



La diplomacia comercial como factor de legitimación del servicio exterior español (2002-2004)

Factors to foster a new Commercial diplomacy to Legitimize the Spanish Foreign Policy (2002-2004)

Jordi Xuclà¹

1. Universidad Ramon Llull,
jordixc@blanquerna.url.edu
<https://orcid.org/0000-0002-2837-3373>

Xuclà, J. (2021).

La diplomacia comercial como factor de legitimación del servicio exterior español (2002-2004). *aDResearch ESIC International Journal of Communication Research*, 27, e192.

<https://doi.org/10.7263/adresic-27-192>

RESUMEN

Objetivo: El objetivo de este estudio es abordar el restablecimiento de la legitimidad, la autonomía y el prestigio del Servicio Exterior español ante la opinión pública después de la retirada de las tropas españolas de Irak en abril de 2004. Es un caso de análisis positivo de las decisiones políticas y de su ejecución. Para conseguir el objetivo se potenció la diplomacia económica y comercial, así como la diplomacia pública. Se estudia la implicación empresarial en los grandes foros de diplomacia comercial (Consejos-Fundación y Foros bilaterales) y la entrada de España como observadora permanente en el G-20.

Diseño/metodología/enfoque: Estudio de índole cualitativa basado principalmente en la técnica de investigación del estudio de caso. Como técnicas de investigación de contraste: las entrevistas en profundidad a *stakeholders* en el ámbito político, diplomático y empresarial y el análisis de contenido de la documentación asociada al caso así como los trabajos parlamentarios sobre la reforma del Servicio Exterior español orientada a la diplomacia comercial.

Resultados: Los resultados subrayan la eficacia de los mecanismos de legitimación del Servicio Exterior español a través de la diplomacia comercial y la implicación de líderes empresariales en la consecución de tal objetivo. Se aporta el conocimiento del proceso de decisión política y su ejecución. También se aporta conocimiento sobre la identificación de la política exterior como elemento de identidad política central en la competición electoral.

Limitaciones/implicaciones: La desigual predisposición entre las administraciones Aznar y Zapatero para informar sobre el período 2002-2004. Aunque los elementos fácticos para concluir la nueva legitimidad del Servicio Exterior son consistentes, el estudio habría podido verse enriquecido con más elementos de defensa de los dos episodios descritos que erosionaron la imagen del Servicio Exterior.

Originalidad/Contribución: La investigación es el primer análisis positivo de las decisiones políticas y de ejecución del restablecimiento de la legitimidad del Servicio Exterior a partir de 2004 a través de la potenciación de la diplomacia comercial y la implicación del mundo empresarial en el impulso de la diplomacia pública. Se parte de la consideración de la erosión de dicha legitimidad por la crisis reputacional sufrida en el período 2002-2004.

Clasificación JEL: D78

Palabras clave:

Legitimidad, Servicio Exterior, diplomacia comercial, liderazgo empresarial

ABSTRACT

Objective: The objective of this study is to address the restoration of the legitimacy, autonomy and prestige of the Spanish Foreign Service in front of the public opinion after the withdrawal of Spanish troops from Iraq in April 2004. It is a case of positive analysis of political decisions and their execution. To achieve the objective, economic and commercial diplomacy was promoted, as well as public diplomacy. Business involvement in large commercial diplomacy forums (Foundation Councils and bilateral Forums) and the entry of Spain as a permanent observer in the G-20 are studied.

Design / methodology / approach: A qualitative study based mainly on the research technique of the case study. As contrast research techniques: in-depth interviews with stakeholders in the political, diplomatic and business fields and the content analysis of the documentation associated with the case as well as the parliamentary work on the reform of the Spanish Foreign Service aimed at commercial diplomacy.

Results: The results underscore the effectiveness of the legitimization mechanisms of the Spanish Foreign Service through commercial diplomacy and the involvement of business leaders in achieving this objective. Knowledge of the political decision process and its execution is provided. Knowledge is also provided on the identification of foreign policy as an element of central political identity in the electoral competition.

Limitations/implications: The unequal predisposition between the Aznar and Zapatero administrations to report on the 2002-2004 period. Although the factual elements to conclude the new legitimacy of the Foreign Service are consistent, the study could have been enriched with more elements of defence of the two episodes described that eroded the image of the Foreign Service.

Originality / Contribution: The research is the first positive analysis of the political decisions and the execution of the restoration of the legitimacy of the Foreign Service as of 2004 through the promotion of commercial diplomacy and the involvement of the business world in promoting the public diplomacy. It starts from the consideration of the erosion of said legitimacy due to the reputational crisis suffered in the period 2002-2004.

JEL Classification: D78

Keywords:

Legitimacy, Foreign Service, business diplomacy, business leadership

1. Introducción Y Formulación De La Hipótesis

1.1 Introducción

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

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

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

Con la llegada del nuevo Gobierno del presidente José Luís Rodríguez Zapatero se adoptaron medidas para marcar una ruptura con la política exterior y de defensa de su antecesor, el presidente José María Aznar. La primera decisión, el mismo día de la toma de posesión

del nuevo Gobierno, el 18 de abril de 2004, fue la orden de la retirada de las tropas españolas integradas en la coalición internacional en Irak. Se adoptaron también medidas para restablecer la autonomía y el prestigio del Servicio Exterior español y alejarlo de cualquier elemento estresante de carácter político. El nuevo ejecutivo definió como prioritaria la potenciación de la diplomacia pública y la diplomacia económica y comercial. Para la consecución de tal objetivo varios empresarios fueron invitados a implicarse en la nueva estrategia. Así mismo, impulsó por ley que la autorización parlamentaria fuera indispensable para el envío de tropas españolas al exterior. En la senda de recuperación del prestigio de la diplomacia económica la incorporación de España como invitado permanente en las reuniones del G-20 constituyó uno de los hitos más destacados.

1.2 Formulación de la hipótesis

Las dos hipótesis de esta investigación son las siguientes:

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

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

2. Metodología De La Investigación

Este artículo es un estudio de índole cualitativa basado principalmente en la técnica de

investigación del estudio de caso, teniendo en cuenta que el autor vivió en primera persona como parlamentario en el Congreso de los Diputados¹ los hechos que aquí se describen, así como también las consecuencias que se produjeron en la opinión pública y dentro del Servicio Exterior español² y en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Las técnicas de investigación complementarias:

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

actores y a los medios de comunicación, documentación facilitada a los diputados en las comparecencias parlamentarias de los Ministros en la Comisión de Asuntos Exteriores), así como los trabajos de la ponencia parlamentaria de reforma del Servicio Exterior que se desarrollaron durante los años 2004 y 2005 y de la que el autor formó parte.

Respecto a los elementos de análisis que se han tenido en cuenta a lo largo de la investigación, han sido:

-En relación a la primera hipótesis:

- Ampliación de la diplomacia clásica a través del fomento de la diplomacia comercial (Ruël & Zuidema, 2012) y de la diplomacia pública.
- Narrativa y argumentatividad política ante los actores internacionales, a través de los indicadores económicos positivos vigentes en el momento.

-En relación a la segunda hipótesis:

- La preeminencia de los temas económicos en la agenda de la política exterior española a partir del 2004.
- La potenciación de la imagen de España en los mercados internacionales, con su incorporación al G-20.
- La implicación de líderes empresariales españoles en el fomento del comercio internacional a través de los Consejos Fundaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En relación a estos puntos, y con la finalidad de conocer el impacto de las decisiones políticas sobre los diplomáticos, las entrevistas contemplaron los siguientes puntos:

- Recibir o no instrucciones del Gobierno que extralimitaban sus funciones como diplomáticos.

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

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

- Cumplimiento activo o no de la instrucción “acudir a los medios para exponer estos hechos si se considera conveniente” referidos a la autoría de ETA de los atentados del 11 de marzo de 2014.
- Impacto positivo o negativo de las instrucciones para potenciar la diplomacia comercial orientadas a un cambio de la imagen del Servicio Exterior español.
- Grado de cumplimiento de la decisión política del Gobierno de potenciar la diplomacia comercial y la colaboración con el mundo empresarial.
- El posible incremento de la actividad profesional en el respectivo destino diplomático en vistas a potenciar la diplomacia comercial.

Así pues, los objetivos de la presente investigación nos permiten explorar los siguientes conocimientos:

- La decisión política de privilegiar la diplomacia comercial como factor para legitimar el Servicio Exterior después de un periodo de crisis reputacional.
- La existencia de un primer alineamiento relevante del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado como parte de la estrategia de la política exterior española.
- La creación de un nuevo relato en la acción exterior española basada en nuevas formas de diplomacia en que se prioriza la economía y la actividad comercial.

3. Antecedentes Y Características Del Servicio Exterior Español

El nacimiento de la diplomacia moderna se remonta a la aparición del Estado-nación como sistema de organización política.

El origen de una institución equiparable al actual Ministerio de Asuntos Exteriores surgió en el reinado de Felipe V de Borbón. En 1714, el Rey creó la figura del secretario de Estado que, entre otras competencias, asumía las relaciones exteriores. El primero en ocupar el cargo fue el Marqués de Grimaldo.

España transformó en 1833, en los últimos meses del reinado de Fernando VII, la antigua figura del secretario de Estado en ministro de Estado, cuyo primer titular fue Francisco de Cea Bermúdez. Esta reforma supuso desgajar las competencias de las relaciones internacionales de otras que acumulaba la Secretaría de Estado. Así, España se dotaba de una institución análoga a la que disponían el resto de Estados europeos. En la estructura administrativa del Ministerio de Estado trabajarían dos nuevos cuerpos, los funcionarios consulares y los diplomáticos, que acabarían por fusionarse en 1928.

La práctica diplomática consiste en la gestión de las relaciones políticas, económicas, comerciales, culturales, y la protección de los intereses en sentido amplio del Estado al que la Embajada representa. Con el marco legal actual, quién desarrolla la práctica del Servicio Exterior español son por una parte el Cuerpo Diplomático y por otra parte el Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

En el ámbito de la diplomacia comercial, el Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado ha venido desarrollando una actividad de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas a través de la Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior³. El Cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado está históricamente

3. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/mapa/index.html>

adscrito en los ministerios competentes en Economía, Hacienda, Industria y Administraciones públicas en las distintas denominaciones y organizaciones funcionales que se han desplegado. El Cuerpo nace en el año 1984 por la integración de los cuerpos siguientes: Especial Facultativo de Técnicos Comerciales del Estado y de Economistas del Estado. El primero tiene su origen en un Decreto de 1930⁴ por el que se crea el Cuerpo Técnico de Secretarios y Oficiales Comerciales.

Durante años las labores clásicas del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado habían discurrido por caminos paralelos y de cooperación. Con el impulso a la diplomacia comercial como elemento central de la nueva acción del Servicio Exterior español, ambos cuerpos incrementan su cooperación y la práctica de encargos compartidos.

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado en su artículo 45⁵ incorpora las Oficinas Técnicas y Comerciales como parte de la Misión Diplomática o Representación Permanente imponiendo el criterio de unidad de acción recogido en la misma ley. A pesar de la declaración de voluntad política manifestada en este artículo de la ley, la realidad es que orgánicamente los Técnicos Comerciales del Estado vienen siendo nombrados y tienen dependencia orgánica distinta de la del Ministerio de Asuntos Exteriores. La confluencia de las directrices recibidas por diplomáticos y Técnicos Comerciales del Estado ha venido siendo un reto

para compactar y dotar de mayor coherencia la acción exterior del Estado, partiendo en algunos casos de recelos y posiciones corporativas.

Como características definitorias del Servicio Exterior Español se pueden enumerar las siguientes:

1. La integración del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado como parte de la Misión Diplomática.
2. El abordaje de la acción exterior del Estado de una forma global que integra la diplomacia estricta con la nueva diplomacia pública basada en el *soft power* (Nye, 2005).
3. La mayor implicación de la Presidencia del Gobierno en la definición estratégica de la política exterior, más allá del trabajo desempeñado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación y Unión Europea.

4. Casos De Presión Sobre El Servicio Exterior Español (2002-2004)

El Servicio Exterior español fue sometido a un tensionamiento profesional cuando tuvo que transmitir los mensajes del Gobierno sobre dos temas especialmente controvertidos: la existencia de armas de destrucción masiva en Irak bajo el régimen de Sadam Husein como justificante de la invasión de Irak en 2003 y la autoría de ETA respecto a los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004. Esta presión no se manifestó únicamente a través de las instrucciones por los canales reglamentarios de comunicación regular en el Servicio Exterior sino también por una densa ofensiva de justificación de la invasión de Irak por parte del Real Instituto Elcano, principal *think tank* de política exterior español.

4. Decreto Ley 681/1930, de 28 de febrero, por el que se crea el Cuerpo Técnico de Secretarios y Oficiales Comerciales.

5. Artículo 45: 1. La Misión Diplomática o Representación Permanente se integra por: a) La Jefatura de la Misión Diplomática o de la Representación Permanente. b) La Cancillería Diplomática. c) Las Consejerías, Agregadurías, Oficinas sectoriales, Oficinas Económicas y Comerciales, Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales, Centros de Formación de la Cooperación Española, así como el Instituto Cervantes. d) En su caso, la Sección de Servicios Comunes.

4.1 El Apoyo De España A La Invasión De Irak

La invasión de Irak liderada por Estados Unidos y el Reino Unido y una coalición de aliados (Seaton, 2016) se inició el 19 de marzo de 2003 y culminó el 1 de mayo del mismo año. El principal argumento para los defensores de la invasión fue que el régimen del líder iraquí Sadam Husein poseía armas de destrucción masiva, así como un discurso utopista de la administración norteamericana sobre la teoría de la guerra justa y la expansión de la democracia (Campion, 2018). No se presentaron pruebas ante el Consejo de Seguridad de la existencia de las armas de destrucción masiva en Irak.⁶

La invasión se realizó sin mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Pérez Herranz, n.d.) lo que llevó a su secretario general, Kofi Annan, a expresar públicamente que era ilegal.⁷ España formó parte de la coalición de estados que apoyaron la invasión de Irak⁸. Ello provocó

una división en el seno de la Unión Europea con Alemania y Francia como principales países contrarios a la invasión. Se rompió la unidad de acción de la política exterior comunitaria y el secretario de defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, denominó “la Vieja Europa” a los Estados contrarios a la invasión. Ocho líderes europeos apoyaron a la administración norteamericana del presidente George W. Bush.⁹ El apoyo del Ejecutivo español se encontró con una opinión pública ampliamente contraria a la invasión.¹⁰ Estados Unidos venía desarrollando la teoría de la guerra preventiva para allanar la intervención sin la cobertura de la legalidad internacional (Ojeda 2002, p. 8-9). La decisión del Gobierno español de avalar la invasión de Irak provocó una dura polarización en la sociedad española y sus medios de comunicación.

4.1.1 La dimisión del diplomático Fernando Valderrama como Encargado de Negocios en Irak.

El 17 de octubre de 2002 el diplomático español Fernando Valderrama Pareja presentó su dimisión como Encargado de Negocios de la Embajada de España en Irak por sus discrepancias con la postura del Ejecutivo español ante la crisis con el régimen de Sadam Husein y el apoyo a la teoría de la Guerra preventiva que por aquel entonces ya estaba desarrollando el Gobierno de Estados Unidos. En aquel momento no estaba nombrado Embajador de España en la República de Irak de

6. El 27 de enero de 2003 Hans Blix, jefe de la Comisión de Verificación e Inspección de las Naciones Unidas (UNMOVIC), presenta ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el informe sobre las investigaciones llevadas a cabo y expone que no se ha localizado ninguna prueba de que Irak disponga de armas de destrucción masiva. En la misma línea se expresa Mohamed el Baradei, director de la Agencia Internacional de la Energía Atómica. Ambos piden poder investigar durante más tiempo y hacen una doble petición: por un lado, piden más transparencia por parte de las autoridades de Irak, y por otro lado, solicitan más colaboración de los servicios de inteligencia de los países que afirman que Irak dispone de este tipo de armas. El Consejo de seguridad prorroga las inspecciones hasta el 14 de febrero. En este segundo informe la UNMOVIC expone nuevamente que no se han encontrado pruebas de que Irak posee armamento prohibido por las resoluciones internacionales; en consecuencia, el Consejo de Seguridad sigue sin autorizar el uso de la fuerza para hacer cumplir las resoluciones, ya que, de acuerdo con el informe de la UNMOVIC, estas se están cumpliendo.

7. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/news-id_3661000/3661148.stm

8. La Coalición fue liderada por Estados Unidos, Reino Unido, España, Portugal, Italia, Polonia, Dinamarca, Australia y Hungría. Recibió también el apoyo de la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, los estados bálticos de Estonia, Letonia y Lituania, las islas mediterráneas de Malta y Chipre; el estado de Israel y el de Kuwait.

9. <https://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/30/internacional/1043888957.html>

10. Aznar tomó esta decisión aun sabiendo que un porcentaje muy elevado, un 64,7%, de la sociedad española estaba en contra de intervenir en esta guerra. La mayoría de la sociedad española apoyaba la estrategia del eje franco-alemán mientras que sólo un 9,9% estaba de acuerdo con respaldar el gobierno de Bush. Opinión recogida por el Centro de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en un sondeo realizado a los ciudadanos españoles entre el 22 y el 28 de febrero de 2003. (El País, 2003)

tal forma que Valderrama ocupaba la máxima representación de España en el país. La ministra de Asuntos Exteriores, Ana de Palacio, acusó al diplomático de “no resistir el estrés que, indudablemente, es fuerte en estos momentos en un sitio como Irak” y ordenó abrir un proceso disciplinario al diplomático después de afirmar que “nunca había expresado sus discrepancias con las políticas del Gobierno porque habría supuesto su cese inmediato”.¹¹

4.1.2 El Papel del Real Instituto Elcano en la defensa del apoyo de España a la invasión de Irak

El Real Instituto Elcano es un think *tank* de política exterior participado en su patronato por varios ministerios del Gobierno de España e importantes empresas españolas y bajo la presidencia del Jefe del Estado.¹²

Se define a sí mismo así en su página web: “Creado en 2001 como fundación privada, la estructura organizativa del Real Instituto Elcano equilibra los intereses públicos y privados y favorece el intercambio de ideas en un entorno plural e independiente, dando cabida a diversas sensibilidades políticas y sociales”.

Desde una óptica aparentemente académica y de investigación, el Real Instituto Elcano dio una fuerte cobertura académica e intelectual a las posiciones pro gubernamentales favorables a la invasión de Irak durante los años 2003 y 2004 (Carmona Pascual et al., 2012). Resulta digno de atención el giro copernicano que tuvo la producción investigadora del centro de estudios después de la llegada al poder del

Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero cuando los mismos documentos del mismo centro pasaron en meses de avalar la intervención a impugnarla.

En el mes de febrero de 2003, pocas semanas antes de la invasión, el Real Instituto Elcano publicaba el libro *Irak, reflexiones sobre una guerra*¹³ coordinado por Rafael R. Bardají y que resultó ser la obra coral más completa de aval del discurso del Gobierno español sobre el apoyo a la coalición internacional liderada por Estados Unidos y Gran Bretaña e incluso sobre la no necesidad de una resolución de Naciones Unidas. Rafael R. Bardají fue subdirector de Investigación y Análisis del Real Instituto Elcano y principal avalador intelectual de la posición política del presidente José María Aznar.¹⁴ En los ámbitos diplomáticos fue cuestionado el rol de parte que tomó el principal *think tank* del país durante este conflicto. En 2018 Bardají anunció su baja del Partido Popular y su afiliación al partido Vox (Verdú Baeza, 2019). El instituto presidido por el Rey y con presencia de varias sensibilidades políticas y representantes del mundo empresarial se convirtió en el periodo que abarca de 2002 hasta los primeros meses de 2004 en el punto de contacto del pensamiento neoconservador español con el norteamericano (Carmona Pascual et al., 2012).

11. https://elpais.com/elpais/2002/10/18/actualidad/1034929019_850215.html

12. El Patronato del Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/sobre-elcano/patronato

13. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/997a65804f0195ca88b2ec3170baead1/Bardaji_Irak_Reflexiones_sobre_una_guerra.pdf?MOD=AJPER

14. Los “Neocon” castizos. Joaquín Estefanía. El País, 11 de julio de 2004. https://elpais.com/diario/2004/07/11/domingo/1089516635_850215.html

4.2 Las Instrucciones Al Servicio Exterior Para Sustener La Autoría De Eta En El Atentado Del 11 De Marzo De 2004.

4.2.1 Los atentados del 11 de marzo y la controversia sobre su autoría

El 11 de marzo de 2004 Madrid sufrió el atentado terrorista más sangriento de la historia de España y el segundo mayor de la historia de Europa después del de Lockerbie de 1988. Murieron 193 personas y resultaron heridas 2057. El modus operandi fue la explosión de mochilas bomba con dinamita tipo Goma 2 ECO en los trenes de cercanías de Madrid cuando se acercaban a la estación de trenes de Atocha. El atentado se produjo a tres días de las elecciones a Cortes Generales del 14 de marzo. Se produjo una gran confusión sobre la autoría del atentado. La sentencia del juicio por el atentado dictada por el Tribunal Supremo el 17 de julio de 2008 determina que “aunque la reivindicación de la autoría de los atentados presenta una dependencia ideológica respecto de Al Qaeda, no aparece relación alguna con otros grupos o dirigentes de esa organización, por lo que se considera que esa célula no dependía de ningún grupo terrorista pudiendo ser identificada, a efectos penales, como grupo terrorista independiente”.¹⁵ De tal forma que es apropiado asignar la autoría de los atentados formalmente a Al Qaeda y materialmente al Grupo Islámico Combatiente Marroquí.

Durante todo el 11 de marzo el Gobierno sostuvo que la autoría del atentado era atribuible a ETA. Una atribución explícita que se expresó en ruedas de prensa, en una ronda de llamadas del presidente del Gobierno a los directores de los principales medios de comunicación, así como en las iniciativas de la ministra de Asuntos Exteriores. Dicha determinación

se prorrogó durante los días siguientes a pesar de la aparición de información cada vez más evidente en sentido contrario. El Servicio Exterior español estuvo instruido en la difusión de la versión que atribuía la autoría del atentado a ETA. La proximidad de las elecciones convertía cualquier pronunciamiento y sus consecuencias en un elemento de fuerte impacto político (Reinares, 2014).

4.2.2 El telegrama de la ministra de Asuntos Exteriores

A las 17.28 horas del jueves 11 de marzo de 2004 la ministra de Asuntos Exteriores del Gobierno de España envió un telegrama a toda la red española de Embajadas pidiendo a los diplomáticos defender en los países ante los que estaban acreditados la tesis de que ETA era la autora de los atentados terroristas acaecidos aquella misma mañana (Catalán, 2005). En el texto se pide “aprovechar aquellas ocasiones que se le presenten para confirmar autoría de ETA de estos brutales atentados, ayudando así a disipar cualquier tipo de duda que ciertos interesados puedan querer hacer surgir en torno a quién está detrás de estos atentados.”

Firmado por la propia ministra, en un acto poco habitual en la comunicaciones dirigidas a las embajadas, se adjuntaron dos documentos: una nota de la agencia de noticias pública EFE – que durante todo el día hizo constar en sus teletipos que el tipo de explosivo utilizado en el atentado era el usado habitualmente por ETA– y la declaración institucional del presidente del Gobierno emitida a las 15.00 horas y sin que en ella hubiera ninguna referencia explícita a ETA, aunque sí varias referencias tácitas. Así mismo la nota de la ministra informaba: “Así lo confirma el explosivo utilizado y el patrón utilizado en los mismos, que es el habitual de ETA, así como otras informaciones que aún no se han hecho públicas por razones obvias”. La nota de exteriores sugería

15. Recogido en el Fundamento Jurídico nº 9, folio 581 y ss. de la sentencia del Tribunal Supremo 503/2008 de 17 de julio de 2008.

igualmente “acudir a los medios para exponer estos hechos si se considera conveniente”. Más de un embajador terminó el día en programas de máxima audiencia en los países donde estaban acreditados sosteniendo la autoría de ETA. Otros Embajadores optaron por “ignorar” (en palabras de uno de ellos) la instrucción. La nota fue canalizada telemáticamente por el secretario general de Asuntos Exteriores y director Político del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Javier Gil Catalina, quien insistió reiteradamente ante los embajadores en el cumplimiento de la instrucción por indicación de la ministra.

Lo cierto es que Juan José Sánchez Manzano, Comisario y jefe de los Tedex (unidad de desactivación de explosivos), había comunicado a las 15.00 horas su convicción profesional y científica que los atentados tenían una autoría yihadista (Sánchez Manzano, 2013) y que nada tenían que ver con ETA.¹⁶ Varios corresponsales de medios de comunicación extranjeros expresaron su perplejidad ante la política comunicativa del Gobierno en aquellas horas. Así consta en las conclusiones de la comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2014 del Congreso de los Diputados.¹⁷

16. https://elpais.com/politica/2019/03/10/actualidad/1552221291_945279.html. Así lo recoge también en su relato personal en aquellos días y publicado en 2013. (Sánchez Manzano, 2013)

17. Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 30 de junio de 2005, resultante del Dictamen de la Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 14 de julio de 2005, Serie D, núm 242, página 70: “Desde luego, tal fenómeno se ve alimentado por la peculiar política informativa del Gobierno español y a la que aludieron periodistas extranjeros destacados en España con calificativos bien ilustrativos: el corresponsal de The Guardian habla de «engaño»; el del Frankfurter Allgemeine Zeitung refiere que «la asombrosa cadena de errores en la política informativa del Gobierno español que acaba convirtiendo tantas equivocaciones y tonterías ocurridas en el plazo de 72 horas en mentiras de Estado»; parecidos calificativos hacen los rotativos Le Monde, The New York Times, The Boston Globe, The Economist y Financial Times”.

4.2.3 La resolución 1530 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas atribuyendo la autoría del atentado a ETA

El Ministerio de Asuntos Exteriores también presionó al cuerpo diplomático de la representación permanente de España ante Naciones Unidas para que el Consejo de Seguridad condenara el atentado e imputara su autoría a ETA.

A las 13.30 horas del 11 de marzo, hora española, se dio instrucción a la Misión Diplomática española ante Naciones Unidas para la presentación de una resolución “de condena de los atentados de ETA”. Los quince miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas recibieron insistentes presiones de la representante española para aprobar un texto con una referencia explícita a ETA. Era el 11 de marzo de 2004 aún en Estados Unidos y el Embajador Representante de España ante Naciones Unidas, Inocencio Arias, se encontraba aquel día en Ginebra de tal forma que fue la representante permanente adjunta, Ana María Menéndez Pérez, quien condujo las negociaciones.

El embajador de la Federación Rusa ante Naciones Unidas, Sergei Lavrov, actual ministro de Asuntos Exteriores ruso, presentó sus reservas al recordar que en el Consejo de Seguridad nunca se había atribuido la autoría de un atentado el mismo día que se había producido porque no había sido reivindicado y no existía una autoría concluyente de la investigación abierta. Ello provocó un enfrentamiento abierto entre los dos representantes diplomáticos. En todo caso, la resolución 1530 se aprobó por unanimidad y sin debate en la sesión del Consejo una vez dirimidas las discrepancias en la fase previa de negociación.¹⁸ Posteriormente los embajadores de Francia y Estados Unidos justificaron su apoyo porque confiaron en la información

18. https://es.wikisource.org/wiki/Resoluci%C3%B3n_1530_del_Consejo_de_Seguridad_de_las_Naciones_Unidas

trasladada por el gobierno español en el sentido que no había duda sobre la autoría del atentado.

El 27 de marzo el Embajador Inocencio Arias se disculpó por el error cometido.¹⁹ Poco se sabe que el nuevo Gobierno socialista dio instrucciones al nuevo representante permanente ante Naciones Unidas, el embajador Juan Antonio Yañez-Barnuevo, para enmendar el error a través de la excepcional fórmula de la “corrección de errores” por la que la delegación diplomática hizo circular un texto con la corrección y esta quedó aceptada modificando el texto inicial ya que ningún miembro del Consejo de Seguridad se opuso.

5. El Malestar Entre Parte De Los Servidores Públicos Y El Final Del Consenso Pasivo En Política Exterior

Es obligación de los funcionarios cumplir con las instrucciones recibidas por sus responsables políticos en el marco de la ley. Así actuaron los servidores públicos en los momentos más conflictivos del apoyo del Gobierno español a la invasión de Irak o en las horas posteriores al atentado terrorista del 11 de marzo de 2004. Dicha obligación no excluyó un profundo malestar en sectores de los cuerpos diplomáticos y policiales que se manifestó de la siguiente manera:

- Algunos de ellos hicieron llegar su malestar y elementos de información ya concluyente a sectores periodísticos y políticos el mismo 11 de marzo por la noche.²⁰ Responsables políticos del principal partido de

la oposición tenían información la misma noche del 11 de marzo.²¹

- Sectores importantes del Servicio Exterior español discrepaban de la actuación del Gobierno de José María Aznar en la invasión de Irak (Dijk, 2004). A la luz de esta situación, el secretario general del PSOE y candidato a la presidencia del Gobierno en las elecciones de 2004 configuró un comité asesor en el que incorporó a Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, diplomático español en aquellos momentos Alto Representante de la Unión Europea en el proceso de paz árabe-israelí. La mano derecha de Moratinos como enviado de la Unión Europea era otro diplomático español, Bernardino León, que desempeñaría un papel relevante en la política del nuevo gobierno socialista en vistas a recuperar la legitimidad, independencia y prestigio del Servicio Exterior español.

Cabe recordar que, en los primeros años de la vida democrática recuperada en España con la aprobación de la Constitución de 1978, la política exterior había operado en el nivel del consenso pasivo entre partidos políticos. Así, no había impactado en gran medida en la identidad de los proyectos políticos durante los procesos electorales y la toma de decisión del voto (Aixalà i Blanch, 2005). En cambio, en las elecciones de 2004 la política internacional y de seguridad fueron relevantes en la campaña electoral y en la decisión del voto. La lección aprendida por los ganadores de las elecciones legislativas del 14 de marzo de 2004 urgía reorientar las alianzas internacionales y represtigiar y legitimar el Servicio Exterior español²². Se constataba, pues, que la política exterior

19. <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/26/enespecial/1080337412.html>

20. Catalán, Miguel (2005) Prensa, verdad y terrorismo: la lección política del 14-M: “Algunos de los investigadores policiales, irritados con el Gobierno y sabiendo que este no va a transmitir por su cuenta lo que sucede, deciden informar directamente de sus pesquisas a algunos medios de comunicación afines a la oposición, como la cadena Ser, y también a dirigentes del propio PSOE”.

21. Entrevista del autor con Alfredo Pérez Rubalcaba, dirigente socialista, el 17 de enero de 2018.

22. Entrevista del autor con José Bono Martínez, ministro de Defensa en 2004, el 9 de marzo de 2021.

había salido de la fase del consenso pasivo para entrar en una fase de disenso, mucho más típica de las dinámicas de confrontación en la política interior (Aixalà i Blanch, 2005).

6. La Apuesta Por Legitimar El Servicio Exterior Español Potenciando La Diplomacia Pública Y La Diplomacia Comercial

La llegada del Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero al poder²³ supuso un giro en la política internacional. En primer lugar, se procedió a la inminente retirada de las tropas españolas en la coalición multinacional de estabilización de Irak²⁴ y se presentó una política exterior basada en el multilateralismo, la diplomacia pública y la diplomacia comercial (Naray 2011, p 123). El nuevo presidente del Gobierno contó con un grupo reducido de colaboradores para impulsar la prioridad de recuperar la legitimidad del Servicio exterior sometido en los últimos años a episodios de tensión por las instrucciones políticas recibidas del anterior Gobierno. El nuevo Gobierno vio en la potenciación de la diplomacia comercial

un instrumento para conseguir los objetivos de una nueva política exterior (Arystankulova, 2019). Además del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, el presidente del Gobierno contó con la asistencia del diplomático Carlos Casajuana, que fue director del Departamento de Política Internacional y Seguridad de la Presidencia del Gobierno en el periodo 2004-2008. Igualmente jugó un papel crucial José Enrique Serrano Martínez, jefe de Gabinete del presidente del Gobierno, puesto que ya había ocupado con anterioridad en parte del mandato del presidente Felipe González. A su vez el ministro Miguel Ángel Moratinos nombró a Bernardino León Gross Secretario de Estado de Política Exterior y se convirtió en uno de sus más estrechos colaboradores en la estrategia a desarrollar. El propio presidente del Gobierno nombró a Bernardino León Secretario General de la Presidencia del Gobierno el 14 de abril de 2008, puesto que ocupó durante el segundo mandato del presidente socialista y desde donde jugó un papel preponderante en la incorporación de España como invitado permanente en las cumbres del G-20.²⁵ Moratinos a su turno nombró en 2006 Secretaria de Estado para Iberoamérica a Trinidad Jiménez

23. Se celebró el debate de investidura los días 15 y 16 de abril y el candidato a presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, obtuvo 183 votos a favor, 148 en contra y 19 abstenciones. Prometió su cargo ante el Jefe del Estado el día 17 de abril y anunció su Gobierno aquel mismo día. El Gobierno prometió el cargo el 18 de abril.

https://elpais.com/diario/2004/04/17/espana/1082152801_850215.html

24. Zapatero ordenó la retirada el mismo día de la toma de posesión de su Gobierno, el 18 de abril de 2004. El que sería nombrado Ministro de Defensa, José Bono, desarrolló una labor de preparación técnica y política de la retirada de las tropas siendo aún presidente de la Comunidad de Castilla la Mancha a partir del encargo que le realizó el candidato a la presidencia del Gobierno el 19 de abril de 2004. Bono mantuvo contactos a nivel internacional con los aliados de la coalición (Estados Unidos, Gran Bretaña, Polonia, Italia, El Salvador y Honduras) y una coordinación con el Ministro de Defensa en funciones, Federico Trillo. La fecha del anuncio de la retirada se mantuvo en secreto hasta pocas horas antes de su anuncio oficial (18 de abril a las 18.00 horas) José Bono (2015) *Diario de un Ministro. De la tragedia del 11-M al desafío independentista catalán*. Editorial Planeta.

25. En 2010 Wikileaks hizo pública una gran cantidad de información de los cables de las embajadas de Estados Unidos por todo el mundo en las últimas cuatro décadas. Esta es la consideración que tenía la Embajada de Estados Unidos en España sobre Bernardino León en un cable de 2009 que hizo público el periódico *El País* el 5 de diciembre de 2010: "Es un interlocutor listo y admirable, muy bien relacionado, al que Zapatero escucha. Es el chico de oro del Gobierno y su influencia está en alza. La carrera de León le llevará mucho más lejos de donde está ahora y fácilmente podría convertirse un día en ministro de Exteriores. En estos momentos, León es más importante para Zapatero que el propio Moratinos o cualquier otro miembro del Gobierno, porque la amplitud de sus cometidos es superior a la de cualquier ministro y, de hecho, no tiene limitaciones. Tiene una impresionante capacidad para procesar increíbles cantidades de información sobre gran cantidad de temas, conectar los datos y presentarlos de una manera perspicaz, persuasiva y convincente. Compara el embajador el talento de León a una versión de Google. León tiene también actitudes para resolver problemas de forma creativa".

García-Herrera, quien había jugado un papel, al lado de José Bono, en la comunicación a los aliados de la retirada de las tropas españolas de Irak. El equipo de confianza que impulsó el giro en la política exterior se completó con el diplomático Agustín Santos Maraver como jefe de Gabinete del ministro y de Álvaro Albacete como responsable de las relaciones del gabinete del ministro con las Cortes Generales. Todos ellos jugaron un papel que será descrito a continuación.

6.1 El retorno a la diplomacia comercial y su incorporación a la estrategia de la política exterior

Enrique Fanjul, Técnico Comercial y Economista del Estado y antiguo consejero comercial en varias embajadas de España, formula la siguiente definición de diplomacia comercial:

“La diplomacia comercial se puede definir como la política de internacionalización de la economía y la empresa que se ejecuta a través de las representaciones diplomáticas de un país. La diplomacia comercial desarrolla las siguientes grandes líneas de actuación: promoción comercial y marketing; apoyo político a la actividad internacional de las empresas; provisión de servicios de apoyo a esta actividad; y participación en el marco institucional del comercio internacional. La diplomacia comercial es más efectiva en países en desarrollo y en países con una alta participación del Estado en la actividad económica. Diversos factores justifican que, para desarrollar una diplomacia comercial eficaz, los diplomáticos comerciales sean funcionarios, con una especialización, además, en temas comerciales y negocios internacionales.²⁶

Aunque es evidente que los Técnicos Comerciales del Estado y las legaciones diplomáticas

venían desarrollando una labor de fomento de las relaciones comerciales de España (Morillas, 2000) con otros países antes de la llegada del nuevo Gobierno socialista en la primavera de 2004, el acento político y discursivo se colocó en este momento como factor para retornar al Servicio Exterior una apariencia de profesionalidad alejada de la tensión política que había sufrido, en parte, en los años anteriores y volver a los esquemas de utilidad de la diplomacia comercial en el primer plano de la acción política (Moons, 2017). Cabe afirmar que durante el segundo mandato del presidente Aznar, su ministro de Asuntos Exteriores impulsó una política exterior con vocación de fomento de la actividad empresarial especialmente centrado en la zona Asia-Pacífico, como se plasmó en Plan Estratégico de Acción Exterior de 2000, inspirada en las mejores prácticas de los modelos comparados (Hajdukiewicz, 2019). Sin embargo, este plan no contó con los apoyos políticos y económicos para llevarlo a cabo.

En el discurso de investidura del candidato José Luís Rodríguez Zapatero a la presidencia del Gobierno el 15 de abril de 2004 ya se hacía una referencia a la necesidad de reformar el servicio exterior para hacer frente a la globalización económica: “El segundo eje al que dedicará particular atención el Gobierno es el referido a la política exterior (...) atendido por un nuevo servicio exterior del Estado, potente y preparado para servir a España en un mundo globalizado”.²⁷

Así mismo el nuevo ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos incorporó el elemento de la diplomacia

26. La diplomacia comercial y la internacionalización de la economía y la empresa. Enrique Fanjul. Real Instituto Elcano ARI 11/2013 - 9/4/2013.

27. Discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno José Luís Rodríguez Zapatero (15 de abril de 2004). https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/15042004_InvestZapatero.aspx

comercial en sus primeras intervenciones oficiales. En su primera comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para exponer las líneas generales de su departamento, el 19 de mayo de 2004, el ministro afirmaba: “Uno de los objetivos prioritarios que desea llevar a cabo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación es la modernización y reforma del servicio exterior (...). En esa reforma se plantearán las siguientes tareas: evaluación de la adecuación del despliegue de representaciones diplomáticas y consulares, potenciación de las nuevas tecnologías mediante la aplicación del Plan director del sistema de información y comunicaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, potenciación de la administración electrónica, campaña de apertura del ministerio a la sociedad en su conjunto y toda una serie de medidas legislativas que mejorarán sin duda la actual normativa sobre servicio exterior en materia convencional”.²⁸

En el discurso del ministro Moratinos con ocasión del acto de clausura del año académico 2003-2004 en la Escuela Diplomática, el 1 de julio de 2004, afirmaba: “La vocación exterior ha dejado de ser competencia exclusiva del Ministerio que dirijo, por lo que es preciso acometer una reestructuración que permita integrar todos los ámbitos de la Administración del Estado con presencia fuera de nuestras fronteras, para así asegurar su eficacia y su coherencia a través del principio de unidad de acción en el exterior. Todo ello, lejos de vaciar de competencias la labor del diplomático, ha de reforzar su actividad (...). El pleno apoyo a la internacionalización de la empresa española facilitará su crecimiento

y apoyará la generación de riqueza y de empleo en un mundo cada vez más globalizado”.²⁹ Esta orientación tuvo una traslación en las instrucciones trasladadas a la red del Servicio Exterior de privilegiar las relaciones diplomáticas basándose en experiencias consolidadas de otros Estados (Ruël y Zuidema, 2012).

En este discurso latía la tradicional disonancia entre la labor de los técnicos comerciales del Estado, dependientes del Ministerio de Industria (en las distintas nomenclaturas que ha tenido a lo largo de los años) y la labor del cuerpo diplomático. El Gobierno socialista intentó impulsar una reforma del Servicio Exterior con una ley del Servicio Exterior que no vio la luz durante su mandato. Se creó una subcomisión parlamentaria de estudio que trabajó entre el 23 de febrero de 2005 y el 15 de enero de 2008. La subcomisión de estudio languideció con el final de la legislatura y llegó a formular unas conclusiones que sirvieron para los trabajos posteriores a la vez que constató la falta de consenso entre los grupos parlamentarios. Fue el Gobierno del Partido Popular el que el año 2014 y bajo el impulso del ministro José Manuel García-Margallo y Marfil quién consiguió presentar un proyecto de ley que fue aprobado por las Cortes Generales³⁰. A pesar de la imposibilidad de cumplir con el compromiso de elaborar una ley del Servicio Exterior, el mandato del ministro Moratinos adoptó innovadoras medidas de fomento de la diplomacia comercial. En buena medida, los tres años de trabajo de la subcomisión dependiente de la Comisión de Asuntos

28. Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores, 19 de mayo de 2004, página 9.

29. https://miguelangelmoratinos.com/libros/2004/files_libro_2004/assets/basic-html/page30.html Miguel Ángel Moratinos. Discursos, página 30.

30. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3248>

Exteriores, con numerosas comparecencias y aportaciones de expertos, hicieron tomar consciencia al Gobierno y a los Grupos parlamentarios de la necesidad de privilegiar la diplomacia comercial. La traslación de esta voluntad a la acción exterior del Gobierno se manifestó con las siguientes acciones:

- El número de misiones comerciales españolas a países terceros se incrementó de forma sustancial durante el mandato del Ejecutivo de José Luis Rodríguez Zapatero. Las delegaciones gubernamentales vieron aumentado el número de representantes empresariales para favorecer las transacciones comerciales entre España y países terceros.
- Se incrementó el número de fundaciones consejo dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y las empresas españolas pasaron a ostentar de forma evidente el liderazgo de estas fundaciones consejo, hecho que significó privilegiar la orientación comercial de dichos instrumentos diplomáticos.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores pasó a interlocutar de forma directa, intensa y asidua con el tejido empresarial. Hasta aquel momento la interlocución habitual con las empresas lo ostentaban ministerios de índole económica y empresarial.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores pidió de forma explícita a sus diplomáticos que actuasen de forma activa como correa de transmisión de los intereses comerciales de España en el exterior, asegurando que las empresas españolas interesadas en invertir en el exterior recibieran un trato fluido y facilitador de su voluntad empresarial. Así mismo, se intensificó la

captación de inversores extranjeros en España como parte de la función de las misiones diplomáticas.

6.2 Diplomacia parlamentaria al servicio de la diplomacia comercial

La diplomacia parlamentaria ha tenido un papel creciente en las democracias más consolidadas y viene a introducir la legitimación de la representación popular de los electos en las relaciones internacionales y en el caso de estudio en la potenciación de la diplomacia comercial (Ferrero, 2019).

El arranque del mandato del ministro Moratinos vino caracterizado por algo inédito en la práctica diplomática más tradicional: la parlamentarización de la política exterior y de seguridad (Galindo Elola-Olaso, 2018). Así en el primer viaje del ministro a Naciones Unidas y una posterior visita oficial a Brasil, el ministro se hizo acompañar por los portavoces de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso y el presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el economista Segundo Bru. El 21 y 22 de julio de 2004 desplegó una agenda de contactos en Naciones Unidas, incluida la reunión con el secretario General Kofi Annan, acompañado de los parlamentarios especializados en relaciones internacionales. También mantuvo un difícil contacto con el lobby judío en Nueva York en el que se expresó el desagrado con la decisión del Gobierno español de retirar las tropas de Irak. A pesar de ello, se garantizaron los intereses económicos de la comunidad judía en España en un momento de alta tensión. Era el arranque de una forma de proceder que en buena medida explica la buena sintonía del ministro con los grupos parlamentarios. Una nueva forma de proceder consistente en compartir, aunque fuera de manera

incipiente, una potestad otorgada al Gobierno por reserva constitucional.³¹ Durante el largo periodo de Moratinos en la posición de ministro de Asuntos Exteriores (18 de abril de 2004-21 de octubre de 2010)³² jugó un papel clave en sus buenas relaciones con el parlamento la vocación de su gabinete de involucrar los parlamentarios en varias misiones de diplomacia parlamentaria con fines de diplomacia comercial. Así se instruyó a los Embajadores para dar un mayor papel a los parlamentarios e informarles de las relaciones comerciales. Esta voluntad política de dar peso decisorio al Parlamento también se manifestó en la obligación por ley de recabar la autorización del Congreso de los Diputados para el envío de efectivos del Ejército español en misiones en el exterior³³ con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica de Defensa Nacional.³⁴

Fueron varias las misiones organizadas por el Departamento de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados (dependiente de la Secretaría General del Congreso) en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y El Ministerio de Industria para constituir un diálogo estructurado entre distintos parlamentos con una agenda eminentemente comercial. Los Grupos de Amistad entre el Congreso, en algunos casos, o las Cortes Generales, en otras, con Parlamentos de otros Estados también cumplieron una función

de diplomacia comercial. Fueron operativos en la legislatura 2004-2008 (VIII Legislatura)³⁵ y suspendidos en la siguiente por motivos de la crisis económica y el recorte del presupuesto del parlamento.

6.3 El impacto de la legitimidad pública en la actividad comercial: Los Foros, la Red de Casas y las Fundaciones Consejo cómo manifestación de la colaboración entre Administración pública y empresas.

La internacionalización de la actividad empresarial privada ha encontrado en la colaboración con las administraciones públicas eficientes un positivo elemento de legitimación para la apertura de nuevos mercados (Díez-Martín, 2021). Por otra parte, el Servicio Exterior español también se ha valido del prestigio de destacados empresarios españoles que han aceptado presidir las Fundaciones Consejo, las Tribunas y los Foros bilaterales entre España y otros países. La legitimidad de la acción diplomática ha sido incrementada por el aval del mundo empresarial (Arahuetes y Steinberg, 2013).

Con algunos países el Ministerio de Asuntos Exteriores tenía establecido en el periodo 2004-2008 un diálogo estructurado anual a través de los encuentros del mundo diplomático, empresarial, cultural, político y de la sociedad civil al más alto nivel. Así se hacían efectivos los planteamientos de vincular el crecimiento económico con la colaboración público-privada en la arena internacional (Yakop, 2011). Dichos foros adoptan distintos nombres, desde las Tribunas (Tribuna España-India), los Foros (Foro España-Italia) o las

31. Artículo 97 de la Constitución española: El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

32. El segundo ministro de Exteriores en el actual periodo democrático con más años de permanencia en el cargo después de Francisco Fernández Ordóñez.

33. La autorización y control parlamentario de las misiones del ejército en el exterior: la falta de un procedimiento común. Jordi Xuclà, Anna María Pla, (2008), Revista de las Cortes Generales. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/853>

34. Ley Orgánica de Defensa Nacional: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>

35. Memoria de la VIII Legislatura (Congreso de los Diputados, 2011). En lo referente a los Grupos de Amistad páginas 1221 y ss. [Legislathttps://www.congreso.es/webpublica/estudios/Memoria_VIII_Legislatura.pdf](https://www.congreso.es/webpublica/estudios/Memoria_VIII_Legislatura.pdf)

Tertulias Hispano-Británicas³⁶. Todas ellas dirigidas por el ministerio de Asuntos Exteriores y algunas de ellas organizadas por la Red de Casas y otras por las Fundaciones Consejo, todos ellos organismos vinculados al Ministerio de Asuntos Exteriores. Respecto a la Red de Casas la constituyen Casa África, Casa de América, Casa Árabe, Casa Asia, Casa Mediterráneo y Casa Sefarad-Israel. Respecto a las Fundaciones Consejo nos referimos a la Fundación Consejo España-Australia, Fundación Consejo España-Brasil, Fundación Consejo España-Colombia, Fundación Consejo España-China, Fundación Consejo España-Estados Unidos, Fundación Consejo España-India, Fundación Consejo España-Japón y Fundación Consejo España-Rusia.

Mientras que la Red de Casas es dirigida por diplomáticos, en las Fundaciones Consejo se invita a personalidades del mundo económico a presidirlos como expresión del incremento de legitimidad que supone la colaboración público-privada en la diplomacia comercial internacional (Blanco-González, Díez-Martín y Prado-Román, 2015). Ambas son manifestaciones de diplomacia comercial fomentada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores. El impulso de la “Red de Casas” y de las Fundaciones Consejo han adquirido una nueva dimensión con la crisis pandémica de la COVID-19 que ha supuesto una migración a los formatos de diplomacia pública digital ya recomendada por algunos estudios (Wang, 2020). Con anterioridad al impulso aquí descrito a partir de 2004 existía un importante precedente de implicación del mundo empresarial en las Cumbres políticas: las Cumbres

Económicas Iberoamericanas que vienen precediendo las Cumbres Iberoamericanas.³⁷

6.4 La entrada de España en el G-20

Impulsado por los gobernadores de los principales bancos centrales, el G20 nació en 1997 como un foro ministerial para la coordinación de políticas económicas y financieras tras la crisis asiática. Su composición inicial³⁸ se hizo prácticamente por cooptación, y la primera reunión ministerial tuvo lugar en Washington en 1998. La crisis financiera y económica producida por la caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008 llevó a convocar en Washington una primera reunión al más alto nivel, una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno que ya se ha convertido en el centro de gravedad del G20.

El G20 sigue siendo un foro único en términos de peso demográfico y económico de sus miembros que representan un 85% del PIB global, un 75% del comercio mundial y dos terceras partes de la población.

La página web del ministerio de Asuntos Exteriores describe así la llegada de España al G-20: “La primera participación española en el G-20 tuvo lugar en la cumbre extraordinaria de noviembre de 2008 en Washington cuando el entonces presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, cedió a España uno de los dos puestos que le correspondían como presidente de turno de la Unión Europea y como miembro del G-8. Tras la cita de Washington, España fue invitada oficialmente para asistir a la cumbre extraordinaria de

36. En este caso no únicamente con la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores sino también de las Casas Reales de España y el Reino Unido.

37. El año 1991 se celebró la primera Cumbre Iberoamericana y el 21 de abril de 2021 se ha celebrado la XVII edición en Andorra. Hace trece años que la Cumbre política viene precedida de la cumbre empresarial.

38. El G20 estaba compuesto originalmente por Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Corea del Sur, China, EEUU, Francia, la India, Indonesia, Italia, Japón, México, el Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la UE.

Londres de abril de 2009, con el primer ministro británico Gordon Brown como anfitrión. Después de participar en la cumbre de Londres, España consideró consolidada su posición en el G-20, como corresponde a su peso político y económico en la comunidad internacional”.

El principal negociador de la incorporación de España como “invitado permanente” del G-20 fue el secretario general de la Presidencia del Gobierno, el diplomático Bernardino León. Sus buenas relaciones con la Embajada de Estados Unidos fueron el camino de retorno al incremento del nivel de interlocución con la administración norteamericana demostrando, una vez más, que el factor humano juega un rol importante en las relaciones diplomáticas (Storie, 2017). León, en una entrevista en el periódico *El País* el día 7 de noviembre de 2010 afirmaba: “El presidente dice que este es el logro más importante de la política exterior española de los últimos años, y es así porque España había culminado su integración en organizaciones como la UE o la OTAN, pero tenía pendiente su presencia en el escenario global”.³⁹ La invitación a formar parte del G-20 se produjo bajo los auspicios del presidente francés Nicolas Sarkozy y con el visto bueno de la administración norteamericana en los últimos meses de la presidencia de George W. Bush. Supuso una señal de recuperación del nivel de relación entre las dos administraciones después de la retirada de las tropas de Irak en 2004 (García i Segura, 2007). El progresivo incremento de las relaciones no fue suficiente para hacer posible una reunión entre los presidentes Bush y Zapatero en los más de cuatro años de mandato presidencial en que coincidieron.

7. Conclusiones Y Resultados

En conclusión, el análisis nos conduce a las siguientes consideraciones generales, con sus pertinentes implicaciones y consecuencias económicas. Empecemos por las consideraciones generales:

- El Gobierno español surgido de las urnas en 2004 encontró en la diplomacia comercial y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de superar la crisis reputacional del Servicio Exterior, así como la manera de instalar un nuevo relato referido a la utilidad de la diplomacia española. Dicha hipótesis se confirma después de estudiar las líneas generales de la acción exterior al inicio de la legislatura 2004-2008 así como la activa implicación del mundo empresarial en los grandes foros diplomáticos y económicos multilaterales y bilaterales.
- La decisión política del Gobierno de España de apoyar la invasión de Irak y la posterior participación de las fuerzas armadas españolas en la Coalición Internacional de Estabilización de Irak (2003-2004), trasladó al Servicio Exterior español una crítica posición en la que cumplió con el deber de trasladar las directrices políticas marcadas sin por ello dejar de resentirse del tensionamiento profesional que supuso la defensa de la existencia de armas de destrucción masiva por parte del régimen de Sadam Husein. La misión de Naciones Unidas encargada de la supervisión sobre la posible existencia de armas de destrucción masiva (UNMOVIC) nunca lo certificó. A pesar de ello, el Gobierno español apoyó la coalición liderada por Estados Unidos y Gran Bretaña que desarrolló la teoría de la guerra preventiva sin cabida en el derecho internacional público.

39. https://elpais.com/diario/2010/11/07/negocio/1289139266_850215.html

- La polarización de la opinión pública española respecto al apoyo del Gobierno a la invasión de Irak, se convirtió en el primer caso desde el restablecimiento de la democracia en 1978 en la que una decisión de política internacional pasaba a ocupar un papel realmente central en la agenda política y en las preferencias de voto de los ciudadanos. Con anterioridad, la política exterior española había transcurrido esencialmente en un marco de consenso pasivo por el que la oposición de turno apoyaba a grandes rasgos de forma tácita o explícita la iniciativa gubernamental en materia de política exterior. Así, fue en el acceso de España a las Comunidades Económicas Europeas (1 de enero de 1986) donde el consenso fue prácticamente total. En el caso del acceso a la OTAN (30 de mayo de 1982) la incorporación tampoco comportó una contestación ciudadana y el debate se produjo en el seno del Partido Socialista y se zanjó con un referéndum. Ni el acceso a la CEE ni a la OTAN traspasaron de debates dentro de las paredes de la política parlamentaria a verdaderos movimientos ciudadanos de masas como fueron las manifestaciones en contra de la invasión de Irak (2003). La política exterior española entraba en una nueva etapa en la que aún se encuentra hoy: la de la discrepancia en materia de política internacional como bandera de identidad política en la oferta política y la discusión interior.
- Los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 trajeron el segundo episodio de incomodidad en el Servicio Exterior español. La red de Embajadas recibió un telegrama el mismo día 11 pidiendo a los diplomáticos defender en los países ante los que estaban acreditados la tesis de que ETA era la autora de los atentados terroristas. Aquel mismo día se dieron instrucciones a la Representación española ante Naciones Unidas para conseguir que el Consejo de Seguridad aprobara una Resolución de los atentados de Madrid con referencia explícita a la autoría de ETA. Así sucedió no sin discusión y un coste de imagen ante la comunidad internacional.
- En pocos meses se había consolidado la percepción que el Servicio Exterior español había sido sometido a una incómoda presión política para trasladar instrucciones y posicionamientos que fueron penalizados a los pocos meses en las urnas. Dicha presión provocó malestar, politización y una percepción de falta de autonomía de la labor profesional del cuerpo diplomático. La pérdida de legitimidad y reputación se hacía notar en la capacidad de influencia en la arena internacional.
- El nuevo Gobierno surgido del resultado de las elecciones del 14 de marzo de 2004 dio un giro sustancial a la política internacional de España. En el corto plazo, con una decisión contundente como fue la retirada de las tropas españolas en Irak el mismo día de la toma de posición del Gobierno (18 de abril de 2004) y en el medio y largo plazo en la formulación de unos nuevos contenidos prioritarios a la Acción exterior. Un claro objetivo de este nuevo enfoque era recuperar la legitimidad e influencia de la diplomacia española. Para conseguirlo se puso el acento en la diplomacia pública y en la diplomacia comercial.
- Los diplomáticos entrevistados afirman:
 - Haber recibido instrucciones del Gobierno que podían extralimitar sus funciones como diplomáticos, aunque se manifiestan dos grandes percepciones.

Por una parte, algunos consideran que su deber era trasladar de forma automática las instrucciones recibidas. Por otra parte, algunos consideran que su obligación está sujeta al examen de veracidad de los hechos.

- Acerca del cumplimiento activo o no de la instrucción “acudir a los medios para exponer estos hechos si se considera conveniente” referidos a la autoría de ETA de los atentados del 11 de marzo de 2014, tres de los cuatro entrevistados distrajeron el cumplimiento de la instrucción.
- De forma unánime los entrevistados consideraron como positivo el impacto de las instrucciones para potenciar la diplomacia comercial, que perseguían un cambio de la imagen del Servicio Exterior Español.
- Aquellos diplomáticos más familiarizados con la diplomacia comercial ejecutaron de forma activa la decisión política del Gobierno de potenciar la diplomacia comercial y la colaboración con el mundo empresarial. En cambio, aquellos diplomáticos más alineados con las formas clásicas de la diplomacia se mostraron más ajenos a esta nueva línea de actuación.
- El incremento de la actividad profesional en el respectivo destino diplomático estaba vinculado a las capacidades de cada servidor público para familiarizarse con la nueva dinámica comercial instruida por el gobierno.

Asumidas estas consideraciones, podemos concluir la eficacia de la nueva orientación gubernamental a través de las siguientes decisiones

políticas y de sus implicaciones económicas en el proceso de legitimación estudiado, cosa que nos confirma parcialmente las dos hipótesis del estudio. Que el nuevo Gobierno español surgido de las urnas en 2004 encontró en la diplomacia comercial y en la colaboración con el mundo empresarial una manera de superar la crisis reputacional del Servicio Exterior; y que se encontró una manera de instalar un nuevo relato referido a la utilidad de la diplomacia española.

Llegamos a estas consideraciones por las razones siguientes:

- o La opción de priorizar la diplomacia comercial surgió de una reflexión más global y ambiciosa de reforma del Servicio Exterior por la vía legislativa. Este propósito fue anunciado por el ministro de Asuntos Exteriores en su primera comparecencia parlamentaria y el trabajo de la ponencia parlamentaria se prolongó entre 2005 y el final de la legislatura en enero de 2008. No se consiguió aprobar la ley, se tuvo que esperar a 2014, pero tanto el Gobierno como los grupos parlamentarios tomaron conciencia de la necesidad de privilegiar la diplomacia comercial a la luz de las numerosas comparecencias y aportaciones realizadas, también por parte de las organizaciones empresariales y los principales actores de la internacionalización de la economía española.
- o El Gobierno impulsó la diplomacia comercial con instrucciones directas a la red de Embajadas y Consulados, con la potenciación de la “Red de Casas” y con los foros bilaterales de relaciones diplomáticas y comerciales con distintos países. En este sentido las Fundaciones Consejo dedicadas al incremento de las relaciones comerciales y culturales entre España y las principales

economías del mundo, jugaron un papel primordial. Un aspecto clave en esta fórmula de colaboración público-privada es el liderazgo que tienen destacados empresarios españoles en las presidencias de las distintas Fundaciones Consejo. Es un claro ejemplo de legitimación de la acción exterior por el apoyo e implicación del mundo empresarial. La legitimidad de la acción diplomática ha sido incrementada por el aval del mundo empresarial.

- o Desde un punto de vista de fomento de la acción comercial se puede observar que durante este período:
 - El número de misiones comerciales españolas a países terceros se incrementó de forma sustancial.
 - Aumentaron el número de fundaciones consejo dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores.
 - Las empresas españolas pasaron a ostentar de forma evidente el liderazgo de estas fundaciones consejo.
 - Aumentó significativamente la interlocución del Ministerio de Asuntos Exteriores con el tejido empresarial español.
 - Los diplomáticos, bajo instrucciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, actuaron como correa de transmisión de los intereses comerciales de España en el exterior y de captación de inversiones extranjeras.
- o La entrada de España en el G-20 como “invitado permanente” en la crucial reunión de Washington de noviembre de 2008 (para tratar la crisis financiera que estalló aquel año) significó el incremento del nivel de relación entre la administración española y norteamericana, debilitada desde la retirada

de las tropas de Irak, y supuso la plasmación de un éxito diplomático tributario de los años de apuesta por la diplomacia comercial como factor de legitimación del Servicio Exterior español.

8. Bibliografía

- Aixalà, Albert, Blanch. (2005): “La Política Exterior Española Ante Los Retos de Su Politización: Del Consenso a La Legitimidad.” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (69):89–105. <https://doi.org/10.24241/rcai.vi69.28422>.
- Arahuetes, Alfredo, y Steinberg, Federico. (2013, 15 de marzo). *La internacionalización como palanca para salir de la crisis*. (Documento de trabajo n° 5/2013). Real Instituto Elcano. (<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/accee804ee6a5509d479d2a39eb3cc0/DT5-Arahuetes-Steinberg-internacionalizacion-espasa-salir-crisis.pdf?CACHEID=accee804ee6a5509d479d2a39eb3cc0&MOD=AJPERES>)
- Arystankulova, G. (2019). Economic diplomacy: An important tool for achieving foreign policy goals. *Opcion*, 35(88), 12.
- Blanco-González, A., Díez-Martín, F., y Prado-Román, A. (2015). Entrepreneurship, Global Competitiveness and Legitimacy. En *New Challenges in Entrepreneurship and Finance* (pp. 57–69). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-08888-4_4
- Campion, N. (2018). Utopianism and just war: the invasion of iraq in 2003 // Utopismo y guerra justa: la invasión de irak en 2003. *Los Libros de La Corte*.Es, 16, 253.
- Carmona, P., García, B., y Sánchez, A. (2012). *Spanish neoon: la revuelta neoconservadora en la derecha española*. Traficantes de Sueños.
- Catalán, M. (2005). Prensa, verdad y terrorismo: la lección política del 14-M. *El argonauta español*, 2. <https://doi.org/10.4000/argonauta.1191>
- Díez-Martín, F. (2021). The impact of state legitimacy on entrepreneurial activity. *International Entrepreneurship and Management Journal*. <https://doi.org/10.1007/s11365-020-00724-4>
- Dijk, T. A. van. (2004). La retórica belicista de un aliado menor: implicaturas políticas y legitimación de la guerra en Irak por parte de José María Aznar. *Oralia: Análisis del Discurso Oral*, 7, 195.

- EL País, (2003). en línea: “Ya se puede hablar de un G-21 con España”, 7 de noviembre de 2010. https://elpais.com/diario/2010/11/07/megocio/1289139266_850215.html
- Fanjul, Enrique. (2012, 8 de mayo). Políticas de internacionalización de la economía y la empresa: un instrumento para promover el crecimiento y el empleo. (ARI n° 11/2013). Real Instituto Elcano. <https://www.files.ethz.ch/isn/164418/ARI11-2013-Fanjul-diplomacia-comercial-internacionalizacion-empresa-economia.pdf>
- Ferrero, M. (2019). Representación popular y acción exterior: desarrollo y alcances de la Diplomacia Parlamentaria en el mundo contemporáneo. *Colombia Internacional*, 98, 139.
- Galindo Elola-Olaso, F (2018). Cuarenta años de diplomacia parlamentaria. *Revista de Las Cortes Generales*, (104), 613–43.
- García i Segura, Caterina. (2007): “Las Relaciones de España Con Estados Unidos: La Clave Interna de Un Desencuentro Exterior.” *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano* (19):64.
- Hajdukiewicz, A. (2019). The role of commercial diplomacy in promoting and facilitating international business. *International Entrepreneurship Review*, 5(3), 129.
- Moons, S. J. V. (2017). Does Economic Diplomacy Work? A Meta-analysis of Its Impact on Trade and Investment. *World Economy*, 40(2), 336.
- Morillas, J. (2000). La Diplomacia Económica. *Boletín Económico Del ICE*, 2664.
- Naray, O. (2011). Commercial Diplomats in the Context of International Business. *Hague Journal of Diplomacy*, 6(1/2), 121.
- Nye, Joseph. (2005). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Public Affairs.
- Ojeda, J. (2002). La Doctrina Bush: Guerra preventiva, dominación mundial. *Política Exterior*, 16(90), 7–16.
- Reinares, F (2014). *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*. Galaxia Gutenberg.
- Ruël, H. y Zuidema, L. (2012). The effectiveness of commercial diplomacy: a survey among Dutch embassies and consulates. *Discussion Papers in Diplomacy*, 123.
- Sánchez Manzano, J. J. (2013). *Las Bombas del 11M. Relato de los hechos en primera persona*. Fundación Huérfanos del Cuerpo Nacional de Policía.
- Seaton, J. (2016). Chilcot report: Introduction (report of the Iraq inquiry: By a committee of privy councillors. the chilcot report 6th July 2016. house of commons 264): Introduction. *Political Quarterly*, 87(4), 476.
- Storie, L. K. (2017). Relationship Cultivation in Public Diplomacy: A Qualitative Study of Relational Antecedents and Cultivation Strategies. *Journal of Public Relations Research*, 29(6), 295.
- Verdú Baeza, J. (2019). Aznar y los “neocons”: el impacto del neoconservadurismo en la política exterior de España. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 10, 278.
- Wang, Y. (2020). Public Diplomacy: Foundations for Global Engagement in the Digital Age, written by Nicholas J. Cull. *Hague Journal of Diplomacy*, 15(3), 457.
- Xuclà, J. y Pla, A. (2008). La autorización y control parlamentario de las misiones del ejército en el exterior: la falta de un procedimiento común. *Revista de Las Cortes Generales*, 74.
- Yakop, M. (2011). Economic diplomacy, trade and developing countries. *Cambridge Journal of Regions, Economy*, 4(2), 253.

9. Entrevistas Personales

- Entrevista a José Bono, ministro de Defensa en 2004, el 9 de marzo de 2021.
- Entrevista a Alfredo Pérez Rubalcaba, dirigente socialista, el 17 de enero de 2018.
- Entrevista a Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores en 2004, el 1 de octubre de 2019.
- Entrevista a Inma Riera, directora general de Cámara de Comercio de España, el 8 de enero de 2021.
- Entrevista a José Luis Rodríguez Zapatero, presidente del Gobierno de España en 2004, el 2 de marzo de 2021.