

LÍNEAS DIRECTIVAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA

José Antonio de Iturriaga Barberán

Embajador, presidente del Consejo Superior de Asuntos Exteriores.

Introducción

Tras la derrota en la guerra con Estados Unidos en el año 1898 y la pérdida de los últimos territorios ultramarinos en América y Asia, España se aisló aún más del resto del mundo y entró en una fase de introversión. Así, se mantuvo al margen de las alianzas que se anudaron y desanudaron en Europa a primeros de siglo, y se declaró neutral durante la Primera Guerra Mundial.

Se produjo una corriente regeneracionista en la intelectualidad española cuya expresión más cualificada fue la obra de Joaquín Costa *Reconstitución y europeización de España* (1). Como ha señalado Felipe González, «la generación del 98 sufrió muchos desgarreros por el pesimismo de una España que no pudo salir adelante, y nos dejó como herencia la idea de que, para superar el desastre, era imprescindible incorporarse a Europa» (2). Mas, si bien había coincidencia en la necesidad del acercamiento a Europa, existían diferencias en cuanto a la fórmula para lograrlo; así, frente a la tesis de José Ortega y Gasset de que había que europeizar a España «España es el problema, Europa la solución» (3), se alzaba la de Miguel de Unamuno de que había que hispanizar a Europa («una verdadera y profunda europeización de España... no se conseguirá mientras no impongamos nuestro orden espiritual sobre Europa y logremos hispanizar a Europa» (4).

Pese a estos escauceos intelectuales, España continuó aislada de Europa y se mantuvo asimismo neutral durante la Segunda Guerra Mundial. Mas su actitud benevolente hacia las potencias del Eje le acarreó el ostracismo internacional tras el triunfo aliado: privación de la ayuda económica del Plan Marshall, exclusión de las Naciones Unidas y demás organismos internacionales y regionales que surgieron en la posguerra, retirada de embajadores de Madrid y boicoteo internacional.

El proceso de normalización se inició en el año 1953 con las firmas del Acuerdo con Estados Unidos sobre defensa y del Concordato con la Santa Sede. España ingresó en el año 1955 en la ONU y sus organismos especializados, en el año 1959 en la OECE —transformada posteriormente en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)—, y en 1977 en el Consejo de Europa (tras unos años con el estatuto *sui generis* de observador). La plena incorporación de España a su entorno natural se consumó con su ingreso en la OTAN en el año 1982 y en las CEE en 1986.

(1) Joaquín Costa. *Reconstitución y europeización de España*. Madrid, 1990.

(2) *Tiempo*, 25 de mayor de 1992.

(3) Conferencia sobre «La pedagogía social como programa político», pronunciada en Bilbao el 12 de marzo de 1910. José Ortega y Gasset. *Obras Completas*. Madrid 1961, tomo I.

(4) Miguel de Unamuno. *El sentimiento trágico de la vida*. Madrid, 1913.

Los objetivos de la política exterior de España se consagran en la Constitución de 1978: «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la Tierra». Se pone especial énfasis en el respeto de los derechos humanos, al establecer que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España». Por otra parte, se prefigura la eventual adhesión de España a la CEE, al preverse que «mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución» (5).

Aunque la situación ha cambiado considerablemente, tanto en el ámbito interno con la instauración de un nuevo orden constitucional, como en el internacional con la total remodelación del sistema mundial imperante desde la posguerra, las líneas básicas de la política exterior española no han variado en lo esencial, pues —como decía Tayllerand— los intereses de la política exterior de un país tienen carácter permanente. En opinión del a la sazón ministro español de Asuntos Exteriores, «por primera vez desde siglos estamos no de espectadores, sino de actores en la construcción de Europa». Francisco Fernández Ordóñez definía de la siguiente forma las líneas directivas de la política exterior española:

«Una vez abierta la puerta, superados el encogimiento y el ensimismamiento —el sueño hipnótico del que hablaba Unamuno—, el camino que se dibuja ante nosotros nos lleva de manera natural hacia donde precisamente estamos hoy: la integración en Europa, la proyección iberoamericana, la solidaridad mediterránea, el vínculo atlántico» (6).

Vamos, pues, a examinar estos cuatro vectores fundamentales de la política exterior de nuestro país.

Integración europea

Consecuencias del ingreso en las Comunidades Europeas

El ingreso de España en las CEE ha sido laborioso. Ya en el año 1962 solicitó la admisión, pero tuvo que esperar cinco años hasta que el Consejo diera a la comisión el correspondiente mandato negociador, del que quedaba excluida no sólo la posibilidad de adhesión, sino incluso la de asociación (que sería concedida a Grecia y Turquía), por lo que en el año 1970 se firmó un mero acuerdo comercial. Tras el restablecimiento de la democracia, España solicitó de nuevo el ingreso en el año 1977 y, pese a haber quedado superados los obstáculos de tipo político, el Tratado de adhesión no se firmó hasta el día 12 de junio de 1985, y España ingresó en la Comunidad en el año 1986.

Pese a que las condiciones de entrada fueron poco generosas, España se ha beneficiado considerablemente de su ingreso, tanto en el ámbito económico como en el político. Entre las consecuencias positivas en el ámbito económico, cabe citar la reducción de la inflación (del 11,3% en el año 1984 al 4,8% en el año 1988), la consolidación del creci-

(5) Apartado 7 del preámbulo y artículos 10-2 y 93 de la Constitución.

(6) *Tiempo*, 24 de febrero de 1992.

miento económico —del 1,8% en el año 1984 al 7,8% en el año 1989—, la estabilidad de la peseta —que hizo posible su incorporación al Sistema Monetario Europeo (SME) en el año 1989—, el incremento de la inversión extranjera —crecimiento anual del 14% entre los años 1984 y 1989—, y la contribución financiera de los Fondos Estructurales —primer receptor en términos absolutos, 27% en el período 1989-1992, lo que ha provocado el aumento del 1,2% del PIB). Entre los elementos negativos hay que destacar el considerable saldo negativo de la balanza de pagos —que pasó de una situación de superávit en el año 1984 a la de un creciente déficit en años sucesivos— y el reajuste industrial —que ha llevado al cierre o reestructuración de numerosas empresas no competitivas—.

En el ámbito político, el ingreso en las CEE concitó el respaldo cuasi unánime de las fuerzas políticas y sociales, y de la opinión pública españolas. Como ha señalado Pedro Solbes:

«La adhesión de España a la Comunidad ha reforzado nuestro anclaje en las instituciones occidentales, ha reactivado toda nuestra estructura social, administrativa y económica, obligando a su modernización, y ha presentado un desafío y un estímulo para los políticos y la población» (7).

Pero la incorporación de España también ha beneficiado a la CEE, reforzando el impulso hacia la unión política y económica. Como ha destacado Felipe González:

«Quisimos asumir desde el comienzo un papel activo en la remodelación del futuro europeo, considerando el Tratado de Roma y las instituciones no como punto de llegada, sino como instrumento de progreso y de integración crecientes» (8).

Esto ha sido reconocido por el presidente de la comisión, cuando comentó en el año 1989 que existía un sentimiento palpable de movimiento en todos los frentes hacia la Unión Europea:

«En particular gracias a la adhesión de España y Portugal y no —como algunos pensaban— a pesar de la misma» (9).

Y bien recientemente Jacques Delors ha afirmado que:

«La adhesión de España ha tenido importantísimas repercusiones en la CEE, tanto económica como política y socialmente; ha sido de hecho un completo éxito» (10).

La política europea ocupa la máxima prioridad dentro de la política exterior española y es prácticamente política interior, pues —como ha observado el presidente del Gobierno— «el 80% de las decisiones que nos afectan se toman en el marco de la CEE» (11). En su discurso sobre el estado de la nación, Felipe González afirmó lo siguiente:

«El estado de la nación en estos momentos puede y debe ser analizado a la luz del grado de preparación de nuestro país para participar en todos los terrenos en la construcción europea. A juicio del Gobierno, ésta es la tarea más importante que tenemos ante nosotros; por ello constituye el elemento que articula la política del Gobierno» (12).

Vamos a describir brevemente la posición española sobre algunos de los aspectos más importantes de la actual política comunitaria.

(7) Discurso en Londres, de 31 de marzo de 1989.

(8) Discurso ante el Parlamento Europeo, de 12 de junio de 1989.

(9) Discurso ante el Parlamento Europeo, de 17 de enero de 1989.

(10) *Abc*, 10 de mayo de 1992.

(11) *El País*, 3 de abril de 1992.

(12) *Cinco Días*, 31 de marzo de 1992.

Ciudadanía europea

El Tratado de Maastricht, del día 7 de febrero del año 1992, establece como uno de los objetivos de la Unión Europea el «reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión» (13). Por este estatuto —que tuvo su origen en una propuesta española— se reconocen a los nacionales de la Unión Europea los siguientes derechos: circular y residir libremente en el territorio de los demás Estados miembros; ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado en que residan y en las elecciones al Parlamento Europeo; recibir protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro cuando se encuentren en el territorio de un tercer Estado en el que el país del que sean nacionales no esté representado; ejercer el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y dirigirse al Defensor del Pueblo para que proteja sus derechos e intereses (14).

Para el cumplimiento de las disposiciones relativas al derecho de voto se requerirá la realización de reformas constitucionales en países tales como Francia, Bélgica, Luxemburgo o España.

Unión Económica y Monetaria (UEM)

Entre los objetivos de la Unión Europea fijados en el Tratado de Maastricht figura el de «promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el establecimiento de una UEM, que implicará, en su momento, una moneda única» (15). Se prevé un proceso de tres fases que culminará en el año 1997 o en el año 1999 con la institucionalización de la UEM, la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales y la adopción del ecu como moneda única. Para poder pasar a esta tercera fase, los Estados miembros tendrán que cumplir un mínimo de requisitos de convergencia económica, que se deberán articular en los respectivos planes nacionales.

El vicepresidente del Gobierno ha destacado la importancia que para España supone figurar entre el grupo de países que cumplan las condiciones acordadas en Maastricht.

«Por ello —ha señalado Narcís Serra— el Gobierno, consciente de la trascendencia histórica de esta oportunidad, está absolutamente decidido a adoptar las medidas que considere oportunas para conseguir que España se localice en el año 1996 dentro del conjunto de países de cabecera que cumplan los indicadores objetivos propuestos» (16).

Y el presidente González ha añadido lo siguiente a este respecto:

«Para un país como el nuestro, cuyo signo más negativo históricamente ha sido el aislamiento, la ocasión de tomar ese tren y de hacerlo desde el primer momento es tan importante que no se puede regatear ningún esfuerzo para alcanzar los objetivos propuestos» (17).

Para que la Unión Europea se consolide como tal, deben introducirse —en opinión de Serra— elementos crecientes de solidaridad y ayuda entre sus miembros, que supongan «un avance para todos los países que la integran y además una aproximación entre sus

(13) Apartado tercero del artículo B del Tratado de la Unión Europea. Maastricht, 7 de febrero de 1992.

(14) Artículos 8 a 8-D del Tratado de Roma, establecidos por el artículo G del Tratados de Maastricht.

(15) Apartado 1 del artículo B del Tratado de Maastricht.

(16) *Cinco Días*, 31 de marzo de 1992.

(17) Discurso sobre el estado de la nación. *Cinco Días*, 31 de marzo de 1992.

niveles de renta y bienestar» (18). Se trata de la aplicación del principio de cohesión económica y social, consagrado en el Acta Única Europea y desarrollado en el Tratado de Maastricht, en parte debido a una propuesta española.

España criticó el carácter regresivo del sistema presupuestario de la CEE al afirmar:

«El actual sistema de recursos propios no es progresivo. En efecto, el recurso precedente del Impuesto del Valor Añadido (IVA) penaliza a las economías más débiles y con mayor propensión al consumo, mientras que el llamado cuarto recurso es meramente proporcional. Por lo tanto, en congruencia con el principio de cohesión, debería de modificarse el régimen de recursos propios de forma que las aportaciones globales de cada Estado guarden relación con su prosperidad relativa» (19).

Asimismo propuso la creación de un Fondo *ad hoc* para compensar a los países menos desarrollados de los perjuicios que pudieran derivarse de la UEM. Por el Tratado de Maastricht los Estados miembros de la CEE han decidido crear un Fondo de Cohesión y declarado su intención:

«De tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios para corregir en los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual de recursos propios» (20).

Actualmente se está discutiendo sobre el momento de la creación del Fondo —que deberá estar constituido antes de finales del año 1993— y sobre el monto y distribución de sus efectivos, en el marco de la adopción de las previsiones financieras para el período 1993-1999. Ante las reticencias de los Estados más desarrollados con respecto al Fondo, Felipe González ha dejado clara constancia de la oposición de España a cualquier ampliación de la CEE si las perspectivas financieras para la Comunidad no son aprobadas de forma que satisfagan las aspiraciones españolas, de conformidad con los compromisos adquiridos en Maastricht (21).

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

Otro de los objetivos de la Unión Europea es el de «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluirá, en el futuro, la definición de una política de defensa común, que podrá conducir, en su momento, a una defensa común» (22). Los Estados miembros «apoyarán activamente y sin reservas» la PESC —que abarcará todos los ámbitos de las políticas exterior y de seguridad— y «se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que puedan perjudicar a su eficacia». Velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes adoptadas por el Consejo de la CEE y aplicarán las acciones comunes asimismo decididas por el Consejo (con posible voto por mayoría cualificada en el caso de la política exterior) (23).

(18) *Cinco Días*, 31 de marzo de 1992.

(19) Apartado 5-2-a) de la propuesta española sobre «Cohesión económica y social». Bruselas, 3 de marzo de 1991.

(20) Apartado 9 del Protocolo sobre Cohesión Económica y Social, anejo al Tratado de Maastricht.

(21) *Abc*, 10 de mayo de 1992.

(22) Apartado 2 del artículo B del Tratado de Maastricht.

(23) Artículos J.1, J.2, J.3 y J.4 del Tratado de Maastricht.

Estas disposiciones ponen de manifiesto el alto grado de dependencia de las políticas exteriores de los Estados miembros en relación con las decisiones que adopte el Consejo de la Unión Europea. España ha sido uno de los paladines de la comunitarización de la PESC, como puso de manifiesto en la propuesta presentada en el año 1991 a la conferencia intergubernamental sobre Unión Política. Como ha señalado Felipe González, la consolidación de la Unión Política, desde el punto de vista de la política exterior y de seguridad común, es el objetivo prioritario de la España de los noventa (24).

En el ámbito de la política de seguridad y defensa, la UEO se han convertido tras Maastricht en el «exponente defensivo de la Unión Europea» y en un «medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica», y deberá actuar de conformidad con las posiciones adoptadas en el seno de la OTAN (25). Como ha observado el ministro de Defensa, España está jugando un papel de «animador en el proceso de institucionalización de la UEO». En relación con el Cuerpo de Ejército conjunto que acaba de ser creado por Francia y Alemania, Julián García Vargas ha comentado lo siguiente:

«Desde el principio hemos mirado con simpatía la iniciativa franco-alemana y en su momento tomaremos una decisión positiva al respecto. Nos estamos preparando para ello y la constitución de la Fuerza de Acción Rápida (FAR) supone un paso en esa dirección» (26).

Francisco Fernández Ordóñez añadió al respecto que la decisión franco-alemana:

«Supone un paso importante en el proceso de integración europea, que lógicamente requiere un componente de seguridad y defensa» (27).

Relaciones bilaterales

Como lógica consecuencia de su incorporación a la CEE, España ha fortalecido sus relaciones bilaterales con los Estados miembros de la Comunidad, especialmente con sus vecinos Francia y Portugal. Así, ha concluido un Tratado de Amistad y Cooperación con Portugal (22 de noviembre de 1977), y Tratados de Cooperación en el ámbito de la Defensa con Alemania (22 de julio de 1988), Bélgica (24 de septiembre de 1985), Francia (7 de octubre de 1983), Gran Bretaña (14 de febrero de 1985), Grecia (7 de febrero de 1985), Italia (2 de diciembre de 1982) y Países Bajos (10 de julio de 1987).

Ha acordado celebrar reuniones regulares en la Cumbre con Francia, Portugal, Alemania e Italia y, con los dos primeros, seminarios de ministros en los que se examinan semestralmente cuestiones de común interés. El primer ministro portugués ha comentado que las Cumbres entre jefes de Gobierno han dado un impulso decisivo, incluso histórico, a las relaciones hispano-portuguesas:

«González y yo —ha dicho Aníbal Cavaco Silva— hemos conseguido en seis años destruir todas las barreras psicológicas. La gente de mi generación se relaciona sin complejos con España. Hoy... los portugueses consideran a los españoles como hermanos» (28).

(24) *Cinco Días*, 31 de marzo de 1992.

(25) Párrafos 1 y 2 de la introducción, y apartado B-4 de la I Declaración de los Estados miembros de la UEO sobre sus relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica, aneja al Tratado de Maastricht.

(26) *El País*, 24 de mayo de 1992.

(27) *Diario 16*, 23 de mayo de 1992.

(28) *El País*, 24 de mayo de 1992.

La única nota no tan concordante en este afinado concierto la constituye Gran Bretaña. Aunque las relaciones hispano-británicas han mejorado considerablemente en los últimos años, no llegarán a normalizarse del todo mientras no se resuelva el problema de la descolonización de Gibraltar. La posición española al respecto fue definida como sigue por Fernández Ordóñez:

«La reintegración del territorio de Gibraltar a España es un objetivo permanente de todos los Gobiernos españoles sobre el cual están de acuerdo todas las fuerzas políticas por encima de las ideologías y partidos, como lo han demostrado reiteradamente diversas resoluciones del Parlamento español, siempre aprobadas por unanimidad. Al servicio de este objetivo político irrenunciable, la única estrategia del Gobierno español se puede resumir así: España ha renunciado a la violencia como medio de conseguir su objetivo y ha aceptado la recomendación de las Naciones Unidas de que la descolonización de Gibraltar —que, según las propias Naciones Unidas, no puede consistir nada más que en la reintegración a España— debe conseguirse mediante negociaciones entre España y el Reino Unido» (29).

De la Declaración de Bruselas (27 de noviembre de 1984) los dos países se comprometieron a celebrar negociaciones bilaterales sobre Gibraltar, incluido el tema de su soberanía, pero el progreso en busca de una solución satisfactoria ha sido mínimo ante la nula voluntad política del Reino Unido, que se escuda en la libre voluntad del pueblo gibraltareño. Gibraltar es una de las «asignaturas pendientes» del Gobierno español y deberá intensificarse la presión sobre el Gobierno británico para que se avenga a una solución razonable, de conformidad con las normas del Derecho Internacional en materia de descolonización.

En el *interin*, Gibraltar sigue siendo fuente de conflicto, no sólo a nivel bilateral, sino también en el marco comunitario o en el de la OTAN. Así, el proceso de liberalización comunitaria en el ámbito del transporte aéreo quedó bloqueado por la tentativa británica de incluir el aeródromo de Gibraltar entre los beneficiarios de la citada liberalización.

Dado que dicho aeródromo está construido sobre territorio español, nunca cedido a Gran Bretaña, España se opuso a la propuesta hasta que se llegó a un acuerdo bilateral, que preveía el funcionamiento de dos terminales, una en territorio británico y otra en territorio español. El Acuerdo no ha llegado a entrar en vigor ante el rechazo del sedicente «Gobierno» de Gibraltar y el desinterés del Gobierno británico, por lo que el nuevo régimen no se aplica al aeródromo en cuestión.

Otro problema que sigue sin solución es el de la adopción del Acuerdo sobre Fijación de las Fronteras Exteriores de la CEE, que ha sido rechazado por España mientras no se aclare el problema de Gibraltar. A este respecto, el Congreso adoptó unánimemente en el año 1991 la siguiente proposición no de ley:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a no subscribir acuerdos sobre las fronteras exteriores de la Comunidad Europea que puedan suponer la perpetuación del *status*, ni el menoscabo para la posición de España en las negociaciones para conseguir la descolonización de Gibraltar y su reintegración al territorio nacional» (30).

(29) *Europa-Sur*, 19 de abril de 1992.

(30) Proposición no de ley, de 2 de octubre de 1991.

Vinculación Atlántica

En este epígrafe entran las relaciones de España con la OTAN, en el plano multilateral, y con Estados Unidos, en el bilateral.

Relaciones con la OTAN

España ingresó en la OTAN a finales del año 1982 con la oposición del PSOE, quien —ya en la campaña electoral previa a su acceso al poder— se comprometió a celebrar un referéndum sobre el mantenimiento o no de España en la Alianza Atlántica. El referéndum se celebró en el año 1986 y —tras el cambio de actitud del partido gubernamental— el pueblo español se pronunció mayoritariamente por la permanencia en la Organización, si bien con las siguientes condiciones:

- a) No participación en la estructura militar de la OTAN.
- b) No nuclearización del territorio español.
- c) Considerable reducción del número de fuerzas norteamericanas en España.

Estos condicionamientos han determinado la configuración de un «modelo español» en sus relaciones con la Organización, que se ha plasmado en la firma de una serie de Acuerdos de Coordinación relativos a la defensa del territorio español, de su espacio aéreo, del Atlántico Oriental, del Mediterráneo Occidental y del estrecho de Gibraltar, así como a la logística (utilización de la Península como retaguardia de la OTAN).

A diferencia de la actitud reticente de Francia —que lleva hasta sus últimas consecuencias su no integración en la estructura militar de la OTAN—, España colabora activamente con la Organización, participando no sólo en los organismos y grupos de carácter político, sino también en otros de carácter meramente militar. Prueba de la evolución en la actitud española es la afirmación de Felipe González sobre la necesidad de preservar el vínculo atlántico, porque «la OTAN es un esquema de defensa difícilmente sustituible» (31).

Tras llegarse a un entendimiento político sobre los textos de los dos últimos Acuerdos de Coordinación pendientes de conclusión, el ministro de Defensa ha comentado que el sistema español de participación había funcionado bien y que había merecido enormemente la pena el esfuerzo después de las controversias y discusiones que hubo en nuestro país:

«Habría que preguntarse —ha añadido Julián García Vargas— si España podría ocupar el lugar que ahora tiene en el concierto internacional si previamente no hubiera resuelto su posición dentro de la Alianza Atlántica... Piénsese que ahora, a pesar de que pueda haber dudas sobre su futuro, la OTAN es la única Organización sólida que hay en nuestro continente en el terreno de la seguridad... En estos momentos de incertidumbre, la OTAN aparece como algo cierto y sólido en lo que apoyarse...» (32).

Pese a su apoyo a la consolidación de la UEO como exponente militar de la Unión Europea, España ha apoyado la coordinación entre las dos Organizaciones y reconocido la primacía operativa de la OTAN. Lo mismo cabe decir de su respaldo al Cuerpo de Ejér-

(31) *El País*, 3 de abril de 1992.

(32) *Abc*, 27 de mayo de 1992.

cito franco-alemán como embrión del futuro Ejército Europeo. Como señaló Francisco Fernández Ordóñez:

«España cree en la compatibilidad del futuro Eurocorps con la OTAN, pues —al ser complementario con los arreglos defensivos de la Alianza Atlántica— supondrá un refuerzo de la defensa común aliada» (33).

Relaciones con Estados Unidos

Los Acuerdos hispano-norteamericanos del año 1953 —que pusieron fin al aislamiento diplomático del Gobierno español— consagraron un cierto nivel de dependencia militar con respecto a Estados Unidos, distinto al establecido para otros Estados europeos por el sistema multilateral de la OTAN. Estas relaciones se equilibraron y normalizaron con la firma del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación (2 de julio de 1982).

Las reticencias del Gobierno socialista sobre el mantenimiento de España en la Alianza provocaron un enfriamiento en las relaciones entre los dos países, que comenzaría a superarse gradualmente a raíz de la celebración del referéndum del año 1986, pese a sus secuelas de disminución del volumen de tropas estadounidenses basadas en España. El nuevo *status quo* se consagró en el Convenio sobre Cooperación para la Defensa (1 de diciembre de 1988), y la mayor parte de las unidades armadas de Estados Unidos han abandonado el país conforme a lo previsto.

Las relaciones han mejorado considerablemente en los últimos años, como se puso de manifiesto en la última entrevista entre Georges Bush y Felipe González, hasta el punto de que ambos estadistas reconocieron que las relaciones en cuestión habían alcanzado «su mejor nivel en la Historia». El presidente del Gobierno español afirmó que:

«El papel de Estados Unidos y su presencia en la evolución del continente europeo son necesarias para la estabilidad y el desarrollo pacífico del continente» (34).

Proyección iberoamericana

España tiene unas especiales relaciones con Iberoamérica por obvias razones de carácter histórico, cultural y lingüístico. Estas relaciones, sin embargo, han quedado tradicionalmente relegadas al ámbito retórico y no se han concretado en vinculaciones concretas en los ámbitos político y económico. La positiva transición de España hacia un régimen democrático ha reavivado y actualizado el interés de las naciones iberoamericanas por la «hermana mayor» —sustituta de la superada «madre patria»— y por su experiencia política, que ha incidido favorablemente en el proceso de desarrollo de la democracia y los derechos humanos en la América Hispana.

Las relaciones entre las dos orillas del Atlántico se han intensificado, al haber adoptado España una actitud menos paternalista y más realista. Los resultados, aunque positivos, seguirán, sin embargo, siendo insuficientes mientras España no aporte mayores medios financieros, económicos y técnicos al servicio de la cooperación con Iberoamérica.

(33) *Diario 16*, 23 de mayo de 1992.

(34) *El País*, 3 de abril de 1992.

Relaciones institucionales

Pese al uso y el abuso de la grandilocuencia estéril en lo relativo a la «hispanidad» y la «hermandad iberoamericana» —con su correspondiente descrédito—, no se puede ignorar la realidad histórica y tirar por la borda los importantes vínculos de todo tipo que unen a España con sus antiguos territorios ultramarinos. Cabe preguntarse con Julián Marías si existe en el mundo actual:

«Una comunidad comparable, un grado de vitalidad, una capacidad creadora, un marco de referencia de medio milenio de historia compartida, de memoria colectiva, si no estuviera dilapidada por el olvido». La empresa de nuestro tiempo —concluye Marías— no puede ser otra que la «recomposición de las Españas», que constituye «la única posibilidad de que tengan porvenir» (35).

En este sentido, España ha impulsado un nuevo proceso que se inició en Guadalajara en el año 1991 con la reunión de jefes de Estado y de Gobierno de España, Portugal y todos los países iberoamericanos, en la que se adoptó una Declaración sobre la Comunidad Iberoamericana. Su Majestad el rey Juan Carlos I ha manifestado lo siguiente al respecto:

«La Comunidad Iberoamericana es una ilusión y un proyecto común cuyo desarrollo debemos cuidar al máximo. El año pasado dimos en Guadalajara los primeros pasos trascendentales, y este verano continuaremos en Madrid con el propósito de llenarla de contenido en áreas esenciales» (36).

En la II Conferencia de Madrid, que ha coincidido con la celebración de V Centenario del Descubrimiento de América, se han adoptado acuerdos concretos de cooperación, modestos pero realistas, que irán dando cuerpo a esta comunidad de espíritu.

Relaciones bilaterales

España ha concluido toda una red de tratados diversos con los distintos países de su estirpe y, en los últimos años, ha firmado Tratados de Cooperación y Amistad con Argentina (3 de junio de 1988), Chile (19 de octubre de 1998), México (16 de julio de 1991) y Venezuela (7 de junio de 1990). Se han intensificado moderadamente las relaciones económicas: España ha abierto líneas de crédito a diversos países iberoamericanos y les ha condonado o reducido su deuda a muchos de ellos.

La creciente, aunque aún de escasa envergadura, ayuda de España al desarrollo se concentra fundamentalmente en Iberoamérica, y la asistencia técnica está produciendo positivos frutos, siendo de desear que se incremente.

Relaciones multilaterales

España mantiene excelentes relaciones con los países iberoamericanos en el seno de las diversas organizaciones internacionales, universales y regionales. Participa en el Banco Interamericano de Desarrollo, tiene una Misión Permanente de Observación ante la Organización de Estados Americanos y colabora activamente con las organizaciones regionales de Iberoamérica (Pacto Andino, ALADI, MERCOSUR, CEPAL...). Ha intervenido muy

(35) Julián Marías. *España inteligible*. Madrid 1987, pp. 415-416.

(36) *Revista Española de Defensa*, núm. 39, mayo 1992.

activamente en el «proceso de Equipulas» de pacificación de Centroamérica y ha facilitado los contingentes más importantes para las operaciones de paz de ONUCA y ONUSAL.

Ha sido en el ámbito de la CEE donde España ha realizado una notable labor en pro de los países iberoamericanos. Iberoamérica ha sido quizás la región más marginada por la Comunidad al no figurar entre sus miembros iniciales ni España ni Portugal. Ya al adherirse en el año 1985 al Tratado de Roma logró España que la CEE hiciera una Declaración, aneja al Tratado de Madrid, por la que se comprometía a reexaminar sus relaciones con Latinoamérica y a favorecer las corrientes de intercambios con los países de la región. Ha conseguido que se admita a la República Dominicana y a Haití en el Grupo África-Caribe-Pacífico, que se beneficia del régimen especial establecido en los Acuerdos de Lomé.

Ha propiciado la intensificación de las relaciones con Centroamérica a través del «Grupo de San José» y el aumento de la cooperación económica y financiera a la región. Asimismo ha logrado institucionalizar el diálogo entre la CEE y el «Grupo de Río» (compuesto por los países democráticos de Sudamérica), cuya primera reunión informal se celebró en Granada en el año 1989, durante la presidencia española del Consejo.

Solidaridad mediterránea

Por obvios condicionamientos geopolíticos e históricos, España ha prestado tradicionalmente gran atención al Mediterráneo en general y al Magreb en particular. Asimismo ha seguido con interés y comprensión el desarrollo de los acontecimientos en Oriente Medio y ha sido la principal impulsora de la constitución de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo.

Relaciones con Marruecos

Las relaciones hispano-marroquíes, como suele ocurrir entre países vecinos, no han sido fáciles y han estado jalonadas de incidentes, especialmente con motivo de la descolonización del propio Marruecos, Ifni y el Sáhara, y de las reivindicaciones marroquíes de Ceuta, Meilla, las islas Chafarinas y los Peñones. A ellos hay que añadir, en el ámbito económico, los problemas pesqueros y de tránsito de productos agrícolas marroquíes por territorio español —especialmente los cítricos—.

Sin embargo, los Gobiernos de los dos países —conscientes de la mutua necesidad de colaborar— han procurado limar asperezas y seguir una política de buena vecindad, que se ha plasmado en la firma de una serie de acuerdos, especialmente el Convenio de Cooperación en el ámbito de las defensas (27 de septiembre de 1989) y el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación (4 de julio de 1991). Como ha señalado el ministro de Defensa, el estrechamiento de las relaciones con Marruecos es uno de los objetivos más importantes de nuestra política exterior.

«Hay que hacer un esfuerzo adicional —estima Julián García Vargas— para que la Comunidad comprenda la importancia de las relaciones económicas con Marruecos, que es un vecino muy próximo a Europa con el que tenemos ciertas obligaciones» (37).

(37) *Ya*, 24 de mayo de 1992.

A estos efectos, España ha sugerido que —dado que Marruecos no reúne las condiciones para ser miembro pleno de la CEE— se establezca una zona de libre comercio y que se intensifique la cooperación y asistencia comunitaria al país magrebí en todos los terrenos.

Los dos principales problemas políticos entre España y Marruecos son los de las reivindicaciones de Ceuta y Melilla y la descolonización del Sáhara. Respecto al primero, la posición española fue definida como sigue por Francisco Fernández Ordóñez:

«Ceuta y Melilla son dos ciudades españolas. Tienen en pasado como ciudades españolas y un presente como ciudades españolas, y tendrán un futuro como ciudades españolas. Otra cosa es que este futuro pueda ser más o menos brillante, en función de la actitud marroquí hacia las mismas. Para nosotros, Ceuta y Melilla deben ser más un elemento de acercamiento entre España y Marruecos que factores de división» (38).

No parece que, al menos mientras el rey Hassan II se mantenga en el trono, se llegue a una confrontación abierta sobre las dos ciudades. En cuanto al Sáhara, su descolonización es otra de las asignaturas pendientes de la política exterior española. España cedió en el año 1975 su administración a Marruecos y Mauritania, y no se solucionará definitivamente la cuestión mientras el pueblo saharauí no haya ejercido su derecho a la libre determinación. España apoya la celebración de un referéndum en el Sáhara bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que se encuentra bloqueado por el problema de la fijación del electorado saharauí. Como señaló Fernández Ordóñez, sobre el Sáhara han cambiado muchas variantes internacionales y eso debería hacer reflexionar a la parte saharauí:

«Porque, a veces, cuando se quiere ganar diez a cero o nada, pues es nada». En su opinión, «hace falta una postura inteligente que admita cierto tipo de compromiso, y a eso es a lo que estamos jugando en los dos lados» (39).

Relaciones con los demás países del Magreb

Los incidentes ocurridos estos últimos meses en Argelia han puesto una vez más de manifiesto la importancia del Magreb, «frontera vulnerable de Europa». Como ha reconocido la propia CEE, «a causa de su proximidad geográfica y de la intensidad de los intercambios, la estabilidad y la prosperidad de la cuenca mediterránea son elementos claves de la estabilidad y prosperidad de la Comunidad» (40). El rey Juan Carlos I ha comentado lo siguiente sobre el tema:

«Estamos muy unidos por razones de vecindad y por una larga historia compartida a los países del Magreb. Por eso hemos subrayado en varios foros internacionales, y desde luego en la Comunidad Europea, que la estabilidad y el desarrollo de los países norteafricanos son vitales para Europa, y la necesidad de atender a sus exigencias en el marco de una nueva dinámica» (41).

España ha tenido algunos problemas en la región, especialmente con Libia y Argelia, por cuestiones de descolonización —en la que algunos de estos países han pretendido incluir las islas Canarias—. Las relaciones, sin embargo, han evolucionado de forma favo-

(38) *Europa-Sur*, 19 de abril de 1992.

(39) *Diario 16*, 23 de mayo de 1992.

(40) Informe de la Comisión de la CEE sobre *Política mediterránea renovada*. Bruselas, 1989.

(41) *Revista Española de Defensa*, núm. 39, mayo 1992.

nable, tanto en el aspecto político como en el económico —importancia para España del suministro energético procedente del Magreb—, con excepción del caso de Libia, debido a la volubilidad de su líder Gaddafi. Además del caso de Marruecos, España ha firmado Convenios de cooperación en el ámbito de la defensa con Túnez (14 de diciembre de 1987) y Mauritania (7 de febrero de 1989), así como importantes acuerdos de suministro de gas con Argelia (incluida la construcción de un gasoducto a través de Marruecos).

España ha apoyado los intentos de integración regional a través de la Unión Magrebí Árabe (UMA) y auspiciado el llamado «diálogo 5 más 4» entre los miembros de la UAM y los países latinos de la CEE (España, Italia, Francia y Portugal). En este mismo sentido, ha propiciado con Italia el lanzamiento de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, a imagen y semejanza de la CSCE, aunque con peculiaridades propias. Así, se daría menos importancia al cesto de la «seguridad» (debido a la particular y difícilísima situación en Oriente Próximo y a la existencia de otros foros de negociación, dentro y fuera de las Naciones Unidas y mayor prioridad al de la «cooperación» en todos sus ámbitos —económica, financiera, técnica, social..., etc.—. El tercer cesto de los «derechos humanos» se convertiría más bien en un foro para el diálogo cultural, ideológico y religioso.

Oriente Medio

España ha mantenido tradicionalmente estrechos lazos políticos y culturales con los países árabes, especialmente durante el anterior régimen, que había visto cerrados o semi-cerrados amplios sectores a su diplomacia. La inexistencia de relaciones con Israel, su pleno apoyo al ejercicio del derecho de libre determinación del pueblo palestino y el reconocimiento de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) le habían granjeado la simpatía del mundo islámico.

Tras el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel en el año 1985, la posición española sobre Oriente Medio ha logrado un mayor equilibrio, sin abandonar por ello su apoyo a los derechos fundamentales del pueblo palestino, que fueron reconocidos en la Declaración del Consejo Europeo de Venecia (1980) y reafirmados en la Declaración de Madrid (1989). Las líneas básicas de esta postura son las siguientes:

- a) Derecho de Israel a existir como nación dentro de unas fronteras seguras e internacionalmente reconocidas.
- b) Oposición a reconocer la ocupación por la fuerza de territorios por parte de Israel.
- c) Ilegalidad de los asentamientos israelíes en los territorios ocupados.
- d) Derecho a la libre determinación del pueblo palestino con todas sus consecuencias, incluida la posibilidad de independencia.
- e) Reconocimiento de la OLP como representante legítimo, aunque no único, del pueblo palestino.
- f) Apoyo a la celebración de una conferencia de paz bajo los auspicios de la ONU, con participación de todas las partes interesadas (incluida la OLP).
- g) Respaldo de las resoluciones del Consejo de Seguridad y del principio de cambio de «paz por territorios».

Pese a ello, España ha mantenido una actitud flexible y apoyado los esfuerzos de mediación emprendidos por Estados Unidos, al margen de la ONU. Prueba de ello, ha sido la celebración en Madrid en 1991 de la Conferencia de Paz sobre Oriente Medio, en la que,

por primera vez, se ha iniciado el diálogo entre árabes e israelíes con vistas a lograr una solución negociada del conflicto de Oriente Medio.

En resumen, la situación actual de la política exterior española ha sido acertadamente descrita por José Luis Buhigas como sigue:

«El cambio de coordenadas del nuevo escenario internacional ha cogido a España bien situada por primera vez en lo que va de siglo con un sistema democrático consolidado, plenamente inserta en el concierto de las naciones —dejando definitivamente atrás nuestro secular aislamiento internacional—, y con un grado de credibilidad máximo en nuestra política exterior —como se puso de manifiesto el otoño pasado en Madrid con la celebración de la Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo—. España es miembro y participa activamente en todos los foros internacionales, y el estado de sus relaciones bilaterales con los principales actores del nuevo orden le permite gozar de un grado de influencia política que no se corresponde ni con sus pequeños recursos económicos ni con su modesta capacidad militar» (42).

(42) José Luis Buhigas. «Los actores del nuevo orden mundial». *Revista Española de Defensa*, mayo 1992, p. 49.