



ACTUALIDAD

3

CAMBIO Y AUTONOMIA EN LA POLITICA IBEROAMERICANA DE ESPAÑA

Celestino DEL ARENAL

La actual política iberoamericana de España sólo puede entenderse en el contexto del proceso de democratización interna que se inicia en 1976. Esta política es, así, en lo fundamental, el fruto de un proceso de redefinición y nueva articulación de la proyección y acción de España en el mundo y, con ello, en Iberoamérica, que se inicia a partir del fin del régimen franquista y que llega hasta nuestros días.

Un proceso en el que, con planteamientos objetivos y voluntades distintas, han participado los sucesivos Gobiernos democráticos, desde los Gobiernos de Adolfo Suárez, pasando por el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, hasta los Gobierno de Felipe González.

En este sentido, puede afirmarse que la actual política iberoamericana de España

ha experimentado, de un lado, un profundo cambio con relación a la política del franquismo y, de otro, ha afianzado su margen de autonomía, en consonancia con los intereses nacionales españoles, respecto de otras potencias directamente interesadas en la región. Ambos hechos, cambio y ampliación del margen de autonomía, van íntimamente unidos, pues el segundo sólo es posible en principio

La transición en materia de política exterior, a diferencia de la transición política, sólo se cerrará a finales de 1988.

cuando existe un modelo global, coherente y realista de política exterior.

Un cambio que, sin embargo, no se ha producido en un momento fijo del reciente pasado democrático, sino que se ha ido materializando a lo largo de ese proceso de democratización. En ello, como es lógico, ha influido decisivamente el hecho de que el establecimiento de un régimen democrático en España ha sido fruto de un proceso de reforma y no de un proceso de ruptura.

Una afirmación real, y no sólo retórica, del margen de autonomía que sólo ha tenido lugar a medida que se ha ido produciendo el cambio señalado, es decir, a medida que se ha ido definiendo y perfilando el modelo global de política exterior española y con ella de la política iberoamericana.

De esta forma, si la transición política a la democracia puede considerarse cerrada en principio con la aprobación de la Constitución de 1978, la transición en materia de política exterior va a exigir un período de tiempo notablemente mayor, ya que esta etapa sólo se cerrará a finales de 1988. El cambio de régimen interno, el paso del franquismo a la democracia, ha tenido, en consecuencia, su reflejo, aunque a un plazo bastante más amplio, en la política exterior y, por lo tanto, en la política iberoamericana. No es que se haya alterado radicalmente el sentido que ha caracterizado históricamente la dimensión iberoamericana de España. Lo que ha cambiado ha sido, por un lado, la filo-

sofía inspiradora y el diseño de esa acción exterior, el por qué y para qué se hace la política iberoamericana. Por otro lado, ha cambiado también la forma, el modo, el cómo se hace la política iberoamericana, lo que ha hecho esa política exterior más eficaz y realista.

El cambio y la afirmación del margen de autonomía de la política exterior española sólo ha tenido lugar, así, en última instancia cuando se ha producido, en sus últimas consecuencias, la concordancia entre el contexto interno y el escenario internacional en el que se mueve España, es decir, cuando política interior y política exterior se han hecho coherentes y con ello ha podido atender realmente a los intereses nacionales.

Como es conocido, la proyección iberoamericana ha constituido tradicionalmente una de las dimensiones que se ha considerado como esencial en la política exterior de España. Las razones de ello son obvias por lo que no vamos a entrar en su consideración. Únicamente señalar que ese carácter esencial se sustenta en la existencia de una serie de realidades y elementos comunes entre España e Iberoamérica, de «lazos especiales», producto de una historia, de una lengua, de una cultura, de una presencia humana y de unos intereses que se interpretan como comunes. Lo anterior dota a la política iberoamericana de España de un sentido y un alcance especial, que no existe, salvando la dimensión europea, en las demás dimensiones de la política exterior española.

De ahí la importancia que, en orden a la afirmación y ampliación del margen de autonomía de la acción española en Iberoamérica y, podría añadirse, de la acción exterior en general, han tenido, por un lado, el carácter autoritario o democrático del régimen político español y, por otro lado, en directa relación con lo anterior,

la ausencia o existencia, y la mejor o peor implementación práctica, de un modelo global, realista y coherente de política exterior.

Dos

Terminado el régimen franquista era urgente y necesario poner en práctica una nueva política exterior, acorde con las nuevas realidades y potencialidades políticas, que atendiese a los intereses de España en el mundo y que recuperase un protagonismo internacional que el franquismo había impedido. Había, sobre todo, que normalizar la política exterior, tanto a nivel bilateral como multilateral, adecuarla a la realidad democrática y, en última instancia, diseñar e implementar un proyecto global, coherente y realista de política exterior (1). Había, en suma, que adecuar coherentemente la política interior y la política exterior. En definitiva, a partir de 1976, con el inicio de la democracia en España, era urgente un replanteamiento de la política exterior y, con ello, de la política iberoamericana desarrollada por el franquismo.

La nueva política iberoamericana, que se pone en marcha con el inicio del proceso de transición política, no fue, sin embargo, una simple reacción mecánica a los estímulos o problemas procedentes del exterior, como en el caso, por ejemplo, de la política subsahariana de España en los años de la transición política, sino que respondía a un proyecto más o menos acabado y claro de política iberoamericana. Un proyecto contradictorio y poco realista con Adolfo Suárez y más estructurado y medido con Felipe González. En este sentido, no puede desconocerse, como veremos, la existencia de notables diferencias entre la política iberoamericana de los Gobiernos de la UCD y la política iberoamericana de los Gobiernos del PSOE.

Esta labor de redefinición de la política exterior se va a iniciar ya desde el mismo año 1976 por parte del primer Gobierno que constituye Adolfo Suárez. Papel importante en el diseño de las líneas maestras de la nueva política exterior del Gobierno centrista corresponderá al ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja. Sin embargo, una de las características de la política exterior de este período va a ser la evidente personalización que de la misma realiza en la práctica el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, que ejecutará en muchos casos, en especial en la política iberoamericana, la acción exterior. En ello influyó decisivamente tanto su propia personalidad, que buscaba imagen y legitimación a nivel interno e internacional, como la amalgama de fuerzas políticas del más variado ropaje ideológico que se dieron cita en el partido centrista y, por lo tanto, la falta de consenso de su propio partido sobre lo que debería ser la política exterior de España.

Esta personalización de política exterior se tradujo en ocasiones, cada vez más numerosas, en una desconexión e, incluso, contradicción entre la acción exterior que trataba de desarrollar Oreja y la que personalmente desarrollaba Suárez, incidiendo este hecho negativamente en la necesaria coherencia y unidad de acción de la política exterior.

En todo caso, durante los Gobiernos de Suárez, en razón de las urgencias existentes tanto en política interna como en materia exterior y de las contradicciones

A partir de 1976 era urgente un replanteamiento de la política exterior y de la política iberoamericana desarrollada por el franquismo.

apuntadas, a las que hay que añadir la inestabilidad política interna y la debilidad y crisis casi permanentes del propio partido de la UCD, caracterizado por su heterogeneidad ideológica y política, su escasa definición ideológica y la falta de coincidencia en cuanto a las grandes opciones de la política exterior, no se llegó a definir con claridad la posición exterior de España, ni a formular un modelo de política exterior coherente y realista. Este hecho fue sobre todo evidente en la política iberoamericana.

Lo anterior no excluye, sin embargo, logros importantes en el proceso de redefinición de la política exterior, en concreto, en lo que se refiere a la normalización de las relaciones exteriores de España. Esta incorporación rápida y progresiva de España a la sociedad internacional fue posible, sin embargo, gracias al éxito del proceso de reforma política, que abrió el camino para el establecimiento de un sistema democrático constitucional. En ello influyó la política de consenso de las fuerzas políticas parlamentarias, que permitió soslayar cuestiones conflictivas, como la adhesión de España a la Alianza Atlántica o las consecuencias del proceso descolonizador del Sáhara.

Parte importante de esa nueva política pasaba, como se ha señalado, por un replanteamiento de una política iberoamericana, marcada por la retórica y utilizada hasta entonces como política de legitimación interna o como política de sustitución frente a las lagunas de la acción

Durante los Gobiernos de Suárez no se llegó a formular un modelo de política exterior coherente y realista.

exterior franquista. En este sentido, el Gobierno de Adolfo Suárez trató de plantear la política iberoamericana, tanto en el talante como en su formulación y en los hechos, en términos diferentes a como lo había hecho el franquismo (2). Pasos significativos en este camino, al menos a nivel formal, son el cambio de denominación del Instituto de Cultura Hispánica, primero, por el Centro Iberoamericano de Cooperación y después por el de Instituto de Cooperación Iberoamericana y su consiguiente reorganización. Paralelamente a ello, y como parte de esa misma política, se irá perfilando un nuevo modelo de Comunidad Iberoamericana de Naciones (3).

Elemento importante para comprender la nueva dimensión que cobra la política iberoamericana será el propio proceso de democratización que se produce en España, que, unido a los procesos de democratización que se experimentan en Iberoamérica, favorecerá un creciente acercamiento entre ambos lados del Atlántico. La democracia, tanto en cuanto realidad como en cuanto esperanza, constituirá, de esta forma, un elemento fundamental no sólo en la formulación y ejecución de una nueva política, sino también en el cambio de sentido que experimentan en sí mismas las relaciones entre España e Iberoamérica.

En general, puede decirse que la política iberoamericana de los Gobiernos centristas fue, sobre todo durante el período de Adolfo Suárez, una política de múltiples usos, tanto a nivel de percepción de los intereses nacionales como a nivel de intereses partidistas, con todo lo contradictorio y, en ocasiones, irrealista que puede ser una política de esta naturaleza. No es que fuese una política en la que estuviese ausente el interés nacional, pues con la política iberoamericana los Gobiernos centristas trataron de recuperar el protagonismo activo de España y normalizar sus relaciones internacionales. Lo que sucedió es que no se otorgó a esa polí-

tica, o no se pudo otorgar por lo difícil de la propia situación interna, la coherencia y continuidad que exige una eficaz acción exterior. Lo interno, como es lógico, más que lo exterior, dominó el quehacer gubernamental en este período.

De esta forma, la política iberoamericana, con todo lo que tenía de retórica e imagen, se usó en ocasiones como una política de «sustitución», al estilo de la política franquista, aunque con distinto acento, que tendía a llenar el eventual vacío que se podía producir en la afirmación de la dimensión europea de España, mediante la apertura de una tercera vía. Otras veces se utilizó como una política de «presión», dirigida a reforzar la posición negociadora de España frente a la Comunidad Europea y frente a los Estados Unidos. Finalmente, se usó como política de «legitimación» de la propia UCD a nivel interno, buscando a través de un pretendido «progresismo» lavar la herencia franquista que caracterizaba a una parte significativa de sus miembros. En algunos de estos usos de la política iberoamericana, sobre todo en la búsqueda de una tercera vía, influyó, sin lugar a dudas, la ideología franquista que todavía estaba presente en muchos de los gobernantes centristas.

Esta política activa se vio facilitada por el nuevo contexto americano que se produce en la década de los setenta, caracterizado por la pérdida de presencia de los Estados Unidos en la región y por el creciente protagonismo internacional de los países iberoamericanos, que posibilitaba y auspiciaba la actuación autónoma de potencias extrarregionales.

La ausencia de coherencia y continuidad en la política iberoamericana de los Gobiernos centristas se debió, por un lado, a la falta de una información correcta y precisa sobre la enorme diversidad y complejidad de la problemática y

El objetivo de desarrollar realmente una política nueva respecto de Iberoamérica requería cambios importantes en la ideología, formas y acciones.

dinámicas políticas, sociales y económicas de Iberoamérica, sobre la que sustentar la acción exterior, y, por otro, a la falta de experiencia en cuanto a lo que es la política exterior de un Estado democrático. En el fondo de todo ello estaba el hecho de que el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Servicio Exterior eran los mismos que con el franquismo, es decir, que sus estructuras, dinámicas de funcionamiento, criterios de actuación y de información, simpatías y afinidades seguían siendo las que se habían forjado con la política exterior del régimen franquista.

Sin embargo, el objetivo de desarrollar realmente una política nueva respecto de Iberoamérica requería cambios importantes en la ideología, en las formas y en las acciones, capaces de superar los planteamientos que habían dominado las relaciones del pasado, y ello era difícil, como ya se ha apuntado, con un partido heterogéneo y de aluvión, necesitado de legitimación democrática, y sin un modelo global, claro y definido de política exterior, lo que se tradujo en las contradicciones y ausencia de realismo con que en ocasiones se planteó la acción exterior en Iberoamérica.

Se explican, así, determinados gestos, y hasta compromisos, que no coincidían aparentemente con el carácter conservador del Gobierno centrista, como, por ejemplo, la visita de Suárez a Fidel Castro, en septiembre de 1978, y la presencia de España, como observadora, en la Cumbre de los Países No Alineados, celebrada en La Habana, y que motivaron críticas in-

***La política iberoamericana
que pone en marcha Suárez será
en general una política
de múltiples usos
y altos riesgos.***

cluso en los sectores más atlantistas de la Unión de Centro Democrático. Aunque tales hechos se justificaron alegando en ocasiones las «especiales» relaciones que España tenía con los países iberoamericanos, ello no obstó para que Suárez tuviera que hacer frente a acusaciones de «tercermundismo». En todo caso, es evidente que, en la práctica del pretendido protagonismo activo suarista, las acciones exteriores no siempre respondieron a los modos de la ortodoxia conservadora, introduciendo un factor de desequilibrio en lo que se esperaba debería ser la diplomacia de un Gobierno conservador (4). Es probable, en cualquier caso, que esos gestos no hubiesen sido posibles con una Administración norteamericana menos «blanda» que la del presidente Carter.

El hecho concreto es que, por encima de su formulación teórica, en el plano práctico, la política iberoamericana que se pone en marcha bajo el mandato de Suárez será en general una política, que hemos calificado, de múltiples usos y, en ocasiones, de altos riesgos, contradictoria, que adolecía de la ausencia de un diseño realista y bien informado, adaptado a la posición internacional de España. Su autonomía respecto de otros centros de poder, en concreto respecto de los Estados Unidos, fue, a nivel global, más aparente que real y en cualquier caso las acciones aisladas, que trataron de afirmar esa autonomía, tuvieron escasos resultados prácticos y se perdieron en las contradicciones derivadas de la amalgama ideológica del centrismo y de la ausencia de un modelo coherente y realista de política exterior.

Como conclusión, sin desconocer esas contradicciones, hay que admitir lo positivo de los pasos dados en la política iberoamericana durante el mandato de Adolfo Suárez, en relación con la política del franquismo. El reto, dada la posición desde la que se partía, no era pequeño y en algunos campos, a pesar de las contradicciones señaladas, se consiguieron resultados no desdeñables. Sin embargo, se abusó de la retórica. Por otro lado, la acción, cuando existió, perdió profundidad y los esfuerzos eficacia, debido a la ausencia de un proyecto claro, definido y realista de relación con los países iberoamericanos, y a la escasez de los recursos económicos destinados a este objetivo.

No es extraño, así, que la política iberoamericana de este período adoleciera, como ya se ha apuntado, de cambios e iniciativas inesperadas, que se traducían en claras contradicciones, producto de la escasa información manejada, de la preeminencia que tuvo lo coyuntural, de la búsqueda de legitimación democrática de los líderes centristas y de las características ideológicas del propio partido centrista.

El nuevo triunfo de la Unión de Centro Democrático en las elecciones generales del 1 de marzo de 1979 y el nuevo Gobierno que forma Adolfo Suárez, en el que repite como ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja, supondrán la continuación de la política exterior seguida hasta entonces. Únicamente en la importante cuestión de la incorporación de España a la Alianza Atlántica se produce un cambio substancial respecto del período anterior, rompiéndose el consenso que en materia de política exterior había existido hasta entonces. En esta fase que cierra el período suarista, la cada vez más palpable crisis que vive el partido gobernante debilitará aún más la necesaria determinación que exige toda política exterior.

Si la política de derechos humanos de

la Administración Carter había supuesto para Iberoamérica una menor presión tutelar por parte de los Estados Unidos, facilitando, así, ciertas iniciativas de Estados extrarregionales, como era el caso de España, la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca supuso un cambio importante de ese contexto, pues desde el primer momento la nueva Administración manifestó la voluntad de poner a término a la que se calificaba como política «blanda» en la zona. Las relaciones interamericanas retornaban a una etapa de neo—hegemonismo norteamericano. Ello supuso una reducción del margen de maniobra y de autonomía en el continente de los Estados extrarregionales.

Lo anterior, con ser importante, para explicar la pérdida de profundidad, con relación a los Gobiernos de Adolfo Suárez, que experimenta la política iberoamericana de España durante la presidencia de Leopoldo Calvo-Sotelo, fue, sin embargo, menos determinante que otros factores que se hicieron presentes a nivel interno e internacional.

A nivel interno hay que señalar, entre otros, la aceleración del proceso de desintegración de la Unión de Centro Democrático y el intento del golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que pesó fuertemente en las acciones gubernamentales del Ejecutivo presidido por Calvo-Sotelo, que centró su atención en la política interna y en cuestiones de política exterior en directa o indirecta relación con la problemática señalada, olvidando las veleidades «progresistas» de su antecesor.

A nivel internacional, la acción exterior del Gobierno estuvo casi exclusivamente ocupada por dos objetivos claves, como eran la adhesión a la Alianza Atlántica y la integración en la Comunidad Europea, que ya habían sido planteados anteriormente, pero que a raíz de los acontecimientos internos que acabamos de men-

cionar cobraron, en opinión del Gobierno centrista, una dimensión nueva.

El tratamiento específico que el Gobierno de Calvo-Sotelo da a esos temas y con ellos a la acción exterior española era expresión de un proyecto de política exterior diferente a la de su antecesor. Un proyecto que perseguía ajustar hasta sus últimas consecuencias la ideología y los planteamientos conservadores que caracterizaban al partido centrista con la ideología y los planteamientos de una política exterior que hasta entonces no había tenido un rumbo ideológico claro y preciso. Calvo-Sotelo lo que hace es dar coherencia al proyecto conservador en materia de política exterior, tratando de eliminar las contradicciones anteriores. Pero lo hace mal, improvisadamente, en un momento inoportuno desde el punto de vista político y sin tener un diseño global, realista y coherente de lo que debería ser desde un planteamiento conservador la política exterior de España.

La mayor paradoja es que será precisamente el Gobierno de Calvo-Sotelo, el más débil parlamentariamente de todos los Gobiernos habidos desde 1977, el que dará el paso clave de la incorporación de España a la Alianza Atlántica. Además, ese paso se da en un contexto interno complicado, por un Gobierno en la frontera de la crisis parlamentaria, con la opinión pública mayoritariamente en contra y con un partido en proceso de descomposición.

Calvo-Sotelo hipotecó la política exterior de los siguientes Gobiernos en aspectos claves de la posición de España en el mundo.

La política exterior de Calvo-Sotelo, salvo en lo relativo a la Alianza Atlántica y el abandono de cualquier veleidad «tercermundista», no supuso, sin embargo, una reorientación global y meditada de la política seguida hasta entonces por los Gobiernos centristas. La personalidad como estadista de Calvo-Sotelo no era la más adecuada para replantear la política exterior. Su labor no fue, por lo tanto, positiva, aunque sí decisiva, pues hipotecó la política exterior de los siguientes Gobiernos en aspectos claves de la posición de España en el mundo, dejando una herencia difícil de administrar.

Decididamente atlantista, el Gobierno de Calvo-Sotelo no dió ni la más mínima oportunidad de ser considerado sospechoso de «tercermundismo», como había sucedido con el Gobierno de Suárez. La política exterior se había transformado casi exclusivamente en política de seguridad y defensa. En este sentido, la sintonía con la nueva política de Reagan en América Latina será evidente. En consecuencia, la pérdida de autonomía de la política exterior española se hará patente en este período.

Por lo que respecta a Iberoamérica la actitud fue en general de acentuación de las respuestas reactivas y coyunturales a los acontecimientos que se iban produciendo, sin que se esbozara una política definida hacia el continente. El plegamiento a la política de los Estados Unidos en la región fue absoluto. Ello se puso claramente de manifiesto en el caso de la cri-

Durante la primera legislatura socialista se pondrá fin a 150 años de aislamiento respecto a Europa.

sis centroamericana y en el conflicto de las Malvinas.

La victoria socialista en las elecciones generales del 28 de octubre de 1982, y el subsiguiente Gobierno de Felipe González, supusieron un importante hito en el proceso de democratización español ya que, entre otras cosas, además de poner de manifiesto la posibilidad de una alternancia en el Gobierno, un partido que siete años antes era clandestino pasaba a gobernar España con el respaldo de una mayoría absoluta.

Como consecuencia de ello, sin olvidar los importantes cambios que se producen a nivel interno, en el plano de las relaciones exteriores se introduce una importante novedad. Si los planteamientos de política exterior de los Gobiernos centristas no tenían más tradición en qué basarse que la proveniente del régimen franquista y de la experiencia que pudieran aportar en esta materia las diversas formaciones políticas que, justo antes de las elecciones de junio de 1977, formaron un nuevo partido, no se puede decir lo mismo del Partido Socialista, que llegaba al Gobierno con nuevas ideas y diferente experiencia en cuestiones internacionales, adquiridas primero en la clandestinidad y después desde la oposición. En este sentido, la llegada de los socialistas al Gobierno abría una nueva posibilidad de dar un giro a la acción exterior de España.

Si desde 1976 a 1982 los Gobiernos centristas habían tratado de superar las lagunas y carencias de la política exterior del franquismo, normalizando la presencia internacional de España y completando su indispensable proceso de incorporación a la sociedad internacional, a partir de octubre de 1982 el Gobierno socialista tenía ante sí el reto de llevar el cambio a una política exterior que seguía marcada por estructuras y hábitos provenientes del franquismo y que continuaba sumida en

contradicciones y caracterizada por la ausencia de una definición global y precisa del papel internacional de España. El reto del cambio no consistía, sin embargo, en la adopción de nuevas dimensiones en la acción exterior, sino en lograr una proyección exterior plenamente democrática, realista, eficaz y coherente.

Cambio y realismo se transformarán, así, en los dos referentes que caracterizan toda la política exterior socialista. El cambio exigía un replanteamiento en materia de política exterior. El realismo exigía no olvidar que un cambio de régimen político, por importante que sea, y aún menos un cambio de mayoría parlamentaria, no son suficientes para alterar los intereses y datos constantes de la política exterior de un país, ni tampoco pueden provocar una ruptura con los compromisos anteriormente contraídos y todavía vigentes (5).

Es, en consecuencia, a partir de ese momento cuando realmente se materializa el debate, ya planteado desde 1980, en torno a las grandes opciones de la política exterior española y cuando se plantea, en toda su extensión y con todas sus consecuencias, la necesidad de articular un proyecto y una estrategia global de política exterior, que defina con precisión las líneas maestras de la misma y la posición de España en el mundo.

En este sentido, en concreto, las ideas rectoras de la acción exterior que se plantea el Gobierno socialista eran las siguientes: «1. No introducir elementos desestabilizadores en un mundo dominado por la idea de conflicto potencial. 2. Intentar obtener un mayor margen de autonomía que posibilite la consecución de nuestros objetivos, sin fomentar la inestabilidad. 3. Una definición claramente occidental, con un grado de libertad suficiente para que no se produzca un alineamiento mecánico con intereses que pueden no coincidir con los nuestros. 4. Intensificación

El reto del cambio consistía en lograr una proyección exterior plenamente democrática, realista, eficaz y coherente.

del proceso de integración en las Comunidades Europeas. 5. Una mejora substancial de las relaciones con nuestros vecinos. 6. Una conversión de nuestra tradicional política con Iberoamérica pasando del plano retórico al de las realidades. 7. La potenciación de nuestra acción exterior en todos los aspectos que conforman hoy las relaciones internacionales (culturales, sociales, laborales, económicas). 8. La utilización de los foros internacionales para contribuir al logro de un nuevo orden económico internacional...» (6).

De acuerdo con este marco, ante todo, era necesario encauzar y culminar adecuadamente toda una serie de cuestiones que, como las relaciones de vecindad con Francia y Marruecos, las relaciones con los Estados Unidos y, sobre todo, la incorporación de España al sistema defensivo occidental y la entrada en la Comunidad Europea, venían arrastrándose desde épocas anteriores, sin permitir que la política exterior española pudiera desplegarse coherente y plenamente. Junto a ello había que establecer sobre bases sólidas, no exclusivamente retóricas, las tradicionales relaciones con Iberoamérica, ya reformuladas por los Gobiernos de Adolfo Suárez, y diseñar la proyección en el mundo mediterráneo. Igualmente era necesario definir coherentemente la posición de España ante los grandes problemas y cuestiones internacionales. Al mismo tiempo era ineludible la reorganización de las estructuras del Servicio Exterior, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades internacionales en las que España estaba inmersa.

La intensificación y renovación de las relaciones con los países iberoamericanos constituyó una de las prioridades de la política exterior del Gobierno socialista.

Este nuevo planteamiento, junto a la definición y afirmación, dentro de la vocación occidental y europea, del margen y campo de autonomía de España en la esfera internacional, junto al aprovechamiento máximo de la proyección multidimensional de la relación con el exterior, y junto al acentuado matiz democrático con que se encararan las relaciones internacionales, marcará, sin lugar a dudas, las diferencias de la política exterior de los Gobiernos socialistas con relación a los Gobiernos anteriores (7).

A partir del 28 de octubre de 1982 se abre, así, una nueva fase en la definición de la política exterior española. A lo largo de ella culmina el proceso de normalización de las relaciones internacionales, se definen las bases políticas, estratégicas, económicas y culturales de la presencia española en el mundo, y se cierra esa difícil etapa para la acción exterior de la España democrática que se inicia en 1976 y que hemos llamado de transición en política exterior.

Durante la primera legislatura, con la adhesión plena a la Comunidad Europea, el 1 de enero de 1986, en virtud del Tratado y el Acta que se firman el 12 de junio de 1985, y con el referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, celebrado el 12 de marzo de 1986, se afirma definitivamente la dimensión europea y occidental de España y se pone fin a 150 años de aislamiento respecto de Europa. La política de paz y seguridad, presentada en el Congreso de los Diputados por el Presidente del Gobierno, Felipe Gonzá-

lez, el 23 de octubre de 1984, constituirá en esta línea el punto de partida que desbloquea una dimensión vital de la política exterior española, que hasta entonces no había sido resuelta. Al mismo tiempo, se refuerzan las otras dos dimensiones claves de la acción exterior española, la iberoamericana y la mediterránea.

Durante la segunda legislatura socialista se consumará definitivamente el proceso de definición de la posición exterior de España, cerrándose la etapa de transición en materia de política exterior que se había abierto en 1976. El 14 de noviembre de 1988 España ingresaba en la Unión Europea Occidental. El 1 de diciembre de 1988, después de unas largas, difíciles y, en ocasiones, tensas negociaciones, debidas a la voluntad española de cumplir los términos aprobados en el referéndum, se firma en Madrid el nuevo Convenio de Defensa con los Estados Unidos. Este Convenio frente a los anteriores, además de recoger las condiciones aprobadas en referéndum, tiene un carácter exclusivamente defensivo, con lo que varía substancialmente su alcance y naturaleza, eliminándose cualquier atisbo de relación subordinada y estableciendo una relación duradera y equilibrada entre España y los Estados Unidos. Con él se cierra todo un capítulo de la política exterior española, que se remonta al franquismo, que se basaba en una relación con los Estados Unidos viciada desde sus mismos orígenes en 1953. También, el 1 de diciembre de 1988, después de una larga negociación, condicionada por los avatares de la negociación con los Estados Unidos para la firma del nuevo Convenio, el Comité de Planes de Defensa de la Alianza Atlántica aprobó las directrices generales para la contribución militar española, tomando nota de ello el Consejo Atlántico en su reunión del 8 y 9 de diciembre.

De esta forma, España culmina en diciembre de 1988 su proceso de incorpora-

ción al sistema defensivo occidental y europeo, quedando finalmente definido y concretado su modelo de política exterior y terminando la etapa de transición en política exterior.

Al mismo tiempo, el necesario cambio en la política exterior pasaba forzosamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores, que prácticamente no había sido tocado desde el franquismo. Se emprende, en este sentido, la necesaria reorganización y reforma del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Servicio Exterior.

Esta era una asignatura pendiente, que no podía demorarse por más tiempo si se quería avanzar en la formulación e implementación de una acción exterior eficaz y acorde con los principios democráticos. Esta reforma venía impuesta por la rapidez del cambio en las relaciones internacionales, por la universalización e intensificación de la política exterior de España y por su integración en la Alianza Atlántica y en la Europa comunitaria. Responde al principio de unidad de acción del Estado en el exterior y persigue el reforzamiento de la infraestructura material y de personal, la modernización, la coherencia y la coordinación de la acción exterior.

Como ya se ha apuntado, la intensificación y renovación de las relaciones con los países iberoamericanos constituía una de las prioridades de la política exterior que formula el Gobierno socialista. Establecido desde el primer momento que el Gobierno otorgaba dentro de la política exterior carácter prioritario al fortalecimiento de las relaciones con Iberoamérica, además de con Europa, se dejó claro también que la realidad de que se partía exigía una actitud realista, acorde con las posibilidades españolas.

Esta nueva actitud hacia Iberoamérica

pasaba necesariamente por la formulación de un diseño claro y realista de la política iberoamericana. En este sentido, la primera legislatura del Gobierno socialista estuvo centrada principalmente en la formulación, en el marco del proyecto global de la política exterior española, de un proyecto coherente y global de política iberoamericana y en la afirmación sobre bases realistas de la vocación iberoamericana de España, mientras que la segunda legislatura, con Francisco Fernández Ordóñez como ministro de Asuntos Exteriores y con Luis Yañez-Barnuevo como Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, se caracteriza, una vez definida la posición internacional de España, por una acelerada puesta en práctica y ejecución de esa política iberoamericana. En esta línea se inserta la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional y la creciente atención que se presta a la cooperación al desarrollo.

La política iberoamericana de los Gobiernos socialistas, que se desarrolla en su mayor parte con Ronald Reagan como Presidente de los Estados Unidos, en momentos de reafirmación hegemónica de ese país en la región, tendrá que moverse, sobre todo en Centroamérica, en un escenario realmente complejo y difícil, en el que jugaban intereses de la más variada naturaleza y fuerza y en el que se había reducido el margen de maniobra de los Estados extrarregionales. En este sentido, esa política tratará de compaginar, en un difícil equilibrio, la actuación autónoma

El Gobierno español rechazará la interpretación que los EE.UU hacen de los conflictos latinoamericanos en términos de confrontación Este-Oeste.

de España, en función de los intereses nacionales, del propio proyecto de política exterior y de su interpretación de la problemática iberoamericana, con los intereses norteamericanos en la región, sin dejar, sin embargo, que éstos se impongan.

Esta búsqueda de equilibrio, como forma de mantener buenas relaciones con los Estados Unidos y de afirmar el margen de autonomía de la política española, tendrá, sin embargo, diferentes énfasis a medida que se vaya afirmando y definiendo la política exterior de los Gobiernos socialistas y vaya cambiando el contexto internacional en el que se mueve América Latina y evolucionen política e ideológicamente ciertos países de la zona. Así, mientras en los dos primeros años de la primera legislatura socialista, cuando se abre el debate sobre las líneas básicas del modelo de política exterior y de la posición de España en el mundo, que coincide con la etapa más agresiva de los Estados Unidos, la política iberoamericana, sobre todo en Centroamérica, chocará en ocasiones frontalmente con la estrategia norteamericana en la zona, pero sin que en ningún momento se llegue a romper el equilibrio señalado, posteriormente, una vez definida con claridad la posición internacional de España, iniciada la presencia activa de la Comunidad Europea como tal en la región y puesta de manifiesto la evolución que han experimentado ciertos países de esa región, la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas podrá mantener sin excesivas tensiones ese equilibrio.

Con el ingreso en la Comunidad Europea, España puede diversificar y reducir los riesgos de su actuación.

En este sentido, hay que rechazar la tesis que considera que la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas fue una política antinorteamericana, inspirada en un rígido análisis marxista y en la teoría de la dependencia (8). Por el contrario, la realidad es que esa política, si bien interpreta los problemas de la región en términos diferentes a los norteamericanos, aunque en ningún caso marxistas, y propugna soluciones diferentes, no dejó de tener presentes los intereses de seguridad de los Estados Unidos en la misma.

Un mínimo de realismo, derivado de la condición de aliados de los dos países, de la afirmación de la vocación occidental de España, de la importancia de los intereses de todo tipo implicados en esa relación y de la necesidad de consolidar la todavía joven democracia, obligaba, aún en el supuesto de que hubiera pretendido otra cosa, a la toma en consideración de dichos intereses (9).

Lo que sucede es que el Gobierno español, al igual que otros Estados europeos aliados de los Estados Unidos, rechazará la interpretación que los Estados Unidos hacen de los conflictos latinoamericanos en términos de confrontación Este-Oeste, afirmando, por el contrario, que los mismos responden fundamentalmente a las precarias e injustas condiciones socio-económicas y políticas en que vive una parte importante de la población de América Latina, por lo que las soluciones a los mismos pasan por políticas diferentes a las que los Estados Unidos aplican en la región.

Esta autonomía con que España encara su política hacia Iberoamérica se ha puesto claramente de manifiesto en fechas recientes, con ocasión de la intervención militar de los Estados Unidos en Panamá, cuando, el 20 de diciembre de 1989, el Gobierno español ha condenado dicha intervención y ha votado, el 29 del mismo

mes, a favor de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que condenaba igualmente esa acción, siendo el único país de la Comunidad Europea en adoptar dicha postura.

Este realismo y coherencia en el planteamiento de las relaciones con Iberoamérica, junto a esa afirmación constante del margen y campo de autonomía de España en la esfera internacional y al acentuado matiz democrático y solidario con que se encaran las relaciones internacionales, marcará, sin lugar a dudas, las diferencias de la política iberoamericana del Gobierno de Felipe González con relación a los Gobiernos anteriores. Los principios de democracia y desarrollo, considerados como inseparables y como base de la paz, animados por el principio de solidaridad, pasarán a constituir los ejes centrales inspiradores de esa política y del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones (10).

La adhesión de España a la Comunidad Europea no va a suponer una pérdida de la prioridad e importancia que se atribuía a la política iberoamericana. Más bien va a constituir un elemento impulsor y clarificador de la vocación iberoamericana que tradicionalmente se ha venido afirmando, además de ampliar substancialmente las dimensiones y posibilidades de la propia proyección iberoamericana de España. Va a representar igualmente la convergencia de las dos dimensiones prioritarias de la política exterior española.

La adhesión a la Comunidad Europea tendrá un efecto impulsor de la vocación iberoamericana, por cuanto que España, como país miembro que se considera especialmente ligado a los países iberoamericanos, actuará desde el primer momento como país valedor de la defensa de sus intereses y de la necesidad de la intensificación de las relaciones con América Latina, dando lugar a que la Comunidad

La adhesión de España a la Comunidad Europea no va a suponer una pérdida de la prioridad e importancia de la política iberoamericana.

Europea preste una atención creciente a una región tradicionalmente marginada en la política comunitaria (11).

El ingreso en la Comunidad Europea va a tener, también, un efecto clarificador de la vocación iberoamericana de España y, en consecuencia, va a reforzar la propia política iberoamericana. Desde el momento mismo en que España entra a formar parte de la Comunidad Europea se consuma un objetivo que, desde planteamientos muy distintos y con objetivos diferentes a los que inspiraban a la democracia española, se venía persiguiendo con empeño desde el propio régimen franquista. Las consecuencias son, por un lado, que desaparece uno de los retos exteriores que más fuerzas había venido consumiendo en el marco de la política exterior española y, por otro lado, que la política iberoamericana cobra una nueva y renovada dimensión, ya que desaparece totalmente el real o supuesto carácter de política de sustitución, que podía atribuirse a esa política. De esta forma, a partir de ese momento, al tiempo que se clarifica la política iberoamericana se refuerza el sentido real con que la misma se concibe por España.

Al mismo tiempo, la adhesión a la Comunidad Europea va a ampliar notablemente y multiplicar en sus efectos las dimensiones y posibilidades de la proyección y la política iberoamericana de España, por cuanto que en el plano de la acción exterior España ya no sólo tiene una política iberoamericana propia, sino que además tiene, a través de las políticas comunitarias hacia el exterior y a través

La política iberoamericana de España ha ido depurando su sentido y alcance y afirmando su raíz democrática y de cooperación.

de un sistema de cooperación política europea, la política hacia América Latina de la Comunidad Europea y del conjunto de sus Estados miembros. De esta forma, la presencia española en Iberoamérica se ha intensificado, ampliado y adquirido un peso que no tenía anteriormente.

Finalmente, España con el ingreso en la Comunidad Europea, al poder concertar su política iberoamericana con los doce Estados miembros puede diversificar y reducir los riesgos de su actuación, o no soportarlos en solitario, frente a terceros Estados, como, por ejemplo, respecto de los Estados Unidos. Ello se traduce en una ampliación del margen de autonomía de la política iberoamericana.

Esto se ha puesto claramente de manifiesto en la posición de España y de la Comunidad Europea respecto de la crisis centroamericana, tanto en el apoyo a Condatadora y Esquipulas como en la puesta en marcha del foro de San José.

Con todo, la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas, que desde una perspectiva general ha mantenido una intensidad, una coherencia y una continuidad desconocidas anteriormente, no ha estado exenta de algunos altibajos, producto sobre todo de las propias limitaciones en la capacidad de acción exterior, de la escasez de recursos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la cooperación internacional, y de la urgencia con que en determinados momentos se han planteado algunos problemas de las relaciones exteriores de España en otras regiones

o dimensiones de la política exterior, como son, durante un cierto período de tiempo, el tema de la Alianza Atlántica y la recta final de las negociaciones para la adhesión a la Comunidad Europea.

Tres

Como ya se ha apuntado, a partir de diciembre de 1988 se ha iniciado una nueva etapa en la política exterior española. Terminada la larga etapa de transición, definidas y concretadas las principales líneas de la acción exterior, materializado plenamente el cambio en la política exterior y afirmados sus márgenes de autonomía, se abre una etapa caracterizada por la normalidad y la progresiva consolidación y profundización de esas líneas directrices de la política exterior. Esto se traduce en una progresiva disminución del importante protagonismo que los Jefes del Ejecutivo han tenido durante el período de transición en materia de política exterior, en orden a una definición de sus características, y en una revalorización del Ministerio de Asuntos Exteriores como protagonista principal de esa política exterior.

España, con su integración, primero, en el Consejo de Europa, y después, sobre todo, en la Comunidad Europea, ha cerrado uno de los capítulos pendientes más importantes en lo que a su definición y posicionamiento en el mundo se refiere. Se trata, al mismo tiempo, de la afirmación de una nueva dimensión de su política exterior y de la superación de su tradicional aislamiento respecto de Europa. De esta forma, la presencia española en el mundo no sólo se normalizaba plenamente, sino que además se intensificaba y ampliaba por efecto de su participación en la política exterior comunitaria.

Algo parecido ha sucedido con lo relativo a la definición de la política de paz y seguridad de España, que era otro de los

capítulos pendientes en su inserción y posicionamiento en el mundo, una vez incorporada a las instituciones europeas. La definición de la política de paz y seguridad se ha cerrado con la clarificación de los términos de la incorporación a la Alianza Atlántica, el ingreso en la Unión Europea Occidental y la firma de un nuevo Convenio defensivo con los Estados Unidos, basado en la afirmación de una nueva relación bilateral equilibrada y duradera. La definición de esta política de paz y seguridad ha normalizado plenamente la posición internacional de España y ha aclarado, igualmente, el sentido y propósitos de su política exterior y, en consecuencia, de las relaciones con Iberoamérica.

Ya hemos visto cómo desde sus primeros pasos en los inicios de la transición política española, hasta sus más recientes expresiones a raíz de la adhesión de España a la Comunidad Europea, la política iberoamericana de España ha ido experimentando una progresiva maduración, en el sentido de ir depurando su sentido y alcance y afirmando su raíz democrática y de cooperación. Si en los primeros momentos de la transición política, e incluso en algún momento de las difíciles negociaciones de adhesión con la Comunidad Europea, durante los gobiernos de Adolfo Suárez, pudo concebirse la política iberoamericana como una política de «sustitución», tendente a llenar el eventual vacío que se podía producir en la afirmación de la dimensión europea y occidental de España, mediante la apertura de una tercera vía, o como una política dirigida a reforzar la posición negociadora de España frente a la Comunidad Europea y frente a los Estados Unidos, e incluso como una política de «legitimación» interna, dados los antecedentes franquistas de una parte del partido centrista, con todo lo que de contradictorio e irrealista puede ser una política de esa naturaleza, hoy, una vez España ha normalizado plenamente sus relaciones internacionales,

culminado su proceso de inserción en Europa y el mundo occidental, la política iberoamericana tiene el terreno totalmente limpio para afirmarse de forma coherente y realista, sacando partido de los márgenes de autonomía que tiene un Estado de las características de España.

En este sentido, lo decisivo es que se ha pasado de concebir la política iberoamericana como política de «sustitución», de «legitimación» o de «presión» a considerar esa misma política como política de «adaptación», es decir, como política que debe adaptarse a las realidades de las que parte, España, y hacia las que se orienta, Iberoamérica. De esta forma, se ha pasado de una política contradictoria e irrealista en cuanto a los intereses nacionales, a una política coherente y realista en relación con ese mismo objetivo. En definitiva, se ha pasado de una política que trataba de instrumentalizar las relaciones con Iberoamérica en función exclusiva de determinados intereses de régimen o de gobierno a una política de cooperación y concertación que pretende atender a los intereses nacionales desde la base de la afirmación de un principio de solidaridad y comunidad.

Despejadas las grandes cuestiones que condicionaban el diseño global y coherente de una política exterior y fijadas en términos realistas las dimensiones iberoamericana y mediterránea, España aparece en el mundo como una potencia media con creciente presencia y protagonismo internacional y con una política exterior

España se encuentra en condiciones inmejorables para continuar afirmando y ampliando los márgenes de autonomía de su política hacia Iberoamérica.

acorde con sus características geográficas, estratégicas, políticas, económicas y culturales y coherente con sus intereses nacionales. En este sentido, España se encuentra en condiciones inmejorables para continuar afirmando y ampliando los márgenes de autonomía de su política hacia Iberoamérica.

Esta constatación no impide el reconocimiento de la existencia de importantes obstáculos para el desarrollo e intensificación de esa política. Obstáculos derivados especialmente del bajo nivel económico de esas relaciones; de la precariedad de recursos de la acción exterior; de la monopolización de la política exterior que puede originar la Comunidad Europea; de la evolución del escenario europeo en el sentido de un desplazamiento de la atención hacia unos países de la Europa de Este en proceso de apertura al exterior y de acercamiento a la Europa comunitaria, que pueden hacer bascular la orientación de la proyección exterior de la Comunidad Europea y de los doce Estados miembros hacia la Europa oriental, en detrimento de las relaciones con otras regiones, como América Latina; de un posible incremento de la tensión en las relaciones con Marruecos; y de la propia conmemoración del V Centenario, que puede provocar un olvido de Iberoamérica a partir de 1992. Obstáculos, íntimamente unidos los unos con los otros, que sólo pueden soslayarse si existe una voluntad política clara, continuada y decidida hacia Iberoamérica.

(1) Vid.: Menéndez del Valle, Emilio, «Política exterior y transición democrática», en J.F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *La transi-*

ción democrática española, Madrid, Sistema, 1989, pp. 715—755.

(2) Vid.: Arenal, Celestino del, «Las relaciones entre España y América Latina», en PNUD/CEPAL, *América Latina y Europa occidental en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, 1989.

(3) Vid.: Arenal, Celestino del, con la colaboración de Alfonso Nájera, *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989.

(4) Mesa, Roberto, *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, 1988, pp.59.

(5) Mesa, Roberto, *ibidem*, pp. 95—96.

(6) Comunicación del Gobierno en materia de política exterior para su debate ante el Pleno de las Cortes Generales, BOCG, 22 de octubre 1983.

(7) Viñas, Angel, «Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 5(1984), p. 97.

(8) Wiarda, Howard J., «Interpreting Iberian—Latin American Interrelations: Paradigm, Consensus and Conflict», en H.J. Wiarda (ed.), *The Iberian—Latin American Connection. Implications for U.S. Foreign Policy*, Boulder, Col./Londres, Westview Press, 1986, p. 239.

(9) Mujal—León, Eusebio, *European Socialism and the Conflict in Central America*, Nueva York, Praeger, 1989, p. 29.

(10) Vid.: Arenal, Celestino del, con la colaboración de Alfonso Nájera, *España e Iberoamérica, op. cit.* (11) Van Klaveren, Alberto, «Las relaciones entre Europa occidental y América Latina: alcances y límites de un proceso de consolidación», en H. Muñoz (comp.), *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas. Anuario de políticas exteriores Latinoamericanas 1987*, Buenos Aires, GEL/PROSPEL, 1988, p. 383.