formados para estar en la elite del poder. Eran a su vez miembros de organizaciones seculares, como Acción Católica o la Asociación Católica Nacional de Propagandistas, siempre en estrecha relación con la jerarquía eclesiástica. Acumulaban cargos y se cooptaban entre ellos; algunos acabaron tomando los hábitos.

Por las circunstancias de la posguerra europea, los niños acogidos fueron centroeuropeos: 2.981 austriacos y 974 alemanes. El objetivo fue que las criaturas fueran acogidas por familias acomodadas, puesto que se trataba de una operación de imagen, que pretendía proyectar un espejismo de prosperidad. Algunos se sintieron motivados por mostrar su adhesión al régimen, por causas piadosas o por el exotismo de los acogidos. Pero, por encima de los intereses geopolíticos, las familias les trataron como a sus propios hijos, con cariño y generosidad. La mayoría vivieron su estancia en España como una época cálida e inolvidable. A diferencia de los pequeños que viajaron a otros países europeos, permanecieron un largo periodo, lo que contribuyó a crear lazos más profundos y duraderos. En algunos casos el vínculo se ha mantenido e incluso ha continuado en las generaciones posteriores. En otros, las familias biológicas cortaron las relaciones. Lo que debían ser unas vacaciones se convirtieron para algunos en emigración definitiva. Miles de personas, entre criaturas, familias, funcionarios y ciudadanos en general se vieron implicados en esta obra político-humanitaria que a algunos les cambió la vida. En la práctica, pues, el acontecimiento tuvo una doble dimensión: estrategia política e impacto social.

Por lo que respecta al régimen franquista, ¿las expediciones de niños fueron decisivas para romper su aislamiento diplomático? No, pero fueron un elemento más, la imagen más amable, de una

ofensiva diplomática en varios frentes. La progresiva división del mundo en dos bloques enfrentados y los cambios geopolíticos terminaron con el ostracismo internacional del régimen y propiciaron su permanencia. Hubo, eso sí, la instrumentalización política de un operativo humanitario: los niños austriacos fueron, de alguna forma, al rescate de Franco.

Franquismo, diplomacia y fútbol: la gira del Real Madrid en Sudáfrica

Juan Antonio Simón

Universidad Politécnica de Madrid
juanantonio.simon@upm.es

Resumen: Este artículo tiene como objetivo principal analizar el papel que tuvieron los servicios diplomáticos españoles durante la gira que realizó el Real Madrid por Sudáfrica en septiembre de 1964. Al mismo tiempo, esta investigación también plantea dos objetivos específicos: el primero aborda el impacto que la visita del club tuvo en este país, y el segundo estudia el papel que desempeñó esta entidad deportiva dentro de la política exterior del franquismo. A través de la documentación del Ministerio de Asuntos Exteriores conservada en el Archivo General de la Administración, se ha podido demostrar el estrecho seguimiento que dicho organismo realizó de esta gira internacional.

Palabras clave: franquismo, fútbol, diplomacia, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Real Madrid.

Abstract: The main objective of this paper is to analyze the role played by the Spanish diplomatic services during Real Madrid's tour of South Africa in September of 1964. It undertakes two specific objectives. First, it explores the impact that the club's visit had on this country. Second, it studies the role of this sporting entity within Franco's foreign policy. Through the documentation of the Ministry of Foreign Affairs conserved in the General Administration Archive, we demonstrate just how closely the Ministry monitored this international tour.

Keywords: Francoism; football; diplomacy; Spanish Ministry of Foreign Affairs; Real Madrid.

Introducción

En septiembre de 1964 el equipo de fútbol del Real Madrid CF viajó a Sudáfrica para realizar una gira de varios encuentros amistosos. Por primera vez en la historia del deporte sudafricano, un club de fútbol español visitaba este país para enfrentarse en Johannesburgo y Ciudad del Cabo a dos equipos locales. En un país en el que el fútbol era un deporte minoritario, el Madrid llegaba con sus famosas estrellas del balón y con la aureola de ser uno de los mejores equipos en el panorama internacional desde mediados de los años cincuenta. Si a nivel deportivo este hecho puede entenderse como de una importancia menor, si se inserta dentro del contexto de la utilización del fútbol como una herramienta diplomática por parte del régimen de Franco, esta gira internacional merece una investigación detallada. Profundizar en el análisis de la preparación y el desarrollo de estos encuentros a través de la información de los servicios diplomáticos nos permite descubrir los diferentes medios que utilizó el régimen durante estos años para favorecer una estrategia específica de política exterior, y que tuvo en el deporte, y de forma específica en el fútbol, uno de sus principales actores.

Durante la segunda mitad de los años cincuenta el Real Madrid había conseguido imponerse en las cinco primeras ediciones de la recién creada Copa de Europa (desde 1956 a 1960), convirtiéndose desde ese momento en un instrumento de propaganda del franquismo, tanto a nivel interno como más allá de sus fronteras. Era la cara amable de una dictadura que desde el principio de los años cincuenta había conseguido superar una fase de exclusión internacional como castigo por su estrecha relación con las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial, para consolidar progresivamente un sistema autoritario que se benefició de la transformación del contexto internacional con el inicio de la Guerra Fría.

Esta investigación ha tenido como objetivo principal analizar el papel que tuvieron los servicios diplomáticos españoles y el propio Ministerio de Asuntos Exteriores de España durante la gira internacional que realizó el Real Madrid en Sudáfrica durante el mes de septiembre de 1964. Del mismo modo, se ha tratado de dar respuesta a dos objetivos específicos: el primero de ellos afronta el estudio del impacto que la visita del club español tuvo en Sudáfrica

y cómo fue recogida por la prensa del país; y el segundo pretende estudiar, describir y delimitar el papel que desempeñó el Madrid como institución deportiva dentro de una clara estrategia de política exterior implementada por el franquismo.

En cuanto a los recursos utilizados para poder dar forma a esta investigación, conviene destacar que se ha tenido acceso a fuentes primarias de gran relevancia, como la variada documentación que conserva sobre este viaje el Archivo General de la Administración y en concreto el fondo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, y que ha sido fundamental para descubrir la implicación de los servicios diplomáticos españoles antes, durante y después de la realización de la gira internacional. Al mismo tiempo, y a través de la consulta de la prensa sudafricana de la época (*The Star*, *Rand Maily Mail*, *Sunday Express* y *Pretoria News*), se ha podido analizar con mayor detalle el impacto que la visita del Real Madrid tuvo en Sudáfrica y cómo este tipo de encuentros amistosos internacionales se convirtieron en uno de los principales medios que durante este periodo utilizó el club para conseguir aumentar sus ingresos económicos.

Durante las últimas décadas se ha apreciado un indudable aumento en el número de publicaciones científicas que han abordado desde una perspectiva histórica el estudio de la relación entre deporte y franquismo¹. Pese a la centralidad que ha tenido

¹ Carles SANTACANA: *El Barça y el franquismo: Crónica de unos años decisivos para Cataluña, 1968-1978*, Barcelona, Apóstrofe, 2006; Carlos FERNÁNDEZ SANTANDER: *El fútbol durante la guerra civil y el franquismo*, Madrid, San Martín, 1990; Teresa GONZÁLEZ AJA: *Sport y autoritarismos*, Madrid, Alianza Editorial, 2002; Xavier PUJADAS (coord.): *Atletas y ciudadanos: historia social del deporte en España, 1870-2010*, Madrid, Alianza Editorial, 2011; Alejandro DE LA VIUDA-SERRANO: «Forbidden Words. The Censorship of Sport in the Spanish Press after the Civil War (1942-1943)», *European Studies in Sports History*, 3 (2010), pp. 67-78; íd.: «Deporte, censura y represión bajo el franquismo», en Xavier PUJADAS (coord.): *Atletas y ciudadanos: Historia social del deporte en España (1870-2010)*, Madrid, Alianza Editorial, 2011, pp. 273-321; Juan Carlos MANRIQUE ARRIBAS: «Juventud, deporte y falangismo. El Frente de Juventudes, la Sección Femenina y los deportes del “Movimiento”», en Xavier PUJADAS (coord.): *Atletas y ciudadanos: historia social del deporte en España, 1870-2010*, Madrid, Alianza Editorial, 2011, pp. 233-272; Juan Antonio SIMÓN: «Playing with Our Friends and Making Money: Real Madrid FC's Economic Model and the Impact of International Friendly Matches, 1955-1963», *The International Journal of the History of Sport*, 34 (2017), pp. 517-534; Concepción CARBAJOSA: *Las profesoras de educación física en España. Historia de su formación (1938-1977)*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1999; Concepción CARBA-

esta temática en la historia del deporte español, han sido muy pocos los trabajos que han afrontado de forma específica la relación entre deporte y relaciones internacionales durante la dictadura de Franco². En cambio, a nivel internacional sí que se ha podido constatar un aumento en el interés por parte de los investigadores sobre este ámbito de estudio, creciendo considerablemente el número de publicaciones en la última década, así como la diversidad de las temáticas analizadas, las fuentes utilizadas y las metodologías desarrolladas³. Desde este punto de vista, se considera necesari-

JOSA y Eloísa FERNÁNDEZ BUSTILLO: *Manuales de educación física en el franquismo*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 2000; Ángel BAHAMONDE: *El Real Madrid en la historia de España*, Madrid, Taurus, 2002; Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA: «Le Real Madrid, équipe du regime? Football et enjeux politiques pendant la dictature de Franco», en Yvan GASTAUT y Stéphane MOURLANE (eds.): *Le football dans nos sociétés, 1914-1998*, París, Autrement, 2006 ; Carlos GARCÍA-MARTÍ: «Reshaping Spanish Football Identity in the 1940s: From Fury to Tactics», *The International Journal of the History of Sport*, 33 (2016), pp. 116-1132, y Alejandro QUIROGA: «Spanish Fury: Football and National Identities under Franco», *European History Quarterly*, 45(3) (2015), pp. 506-529.

² Javier GONZÁLEZ DEL CASTILLO: *Geoestrategia, diplomacia y boicot: los Juegos Olímpicos en el contexto internacional (1948-1980)*, CEHRI. Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales, 11, Valencia, Reproexpres, 2018; Juan Antonio SIMÓN: «Athletes of Diplomacy: Francoism, Sport and the Cold War during the 1960s», en Philippe VONNARD, Nicola SBETTI y Grégory QUIN (eds.): *Beyond Boycotts Sport during the Cold War in Europe*, Berlín, De Gruyter, 2017, pp. 55-68; id.: «Entre la apertura y la resistencia. Juegos Olímpicos, diplomacia y franquismo en los años sesenta», *Materiales para la Historia del Deporte. Suplemento Especial*, 2 (2015), pp. 310-326, e id.: «La diplomacia del balón: deporte y relaciones internacionales durante el franquismo», *Revista História e Cultura. Dossier História e Relações Internacionais*, 4(1) (2015), pp. 165-189.

³ Heather L. DICHTER y Andrew L. JOHNS: *Diplomatic Games: Sport, Statecraft, and International Relations since 1945*, Lexington, University Press of Kentucky, 2014; Stuart MURRAY: «The Two Halves of Sports-Diplomacy», *Diplomacy & Statecraft*, 23 (2012), pp. 576-592; Penelope KISSOUDI: «Sport, Politics and International Relations in the Twentieth Century», *The International Journal of the History of Sport*, 25(13) (2008), pp. 1689-1706; Aviston D. DOWNES: «Sport and International Diplomacy: The Case of the Commonwealth Caribbean and the Anti-Apartheid Campaign, 1959-1992», *The Sports Historian*, 22(2) (2002), pp. 23-45; Heather DICHTER: «“Strict measures must be taken”: Wartime Planning and the Allied Control of Sport in Occupied Germany», *Stadion*, 34(2) (2008), pp. 193-217; Geoffrey ALLEN PIGMAN: «International Sport and Diplomacy’s Public Dimension: Governments, Sporting Federations and the Global Audience», *Diplomacy & Statecraft*, 25(1) (2014), pp. 94-114; Stephen WAGG y David L. ANDREWS (eds.): *East Plays West: Sport and the Cold War*, Londres, Routledge, 2007; J. Simon ROFE (ed.): *Sport*

rio que los investigadores sigan reflexionando sobre la función que desempeñó el deporte dentro de la política exterior del régimen, analizando cómo la estrategia diplomática española influyó directamente en las relaciones deportivas internacionales de este país, descubriendo sus límites y cómo fue su evolución desde 1939 hasta 1975, en clara consonancia con las diversas etapas por las que transitó la política exterior.

Por último, otro de los elementos más innovadores de este artículo es su intención de favorecer los estudios sobre lo que podríamos denominar «diplomacia deportiva», vertiente de trabajo que para el propio Juan Carlos Pereira Castañares ha sido muy poco abordada por los especialistas en España⁴. Presentamos un primer apartado, en el que se afronta la evolución desde los años cuarenta de la relación entre política exterior y deporte. A continuación, se analiza la situación del Real Madrid a principios de los años sesenta, incidiendo en cómo afecta el final del ciclo de triunfos europeos en el beneficio económico y en el prestigio internacional del club, así como en su papel de «embajador» del régimen. Por último, el siguiente apartado estudia con detalle a través de la documentación del servicio diplomático, el proceso de preparación y desarrollo de la gira del club español por Sudáfrica y el papel que desempeñó en todo el proceso el propio Ministerio de Asuntos Exteriores.

Franquismo, deporte y relaciones internacionales: del aislamiento y la autarquía al anticomunismo y la apertura exterior

El cambio que se pudo apreciar en la coyuntura bélica de la Segunda Guerra Mundial a partir de 1942 provocó un alejamiento del régimen de Franco hacia las potencias del Eje y una radical modi-

and diplomacy: Games within games, Manchester, Manchester United Press, 2018; Philippe VONNARD, Grégory QUIN e Nicolas BANCEL: *Building Europe with the Ball: Turning Points in the Europeanization of Football, 1905-1995*, Oxford, Peter Lang, 2016, y Aaron BEACOM: *International Diplomacy and the Olympic Movement: The New Mediators*, Londres, Palgrave MacMillan, 2012.

⁴ Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES: «Presentación», en Javier GONZÁLEZ DEL CASTILLO: *Geoestrategia, diplomacia y boicot: los Juegos Olímpicos en el contexto internacional (1948-1980)*, CEHRI, Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales, 11, Valencia, Reproexpres, 2018, p. 8.

ficación de la dinámica fascistizante que se había tratado de implementar hasta ese momento. Este cambio de estrategia llegó incluso a propiciar en agosto de ese mismo año el cese de Serrano Suñer, secretario de la Junta Política de Falange y ministro de Asuntos Exteriores. Pese a que el franquismo trató a partir de ese momento de mostrar su cercanía con los países Aliados, no pudo evitar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobara en su conferencia fundacional en junio de 1945 una condena explícita hacia España, iniciando una fase de aislamiento internacional con la retirada de los embajadores en diciembre de 1946. A lo largo de 1947 las crecientes diferencias entre los países vencedores comenzaron a definir la denominada Guerra Fría o política de bloques, suavizando desde ese momento la situación que vivía España. Al mismo tiempo, los intereses económicos y estratégicos comenzaron a pesar más que las críticas y el rechazo al franquismo. Por otro lado, Franco se preocupó en subrayar desde ese momento su profundo anticomunismo, el indudable peso del catolicismo y su importancia geoestratégica, lo que terminará provocando que Estados Unidos y sus aliados europeos acepten un franquismo «desfascistizado» como mal menor frente al temor comunista⁵.

Como resultado de lo anterior, la evolución de la Guerra Fría rebajó el cerco diplomático sobre el franquismo. Mientras que en 1948 Francia y Gran Bretaña firman los primeros acuerdos comerciales con la dictadura, en 1950 la ONU revoca la resolución condenatoria hacia España de 1946, lo que dejaba abierta la vía para el retorno de los embajadores a Madrid. En 1953, con el aumento de la tensión bélica entre las dos superpotencias creada por la Guerra de Corea, la estrategia de Franco de aguantar a la espera de un mejor contexto internacional alcanzó su punto de mayor éxito con la firma del Concordato con el Vaticano y los pactos con los Estados Unidos de ese mismo año. En 1955 España ingresa por fin en la ONU, lo que tuvo para este país un importante trasfondo político y simbólico al ratificar formalmente su salida del ostracismo internacional. El nombramiento de Fernando Castiella como ministro de Asuntos Exteriores en febrero de 1957 tendrá como principales

⁵ Véanse, entre otros, Jesús A. MARTÍNEZ (coord.): *Historia de España siglo XX, 1939-1996*, Madrid, Cátedra, 1999, y Abdón MATEOS y Álvaro SOTO: *El final del franquismo, 1959-1975*, Madrid, Historia 16, 1997.

líneas de actuación el incidir en la imagen católica y anticomunista del régimen al mismo tiempo que buscaba «maquillar» diplomáticamente la imagen exterior del franquismo para, por un lado, acercarse a los países de Europa Occidental con la intención de conseguir una futura adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE), y de paso intensificar las relaciones con Washington. La política exterior española desarrolló una clara tendencia occidentalista y europea, que influyó directamente en las relaciones deportivas internacionales de los clubes de fútbol españoles.

El inicio de los años sesenta estuvo marcado por una clara apuesta por la modernización social y económica que definió el Plan de Estabilización de 1959, lo que se reflejará en la apertura internacional y el incremento de la presencia exterior. De esta forma, España solicita la adhesión a la CEE en 1962, teniendo que esperar hasta junio de 1970 para concretizarse la firma de un Acuerdo Preferencial con esta institución. En línea con esta nueva etapa se inserta la renegociación de los acuerdos con Estados Unidos en 1963, así como la intensificación de las relaciones bilaterales con Francia y Alemania Occidental y el inicio de una política de acercamiento diplomático con los nuevos países surgidos en el continente africano durante los años sesenta. En 1958 España ingresa definitivamente en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional, y un año más tarde hará lo mismo en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), antecedente de la actual OCDE, apostando por un capitalismo autoritario y olvidando el sueño de convertirse en la «reserva espiritual» de Occidente. Dentro de esta nueva estrategia diplomática, es importante señalar que la primera reunión entre los embajadores de España y la Unión Soviética se produjo en París en 1958, con la intención de poner los pilares de una futura colaboración entre ambos países que se planteó entre 1963 y 1964, y que terminará quedando consolidada en 1967, cuando se permita a los barcos soviéticos la utilización de los puertos españoles⁶.

Al mismo tiempo, la evolución tanto de la política interior como exterior impactó de forma directa en el ámbito del deporte

⁶ Juan Carlos PEREIRA: «España en el mundo», en Jordi CANAL (dir.): *Historia contemporánea de España 1931-2017*, vol. II, Barcelona, Taurus, 2017, pp. 321-369, esp. pp. 326-329.

español. La «batalla diplomática» durante la guerra civil también encontró en el deporte un lugar de enfrentamiento con el que poder alcanzar una legitimación internacional. En noviembre de 1937 la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) decidió en una reunión de su comité ejecutivo en París, reconocer a la recién creada Federación Española de Fútbol de la zona franquista con sede en San Sebastián y permitirle gestionar el fútbol en su zona de influencia, al mismo tiempo que también mantenía de forma provisional ese derecho a la federación legítima instalada en Barcelona desde enero de 1937. El avance de la guerra en el frente de Cataluña provocó que el máximo organismo internacional del fútbol perdiera progresivamente su confianza en el Gobierno de la República, para depositarlo en las nuevas autoridades franquistas del deporte⁷.

Mientras tanto, desde la zona nacional los miembros españoles del Comité Olímpico Internacional (COI), Santiago Güell i López —barón de Güell—, el conde de Vallengano junto con Josep Mestres Estivill, secretario del Comité Olímpico Español (COE), se encargarían de contactar con el COI desde octubre de 1937 para conseguir la reconstitución de dicho comité, al tiempo que, desde Barcelona, el desarrollo de la guerra hacía imposible la actividad normal del «COE republicano». La cercanía ideológica con los sublevados del presidente Baillet-Latour facilitó la respuesta positiva del COI. En diciembre de 1937 se reconstituyó el COE en San Sebastián bajo la presidencia del general José Moscardó, quedando de esta forma definitivamente disuelto y cesado de su representación el comité republicano. A finales de 1937, podemos decir que la «batalla diplomática» del deporte había sido ganada por los seguidores de Franco⁸.

El 22 de febrero de 1941 se crea la Delegación Nacional de Deportes de Falange Tradicionalista y de las JONS (DND), organismo

⁷ «Reunion du Comité Executif. Situation de la Federacion Espanola», Archivo FIFA, 6 de noviembre de 1937, pp. 4-6.

⁸ «Carta de José Moscardó como presidente del COE», Archivo FIFA, enero de 1938, y Alberto ARAGÓN PÉREZ: «El COE durante el régimen franquista: la posguerra (1937-1956)», en Alberto ARAGÓN PÉREZ y Julio PERNAS LÓPEZ (ed.): *El olimpismo en España: una mirada histórica de los orígenes a la actualidad*, Barcelona, Fundación Barcelona Olímpica, 2019, pp. 95-111.

que estará bajo el control de la Secretaría General del Movimiento y que disfrutará de un control absoluto respecto a la implementación de la política deportiva del régimen. Sus responsabilidades abarcaban ámbitos que iban desde la Medicina Deportiva, Prensa y Propaganda, el departamento de Deportes Militares y el de Deportes del Movimiento, pasando por la jefatura del departamento de Federaciones Nacionales, e incluso el control de los nombramientos de presidentes y vicepresidentes de las diferentes federaciones y comités directivos, así como los presidentes y vicepresidentes de todas las federaciones regionales⁹. La DND mostró desde su origen un especial interés en impulsar el encuadramiento de los distintos sectores de la sociedad a través del deporte¹⁰.

Igualmente, desde el inicio del franquismo el fútbol se transformó con rapidez en una válvula de escape de las tensiones sociales o de canalizador de estas hacia un espacio de menor conflictividad. El aislamiento del contexto internacional que se vivió en esta etapa abocó al régimen a encontrar en el fútbol un agente de comunicación internacional capaz de conseguir sobreponerse al bloqueo que sufría el país. La simple celebración de partidos de fútbol internacionales, se mostraban a través de la maquinaria propagandística del franquismo como rotundos éxitos frente a las restricciones diplomáticas exteriores. Los contactos internacionales del fútbol español durante este periodo se reducirán prácticamente a enfrentamientos con los «países amigos» como Portugal, Alemania e Italia.

La sumisión del deporte a los intereses del Estado provocó que la DND pusiera una especial atención en los encuentros internacionales que se celebraban dentro y fuera del país. Para que cualquier club o deportista español pudiese competir fuera de sus fronteras era necesario que previamente se realizase la conveniente solicitud al Ministerio de Asuntos Exteriores y que este organismo, después de valorar las relaciones diplomáticas que existían con el país de acogida, denegase el permiso o concediese la oportuna autorización: «La autorización se hace necesaria porque la Delegación Na-

⁹ *Boletín Oficial del Estado*, 5 de marzo de 1941, pp. 1551-1553.

¹⁰ Carles SANTACANA: «Espejo de un régimen. Transformación de las estructuras deportivas y su uso político y propagandístico», en Xavier PUJADAS (coord.): *Atletas y ciudadanos: Historia social del deporte en España, 1870-2010*, Madrid, Alianza Editorial, 2011, pp. 205-232.

cional de Deportes ha de recabarla a su vez de la Superioridad, y puede ocurrir que ésta no estime oportuno el contacto deportivo con alguna nación en un determinado momento, por razones que sólo ella puede precisar»¹¹.

La participación de deportistas españoles en competiciones internacionales, y sobre todo en aquellas en las que se tenían que enfrentar a equipos del otro lado del telón de acero, fue prohibida coincidiendo con el periodo de mayor aislamiento exterior, de autarquía y presión internacional desde el final de la guerra civil hasta el inicio de la década de los cincuenta¹². El Ministerio de Asuntos Exteriores preparó en julio de 1948 un documento, en el que se subrayaba la importancia que podía tener este deporte como herramienta de propaganda. Indicaban en dicho texto que era de gran importancia que los clubes españoles empezaran a competir a nivel internacional para mostrar una imagen de ficticia normalidad, pero evitando que se disputasen «encuentros en los cuales exista un evidente riesgo de derrota para el conjunto nacional». Se especificaba que no existían problemas para concertar encuentros con países como Portugal, Irlanda, Suiza, Holanda, Suecia, Grecia y Egipto con los que desde finales de los años cuarenta se mantenían unas fluidas relaciones diplomáticas. En cambio, frente a países como Inglaterra, Escocia y Gales, el Ministerio hacía constar a los clubes de fútbol españoles que dada la calidad de los jugadores de estos países era necesario estar preparados lo mejor posible, «para afrontar dignamente a estos rivales». Se insta a la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) a que procure confirmar la participación en estos partidos de «los mejores equipos nacionales, asegurándose de que el rival extranjero es de categoría equivalente, y siempre en las mejores condiciones de eficacia y, previa, naturalmente la consulta de rigor». Mientras tanto, las relaciones deportivas con los países comunistas del este de Europa eran drásticamente prohibidas¹³.

¹¹ *Boletín Oficial de la Delegación Nacional de Deportes de FET y de las JONS*, junio de 1955, p. 2.

¹² Teresa GONZÁLEZ AJA: «La política deportiva en España durante la República y el Franquismo», en Teresa GONZÁLEZ AJA (ed.): *Sport y autoritarismos: la utilización del deporte por el comunismo y el fascismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, pp. 169-202, esp. p. 189.

¹³ Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), leg. R-2586, exp. 46,

En febrero de 1959 el Ministerio se reunió con la Secretaría General del Movimiento, confirmando el interés que tenía este organismo en tener bajo su control todas las actividades deportivas que se realizaban fuera del país. El embajador español en Roma se había enterado por la prensa que ese mismo mes se iba a celebrar en la capital de Italia un encuentro de fútbol entre la selección española y la italiana, y en ningún momento se le había informado de este hecho. El Ministerio reitera a la Secretaría General que era necesario que ellos se enteraran «con prudente antelación de cuanta actividad deportiva internacional de toda índole tenga lugar con la participación de España». Se reconocía que cuando se realizaba algún encuentro deportivo con los países de la órbita comunista se les consultaba, pero que no siempre se informaba convenientemente «sobre la organización de actividades deportivas que afecten a nuestro País y a otros del mundo libre». Era necesario que la Secretaría General pusiera un especial interés en coordinar previamente estas relaciones deportivas internacionales incluso con países con los que existían buenas relaciones diplomáticas. Se subraya la importancia de avisar al Ministerio con anterioridad al compromiso firme de los clubes, para evitar problemas posteriores en el caso de negarse el permiso. Por último, el texto menciona la importancia estratégica que tiene para el servicio diplomático el utilizar como un medio de propaganda los éxitos del deporte español fuera del territorio nacional: «En muchas ocasiones conviene a España dar un mayor realce a ciertas actividades o competiciones deportivas que tienen lugar en el exterior y en las que nuestros deportistas tomen parte. En estos casos, la Misión diplomática española debe contribuir de alguna forma a dar mayor relieve a nuestra presencia fuera de nuestras fronteras»¹⁴.

El ejemplo anterior muestra claramente cómo la llegada de Castiella al Ministerio en febrero de 1957 supuso el inicio de una nueva fase en la política exterior española, que tuvo un impacto inmediato en las relaciones internacionales de los clubes de fútbol. Se constata

citado en Bartolomé ESCANDELL BONET: *Historia del Real Madrid, 1902-2002: la entidad, los socios, el madridismo*, t. 2, León, Everest, 2002, p. 714.

¹⁴ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: «Encuentros deportivos internacionales» (24 de febrero de 1959), Archivo General de la Administración (AGA), Fondo Ministerio de Asuntos Exteriores (FMAE), ref. 82/14066.

una clara evolución desde una primera fase de radical intransigencia a permitir a los clubes españoles que pudieran enfrentarse con países comunistas y sobre todo frente a la Unión Soviética, a plantearse, desde finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, los beneficios que a nivel de propaganda internacional podría aportar al régimen la celebración de encuentros internacionales, la organización de grandes eventos deportivos como los Juegos Olímpicos o la Copa del Mundo de fútbol, y la necesidad, por último, de normalizar las relaciones deportivas con la Unión Soviética, como ya habían realizado las principales potencias de Europa occidental.

En línea con esta idea, se inserta la decisión del régimen al prohibir a la selección española disputar su eliminatoria frente a la Unión Soviética en la primera edición de la Copa de Europa de Naciones en 1960. En cambio, cuatro años más tarde, los intereses políticos permitieron que España pudiera albergar la fase final de la segunda edición de este torneo. En la final disputada en el estadio Santiago Bernabéu y ante la presencia de Franco, el equipo español se impuso al soviético mientras miles de aficionados coreaban el nombre del dictador¹⁵.

El Real Madrid embajador del franquismo: la preparación de la gira en Sudáfrica y su interés diplomático

Los triunfos del Real Madrid en las cinco primeras ediciones de la Copa de Europa entre 1956 y 1960 crearon un contexto ideal para el inmediato fortalecimiento de las relaciones entre este club y las autoridades franquistas. El inicio de sus éxitos en Europa coincidió con las primeras fases del final del periodo de aislamiento internacional que desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial estaba sufriendo el franquismo. Este cambio de ciclo tendrá su plasmación con la firma del concordato entre España y la Santa Sede en 1953 y los posteriores acuerdos con los Estados Unidos, en julio y agosto de ese mismo año. El fútbol, y de forma específica el Madrid, adquirió un estatus de embajador internacional en un contexto de cambio en la estrategia diplomática. Para González

¹⁵ Ramón RAMOS: *¡Que vienen los rusos!: España renuncia a la Eurocopa 1960 por decisión de Franco*, Granada, Comares, 2012.

Calleja este club permitió su utilización por parte del régimen de forma «voluntaria y conscientemente», mientras que los cónsules y embajadores aprovechaban estas situaciones para fortalecer o mejorar la posición diplomática española¹⁶. El Madrid siempre trató de mantener una estrecha relación con los miembros del Ministerio de Asuntos Exteriores, utilizando la cercanía que ligaba a Raimundo Saporta, vicepresidente del club, con Ramón Sedó, director general de Política Exterior e incluso con el propio ministro de Asuntos Exteriores, Castiella. Son conocidas las declaraciones de Alfredo Sánchez Bella, embajador en Italia entre 1962 y 1969, quien reconocía que el club madrileño era «uno de los mejores instrumentos, acaso el mejor y mayor que en los últimos tiempos hemos tenido, para afirmar nuestra popularidad fuera de las fronteras»¹⁷. Opinión muy similar a la que en octubre de 1968 ofrecía a la prensa el ministro secretario general del Movimiento José Solís, reconociendo a los propios jugadores del Real Madrid que «vosotros habéis hecho mucho más que muchas embajadas desperdigadas por esos pueblos de Dios. Gente que nos odia ahora nos comprende, gracias a vosotros, porque rompisteis muchas murallas»¹⁸.

Julien Rieck ha sintetizado en sus investigaciones los dos motivos por los que considera que los partidos oficiales, así como las giras y encuentros amistosos internacionales que disputó el Madrid durante estos años, fueron de gran beneficio para el régimen de Franco. En primer lugar, era mucho el dinero que este club percibía (por lo general en dólares) por este tipo de partidos, lo que suponía un relevante retorno de divisas en el país a través de los impuestos que se tenían que pagar por este tipo de encuentros a las autoridades franquistas. En segundo lugar, los directivos del club, y principalmente el vicepresidente Raimundo Saporta, informaban a través de correspondencia ordinaria e incluso en forma de amplios informes, sobre la situación política, económica y social de los países que visitaban tanto con el equipo de fútbol como con la sección de baloncesto¹⁹. Por otro lado, autores como Baha-

¹⁶ Eduardo GONZALEZ CALLEJA: «El Real Madrid, ¿“equipo del régimen”? Fútbol y Política durante el franquismo», *Esporte e Sociedade*, 5 (2010), pp. 1-19.

¹⁷ Duncan SHAW: *Fútbol y Franquismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

¹⁸ *Ibid.*, p. 18.

¹⁹ Julien RIECK: «A symbol of Spain's international battles», *Culture Report*. A

monde han destacado que el aumento de ingresos del club durante la segunda mitad de los años cincuenta fue aparejado de una multiplicación de los gastos, provocados por la imperiosa necesidad de contratar nuevos jugadores que atrajeran espectadores y aseguraran triunfos. Las dificultades económicas llegaron cuando los triunfos dejaron de repetirse²⁰.

Durante la primera mitad de los años sesenta el Real Madrid vivió inmerso en un proceso de transición y de relevo generacional propiciado sobre todo por el final del increíble ciclo de victorias conseguidas en la Copa de Europa, y por la marcha del club de Alfredo Di Stéfano, el jugador que mayor influencia tuvo en los éxitos conseguidos durante este periodo, llegando a convertirse en la propia imagen viva del Real Madrid. Pocos meses antes de su visita a Sudáfrica, en concreto en mayo de 1964, el club había perdido la final de la Copa de Europa en Viena contra el Inter de Milán. La derrota europea coincidía con el último partido que Di Stefano jugaba en el Madrid, símbolo de la constatación del final de un ciclo deportivo que se unía a las dudas que desde principios de la década se vivían dentro de esta sociedad respecto a su sostenibilidad económica²¹. Para tratar de hacer frente a dicha situación, la directiva apostó por el aumento en la contratación de partidos amistosos internacionales. En este contexto económico-deportivo es en el que se inserta la visita del Real Madrid a Sudáfrica en 1964²².

El 14 de agosto de ese mismo año el embajador español en Pretoria, Luis García de Llera, contacta con el Ministerio de Asuntos Exteriores para informar sobre la «extraordinaria expectación» que había despertado entre los aficionados sudafricanos las noticias publicadas por la prensa de este país relacionadas con la posible visita del Real Madrid a Johannesburgo. El representante diplomático se hacía eco de unas informaciones en las que se mencionaba que Dave Marais, presidente de la National Football Lea-

Global Game-Sport, Culture, Development and Foreign Policy, 8 (2016), pp. 126-135; Juan Antonio SIMÓN: «Jugando contra el enemigo: Raimundo Saporta y el primer viaje del equipo de baloncesto del Real Madrid CF a la Unión Soviética», *RICYDE. Revista Internacional de Ciencias del Deporte*, 8(28) (2012), pp. 109-126.

²⁰ Ángel BAHAMONDE: *El Real Madrid...*, pp. 257-258.

²¹ Juan Antonio SIMÓN: «Playing with Our Friends...», pp. 517-534.

²² *Ibid.*, y Ángel BAHAMONDE: *El Real Madrid...*, pp. 258-262.

gue (Liga Nacional de Fútbol-NFL) y vicepresidente de la Football Association of Southern Africa (Federación Sudafricana de Fútbol, FASA), había llegado a un acuerdo con el club español para que «juegue un partido contra un equipo representativo de Sudáfrica el día 8 o 9 del próximo mes de septiembre en Johannesburgo». El encuentro en cuestión se encuadraría dentro de los festejos programados para el conocido como Johannesburgo Festival. García de Llera comunica al Ministerio que su embajada todavía no había recibido ninguna información desde España sobre este tema, y solicita que se pongan en contacto con el Real Madrid para que se confirmen estas informaciones, «a fin de que esta Embajada pueda estar en condiciones de prestar todo el apoyo que sea necesario al mencionado equipo»²³.

Desde principios de agosto de 1964 se sucedieron en la prensa sudafricana noticias que informaban sobre las negociaciones que se estaban llevando a cabo para conseguir el acuerdo con el Real Madrid. El periódico *The Star* mencionaba en su edición del 1 de agosto que el club español estaba dispuesto a visitar Sudáfrica, si eran capaces de encajar el partido en el mes de septiembre. El mismo periódico reconocía que «los gastos que implicaba el traer al Real Madrid para un partido podrían exceder los R40,000»²⁴, informando a sus lectores que el equipo español «es reconocido como uno de los más importantes clubes de fútbol del mundo», aunque también precisaban que en este momento no tenían el prestigio que habían alcanzado durante la segunda mitad de los años cincuenta, pero todavía contaban en su equipo con «tres jugadores que estarán entre los más grandes» como Ferenc Puskas, Alfredo Di Stéfano y Paco Gento²⁵. El Real Madrid y concretamente su vicepresidente Raimundo Saporta estaban considerando seriamente la posibilidad de viajar a Sudáfrica, y habían solicitado a Marais más información sobre los términos concretos de la oferta. El *Rand Daily Mail* señalaba que los costes de traer a este equipo a Sudáfrica podrían llegar a los R60,000, mencionando que Dave Marais

²³ Luis GARCÍA DE LLERA: «Informa sobre visita Real Madrid a Sudáfrica» (14 de agosto de 1964), AGA, FMAE, ref. 82/18661.

²⁴ La moneda de curso legal en Sudáfrica es el rand (R). El valor del rand (R) en 1964 era de 1R=84 pesetas.

²⁵ Sy LERMAN: «Real Madrid for hand?», *The Star*, 1 de agosto de 1964.

tenía intención de viajar en los próximos días a España para reunirse con los directivos del club²⁶.

En realidad, el interés de la NFL por contratar al Real Madrid había comenzado tres años antes, «pero el coste, principalmente por los altos impuestos provinciales, fue el motivo de abandonarlo», siendo retomadas las negociaciones en los últimos tres meses a través de la embajada sudafricana en Madrid. El equipo inglés del Tottenham Hotspur había recientemente rechazado la visita del Real Madrid a Londres, porque consideraba que las 12.500 libras que exigía el club español por disputar un encuentro eran excesivas. Marais aseguraba «que ni el Johannesburg Festival ni las dos principales federaciones de fútbol en Sudáfrica pueden sufrir alguna pérdida económica». Por otro lado, todos eran conscientes que posiblemente después de la asamblea que tendría la FIFA el próximo mes de octubre en Tokio, se tomaría la decisión de prohibir a la FASA traer equipos de fuera del país²⁷.

Es necesario recordar que desde principios de los años sesenta los organismos internacionales del deporte comenzaron a tomar medidas frente a las políticas de discriminación y segregación racial que habían sido implantadas en Sudáfrica. Estas prácticas, por ejemplo, contravenían los principios fundamentales de la Carta Olímpica del COI. Al mismo tiempo, la presión internacional aumentó a través de organismos como el Comité Olímpico no-racial de Sudáfrica (SAN-ROC), el Movimiento Británico Anti-Apartheid, federaciones internacionales y comités olímpicos nacionales²⁸. El COI advirtió seriamente a este país en 1963 y un año después, en la 61.^a Sesión celebrada en Innsbruck, se procedió a retirar la invitación al comité olímpico nacional de Sudáfrica para poder participar en los Juegos Olímpicos de Tokio²⁹.

En 1963 la FIFA revocó la suspensión que mantenía desde 1961 a la FASA al considerar que ya no existía una discriminación inten-

²⁶ Eric LITCHFIELD: «Clark is the man to be boss against “Real”», *Rand Daily Mail*, 3 de agosto de 1964.

²⁷ «Marais flies to sign up Real Madrid», *Sunday Express*, 2 de agosto de 1964.

²⁸ Orfeo SUÁREZ: «El movimiento olímpico frente a la violencia institucional de derechos: convivencia, tolerancia, negociación y sanción», *Fair play. Revista de filosofía, ética y derecho del deporte*, 1 (2014), pp. 18-19.

²⁹ «Minutes of the 61st Session of the International Olympic Committee», *Bulletin du Comité International Olympique*, 86 (15 de mayo de 1964), pp. 65-66.

cionada, lo que provocó una dura campaña de críticas por parte de la Confédération Africaine de Football (CAF), organización que representaba a la mayor parte de las federaciones africanas de fútbol. Las continuas disputas sobre este tema llevaron a plantear en el congreso de la FIFA celebrado en octubre de 1964, en Tokio, el debate sobre la total expulsión de la FASA de esta organización. Al final se decidió volver a suspender a la federación sudafricana, lo que no evitó que la discriminación racial siguiera imperando en el fútbol de este país, aunque limitaron sus contactos a nivel internacional. El motivo de estas decisiones claramente enfrentadas a otros organismos como el COI, fue el apoyo que desde el primer momento tuvo la FASA del propio presidente de la FIFA, Sir Stanley Rous. Se tendrá que esperar a la llegada a la presidencia en 1974 de João Havelange, para que cambie radicalmente esta tendencia³⁰. El motivo anterior puede ser una de las principales razones que expliquen la falta de menciones expresas al tema del apartheid en los despachos diplomáticos consultados en esta investigación.

Uno de los temas que ocuparon más espacio en las cabeceras sudafricanas fue la noticia de la marcha de Alfredo Di Stefano del Real Madrid y su posible fichaje por otro club. Este hecho ponía en peligro uno de los mayores atractivos que ofrecía el Madrid en su visita a Sudáfrica. Di Stéfano había rechazado varias ofertas del Celtic de Glasgow y de clubes italianos, y finalmente llegó a un acuerdo en ese mismo mes de agosto con el Real Club Deportivo Español de Barcelona por cerca de R36,000³¹. Marais, consciente de la importancia que tenía Di Stefano como reclamo para los aficionados sudafricanos, trató hasta el último momento de asegurar en sus negociaciones con el Madrid la presencia del jugador si su posible acuerdo se terminaba cerrando: «por el precio que quieren, el Real debe traer todas sus estrellas; de lo contrario la visita no valdría la pena»³².

³⁰ Paul DARBY: «Stanley Rous's "own goal": football politics, South Africa, and the Contest for the FIFA presidency in 1974», *Soccer and Society*, 9(2) (2008), pp. 259-272, y Chris BOLSMANN: «White football in South Africa: empire, apartheid and change, 1892-1977», *Soccer and Society*, 11(1) (2010), pp. 29-45.

³¹ «Di Stefano to play for Espanol», *The Star*, 6 de agosto de 1964, y «Real Madrid Star Joins New Club», *Pretoria News*, 9 de agosto de 1964.

³² «Di Stefano is wanted in touring party», *Rand Daily Mail*, 4 de agosto de 1964.

El 7 de agosto Dave Marais se reunió en el despacho de Antonio Calderón, gerente del Madrid, con la presencia del Duque de Luna, como directivo del club, y el propio entrenador, Miguel Muñoz. Durante la conversación Marais mostró serias esperanzas de que el acuerdo se lograra cerrar lo antes posible, después de recibir el visto bueno de los directivos sudafricanos. Pese a todo, indicaba que «todavía hay cuestiones financieras que considerar y probablemente llamaré a mis colegas en Sudáfrica»³³. Aspectos supuestamente menores como el interés del Madrid por tener un árbitro neutral en cada partido, que el inicio del encuentro disputado en Johannesburgo no se modificara de las 8:15 p.m. hora sudafricana, o que una parte del partido se disputase con un balón español y la otra mitad con un balón sudafricano, retrasaron el acuerdo final³⁴.

El Real Madrid se comprometió a realizar la gira con su equipo completo, salvo la ausencia del mencionado Di Stefano. Por este último motivo, Marais trató de conseguir hasta el final una reducción del caché del club madrileño, aunque los directivos españoles fueron muy rotundos al señalar que «ellos podrían conseguir una cantidad de dinero similar en un viaje de una hora de avión a un país cercano», y que además habían tenido que posponer un encuentro frente al Glasgow Rangers por viajar a Sudáfrica. Recordaban a los organizadores sudafricanos que «sus jugadores les darían un buen retorno de beneficios», y aseguraban a Marais que «el público sudafricano nunca olvidaría al Real Madrid». El presidente de la NFL reconoció las grandes dificultades que había entrañado la negociación, sincerándose al reconocer que «he realizado tareas difíciles, en asuntos cívicos, comerciales y deportivos» pero «este fue el más difícil de todos»³⁵.

Al final, los acuerdos alcanzados obligaban al Madrid a tener que enfrentarse a los equipos sudafricanos del Castle Knight —una selección de los mejores jugadores del país— el 8 de septiembre en Johannesburgo, y al Hellenic FC en Ciudad del Cabo al día siguiente. Después de confirmarse el acuerdo, la prensa sudafricana publicó el precio que tendrían las entradas para poder ver este en-

³³ Eric LITCHFIELD: «A neutral referee Real Madrid», *Rand Daily Mail*, 14 de agosto de 1964.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

cuentro, alegrándose de que pese al enorme coste que suponía la visita del club español las entradas no eran excesivamente caras. Los niños blancos pagarían 47,5 céntimos mientras que «los escolares pueden sentarse dentro de la cerca por 35 cents.». Los «no-blancos» tendrían que pagar 2,25R por un asiento reservado y 1R por uno sin reserva. Los precios más caros serían para 400 asientos al precio de 7,00R, mientras que la entrada más barata para «adultos europeos» sería de 1,95R³⁶.

Al mismo tiempo, Manuel García-Miranda, encargado de negocios de la embajada española en Pretoria, contactó con el Ministerio para informar de las últimas noticias que habían aparecido en los medios de comunicación sudafricanos sobre la visita del equipo español. Pero el aspecto más importante que incluye en su despacho hace referencia a la intervención directa de la embajada en el cobro del dinero que le pagarían al club. Antonio Calderón se había dirigido por carta al embajador solicitando su colaboración para que «se recibiera el depósito de 11.0000 libras esterlinas que se había acordado como compensación por el desplazamiento del Real Madrid». Igualmente, se adjuntaba en dicha carta una copia del contrato firmado con Dave Marais. La embajada española contactaría con el directivo sudafricano para acordar la forma de pago. Los impuestos generados por esta operación fue otro de los temas que provocaron cierta polémica. Marais había comentado inicialmente que el Real Madrid recibiría 15.000 libras de las que después se tendrían que descontar 4.000 libras destinadas «al pago de impuestos y comisiones». En cambio, García-Miranda informó al Ministerio que le había parecido más adecuado «exigir el pago puro y simple de lo estipulado en el contrato suscrito con fecha 8 del actual mes de agosto» que era de 11.000 libras»:

«Este [el cobro del dinero] se ha efectuado mediante una garantía bancaria del depósito efectuado por el «Standard Bank of South Africa Ltd.» y que me fué comunicada, a través [*sic*] de su sucursal en Pretoria con fecha 18 del actual mes de agosto. Como quiera que en la citada comunicación existiera una duda sobre el pago de los impuestos, requerí una nueva comunicación, que me fué hecha con fecha 20 de este mes de la citada entidad bancaria en la que se ha estipulado, de una manera pa-

³⁶ «R60,000 must be Realised», *Rand Daily Mail*, 14 de agosto de 1964.

tente que la suma de 11.000 libras sería abonada en Pretoria y libre de toda comisión o impuesto»³⁷.

El encargado de negocios también informa con el máximo detalle sobre el conjunto de acciones que había preparado la embajada aprovechando la visita del Madrid. En primer lugar, García-Miranda había organizado una recepción en la embajada el día 6 por la tarde en honor del equipo español, así como «de los miembros y directivos de la Asociación de fútbol sudafricano y del festival de Johannesburgo que es el que, en definitiva, patrocina esta gira deportiva». A esta recepción la embajada invitaría a los principales periodistas de este país, al mismo tiempo que a «otras personalidades que se estime de interés poner en contacto con la Delegación del Real Madrid». En su extenso despacho continuará informando que en las múltiples conversaciones que había mantenido con Marais, había logrado que se reservase una cantidad de entradas para que se ofreciesen en venta «a las colonias españolas de Johannesburgo y Pretoria. Resaltando que sobre esta gestión también había informado al gerente del club, Antonio Calderón. La llegada del equipo a Sudáfrica había supuesto, siguiendo la información publicada en el *Rand Daily Mail* por el periodista Eric Litchfield, un récord en la historia de este país por el dinero que se había pagado a un club de fútbol visitante, así como por las cifras de entradas vendidas, considerando que «según todos los síntomas se ha de producir un lleno absoluto de las 36.000 localidades con que cuenta el estadio de Johannesburgo y con ello un hecho sin precedentes en la historia del fútbol en Sudáfrica»³⁸. Además de lo anterior, también se incluye en este despacho diplomático una copia de las cartas de la Standard Bank of South Africa Limited en las que se especificaban las gestiones que se estaban realizando para el pago de los emolumentos que recibiría el Real Madrid por la disputa del encuentro amistoso en Sudáfrica³⁹. Esta documentación nos permite conocer el interés que se mostró desde las embajadas hacia este tipo de visitas deportivas, que permitían mejorar la imagen internacional del franquismo y fortalecer las

³⁷ Manuel García-Miranda, «Remite recortes de prensa sobre visita Real Madrid a Sudáfrica», 21 de agosto de 1964, Pretoria, AGA, FMAE, ref. 82/18661.

³⁸ *Ibid.*, pp. 3-4.

³⁹ *Ibid.*, pp. 4-5.

relaciones diplomáticas, al mismo tiempo que podemos descubrir el papel que representaron las misiones diplomáticas en la gestión del pago a estos clubes.

Los últimos precedentes de visitas a Sudáfrica de equipos de fútbol europeos se remontaban a la presencia del Arsenal inglés a principios de esa misma temporada, derrotando por un humillante 5-0 al South African XI. Los directivos de la FASA comentaron después de este decepcionante encuentro que no estaban dispuestos a que otros equipos europeos de superior nivel se midieran a sus jugadores, pero pocos meses más tarde el equipo alemán del Eintracht de Frankfurt volvería a visitar Sudáfrica para enfrentarse con el Addington, el Highlands Park y el Arcadia United. Para esta última ocasión se temía que con la visita de un club mucho más poderoso como el Real Madrid la imagen del fútbol sudafricano volviera a quedar muy dañada. Por este motivo se trató de formar un equipo lo más preparado posible, nombrando para este fin a Jimmy Clark, un antiguo jugador profesional, como «mánager-entrenador-seleccionador» del equipo de la National Football League⁴⁰.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y el seguimiento diplomático de la visita del Real Madrid a Sudáfrica

El 28 de agosto de 1964 nuevamente García-Miranda se pone en contacto con el Ministerio para informar del interés que se había despertado en Sudáfrica ante la visita del equipo español: «finalmente debo manifestar a V.E. que existe una extraordinaria expectativa entre la afición futbolística de este país por la visita de este equipo, al que, con justicia, se considera como uno de los conjuntos más potentes del mundo». El diplomático español adjuntaba en su despacho un amplio número de recortes de la prensa local, relacionados con «la constitución del equipo sudafricano que ha de enfrentarse con el Real Madrid, así como las tácticas que han de emplear en el partido»⁴¹.

⁴⁰ «Real Madrid set date», *Pretoria News*, 12 de agosto de 1964.

⁴¹ Manuel García-Miranda, «Despacho del Encargado de negocios», 28 de agosto de 1964, Pretoria, AGA, FMAE, ref. 82/18661.

El 11 de septiembre el diplomático volverá a contactar con sus superiores a través de un amplio despacho, en el que expondrá de forma pormenorizada el desarrollo de la gira del Madrid en Sudáfrica, así como el comportamiento de su embajada durante toda su estancia. Comunica que el club español había llegado al aeropuerto Jan Smuts el 6 de septiembre, en un avión de las South African Airways que había desviado su trayecto para aterrizar expresamente en Madrid para recoger al equipo. A los jugadores y al cuerpo técnico los acompañaban en la gira el propio presidente del club, Santiago Bernabéu, y un miembro de la directiva, Miguel Moraleja Yuste. García-Miranda destacaba el número de espectadores que en el propio aeropuerto esperaban la llegada del equipo español: «se puede calcular en alrededor de un millar de aficionados los que habían acudido desde Johannesburgo y desde Pretoria, ciudades que se encuentran a cerca de 50 kilómetros de distancia del aeropuerto, con el objeto de recibir al equipo madrileño»⁴².

Esa misma tarde, se ofreció en honor del Real Madrid una recepción en la residencia de la embajada en Pretoria, «en la que asistieron las más destacadas personalidades del fútbol de este país, así como la mayoría de los cronistas deportivos de los distintos periódicos de Johannesburgo y de Pretoria». García-Miranda, siguiendo la costumbre del Real Madrid, consideró «preferible que los miembros del equipo no asistieran a este acto social». Al día siguiente la Asociación de Fútbol Sudafricana organizó una recepción al equipo español en el Wanderers Club de Johannesburgo. No estaba previsto que los jugadores asistieran a esta recepción, pero el diplomático español aconsejó al presidente Bernabéu que sería muy importante que los jugadores estuvieran presentes, «aunque sólo fuera por unos breves minutos». El encargado de negocios informa a continuación que el presidente aceptó de buen grado, lo que «produjo una gran satisfacción entre los organizadores sudafricanos»:

«Me pareció conveniente que los jugadores del Real Madrid aceptaran la invitación que se les había formulado pues creí observar una cierta desilusión por parte de los directivos sudafricanos al no poder contar con la presencia, en ese acto, de un equipo que, como V.E. podrá observar por

⁴² Manuel García-Miranda, «Informa sobre gira del Real Madrid por Sudáfrica», 11 de septiembre de 1964, Pretoria, AGA, FMAE, ref. 82/18661, p. 1.

los recortes adjuntos, había provocado una expectación realmente única en la historia de este deporte en Sudáfrica»⁴³.

Se subraya el importante papel que representaban los propios futbolistas en la estrategia diplomática, incidiendo en la importancia que había tenido esta visita del equipo español para mejorar la imagen que se tenía de España en este país. García-Miranda considera que tanto la presencia de los jugadores en la recepción organizada por la federación sudafricana, como la muestra de comprensión hacia los organizadores que había tenido Bernabéu al aceptar que el árbitro del encuentro en Johannesburgo fuera sudafricano, habían favorecido el magnífico ambiente que existió hacia el Madrid durante toda su estancia. Para el diplomático, el comportamiento del club hacia los organizadores había «transformado los cinco días de su paso por este país en cinco días en que lo español ha dominado todos los comentarios y, en cierta manera, la vida deportiva del país». García-Miranda no tenía ninguna duda al comunicar al Ministerio de Asuntos Exteriores que a nivel diplomático «la visita de este equipo ha constituido un verdadero triunfo, como más adelante informo a V.E. para el equipo visitante y, como consecuencia, para España»⁴⁴.

El 8 de septiembre el Real Madrid se enfrentó a los Castle Knights imponiéndose fácilmente por 5-2. El embajador informa sobre el partido que el juego del Madrid había dejado «absolutamente deslumbrados a los 36.000 espectadores que llenaban, de bote en bote, el campo de deportes de Johannesburgo». La prensa calificó este encuentro, según el testimonio de García-Miranda, «como el más extraordinario que se ha visto en Sudáfrica, considerando el 8 de septiembre como una fecha memorable en la historia del fútbol africano»⁴⁵. Al día siguiente, el Madrid se tuvo que desplazar a Ciudad del Cabo para jugar el segundo encuentro amistoso de su gira en Sudáfrica, en esta ocasión frente al Hellenic FC, volviendo a imponerse de forma contundente en esta ocasión por 4-0⁴⁶. Este partido no estaba previsto inicialmente, lo que provocó

⁴³ *Ibid.*, pp. 2-3.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ «El Real Madrid ganó al Hellenic en el Cabo por 4-0», *ABC*, 10 de septiembre de 1964.

el retraso en la vuelta a España del equipo y al mismo tiempo el ingreso de otros 30.000 dólares de beneficio para el club.

El diplomático español también informó al Ministerio sobre los problemas que surgieron con la celebración de este segundo partido amistoso, y las premuras de tiempo que existían para que el Real Madrid pudiera volver a España el viernes, dado que el domingo 13 de septiembre tenía que disputar en Barcelona el encuentro correspondiente al Campeonato de Liga frente al RCD Español. El Madrid debía volar inicialmente el miércoles 9 con la compañía aérea sudafricana —la South African Airways—, con la que la FASA tenía un acuerdo. El vuelo para el día siguiente con las aerolíneas sudafricanas estaba completo, llegándose a valorar el suspender el amistoso en Ciudad del Cabo o viajar de vuelta a España con la compañía aérea belga Sabena, pese a la oposición de la federación sudafricana. Ante esta situación que podía enturbiar la imagen de la embajada española, García-Miranda decidió «realizar una serie de actos de buena voluntad» hacia la FASA, destacando en esta gestión las facilidades que mostró el Madrid al seguir sus recomendaciones, lo que demostraba «la absoluta y total colaboración que, durante su visita a Sudáfrica, ha brindado a esta Embajada»⁴⁷.

Pero el encargado de negocios estaba especialmente interesado en que el Madrid volviera con la compañía aérea sudafricana, para que no existiese ningún equívoco o se «pudiera producir el menor roce con esta Asociación y, sobre todo con las autoridades de este país, tan íntimamente unidas a la South African Airways». García-Miranda se puso en contacto con un directivo de esta aerolínea, exponiéndole la situación y el interés del Real Madrid para poder volver a España utilizando un avión de la compañía sudafricana. Finalmente, las aerolíneas sudafricanas modificaron su ruta del jueves. El diplomático español subrayó que este comportamiento era un reflejo de la «aspiración de que la gira fuera un acto de afirmación de simpatías mutuas»⁴⁸.

El diplomático español insiste en su despacho sobre «el extraordinario comportamiento que durante toda la gira había tenido

⁴⁷ Manuel García-Miranda, «Informe sobre gira del Real Madrid por Sudáfrica», 11 de septiembre de 1964, Pretoria, AGA, FMAE, ref. 82/18661, p. 5.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 6.

el Real Madrid en este país». García-Miranda destaca que el club se había puesto desde el primer momento «a las órdenes de esta Embajada», no tomando ninguna decisión sin previamente comunicarla a los representantes diplomáticos españoles, aceptando al mismo tiempo cualquier sugerencia que se les había formulado, y convirtiéndose, por lo tanto, en verdaderos embajadores de la imagen de España en el exterior:

«toda sugerencia que les fue formulada la aceptaron en el acto con un espíritu de cooperación y de sincero deseo de que su viaje contribuyera más que a un puro triunfo deportivo del equipo, a una mejor demostración de lo que es el espíritu y el comportamiento español, y estimo que este comportamiento ha sido lo más sobresaliente de este viaje, incluso más que las propias victorias logradas en el campo deportivo. Me cabe la satisfacción de señalar lo que antecede a V.E. pues considero que no solamente en el aspecto deportivo, donde el Real Madrid ha dejado su nombre como equipo una altura no lograda por ninguno de los que han visitado anteriormente a este país, sino que como delegación y como comportamiento social han constituido un verdadero ejemplo y han producido una extraordinaria impresión entre los dirigentes sudafricanos que les han tratado»⁴⁹.

Por último, Manuel García-Miranda dejaba claro al ministro el importante papel que había desempeñado el propio Santiago Bernabéu, de quien destacaba que gracias a «su singularísima personalidad», su sentido del humor y las amables declaraciones que había realizado siempre que le habían solicitado que hablara en público, se había conseguido ganar la simpatía y el afecto de todos los que les habían rodeado. En definitiva, para el diplomático el triunfo en Sudáfrica había correspondido tanto a los jugadores como a los propios directivos del club, con su presidente a la cabeza⁵⁰. El 15 de septiembre, pocos días después de su llegada a España, el propio Santiago Bernabéu se pondrá en contacto mediante carta con Ramón Sedó, director general de política exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores, a quien agradecerá las enormes atenciones que tanto el encargado de negocios García-Miranda, como

⁴⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 9.

todos los funcionarios de la embajada habían tenido hacia el Real Madrid desde su llegada a Sudáfrica:

«A mi vuelta de África del Sur quiero darle cuenta de la satisfacción que ha producido a toda la delegación entrar en contacto con Don Manuel García Miranda. Gracias a él, todas las posibles dificultades relacionadas con el desplazamiento se solucionaron y encontramos en la Embajada un verdadero hogar para todos nosotros. Me agradecería hiciera llegar al Señor Ministro, una vez más, nuestro profundo agradecimiento por las múltiples atenciones que recibe el Club por parte de los Representantes españoles en el extranjero»⁵¹.

El 2 de octubre Sedó contestará al presidente del Real Madrid, informándole que el ministro Fernando María Castiella había quedado «muy complacido por la acogida dispensada al Real Madrid en Sudáfrica», agradeciendo asimismo «la amable atención» que había expresado en su carta precedente hacia los representantes de la embajada. Al mismo tiempo, le comunicará que García-Miranda había informado al Ministerio en «términos extremadamente elogiosos para el Real Madrid» respecto a la gira, destacando «tanto el éxito deportivo como las favorables consecuencias que la actuación de su club, ha tenido para el buen nombre de España»⁵².

La última vez que García-Miranda se puso en contacto con sus superiores en relación con la gira del Real Madrid fue en un breve despacho enviado el 26 de septiembre en el que remitió al Ministerio varios recortes de prensa que recogían información sobre la gira del equipo de fútbol español y le comunicaba las últimas noticias relacionadas con España que habían tenido más repercusión en los medios de comunicación sudafricanos en las dos últimas semanas. La prensa sudafricana había mostrado una especial atención en los últimos días a la actuación del músico español Nicanor Zabaleta, quien había obtenido, «al igual que en la gira que hizo hace años por Sudáfrica, un gran éxito artístico»; tanto como el alcanzado por «la presentación, en Johannesburg, de la compañía de danzas es-

⁵¹ Santiago Bernabéu, «Carta de Santiago Bernabéu a Ramón Sedó», 15 de septiembre de 1964, AGA, FMAE, ref. 82/18661.

⁵² Ramón Sedó, «Nota de Sedó a Santiago Bernabéu», 2 de octubre de 1964, AGA, FMAE, ref. 82/18661.

pañolas de José Greco». La visita del equipo español seguía recordándose, y su actuación «ha continuado mereciendo igualmente la atención de la prensa»⁵³.

Por otro lado, la prensa nacional ofreció muy poca cobertura a una gira que, desde la perspectiva futbolística española, no era más que un nuevo ejemplo de la estrategia económica que el Madrid llevaba utilizando desde mediados de los años cincuenta para lograr unos ingresos económicos imposibles de conseguir a través de las competiciones nacionales y, sobre todo, vitales para un club con un gran endeudamiento. Si a nivel deportivo el impacto que tuvo esta gira fue menor, la visita del club español a Sudáfrica permitió a los servicios diplomáticos españoles rentabilizar al máximo la fama y popularidad internacional del Madrid en beneficio de la imagen del régimen de Franco.

Conclusiones

El Real Madrid se convirtió desde mediados de los años cincuenta con sus victorias en la Copa de Europa en el embajador extraordinario del franquismo, favoreciendo de esta forma una estrategia de política exterior que buscaba transformar la imagen internacional del régimen y mejorar las relaciones diplomáticas con las potencias europeas. El fútbol, como cualquier otro aspecto de la sociedad española, estuvo bajo el control y al servicio de los intereses de las autoridades políticas del franquismo. En el caso específico de este deporte, por su integración en el tejido social y su idoneidad para generar consenso y fortalecer las identidades nacionales, fue una actividad utilizada reiteradamente a nivel interno. En cambio, este estudio ha tratado de mostrar cómo el fútbol también tuvo un papel de gran relevancia en cuanto a su utilización como herramienta diplomática, al convertirse en el deporte más popular del mundo. El Ministerio de Asuntos Exteriores fue el organismo encargado de definir las líneas de actuación, siempre estrechamente alineado con los intereses generales correspondientes a cada una de las etapas por las que transitó la política exterior del régimen.

⁵³ Manuel García-Miranda, «Remite recortes de prensa sobre España», 26 de septiembre de 1964, AGA, FMAE, ref. 82/18661.

Se ha podido comprobar cómo el Madrid aceptó de forma voluntaria y consciente la colaboración con los servicios diplomáticos, facilitando en todo momento su trabajo y sin mostrar en ningún momento algún desacuerdo con funcionarios y dirigentes políticos. Por otra parte, es indudable que el club también se vio favorecido por esta relación de colaboración recíproca con el Ministerio. Hemos visto cómo el encargado de negocios en Pretoria actuó como depositario y garante de la suma de dinero que recibió el club por su gira en Sudáfrica. Esta actitud por parte de los embajadores, cónsules y jefes de misión se repitió en múltiples ocasiones. Posteriormente estas cantidades eran ingresadas en el Instituto de Moneda Extranjera, para finalmente ser depositadas en la cuenta del club convertidas en pesetas. También hemos visto cómo los diplomáticos enviaban informes deportivos o noticias de prensa sobre los equipos con los que iba a enfrentarse el Madrid.

Por otro lado, el franquismo trató de rentabilizar al máximo las giras internacionales de los equipos españoles. El servicio diplomático ponía especial hincapié en recordar a los clubes que tenían obligación de informar al Ministerio de cualquier encuentro internacional que quisieran disputar fuera del país. La federación realizaba la solicitud del permiso oficial a la Secretaría General del Movimiento quien a su vez la enviaba al propio Ministerio, para, al final, permitir o denegar el permiso al club después de valorar el país en el que se celebraría el encuentro y el rival. Asimismo, hemos visto cómo las embajadas organizaban recepciones especiales con motivo de la visita del Madrid, a las que asistían jugadores y directivos, periodistas del país que visitaban, junto con autoridades políticas locales y nacionales. De todos estos eventos las embajadas enviaban puntuales informes al Ministerio, manteniéndole constantemente informado del desarrollo de la gira tanto a nivel deportivo, como desde una perspectiva política y diplomática.

El Madrid siempre trató de mantener unas estrechas relaciones con los miembros del Ministerio de Asuntos Exteriores. La fluida comunicación que tenía Raimundo Saporta, tesorero y posteriormente vicepresidente del club, con Ramón Sedó, director general de Política Exterior y con el propio ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella, fue el medio que habitualmente utilizó el club para facilitar sus desplazamientos al exterior. Los directivos del Madrid trataron siempre de mantener una fluida relación

con los miembros del estamento diplomático, un aspecto clave para un equipo que tenía en las giras internacionales la pieza clave de sus principales ingresos económicos.

La gira de 1964 en Sudáfrica supuso para el club español un importante beneficio económico, en un momento de difícil situación financiera motivada por el final del ciclo de victorias europeas y el endeudamiento generado por la construcción de la Ciudad Deportiva y la ampliación del estadio. Por otro lado, desde una perspectiva diplomática, esta gira representa un claro ejemplo de la actitud que mostró el Ministerio desde mediados de los años cincuenta y durante toda la década de los sesenta hacía el deporte, pero en especial respecto a los encuentros internacionales de clubs como el Madrid, tanto de la sección de fútbol como en el baloncesto.

Se ha podido apreciar cómo la diplomacia española colaboró en la difusión de una imagen del Madrid, que al mismo tiempo prestigiaba al país y mostraba al exterior una visión que reforzaba al régimen franquista. En un país en el que existían muy pocos motivos para sentirse orgulloso, con una escasa proyección internacional y ocupando un lugar de clara marginalidad en el panorama europeo, la imagen de éxito del Madrid se insertó dentro de una clara estrategia diplomática impulsada desde el propio Ministerio.

*La batalla por la amnistía laboral durante la Transición española (1975-1978)**

Javier Tébar Hurtado

Universitat de Barcelona
javiertebar@ub.edu

Resumen: Esta es una aproximación a un problema histórico en el que se entrecruzan la historia, los Derechos Humanos y los usos del pasado. En este caso, el propósito es ofrecer un análisis del contexto histórico sobre las luchas, discursos y debates en torno a la amnistía durante el proceso de transición política española, específicamente sobre la amnistía laboral. Su reivindicación representó un elemento rupturista en la conquista de la democracia, aunque sus límites y ambigüedades dieron resultados contradictorios tanto en su aplicación como en sus consecuencias, que han perdurado a lo largo de la democracia.

Palabras clave: dictadura, transición, amnistía laboral, derechos humanos, justicia transicional.

Abstract: This article addresses a historical problem in which history, human rights and the uses of the past intersect. In this case, the purpose is to offer an analysis of the historical context of the struggles, speeches and debates surrounding the issue of amnesty during the Spanish political transition, specifically labour amnesty. Its vindication represented a major breakthrough leading to the arrival of democracy. All the same, its limits and ambiguities have yielded contradictory results due to the way it has been applied and the consequences it has generated. These have endured throughout the period of democracy.

Keywords: dictatorship, transition, labour amnesty, human rights, transitional justice.

* Este artículo se inscribe dentro de los resultados de mi participación en el proyecto HAR2015-63657-P (MINECO/FEDER.UE) dirigido por Carme Molinero y Pere Ysàs.

La naturaleza de las amnistías políticas ha adquirido un papel preeminente en los debates en torno a los modelos de transición política a la democracia y de su posterior consolidación. El carácter y la amplitud de las amnistías estarían en función de los procesos concretos en los que se inscriben¹ y desde un punto de vista comparado plantean dilemas de fondo sobre el lugar que ocupan en el propio derecho internacional². No cabe descartar, por otro lado, las consecuencias de las dosis de «olvido» que habrían caracterizado a la mayoría de los cambios de régimen³. Los estudios sobre esta cuestión han dibujado un campo de disputas sobre sus significados históricos, así como sobre la perdurabilidad de sus efectos en las democracias que, como en el caso de la española, dejaron atrás regímenes autoritarios⁴.

Teniendo en cuenta este marco general del debate, en este artículo se abordará el análisis de un aspecto específico del proceso general de amnistía español. El objetivo es enmarcar el significado histórico y los límites de la «amnistía laboral», un tema que con frecuencia ha sido escasamente atendido en los estudios históricos sobre la «transición».

La amnistía une: la matriz de un ciclo de protesta

Finalizada la Guerra Civil, las autoridades franquistas no aprobaron amnistía alguna que beneficiase a los derrotados del con-

¹ Jon ELSTER: *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*, Buenos Aires, Katz, 2006, pp. 80-81.

² Mark FREEMAN: *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

³ Gregorio MORÁN: *El precio de la Transición*, Barcelona, Planeta, 1992, pp. 31 y 137, y Bénédicte ANDRÉ-BAZZANA: *Mitos y mentiras de la transición*, Barcelona, El Viejo Topo, 2006, p. 262.

⁴ Paloma AGUILAR: *Políticas de memoria y memorias de la política. El caso español en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza Editorial, 2008, pp. 413 y 466; Ricard VINYES: «La buena memoria. El universo simbólico de la reconciliación en la España democrática. Relatos y símbolos en el texto urbano», *Ayer*, 96 (2014), pp. 155-181; Alicia GIL: *La justicia de transición en España. De la amnistía a la memoria histórica*, Barcelona, Atelier, 2009; Lucía PAYERO LÓPEZ: «Justicia de transición en España: claves para aprobar una asignatura pendiente», *Revista Paz y Conflicto*, 9(1) (2016), pp. 216-226, y José BABIANO *et al.*: *Verdugos impunes. El franquismo y la violación sistémica de los derechos humanos*, Barcelona, Pasado & Presente, 2018.

flicto; lo que decretaron de manera continuada fueron indultos y medidas de gracia⁵. A partir de entonces, defender la amnistía política constituyó una cuestión irrenunciable para la oposición anti-franquista⁶. Décadas después, esta reivindicación traspasó las estrictas fronteras de la oposición organizada y concitó un mayor consenso en la sociedad⁷. Una incipiente articulación de la unidad de la oposición contribuyó de manera decisiva a principios de la década de los setenta a la organización de campañas y a la extensión de las protestas en pos de la reivindicación de una amnistía política⁸, a la que se apeló con retomada fuerza desde el proyecto de Reconciliación Nacional que el Partido Comunista de España (PCE) había aprobado en 1956⁹. La amnistía iba a constituir el núcleo duro de las reivindicaciones sociopolíticas durante el proceso de la reforma política, pautándola en buena medida, dado que su reclamación frente al aparato jurídico-represivo del franquismo representaba un reconocimiento del ejercicio de los derechos de ciudadanía que no garantizaba el Estado franquista¹⁰.

⁵ David BALLESTER y Manel RISQUES: *Temps d'amnistia. Les manifestacions de l'1 i el 8 de febrer a Barcelona*, Barcelona, Edicions 62, 2001, pp. 21-23.

⁶ Carme MOLINERO: «La Ley de Amnistía de 1977: la reivindicación anti-franquista y su lectura treinta años después», en María Jesús ESPUNY y Olga PAZ (coords.): *30 años de la Ley de Amnistía (1977-2007)*, Madrid, Dyckinson-UAB, 2009, pp. 41-56, esp. p. 43.

⁷ ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE BARCELONA: *Conclusiones del IV Congreso Nacional de la Abogacía Española*, Barcelona, s. e., 1971; Nicolás SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de la dictadura. La conquista de la democracia en España, noviembre de 1975-junio de 1977*, Madrid, Temas de Hoy, 2007, p. 517; Santos JULIÁ: *Nosotros, los abajo firmantes. Una historia de España a través de manifiestos y protestas*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2014; Carlos JIMÉNEZ VILLAREJO y Antonio DOÑATE: *Jueces, pero parciales. La pervivencia del franquismo en el Poder Judicial*, Barcelona, Pasado & Presente, 2017, y José BABIANO et al.: *Verdugos impunes...*, p. 240-242.

⁸ David BALLESTER y Manel RISQUES: *Temps d'amnistia...*, pp. 32-36, y Laura ROZALÉN PIÑERO: «Las campañas de solidaridad: sus protagonistas, su dimensión y repercusiones», en José BABIANO (coord.): *Proceso 1001 contra Comisiones Obreras. ¿Quién juzgó a quién?*, Madrid, Fundación 1.º de Mayo, 2013, pp. 89-137, esp. pp. 121-136.

⁹ Carme MOLINERO y Pere YSÀS: *De la hegemonía a la autodestrucción. El Partido Comunista de España (1956-1982)*, Barcelona, Crítica, 2017.

¹⁰ José BABIANO y Javier TÉBAR: «La parábola del sindicato en España. Los movimientos sindicales en la "transición larga" a través del caso de CCOO (1975-1986)», en Damián GONZÁLEZ MADRID, Manuel ORTÍZ HERAS y Juan Sisinio PÉ-

Entre 1974 y principios de 1976, las protestas vinculadas a la petición de amnistía adquirieron una dimensión de movimiento social, configurándose en la matriz de un ciclo de protesta que se prolongó hasta finales de la década y que fue protagonizado por diferentes grupos de activistas, de asociaciones civiles y de la Iglesia católica. Sin embargo, durante 1975 la continuidad de estas campañas estuvo condicionada por el recrudecimiento de la represión dictatorial. Mientras, la oposición aparecía dividida entre la Junta Democrática, creada en torno a la influencia del PCE en julio de 1974, y la Plataforma de Convergencia Democrática, articulada alrededor del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en junio de 1975. Su progresiva coordinación dio como resultado la firma conjunta de un primer documento, el 30 de octubre, en el que se exigía la inmediata liberación de los presos políticos y sindicales y el regreso de los exiliados. Pero no fue hasta el fallecimiento de Franco, el 20 de noviembre, cuando las expectativas de la movilización pro-amnistía se modificaron y recobraron un nuevo impulso. Recién proclamado rey por las Cortes franquistas, el 22 de noviembre, Juan Carlos I concedió un indulto general el día 25, presentado como un homenaje a la memoria del dictador fallecido, con el que se excarceló a 8.903 presos, la mayoría comunes, entre noviembre y junio de 1976¹¹. Quedaron fuera de aquella medida de gracia buena parte de los presos comunistas y el 90 por 100 de los vascos.

La eficacia del indulto era limitada mientras no se despenalizaran los «delitos» por los que habían sido condenados los amnistiados, y por los que continuaron siendo condenados otros miembros de la oposición con posterioridad. Según la encuesta realizada por el Instituto de la Opinión Pública (IOP), un tercio de los encuestados valoró aquella medida de gracia como un indulto «corto»¹². La

REZ GARZÓN (eds.): *La Historia, lost in translation?: Actas del XIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Albacete, Universidad Castilla-La Mancha, 2016, pp. 1471-1483, y Rafael CRUZ: *Protestar en España, 1900-2013*, Madrid, Alianza Editorial, 2015, p. 18.

¹¹ Sophie BABY: *El mito de la transición pacífica: violencia y política en España (1975-1982)*, Madrid, Akal, 2018, p. 356.

¹² El IOP, creado en 1963, pasó a ser en noviembre de 1977 el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), «Indultos y amnistía (I)», Estudio núm. 1.093, enero de 1976. Las encuestas de opinión están accesibles a la consulta. Recupe-

oposición antifranquista, que defendía una amnistía política total, valoró muy negativamente la decisión del nuevo monarca, al considerar que estaba lejos de expresar una voluntad democratizadora. Su respuesta fue la organización de jornadas de lucha por la amnistía entre el 11-12 de diciembre. Las acciones de protesta proliferaron: el 18 de diciembre se entregaba al rey un escrito con cinco mil firmas solicitando la amnistía y el 23 de diciembre de 1975 se produjeron manifestaciones de protesta en toda España. Sin embargo, en el discurso televisado de Navidad de 1975, el primero de su reinado, el monarca mostró una posición inamovible y no mencionó la amnistía.

La política unitaria del antifranquismo experimentó un cambio importante a partir de la reunión en París, el 7 de enero de 1976, entre miembros de la Junta Democrática y de la Plataforma de Convergencia Democrática. El 20 de enero se produjo una manifestación en Madrid en la que participaron alrededor de 10.000 personas, atendiendo la convocatoria conjunta de las instancias opositoras. En febrero, en la capital española hubo un amago de huelga general y en Bilbao, Burgos, Zaragoza y otras capitales se sucedieron manifestaciones pro-amnistía. Las convocatorias del 1 y el 8 de febrero de 1976 en Barcelona bajo el lema «Llibertat, Amnistia i Estatut d'Autonomia» constituyeron una de sus máximas expresiones, manifestándose en las calles de la capital catalana entre 25.000 y 75.000 ciudadanos¹³ para reclamar la libertad de los más de 600 presos políticos que, dos meses después de la muerte de Franco, permanecían en las cárceles españolas al no haber sido indultados por la tibia medida de gracia firmada por el monarca.

Tal y como se recogía en el documento fundacional, firmado el 26 de marzo de 1976, de Coordinación Democrática, integrada por la Junta y la Plataforma, los objetivos fijados eran la amnistía, en primer lugar, la libertad política y la convocatoria de elecciones a Cortes Constituyentes. La amnistía no pasaba solo por la puesta en libertad de los presos, sino que era un argumento de crítica a la falta de libertades que dio visibilidad pública a la oposición dentro

rado de Internet (http://www.cis.es/cis/opencom/ES/2_bancodatos/estudios/listaEstudiosYear.jsp?year=1977).

¹³ David BALLESTER y Manel RISQUES: *Temps d'amnistia...*, p. 36, y Rafael CRUZ: *Protestar en España...*, pp. 177-178.

y fuera del país, donde los emigrados en Europa y los grupos de exiliados políticos hicieron de la reivindicación un elemento de denuncia permanente de la dictadura¹⁴.

La reivindicación de la amnistía estuvo protagonizada por los movimientos sociales y pasó a ser un potente mecanismo para la movilización y la acción opositora. Este proceso se retroalimentaba y convergía con los conflictos laborales, por cuanto estos fueron, con altibajos, el principal motor de los cambios durante la transición política¹⁵. El alcance de la conflictividad era constatado por el Ministerio de la Gobernación, que registró 37.990 huelgas desde mediados de 1975 hasta finales de 1976¹⁶. El espectacular aumento de la conflictividad, no obstante, presentó límites, tanto en su dimensión como en sus efectos, en comparación con las experiencias de otros países europeos¹⁷.

El innegable crecimiento del conflicto y la protesta tuvo su correlato en el no menos espectacular incremento de la represión de los tipificados como delitos políticos entre 1976 y 1977, aumentando el 40 por 100 respecto a 1975¹⁸. El punto de inflexión se produjo con motivo de los trágicos sucesos de Vitoria del 3 de marzo¹⁹ y una intensificación de la represión política contra la militancia

¹⁴ Carme MOLINERO: «La Ley de Amnistía de 1977...», p. 43.

¹⁵ Joe FOWERAKER: *La democracia española. Los verdaderos artífices de la democracia en España*, Madrid, Arias Montano, 1990; Sebastian BALFOUR: *La dictadura, los trabajadores y la ciudad. El movimiento obrero en el área metropolitana de Barcelona (1939-1988)*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1994; Robert FISHMAN: *Organización obrera y retorno de la democracia en España*, Madrid, CIS, 1996, y Álvaro SOTO: «Conflictividad social y transición sindical», en Javier TUSELL y Álvaro SOTO (coords.): *Historia de la transición 1975-1986*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 363-409.

¹⁶ Nicolás SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de la dictadura...*, p. 79.

¹⁷ Josep SÁNCHEZ CERVELLÓ: *La revolución de los claveles*, Madrid, Arco, 1997; Xavier VIGNA: *L'Insubordination ouvrière dans les années 1968. Essai d'histoire politique des usines*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007; José BABIANO y Javier TÉBAR: «El sindicalismo de clase de la transición a la democracia. Una perspectiva histórica de los cambios en el movimiento sindical en España», *Gaceta sindical: reflexión y debate*, 30 (2018), pp. 161-182, esp. p. 175, y Rafael CRUZ: *Protestar en España...*, p. 179.

¹⁸ Sophie BABY: *El mito de la transición pacífica...*, p. 357.

¹⁹ Carlos CARNICERO Herrerros: *La ciudad donde nunca pasa nada. Vitoria, 3 de marzo de 1976*, Vitoria, Gobierno Vasco, 2007.

obrero²⁰. Las elevadas cifras de conflictos laborales se mantuvieron hasta 1979, aun cuando la tendencia huelguística se invirtió de manera moderada hacia finales de 1977²¹. Además de las demandas salariales y de la petición de soluciones a un, ya por entonces, creciente desempleo, la amnistía y las libertades sindicales y políticas aparecieron de manera común en las plataformas reivindicativas de los conflictos obreros²².

El Gobierno trató de aplicar medidas que mitigaran la conflictividad a partir de la Ley de Relaciones Laborales de 8 de abril, que, si fueron insuficientes para las organizaciones obreras, se rechazaron como inadmisibles por las posiciones patronales²³. La intensa actividad huelguística resultó decisiva para que fracasara el primer Gobierno de la monarquía de Arias-Fraga y el monarca decidiera nombrar a Adolfo Suárez como jefe de Gobierno en el mes de julio. El día 16 de ese mes Suárez se comprometió a convocar elecciones generales en un año y el día 19 aprobó una ley para reformar los artículos del Código Penal que hacían referencia al núcleo de las libertades públicas reclamado por la oposición desde hacía tiempo como condición *sine qua non* para participar en unas futuras elecciones generales. Que esto fuera así dentro del mantenimiento de las Leyes Fundamentales de la dictadura no dejó de provocar sus contradicciones.

«Conceder un indulto al que le vamos a llamar amnistía»

La aprobación de una amnistía política era un tema que se planteaba como ineludible para el nuevo proyecto reformista. Con esta convicción el Gobierno aprobó el Decreto-Ley de Amnistía

²⁰ Juan José DEL ÁGUILA: *El TOP. La represión de la libertad (1963-1977)*, Barcelona, Planeta, 2001, p. 245.

²¹ Pere YSÀS: «Movilización y desmovilización obrera. Del franquismo a la democracia», en Javier TÉBAR HURTADO (ed.): *El movimiento obrero en la gran ciudad: de la movilización sociopolítica a la crisis económica*, Barcelona, El Viejo Topo, 2011, pp. 273-297, esp. pp. 286-289.

²² José BABIANO y Javier TÉBAR: «El sindicalismo de clase...», pp. 170-173.

²³ Nicolás SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de la dictadura...*, pp. 90, 99 y 110-113.

el 30 de julio de 1976²⁴. Ante las iniciales objeciones jurídicas a la aprobación de esta medida por parte del ministro Alfonso Osorio, el presidente del Gobierno le respondió con pragmatismo que lo que iban a hacer era «conceder un indulto al que le vamos a llamar amnistía»²⁵. Lo que evidenciaba este tono cínico era el problema sobre los límites de la estrategia reformista y su falta de carácter democrático.

Según el Tribunal Supremo, en junio de 1976 continuaban excluidos de la amnistía 373 presos políticos, de las cuales 109 estaban condenados por actividades terroristas. Desde el punto de vista numérico, esta nueva amnistía estaba lejos de las cifras del indulto del 25 de noviembre; en esta ocasión suponía la puesta en libertad de 287 presos, de los que casi la mitad estaban condenados por ser desertores o bien objetores de conciencia ante el servicio militar, una cuarta parte por terrorismo y un 13 por 100 por ser sindicalistas y políticos imputados por asociación ilícita. Aun así, aquella amnistía también permitió el retorno, a lo largo de 1976, de parte de los exiliados políticos²⁶. A diferencia del indulto anterior, este no benefició a los presos comunes, que respondieron a la noticia con sendos motines en la prisión de Carabanchel y en la madrileña cárcel de mujeres de Yeserías²⁷.

Para el sector reformista del régimen liderado por Suárez, contando con el apoyo del monarca, la amnistía legitimaba su proyecto, al tiempo que no dejaba de introducir deslegitimaciones políticas de la dictadura en una operación de cambio controlado de difícil equilibrio, pero necesario de cara a presentar un proyecto creíble tanto para los sectores más moderados de la oposición como hacia la diplomacia extranjera. En la *amnistía política restringida* de 30 de julio se aludía por primera vez a la necesidad de «promover la reconciliación de todos los miembros de la nación» y a las exigencias derivadas del proceso de «plena normalidad democrática», estable-

²⁴ Decreto-Ley sobre Amnistía (30 de julio de 1976), Madrid, Ediciones del Movimiento, y Ley 10/1976, de 30 de julio, BOE, 186, 4 de agosto de 1976, pp. 7-12.

²⁵ Alfonso OSORIO: *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 160.

²⁶ Sophie BABY: *El mito de la transición pacífica...*, pp. 360-361.

²⁷ César LORENZO: *Cárceles en llamas. El movimiento de los presos sociales en la Transición*, Barcelona, Virus, 2013, p. 114.

ciendo la fecha límite para los presos beneficiados en el 29 de julio de 1976.

El Ejecutivo solicitó de inmediato al IOP una nueva encuesta sobre «indultos y amnistías» para calibrar el efecto de la aprobación de aquella medida. Las respuestas recogidas sobre el primer asunto reflejaban que, si bien una mayoría de la ciudadanía veía con «satisfacción» la decisión del Gobierno (51 por 100), un 77 por 100 la valoraba como «poco amplia» en su aplicación, un dato que se ha manejado por algunos autores de manera confusa o bien directamente errónea²⁸. Aquella decisión tenía la virtud de alejar al nuevo Gobierno del que le precedió, superando una primera prueba a la que había decidido someterse; con la encuesta, tenía un mínimo conocimiento del nivel de percepción y arraigo que tenía la cuestión de la amnistía en la sociedad española.

No obstante, el fiscal general del Estado advirtió en una circular, firmada el 13 de agosto, sobre las dificultades de orden técnico jurídico que tenía la aplicación de la amnistía aprobada ante la falta de definición precisa de la figura del «delito político»²⁹. Los límites de la restricción se ampliaron. El Gobierno decidió hacerlo meses después mediante dos reales decretos, aprobados el 14 de marzo de 1977: el Real Decreto 388/1977, sobre el indulto general, que benefició a 4.049 individuos³⁰, y el Real Decreto-

²⁸ CIS, «Indultos y amnistías (II)», Estudio núm. 1105, agosto de 1976. Ante la pregunta de si la ley podría ayudar a la «Reconciliación», las respuestas fueron: «mucho» un 11 por 100, «bastante» un 29 por 100 y un «poco» un 18 por 100. Gallego menciona esta fuente y afirma que «la encuesta indicaba que el 77 por 100 de los españoles era favorable a la amnistía, frente a un 4 por 100 que se oponía». En realidad, de ese 77 por 100 que la apoyaba, le parecía «poco amplia» o «no satisfacía» al 14 por 100, al 11 por 100 le «era indiferente» y al 16 por 100 le parecía improcedente. En el caso de Baby la cifra del 67 por 100 de apoyo a la amnistía es tomada de las memorias de Alfonso Osorio, quien fue ministro de la Presidencia con el primer Gobierno de Suárez y, por tanto, podría plantearse la hipótesis de que la cifra ofrecida por el ministro sustituyó por alguna razón política a la cifra del 77 por 100 que aparecía en el informe o bien fue simplemente un error. Para este asunto, véanse Ferran GALLEGO: *El mito de la transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Barcelona, Crítica, 2008, p. 696, y Sophie BABY: *El mito de la transición pacífica...*, p. 358.

²⁹ Circular número 3/1976, Amnistía, de la Fiscalía General del Estado, 13 de agosto de 1976, pp. 227-228. Agradezco al profesor Daniel Vallès que me haya proporcionado este documento.

³⁰ Sophie BABY: *El mito de la transición pacífica...*, p. 361.

Ley 19/1977, de Amnistía, que tuvo 220 beneficiarios³¹. Otro decreto aprobado el 20 de mayo de ese mismo año aplicó la figura jurídica del extrañamiento a una docena de presos de ETA a los que se trasladó al extranjero, lo que *de facto* les permitió salir en libertad de la prisión³².

La «cuestión sindical»: un problema inaplazable para la reforma política

En el verano de 1976 al Gobierno le quedaba pendiente abordar otra cuestión, que no era de menor calado. En algunas de las factorías industriales que contaban con mayor fuerza obrera organizada se había venido produciendo, por vía negociada, la readmisión de trabajadores despedidos³³. El día 22 de julio Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de Trabajadores (UGT) y Unión Sindical Obrera (USO), tras una tensa y complicada negociación de meses, crearon la Coordinadora de Organizaciones Sindicales (COS) como instancia para la acción unitaria del movimiento sindical —que tuvo una efímera trayectoria—³⁴ con objeto de ejercer presión ante la existencia de numerosos casos de obreros despedidos por «causas políticas». De esta forma, se puso en evidencia un dilema que tenía planteado el Gobierno con anterioridad y que estaba relacionado con la amnistía sindical, a la que no hacía ninguna referencia la Ley de 30 de julio aprobada por Suárez. La relevancia política de este asunto puso en dificultades a un Gobierno reacio a asumirlo, facilitando un flanco abierto a las críticas sobre el itinerario reformista que había prometido. El monarca admitió en privado a algún miembro de la oposición que necesitaban orientaciones de cómo abordar este tema ante el «despiste» que se tenía sobre la «cues-

³¹ *Memoria elevada al Gobierno de S. M. en la solemne apertura de los tribunales el día 15 de septiembre de 1978 por el Fiscal del Reino Excmo. Sr. D. Juan Manuel Fanjul Sedeño*, Madrid, Editorial Reus, 1978, p. 114.

³² César LORENZO: *Cárceles en llamas...*, p. 189.

³³ *Asamblea Obrera*, 3 (1976).

³⁴ José María MARÍN ARCE: «La Coordinadora de Organizaciones Sindicales (COS): una experiencia de unidad de acción sindical durante la transición», *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, 9 (1996), pp. 295-314, esp. pp. 299-300.

ción sindical»³⁵. La Organización Sindical Española, es decir, el sindicato único franquista, constituía uno de los enclaves autoritarios del Régimen. La decisión del Gobierno pasó por cerrar un acuerdo del Comité Ejecutivo Sindical, firmado el 3 de agosto, sobre la aplicación de la amnistía al ámbito sindical y el reconocimiento pleno de los derechos del sindicado³⁶, que, en la práctica, fue extraordinariamente limitado. El principal problema al que se enfrentaba el Ejecutivo no era otro que el predominio de CCOO y, por extensión del PCE, en el movimiento obrero. Por otro lado, la legislación que había dado origen a las sanciones y expedientes de los trabajadores despedidos continuaba aplicándose; de ahí que el movimiento obrero situase la libertad sindical como objetivo que permitiera una auténtica amnistía en este terreno.

Esta sucesión de pasos llevó a que, en el mes de septiembre, el Gobierno mostrara su interés por fijar una reunión discreta con una delegación de miembros de la dirección de CCOO y el ministro de Relaciones Sindicales, De la Mata Gorostizaga, quien ya las había mantenido con dirigentes de USO y de una UGT resurgida, que en aquellos momentos estaba tratando de conquistar un espacio propio³⁷. En la reunión con el grupo de CCOO, el ministro, además de expresar una apuesta por la pluralidad sindical, tanteó la posibilidad de que el grupo dirigente de CCOO aceptase un «pacto social», previamente a una hipotética legalización de los sindicatos, para iniciar el camino de la llamada «reforma sindical». Esta oferta se rechazó, primero, porque Comisiones defendía la unidad sindical; y, en segundo lugar, porque la prioridad para sus representantes era la inmediata legalización de las organizaciones obreras³⁸.

³⁵ Javier TUSELL: «La transición política. Un planteamiento metodológico y algunas cuestiones decisivas», en Javier TUSELL y Álvaro SOTO: *Historia de la transición, 1975-1986*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, pp. 109-138, esp. pp. 120-122.

³⁶ Francesc PÉREZ AMORÓS: «La amnistía sindical durante un trienio de la transición política (1976-1978): Llibertat, Amnistia i Estatut d'Autonomia», en María Jesús ESPUNY y Olga PAZ (coords.): *30 años de la Ley de Amnistía (1977-2007)*, Madrid, Dyckinson-UAB, 2009, pp. 71-166, esp. pp. 142-143.

³⁷ Rubén VEGA: «La reconstrucción del sindicalismo en democracia, 1976-1994», en Santiago CASTILLO (dir.): *Historia de la UGT*, vol. 6, Madrid, Siglo XXI, 2011, pp. 9-25, y David BALLESTER: *Els homes sense nom. L'exili i la clandestinitat de la UGT de Catalunya (1939-1976)*, Barcelona, Viena Edicions, 2003, pp. 315-349.

³⁸ Nicolás SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de la dictadura...*, pp. 112-113.

Ante esta situación, la respuesta del Gobierno pasó por el progresivo desmantelamiento del sindicato oficial del régimen a partir de la creación de la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales (AISS). Mediante el Decreto Ley de 8 de octubre de 1976, aquel organismo, dependiente de Presidencia del Gobierno, heredó los bienes patrimoniales y el personal (en torno a 32.000 funcionarios) del extinto Sindicato Vertical³⁹.

En el terreno sindical, por tanto, no se dio pacto alguno entre los sectores «reformistas» procedentes de enclaves de poder franquista como el Vertical y los grupos «rupturistas» que habían construido la disidencia obrera frente la dictadura. Lo que se produjo fue una «ruptura sindical», imposibilitando cualquier tipo de acuerdo entre ambos sectores para dar continuidad a los aparatos institucionales del sindicalismo oficial durante el proceso de cambio político⁴⁰.

Por otro lado, la decisión tomada por el Gobierno en julio sobre la amnistía produjo un paréntesis en las protestas; pero a partir de septiembre continuaron en el País Vasco y Cataluña y, desde diciembre, en el resto de España, reclamando la amnistía total. Las movilizaciones por esta reivindicación tuvieron continuidad en las plataformas obreras de aquel año y del siguiente⁴¹. El alcance de la movilización promovida por la convocatoria de la COS de una jornada de «Paro General» contra la política económica del Gobierno y reivindicando las libertades el 12 de noviembre de 1976 no cubrió las expectativas sindicales depositadas en ella. Aunque, por lo que conocemos, también las autoridades utilizaron todos los medios a su alcance para presentar como un fracaso aquella convocatoria⁴².

³⁹ Pere J. BENEYTO CALATAYUD: *El asociacionismo empresarial como factor de modernización*, Valencia, Universitat de València, 2000, p. 44, y Holm-Detlev KÖHLER: *El movimiento sindical en España: transición democrática, regionalismo, modernización*, Madrid, Fundamentos, 1995, p. 120.

⁴⁰ Rafael ARACIL y Antoni SEGURA (eds.): *Memòria de la Transició a Espanya i a Catalunya*, vol. I, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2000, p. 229.

⁴¹ Nicolás SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de la dictadura...*, pp. 90 y 110-113.

⁴² José BABIANO, José Antonio PÉREZ y Javier TÉBAR: *La Huelga General en el siglo XX español: retórica, mito e instrumento*, Madrid, Fundación 1.º de Mayo (Documentos de Estudio, 66), 2013, y Joan GIMENO: *Situar el hoy en el mañana. Comisiones Obreras en la transición y la democracia, 1976-1991*, tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 2019, p. 64.

El impacto de dicha movilización, sin embargo, no fue en nada menospreciable y prefiguró, aunque no determinó, el posterior desarrollo del cambio político⁴³.

El día 18 de noviembre, la respuesta del Gobierno al desafío de la protesta impulsada por la oposición fue la aprobación de la llamada Ley para la Reforma Política. Esta propuesta gubernamental contó con una amplia participación y apoyo a través del referéndum celebrado el 15 de diciembre. Esto representó un espaldarazo para los proyectos del Gobierno, que ponía fin al entramado institucional (Consejo Nacional y Cortes), pero dejaba de lado la reforma de las Leyes Fundamentales del franquismo que continuaban siendo el marco jurídico-legal establecido⁴⁴.

Reforma política y reforma sindical: lentitud y contradicciones

En la primera reunión que mantuvo Suárez, el 11 de enero de 1977, con cuatro de los representantes de la oposición democrática que formaban parte de la denominada «Comisión de los Nueve», creada hacía poco más de un mes, se le trasladó al presidente que no bastaba con los anteriores indultos⁴⁵. El presidente se limitó a recoger la petición⁴⁶. La negativa de Suárez a no aprobar la amnistía antes de las elecciones recargó de valor simbólico la reivindicación.

Dos hechos políticamente relevantes se produjeron durante los primeros meses de 1977. El primero tiene relación con el atentado que tuvo lugar el 24 de enero de 1977 contra el despacho laboralista de la calle Atocha, 55, de Madrid, vinculado a CCOO y al PCE, ante el que los comunistas respondieron con llamadas a la calma y a la contención de sus militantes con motivo del entierro

⁴³ José María MARÍN ARCE: «Les organitzacions socials durant la transició: sindicats i patronal», en Pere YSÀS (ed.): *La configuració de la democràcia a Espanya*, Vic, Eumo, 2009, pp. 93-139, esp. p. 111.

⁴⁴ Santos JULIÀ: *Demasiados retrocesos. España 1808-2018*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2019, pp. 258-261.

⁴⁵ Santos JULIÀ: «El Franquismo: historia y memoria», *Claves de la razón práctica*, 159 (2006), pp. 4-13, esp. pp. 4-7.

⁴⁶ Gregorio MORÁN: *Miseria y grandeza del Partido Comunista de España, 1939-1985*, Barcelona, Planeta, 1986, p. 533.

de los fallecidos⁴⁷. El otro hecho de notable significado político fue la fecha de legalización del PCE, el 9 de abril de 1977, el «Sábado Santo Rojo». Aquella, se ha dicho, fue una decisión audaz de Suárez que irritó profundamente a sectores del Ejército y a los ultraderechistas; sin embargo, la legitimación de su proyecto, de cara al interior y también a las cancillerías extranjeras, exigía aquella decisión. El presidente del Gobierno, además, sabía, por las encuestas que había encargado, que los comunistas podrían contar con un apoyo entre la población que no superaba el 10 por 100⁴⁸.

La acusada lentitud de los procesos de reforma política y también sindical siguió provocando contradicciones y algunas dificultades. La Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, con la que se puso en marcha un proyecto para el asociacionismo político, había mostrado un absoluto mutismo sobre la reforma sindical. Se expresaba así una voluntad de separar en el tiempo la reforma política de la sindical⁴⁹. El avance en este terreno vino de la mano de la aprobación del Real-Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, de Relaciones de Trabajo, con el que se reguló una serie de condiciones que debía reunir una huelga para considerarla legal, modificando, aunque de manera incompleta, el sistema de relaciones laborales franquista. No fue hasta la aprobación de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre la regulación del derecho de asociación sindical, cuando se legalizaron los sindicatos, también de manera limitada⁵⁰, y a la espera de la aprobación de las reglamentaciones del 22 de abril. Asimismo, el 10 y el 14 de mayo se firmó la ratificación del Gobierno español de los convenios 98 y 87 de la OIT (libertad sindical, derecho de sindicación y negociación colectiva). Sin embargo, la extinción de la afiliación sindical obligatoria se decretó con posterioridad, el 2 de junio, al mismo tiempo que se declaró la transferencia de todo el personal de la AISS a diferentes organismos de la Administración del Estado y su progresiva extinción⁵¹. Con todo, las estructuras del

⁴⁷ Alejandro RUIZ-HUERTA: *La memoria incómoda. Los abogados de Atocha*, Burgos, Dosssoles, 2002, pp. 123-150, y Claudia CABRERO *et al.* (coords.): *Abogados contra el franquismo. Memoria de un compromiso político 1939-1977*, Barcelona, Crítica, 2013.

⁴⁸ Joan GIMENO: *Situar el hoy en el mañana...*, p. 69.

⁴⁹ Francesc PÉREZ AMORÓS: «La amnistía sindical...», pp. 75-76 y 85.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 79.

⁵¹ Miguel Ángel CAMOCHO e Isabel RAMOS: *Introducción jurídica a la historia de las relaciones de trabajo*, Barcelona, Dykinson, 2013, pp. 59 y 228.

Sindicato Vertical no se desmontaron hasta meses más tarde, mediante Real Decreto de 6 de diciembre de 1977⁵².

La amnistía política: conquista necesaria, paso ineludible

La candidatura de Suárez al frente de la coalición electoral de Unión de Centro Democrático (UCD) obtuvo una mayoría parlamentaria de carácter minoritario. Los resultados evidenciaron que la fuerza de izquierda más votada era el PSOE, que el PCE no cumplía las expectativas —a excepción hecha del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC)—, y que la derecha representada por Alianza Popular (AP) contaba con escasa fuerza, a diferencia de la importancia de las derechas nacionalistas en el País Vasco y en Cataluña, representadas por el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Convergència i Unió (CiU), respectivamente.

Se ha afirmado que, a pesar de los contactos previos que se produjeron, la negociación como tal entre Suárez y la oposición empezó a partir de las elecciones generales de junio⁵³. Sin la aprobación de una *amnistía total* no podía abrirse el proceso constituyente, el inicio del pacto o de la política de consenso para llegar a la Constitución de 1978⁵⁴. Tras las elecciones de junio, y frente a los sectores más inmovilistas y neofranquistas, la oposición reclamó la amnistía total⁵⁵. A partir del mes de julio se sucedieron diferentes proposiciones de ley por parte de los grupos parlamentarios hasta el 21 de septiembre⁵⁶. A mediados de ese mismo mes, la Confederación Sindical de CCOO, recientemente constituida como sindicato confederal, hizo una propuesta de amnistía laboral⁵⁷. La respuesta de la Confedera-

⁵² Luis Fernando CRESPO MONTES: *La función pública española, 1976-1986: de la transición al cambio*, Madrid, NAP, 2011, p. 59.

⁵³ Bénédicte ANDRÉ-BAZZANA: *Mitos y mentiras...*, pp. 170-171.

⁵⁴ Santos JULIÁ: «El Franquismo...», p. 43.

⁵⁵ Carme MOLINERO: «La Ley de Amnistía de 1977...», pp. 43-47.

⁵⁶ Se puede seguir a través del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* las diferentes proposiciones en el portal del Congreso. Recuperado de Internet (http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/enviarCgiBuscadorIniciativas).

⁵⁷ Luis Enrique DE LA VILLA y Aurelio DESDENTADO: *La amnistía laboral. Una*

ción Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), creada el 29 de junio, fue la difusión de un duro comunicado con el que se manifestaba radicalmente en contra de dicha propuesta⁵⁸.

La preocupación sobre el asunto de la amnistía llevó al Gobierno a encargar, el 17 de septiembre de 1977, una nueva encuesta sobre la cuestión, en esta ocasión de ámbito estatal, cuyos resultados indicaron que su aplicación contaba con apoyo para su ampliación en porcentajes cercanos al 50 por 100⁵⁹. Durante la primera semana de octubre se presentó en el Congreso una proposición de ley de los grupos socialista, comunista, vasco-catalán y mixto planteando la amnistía total para todos los actos de intencionalidad política ejecutados hasta el 15 de junio de 1977, con mención explícita a aquellos actos de «naturaleza sindical y laboral». Al Gobierno no le pasó desapercibido el carácter unitario de esta nueva propuesta⁶⁰ y al día siguiente tomó la iniciativa presentando la suya propia, en la que limitaba su alcance y excluía la amnistía laboral posponiéndola para más adelante.

El día 5 de octubre se acordó la creación de una comisión parlamentaria, de la que AP se autoexcluyó, encargada de debatir las propuestas de cara a redactar un proyecto consensuado⁶¹. Los trabajos partían de la base de los proyectos presentados con anterioridad⁶². Según la propuesta de la oposición, la amnistía se aplicó de oficio o a instancia de parte. Sin embargo, UCD facultó al Gobierno para dictar por decreto las normas para el cumplimiento y desarrollo de esta ley y especificó que la aplicación de la amnistía correspondería exclusivamente a jueces y tribunales⁶³. Además, la

crítica y jurídica, Madrid, Ediciones de la Torre, 1978, pp. 23-24, y Francesc PÉREZ AMORÓS: «La amnistía sindical...», p. 146.

⁵⁸ Luis Enrique DE LA VILLA y Aurelio DESDENTADO: *La amnistía laboral...*, p. 26.

⁵⁹ La encuesta, que ofrece unos datos muy desagregados, establece dos submuestras: una titulada «Resto del país» y otra titulada «País Vasco», que incluye Navarra; asimismo incorporaba una pregunta sobre intención de voto de haber elecciones en una semana y sobre la actuación del Gobierno; véase IOP, Encuesta «Indulto y amnistía (III)», 1.139, septiembre de 1977, pp. 3-5 y 9-11. Recuperado de Internet (http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=131).

⁶⁰ Francesc PÉREZ AMORÓS: «La amnistía sindical...», p. 146.

⁶¹ Su composición en *La Vanguardia*, 5 de octubre de 1977, p. 7.

⁶² *La Vanguardia*, 4 de octubre de 1977, p. 3.

⁶³ *Ibid.*, p. 12.

propuesta del Gobierno, si bien concedía el beneficio total a los delitos y faltas con motivación política y de opinión cometidos hasta el 15 de junio de 1977, omitió cualquier referencia a la amnistía laboral y sindical.

La presión del sindicalismo para lograr la aprobación de la Ley de Amnistía se hizo efectiva el día 6 de octubre con una convocatoria conjunta organizada por CCOO, UGT, USO, el Sindicato Unitario y la Confederación de Sindicato Unitario de Trabajadores, de la que se mantuvo al margen la Confederación Nacional del Trabajo. El movimiento sindical logró concentrar en Madrid a cerca de medio millón de personas, según fuentes oficiales, y tuvieron lugar manifestaciones similares en otros lugares del país⁶⁴. Los sindicatos se fortalecían y enviaban un mensaje al Gobierno sobre su oposición a la negociación de un pacto social circunscrito a los partidos políticos. Mientras tanto, el 7 de octubre la CEOE recordaba al Gobierno su obligación de impedir «una amnistía laboral impuesta»; esta fue una actitud generalizada, a excepción de las asociaciones patronales vascas, Einkor y Adegui, y de la patronal catalana, Fomento del Trabajo Nacional (FTN)⁶⁵. El mismo día 7 de octubre, finalmente, en el marco de la negociación entre Gobierno y oposición se llegó a un acuerdo sobre un texto común en torno a la cuestión de la amnistía. De esta forma, se modificó el escenario político: el pacto pasó a ser el eje central para lograr una ley que a esas alturas era asumida por la mayoría de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Esta fue una cuestión de gran relevancia, también para los observadores diplomáticos extranjeros. En un cable que envió la embajada estadounidense en Madrid a sus servicios en Washington el 11 de octubre, la cuestión de la amnistía se analizaba como una pieza central para el éxito del proceso de transición; pero también se subrayaba la importancia que tenía para Suárez de cara a su consolidación política, algo que pasaba irremediablemente por una ne-

⁶⁴ «Quinientos mil manifestantes en Madrid, contra la carestía de la vida», *El País*, 7 de octubre de 1977.

⁶⁵ Luis Enrique DE LA VILLA y Aurelio DESDENTADO: *La amnistía laboral...*, pp. 24-27, y «Reunión del Secretariado de la Comissió Obrera Nacional de Catalunya (CONC), Acuerdos, 21 de octubre de 1977», *Arxiu Històric de CCOO de Catalunya* (en adelante AHCO), Secretaría General, 1977-1981, caja 7, exp. 33.

gociación que permitiera sacar adelante los acuerdos económicos que se fijaron semanas después⁶⁶.

Un punto crucial en la negociación fue el establecimiento de los límites temporales de la amnistía, un elemento vinculado con la cuestión vasca y con ETA y un tema clave para los partidos procedentes del antifranquismo de cara a evitar que la reivindicación histórica de la amnistía comprometiera la legitimidad de la democracia en el País Vasco⁶⁷. UCD se negó a modificar su posición sobre el tema de la amnistía de los militares represaliados, en particular el caso de la Unión Democrática Militar (UMD), a la que el vicepresidente del Gobierno, el general Gutiérrez Mellado, se oponía radicalmente, hasta el punto de amenazar con su dimisión⁶⁸. La comisión técnica de representantes políticos creada *ad hoc* dispuso de tres días para elaborar una propuesta consensuada del proyecto de ley sobre la amnistía⁶⁹. Con respecto a la amnistía laboral, UCD defendió que, dado el contexto, se podía resolver más adelante⁷⁰ e incorporó la cuestión de la amnistía de autoridades, funcionarios y agentes del orden público, una preocupación para los sectores del régimen que habían estado al frente de los aparatos del poder dirigiendo la represión. Ambas cuestiones se incorporaron a la propuesta de acuerdo, dando como resultado la aprobación de una amnistía «asimétrica»⁷¹. La tramitación del proyecto de ley se hizo por medio del procedimiento de urgencia⁷². En la sesión plenaria

⁶⁶ THE CURRENT SPANISH POLITICAL SITUATION AND SHORT-TERM OUTLOOK, Date: 1977 October 11, Canonical ID: 1977MADRID07522_c Original Classification: CONFIDENTIAL. Recuperado de Internet (https://wikileaks.org/plusd/cables/1977MADRID07522_c.html).

⁶⁷ Carme MOLINERO: «La Ley de Amnistía de 1977...», p. 48.

⁶⁸ Xavier CASALS: *La transición española: el voto ignorado de las armas*, Barcelona, Pasado & Presente, 2016, pp. 343-346.

⁶⁹ Jaime SARTORIUS: «La Ley de Amnistía no ampara al franquismo», *El País*, 15 de marzo de 2010.

⁷⁰ Jaime SARTORIUS, «La memoria y el espíritu de la transición», *El País*, 31 de octubre de 2007, e íd.: «La Ley de Amnistía no ampara al franquismo», *El País*, 15 de marzo de 2010.

⁷¹ Mercedes GARCÍA ARÁN: «Repercusiones penales de la ley de amnistía de 1977», en María Jesús ESPUNY y Olga PAZ (coords.): *30 años de la Ley de Amnistía (1977-2007)*, Madrid, Dyckinson-UAB, 2009, pp. 187-192.

⁷² El día 13 se presentó una enmienda *in voce* por parte de la UCD cuyo contenido desconocemos, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 24, Se-

del 14 de octubre se realizó la simple explicación del sentido del voto. La proposición de ley fue aprobada en el Congreso con el resultado de 296 votos a favor, 2 en contra, 18 abstenciones y 1 voto nulo; por la tarde fue aprobado en el Senado por unanimidad. Por su parte, AP, al margen del discurso del caos de su representante Martínez Carro, no planteó ninguna cuestión específica, y la paradoja fue que la amnistía laboral, inasumible poco tiempo antes, no recibió ni un voto en contra, sino que fue aprobada por la suma de la unanimidad y la abstención⁷³.

Finalmente, quedaban amnistiados los actos de intencionalidad política tipificados como delitos y faltas, con independencia de cuál fuese su resultado, perpetrados con anterioridad al 15 de diciembre de 1976, así como los actos de igual naturaleza realizados entre dicha fecha y el 17 de octubre de 1977, cuando se apreciase un móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicaciones autonómicas, salvo las excepciones que figuraban en fecha anterior con objeto esencialmente de que no alcanzara la amnistía a los asesinatos de los abogados laboristas de Atocha. Esta nueva amnistía benefició a 89 presos políticos, 4 penados y 85 preventivos, mayoritariamente de ETA, pero también de otras organizaciones de la izquierda radical o nacionalista (FRAP, GRAPO, MPAIAC...) que habían recurrido a las armas y a atentados terroristas en la lucha política⁷⁴. Los beneficios de esta medida, sin embargo, no se extendieron a los militares republicanos y tampoco alcanzó a aquellos «otros» presos de la dictadura, los presos comunes⁷⁵.

sión Plenaria núm. 11 celebrada el viernes 14 de octubre de 1977, p. 956. Recuperado de Internet (http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/enviarCgiBuscadorIniciativas).

⁷³ Luis Enrique DE LA VILLA y Aurelio DESDENTADO: *La amnistía laboral...*, pp. 16-17.

⁷⁴ Paloma AGUILAR: «Justicia, política y memoria, los legados del franquismo en la transición española», en Alejandra BARAHONA DE BRITO, Paloma AGUILAR FERNÁNDEZ y Carmen GONZÁLEZ ENRÍQUEZ (eds.): *Las políticas hacia el pasado: Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*, Madrid, Istmo, 2002, pp. 135-194, y también Santos JULIÁ: «Memoria, historia y política de un pasado de guerra y dictadura», en Santos JULIÁ (coord.): *Memoria de la guerra y del franquismo*, Madrid, Taurus, 2006, pp. 27-77.

⁷⁵ César LORENZO: *Cárceles en llamas...*, pp. 190-191 y 220-221.

La amnistía laboral: entre la ruptura y la ambigüedad

El 14 de octubre de 1977, el obrero fresador llamado Marcelino Camacho intervino desde la tribuna del Congreso de los Diputados dando su apoyo a una Ley de Amnistía, dijo «hacerlo sin resentimiento», aunque puntualizó que estaba pendiente resolver tanto el problema de las mujeres juzgadas por el delito de adulterio como el caso de los militares demócratas que no se habían beneficiado de la norma. Camacho reflexionó en su intervención parlamentaria sobre el significado de la lucha obrera contra la dictadura y resumió el sentido de la amnistía con el deseo de conseguir entre todos «de una vez que los trabajadores dejemos de ser extranjeros en nuestra propia patria»⁷⁶.

Si admitimos que la amnistía política fue consustancial al cambio político, la amnistía laboral y sindical lo fue para sustituir un sistema de relaciones laborales autoritario por otro democrático en un contexto poco favorable, aunque indicó un desajuste e hizo evidente que el reconocimiento de la amnistía laboral y sindical fue tardío⁷⁷. Resulta difícil a día de hoy precisar y confirmar el alcance numérico de sus efectos; se ha manejado la cifra aproximada de 60.000 trabajadores beneficiados por la amnistía laboral⁷⁸. No obstante, antes de la propia aprobación de la ley, en las fábricas con mayor capacidad de organización obrera se obtuvo la readmisión de los despedidos por motivaciones políticas⁷⁹. En este tipo de grandes empresas, públicas⁸⁰ o privadas, la mayoría de los trabajadores despedidos por su participación en huelgas o por motivos políticos fue readmitida, aplicándose una amnistía

⁷⁶ Para su contextualización, véase Javier TÉBAR: «Nuestros Documentos: “... que los trabajadores dejemos de ser extranjeros en nuestra propia patria”», *Nuestra Historia*, 9 (2020), pp. 143-146, https://revistanuestrahistoria.files.wordpress.com/2020/06/nh9_143-146_jtebar.pdf.

⁷⁷ Francesc PÉREZ AMORÓS: «La amnistía sindical...», pp. 73 y 177.

⁷⁸ Carme MOLINERO: «La Ley de Amnistía de 1977...», p. 50.

⁷⁹ Este es el caso de SEAT. AHCO, Fondo ES AHCO 0203 (SSE CCOO Seat), caja 23, exp. Jurado de Empresa, y *La Vanguardia Española*, 25 de mayo de 1977, p. 32.

⁸⁰ *La Vanguardia*, 29 de octubre de 1977, p. 20.

laboral *ex ante*⁸¹. Así pues, la amnistía no se otorgó, sino que se conquistó, con un especial protagonismo de la clase trabajadora y sus organizaciones⁸².

La medida tuvo un efecto reparador mediante la asunción, no sin problemas, por parte del Estado de las cotizaciones a la Seguridad Social que los trabajadores sancionados habían dejado de ingresar por efecto de dichas sanciones. El Gobierno aceptó enfrentarse al empresariado para obtener objetivos políticos globales que pasaban por sellar los Pactos de la Moncloa. La política de concesiones recíprocas en el proceso de aprobación de la ley iba a servir de base para los acuerdos políticos con contenido social y económico firmados finalmente el 25 y 27 de octubre⁸³. Las organizaciones sindicales mantuvieron posiciones diversas en relación con los grandes acuerdos inaugurados con los Pactos de octubre de 1977, pero aquel obedeció a la doble lógica de conjurar las amenazas involucionistas mediante la paz social y luchar contra la crisis económica con resultados desiguales⁸⁴.

Los problemas que representaba la aplicación de la amnistía en el terreno laboral pronto se hicieron evidentes⁸⁵. La intervención de las magistraturas de trabajo y las posiciones de la patronal hicieron complicado el proceso: la readmisión o la indemnización en algunos casos, como los del Banco Central o de Hispano-Olivetti⁸⁶,

⁸¹ Maria Jesús ESPUNY *et al.*: «Els conflictes col·lectius de la SEAT durant el 1971. La visió de l'aparell repressor franquista i l'aplicació de la Llei d'Amnistia», en Martí CORBERA *et al.* (coords.): *III International Conference Strikes and Social Conflicts: Combined historical approaches to conflict. Proceedings*, Barcelona, CEFID-UAB, 2016, pp. 923-924.

⁸² Nicolás SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de la dictadura...*, p. 304.

⁸³ Luis Enrique DE LA VILLA y Aurelio DESDENTADO: *La amnistía laboral...*, pp. 16-17.

⁸⁴ José Luis MONEREO *et al.* (coords.): *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 2015.

⁸⁵ Una de las primeras dificultades la planteaba su artículo 5, porque, aun cuando ciertas sanciones y despidos se tramitaron como una sanción disciplinaria, en realidad todas ellas tenían una motivación política, de ejercicio de derechos sindicales no reconocidos por la dictadura, véanse Francesc PÉREZ AMORÓS: «La amnistía sindical...», pp. 157 y 159. Desde un punto de vista contrario Bartolomé CLAVERO: *España, 1978. La amnesia constituyente*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

⁸⁶ AHCO, Fondo ES AHCO 0092 (SSE CCOO Banco Central), caja 2, exp. «Amnistía laboral».

se prolongó en el tiempo⁸⁷. La amnistía laboral implicó a trabajadores, Estado y empresarios, a diferencia de la amnistía política⁸⁸. En una circular de la Fiscalía General del Estado, fechada el 20 de octubre de 1977, su interpretación se movía en el terreno de la ambigüedad sobre las amnistías especiales, concedidas en los artículos del segundo al cuarto⁸⁹. La respuesta del movimiento obrero fueron las nuevas movilizaciones de octubre de 1977⁹⁰.

Los sindicatos en 1978 siguieron movilizándose por la amnistía laboral, aun siendo conscientes del dilema que se les planteaba en un contexto económico recesivo y de crecimiento acusado de los expedientes de crisis y los despidos en las empresas⁹¹. En torno a las readmisiones, la oposición patronal subrayó la necesidad de distinguir entre lo público y lo privado, además de invocar los principios de seguridad jurídica y de libertad de contratación fundamentándolos en la sentencia de la Magistratura de Trabajo número 11 de Madrid, dictada el 2 de enero de 1978, que declaró la inaplicabilidad de la Ley de Amnistía por considerarla inconstitucional, dada su contradicción con las Leyes Fundamentales vigentes todavía hasta la aprobación de la Constitución en diciembre de ese año⁹². Los problemas que iban surgiendo mostraban el error de la oposición antifranquista al no distinguir los actos de intencionalidad política de los de naturaleza laboral y sindical, algo a lo que se suma-

⁸⁷ AHCO, Fondo ES AHCO 0035 (SSE CCOO Hispano Olivetti), caja 8, exp. de readmisión de Ernesto Ferrer Eslava.

⁸⁸ Luis Enrique DE LA VILLA y Aurelio DESDENTADO: *La amnistía laboral...*, pp. 21-22 y 28, y Francesc PÉREZ AMORÓS: «La amnistía sindical...», p. 162.

⁸⁹ Circular número 1, Fiscalía General del Estado, Ley 46/1977, de 15 de octubre, por la que se concede la amnistía para determinados delitos, pp. 158-160.

⁹⁰ Marcelino Camacho, «Moción» (Madrid, 23 de diciembre de 1977), Archivo de Historia del Trabajo, Fundación 1.º de Mayo, Sección de Archivo (en adelante, SA) de la Secretaría General de CCOO, exp. 1/9. Véase también *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 43, sesión plenaria núm. 17, 23 de diciembre de 1977, pp. 1648-1650.

⁹¹ «Borrador de “programa” de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, para su discusión en el Consejo Confederal», Madrid, 6 de marzo de 1978, AHT, Consejo Confederal, caja 1, exp. 8. Véase Javier TÉBAR HURTADO: «El movimiento obrero durante la transición y en democracia», en Carme MOLINERO y Pere YSÀS (coords.): *Las izquierdas en tiempos de transición*, València, Universitat de València, 2016, pp. 169-194, esp. p. 178.

⁹² *La Vanguardia*, 15 de abril de 1978, p. 12.

ban los efectos provocados por la aprobación del Real Decreto de 9 de noviembre de 1978 por el que se fijaban normas para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Amnistía en materia de Seguridad Social⁹³. En perspectiva, hoy se observan los límites de la amnistía laboral⁹⁴. Pero que esto sea así no justifica que no nos situemos adecuadamente en el contexto histórico para considerar que la amnistía sindical fue una pieza esencial, aunque no exclusiva, de una reforma sindical; que la reforma sindical se expresó mejor en términos de ruptura, aunque sea con matices, que el modelo de reforma política; y, por último, que aquella amnistía laboral constituyó un prerequisite para poner fin al modelo de relaciones laborales franquistas, dándose inicio a un proceso orientado hacia su democratización⁹⁵.

La batalla por la amnistía y la incorporación de la amnistía laboral a los acuerdos parlamentarios en las condiciones que se aprobó fueron la expresión particular de un clima donde predominó «un equilibrio de debilidades»⁹⁶. Otra cuestión bien distinta es que si bien en el ámbito laboral la Constitución de 1978 expresó una verdadera ruptura con el franquismo⁹⁷, la codificación de los derechos individuales y colectivos del trabajo, así como el asentamiento de los sindicatos en el ordenamiento jurídico democrático resultaron más tardíos que en el caso de los derechos civiles y políticos. Esta cuestión expresó el carácter de «transición larga» que afectó a determinados problemas planteados a lo largo del cambio político en España⁹⁸.

⁹³ Aurelio DESDENTADO y Luis Enrique DE LA VILLA: «La destrucción de la amnistía laboral», *El País*, 19 de noviembre 1978.

⁹⁴ Daniel VALLÈS: «La amnistía laboral en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *IUSLabor*, 3 (2014), <http://www.raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/280302>, pp. 8 y 12-13, y María Jesús ESPUNY *et al.*: «Els conflictes col·lectius de la SEAT...», pp. 924-926.

⁹⁵ Francesc PÉREZ AMORÓS: «La amnistía sindical...», pp. 74 y 160-163.

⁹⁶ Así lo planteaba un dirigente sindical en fecha temprana, véase AHCO, Fondo José Luis López Bulla, *Cuaderno Reflexiones Sindicales*, José Luis López Bulla, 1978, 4 de enero de 1978, p. 7.

⁹⁷ Joaquín PÉREZ REY: «Justicia transicional y derechos sociales. Breve apunte desde el caso español», *Revista de Estudios y Cultura*, 75 (2016), pp. 52-55 esp. p. 54. Recuperado de Internet (http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NBdd/ShwDocumento?cod_primaria=1185&cod_documento=4829).

⁹⁸ José BABIANO y Javier TÉBAR: «La parábola del sindicato en España...», pp. 1474-1477.

En conclusión, la «memoria» de la transición, más allá de generar relatos hegemónicos y contra-hegemónicos en disputa, ha opacado fenómenos sociopolíticos excluidos de la mayor parte de los estudios historiográficos. En este caso, aquellos situados en el terreno del mundo del trabajo aun cuando, a falta de contar con cifras oficiales, sabemos que afectó a miles de trabajadores y trabajadoras. La ambigüedad de la ley aprobada facilitó la resistencia patronal a su aplicación y propició que una parte de las personas afectadas no pudieran acogerse al beneficio de aquella medida legal que llegó a través del acuerdo político⁹⁹. Esto afectó de manera definitiva a sus vidas, en particular en el caso de las mujeres trabajadoras.

⁹⁹ Daniel VALLES: «La amnistía laboral en la jurisprudencia del Tribunal Supremo»..., p. 926.

El Plan Francia ante el intento de frenar el ingreso de España en la CEE

Jorge Lafuente del Cano

Universidad de Valladolid
jorge.lafuente@uva.es

Pedro Pablo Ortúñez Goicolea

Universidad de Valladolid
portunez@uva.es

Resumen: La adhesión a las Comunidades Europeas fue uno de los grandes objetivos de España durante el siglo pasado, pero resultó un proceso largo y duro. A las dificultades internas que estaba viviendo la Comunidad, se unieron las reticencias francesas a una rápida entrada española, por el temor a su competencia agrícola. Ante esta situación, el equipo negociador español del Ministerio para las Relaciones con las CEE trató de buscar una solución. El artículo estudia el origen y la evolución de un plan estratégico, económico y político que dicho equipo desarrolló en Francia con objeto de modificar la actitud gala, para favorecer así la entrada española en el Mercado Común.

Palabras clave: España, Francia, Comunidades Europeas, relaciones franco-españolas, transición a la democracia.

Abstract: One of Spain's great objectives during the previous century was accession to the European Communities, but this was a long and difficult process. In addition to internal difficulties within the Community, the French were reluctant to accept a rushed Spanish entry. The main issue was agriculture competence. Faced with this situation, the Spanish negotiating team attempted to find a solution. This paper analyses the origin and evolution of a strategic, economic and political plan that this team developed while in France. This plan sought to modify the French position, and, by so doing, promoted Spanish entry into the Common Market.

Keywords: Spain; France; EEC; French-Spanish Relations; Spanish Transition to Democracy

Introducción

La adhesión a las Comunidades Europeas fue uno de los grandes acontecimientos económicos y políticos de España en la segunda mitad del siglo xx. Si la transición política tras la muerte del dictador posibilitó el establecimiento de un régimen democrático, tuvo como corolario el acercamiento definitivo a las instituciones comunitarias.

Los trabajos sobre las relaciones entre España y Europa en los años de la Transición y durante la propia negociación para la entrada en la CEE son abundantes¹. Una negociación que se extendió a lo largo de siete años y que, si bien tuvo un gran contenido técnico, requirió de igual modo una iniciativa política clara. En este sentido el papel de los países miembros fue decisivo. Las relaciones económicas y políticas entre España y Francia, y el peso de esta en el proceso de negociación español ha sido objeto de particular atención².

El presente trabajo supone el estudio de una cuestión que no ha tenido cabida hasta el momento en la literatura del periodo. Se trata del *Plan Francia*, una campaña diplomática, política y económica, gestada y desarrollada por el Gobierno español desde 1978 con el objetivo de modificar la actitud francesa, hostil en buena

¹ Antonio ALONSO: *España en el Mercado Común. Del acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, Madrid, Espasa, 1985; Raimundo BASSOLS: *España en Europa: historia de la adhesión a la CE, 1957-1985*, Madrid, Estudios de Política Exterior, 1995; Julio CRESPO: *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004; Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA: *El Europeísmo. Un reto permanente para España*, Madrid, Cátedra, 2015; Eugenio NASARRE y Francisco ALDECOA (coords.): *Treinta años de España en la Unión Europea. El camino de un proyecto histórico*, Madrid, Marcial Pons, 2016, y Antonio MORENO JUSTE (ed.): *Cambio y continuidad en los relatos sobre las relaciones España-Europa*, *Ayer*, 117 (2020).

² Laia MESTRES: «Veinte años de cooperación entre España y Francia: ¿amigos, socios o aliados?», *Revista CIDOB d'Afers Internacional*, 75 (2006), pp. 151-172; Matthieu TROUVÉ: *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union Européenne*, Bruselas, PIE Peter Lang, 2008; Esther SÁNCHEZ: *Rumbo al sur. Francia y la España del desarrollo, 1958-1969*, Madrid, CSIC, 2006; Vanessa NÚÑEZ: «Reforma, ampliación y transición: las negociaciones España-CEE entre 1976-1986», *Ayer*, 117 (2020), pp. 129-155.

medida a una incorporación rápida de España en las Comunidades Europeas. Un plan que pudo haber cambiado la historia reciente del país si hubiera conseguido su principal objetivo: frenar el veto francés a la entrada española que pronunció su presidente, Valery Giscard d'Estaing, en junio de 1980. El trabajo supone, por lo tanto, adentrarse en el factor interno de la negociación española, aportando así una nueva perspectiva de la relación bilateral franco-española en los años setenta.

Resulta necesario estudiar cómo el Gobierno español trató de facilitar su incorporación al Mercado Común, puesto que los inicios de la negociación española, tras la solicitud oficial de entrada en 1977, vinieron marcados por la creación de un Ministerio encargado de abrir la negociación española en cuanto resultase posible. El rol de este Ministerio para las Relaciones con las Comunidades Europeas fue fundamental. Por un lado, llevó de forma única la dirección de la negociación y, por otro, se mostró dispuesto a escuchar e implicar a todas las entidades políticas, económicas y sociales del país. En los contactos iniciales del equipo negociador con los países miembros y con las autoridades comunitarias se puso muy pronto de manifiesto el papel clave que jugaría Francia en el desarrollo del proceso. Por ello los negociadores españoles diseñaron una campaña estratégica para tratar de influir en el Gobierno francés, superar sus recelos y obtener así una entrada más rápida en la Comunidad.

El *Plan Francia* se gestó a finales de 1978 y se puso en marcha apenas unos meses después de la apertura oficial de las negociaciones, que tuvo lugar el 5 de febrero de 1979. El equipo negociador español comprendió que, a pesar de las promesas políticas de una entrada rápida en el Mercado Común, la situación interna de la Comunidad y los propios intereses individuales de los países miembros —que habían recibido la solicitud española con una mezcla de alegría y aprensión—³ iba a conllevar una negociación larga y difícil. El plan de acción se estableció en tres frentes bien definidos —económico, político e informativo— con un objetivo preciso: mostrar al país vecino que la incorporación de España no suponía

³ Charles POWELL: «La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea, 1957-1986», en Francesc MORATA y Gemma MATEO (eds.): *España en Europa, Europa en España*, Barcelona, CIDOB, 2007, p. 58.

una amenaza económica, sino también una serie de oportunidades. Desde el punto de vista económico, por la posibilidad de acceder a un nuevo mercado de más de 37 millones de personas; y desde un punto de vista estratégico, con una Comunidad que movería su centro de gravedad hacia el Sur, consolidando a Francia en una posición geográfica central.

Para tratar estas cuestiones se plantea, en primer lugar, el análisis de las claves del inicio de la negociación española, caracterizada por unas circunstancias especialmente arduas de la historia comunitaria y que, en su momento, pudieron ser subestimadas dentro de España. La lentitud procedimental de la negociación de adhesión a las Comunidades Europeas fue muy diferente al vertiginoso ritmo de los cambios políticos que se vivieron en España entre 1976 y 1978.

Posteriormente, se estudian las primeras interferencias de Francia en el proceso de entrada español. Los negociadores españoles siempre quisieron seguir el ejemplo —tanto en la forma de la negociación como en el ritmo— de los procesos seguidos en la primera ampliación comunitaria, de 1973, pero pronto la realidad hizo encaminarse por otros derroteros.

A continuación, se analiza el *Plan Francia* y los límites que tuvo la campaña. Conocer sus resultados definitivos es, precisamente, el principal reto, puesto que resulta complicado medir la acción y la influencia de la acción diplomática española tanto en los principales representantes de los sectores económicos del país vecino, así como en su clase política. En cualquier caso, el diseño y el desarrollo del plan ayudan a entender mejor y con mayor profundidad tanto las razones económicas y políticas de ambos países como la visión interna del primer equipo negociador español, que encaró la misión de poner en marcha la ansiada negociación con la Comunidad.

Tres claves para una negociación

El equipo negociador

El proceso de transición de la dictadura a una democracia parlamentaria permitió, por vez primera desde el Tratado de Roma, el acercamiento definitivo de España a las Comunidades, cuya re-

lación se regía hasta entonces por el Acuerdo Económico Preferencial de 1970. La imposibilidad de la España franquista de unirse a la CEE por motivos políticos había supuesto que democracia y Europa quedasen de alguna manera vinculados en el país. Esa estrecha relación se materializó en 1977: apenas un mes después de las primeras elecciones democráticas tras la muerte de Franco, el ministro de Asuntos Exteriores del nuevo Gobierno, Marcelino Oreja, presentó oficialmente la solicitud de adhesión. Por parte española, a partir de ese momento, se planteó una nueva estructura administrativa para dirigir el proceso de la futura negociación comunitaria. En febrero de 1978 se creó el Ministerio para las Relaciones con las CEE, cuyo primer titular fue Leopoldo Calvo-Sotelo. Un ingeniero con dos décadas de trabajo en la empresa privada —siempre en la órbita del Banco Urquijo—⁴, presidente de RENFE, y que había formado parte de los dos primeros Ejecutivos tras la muerte de Franco: como ministro de Comercio en el último Gobierno Arias y como titular de Obras Públicas en el primero de Adolfo Suárez.

La composición del primer equipo negociador del Ministerio reflejó una primacía del factor técnico sobre la filiación política. Formaron parte de este dos docenas de personas, en su mayor parte funcionarios de alto nivel procedentes de otros Ministerios, así como consejeros técnicos procedentes de Comercio, Dirección General de Aduanas o la Dirección General de Pesca⁵. Se pretendía implicar al conjunto de la Administración en un proceso que traería consecuencias a todos los niveles del país. Tras la composición del primer equipo, el Ministerio planteó su estrategia. Partiendo de la premisa de la anticipación (puesto que España era la auténtica interesada en acceder a las instituciones comunitarias y por ello debía prever los problemas y anticipar las soluciones) se planteó una doble estrategia, hacia el interior de España y hacia el exterior.

⁴ Jorge LAFUENTE DEL CANO y Pedro Pablo ORTÚÑEZ GOICOLEA: «Leopoldo Calvo-Sotelo, ingeniero, empresario y político frente a la integración europea», *Historia y Política*, 43 (2020), pp. 121-155. Para su trayectoria posterior, véase José-Vidal PELAZ LÓPEZ y Darío Díez MIGUEL: «Leopoldo Calvo-Sotelo o el eslabón perdido de la Transición», *Ayer*, 109 (2018), pp. 325-348.

⁵ «Memoria Presupuesto del Ministerio para las Relaciones con las Comunidades Europeas», Archivo Leopoldo Calvo-Sotelo (ALCS), Relaciones con la CEE, 51, 8.

La estrategia interior tenía el objetivo de difundir la realidad comunitaria en todas sus vertientes a una población española mayoritariamente europeísta, pero sin unos conocimientos suficientes⁶.

La estrategia exterior se dirigía de modo fundamental a abrir la negociación formal en cuanto fuera posible y, por ello, tenía dos destinatarios principales: por un lado, las instituciones comunitarias que debían autorizar el inicio de la negociación mediante un dictamen vinculante; por otro, los países comunitarios que, a partir del inicio de la negociación, tendrían el poder para marcar el modo, las formas y el ritmo de la negociación.

La situación comunitaria

La Comunidad atravesaba en esos momentos una etapa compleja y de adaptación a las nuevas circunstancias del momento. Esto afectó y se hizo presente en la negociación y proceso de adhesión de España.

Después de un periodo exitoso con la consolidación de la arquitectura institucional prevista por los seis miembros fundadores de las Comunidades —que coincidió con una etapa de gran crecimiento económico en Europa— el panorama en los años setenta se había ensombrecido y se afrontaba un preocupante estancamiento institucional que se comenzó a denominar «euroesclerosis»⁷.

La adaptación lenta de la primera ampliación comunitaria de 1973 —Reino Unido, Irlanda y Dinamarca— había incrementado algunos de los problemas endémicos, como el déficit democrático

⁶ Entre enero de 1978 y junio de 1983 el apoyo de la sociedad española a la entrada no bajaba del 52 por 100; sin embargo, el número de personas que no sabían o no contestaban rondaba el 30 por 100. En una pregunta formulada en diciembre de 1979 el 68 por 100 consideraban que no estaban bien informados sobre la cuestión europea, y solo el 17 por 100 se mostraba satisfecho. En cuanto a la responsabilidad por esa falta de información, el 40 por 100 «culpaba» al Gobierno y a los medios de comunicación, pero el 53 por 100 se «culpaban» a sí mismos porque no se habían preocupado lo suficiente. CIS: «La opinión pública española ante la Comunidad Económica Europea, 1968-1985», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 29 (1985), pp. 293-356.

⁷ Francisco ALDECOA: *La integración europea II. Génesis y Desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 60.

de algunas instituciones comunitarias o la ineficacia del proceso de toma de decisiones. Esta situación se agravó en sus efectos por la crisis económica internacional que golpeaba a las economías europeas desde 1973.

Diversos proyectos trataron de proponer soluciones. Quizá el más conocido fue el informe elaborado en 1975 por el primer ministro belga, Leo Tindemans, en el que planteaba una serie de reformas institucionales que reforzarían el papel del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión⁸. Tindemans consideraba que la Comunidad Europea estaba en un periodo de transición, pues la proyectada Unión Europea supondría un cambio esencial, una diferencia cualitativa. En esos años, además, se pusieron en marcha algunas iniciativas que trataron de impulsar el proyecto europeo, como la elección por sufragio universal del Parlamento en las elecciones de 1979 o la implantación del Sistema Monetario Europeo ese mismo año.

De este modo, la solicitud de adhesión de España llegó en el momento en que algunos de los elementos fundamentales de la vida comunitaria, como el peso de sus instituciones, el reparto del poder, los presupuestos o las relaciones con países terceros se encontraban en plena adaptación⁹. Los países miembros de las Comunidades no tenían una misma opinión sobre la dirección que se debía seguir y el modo de afrontar los nuevos retos, lo que en ocasiones se ha sintetizado en la dicotomía ente federalización y mantenimiento de las soberanías nacionales¹⁰. Algunos de esos países consideraban que, hasta que los problemas no se resolviesen internamente, era preferible no volver a ampliar el Mercado Común; mientras que otros eran partidarios de la ampliación en cuanto se diesen las condiciones objetivas por parte de las naciones candidatas.

Se deduce así, que ni la situación política ni la económica eran las ideales para la negociación de España a la que, además, se le habían adelantado dos países: Grecia y Portugal.

⁸ Antonio TRUYOL: *La integración europea I. Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 117 y ss.

⁹ Juan Cristóbal GAY ARMENTEROS: «El proceso de integración europea: de la pequeña Europa a la Europa de los Quince», en Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo PÉREZ SÁNCHEZ (coords.): *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 137.

¹⁰ Vanessa NÚÑEZ: *Entre la reforma y la ampliación (1976-1986)*, tesis doctoral, Universidad Complutense, 2013, pp. 63 y ss.

El papel de Francia

En la historia del acercamiento de España a las Comunidades Europeas, el papel de Francia en contra del interés español en lograr un pronto ingreso fue una constante. No se puede olvidar, además, las diferencias entre ambas naciones en una cuestión tan sensible como la situación de los terroristas de ETA en el territorio galo¹¹. Se exponen a continuación algunas de las intervenciones francesas que supusieron un retraso en el calendario de la negociación española.

En primer lugar, la solicitud de adhesión. Una vez presentada por España la solicitud oficial de adhesión, en julio de 1977, el Consejo de Ministros debía dar el visto bueno. Tanto en el caso previo griego como en el portugués, el primer Consejo de Ministros tras la solicitud había tomado una decisión favorable. A la delegación española en Bruselas llegaron comentarios sobre ciertas maniobras retardatorias que se justificaban en la pretensión por estudiar con más detalle el proyecto español¹². Ante la perspectiva de que, por influencia francesa, el caso español fuera distinto al de los otros candidatos, el presidente del Gobierno decidió organizar un viaje por las capitales comunitarias para prevenir el peligro. Se consiguió el objetivo, y el 20 de septiembre de 1977 el Consejo dio el visto bueno político a la solicitud española¹³.

En segundo lugar, los informes. Tras la aceptación de la solicitud española los organismos comunitarios emitieron una serie de informes para analizar la situación económica de España y el impacto de su entrada: el «fresco» y el informe del Comité Económico y Social —que no eran vinculantes— y el dictamen. El pri-

¹¹ Las autoridades galas rechazaban la acusación de que su territorio constituía un «santuario» para la banda terrorista al afirmar que cooperaban con España, pero con ciertos límites, como el derecho de asilo recogido por su Constitución. Cfr. «Le problème basque et les activités de l'ETA en France», Nota del Ministerio francés de Asuntos Exteriores, París, 2 de febrero de 1976, Archives Diplomatiques de La Courneuve (ADLC) 548, 2207, y Santos JULIÀ, *Transición*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017, p. 442.

¹² Raimundo BASSOLS: *España en Europa...*, pp. 193 y ss.

¹³ Carta de Raimundo Bassols a Marcelino Oreja (21 de septiembre de 1977), Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), 12557.

mero de ellos, denominado «fresco» (en metáfora tomada de la pintura) suponía una reflexión unilateral de la Comisión, y se dio a conocer en abril de 1978. Fue interpretado por el Ministerio encargado de la negociación de manera optimista, al abrir las puertas de la negociación, pero a la vez como ambiguo, al no concretar medidas en aspectos importantes como la futura política regional o las eventuales ayudas comunitarias a los países candidatos, las denominadas «acciones comunes». A España le resultaban especialmente interesantes en el caso agrícola, pero Francia se oponía con rotundidad, al considerar que esas políticas conjuntas solo deberían llevarse a cabo cuando los candidatos formasen parte oficialmente de las instituciones comunitarias¹⁴. En septiembre de 1978, y antes de la publicación del preceptivo dictamen, el presidente de la República Francesa, Valéry Giscard d'Estaing, solicitó un nuevo estudio, conocido como el de *los tres sabios*¹⁵, en el que tres personalidades europeas de prestigio realizarían un informe para examinar los problemas de la ampliación de las Comunidades Europeas. Fue interpretado por el equipo negociador español como un intento de ralentizar el proceso de entrada¹⁶. Por fin, en noviembre de 1978 se publicó el dictamen. Su resultado positivo posibilitó la apertura de las negociaciones, que tuvieron lugar el 5 de febrero de 1979. Sin embargo, algunos aspectos del dictamen eran preocupantes y los negociadores españoles creyeron ver de nuevo la pluma francesa: especialmente en los temores que se reflejaban sobre la «gran capacidad» agrícola española, basada en el nivel inferior de los precios y el menor coste de su mano de obra¹⁷.

En tercer lugar, las negociaciones. Por un lado, las fechas de desarrollo de las sesiones de negociación. Durante su apertura en el mes de febrero, la presidencia de turno comunitaria, que re-

¹⁴ Nota informativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, «Actitud de los países CEE en relación con el fresco elaborado por la Comisión sobre la ampliación de las Comunidades Europeas», sin fecha [a mano aparece «mayo 1978»], ALCS, Relaciones con la CEE, 65, 3.

¹⁵ José Pascual RUIZ MACIÁ: *Los cimientos de los Estados Unidos de Europa*, La Coruña, Netbiblio, 2007, p. 22.

¹⁶ Carta del embajador en Francia al ministro de Asuntos Exteriores (París, 14 de septiembre de 1978), AMAE, 14582.

¹⁷ Análisis del Dictamen de la Comisión sobre la adhesión de España a la Comunidad, 28 de diciembre de 1978, AMAE, 21101.

caía precisamente en Francia, decidió posponer unos meses el segundo encuentro oficial¹⁸. Los negociadores españoles confiaban en poder evitar un retraso que consideraban injustificado. Gracias a la mediación germana se llegó a una solución de compromiso: en septiembre de ese mismo año 1979 se tendría una nueva sesión negociadora, pero en esta ocasión a nivel de suplentes¹⁹. Si en este punto la situación se resolvió de manera positiva, en el otro relativo a la propia negociación, de mayor calado, el resultado sería diferente. Nuevamente por influencia francesa, se determinó que la negociación tendría dos partes diferenciadas: la primera, la visión de conjunto (*vue d'ensemble*) en la que se analizarían de manera global todos los aspectos de la negociación y la segunda, en la que se podrían cerrar acuerdos concretos en cada uno de los sectores. Para España este modelo de negociación, que no se había seguido en la primera ampliación comunitaria, era innecesario. Esa reclamada visión global ya se había obtenido en los informes comunitarios sobre la economía española, y suponía por tanto una forma de ralentizar la negociación. El movimiento diplomático para tratar de alterar la estructura y tiempos de la negociación no tuvo éxito y no se consiguió modificar²⁰.

Por último, un acontecimiento político interno francés se vislumbraba trascendental: en abril de 1981 tendrían lugar las elecciones presidenciales. Un acontecimiento en el que España podría convertirse, sin pretenderlo, en argumento de campaña. Parecía claro, por lo tanto, que para esa fecha el grueso de la negociación tendría que estar acordado a expensas de cerrar los flecos más adelante²¹. El estado de ánimo de los negociadores españoles sobre el papel de Francia se vislumbra en la conversación que Gas-

¹⁸ Acto de apertura de las negociaciones entre España y las Comunidades Europeas (Bruselas, 5 de febrero de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 6, 5.

¹⁹ Matías Rodríguez Inciarte, secretario general del Ministerio para las Relaciones con las CEE, «Memorándum para el Sr. ministro sobre el curso de las relaciones con las Comunidades Europeas en los próximos meses» (abril de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 61, 1.

²⁰ «Nota para el señor presidente del Gobierno en relación con la visita del canciller Schmidt» (Madrid, 31 de diciembre de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 56, 5.

²¹ Daniel de Busturia, «Plan Francia», ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

ton Thorn, primer ministro de Luxemburgo, mantuvo en mayo de 1978 con Calvo-Sotelo:

«Pero en el caso de Francia hay razones distintas. Van más allá de la simple agricultura. Han pasado las elecciones [legislativas, celebradas en marzo de 1978] y no ha cambiado. Es la más reticente a su ingreso. Pero no den a esto estado oficial. No se indignen. Aguanten. No den ustedes pretexto a un aplazamiento de las negociaciones. Están deseándolo. Están jugando una partida de profesionales, no de amateurs. Inglaterra aceptó ciertas condiciones, no muy concretas por cierto, y una vez dentro planteó sus problemas. No se dejen engañar. Sean constantes»²².

Un consejo que los negociadores españoles tuvieron que seguir aún en mayor medida de lo recomendado por el futuro presidente de la Comisión Europea.

El *Plan Francia*

Este preámbulo se hacía necesario para captar con mayor profundidad la importancia que tenía desarrollar el denominado *Plan Francia*, con el que tratar de superar los numerosos obstáculos que se levantaron ante la solicitud española. Suponía un plan de acción en varios frentes (económico, político, diplomático) para tratar de acercar posturas con el país del hexágono. Se pretendía llevar a cabo un extenso programa informativo en territorio francés sobre la realidad económica de España, su propósito de entrar en la Comunidad y las consecuencias para Francia de la adhesión. Se tomaron como modelo las «Jornadas de Información» que el Ministerio para las Relaciones con las CEE llevó a cabo durante el último trimestre de 1978 por todas las provincias españolas. Habían consistido en una serie de encuentros y reuniones, coloquios y conferencias para explicar el cómo, cuándo y por qué de la petición española de adhesión a las Comunidades Europeas²³. El *Plan Francia* se venía ges-

²² Nota «Conversación con el presidente Thorn, después de la cena en el Castillo de Senninger, el 2» (Viaje a Luxemburgo, 24 de mayo de 1978), ALCS, Relaciones con la CEE, 69, 7.

²³ Jorge LAFUENTE DEL CANO: «El plan del Gobierno Suárez para presentar Europa a los españoles», *Investigaciones Históricas*, 34 (2014), pp. 265-285.

tando desde el viaje que Calvo-Sotelo realizó a Francia en diciembre de 1978²⁴. El 2 de mayo de 1979 el embajador español en París urgía su puesta a punto²⁵ y apenas una semana después, se recibió en la sede del Ministerio para las Relaciones el embrión del programa²⁶. Se iba a poner en marcha apenas tres meses después de la apertura oficial de negociaciones con la CEE.

El autor del plan fue Daniel de Busturia, uno de los más estrechos colaboradores de Calvo-Sotelo. Había realizado una larga estancia de investigación en Bruselas a través de la Cámara de Comercio y desde allí había seguido de cerca la realidad comunitaria y francesa. En 1977 había elaborado un Libro Blanco para la adhesión de España a la Comunidad y, ya dentro del equipo negociador, firmó numerosos informes sobre la organización interna del Ministerio para las Relaciones y sobre la posición francesa en relación con la ampliación del Mercado Común. Cuando Calvo-Sotelo fue nombrado vicepresidente económico en el último Gobierno de Adolfo Suárez (septiembre de 1980), una parte del equipo negociador siguió en el Ministerio para las Relaciones con las CEE y otra lo acompañó en su nuevo destino. Este fue el caso de Busturia, que siguió a Calvo-Sotelo hasta la presidencia del Gobierno (1981-1982).

En relación con Francia, Busturia partía de la necesidad de definir una estrategia específica de opinión pública, empresarial y política en el país vecino que facilitase el proceso de adhesión español a la CEE y que evitase un eventual veto. Consideraba necesario conocer al detalle la posición francesa, con lo que sería más fácil contrarrestar algunos de sus argumentos. Para ello definía los planteamientos franceses en dos bloques: económico y político. Los económicos se centraban, por un lado, en el temor a la modificación de la política agrícola común, de la que eran principales beneficiarios y, por otro, en la competencia de ciertos productos españoles. Los políticos partían de la base de que los departamentos del Sur de Francia eran «de alta sensibilidad política», no solo por los estrechos márgenes del electorado de cada partido —que contex-

²⁴ «Viaje a Francia», ALCS, Relaciones con la CEE, 69, 3.

²⁵ Carta del embajador en Francia a Leopoldo Calvo-Sotelo (París, 2 de mayo de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 86, 1.

²⁶ Nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo (7 de mayo de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

tualizaban las posturas contrarias a la adhesión española de la derecha gaullista o de los comunistas—, sino también por el convencimiento de los habitantes de la región de que su retraso se debía en parte a España; a juicio de Busturia, la causa de ese retraso se debía más bien al centralismo francés, la falta de iniciativa y poder de sus instituciones regionales y de sus empresarios.

De ahí que los argumentos españoles debiesen tener, por un lado, un enfoque defensivo y, por otro, activo. Con el enfoque defensivo se trataría de contrarrestar el clima pasional de las relaciones franco-españolas en algunas regiones francesas, buscando revertir los argumentos económicos contra la adhesión y posibilitando que el Gobierno francés no se viese abocado a una solución drástica contra la adhesión española. El enfoque activo asumía tanto el uso de la palabra —mostrando la existencia de una comunidad de intereses franco-española, poniendo en un contexto global la economía de ambas naciones y defendiendo incluso la eventual implementación de medidas compensatorias para el Sur de Francia— como la acción —con actos de carácter empresarial, industrial y agrícola en el territorio vecino—.

Una vez detallados los objetivos básicos del plan se marcaron las prioridades. En cuanto a la geografía, el plan debía centrarse en París y, sobre todo, en la zona sur de Francia, partiendo de las siguientes ciudades: Bayona, Burdeos, Tarbes, Toulouse, Montpellier, Perpiñán, Marsella, Nimes y Niza. A ellas se podrían añadir acciones ocasionales de apoyo en aquellas zonas industriales y agrícolas —como Lille, Lyon o Estrasburgo— que se verían beneficiadas por la adhesión de España y que podrían contrarrestar así los efectos negativos de otros lugares. El peso de la campaña estaría en manos de partidos políticos, fuerzas económicas y sociales y de la propia administración española. En cuanto a las actividades, se debían priorizar los coloquios y los contactos personales, los estudios y las campañas de prensa.

La red de cónsules españoles en Francia debía servir como plataforma clave para sacar adelante el plan. Por ello resultaba fundamental la coordinación en cuatro puntos: reuniones con la elite local; coordinación de encuentros empresariales; promoción de otra clase de eventos y, por último, el envío de información al Ministerio, tanto de las noticias sobre España que apareciesen en los medios de información locales como de las actividades que se organi-

zasen desde los consulados en territorio francés. Un buen ejemplo lo constituyó el concienzudo seguimiento que realizaron tanto Embajada como consulados sobre los viajes del presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing, por los departamentos del sur, en mayo, y de Aquitania, en octubre de 1979²⁷.

El Memorándum

Junto con el programa de acción para el desarrollo del *Plan Francia*, Busturia elaboró un amplio memorándum sobre Francia que debía servir para conocer mejor la realidad del país vecino y para elaborar argumentos que se pudiesen utilizar en los actos y actividades que se desarrollasen durante la campaña en territorio francés²⁸. Resulta significativo el esfuerzo de síntesis del informe, que demuestra el interés que España tenía por el que consideraba principal obstáculo para la adhesión a la Comunidad²⁹.

Dos aspectos resultan fundamentales en el memorándum: la cuestión política y el argumentario, en el que destacaba la cuestión económica.

En cuanto a la cuestión política se acentuaba el equilibrio entre bloques que se había forjado en las elecciones legislativas de 1978, que tendrían un segundo test en las elecciones europeas de junio de 1979 y su batalla definitiva en las presidenciales de 1981. Por un lado, el centro con la Unión para la Democracia Francesa (UDF) del presidente Giscard y la derecha con la Agrupación por la República (RPR) del alcalde de París y antiguo primer ministro, Jacques

²⁷ En una de las misivas se hacía el siguiente balance del viaje: el presidente francés había reiterado su apoyo político a la entrada española, la conveniencia del ingreso para el conjunto de la economía francesa, así como la necesidad de tomar medidas concretas de defensa de los intereses agrícolas del Suroeste. Carta del embajador de España en París al ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, 11 de octubre de 1979. El Ministerio para las Relaciones recibió copia de la misiva, ALCS, Relaciones con la CEE, 86, 1.

²⁸ Daniel de Busturia, «Vademecum-Documento de trabajo para el *Plan Francia*: "Las relaciones hispano-francesas en el contexto de la adhesión de España a la Comunidad Europea"» (Madrid, mayo de 1979), AMAE, 16.956bis.

²⁹ Ramón Luis ACUÑA: *Como los dientes de una sierra, Francia-España de 1975 a 1985, una década*, Barcelona, Plaza & Janés, 1986, p. 70.

Chirac; por otro, la izquierda con el Partido Socialista de François Mitterrand y el Partido Comunista de Georges Marchais.

Busturia defendía que Giscard buscaría una «cohabitación razonable», tratando de acercarse al Partido Socialista y de captar el voto gaullista, para romper así el binomio izquierda-derecha que había dominado la política gala en las últimas décadas³⁰. Esta estrategia centrista encontraba dos problemas principales: el eventual contraataque del RPR, que podía atraer a una parte de los simpatizantes y cargos públicos de la UDF; y además el firme deseo de Mitterrand de convertirse en presidente. Por todo ello cabía la posibilidad de que Giscard se tuviese que conformar con la repetición de las alianzas existentes. De cara a las elecciones europeas, estaban pesando más los argumentos internos que la política exterior. Y se daba una doble situación: la lista europea del RPR se oponía firmemente a la cesión de soberanía francesa en Europa y utilizaba el argumento de la adhesión española como baza electoral en la zona sur del país. La UDF, que presentaba una lista al parlamento encabezada por Simone Veil, jugaba a un nacionalismo moderado, pero no quería criticar excesivamente las posiciones de los gaullistas. A la izquierda, el partido comunista adoptaba también una postura nacionalista y en contra de la adhesión española y dejaba así en incómoda posición al Partido Socialista, que tampoco podía rechazar con dureza los argumentos del PCF.

El asesor de Calvo-Sotelo realizó a este respecto uno de los estudios más interesantes del documento. Un análisis electoral de los departamentos del sur de Francia, en los que se quería poner en marcha el *Plan Francia*. Para ello diseccionó cada uno de los diecisiete departamentos de la zona, con sus correspondientes circunscripciones electorales, comparando los resultados de las elecciones presidenciales de 1974 con los de las elecciones legislativas de 1978. El resultado revelaba una de las claves en la posición francesa con respecto a la adhesión: en alguno de los departamentos que más temían la adhesión española, el resultado electoral era especialmente reñido, con unas diferencias que en ocasiones no llegaban a cien votos. En varias de esas contiendas los rivales

³⁰ Benoît PELLISTRANDI: «Giscard d'Estaing. Un sueño centrista para la V República», en Pablo PÉREZ (dir.): *La Transición española. Una perspectiva internacional*, Pamplona, Aranzadi Thomson Reuters, 2020, pp. 207-226.

eran, precisamente, los mayores opositores a la entrada española: el RPR y el PCF. El análisis también permitía rastrear los lugares donde la campaña de opinión pública sería más complicada o aquellos en los que pudiesen comprenderse con más facilidad los argumentos españoles.

El argumentario era el otro apartado clave del largo memorándum elaborado por el asesor del ministro para las Relaciones con las CEE. Los motivos que estaban detrás de la resistencia a la adhesión española eran de diversa índole: la proximidad geográfica de una zona económicamente deprimida en Francia que hacía frontera con lugares industrializados en España; el interés electoral de los partidos y el complejo de abandono de algunos departamentos franceses, que pretendían rentabilizar la polémica con España para recibir ayudas económicas de París. Tras el razonamiento general, y de cara a la puesta en marcha del *Plan Francia*, Busturia recopiló de forma precisa una numerosa serie de argumentos que defendían en Francia los grupos que recelaban de la adhesión española a la Comunidad. Destacaban en ellos las cuestiones económicas. De forma paralela se ofrecía la contraargumentación por parte española. Se analizan a continuación esas ideas clave, que permiten conocer las premisas que manejaron los negociadores españoles, no solo en la ejecución del plan, sino también en ocasiones en la propia mesa de negociación.

Las cuestiones de fondo se sustanciaban en la difícil coyuntura que vivían las Comunidades Europeas. La anterior ampliación de 1973 había intensificado la división interna de los países miembros. A ello había que añadir los efectos de la crisis económica. La réplica a esta pega se fundaba en que España no era responsable de esta situación, y podía ayudar a solucionarla en parte, estableciendo una comunidad de intereses franco-españoles que se plasmaría en colaboración política, negocios comunes o la creación de un frente mediterráneo ante los países del norte...

La balanza comercial franco-española perjudicaba a Francia en esos momentos³¹. Como ha demostrado Sánchez, esos datos no reflejaban la realidad, pues no incluían partidas de gasto muy relevantes, como por ejemplo las derivadas de la compra de armamento

³¹ «Le commerce extérieur espagnol 1er semestre 1978», Informe de la Embajada francesa en Madrid, 21 de noviembre de 1978, ADLC 548, 2205.

de España a Francia³². Aun con todo, esa información suponía de igual modo una fuerte preocupación en el país vecino. La respuesta planteada por el argumentario español recogía que las relaciones entre países no eran estáticas y en aquel momento la relación comercial española con Francia suponía un ligero superávit dentro del déficit general que España tenía con la Comunidad. Pero que, en cualquier caso, las ventas de productos franceses a España dependían más bien de la coyuntura y no de impedimentos españoles, pues no se explicaría entonces que Alemania hubiese aumentado el nivel de ventas en nuestro país.

Pero la balanza comercial no era el centro del problema. El núcleo estaba en el Acuerdo Económico Preferencial de 1970, una de las grandes bazas negociadoras españolas. Existe consenso en que el acuerdo fue beneficioso para España, especialmente porque el Mercado Común había infravalorado la industria española³³. Algunas autoridades y sectores económicos franceses acusaban a España de no cumplir lealmente el Acuerdo del 70 y de poner dificultades adicionales —licencias, contingentes— a productos extranjeros. España tenía unos costes salariales y de Seguridad Social más bajos que Francia. Por ello desde la perspectiva francesa solo podían plantearse tres alternativas: la denuncia del acuerdo comercial, la renegociación o la adaptación unilateral. La respuesta española era que podía achacarse igualmente a Francia una falta de interés y de conocimiento del mercado español. España, además, se adhería por motivos políticos a la CEE y estaba dispuesta a llevar a cabo las reformas necesarias, como había demostrado alcanzando un acuerdo en los sectores siderúrgico y textil con la Comunidad. Lo que no tenía lógica era renegociar un acuerdo comercial cuando se estaba negociando la adhesión. Esta idea fue repetida en numerosas ocasiones por el equipo negociador español³⁴.

³² Esther SÁNCHEZ: «Francia y la España del tardofranquismo y la transición. Sinergias económicas en un marco de cambio político (1970-1986)», *Hispania*, 76(254) (2016), pp. 847-882, esp. p. 862.

³³ José Mario ARMERO: *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa, 1989, p. 168, y Fernando ARROYO: *El reto de Europa. España en la CEE*, Madrid, Síntesis, 1991, pp. 36-37.

³⁴ Por ejemplo, con las autoridades holandesas, en su reunión de mayo de 1978. «Viaje a La Haya», ALCS Relaciones con las CEE, 69, 6. O con las autoridades galas, en junio del mismo año. «Nota para el Sr. Presidente del Gobierno sobre

Otros problemas afectaban a sectores particulares de actividad. El argumentario consideraba que Francia recelaba de la potencialidad de la agricultura española, así como de la similitud de producciones y el nivel diferente de costes. Por otro lado, los industriales franceses pedían la adhesión española inmediata sin periodos de transición, mientras los agricultores solicitaban unos periodos muy largos de transición. La argumentación francesa señalaba que no había contradicción en las posturas, sino más bien análisis coincidentes: los industriales buscaban la adhesión inmediata para que España no jugase con ventaja, sino en igualdad de condiciones; los agricultores temían a España por esa desigualdad de condiciones de base. El asesor del Ministerio para las Relaciones defendía que España siempre había manifestado el deseo de obtener un único periodo de transición, similar al que otros países candidatos habían firmado al entrar en las Comunidades.

Preocupaban también algunos aspectos de marcado carácter social. El temor francés más acuciante era la posible llegada masiva de parados españoles a Francia. El contraargumento era claro: la libre circulación de personas no aseguraba que todas las personas pudiesen encontrar fácilmente un empleo. Por otra parte, la política económica española sería un fracaso si contara de partida con asumir la emigración. España, además, podría expresar ese mismo temor en relación con los trabajadores portugueses.

Por último, el argumento francés que aseguraba que en realidad a la economía y a los trabajadores españoles no les interesaba entrar en el Mercado Común ni pagar el precio de una decisión exclusivamente política de su Gobierno. La respuesta era clara: España quería adherirse a la Comunidad por una serie de motivaciones, políticas, económicas, estratégicas. España, en definitiva, quería ocupar el sitio que le hubiera correspondido de forma natural en los inicios de la construcción europea si las circunstancias políticas del país hubiesen sido entonces diferentes.

Junto con los contraargumentos se ofrecía, finalmente, unas últimas ideas para apuntalar la posición española:

Era una evidencia que la ampliación comunitaria implicaba ventajas para Francia. Su economía no se limitaba a la del sur del país,

viaje a Francia del Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas» (Madrid, 9 de junio de 1978), ALCS Relaciones con las CEE, 69, 3.

aunque las protestas de un pequeño grupo lo pretendieran. Con la adhesión de España, Francia tendría una situación privilegiada en la compra en un mercado emergente como el español. Además, podría optar al inmenso mercado hispanoamericano con el que España podía ejercer de puente. Finalmente, con la entrada española, las Comunidades Europeas se reequilibrarían geográficamente, con lo que Francia pasaría a ocupar una posición estratégica central y, con ello, el Sur del país dejaría de ser una región periférica.

España debía apelar a la solidaridad, puesto que los objetivos políticos, económicos y sociales de la adhesión de España eran más importantes que la competencia de algunos productos. Por ello no se podían olvidar las ventajas globales de la entrada española. Se llegaría a una Comunidad distinta, pero podía ser mejor que la que existía en ese momento.

La puesta en marcha del plan y sus resultados

Tras la aprobación del plan en mayo de 1979, en el mes de julio Daniel de Busturia diseñó el esquema de actividades para el último trimestre del año, para el que se buscaba el apoyo de diversas organizaciones en España³⁵. Por ello el primer paso consistió en diversos encuentros, entre julio y septiembre, del equipo del Ministerio con los representantes de los organismos que iban a colaborar: Ministerio de Exteriores, Ministerio de Agricultura, Consejo de Cámaras, CEOE, CEPYME. Especialmente relevante fue la reunión en París de los cónsules españoles el 25 de septiembre para recabar opiniones, perfilar algunos de los proyectos y remarcar la idea que debía convertirse en mantra: el *Plan Francia* era una acción de Estado para la defensa de los intereses españoles, tratando de crear un clima propicio que limitase los obstáculos franceses a la adhesión³⁶. Apoyados en la representación consular se preveía la puesta en marcha de la campaña política, la campaña económico-empresarial y la de prensa.

³⁵ Daniel de Busturia, «*Plan Francia*. Programa de actividades septiembre-diciembre» (Madrid, 20 de julio de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

³⁶ Informe de Daniel de Busturia sobre la reunión celebrada en París el 25 de septiembre de 1979 (Madrid, 3 de octubre de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

TABLA 1
Programa de actividades inicial del Plan Francia³⁷

	CEOE	Consejo de Cámaras	CEPYME	Cámaras Agrarias
Campaña empresarial	10/79: Encuentro con la patronal francesa	10/79: Coloquio organizado por el Comité de Cámaras fronterizas en Bayona	12/79: Acto en Montpellier	s. f.: tres coloquios sectoriales sobre vino, cereales y hortalizas
		10/79: Jornada sobre economía española		
		11/79: Jornada sobre economía española en Tarbes		
	11/79 y 12/79: Coloquios sectoriales	11/79: Coloquio en Perpiñán, sobre el vino y las frutas en la Europa ampliada		
s. f.: Acto en París				
Campaña política	UCD	PSOE		
	09/79: Reunión de UCD con la Unión para la Democracia Francesa (UDF) del presidente Giscard	s. f.: Acto del PSOE en Montpellier		
Campaña de prensa	09/79: Conferencia internacional en Madrid	s. f.: emisión desde España de un programa de la TV francesa	s. f.: Calvo-Sotelo en un acto académico en Burdeos o en la prensa francesa	

Fuente: elaboración propia a partir de a los datos del programa de actividades septiembre-diciembre del *Plan Francia*, ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

El propio Busturia se encargó de informar periódicamente al ministro para las Relaciones de la evolución del *Plan Francia*. Ello permite conocer el grado de ejecución de las actividades programadas. Para perfeccionar esa labor, el 18 de septiembre de 1979 se

³⁷ Daniel de Busturia, «*Plan Francia*. Programa de actividades...».

planteó la creación de un grupo de seguimiento del plan en París, que sirviese además para buscar la cobertura oportuna en las ocasiones en las que no interesase que figurasen oficialmente organismos españoles. En él estarían representados un cargo de la Embajada, un miembro de la Cámara de Comercio en París y otro de la Cámara de Comercio franco-española³⁸.

Se plantea a continuación un análisis de la evolución de las actividades del plan en los tres frentes previstos.

La campaña económico-empresarial resultaba fundamental porque era la más ambiciosa y porque podría permitir rebatir algunos argumentos económicos contrarios a la entrada española, mostrando de forma paralela las ventajas de la entrada para otros sectores económicos galos. No se consiguieron desarrollar todas las actividades previstas en el programa inicial, pero sí algunas de ellas. Fue especialmente destacado el intento de contactar con la patronal francesa, de la que hoy sabemos que tenía una actitud positiva hacia la entrada española³⁹. Un ejemplo fue el encuentro entre representantes de la patronal francesa y la española, que se celebró los días 24 y 25 de octubre de 1979⁴⁰. A raíz de este encuentro se programaron otras actividades: una reunión empresarial mixta se celebró en Toulouse, entre el 19 y el 23 de noviembre, con el objetivo de conocer el Plan Sud-Ouest del gobierno francés; un segundo encuentro tuvo lugar en el mes de enero, también en territorio francés, sobre las posibilidades de comercialización conjunto en Hispanoamérica; y se desarrolló también una conferencia en Marsella el 16 de noviembre⁴¹. Asimismo, se celebró la reunión prevista en Tarbes, a finales de febrero de 1980, de los colegios español y francés de la COPEF (Conferencia Permanente de las Cámaras de Co-

³⁸ Nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo, «Acción número 2» (Madrid, 18 de septiembre de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

³⁹ Guillermo GARCÍA CRESPO: *El precio de Europa. Estrategias empresariales ante el Mercado Común y la Transición a la democracia en España (1957-1986)*, Granada, Comares, 2019, p. 150.

⁴⁰ Nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo, «Plan Francia: acciones empresariales» (Madrid, 30 de octubre de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

⁴¹ Nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo, «Plan Francia: acción empresarial» (Madrid, 7 de noviembre de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

mercio, Industria y Navegación del Sureste de Francia y del Norte y Este de España), sobre temas económicos bilaterales. Además se trataron de aprovechar también otros acontecimientos ya programados para hacer avanzar el plan, como la ceremonia de hermanamiento de Burdeos y La Rioja, para la que se trataron de organizar una serie de actos complementarios, entre ellos un encuentro vitivinícola⁴², o la reunión del Centro Nacional de Jóvenes Empresarios de Francia, que se celebró en la ciudad de Hossegor y tuvo como tema principal las consecuencias para Aquitania de la entrada española en el Mercado Común⁴³.

La campaña política se orientó en dos direcciones: la primera, los encuentros personales con políticos franceses. La segunda, el seguimiento de la actualidad política del país vecino⁴⁴. Desde inicios de septiembre⁴⁵, se pretendía conseguir reuniones entre representantes de la UCD tanto con el partido de Giscard, UDF, como con el de Jacques Chirac, RPR. Este último preocupaba especialmente a los negociadores españoles por la presión que podían ejercer sobre Giscard en la cuestión española. El encuentro con los gaullistas se desarrolló finalmente el 18 de octubre y en él los políticos franceses trataron de ofrecer una actitud conciliadora con las pretensiones europeas de España⁴⁶. A juicio de Busturia, era síntoma de que la campaña electoral para 1981 había empezado y ante la eventualidad de una nueva victoria giscardiana, el partido de Chirac buscaba limar sus posiciones más radicales. España debía ser consciente de la situación y del interés táctico del movimiento.

La campaña de prensa se puso en funcionamiento de forma inmediata. El objetivo básico fue la realización de un programa espe-

⁴² Nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo, «Plan Francia: acción empresarial» (Madrid, 3 de octubre de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

⁴³ Nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo (Madrid, 8 de junio de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 52, 8.

⁴⁴ Nota de Daniel Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo, «Información sobre Francia» (Madrid, 28 de diciembre de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4, y nota núm. 3 para el Sr. Ministro, «Elecciones europeas en Francia», sin fecha, ALCS, Relaciones con la CEE, 86, 6.

⁴⁵ Nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo, «Plan Francia» (13 de septiembre de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

⁴⁶ Informe de Daniel de Busturia sobre la reunión celebrada en París con el RPR (Madrid, 5 de noviembre de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

cial sobre España y desde España en la televisión francesa. El 21 de septiembre de 1979 se había seleccionado el canal y el programa: el informativo del mediodía de la primera cadena. El programa, de una hora de duración, solía transmitir programas en directo desde diversas partes del mundo. Presentado por Yves Moroussi como un informativo general, intercalaba informaciones nacionales con entrevistas y reportajes especiales del país desde el que se emitía. Con un considerable nivel de audiencia, se reponía por la tarde, y los momentos más importantes podían aparecer también en el resto de informativos de la cadena⁴⁷. Al programa se le ofreció realizar una emisión desde la Moncloa, reportajes sobre la economía y otros aspectos de la vida española y entrevistas con el ministro para las Relaciones, el vicepresidente económico y el presidente del Gobierno. La fecha escogida fue la del 17 de noviembre y la entrevista al presidente Suárez fue, efectivamente, el centro del programa⁴⁸. Paralelamente, se llevaron a cabo otras acciones en este campo, enfocadas a tratar de influir positivamente en las publicaciones francesas sobre España y el contacto directo con periodistas galos. Tras conocer que la revista *Sud-Ouest* iba a realizar un suplemento especial sobre España en colaboración con *El País*, el equipo del Ministerio contactó con la revista para ofrecerles los puntos de vista de la administración española, incluida una visita al Ministerio para las Relaciones, que tuvo lugar el 27 de septiembre⁴⁹.

Resulta difícil medir el impacto de estas actuaciones, aunque parece claro que su efecto fue limitado. A pesar de que se proyectaba continuar con nuevas actividades para el primer trimestre de 1980⁵⁰, estas fueron cada vez más espaciadas en el tiempo y no se

⁴⁷ Nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo, «Acción número 3: Prensa, emisión de TV TF1» (Madrid, 21 de septiembre de 1979), y nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo, «Acción número 3: Emisión de la TV. Emisión del informativo de TVF1» (Madrid, 28 de septiembre de 1979), ALCS Relaciones con la CEE, 53, 4.

⁴⁸ Nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo, «Emisión de TVF» (Madrid, 16 de noviembre de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

⁴⁹ Nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo, «Acción número 3: prensa» (Madrid, 28 de septiembre de 1979). Por otro lado, el 2 de octubre se produjo un encuentro entre Daniel de Busturia y el corresponsal de *Le Monde*. Nota de Daniel de Busturia a Leopoldo Calvo-Sotelo, «Plan Francia: prensa» (Madrid, 3 de octubre de 1979), ALCS, Relaciones con la CEE, 53, 4.

⁵⁰ Carta de Antonio Fournier, asesor del ministro para las Relaciones, a Juan

volvieron a proyectar nuevas campañas globales. El plan terminó así de una manera en cierta medida abrupta. La evidencia de que la postura francesa en la mesa de negociación no había cambiado seguía planeando. En marzo de 1980 el ministro negociador acudió a la Comisión de Asuntos Exteriores para rendir cuentas tras la celebración de la octava sesión negociadora CEE-España. Se mantenía el ritmo previsto, pero siempre con el freno a los capítulos más delicados de la negociación: agricultura, pesca, presupuestos⁵¹. La sospecha se hizo realidad el 6 de junio de 1980. Ese día el presidente Giscard pronunció su famoso discurso ante las Cámaras Agrarias de su país en el que expresó la necesidad de hacer una pausa en el proceso de ampliación comunitario, pues a su juicio la Comunidad debía solventar sus problemas internos antes de permitir la entrada de nuevos países⁵². Una pausa que se convirtió en una losa para la negociación española que, desde entonces, solo pudo avanzar con sordina, obviando los temas capitales⁵³. Además de esta difícil circunstancia, en septiembre, con la última remodelación ministerial de Adolfo Suárez, el equipo negociador sufrió un fuerte reajuste: Calvo-Sotelo fue nombrado vicepresidente económico, llevándose con él a parte del equipo negociador, y fue sucedido por Eduardo Punset, que estableció sus propios objetivos en el Ministerio, sin dar continuidad a la campaña política y económica de su antecesor. El *Plan Francia* pasó a la historia como un plan fallido, no tanto en sus planteamientos y objetivos, como en sus resultados.

Conclusiones

Lograr la adhesión de España a las Comunidades Europeas fue uno de los principales objetivos del primer Gobierno democrático tras la muerte de Franco. El consenso nacional interior en torno a

Durán, director general de la política de Europa y Asuntos Atlánticos del Ministerio de Asuntos Exteriores (Madrid, 4 de octubre de 1979), AMAE, 16570.

⁵¹ Jorge LAFUENTE DEL CANO: *Leopoldo Calvo-Sotelo y Europa*, Madrid, Sílex, 2017, p. 211.

⁵² Julio CRESPO: *España en Europa...*, p. 218.

⁵³ Raimundo BASSOLS: *España en Europa...*, p. 245.

la cuestión y el respaldo verbal de los países miembros se encontró con una realidad diferente, la situación interna comunitaria, dividida políticamente y en recesión económica. El equipo del Ministerio para las Relaciones con las CEE era consciente de la necesidad de ganarse el favor de los países comunitarios y propiciar apoyos firmes para lograr el ingreso. De, entre ellos, el que se sabía más complicado era Francia, que mantenía una posición privilegiada en el seno de la Comunidad y unas relaciones difíciles con nuestro país.

El Gobierno francés se encontraba a su vez en una situación muy adversa para tomar una decisión. Se vio acosado por unos partidos que utilizaban a España como baza electoral para defender los intereses económicos nacionales, y presionado en especial por el sector agrario que temía la competencia de los productos de nuestro país. Las elecciones presidenciales de 1981 suponían un momento decisivo. Por eso las autoridades españolas trataron en vano de dejar encauzada la adhesión antes de ese momento, especialmente por el miedo a que las autoridades galas recurriesen a la solución más fácil, pero más perjudicial para los intereses españoles: un veto o una paralización del proceso de adhesión.

En este contexto se enmarcó el *Plan Francia*, diseñado por un buen conocedor de la realidad francesa, que aprovechó como herramienta fundamental la red de consulados españoles y trató de propagar los argumentos españoles en un triple frente: económico, político e informativo. Contó además con las organizaciones empresariales españolas. Este hecho a su vez refleja el interés gubernamental por implicar a los sectores económicos españoles en un proceso histórico por el que se verían en buena medida afectados. El gobierno pretendió también que estas organizaciones empresariales movilizaran a sus homólogos franceses. Se tenía la intuición posteriormente ratificada de que, a pesar del ruido mediático formado por los representantes del primer sector del sur de Francia, buena parte del empresariado galo no se oponía de manera frontal a la ampliación del Mercado Común.

Algunas de las ideas del argumentario del *Plan Francia*, especialmente en lo referente al Acuerdo de 1970 y a la necesidad de valorar en conjunto la economía del país candidato, fueron plasmadas de manera inequívoca por el equipo del Ministerio en la mesa de negociación y en las reuniones bilaterales con los países miembros

de la Comunidad. El objetivo básico del *Plan Francia* no se cumplió, ya que la intervención del presidente de la República Francesa, Valery Giscard d'Estaing, el 6 de junio de 1980, planteando una pausa en el proceso de ampliación comunitaria, supuso un brusco freno a las ambiciones de España. Si bien no se trató de un veto formal, significó que algunos de los capítulos más importantes (agricultura, pesca, presupuestos) no pudiesen ser analizados ni siquiera en la primera fase de negociación. Todos los intentos españoles por modificar esta situación resultaron fallidos y la única salida pragmática pero insuficiente que se logró —comenzar la segunda fase, en la que se permitían llegar a acuerdos, pero solo en algunas cuestiones— supuso que los elementos centrales que permitirían marcar el fin de la negociación se fueran posponiendo. La situación interna comunitaria, objetivamente difícil en una historia comunitaria que había vivido acontecimientos similares, pudo más que los argumentos y razones de un país candidato que había tratado de integrarse en un momento delicado.

El equipo negociador estudió el tema, detectó los principales problemas, trazó un plan y lo puso en funcionamiento; pero el propio desarrollo de los acontecimientos hizo que la campaña fuese limitada y tuviese su punto final antes de lo previsto. Los deseos de la nueva democracia española de completar la transición desde el punto de vista exterior, en la que las Comunidades Europeas ocupaban un papel primordial, tuvieron que esperar cinco años más, cuando en otras circunstancias y con otro Gobierno se pudo conseguir la ansiada vuelta a Europa.

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO

*La mirada social presente en los movimientos estudiantiles latinoamericanos: ensayo de aproximación sociohistórica**

Andrés Donoso Romo

Universidad de Chile y Universidad de Tarapacá
andres.donosoro@ie.uchile.cl

Resumen: El ensayo explora, a partir de una aproximación sociohistórica, la mirada social presente en los movimientos estudiantiles en América Latina. Para lograrlo se recogieron las enseñanzas de un estudio, de largo aliento, que contrastó algunos de los principales movimientos en los últimos cien años: el argentino de 1918, el brasileño de 1968, el mexicano de 1968 y el chileno de 2011. La ruta de interpretación que se desarrolla en estas páginas parte del supuesto de que estos movimientos pueden abordarse como un fenómeno social y termina con la afirmación de que ellos han sido, hasta el momento, eminentemente liberales.

Palabras claves: movimientos estudiantiles, América Latina, ideología, socio-historia, ensayo.

Abstract: The essay explores, from a socio-historical approach, the social perspectives that exist within Latin American student movements. The article is based on an exhaustive research of four of the principal movements of the last hundred years taking place in Argentina (1918), Brazil (1968), Mexico (1968), and Chile (2011). The interpretation developed in the essay starts from the assumption that these movements can be understood as a social phenomenon. It ends with the affirmation that are, and remain for now, eminently liberal movements.

Keywords: student movements; Latin America; ideology; socio-history; essay.

* Se agradece el financiamiento del Proyecto ANID/FONDECYT, Concurso Regular, núm. 1180506, y del Proyecto Basal FB0003 del Programa de Investigación Asociativa de ANID.

Introducción

Desde hace más de cien años los movimientos estudiantiles vienen sacudiendo a las sociedades latinoamericanas y todo indica que continuarán haciéndolo por un buen tiempo. Para conocer este fenómeno, y sus múltiples aristas, existen diferentes caminos. Por ejemplo, para comprender la conflictividad que los atraviesa, una posibilidad es involucrarse directamente en las movilizaciones; para aprehender la carga emotiva que ellos despliegan, una alternativa es adentrarse en las memorias o testimonios de sus protagonistas; mientras que, para entender las problemáticas que están en la base de cada movimiento, una opción es familiarizarse con los resultados de investigaciones precedentes. Sin embargo, hay una arista, fundamental desde todo punto de vista, que por sus características particulares requiere un abordaje creativo e informado a la vez, es decir, que recoja de alguna manera los conocimientos generados por estos otros caminos. ¿Qué arista? Determinar cuáles han sido las grandes banderas, definiciones y/o comprensiones defendidas en los movimientos estudiantiles. Siendo estas creencias compartidas, es esta ideología, en los términos de Eric Hobsbawm, lo que se explora en este ensayo¹.

El entramado argumental que se expone en estas páginas es fruto de un proceso sistemático de reflexión que se valió de una aproximación sociohistórica, inscrita en la fértil senda inaugurada por Fernand Braudel hace más de medio siglo, para identificar lo común en algunos de los principales movimientos estudiantiles que ha conocido América Latina². Un abordaje que descansa, en lo fundamental, en la comprensión de que los movimientos estudiantiles son un fenómeno social y que comprende, por lo mismo, que para conocerlos se deben trascender las comprensiones de sus propios participantes. Para lograr este propósito se estudiaron en profundidad cuatro movimientos estudiantiles: el argentino de 1918, el bra-

¹ Véase Eric HOBBSAWM: *Viva la Revolución on Latin America*, Londres, Little Brown, 2016, esp. cap. 12.

² Véase, entre otros textos, Fernand BRAUDEL: «Historia y sociología», en Fernand BRAUDEL: *Las ambiciones de la historia* (1958), Barcelona, Crítica, 2002, pp. 178-195.

sileño de 1968, el mexicano de 1968 y el chileno de 2011. Este análisis se complementó con la incorporación de las principales obras abocadas a conocer otros grandes movimientos, entre ellos, el peruano de 1923, el uruguayo de 1958, el mexicano de 1971 y el colombiano de 2011.

Para aprovechar en toda su potencialidad los aportes de este ensayo es necesario considerar que los trabajos dirigidos a comprender a los movimientos estudiantiles en América Latina son tan antiguos, y abundantes, como lo es este mismo fenómeno. Es más, todos ellos poseen, al menos implícitamente, una visión sobre lo que aquí se explorará, esto es, la mirada social presente en los movimientos. Hay trabajos acotados, como los de José Carlos Mariátegui o los de Enzo Faletto, que han dejado huella por la perspectiva crítica con que encararon sus interpretaciones³. Hay obras más ambiciosas, como las compilaciones de Gabriel del Mazo o de Dardo Cúneo, donde se tiende a subrayar la trascendencia que poseen las luchas estudiantiles⁴. También hay libros que comunican resultados de investigaciones más exhaustivas, como *Juventud de América* de Gregorio Bermann, *Estudiantes y política en América Latina* de Juan Carlos Portantiero y *Movimientos estudiantiles en América Latina* de Renate Marsiske⁵. El primero analiza los movimientos estudiantiles en el marco de las teorías de las generaciones tan en boga durante la primera mitad del siglo xx. El segundo los inserta en las discusiones sobre desarrollo y dependencia que prevalecían en las décadas de 1960 y 1970. Mientras el tercero, en consonancia con los procesos que acompañaron a la caída del Muro de Berlín, prescinde de las certezas provistas por los grandes relatos para apostar

³ Véanse, por ejemplo, José Carlos MARIÁTEGUI: «La reforma universitaria», en Emir SADER, Pablo GENTILI y Hugo ABOITES (comps.): *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después* (1928), Buenos Aires, CLACSO, 2008, pp. 204-212, y Enzo FALETTI: «La juventud como movimiento social en América Latina», *Revista de la CEPAL*, 26 (1986), pp. 185-191.

⁴ Véanse, por ejemplo, Gabriel DEL MAZO (comp.): *La reforma universitaria*, t. I, Buenos Aires, Publicaciones del Círculo Médico Argentino, 1926, y Dardo CÚNEO: *La reforma universitaria (1918-1930)*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1988.

⁵ Véanse Gregorio BERMANN: *Juventud de América*, Ciudad de México, Cuadernos Americanos, 1946; Juan Carlos PORTANTIERO: *Estudiantes y política en América Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI, 1978, y Renate MARSISKE: *Movimientos estudiantiles en América Latina: Argentina, Perú, Cuba y México, 1918-1929*, Ciudad de México, CESU-UNAM, 1989.

por conocimientos históricamente situados. Es en la estela que deja este último libro en la que se inscribe el presente ensayo. Un ensayo, cabe hacer notar, que no aspira a marcar sus diferencias con este vasto corpus bibliográfico, una labor importante, ciertamente, pero que escapa a los fines de este trabajo. Lo que se hará, más bien, será valerse de este rico acervo reflexivo para sustentar la propuesta interpretativa que se expone.

La constatación a partir de la cual se levanta el edificio argumentativo que se despliega en estas páginas es, como bien advirtió Renate Marsiske, la de que los movimientos estudiantiles poseen una mirada hacia adentro, es decir, sobre la Universidad, la educación y la cultura en particular, y una mirada hacia afuera, a saber, sobre la sociedad, la política y la transformación social en general⁶. Una interpretación, cabe reparar, que en los últimos años ha sido refrendada en reiteradas oportunidades⁷. No obstante, pese a lo extendida de esta constatación, dotar de contenido a estas dos miradas todavía es materia pendiente. Este ensayo aborda, precisamente, este desafío. Para sacar adelante la tarea lo que se hizo fue identificar el núcleo de ideas compartidas por quienes dan vida a los movimientos estudiantiles en América Latina, es decir, esa suerte de «mínimo común ideacional» presente en los/as manifestantes. Un conocimiento relevante, entre otras razones, porque permitirá avanzar en la delimitación de las perspectivas que conviven en el seno de estos movimientos, en la comprensión de los mecanismos que se conjugan para que un marco ideacional logre imponerse y en otras dimensiones afines que a la fecha han sido escasamente trabajadas.

Para bosquejar este núcleo de ideas compartidas a esta introducción le suceden cinco secciones: se parte con algunas precisiones sobre los orígenes que tiene la preocupación por lo social en el estudiantado universitario, luego se ahonda en los elementos que refuerzan la mirada social en los/as manifestantes una vez iniciadas las movilizaciones, después se da cuenta de las diversas perspectivas

⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁷ Véanse, por ejemplo, José María ARANDA: «El movimiento estudiantil y la teoría de los movimientos sociales», *Convergencia*, 21 (2000), pp. 225-250, esp. p. 246, y Breno BRINGEL: «O futuro anterior: continuidades e rupturas nos movimentos estudantis do Brasil», *ECCOS. Revista Científica*, 11(1) (2009), pp. 97-121, esp. p. 104.

sociales que conviven en el interior de todo movimiento, posteriormente —en el corazón del ensayo— se bosquejan las nociones sobre educación y sociedad que priman entre la juventud movilizada, y, para concluir, se apuntan algunos alcances sobre las implicaciones que posee la ruta de interpretación expuesta.

Lo social se introduce en el universo estudiantil

Aunque estudiantes e intelectuales comparten el oficio de estudiar, entre ambas categorías existe una diferencia tan sutil como fundamental: mientras en la primera sus exponentes se conciben como aprendices, comprensión que trae aparejada la idea de que su conocimiento sería incompleto y, por lo mismo, importante solo para quien estudia, en la segunda la intelectualidad asume la obligación de hacer público sus entendimientos para así ayudar a la sociedad a dilucidar aquellas problemáticas que hasta entonces permanecen indescifradas. Por eso, el trabajo del estudiantado termina en el gabinete del profesor, o profesora, mientras que el de la intelectualidad circula por diferentes espacios sociales. Esta distinción es importante porque el principal supuesto sobre el cual se erige este ensayo es que, a fines del siglo XIX y comienzos del XX, una fracción del estudiantado universitario latinoamericano empieza a verse a sí misma como parte de la intelectualidad y, por lo mismo, comienza a hacer pública su visión sobre los problemas que le afectan, muy especialmente los que involucran a la Universidad y a la sociedad. La dedicatoria con que abre *El manifiesto liminar* —documento que aparece en medio del movimiento argentino de 1918 y que desde entonces ha sido reproducido en cientos de oportunidades— es una de las muestras más elocuentes de esta nueva disposición: «La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sudamérica»⁸. Palabras que muestran a un estudiantado que quería dirigirse a sus colegas de estudios, a las autoridades universitarias y a la comunidad educativa en general, pero también quería hablarle a la sociedad y, producto de lo convocante que era la identidad latinoamericana en ese entonces, a todo el continente.

⁸ FEDERACIÓN UNIVERSITARIA DE CÓRDOBA: «Manifiesto liminar», *Revista del Observatorio Social de América Latina*, 31 (2012), pp. 269-273, esp. p. 269.

¿Qué pasa en esas décadas en que se empieza a difuminar esa fina línea que separa al estudiantado de la intelectualidad? ¿Qué pasa con la juventud estudiosa que empieza a ser un actor opinante en la sociedad? De manera muy sintética se observa que, a fines del siglo XIX y comienzos del XX, las sociedades latinoamericanas empiezan a experimentar, cada una con un ritmo e intensidad particular, tres procesos decisivos: la industrialización, la urbanización y la secularización. Procesos que continúan desarrollándose hasta la actualidad y que, desde sus inicios, han sido acompañados por múltiples desdoblamientos, entre ellos, la proliferación de ideas como «progreso», que la mejora en todo ámbito es algo tan posible como deseable, y como «cuestión social», que los descalabros económicos y sociales que aparecen junto con los cambios reseñados pueden —y deben— ser enfrentados. En el campo de la educación superior estas transformaciones también han repercutido de múltiples maneras, entre ellas, se empieza a modificar la esencia de la relación enseñanza-aprendizaje y, al mismo tiempo, se comienza a diversificar la composición del estudiantado. Dos aspectos claves para entender por qué una parte del estudiantado asume paulatinamente una función intelectual. Sobre ambos se agregarán algunas palabras.

El espíritu de la educación cambia porque empiezan a perder terreno los encuadres religiosos, los mismos que empujaban al estudiantado a ser un memorizador de verdades o un repetidor de dogmas, en favor de marcos comprensivos embebidos en la idea de progreso, «progresistas», donde se alientan posiciones más inquietas en sintonía con el carácter provisorio e incremental con que se concibe al conocimiento⁹. La composición del estudiantado cambia, en tanto, porque la industrialización, la urbanización y la secularización hacen que la educación sea crecientemente valorada, lo cual redundará en que se verifique una ampliación sostenida de la matrícula de la educación superior y, por lo mismo, que nuevos sectores sociales, pertenecientes en su mayoría al amplio espectro

⁹ Veáanse, entre otros trabajos, Eugenia ROLDÁN VERA: «Realidades y posibilidades en la historiografía de la educación latinoamericana», en Nicolás ARATA y Miriam SOUTHWELL (comps.): *Ideas en la educación latinoamericana: un balance historiográfico*, Gonet, UNIPE, 2014, pp. 45-64, esp. p. 47; Carlos Henrique DE CARVALHO y Wenceslau Gonçalves NETO (orgs.): *Estado, Igreja e Educação: o mundo ibero-americano nos séculos XIX e XX*, Campinas, Alínea, 2010.

de los sectores medios, ingresen a las aulas universitarias¹⁰. Todas transformaciones que hacen, por tanto, que el estudiantado universitario se inserte en un ambiente educacional más crítico, donde el progreso y la cuestión social pasan a ser asuntos inaplazables, y deje de estar limitado al mundo de las elites, y sus preocupaciones, para incluir de manera creciente las percepciones e interrogantes de los diferentes sectores de la población.

Esta vocación intelectual que aflora en el estudiantado se ve potenciada, a su vez, por la irrupción de nuevos medios de transporte y comunicación. Esto porque, como repara Martín Bergel, es desde fines del siglo XIX que, gracias al «achicamiento» del mundo que supuso la proliferación de las máquinas a vapor, de los telégrafos y de las imprentas, el estudiantado universitario empieza a ampliar tanto el radio como la profundidad de sus interacciones¹¹, una sinergia que, en último término, permite que se vaya conformando una mirada particular sobre las problemáticas que le afectan. En 1908, por ejemplo, en el Primer Encuentro de Estudiantes Americanos realizado en Montevideo, instancia que reunió a representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, se discutieron muchos de los asuntos que preocuparon, y todavía preocupan, al estudiantado latinoamericano, por ejemplo, la conveniencia de exigir que haya participación estudiantil en los gobiernos universitarios¹². Una demanda, esta última, que se transformó en la principal bandera del movimiento estudiantil argentino de 1918 y que se enarbolaría en muchos movimientos posteriores, como en el de Uruguay en 1958, el de Brasil en 1962, el de México en 1971 y el de Chile en 2011.

¹⁰ Renate MARSISKE: «Clases medias, universidades y movimientos estudiantiles en América Latina (1900-1930)», en Renate MARSISKE (coord.): *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina*, vol. I, Ciudad de México, CESU-UNAM-Plaza y Valdés, 1999, pp. 142-157, esp. pp. 144-146.

¹¹ Martín BERGEL: «Latinoamérica desde abajo: las redes transnacionales de la Reforma Universitaria», en Emir SADER, Pablo GENTILI y Hugo ABOITES (comps.): *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*, Buenos Aires, CLACSO, 2008, pp. 146-184.

¹² Vania MARKARIAN, María Eugenia JUNG y Isabel WSCHBOR, *1908 el año inaugural*, Montevideo, Archivo General de la Universidad de La República, 2008, pp. 103-104.

Lo social se refuerza en los movimientos estudiantiles

Algo inherente a todo movimiento estudiantil, también a todo movimiento social, es que aglutinan a diversos actores sociales. Por esto, aunque es el estudiantado universitario quien inicia, lidera y aporta el grueso de manifestantes, parte del estudiantado secundario, del profesorado de los distintos niveles del sistema educacional y del mundo artístico e intelectual también engrosa los movimientos¹³. Es debido a ello que en Córdoba, durante los momentos más álgidos del movimiento argentino de 1918, varias manifestaciones superaron las diez mil personas. Un número en sí mismo expresivo, pero que lo es más aún si se recuerda que la Universidad Nacional de Córdoba, en esos años, solo tenía cerca de dos mil estudiantes.

Esta capacidad de congregar a diferentes actores sociales está lejos de ser una anomalía, al contrario, es un efecto deseado de todo movimiento estudiantil. Razonamiento que se desprende de la presunción de que en el centro de la comprensión estudiantil se ubica la convicción de que los problemas que le aquejan no se pueden resolver por los canales regulares y, por eso mismo, deben trasladarse al espacio público para así intentar involucrar al conjunto de la población en su resolución. Es en este tratar de involucrar a otros actores sociales, que el estudiantado tiende a poner atención en los posibles puentes que pueden tener sus demandas con las necesidades —o aspiraciones— de otros sectores de la sociedad, preocupación que termina matizando gran parte de las comprensiones, discursos y acciones de los/as manifestantes. En un estudio clásico publicado en la década de 1980, editado por Manuel Antonio Garretón y Javier Martínez, dos de sus colaboradores refuerzan esta interpretación al entender, acertadamente, que todo movimiento estudiantil posee dos tipos de movilizaciones: unas destinadas, en lo medular, a fortalecer la identidad, la cohesión o el espíritu de grupo de sus participantes, como las paralizaciones de actividades o las tomas de establecimientos educativos, y otras orientadas, en lo primordial, a impactar en la población, a crear conciencia sobre la justeza de las

¹³ Andrés DONOSO ROMO: «Movimientos estudiantiles en América Latina (1918-2011): aproximación historiográfica a sus rasgos compartidos», *Revista Brasileira de História*, 40(83) (2020), pp. 235-258, esp. p. 247.

demandas estudiantiles y/o a concitar apoyo hacia el movimiento, como las marchas o las concentraciones públicas¹⁴.

Con todo, lo importante es consignar que, en la medida que el movimiento consigue efectivamente aglutinar a diversos actores sociales, y, por lo mismo, logra que más personas se sumen a las manifestaciones, la mirada social presente en sus participantes se va modificando, diversificando y/o agudizando¹⁵. Así como esta mirada social cambia, desde un punto de vista cuantitativo, porque el aumento en la cantidad de personas que respalda al movimiento hace que los/as manifestantes se empoderen, ganen confianza, lo que deriva en que tiendan a ampliar la percepción sobre lo que es posible lograr. Esta mirada social se transforma, desde un punto de vista cualitativo, porque más grupos, con diferentes visiones e intereses, se pliegan al movimiento, enriqueciendo las discusiones que se dan en su interior. Entre quienes se pliegan a los movimientos, es necesario subrayar, hay intelectuales que adquieren notoria influencia en el ideario de los/as manifestantes, como Deodoro Roca en el movimiento argentino de 1918, Helio Pellegrino en el brasileño de 1968, José Revueltas en el mexicano de 1968 o Fernando Atria en el chileno de 2011. Esto porque sus entendimientos no solo alimentan la discusión estudiantil, también, muchas veces, terminan plasmándose en manifiestos, peticorios, proclamas y volantes.

Matrices ideológicas en los movimientos estudiantiles

Conforme advierte Renate Marsiske, entre el estudiantado movilizado —como en toda la intelectualidad— coexisten varias matrices ideológicas¹⁶. Mientras entre las más estructuradas sobresalen

¹⁴ Jose AUTH y Federico JOANNON: «Primera parte. El movimiento estudiantil: un marco conceptual», en Manuel Antonio GARRETÓN y Javier MARTÍNEZ (eds.): *El movimiento estudiantil: conceptos e historia*, Santiago, Ediciones Sur, 1985, pp. 13-58, esp. pp. 55-56.

¹⁵ Interpretación construida con base, entre otras fuentes, en James JASPER: *Protest: a cultural introduction to social movements*, Cambridge, Polity Press, 2014, y Renate MARSISKE: «Presentación», en Renate MARSISKE (coord.): *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina*, vol. I, Ciudad de México, CESU-UNAM-Plaza y Valdés, 1999, pp. 11-18.

¹⁶ Renate Marsiske en Andrés DONOSO ROMO: «A cien años del movimiento

las de tipo anarquista, socialista, comunista, liberal y, más recientemente, la neoliberal, entre las que no cuentan con contornos tan definidos destacan nacionalismos, progresismos y otras perspectivas similares. Independientemente de las denominaciones que estas corrientes de pensamiento asumen en cada tiempo y lugar, todas ellas se conciben como modelos alternativos para alcanzar el progreso, la modernidad y el desarrollo.

A fines del siglo XIX y principios del XX hubo una matriz ideológica relevante, particularizada aquí como *arielismo* por la gran influencia que tuvo en el cuerpo estudiantil el libro *Ariel* del uruguayo José Enrique Rodó, donde la solución a los problemas, constricciones o dificultades, en fin, el progreso, no se lograba apuntando hacia un horizonte utópico o «desconocido», como sí lo hacían, y todavía lo hacen, todas las otras perspectivas recién señaladas, sino más bien retornando a los orígenes, sean ellos ibéricos o indígenas¹⁷. Una perspectiva que tuvo mucha visibilidad en el movimiento argentino de 1918, con distinguidos exponentes como el mismo Deodoro Roca, pero que fue perdiendo fuerza con el paso de los años hasta quedar circunscrita, finalmente, solo a ese periodo de transición entre la sociedad colonial y la sociedad moderna, es decir, a los años que van desde 1870 a 1930 aproximadamente. Esto implica que desde la década de 1930 el estudiantado ha tendido a encuadrar sus comprensiones en proyectos alternativos de modernidad, relegando al pasado a ese *arielismo* y su búsqueda de lo prístino o tradicional.

Si bien el abanico de perspectivas que convive en cada movimiento es variopinto, existen incontables pistas y razonamientos, estos últimos sostenidos por especialistas que han estudiado acuciosamente a los diferentes movimientos estudiantiles de América Latina, que invitan a pensar que el sustrato de ideas dominante en los movimientos estudiantiles ha sido «liberal». Por ejemplo, en el

estudiantil argentino de 1918: conversación con Renate Marsiske», *Revista Faro*, 28(2) (2018), pp. 47-66, esp. pp. 63-65.

¹⁷ Interpretación construida de acuerdo con ideas afines desarrolladas por Craigh Calhoun para comprender los primeros movimientos sociales en el Atlántico Norte a principios del siglo XIX. Véase Craigh CALHOUN: *The roots of radicalism: tradition, the public sphere, and early nineteenth-century social movements*, Chicago, University of Chicago Press, 2012.

caso del movimiento argentino de 1918, como enseña la obra de Pablo Buchbinder, aunque en su seno hubo quienes defendían posiciones tanto anarquistas como socialistas, influenciadas, por una parte, por las nacientes revoluciones de Rusia y México y, por otra parte, por el deteriorado estado de la economía nacional producto de los desajustes comerciales traídos por la Primera Guerra Mundial, el estudiantado no llegó a cuestionar el orden imperante; al contrario, buscó apoyo en el Gobierno federal, de orientación liberal, para sacar adelante su agenda de reivindicaciones¹⁸. En el caso del movimiento brasileño de 1968, como dejan traslucir los trabajos de Maria Ribeiro do Valle, pese a que las posiciones socialistas —entre ellas las de filiación guevarista— tuvieron cierta raigambre, a partir del momento en que la dirigencia estudiantil intentó imponer dichas posiciones, más particularmente en las manifestaciones verificadas a mediados de ese año conocidas como las «marchas de los cien mil», el apoyo popular cayó de manera ostensible; es decir, sus participantes no acompañaron dicha radicalización¹⁹. En el movimiento mexicano de 1968, como informa la aproximación de José Rivas Ontiveros, aunque hubo posiciones socialistas, tanto en una parte del Consejo Nacional de Huelga como entre los/as manifestantes, entendimientos inspirados en la Revolución Cubana y encuadrados, por lo mismo, en las coordenadas de la Guerra Fría, el movimiento nunca se propuso como meta trastocar el orden institucional, aunque muchos de los protagonistas, inclusive muchas autoridades civiles y militares contrarias al movimiento, así lo entendieron²⁰. En el movimiento chileno de 2011, como ilustran los análisis Alberto Mayol, así como existe consenso en que el estudiantado quería poner límites a las lógicas neoliberales en la educación superior, también hay acuerdo en que el movimiento, más allá de en algunas fracciones, no promovió posiciones socialistas que implicaran, por ejemplo, una transformación profunda del modelo de pro-

¹⁸ Véase, entre otras obras, Pablo BUCHBINDER: *¿Revolución en los claustros? La Reforma Universitaria de 1918*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2008.

¹⁹ Entre otros textos, Maria RIBEIRO DO VALLE: *1968, o diálogo é a violência: movimento estudantil e ditadura militar no Brasil* (1999), Campinas, Editora Unicamp, 2010.

²⁰ Véase, entre otros trabajos, José RIVAS ONTIVEROS: *La izquierda estudiantil en la UNAM: organizaciones, movilizaciones y liderazgos (1958-1972)*, Ciudad de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2007.

ducción o una reconstrucción del sistema educativo bajo horizontes igualadores²¹. Defendió, más bien, posiciones intermedias que aquí se comprenden, más puntualmente, como liberales.

La mirada liberal en los movimientos estudiantiles

Como se advirtió al inicio del trabajo, en todos los movimientos ha existido una mirada hacia adentro, sobre la educación, y otra hacia afuera, sobre la sociedad. En consecuencia, para apreciar las particularidades de la mirada social presente en el estudiantado se bosquejarán las principales ideas sobre educación y sociedad presentes en la perspectiva que, hasta ahora, ha sido hegemónica: la liberal. Conscientes de que los movimientos estudiantiles no escriben libros donde plasmen sus ideas (sí lo hacen sus participantes, pero participantes y movimiento, bien lo sabemos, no son sinónimos), para conocer la mirada estudiantil lo que se propone es una serie de razonamientos, desprendidos del análisis integral de los movimientos estudiantiles considerados, y no una exposición exhaustiva de los antecedentes en que se apoya tal o cual postulado. Una tarea, esta última, necesaria y fecunda, pero que aquí no se emprende, entre otros motivos, por limitaciones de espacio. Por esto, la legitimidad de esta propuesta se debe ponderar por su capacidad de dialogar con los conocimientos que cada lector posee, y no por la suma de pruebas que sostendrían lo planteado.

Sobre la educación, lo primero a destacar es que quienes dan vida a los movimientos estudiantiles la valoran enormemente, una valoración que se funda en que la gran mayoría de sus participantes, sin importar que sean dirigentes, manifestantes o simpatizantes, pertenecen al amplio espectro de los sectores medios de la sociedad y, más puntualmente, a aquella parte de dichos sectores que posee fuertes lazos con el mundo educativo. Esta alta estima de la educación se verbaliza de diversas maneras, siendo recurrentes aquellas expresiones que la destacan como un tesoro al que toda persona debe acceder y, por lo mismo, como un derecho que siempre se debe proteger. Con base en esta convicción, abundan las consig-

²¹ Entre otros textos, Alberto MAYOL: *No al lucro: de la crisis del modelo a la nueva era política*, Santiago, Random House Mondadori, 2012.

nas que sostienen que la educación no puede ser un privilegio, que no puede ser patrimonio exclusivo de nadie o que no puede ser privatizable. También a partir de esta convicción se repite la comprensión de que todas las personas deben progresar en su camino formativo independientemente de sus recursos económicos, se reiteran las demandas por ampliar el sistema educativo junto con las exigencias por poner fin a las diferencias de calidad entre los diferentes circuitos educativos y se insiste en la idea de que nada, ni gobierno, ni iglesia, ni fuerzas armadas, ni mercado, ni nada debe constreñir la libre determinación de las instituciones educativas. Libertad, libre determinación, que se aprecia como uno de los sustratos más perennes en el ideario de los/as manifestantes y que encuentra en el vocablo «autonomía» una de sus expresiones más recurrentes. Entre los innumerables ejemplos que hablan de esta asociación entre educación, libertad y autonomía uno de los más elocuentes son las palabras del rector Javier Barros Sierra, al inicio del movimiento mexicano de 1968, para condenar el ataque del ejército a las dependencias de la Universidad Nacional²².

Sobre la sociedad, en tanto, se identifican tres ideas íntimamente relacionadas: que el mérito es el elemento clave para la articulación social, que tanto el progreso como la resolución de la cuestión social se logran con reformas incesantes que deben ir empujando hacia adelante a la población menos favorecida y que el Estado debe asumir un papel activo en la defensa y promoción de aquellos aspectos que, como la misma educación, deben ser disfrutados por toda la población. Para resaltar la particularidad de la mirada estudiantil se procede a anotar algunos contrastes. Mientras la mirada socialista aspira a una sociedad sin sectores (clases) sociales y la neoliberal propugna una donde la segmentación de lo social se perpetúe, la liberal apuesta por una sociedad de sectores sociales donde los merecimientos de las personas, en los términos que bien expone François Dubet, sean determinantes²³. Mientras la mirada socialista postula que para progresar, y acabar con la cuestión social, se debe revolucionar la sociedad y la neoliberal confía en la

²² Javier Barros Sierra en Carlos MONSIVÁIS: *El 68: la tradición de la resistencia*, Ciudad de México, Ediciones Era, 2008, p. 36.

²³ Véase François DUBET: *Repensar la justicia social* (2010), Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011.

reforma permanente con miras a perfeccionar los mecanismos de competencia, la liberal también apuesta por una reforma incesante, pero sin olvidar a los menos favorecidos. Y mientras la mirada socialista le entrega al Estado la labor de conducción de las esferas claves de la sociedad y la neoliberal le encomienda la función de favorecer la participación de las personas en el mercado, la liberal le asigna la misión cautelar que los derechos de las personas sean protegidos y aumentados.

Esta mirada estudiantil sobre la educación y la sociedad permite bosquejar un tercer núcleo de ideas, a saber, las relativas al papel que debe desempeñar la educación para contribuir al progreso de la sociedad. En todos los movimientos estudiantiles es común escuchar que la educación debería dejar de ser una torre de cristal, o una simple fábrica de profesionales, para asumir un papel más preponderante en la solución de las grandes preocupaciones de la sociedad. Que la Universidad deje de ser una institución ensimismada tiene que ver con lograr que más personas accedan a los beneficios de la educación y con conseguir que los contenidos enseñados se ajusten de mejor manera a este propósito. Por esto es que en todos los movimientos, como bien lo evidencia el trabajo de Osvaldo Graciano al referir a los desdoblamientos del movimiento argentino de 1918 en la Universidad Nacional de La Plata, se han impulsado iniciativas que cumplan con este doble fin, como la extensión universitaria o la educación popular²⁴. Una preocupación que fue mucho más notoria a principios del siglo XX producto, entre otras razones, de que los sistemas nacionales de educación todavía estaban en un estado embrionario. Con otras palabras, al resolverse paulatinamente la situación de exclusión educativa que afectaba a vastos sectores de la población, gracias a la consolidación de los sistemas nacionales de educación, la preocupación estudiantil fue transitando desde este ofrecer una alternativa educativa a quienes no podían acceder al sistema escolar hacia un preocuparse por ayudar al estudiantado menos favorecido a perseverar en su camino educativo.

²⁴ Osvaldo GRACIANO: *Entre la torre de marfil y el compromiso político: intelectuales de izquierda en la Argentina, 1918-1955*, Bernal, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, 2008.

Conclusiones

El ensayo ha permitido encadenar una reflexión sobre cómo la mirada social se introduce en el estudiantado universitario latinoamericano, cómo esa mirada se complejiza una vez que las movilizaciones han empezado, cuáles son las perspectivas ideológicas en que esa preocupación social ha encontrado cauce en el seno de los movimientos y, asimismo, cuál ha sido el núcleo de ideas que ha prevalecido entre sus participantes. Para finalizar, solo resta reparar en dos ideas que permiten aquilatar mejor la importancia que posee la mirada social, de signo liberal, en los movimientos estudiantiles.

Lo primero es puntualizar que la perspectiva liberal que ha predominado en los movimientos estudiantiles no autoriza a comprender que ellos sean un fenómeno de izquierda —una asociación con bastante arraigo en el sentido común de la población regional y presente también en una infinidad de analistas—, pero tampoco autoriza a entender que sean de derecha. Si bien al distinguir izquierda y derecha en función del clivaje de la igualdad, como lo hacen Norberto Bobbio o Immanuel Wallerstein al sostener que la izquierda la perseguiría y la derecha la repelería, es factible comprender que los movimientos estudiantiles se ubicarían a la derecha del espectro político²⁵. Esto porque, pese a que su impronta liberal hace que sus participantes ostenten una marcada preocupación por la justicia social, ella no llega a traducirse en una búsqueda decidida por la igualdad. No obstante, al situar históricamente a cada movimiento estudiantil, esta distinción entre izquierda y derecha pierde relevancia, sobre todo porque no es difícil encontrar casos contradictorios. Por ejemplo, mientras el liberalismo defendido por el movimiento estudiantil chileno de 2011 estuvo a la izquierda del neoliberalismo imperante en el país desde fines de la década de 1970, lo que permite juzgarlo apropiadamente como un movimiento de izquierda, el liberalismo defendido por el movimiento

²⁵ Véase, por ejemplo, Norberto BOBBIO: *Left and right: the significance of a political distinction* (1994), Chicago, The University of Chicago Press, 1996, pp. 60-71, e Immanuel WALLERSTEIN: «Antisystemic Movements: History and Dilemmas», en Samir AMIN *et. al.*: *Transforming the revolution: social movements and the world-system*, Nueva York, Monthly Review Press, 1990, pp. 13-53, esp. p. 36.

venezolano de la última década estuvo a la derecha del socialismo impulsado por el Gobierno desde fines del siglo xx, lo que permite etiquetarlo, por tanto, como un movimiento de derecha. Una precisión que sirve, de paso, para ilustrar que el Gobierno, aunque se posicione por lo general como antagonista de los movimientos, otras veces, como ocurrió en el movimiento argentino de 1918, por compartir el trasfondo liberal defendido por los/as manifestantes, opera más bien como un aliado. Por esto, más importante que determinar si un movimiento es de derecha o de izquierda, es situarlo históricamente para apreciar con quiénes interactúa el liberalismo estudiantil y, conforme ese escenario, evaluar la justeza, viabilidad y potencialidad de sus reivindicaciones.

Lo segundo es subrayar, a modo de corolario, que en términos valorativos el que la perspectiva hegemónica en los movimientos estudiantiles sea «liberal» no significa que ella sea mejor o peor que otras. Lo más probable es que si uno, o una, pertenece al amplio espectro de los sectores medios de la sociedad, y más aún si se poseen vínculos sustantivos con el mundo educativo, se identifique con las ideas liberales defendidas en los movimientos estudiantiles. Sin embargo, como pudo percibir retrospectivamente un ilustre participante del movimiento estudiantil mexicano de 1968, Paco Ignacio Taibo II, eso no significa que estas ideas sean mejores que las defendidas por otros actores de la sociedad²⁶. Cada ideario tiene fortalezas o virtudes que son indisociables de sus sombras o debilidades. Si existiera una corriente notoriamente superior, ni siquiera la política existiría. Lo relevante es tener claridad que los movimientos estudiantiles poseen diferentes visiones en su interior y que, entre ellas, las de cuño liberal han sido las que hasta la fecha han predominado. Lo importante, en último término, es comprender que los movimientos estudiantiles no son comunistas, ni socialistas, tampoco neoliberales, son movimientos que ponen a la educación —y al mérito— en el centro de su entendimiento y que, por lo mismo, la comprenden como una de las claves para progresar y encarar satisfactoriamente la cuestión social. En síntesis, son movimientos liberales. Una precisión útil, entre otros aspectos, porque ayuda a contrarrestar prejuicios, a destrabar conflictos y, lo más importante de todo, a evitarlos.

²⁶ Paco Ignacio TAIBO II: 68 (1991), Madrid, Traficantes de Sueños, 2006, p. 37.

129 ayer



Marcial
Pons