

LAS FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

Antonio Niño Rodríguez

Universidad Complutense de Madrid

A primera vista, el tema de mi intervención ¹ parece sencillo: hablar de las fuentes para el estudio de la política exterior española es, simplemente, hablar de los depósitos documentales donde se guarda la documentación administrativa generada por los organismos encargados de gestionar la política exterior y, fundamentalmente, del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores. No voy a eludir esta tarea, que corresponde a la finalidad eminentemente práctica con que se ha orientado este curso, pero antes me parece necesario hacer algunas consideraciones metodológicas que sirven para introducir dudas y plantear problemas y que tienen por objetivo, precisamente, poner en entredicho esa aparentemente sencilla relación entre los archivos estatales y el estudio de la política exterior ².

Todo historiador, antes de empezar una investigación en un campo determinado, establece una jerarquía de fuentes a utilizar en orden a su importancia y a su fiabilidad. El historiador de la política exterior, instintivamente, y siguiendo una ya larga tradición, coloca en primer lugar las fuentes archivísticas tanto nacionales como extranjeras, que serán normalmente el principal y más seguro filón de información. Sólo tras las fuentes archivísticas situará el análisis de los medios de comunicación de la época, los escritos de publicistas y ensayistas, los testimonios de observadores y protagonistas en forma de relatos, valoraciones o memorias, etc. Esta jerarquía de fuentes es seguramente correcta cuando lo que se pretende es el «establecimiento de los hechos», a la manera más tradicional y según mandan los cánones del buen oficio del historiador. Pero tras esta operación, previa y fundamental —y no siempre bien atendida—, hay que abordar otra, sin duda más delicada pero de mayor rendimiento científico, que es la búsqueda de explicaciones y el establecimiento de hipótesis. Es en este momento en el que cabe dudar del orden de prelación de fuentes que hemos indicado. La misma práctica del oficio nos enseña, al menos a los que nos hemos dedi-

¹ Este artículo es la transcripción de la conferencia que, con el mismo título, impartí en el curso organizado por el Departamento de Historia Medieval, Moderna y Contemporánea de la Universidad de Salamanca, sobre *Fuentes e Investigación en Historia Contemporánea*, celebrado en julio de 1989.

² Pedimos disculpas por el carácter teórico y poco argumentado que puedan tener estas reflexiones y por su presentación necesariamente esquemática, pero un análisis más detenido de estas cuestiones exigiría un espacio del que ahora no disponemos.

cado a la Historia Contemporánea, que la profusión de documentos de archivo plantea el grave problema de discernir, ante la avalancha documental, qué es lo esencial, lo decisivo, y qué es lo accesorio. A veces el problema es mucho más elemental y consiste en averiguar dónde puede estar lo esencial. Todos sabemos que de la historia más reciente se conserva una enorme cantidad de documentación administrativa, como consecuencia del crecimiento de la burocracia y de la expansión de los medios de reprografía, pero no sabemos, por ejemplo, cuál es la que realmente utilizó el decisor o decisores, por lo que no podemos, a menudo, reconstruir algo fundamental en la investigación de la política exterior como es el proceso de toma de decisiones —esto cuando no se han producido depredaciones de la documentación más relevante, como ha sido el caso, ya lo veremos, en nuestro país—.

La cuestión se complica desde que se generaliza el uso del teléfono o, más recientemente, otros medios de comunicación como la telemática o la informática. Pensemos, por ejemplo, en las consecuencias que tuvo la generalización del uso del teléfono al sustituir una fuente documental tan rica para el historiador como era la correspondencia privada o el telegrama. O en las consecuencias que tendrá la facilidad creciente de los desplazamientos y de las comunicaciones, que ya hace tiempo acabó con las interesantísimas «instrucciones» escritas que se daban a los embajadores al partir hacia un nuevo puesto, y que actualmente está restando carga política a la función del embajador, en beneficio de los jefes de Gobierno y de Estado, cada vez más pródigos en sus viajes y en sus encuentros. Pensemos también en cuestiones como el impacto que tendrá la generalización del uso del ordenador en la constitución y utilización de los archivos; los problemas que planteará su conservación y protección; en qué condiciones se procederá entonces a la crítica de fuentes, etc. Por tanto, la primera reflexión que viene a poner en duda el valor «histórico» de los archivos disponibles se deriva de la propia profusión de documentos en los períodos más recientes, de la desaparición de la información más relevante y de la rápida transformación del soporte material de la documentación conservada.

Una segunda cuestión, sin duda más importante, es la que tiene que ver con las transformaciones metodológicas que ha sufrido en su pasado reciente la disciplina, que vienen a poner también en entredicho la relevancia de las fuentes archivísticas tradicionales. Esta renovación metodológica, liberada y ejemplificada por la escuela francesa de Renouvin y Duroselle, se resume en el paso de la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales. Veamos cómo lo explica el propio Renouvin en la introducción a su famosa *Historie des relations internationales*: «No es tanto el objeto de la historia diplomática lo que se contesta; es su método, tal como sus adeptos lo practican demasiado a menudo. El historiador se deja sumergir en los documentos porque dispone de fuentes abundantes de acceso fácil, sin decidirse a sacrificar en sus investigaciones los incidentes menudos que han retenido, por un instante fugaz, la atención de las cancillerías... Sin embargo, las instrucciones a los embajadores a menudo no dicen lo esencial, y los informes que ofrecen datos del día a día omiten con frecuencia la búsqueda de las causas; incluso en el siglo XIX, la correspondencia de numerosos embajadores no dedica más que un lugar restringido, a veces ridículo, a las cuestiones económicas y a los problemas de las nacionalidades —a todas las fuerzas profundas—, pues para el diplomático la gran política planea muy por encima de estas contingencias. El error de este historiador es creer que los documentos diplomáticos pueden bastar para estudiar las relaciones internacionales»³.

³ Pierre Renouvin, *Historie des relations Internationales*, París, Hachette, 1955.

Dos ideas se desprenden de este párrafo: la crítica a la historia diplomática positivista por su apego estrecho a las fuentes de archivo, y la crítica a esas mismas fuentes por ser insuficientes para explicar las causas profundas de los fenómenos internacionales. La nueva historia de las relaciones internacionales —término acuñado por la escuela francesa— procede en consecuencia a una renovación metodológica que, sin cambiar el objeto de estudio: la política exterior de los Estados, sus relaciones, sus tácticas y estrategias políticas, introduce nuevos elementos y nuevas técnicas de trabajo, lo que tiene consecuencias en la selección y utilización de las fuentes.

Los nuevos elementos a considerar son los que Renouvin llamó —con un término que me parece ambiguo y confuso— las «fuerzas profundas»: las fuerzas materiales, por un lado, es decir, las condiciones del medio geográfico, los fenómenos demográficos, las estructuras y las coyunturas económicas, y, por otro lado, las fuerzas «espirituales», es decir, los sentimientos y pasiones colectivas, las ideologías, la opinión pública, las tradiciones, las maneras de pensar, etc. Esto supone que la política exterior no se entiende como una elaboración exclusiva de las cancillerías, puesta en ejecución bajo el control absoluto de los diplomáticos, sino como la resultante de presiones, de grupos y de intereses muy dispares y a veces contradictorios. La política exterior de un país no se puede explicar por la voluntad de los diplomáticos ni por la trama de las negociaciones políticas; lo verdaderamente relevante son ahora las condiciones estructurales, las fuerzas profundas de que habla Renouvin, que imponen límites, que crean las condiciones y que son las únicas que pueden explicar a largo plazo la evolución de los acontecimientos.

Esta renovación metodológica de la historia de las relaciones internacionales —que se dio paralelamente pero de forma autónoma a la que realizó la escuela de los *Annales* en la historia económica y social— seguía en definitiva la dirección que ha adoptado el progreso de la historiografía en las últimas décadas: una toma de conciencia creciente del carácter necesariamente social de la historia o, dicho en palabras del propio Duroselle, una tendencia «a retrotraer la concepción que se tiene de la causalidad histórica hasta estratos cada vez más profundos, y en particular hasta las reacciones de los grupos sociales»⁴. Ello se traduce en una tendencia a romper el estrecho límite del estudio de las cancillerías y la multiplicación de biografías, para interrogarse sobre las relaciones entre el hombre de estado y la sociedad, sobre la influencia de los factores económicos y de los comportamientos colectivos.

Este cambio de actitud entre los historiadores de las relaciones internacionales fue sin duda importante, pero no tan radical como el que imprimieron sus compatriotas en el campo de la historia social y económica. Los fundadores de la escuela francesa de las relaciones internacionales abrieron la perspectiva con la que estudiaban la vida internacional, pero no para excluir los fenómenos políticos del interés del historiador, sino únicamente para mejor explicar, añadiéndole un contexto y una causalidad más compleja, la trama estrictamente política que sigue siendo el núcleo central de su concepción de las relaciones internacionales. «La historia de las relaciones internacionales, en realidad, es un desarrollo, un enriquecimiento de la tradicional historia diplomática —explica Duroselle—. Para los historiadores de hoy, la historia diplomática no es más que uno de los elementos del edificio, la obra básica de alguna forma, la operación primordial que consiste en establecer los hechos, en elegir los más importantes y en describir los mecanismos visibles de sus encantamientos. Pero la historia de las relaciones internacionales ensancha la historia diplomática (al esfor-

⁴ Jean-Baptiste Duroselle, 'Historie sociale et histoire des relations internationales', *Revue économique*, 3 (mayo 1956), p. 406.

zarse) en buscar las causas profundas de los acontecimientos»⁵. El acontecimiento, por tanto, sigue siendo el objetivo último de la historia. Se insiste en el ambiente y en las circunstancias, pero para comprender mejor el hecho político concreto. Se estudian los comportamientos colectivos y la actuación de los grupos de presión, pero como elementos que ponen límites a la actuación de los encargados de tomar las decisiones, no como agentes que puedan arrebatarse el protagonismo de la historia al hombre de estado.

Esta «reforma» metodológica, más que «ruptura» —y ahí está una de las causas de la rivalidad soterrada que enfrentó a la escuela de Renouvin y Duroselle con la de Febvre y Braudel⁶— no dejó de tener, sin embargo, consecuencias sobre el trabajo del historiador y sus fuentes de información. Los nuevos factores a considerar en las relaciones internacionales requerían, naturalmente, nuevas técnicas de investigación que en su mayoría se tomaron prestadas de otras ciencias sociales, como la economía, la demografía, la politología, la sociología, etc. A partir de entonces, el historiador no podía conformarse con practicar la tradicional heurística y crítica histórica de fuentes, sino que tenía que manejar también la estadística, la modelización, el cálculo económico, el análisis de contenido, etc.

Estos nuevos elementos y estas nuevas técnicas requieren, como es lógico, la búsqueda y el uso de nuevas fuentes de información, que ya no se pueden reducir a los tradicionales archivos diplomáticos. Se utilizará, en consecuencia, la prensa y la publicística, no ya para el establecimiento de los hechos, sino como un medio que permite estudiar los movimientos de opinión en su doble aspecto: la influencia de la opinión pública en los decisores, imponiendo límites y marcando las pautas de su actuación, y, a la inversa, la utilización por el poder político de tácticas y técnicas de condicionamiento de la opinión para apoyar y respaldar su actuación⁷. Se explotará la literatura, las revistas de opinión, la cinematografía o las representaciones gráficas para el estudio de los sentimientos colectivos y de las imágenes nacionales. La literatura política, el ensayismo, las declaraciones, programas y discursos públicos son un medio excelente para el estudio de las ideologías políticas y su proyección internacional. La información económica, las revistas especializadas, los órganos de expresión y los archivos de corporaciones o grupos organizados: asociaciones empresariales y sindicales, internacionales políticas y religiosas, sociedades coloniales... todo lo que pueda proporcionar información sobre los nuevos factores y los nuevos actores internacionales se convierte en una fuente útil para el historiador⁸.

El resultado de estos cambios es que los archivos diplomáticos han dejado de detentar el monopolio como fuente de información, lo que no quiere decir que ya no

⁵ *Ibidem*, p. 408.

⁶ Vid. a este respecto los artículos de Jean-Pierre Aguet, 'Un «Combat pour l'histoire»; Lucien Febvre et l'histoire diplomatique', y de Saul Friendlander y Miklós Molnar, 'Histoire nouvelle et histoire des relations internationales', en *L'historien et les relations internationales. Recueil d'études en hommage à Jacques Freymond*, Ginebra, I.U.H.E.I., 1981, pp. 3-24 y 77-90, respectivamente. El debate continúa, y su última manifestación ha sido la publicación de la obra dirigida por René Remond, *Pour une histoire politique*, París, éditions du Seuil, 1988.

⁷ Un ejemplo del análisis de la prensa para poner de relieve este fenómeno es el libro de Eduardo González y Fredes Limón, *La Hispanidad como instrumento de combate. Raza e imperio en la prensa franquista durante la Guerra Civil española*, Madrid, C.E.H., 1988.

⁸ Recientemente se han leído en nuestro país dos tesis doctorales sobre política exterior española centradas en su elaboración y formulación más que en su ejecución, y en las que el uso de los archivos diplomáticos es marginal o inexistente. Nos referimos a la de Angeles Egido, *Las ideas sobre política exterior en la España de la II República (1931-1936)*, leída en septiembre de 1985, y la de Montserrat Huguet, *Los planteamientos ideológicos de la política exterior española en la inmediata postguerra (1939-1945)*, leída en 1988, ambas en la Universidad Complutense.

sean frecuentados por los historiadores o que su importancia haya disminuido. Simplemente, se ha ampliado el abanico de las fuentes a consultar y, al mismo tiempo, se ha transformado radicalmente la forma en que se utilizaban las fuentes tradicionales —fenómenos ambos que han acompañado la renovación historiográfica general, en la que la historia de las relaciones internacionales no es una excepción—. De hecho, dado que el objeto central de la disciplina no ha cambiado: el estudio de las relaciones interestatales y de la política exterior de los estados, es lógico que los archivos diplomáticos sigan siendo la fuente principal utilizada por los historiadores, aunque, eso sí, han cambiado los criterios con los que se utilizan. Ya no se privilegia sistemáticamente la información estrictamente política, las negociaciones diplomáticas, sino que se explotan otras vetas consideradas hasta ahora marginales: la documentación comercial, los informes de los agregados comerciales, la documentación emanada de los servicios de propaganda, de los organismos encargados de las relaciones culturales⁹, de las oficinas de prensa, de los consulados en el exterior¹⁰, etc.

Un ejemplo muy interesante de este cambio en la manera de «trabajar» las fuentes diplomáticas es el que se deriva del nuevo interés despertado por los problemas de la «percepción» de los fenómenos internacionales y de las preconcepciones colectivas, aspectos considerados decisivos en el proceso de toma de decisiones. Para abordar estas cuestiones, se analizan los documentos emanados de los organismos o de las personas responsables de conducir la política exterior, no como una fuente que nos permite reconstruir los «hechos» y la trama de los acontecimientos, sino como un testimonio de los prejuicios, de los filtros y de las deformaciones con los que los decisores observaban la realidad. Se trata, en definitiva, de analizar el documento no desde la perspectiva de su intencionalidad explícita, sino desde la del mensaje inconsciente que contiene, utilizándolo como una fuente circunstancial y buscando lo que no pretendían decir. Este sistema ha permitido a Angel Viñas, por ejemplo, calibrar la profunda y persistente desconfianza con que la clase dirigente del franquismo percibía el exterior, y explicar así en gran parte la introversión del régimen durante tantos años: «¿Cómo no ligar la política económica internacional seguida por el régimen en su fase más autoritaria y aislacionista a la percepción de los peligros que se creía emanaban del entorno por parte de algunos de los más importante decisores del franquismo...?»¹¹. Otro caso: en un reciente coloquio celebrado para estudiar la formación de la imagen de América Latina en España, varios de los comunicantes utilizaron los documentos diplomáticos para analizarlos según el método hermenéutico y deducir de ellos las imágenes, los estereotipos y los prejuicios que impregnaban las opiniones de los decisores sobre aquel continente, y que condicionaban de forma inconsciente su percepción de la realidad¹².

Siguen siendo grandes las posibilidades que ofrece la documentación emanada de las instancias oficiales, sobre todo si sabemos explotarla de todas las formas que permiten las nuevas técnicas y los nuevos objetivos de la investigación, y no solamente

⁹ El libro de Lorenzo Delgado, *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica (1939-1953)*, Madrid, C.E.H., 1988, es una buena prueba de la rentabilidad que se puede obtener de este tipo de documentación para el estudio de la política exterior española.

¹⁰ Piénsese en la importancia que tiene la documentación de los consulados y embajadas para el estudio de la emigración, del exilio, de la oposición política en el exterior o del comercio exterior.

¹¹ Angel Viñas, 'Autarquía y política exterior en el primer franquismo', *Revista de Estudios Internacionales*, I, 1 (enero-marzo 1980), p. 86.

¹² Nos referimos al coloquio celebrado en Madrid del 22 al 24 de junio de 1989 sobre *La formación de la imagen de América Latina en España, 1898-1989*, y a las comunicaciones de Marisa González, Lorenzo Delgado, Rosa Pardo, Eduardo González y Antonio Niño.

según el método crítico pero excesivamente apegado a la evidencia que se ha utilizado hasta ahora. Ello no obstante, es evidente que los nuevos factores y los nuevos actores a considerar tras la renovación metodológica de la clásica historia diplomática vienen también a relativizar el valor «histórico» de los archivos diplomáticos y de la documentación administrativa en general para el estudio de la historia contemporánea de las relaciones internacionales.

Pero hay un elemento más a considerar, de mayores consecuencias si cabe, y es el relacionado con las transformaciones del propio sistema internacional y con las orientaciones más recientes en la investigación. La evolución del sistema internacional más contemporáneo se puede caracterizar, entre otros, por los siguientes rasgos:

— Los estados son unidades cada vez más complejas, constituidas por una multiplicidad de grupos y de agencias, a menudo en competencia entre sí, y que difícilmente pueden producir un comportamiento unívoco, sometido a un único plan estratégico. La política exterior es cada vez más el resultado de un juego en el que intervienen diversos organismos del estado y variados grupos de intereses.

— La agenda internacional de los estados se hace cada vez más compleja y menos jerarquizada. A los problemas de la seguridad y el mantenimiento de la paz, que antes gozaban de una prioridad incontestable, se les añaden temas que responden no sólo a los intereses del estado, sino también a los de la sociedad civil organizada.

— Estos temas son manejados por nuevos y múltiples agentes, con frecuencia distintos del estado: círculos económicos y financieros, sindicatos, iglesias, grupos de presión, multinaciones, etc. Estos actores no gubernamentales no sólo influyen en la adopción de las decisiones que adopta el poder político, sino que desarrollan una auténtica capacidad para proyectarse como actores transnacionales en la política mundial. Se rompe así la antigua homogeneidad de los agentes que actuaban en la vida internacional, representados exclusivamente por los estados nacionales.

— Como consecuencia de lo anterior, se ponen en juego recursos de poder no tradicionales, en una variedad de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes. Además de la esfera política y militar, la partida internacional se juega en el terreno cultural, científico y tecnológico, comercial, de las comunicaciones, del medio ambiente, etc.¹³.

En consecuencia, la concepción de las relaciones internacionales basadas en la consideración del estado como el principal protagonista, representado por unos gobiernos capaces de actuar monolíticamente, e inspirados por una concepción del interés nacional definido casi exclusivamente en términos de «poder» y de «seguridad», debe transformarse por una visión de la política mundial que privilegia la interacción de los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo cada vez más transnacionalizado, en el que predominan los conceptos de «interdependencia» y «bienestar».

Esta profunda transformación del sistema internacional tiene sus consecuencias naturales sobre la investigación, y está en el origen de nuevas teorías que pretenden dar cuenta precisamente de estos nuevos fenómenos. Así, la todavía joven teoría transnacional pretende ser una explicación del surgimiento de la sociedad mundial

¹³ Vid. Luciano Tomassini, 'Relaciones internacionales: Teorías y Realidades', *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile), 7 (1985).

global, de los nuevos actores internacionales y de los nuevos conceptos que vienen a sustituir al tradicional del interés nacional: la cooperación, la interdependencia, el bienestar, etc.¹⁴. Uno de los resultados de la aparición de esta teoría es que, una vez superado el paradigma estatocéntrico en las relaciones internacionales, comienza a serlo también en la investigación. Y este mismo efecto tienen otras teorías que abordan los problemas internacionales, algunas más antiguas —aunque no por ello más aceptadas en los medios académicos— como las que hacen un análisis estructural del sistema internacional: la teoría marxista y la teoría de la dependencia, que pretenden dar cuenta de los fenómenos del desarrollo y el intercambio desigual; otras muy recientes, como la teoría de las relaciones interculturales, desarrollada por Roy Preisker y su escuela que, utilizando el término «cultura» en un sentido antropológico, se preocupa de estudiar los fenómenos de aculturación, de etnocentrismo, diálogo cultural y cooperación, de imposición de modelos de desarrollo, etc., fenómenos todos ellos que escapan a la soberanía de los estados y que se desarrollan por encima de las fronteras políticas.

Estas nuevas tendencias en el estudio de las relaciones internacionales suponen retos importantes para el historiador. Son teorías surgidas en el seno de otras disciplinas: la ciencia política, la sociología, la antropología, etc. Pero a estas alturas ya sabemos que el progreso de la historiografía se produce en gran medida gracias al diálogo que es capaz de mantener con otras ciencias sociales. Está claro que estas y otras teorías nos permiten pensar en nuevas problemáticas, enriquecer el catálogo de cuestiones que nos debemos plantear, ensayar nuevas hipótesis explicativas, ampliar las áreas de investigación con territorios que sólo ahora comienzan a ser relevantes. Pero está claro también que esta renovación plantea nuevos problemas sobre los métodos de investigación y sobre la localización y utilización de las fuentes pertinentes. Se puede suponer, por lo pronto, que el nuevo concepto de las relaciones internacionales, en el que el sistema interestatal no es sino una parte, y no siempre la más importante, tendrá necesariamente consecuencias sobre la importancia relativa concedida a los archivos diplomáticos como fuente de información para el historiador.

De todas maneras, conviene hacer al menos dos salvedades a lo que acabamos de decir. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la mayor parte de los fenómenos a los que nos hemos referido anteriormente han madurado en las últimas décadas y, por tanto, pecaríamos de anacronismo si pretendiéramos estudiar desde esta perspectiva y sin ninguna adaptación previa las relaciones internacionales de épocas históricas en las que la política internacional dependía estrechamente todavía de las decisiones de los monarcas y de pequeños grupos, aristocráticos o burgueses, que en la época eran los únicos orientados hacia el exterior. Se impone, a este respecto, una periodización rigurosa de nuestro objeto de estudio. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que paralelamente a esa transnacionalización de los fenómenos sociales y a esa multiplicación de los actores internacionales, se ha producido una ampliación de la capacidad de intervención y de control de los estados, que les ha llevado a inmiscuirse en áreas que hasta hace poco pertenecían exclusivamente a la sociedad civil, de manera que la pérdida de protagonismo de los estados se compensa en parte con la extensión de su área de competencias. Estas salvedades pueden relativizar pero no anular el impacto que necesariamente tendrá la aparición de nuevos paradigmas en el estudio de las relaciones internacionales sobre el trabajo del historiador.

¹⁴ Las obras pioneras de esta perspectiva son las de R. O. Keohane y J. S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Harvard, Harvard University Press, 1972, y, de los mismos autores, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Brown 1977.

Una vez apuntados de forma somera los cambios en la dirección de la investigación que pueden afectar a la localización y utilización de las fuentes de que se sirve el historiador, conviene que nos concentremos en los problemas específicos que se presentan a este respecto en nuestro país. La primera constatación que debemos hacer es que aún no está hecha la historia de nuestra política exterior en el período contemporáneo, aunque sea de la manera más tradicional o más positivista que se quiera —sin dar a este término ninguna carta peyorativa—. Es una laguna que se está superando gracias a la proliferación en los últimos años de monografías y de estudios concretos, pero aún estamos lejos de alcanzar el nivel de información que en otros países se ha conseguido gracias a una larga tradición de estudios en este campo. Se puede observar, además, que sólo cuando en esos países se ha alcanzado esa cota, han surgido intentos para superarlas, iniciando esa renovación metodológica y teórica que hemos apuntado. No necesariamente se debe concluir de ello, sin embargo, que nos esté vedada la participación en ese esfuerzo de renovación mientras no cumplamos nuestra cuota de historia diplomática tradicional. Nada nos impide interesarnos por los problemas de nuestra inserción internacional a todos los niveles y por nuestra comunicación con el exterior en cada uno de los ámbitos sociales, además de estudiar las peculiaridades y avatares de lo que fue estrictamente la política exterior del estado español.

Pero limitándonos a este último aspecto, se ha citado¹⁵, por ejemplo, el hecho de que para conocer la política exterior de nuestro siglo XIX sigue siendo fundamental la obra de Jerónimo Becker, un archivero del Ministerio de Estado que escribió en los años veinte y que ni siquiera respetaba las reglas de la erudición de la época. O el caso de la obra de Albert Musset, un hispanista francés contratado por la embajada de su país para dirigir la propaganda en España, y que sigue siendo citado como fuente de autoridad en los estudios que tratan del primer tercio del siglo XX. Ha habido un largo abandono de los estudios de historia de las relaciones internacionales en España, que sólo recientemente comienza a ser subsanado¹⁶. Entre las causas que han motivado este olvido se han apuntado ya varias: el predominio en el interés general, y por tanto en el de los historiadores, de los problemas internos de la sociedad española; lo que el profesor Jover Zamora ha llamado la primacía del conflicto interior¹⁷, manifestado, por ejemplo, en la focalización de los historiadores en explicar las causas de la guerra civil. El absorbente interés por los estudios de historia social y económica de las últimas décadas, por ser los campos en los que se producían los mayores avances en la renovación historiográfica. El declive evidente del papel internacional jugado por España en la época contemporánea, acentuado por el aislamiento internacional sufrido —y a veces buscado— en el período más reciente, lo que ha llevado a muchos a pensar —sin decirlo— que no hay lugar para los estudios de política exterior en un país que *no ha tenido* política exterior¹⁸. Pero a todas estas causas habría que añadir la que más nos interesa ahora: la carencia relativa de fuentes y materiales con los que estudiar nuestra política exterior, y la inaccesibilidad, al menos hasta hace poco, de las más importantes de entre ellas.

¹⁵ Vid. Manuel Espadas, *Franquismo y política exterior*, Madrid, Rialp, 1987, p. 10. En la introducción de esta obra se hacen consideraciones muy pertinentes sobre los estudios de historia de las relaciones internacionales en España.

¹⁶ Vid. Juan Carlos Pereira, 'Reflexiones sobre la historia de las relaciones internacionales y la política exterior española', en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, 8 (1987), pp. 269-289.

¹⁷ Vid. Jose María Jover, 'La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento', en *Revista de Occidente*, 57 (febrero 1986), p. 13.

¹⁸ Esta tesis ha sido rebatida, en lo que respecta al período franquista, el más afectado por este prejuicio, por Angel Viñas. Vid. su artículo 'La política exterior española durante el franquismo y el Ministerio de Asuntos Exteriores', en *Guerra, dinero y dictadura*, Barcelona, Crítica, 1984.

Entre las carencias señalaremos, en primer lugar, la excasa tradición que ha existido entre los diplomáticos españoles de dejar constancia de sus experiencias en forma de relatos o memorias, una práctica bastante más extendida en otros países y que siempre resulta una fuente de información interesante para el historiador, aunque deba utilizarla con cuidado. Hay excepciones, y son conocidas las memorias de los embajadores León y Castillo, Francisco de Agramonte o las más recientes de José María de Areilza, por citar algunos.

Otra carencia, producida por el débil interés que han despertado los problemas internacionales en el país, es la escasez y la falta de tradición de revistas monográficas y de publicistas, analistas o teóricos especializados en los problemas internacionales de la nación, lo que nos impide, a menudo, saber qué es lo que pensaban los contemporáneos —los mejor informados— de la realidad exterior y cómo la percibían. Para subsanar este inconveniente se suele utilizar la prensa y las publicaciones periódicas en general, principal instrumento, además, de análisis de lo que se llama «opinión pública». Pero aquí tropezamos con otro inconveniente: la poca fiabilidad de la prensa española para realizar estudios de este tipo por la censura y el control administrativo a los que se ha visto sometida durante amplios períodos de nuestra historia más reciente¹⁹.

Una carencia más es la ausencia de instrumentos de trabajo fundamentales para el historiador como son las colecciones documentales y los estudios sobre la organización y el funcionamiento del propio Ministerio de Asuntos Exteriores. Todos los países con una larga tradición diplomática cuentan con importantes colecciones de documentos, publicados generalmente por el propio ministerio. Son conocidos los *Documents diplomatiques français*, *Documents on German Foreign Policy*, *Documents on British Foreign Policy*, *The Foreign Relations of United States*, *Documenti diplomatici italiani*, *Dokumenty vnieschnoj politiki SSSR*, *Documents diplomatiques Suisses*, etc. Iniciadas con unos objetivos más o menos cercanos a la propaganda y a la autojustificación, estas colecciones se han convertido en un instrumento de trabajo imprescindible, donde se encuentran reunidos los documentos y la correspondencia diplomática más relevante de la política exterior de cada país. En España no se ha intentado tal labor, ni se tiene intención de hacerlo. Sólo contamos con un *Censo de tratados internacionales suscritos por España* (Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1976), que, naturalmente, no suple la carencia de una publicación de documentos diplomáticos.

Tampoco contamos con un estudio suficiente sobre la historia, el funcionamiento y la organización del propio Ministerio de Asuntos Exteriores, imprescindible para el contenido de la máquina diplomática e incluso para la localización de la documentación. Esta es otra labor en la que no faltan modelos extranjeros, y los estudios de Mlle. Enjalran y M. Baillon (ed.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français* (París 1984), de Roger Bullen (ed.), *The Foreign Office, 1782-1982* (Londres 1984), y de Enrico Serra, *La Diplomazia in Italia* (Milán 1984), son buenos ejemplos de ello. También en este caso contamos con una publicación que sólo suple muy parcialmente esta carencia: las *Disposiciones orgánicas de la Primera Secretaría de Estado y del Ministerio de Estado, 1705-1936* (Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972), con un estudio preliminar donde se examinan brevemente las transformaciones orgánicas del Ministerio de Estado hasta la Guerra Civil.

Aparte de estas carencias, cuya nómina no pretende ser exhaustiva, están los problemas que se derivan de las condiciones y circunstancias de nuestros depósitos

¹⁹ Véase, a modo de ejemplo, las dificultades que encuentra Antonio Marquina para realizar ese tipo de análisis en su artículo 'Opinión pública y política exterior en España, 1945-1975', en *Opinion publique et politique extérieure. III, 1945-1981*, Roma, Ecole française de Rome, 1985, pp. 41-58.

documentales. No vamos a hablar de todos los archivos que contienen documentación interesante para el estudio de la historia de nuestra política exterior, y entre los que habría que citar el Archivo Histórico Nacional (incluida la sección Guerra Civil de Salamanca), el Archivo del Patrimonio Nacional, el Archivo del Ministerio de Comercio, el de las Cortes, etc.²⁰. Nos vamos a detener únicamente en los dos archivos más importantes para nuestro tema: el Archivo del Ministerio de la Presidencia de Gobierno y el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores. En el primero de ellos, muy bien organizado, se encuentran las actas del Consejo de Ministros del período 1824-1855, y que van a ser publicadas por el propio ministerio —para períodos posteriores sólo se conservan libros de acuerdos del Consejo—; la documentación de la Comisaría General del Protectorado de Marruecos; los papeles de la Secretaría del Consejo de Ministros durante el franquismo; informes, correspondencia y telegramas con embajadas, etc.

Una gravísima laguna hay que señalar en lo que respecta a este archivo, y es la ausencia de la casi totalidad de la documentación generada por la propia Jefatura del Estado durante el régimen franquista que, como se sabe, se reservaba el poder de decisión en los principales temas de política exterior. Hace ya años, en su libro *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos*²¹, Angel Viñas advertía que los sesenta legajos remitidos al Archivo de la Presidencia del Gobierno desde el archivo del Pardo no podían ser sino una ínfima parte de la documentación generada por esa institución en sus cuarenta años de ejercicio continuado del poder, y hacía una apelación «al sentido de responsabilidad ética e histórica de quienes detentan actualmente tal documentación, aún no entregada al Estado español»²². Todos sabemos que tal documentación sólo se puede encontrar, fragmentariamente, en la obra de Luis Suárez, *Francisco Franco y su tiempo*²³. La no recuperación de esta documentación la ha calificado el propio Viñas de «auténtico desastre nacional».

Pero este problema no es privativo del Archivo de la Presidencia. En el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, por ejemplo, llama poderosamente la atención la ausencia de documentación sobre la entrevista de Hendaya, sobre las relaciones con el tercer Reich y, en general, de todo el período del ministerio de Serrano Suñer. El problema proviene, como ha señalado el profesor Manuel Espadas, de «la conocida indefinición entre documentación pública y papeles privados, que ha llevado al domicilio de algunos hombres públicos —cuando no al fuego— tantos papeles del Estado»²⁴. La solución, al menos legal, la ha dado el artículo 54 de la ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985, al establecer la responsabilidad de aquellos que se apropien de documentos públicos.

La situación de hecho es que la documentación conservada en los archivos públicos, y en concreto en el del Ministerio de Asuntos Exteriores, no es toda ni con frecuencia la más importante de la generada por la actuación exterior de los Gobiernos. El resultado es que, en el mejor de los casos, los investigadores dependen de los archivos privados de tan difícil y aleatorio acceso, para completar su información. Quien llega a utilizarlos, sin embargo, encuentra allí un rico filón que sirve para cubrir las

²⁰ Para obtener información sobre los fondos, características y condiciones de consulta de estos y otros archivos se recomienda utilizar la base de datos «Censo-Guía de los Archivos españoles», base CARC, que actualmente se puede consultar en los PIC (Puntos de Información Cultural) del Ministerio de Cultura.

²¹ Barcelona, Grijalbo 1981.

²² *Ibidem*, p. 324.

²³ Madrid, Fundación nacional Francisco Franco, 1984, 4 vols.

²⁴ Manuel Espadas, *op. cit.*, p. 12.

lagunas de los archivos públicos, y así ha ocurrido con los estudios que se han apoyado en los archivos del embajador León y Castillo, en el de Maura, Martín Artajo, Jordana o Lequerica, por citar algunos ejemplos conocidos. La solución, en este caso, puede seguir el modelo adoptado por el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, que ha creado la figura del archivo en depósito, mediante la cual el archivo público se compromete a la catalogación, conservación y custodia de los fondos privados, mientras los propietarios conservan la propiedad y la facultad de determinar las condiciones de consulta. Un repaso al catálogo de la serie llamada «Papiers d'Agents», donde está recogida esta documentación, es la mejor prueba de la efectividad de esta medida.

Si el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores no es original en cuanto a las depredaciones sufridas, sí lo es por otros conceptos. En primer lugar, es el único ministerio que conserva su archivo histórico, ubicado en la planta baja del edificio nuevo. Sus fondos, que abarcan genéricamente de 1834, fecha del final del reinado de Fernando VII. Los fondos anteriores a esa fecha —la Secretaría de Estado se crea en 1705— fueron transferidos en diversas épocas al Archivo de Simancas, al Archivo General Central de la Administración de Alcalá de Henares y al Archivo Histórico Nacional. Recientemente se han comenzado a transferir fondos al Archivo General de la Administración por falta de espacio —otros 2.419 metros lineales se encuentran ya allí—.

El archivo es al mismo tiempo histórico, intermedio y administrativo, lo que plantea problemas para su consulta por los investigadores. Hasta hace pocos años, la decisión de señalar el período hasta el que era accesible para los investigadores dependía de la arbitrariedad de «la superioridad», que lo hacía coincidir con alguna fecha clave, por ejemplo, el final de la Segunda Guerra Mundial. En 1984, el ministro Fernando Morán dictó una orden que liberalizaba el acceso según la regla de consultabilidad de veinticinco años, incorporando un nuevo año de consulta cada año natural que transcurra (orden ministerial de 16 de enero de 1984). Esta medida no tiene paralelo, no sólo en ningún otro departamento ministerial, sino en ningún otro Ministerio de Asuntos Exteriores del extranjero u organismo internacional, que suelen aplicar la norma de los treinta años, recomendada por el Congreso Internacional de Archivos de 1968.

Pero esta medida tan liberal sólo puede ser efectiva si va acompañada de un catalogación u ordenación de los fondos que los haga realmente accesibles a la investigación, y aquí es donde surgen los problemas²⁵. Los fondos del Archivo se dividen en dos grupos perfectamente diferenciados. El primero de ellos es el llamado «archivo histórico» —aunque el otro fondo también posea esta condición—, organizado en grandes series documentales que corresponden a las distintas secciones ministeriales que generaban la documentación. Este archivo está descrito muy someramente, por legajos, en un inventario redactado en fichas y reproducido en la guía del archivo²⁶.

²⁵ Las deficiencias del archivo no son imputables al equipo encargado de su custodia directa, dirigido por el facultativo María José Lozano Rincón, que realiza una meritoria labor, sino a la escasez de personal cualificado y a la poca sensibilidad de los responsables del Ministerio hacia los problemas del archivo.

²⁶ María José Lozano y Enrique Romera, *Guía del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1981. «La índole reservada de los asuntos internacionales —se dice en esta guía—, siempre en relación con la seguridad del estado, hace que el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores haya tenido siempre y tenga como propio y específico el carácter de secreto, y ello explica que hasta la fecha no se haya publicado una guía del Archivo en extenso que describa todos los fondos que lo integran», p. 8.

El otro fondo es el archivo «renovado», constituido con los documentos ingresados a partir de 1931 —lo que quiere decir que puede contener documentación de fecha muy anterior— y descrito en forma de catálogo-diccionario, muy utilizada en bibliotecas pero nada apropiada para un archivo. Ello significa que la recuperación se hace a través de las entradas o descriptores —un millón y medio de fichas aproximadamente— que remiten a cada expediente, pero sin que exista un thesaurus que sirva para orientarse en la búsqueda. De esta manera es muy difícil reconstruir las series documentales, y sólo recurriendo a los índices de remisión se puede subsanar en parte este inconveniente. Está en marcha un proyecto de informatización, basado en el programa Knosys, que facilitará en un futuro el trabajo del investigador, pero de momento sólo se aplica a las nuevas entradas, y no a los fondos ya existentes.

Además de esos dos grandes bloques, existen otras series documentales que constituyen verdaderas secciones, como la de Personal, Tratados, Obra Pía, la documentación de la embajada de España ante la Santa Sede —que posee sus propios índices publicados—, y los llamados archivo de Barcelona y archivo de Burgos, que cubren el período de la Guerra Civil. Por último, el Archivo cuenta también con una abundante biblioteca y una rica colección de publicaciones periódicas.

Es evidente que el historiador de las relaciones internacionales debe acudir también a los archivos extranjeros para completar y contrastar en ellos la información obtenida en los archivos españoles, tarea que no siempre es fácil por los problemas que plantean los largos desplazamientos. No vamos a describir aquí, ni siquiera a enumerar, los archivos y depósitos documentales situados en el extranjero que pueden ser interesantes para el estudio de nuestra política exterior. Sólo vamos a expresar nuestro deseo de que se generalice el ejemplo del archivero Carlos Álvarez García, que ha realizado un utilísimo trabajo al recoger y sistematizar las fuentes documentales para el estudio de la historia española que se encuentran en los archivos franceses —trabajo que se expone en esta misma publicación—.

Por su novedad, es interesante señalar la reciente apertura a la investigación de los archivos de las más importantes organizaciones internacionales, acompañada de la publicación de los catálogos e instrumentos de consulta necesarios. Una decisión del Consejo de la Comisión de las Comunidades Europeas, del 1 y del 8 de febrero de 1983, reglamentaba el acceso a sus archivos según la regla de los treinta años. Así, desde enero de 1983 se pueden consultar los archivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y desde enero de 1989 los de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica²⁷. Del mismo modo otras organizaciones internacionales han puesto ya sus archivos a disposición de los investigadores, como la antigua Sociedad de Naciones, las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la UNESCO, etc.²⁸.

²⁷ Vid. Communautés Européennes-Commission, *Ouverture au public des Archives Historiques des Communautés européennes*, Luxemburgo, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1983. Y, publicado por el mismo organismo, *Inventaire des Archives Historiques. Vol. 1. Dossiers de la Haute Autorité de la CECA, 1952. Discours 1952-1967. vol. 2. Dossiers de la Haute Autorité de la CECA, 1953*, Luxemburgo, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1985 y 1987. Los archivos de las Comunidades europeas se encuentran en Bruselas, sus fondos están informatizados y organizados según el sistema de Clasificación Decimal Universal (CDU).

²⁸ Vid. *Guide to the Archives of International Organization*, París, UNESCO, 1984 y 1985, 3 vols.