



ACTUALIDAD

3

# LA POSICION INTERNACIONAL DE ESPAÑA

## Entre el centro y la periferia

*Roberto MESA*

**La meta de la política exterior española desde el momento mismo de la proclamación de Juan Carlos de Borbón como Jefe de Estado, es decir incluso antes de la constitución de un sistema democrático, se fija en la reincorporación del país al juego general de las relaciones internacionales. Por juego general se entiende la participación en las grandes alianzas, la solución de los contenciosos pendientes y la obtención de un lugar, adecuado a las posibilidades españolas, pero no desmerecedor entre las potencias medias de su entorno geográfico.**

I.

**E**n este programa global, de rasgos marcadamente nacionalistas en el sentido de recuperación de la dignidad nacional, coincidirán todos los par-

tidos y fuerzas políticas y sociales. Este respaldo será la lectura exterior de la política de consenso que hizo posible el tránsito a la democracia. A este respecto debe aclararse que, salvo estudios sectoriales y muy concretos, el consenso en política ex-

terior no ha merecido la atención que ha concitado el otro, el del gran acuerdo en la edificación del sistema democrático. Algún día, que no debería tardar, tendrá que abordarse este aspecto del quehacer político español de los diez últimos años, que, por lo demás, deberá realzar algún aspecto inédito pero existente de lo importantes que fueron los apoyos internacionales al proceso democratizador español.

La diplomacia española, en sus primeras andaduras por la democracia, también se benefició de unos Pactos de la Moncloa, no escritos, sobre nuestra política exterior. La técnica del consenso supone el entendimiento sobre unas cuestiones determinadas y la marginación de todo aquello que, en un momento determinado, puede obstaculizar o impedir el acuerdo. El consenso era completo en dos puntos muy concretos: el mantenimiento de relaciones diplomáticas con todos los países, sin distinciones ideológicas, y la afirmación de la identidad europea de la Monarquía y del sistema constitucional español. El primer extremo, impulsado por los dos primeros Gabinetes de la Monarquía y sus respectivos titulares de Exteriores, Areilza y Oreja, se logró en breve plazo. Con ello se retornaba a la situación previa al 18 de julio de 1936: España alcanzaba la plenitud en el intercambio de embajadores, salvo en el supuesto de Israel que debería esperar hasta el mes de enero de 1986. Sobre el segundo tema, la europeidad de España, se abría un doble frente: el estrictamente político y el rigurosamente económico. Tras celebrarse las primeras elecciones legislativas democráticas, en junio de 1977, España ingresaría en el Consejo de Europa. Sin embargo, la adhesión al Tratado de Roma, como era de esperar, tuvo que superar un largo y duro proceso negociador que no concluiría hasta el 1 de enero de 1986; el año 1992 será la fecha de la plena integración de España a la Comunidad Europea.

---

***La diplomacia española  
también se benefició de  
unos Pactos de la Moncloa,  
no escritos, sobre nuestra  
política exterior.***

---

Habría que añadir que España multiplicó su presencia en cuantos foros internacionales podía. Y que, como en el caso de las Naciones Unidas, añadiría a la política exterior de la joven democracia el rasgo específico de la defensa de los derechos humanos. Punto que reforzaba el consenso de los partidos políticos y de las demás fuerzas actuales en la esfera internacional.

Sin embargo, aquellas cuestiones que, en la realidad y en la ideología, dificultadas o congeladas. Se referían a cuestiones que habían constituido la base del quehacer internacional de la diplomacia franquista. También aquí había dos frentes. En primer lugar, el marco especial regulador de las relaciones con el Vaticano. Como no podía ser menos en un Estado que constitucionalmente se manifestaba aconfesional, el régimen concordatorio que databa de 1953 fue derogado. Las relaciones con la Iglesia Católica no se vieron afectadas por esta decisión que incumbía a la soberanía española. Serían otras decisiones, de pura legislación interna, las que supondrían alguna dificultad, no con el Vaticano precisamente, sino con la Iglesia Católica española.

El segundo frente era de mucha mayor envergadura y, como todos adivinaban, suscitador de mayores dificultades. Se trataba del marco bilateral en el que se contenían las relaciones entre Washington y

Madrid. Relación muy peculiar que, salvo ligeras modificaciones, sería el definido por los Acuerdos de 1953 y que ponía al servicio de la defensa estadounidense cuatro bases militares en suelo español, amén de otras facilidades de tipo estratégico. 1976 y 1982 fueron los años en los que, sin dificultades, se renovaron los acuerdos bilaterales. En el ánimo de los dos Gobiernos que procedieron consecutivamente a la renovación (Arias Navarro y Calvo Sotelo), así como en el resto de los partidos políticos, estaba clara la percepción de que lo que se estaba debatiendo era la pertenencia o no de España al sistema defensivo de la Alianza Atlántica. En ambas ocasiones, en las dos renovaciones, flotaba en el ambiente y en los compromisos entre los partidos, dibujados tácitamente, que el consenso en este punto consistía en respetar el sistema bilateral con Washington y en no progresar ni un milímetro en las aproximaciones a la Alianza.

La Comunidad Europea y la Alianza Atlántica serán los parámetros esenciales en función de los cuales los diferentes partidos que se han ido sucediendo en el Palacio de la Moncloa determinarán sus posiciones con respecto al Centro y a la Periferia o su ubicación en el eje o diálogo Norte-Sur. La Europa Comunitaria no originó la más mínima discrepancia: todos los partidos, sindicatos, movimientos de opinión, etc., proclamaron abiertamente su europeidad. Es curioso observar, con el

---

***La Comunidad Europea  
y la Alianza Atlántica  
serán los parámetros  
esenciales en función de  
los cuales se determinarán  
las posiciones con respecto al  
centro y la periferia.***

---

paso del tiempo, como no hubo voz alguna, desde la derecha o desde la izquierda, que cuestionará los soportes ideológicos sobre los que, en su día, se cimentó la idea de esta Europa occidental agrupada en torno a una comunidad de intereses económicos. Como ya hemos escrito en otro lugar, los españoles contemplaban a Europa como el ideal democrático al que no se tuvo acceso gracias al franquismo. Hubo una saludable confusión política que lógicamente descalificaba a la Dictadura como hipotético socio en el proyecto de Europa occidental.

Por el contrario, con respecto a la Alianza Atlántica, en un primer momento que va desde 1976 hasta después de las elecciones legislativas de 1982, el juego derecha e izquierda responde a patrones absolutamente clásicos en la materia. A partir de marzo de 1979, tras las segundas elecciones legislativas, el Gobierno de UCD reafirma, ya sin ambages, su vocación no sólo europeísta, sino también atlantista. Desde UCD hacia la derecha, la postura será idéntica aunque con apuntes de mayor compromiso en las filas y en los líderes de los partidos más conservadores. En cambio, socialistas y comunistas, y desde ellos a la extrema izquierda, invocarán constantemente su antiatlantismo. Era claro, en esta perspectiva, lo que para unos y otros suponía el Centro y la Periferia en materia de compromisos ideológicos y militares.

## II.

El consenso exterior se romperá en octubre de 1981 cuando el Gobierno de Calvo Sotelo anuncia en el Congreso de los Diputados su propósito de negociar la firma de España al Tratado de Washington y se materializará, casi en vísperas de las elecciones legislativas, cuando este acto se produzca. Posiblemente, el con-

senso en lo nacional se rompa con la victoria socialista en las elecciones de octubre de 1982.

¿Qué repercusión tuvo todo ello en la diplomacia española? Posiblemente aún sera pronto para poder dar una respuesta cumplida a tal interrogante. Tardarán todavía bastantes años en que los archivos abren sus puertas y en que los protagonistas den a conocer, si alguna vez lo hacen, sus memorias de aquellos años. Lo único cierto es que a partir de estas fechas, precisamente, también se rompe la dicotomía derecha-izquierda. El Partido Socialista Obrero Español, una vez en el Gobierno, se distancia de sus posiciones internacionales en varios puntos; pero en lo que ahora nos interesa, la piedra de toque vendrá constituida por nuestra permanencia en la Alianza Atlántica. En un proceso que dura aproximadamente dos años, el Gobierno socialista irá perfilando su nueva posición que consistirá en no discutir nuestra pertenencia al sistema atlántico, sino en matizar nuestra participación.

No es éste el lugar para evocar todo el trayecto que condujo al referéndum del 12 de marzo de 1986. Nosotros mismos lo hemos hecho ya repetidamente y, por lo demás, tampoco es cuestión central en esta reflexión. Sí debe subrayarse, concretamente, que la celebración de la consulta popular, promesa electoral por otra parte, no ha cerrado, ni mucho menos la cuestión. El debate nacional continúa abierto y, si cabe, con mayor virulencia que en el pasado. No se trata, evidentemente, que se ponga en cuestión el resultado último de la consulta; la polémica se centra ahora en las formas con las que dar cumplimiento al múltiple condicionamiento que propició el voto afirmativo y muy fundamentalmente la regulación de nuestras relaciones bilaterales de carácter militar con Estados Unidos.

Si en una lectura tradicional el atlantismo

---

***En dos años el gobierno socialista perfila su posición que consistirá en no discutir nuestra pertenencia al sistema atlántico, sino en matizar nuestra participación.***

---

de un país es prueba de su pertenencia al Centro, el PSOE no hizo otra cosa, aunque tardíamente, que aplicar al caso español el mismo tratamiento que hicieron, en su momento, los demás partidos socialdemócratas europeos cuando en los años de la Guerra Fría se acudió a Washington en demanda de una defensa colectiva, bajo la sombrilla protectora estadounidense. Sin embargo, nuestra vinculación específica con Estados Unidos subraya nuestra inclusión en la Periferia del sistema. Se podrá recordar que otros países miembros de la Alianza tienen, al igual que España, además un sistema bilateral regulador de un mecanismo de bases militares, sobre todo en el Flanco Sur de la Alianza. A ello habría que responder que se trata de acuerdos que datan de otra época y que sus firmantes siempre han sido mejor atendidos que España, cuando no se han mostrado excesivamente discolos. Ahora bien, la localización de España en los límites del Centro o en el borde de la Periferia, todo es cuestión de perspectiva, se ha puesto de relieve cuando el Gobierno español ha tratado de negociar una reducción de la presencia militar norteamericana en territorio español.

Tiempo habrá de evocar y comentar un proceso, el negociador, que aún no ha concluido. Por ahora, baste con afirmar que la España de la Europa Comunitaria y de la Alianza Atlántica aún no ha merecido de Washington el reconocimiento del

---

***Insisto en lo deficiente  
y perjudicial que es definir  
a España como un país  
exclusivamente europeo  
y atlantista.***

---

rango que los españoles estiman que ocupan en la escena internacional. Son muchas las referencias contenidas en tan largo período de relaciones específicas desde 1953; pero, en la situación presente, es cuestión básica el respeto a la soberanía nacional; luego, por parte norteamericana, se podrá temer el efecto demostrativo de la postura de Madrid, pero ésta es ya otra historia.

### **III.**

Todo lo anterior, parte de la médula de nuestra política exterior, es preciso pero insuficiente para definir nuestra inclusión en el Centro o en la Periferia. Sólo se ha esbozado, y ligeramente por cierto, una parte considerable de nuestro quehacer diplomático. Repetidamente somos muchos los que venimos insistiendo en lo deficiente que es ahora y lo perjudicial que sería en el futuro definir a España como un país exclusivamente europeo y atlantista. Incluso en lo cultural esta definición cercenaría de raíz muchas de nuestras posibilidades. España, por razones históricas, geográficas, culturales y otras, es también un país mediterráneo y americano. Nuestra mediterraneidad se define no solamente por nuestra posición privilegiada en la parte occidental del Mar Mediterráneo, sino también por nuestra vinculación cultural con el Mundo Árabe. Nuestro americanismo radica, aparte los siglos de unión colonial, en vínculos culturales,

espirituales y lingüísticos que están en la base de un sentimiento colectivo.

Cualquier intento de marginar de la personalidad internacional de España estos dos rasgos diferenciadores, aquéllos en los que radica precisamente nuestra especificidad europea, aparte de estar condenado al fracaso sería una autolimitación que menguaría sensiblemente nuestras posibilidades de protagonismo en la sociedad internacional.

Por la vía mediterránea y por la vía americana se definen nuestros lazos con la Periferia del sistema central de poder en las relaciones internacionales. A todo ello, este conjunto de similitudes y de identidades, habría que sumar la peculiaridad de nuestro pasado histórico y la especificidad de nuestra relación socioeconómica y cultural. Por otra parte, en este mundo de imágenes no sólo cuenta nuestra propia percepción, sino también la idea que de España tienen los otros pueblos que componen la comunidad internacional. España, para los europeos, se sitúa en los bordes mismos del concepto que de Europa tienen los pueblos europeos que lo son desde hace largo tiempo. Estas representaciones, al margen su certeza o su falsedad, no son fáciles de modificar. España se encuentra en el camino de diseñar un perfil europeo que está cercana a conseguir por vez primera en su historia reciente y en la pasada; pero este objetivo no se logrará si es al precio de renunciar a sus más genuinas señas de identidad. Así, por ejemplo, la función de España en el Sur y en Centroamérica, de una España en la órbita europea, no viene dada por una imagen pretérita, sino por una España que, en condiciones similares a las de muchos pueblos latinoamericanos, ha sabido protagonizar un proceso de transición a la democracia verdaderamente ejemplar. Con ello no se está propiciando la venta de modelos; simplemente se está poniendo de relieve que, por una vez, desde siglos

de atraso de todo tipo, se puede forjar el ideal de una Comunidad Iberoamericana de Naciones sobre la base de la consolidación de procesos democráticos análogos.

Pero también pertenece a la periferia el conjunto de nuestros contenciosos pendientes de solución con otros países. En primer lugar, con respecto a Gran Bretaña sobre la plaza de Gibraltar. Indudablemente, el contencioso anglo-español no se adecúa en modo alguno a los que normalmente suceden entre países pertenecientes ambos al Centro. El conflicto de las Malvinas es buen recordatorio para aquéllos que anden flacos de memoria. Las conversaciones iniciadas durante el franquismo, en tiempos del ministro Castiella, han avanzado muy poco en casi un cuarto de siglo. El franquismo fue una excusa válida en el pasado para la cerrazón británica. Hoy, con una España democrática, miembro de la Comunidad Europea y de la Alianza Atlántica, las cosas no han variado sensiblemente. Gibraltar es el único caso de descolonización aún pendiente de realizar en el continente europeo. Para Gran Bretaña la cuestión de la soberanía no es negociable; para España, la presencia británica en el Sur de la Península es un atentado a la soberanía nacional y a la integridad territorial. Lamentablemente, la pertenencia de ambos países, incluso la existencia de una base militar, a la Alianza Atlántica no ha modificado un ápice la situación. Si se lleva el análisis a las últimas consecuencias, incluso ha sido España la que ha modificado sus posiciones —en parte, como demostración de buena voluntad; en parte, como obligación derivada de su adhesión al Tratado de Roma— al abrir la verja, obstáculo para la libre circulación de personas y mostrando su disponibilidad para abrir un proceso negociador a largo plazo.

En segundo lugar, sin que el orden suponga una jerarquía, figura el contencioso multifacético hispano-marroquí. Durante

largos años Marruecos era la constante en nuestra política exterior y, en más de una ocasión, el referente obligado para más de un problema interno; el recordatorio de la Semana Trágica no es baladí. Concluida la etapa del Protectorado, Sidi Ifni es el único testimonio de un conflicto armado de España en el exterior durante el último medio siglo. Después vendría el litigio surgido en torno a la soberanía sobre el Sahara Occidental y que tan pésima solución tuvo, por parte de España, en los acuerdos tripartitos de Madrid de 1975. La titubeante postura española ante la descolonización del Sahara Occidental hizo que el Maghreb se convirtiese en una cuestión obsesiva para nuestra diplomacia; obsesión que, frecuentemente, tuvo un efecto paralizador sobre posibles iniciativas y, de paso, convertía a España en un rehén de los países del Norte de África; nuestra diplomacia ha venido oscilando en una política triangular entre Argelia, Marruecos y el Frente Polisario. La marginación de la cuestión saharauí en los años de la transición, el no despertar una cuestión que podía enfrentar a los nacientes partidos políticos, también tuvo no poco que ver con los efectos del consenso aplicado a la política exterior. Incluso hubo momentos, como la posibilidad de que la OUA afirmase la africanidad del archipiélago canario, que de alguna forma neutralizaron todas nuestras posibilidades de actuación en el continente africano.

---

***Los contenciosos y los conflictos que hipotecan la libertad de actuación de la diplomacia española están en función de nuestras relaciones con el Maghreb.***

---

Pero, indudablemente, los nombres de Ceuta y Melilla son los que concitan una mayor inestabilidad en el contencioso hispano-marroquí. Las posturas son antagónicas: para Madrid, la españolidad de ambas plazas es innegociable e indiscutible; para Rabat, se trata de un tema de descolonización cuya permanencia afecta a la soberanía y a la integridad territorial de Marruecos. En una perspectiva lógica, se trata de una cuestión que puede ser planteada por Rabat en el momento que considere más oportuno para sus intereses. En este sentido han de interpretarse las dos iniciativas más recientes del soberano Hassan II, ya que es una cuestión que dirige él mismo personalmente. La primera en el tiempo ha sido la propuesta de creación de una célula de reflexión bilateral que, sin prisas, estudie las posibilidades de todo tipo necesarias para llegar a un acuerdo o principio de solución a esta cuestión. La segunda, también debida a una iniciativa de Hassan II, ha consistido en la propuesta de constitución de una zona de seguridad en el Estrecho, bajo la protección de las «Tres Coronas»; en esta oferta se sitúan en un mismo paquete Ceuta, Melilla y Gibraltar (ésta última, conservando sus actuales características militares). Se trataría de colocar, según Hassan II, el control de la zona del Estrecho en manos de sus ribereños. Al margen de la difícil problemática constitucional que suscita la invocación de las «Tres Coronas», dadas las profundas diferencias existentes entre el sistema constitu-

---

***España se halla inserta  
en la zona fronteriza  
y móvil que separa o une  
al centro y la periferia.***

---

cional de cada uno de los tres países, es obligado reconocer la audacia de la propuesta que emplaza la cuestión en un nivel superior, al otorgarle un rango multilateral que, en cierta medida, lo enlaza con la estrategia de la Alianza Atlántica en su Flanco Sur. Por lo demás, no puede olvidarse que Marruecos, aliado excepcional de Washington, también está conectado en medida no despreciable con los mecanismos logísticos de la OTAN.

Ninguna de estas ofertas negociadoras, al margen de su mayor o menor viabilidad o grado de credibilidad, ha merecido contestación por parte del Gobierno español que, con una cierta inconsciencia, relanzó el tema en momentos de escasa oportunidad con el discutible proyecto de Ley de extranjería, de aplicación a la población musulmana de Ceuta y Melilla.

Por encima de las posturas que, en los años venideros, puedan irse adoptando —y, en buena lógica, la única vía parece ser la apertura de un proyecto negociador de considerable duración, en el que tuvieran tratamiento diferenciado la cuestión de la población y la problemática territorial— también parece fuera de discusión que se trata de un contencioso situado en las fronteras del Centro con la Periferia. Más allá de la consideración que el contencioso en cuestión merezca para las partes directamente concernidas, España y Marruecos, parece claro que el Centro no vería con simpatías la cristalización de un conflicto armado en área tan decisiva para sus intereses militares y que, además, enfrentaría a un país miembro de la Alianza con otro país también aliado de Washington. Y, aunque los futuribles nunca son aconsejables en este tipo de análisis, la estabilidad que Marruecos proporciona en el Norte de Africa sería un factor a tener muy en consideración en el momento de la asunción de responsabilidades por parte de los socios de la OTAN. El nombre de

las Malvinas debe evocar una doble lectura en la práctica española: una, de aplicación directa a Gibraltar, y otra de interpretación inmediata para el supuesto marroquí.

#### IV.

De todo lo anterior puede deducirse que España, por razones culturales, socioeconómicas, estratégicas y de geopolítica, se halla inserta en la zona fronteriza y móvil que separa o une, depende de las situaciones concretas, al Centro de la Periferia. Lógicamente, la geografía no puede cambiarse según las intenciones de los gobernantes. Una interpretación grosera afirmaría que España es Europa, Centro, a parte entera; tal modo de ver las cosas minusvaloraría dos cuestiones básicas y que hemos tratado de subrayar a lo largo de nuestra reflexión. La primera, que la europeidad de España se enriquece y cobra dimensiones más respetables a través de su americanismo y de su mediterraneidad. La segunda, que los contenciosos pendientes o los conflictos potenciales que hipotecan la libertad de actuación de la diplomacia española están en función de nuestras relaciones con el Maghreb (con la excepción, que no es fruto del azar, de

la presencia administrativa y militar británica en Gibraltar).

Ahora bien, no parece fácil, tampoco es el momento histórico ni se dan las circunstancias requeridas, para alcanzar un nuevo consenso entre los partidos políticos y las fuerzas sociales en presencia sobre cuestiones tan opinables. Todo lo cual apunta a que ya que, constitucionalmente, el Ejecutivo dirige la política exterior, suya será la responsabilidad de la acción que en cada uno de estos contenciosos deba o pueda adoptarse. Finalmente, también será responsabilidad suya el agrupar masivamente tras sus propuestas a la opinión nacional. En estos casos, los sentimientos de la opinión son decisivos y fundamentales para respaldar una acción de gobierno. Las dificultades parecen surgir cuando se ha fomentado tan extraordinariamente la conciencia europea que la opinión pública se ha visto privada de oportunidad para fomentar otras opciones complementarias, pero no alternativas ni tampoco excluyentes. En consecuencia, España y los españoles han de ser muy conscientes en el diseño de su política exterior de su condición dual: país central y periférico o, si se prefiere, país que vive en los límites del imperio, con todas las ventajas e inconvenientes que esta doble dependencia implica.