

Las constantes de la política exterior española

Francisco Aldecoa

1. Consideraciones generales

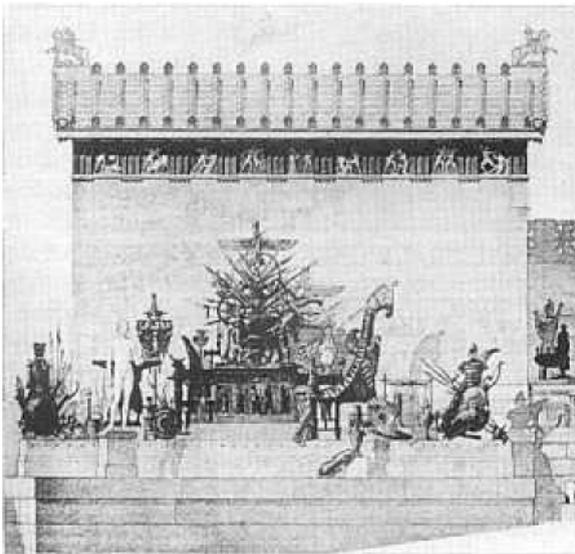
La celebración del décimo aniversario de la promulgación de la Constitución española es una oportunidad muy buena para hacer un balance de lo que han significado estos diez años de vida política española desde diversos ángulos. A mí me corresponde estudiar desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, la política exterior de España.

Con este trabajo no pretendo hacer la historia de los diez años de política exterior, ni tampoco discutir los aspectos generales de esa política. Voluntariamente he optado por otro enfoque; el de valorar lo que han sido esos años para la política exterior y para la posición internacional de España en el mundo, desde una perspectiva dinámica, ya que entiendo que no se puede hacer un análisis de la política exterior con dos fotos fijas, una al principio y otra al final, sino que lo importante es el cine, el movimiento y ver cómo se han producido los procesos; y en nuestra película, casi más importante que la historia que se cuenta y los personajes de la misma, es ver cómo ha cambiado el paisaje, o dicho en otros términos, cómo ha evolucionado el escenario internacional, y su influencia en la política exterior española.

La definición de las relaciones internacionales de un Estado sigue estando en la lucha planteada entre los papeles que el Estado quiere representar en la Sociedad Internacional y aquellos que el resto de los actores integrantes de ésta le permiten.

Ha habido un debate permanente en torno al primado de la política exterior, que alcanza el máximo relieve y una nueva reconceptualización con Modelski (1962), quien basa su teoría de la política exterior en la importancia del ambiente internacional¹. Con él se inician unos nuevos enfoques en este tema. Las actuales concepciones en las relaciones internacionales, fundamentadas en cada uno de los tres paradigmas básicos de hoy, a saber: realismo, globalismo y estructuralismo parten de la valoración de esta interrelación básica, si bien como es sabido, tienen diferencias profundas en cuanto al papel de los actores en la Sociedad Internacional contemporánea².

Parto del presupuesto de que en estos diez años últimos ha habido cambios notables en la Sociedad Internacional que influyen en la política exterior de los Estados y más aún en la de las Potencias Medias. Por ello creo que cualquier análisis de la política exterior de España que no ten-



ga en cuenta la evolución del medio Internacional es absolutamente insuficiente y carente de rigor³. Dedico parte del trabajo a caracterizar en qué medida las distintas etapas de la evolución del medio Internacional influyen en la política exterior española.

Así por ejemplo, cuestiones como la decisión de la adhesión a la Alianza Atlántica o la reducción de la presencia militar americana en nuestro país, no se pueden comprender sólo en clave española, sino que hay que entenderlas a la luz de lo que ocurría en el escenario internacional en 1981, momento de máxima tensión en plena segunda guerra fría, y en 1988 año caracterizado precisamente por lo contrario.

En este trabajo, dada su extensión, no pretendo demostrar cuáles son las constantes y variables de la política exterior española⁴, sino que unicamente reflexionaremos a partir de una serie de hipótesis y presupuestos que nos sirven para entender el conjunto de la política exterior, qué cambia y que permanece a lo largo del decenio. No intentamos describir, explicar, analizar y concluir, sino que se utilizará un método basado en la exposición de una interpretación personal global que justificaré a lo largo de estas líneas.

Soy consciente de los riesgos de este intento, más aún cuando no existe una literatura científica que aborde desde una perspectiva global el significado de estos diez años de política exterior, o bien tocan aspectos específicos o únicamente alguna etapa concreta de la misma.⁵

No se trata tampoco de analizar los últimos acontecimientos, sino de estudiar tanto el significado de esos diez años como una unidad desde una perspectiva global, como las proyecciones y expectativas futuras.

El trabajo parte de la aceptación de tres proposiciones básicas:

1. Desde 1945 a nuestros días, los cambios que se han producido en la Sociedad Internacional han incidido en la política exterior española. Esta relación tiene a su vez repercusiones claras en la política exterior del decenio constitucional.

2. Las líneas básicas de la política exterior española están establecidas con anterioridad a la promulgación de la Constitución. Líneas que aunque se irán perfilando de manera importante a lo largo del decenio, no cambiarán en sus rasgos básicos.

3. Los elementos fundamentales de cambio en la posición internacional de España serán: su participación en la Comunidad Europea —en el momento en que se produce su transformación

como organización económica y política—, y la configuración de la política exterior de defensa. Estos serán los factores que a su vez desencadenan el resto de variaciones operadas en la política exterior del decenio, y condicionan la del futuro.

2. Los factores naturales

En el estudio de la política exterior de un Estado, es tradicional analizar cómo han afectado los factores naturales en la posición internacional de éste⁶. Son muchos los autores que han tratado la medida en que el factor geográfico, la población, la economía y la tecnología inciden en dicha posición⁷; en el caso que nos ocupa se trata de ver cómo han evolucionado los factores que condicionan la política exterior de España⁸.

Freymond apunta que no es posible un análisis válido del comportamiento político de los individuos y de los grupos sin recurrir a la geografía humana. Se trata de responder a una pregunta que siempre es la misma, cómo se justifican los hechos humanos ocurridos en un espacio concreto sin caer en el determinismo geográfico⁹. Roberto Mesa incide particularmente en la geografía y en la economía cuando establece que: "Las Relaciones Internacionales españolas están dominadas por dos constantes difícilmente modificables, la primera es su situación geopolítica decisiva en las dos orillas, Mediterránea y Atlántica, por lo que España es fundamental en el funcionamiento del sistema estratégico-militar de Occidente, y en segundo lugar, la dependencia económica respecto a Europa y a los Estados Unidos"¹⁰.

En este sentido y desde un enfoque geográfico, Angel Cabo señala que "el marco en que se ha desarrollado y desarrollan su actividad los españoles, es una suma de características o estímulos contrapuestos: a los de unidad, los que inclinan a la diversidad política." Para este autor, los de aislamiento vienen dados por el carácter peninsular, por la maciza configuración de la península, por su difícil soldadura ístmica y por la excéntrica posición respecto al continente y al mar continental junto al cual se halla. A todos estos estímulos de aislamiento se oponen otros propicios a la relación, la Península Ibérica resulta a la vez puente entre Europa y África, y entre el Mediterráneo y el Atlántico¹¹. Esta posición particular

es la que ha condicionado la política exterior de España, ya que, como veremos más adelante, uno de los elementos básicos de la misma será la puesta en valor del espacio estratégico español. En esta línea, el cambio más importante durante el decenio constitucional ha sido la adhesión a la Comunidad Europea, pero intentando mantener unas relaciones "especiales" con Latinoamérica y con los países Arabes. Estas decisiones vienen posibilitadas por el medio geográfico, el cual perpetúa importantes nexos culturales, fortalecidos por el idioma castellano, que ocupa el tercer lugar en cuanto al número de personas que lo hablan, con grandes expectativas de ascenso¹². Esto es lo que lleva a Roberto Mesa a afirmar que la posición internacional de España se encuentra entre el centro y la periferia¹³.

España ocupa el puesto 48 en el "ranking" mundial en cuanto a superficie y sin embargo es el segundo país europeo en extensión (504.800 km²), después de Francia (547.000 km²). Durante estos diez años no ha variado su posición en esta clasificación ya que no han aparecido en la Sociedad Internacional nuevos Estados de dimensiones apreciables. Pero donde sí se ha producido una pequeña variación es en la población, pasando de 37,109 a 39,0 millones de habitantes en el decenio, a pesar de ello hemos descendido cuatro puestos en el "ranking mundial", pasando del 20 al 24, debido al crecimiento general del Tercer Mundo. Al mismo tiempo ha aumentado la densidad de población de forma insignificante (de 74,1 a 77,0 habitantes / m²) no teniendo estos cambios más incidencia en el medio internacional que únicamente un menor peso demográfico relativo¹⁴.

Otra de las macromagnitudes de mayor interés para los estudiosos de la política exterior, por su importancia en las negociaciones internacionales, es el PIB. España ocupa actualmente el octavo puesto mundial, escalando puestos incesantemente desde 1978, con 229.100 millones de dólares¹⁵. A pesar de ello, esta posición no ha permitido estar en las grandes negociaciones internacionales, viéndose rechazada nuestra candidatura en varias ocasiones por el Grupo de los diez países más industrializados, denominado G-10¹⁶. Hay que destacar, por contra, que la posición que tenemos respecto al índice de Comercio Exterior está en un lugar muy discreto ya que ocupamos el decimoséptimo puesto¹⁷, lo que puede explicar, hasta cierto punto, la no presencia de España en los foros económicos internacionales de élite. El PNB per cápita es otra magnitud a estudiar;

hay que destacar el constante decrecimiento en el "ranking"¹⁸, aunque la relativa estabilidad de la población y los favorables datos del PIB hace pensar en la mejoría de dicho parámetro.

El estudio de todos estos factores es cada día más importante, ya que como apunta Paul Kennedy¹⁹, existe una dinámica de cambio conducida —principalmente— por el desarrollo tecnológico y económico, que impacta sobre las estructuras sociales, los sistemas políticos, el poder militar y la *posición individual* de los Estados individuales.

No podemos acabar esta reflexión sin considerar el territorio y su omisión en el texto constitucional. Para A. Remiro Brotons, este hecho favorece la libertad de acción de las instituciones en la cuestión Norteafricana²⁰. Dicha omisión constitucional, como veremos más tarde, va a tener cierta incidencia en los temas de seguridad y defensa.

3. La configuración del orden internacional de la posguerra y la posición internacional de España.

En el caso de la política exterior del régimen franquista tienen plena validez los planteamientos teóricos generales que he enunciado en las "consideraciones generales"²¹. En este sentido, cualquier periodización de dicha política debe ser coincidente con la que hagamos en el orden internacional de la posguerra, ya que la política franquista es en gran medida una política de adecuación a la evolución de la Sociedad Internacional²². El otro gran condicionante de la política exterior será el mantenimiento del régimen de Franco.

La política exterior del franquismo tiene cinco grandes etapas claramente diferenciadas, a saber: 1939-1942, que es el período germanófilo; 1942-1957, caracterizada por el aislamiento y la guerra fría; 1957-1969, que será la época de la coexistencia pacífica; 1969-1973, que coincide con la "Detente" y 1973-1976, etapa que está definida por razones internas, es el agotamiento del régimen.

En la primera etapa es ministro Ramón Serrano Suñer y coincide con las victorias alemanas en la guerra. Son los años de la "neutralidad benévola" que trataba de disimular sus claras simpatías hacia la Alemania nazi y la Italia fascista. Es

el período de mayor coherencia entre la ideología y la política exterior del régimen.

La segunda etapa, está marcada por el giro del conflicto mundial, que será radical tras el desembarco aliado en Africa y la Batalla de Stalingrado que fuerza el fin de la etapa anterior. En septiembre de 1942 Serrano Suñer es sustituido por Gomez Jordana, un reconocido aliadófilo.

El 3 de octubre, el Gobierno franquista emite una declaración de estricta neutralidad. La retirada de la División Azul que combatía en el frente Ruso, representa los intentos de Franco por congraciarse con los aliados y asegurar su continuidad una vez finalizada la guerra mundial.

Con el final de la guerra mundial se inicia una etapa de aislamiento del régimen que marcará profundamente todo el período franquista.

¿Cuáles han sido los factores que han permitido pasar de un casi completo aislamiento (1945-51), a tener pleno protagonismo internacional en 1978, momento en el que se aprueba la Constitución? A comienzos de los años cincuenta España sólo tenía relaciones diplomáticas con cuatro países, por utilizar un indicador sencillo, y en 1978, antes de aprobarse la Constitución, sus relaciones diplomáticas eran casi universales²³.

Lo mismo se podría comprobar con otros indicadores, como ser parte en tratados multilaterales u Organizaciones Internacionales, prácticamente no se pertenecía a ninguno, y en la actualidad se está a un nivel acorde, e incluso superior, con una potencia media y actor regional de primer orden.

Este proceso del paso del aislamiento a la plena normalidad y participación activa en las relaciones internacionales, no es un proceso rectilíneo, ni mucho menos, sino que, a lo largo del mismo, se producen diversas fases contradictorias.

Angel Viñas señala que, antes de la guerra civil, la política exterior española se había caracterizado por la conjunción de las cuatro notas siguientes: autoaislamiento con respecto al complejo de Relaciones Internacionales Europeas; desarrollo económico y social al margen de las posturas dominantes en la Europa occidental; neutralidad no apuntalada en alianzas exteriores; sentimiento de decadencia y de pérdida de pulso en el concierto internacional²⁴. Añade este autor que a esta tradición el franquismo superpuso un elemento absolutamente esencial y determinante de su política exterior, lo que cabría denominar pecado original del régimen en la esfera internacional. "Dicho deriva del montaje del mismo Es-

tado surgido en la guerra civil, que no hubiera resultado posible sin el apoyo material, humano político y diplomático de las potencias fascistas"²⁵.

Terminada la guerra mundial, se inicia el aislamiento español limitado (1945-1951), ya que en la conferencia de Potsdam (2 de agosto de 1945), los Estados signatarios se obligan a no apoyar solicitud alguna que pudiera presentar el Gobierno español para ser miembro de la Organización de Naciones Unidas. Esa posición se concretará en la célebre resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 12 de diciembre de 1946, muy dura para el régimen de Franco, en la que se recomienda la retirada de embajadores y la eliminación de España en las Organizaciones especializadas. Esta recomendación tendrá un gran eco, como consecuencia de cual se retirarán de España todos los embajadores, menos los de Argentina, Portugal, Suiza y la Santa Sede, significando un bloqueo diplomático y económico limitado, que servirá, en contra de lo que se pretendía, como ha puesto de manifiesto Max Gallo²⁶, para fortalecer el régimen español.

España en esta etapa, no será miembro de las Naciones Unidas, ni de las organizaciones especializadas, ni tampoco participará en el Plan Marshall, ni será parte del Tratado del Atlántico Norte, ni del Tratado constitutivo de la OECE, en 1948, ni formará parte del Consejo de Europa.

Por tanto, en dicha etapa existe un aislamiento internacional verificable, tanto en las relaciones diplomáticas bilaterales, prácticamente inexistentes, como en la participación en tratados multilaterales. En estas condiciones es innecesario señalar la falta de protagonismo español en los foros internacionales a los que no asistía. Este aislamiento es reflejo de la situación de la Sociedad Internacional de la posguerra, donde se produce un intento de mantener la "entente" que permitió la victoria sobre la Alemania nazi. Cuando en 1948-49 se inicia la guerra fría²⁷, que en palabras de Clack Clifford-Consejero del Presidente Truman— consistía en que la gente tomara conciencia de que la guerra no había acabado²⁸, comienza un tímido acercamiento por parte de los EE.UU., motivado por el discurso anti-comunista de Franco y por la magnífica situación geoestratégica de la Península. Este hecho hace perfectamente lógica la firma del Acuerdo con los EE.UU.²⁹, que, por un lado, significaba el fin-relativo-del aislamiento y por el otro, el refrendo del paradigma realista imperante en dicho período³⁰. De esta forma se consigue calmar el ansia

política del régimen de reconocimiento y de regulación del *status* internacional, siendo la culminación de una estrategia destinada a insertar al régimen en el esquema occidental de relaciones internacionales, una vez que parece que ha quedado superada su propia supervivencia.

El fin del aislamiento y la apertura exterior coincidirá con el 4º gobierno de Franco (1951-1957), en el que seguirá siendo Ministro de Asuntos Exteriores Alberto Martín Artajo.

La inserción de España en el esquema de Relaciones Internacionales se produce cuando menos, según Viñas, por tres razones. Fue limitada, no se vio exenta de contradicciones, y no pudo romper, en ciertas dimensiones fundamentales, el aislamiento del franquismo ³¹.

Las relaciones diplomáticas se van restableciendo después de que en la Asamblea General de Naciones Unidas, a finales de 1950, se anularan las resoluciones sobre la retirada de embajadores y la prohibición de ser parte en las organizaciones especializadas del sistema de Naciones Unidas. Así, sucesivamente, España será admitida en la Organización Mundial de la Salud y en la UNESCO, y readmitida en la OIT, en 1951, 1952, 1953, respectivamente. El hito más importante es, sin duda, el ingreso en las Naciones Unidas en 1955, si bien esta incorporación no es tanto por el protagonismo español, como recuerda Medina Ortega ³², como por un acuerdo entre los bloques. Asimismo, los dos hitos fundamentales de la diplomacia bilateral son la firma, el 27 de agosto de 1953, del Concordato con la Santa Sede, un día después de la firma de los Acuerdos Hispano-Norteamericanos sobre las bases.

Entre 1957 y 1975, podemos distinguir tres etapas claramente diferenciadas: la primera de 1957 a 1969, de progresiva participación de España en las Relaciones Internacionales; la segunda, de congelación relativa de ese proceso, que durará hasta el verano de 1973, con el nombramiento de Carrero Blanco como Presidente del Gobierno, y una tercera etapa de paralización absoluta o retroceso relativo, con la vuelta al aislamiento internacional.

La participación activa de España en la Sociedad Internacional se produce en la década de los sesenta. La normalización de relaciones diplomáticas se intensifica, salvo en los casos de las relaciones con los países del Este y China, si bien se inician relaciones consulares y comerciales con México y algunos Estados del Tercer Mundo.

En las relaciones multilaterales hay, si cabe, un cambio más profundo, ya que en esta etapa Es-

paña se hará, prácticamente, parte y miembro respectivamente, de los tratados multilaterales y de las organizaciones más importantes, como la OECE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, estando al final del período, en 1969, en un nivel de participación equivalente al de los demás países occidentales, salvo en el Consejo de Europa, y en los tratados con los que existe una incompatibilidad política expresa, como son aquellos relativos a los Derechos Humanos, de escasa relevancia numérica, aunque no de calidad.

Hay que destacar que, durante esta etapa, España desempeña efectivamente papeles reales en la Sociedad Internacional, iniciándose un cierto protagonismo internacional, que no se basa sólo en un acuerdo entre los bloques, como en la etapa anterior. El mejor ejemplo de este hecho es que al final del período, España conseguirá ocupar, por primera vez en su historia, un puesto en el Consejo de Seguridad, gracias al voto del Tercer Mundo.

Esta incorporación rápida de España a la Sociedad Internacional, es posible gracias a tres factores endógenos y uno exógeno; los primeros son: a) el importante crecimiento económico que se produce en España durante aquellos años; b) lo que Moya denomina "una transformación del Estado mismo como supuesto de la propia viabilidad del desarrollo económico español y de una paulatina aproximación al 'mundo occidental' como distensión de nuestras específicas diferencias de orden institucional y simbólico con respecto al marco democrático y liberal del capitalismo occidental" ³³; y c) de forma específica, el cambio profundo en la política exterior, de su filosofía inspiradora, de sus objetivos y de su ejecución, encarnado en su nuevo Ministro, Fernando María Castiella. Cañadas ha puesto de relieve que el objetivo prioritario de esta nueva política exterior fue la puesta en valor del espacio estratégico español y la neutralidad en el Mediterráneo ³⁴. Esta nueva política exterior significaría una doble ruptura con la política exterior anterior y con la política interior del régimen franquista ^{34 bis}. Tendrá especial importancia, en cuanto a sus resultados, la decidida política descolonizadora adoptada, cuestión de importancia capital en la década de los sesenta y que permitirá establecer y profundizar las relaciones bilaterales con los Estados que recién adquieren independencia.

El factor exógeno no es otro que el cambio producido en la Sociedad Internacional como conse-

cuencia del fin de la guerra fría y el inicio de la coexistencia pacífica,³⁵ que significa el reconocimiento por parte de ambas Superpotencias de que ninguna puede vencer a la otra sin arriesgar su propia existencia, este hecho les obligará a llegar a un “acuerdo” de respeto mutuo, en otras palabras, deberán reconocer que se puede vivir en el mismo planeta sin tener que estar en continua confrontación. La coexistencia no significa que acaben los conflictos —durante esta etapa se estuvo, al menos en tres ocasiones al borde de la guerra Nuclear³⁶— sino que definitivamente se desplazan a la periferia los enfrentamientos. El mejor ejemplo de ello es Vietnam. Este cambio en la Sociedad Internacional tiene carácter posibilitador más que impulsor en la participación activa de España en la Sociedad Internacional.

En la etapa que abarca desde 1969 hasta 1973, se produce una cierta ralentización respecto de la anterior. Mariano Aguilar Navarro explica la diplomacia de acción así: “Lo importante no es la velocidad que tiene el jugador, lo esencial es la rapidez que imprime a la pelota. Lo significativo no es el ritmo trepidante de los viajes diplomáticos... lo que cuenta es la evolución de los problemas”³⁷. Llegando a la conclusión de que el que corría era el jugador y la pelota apenas se movía.

En 1973 tiene lugar el importante restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la República Popular China, y poco antes con la República Democrática Alemana, que fue el primer país socialista con el que se mantienen relaciones diplomáticas plenas, a nivel de embajador³⁸. También España continuará el proceso de incorporación a diversos tratados multilaterales aún pendientes que no tenían implicaciones políticas.

Sin embargo, el protagonismo exterior decrece en la medida en que la nueva política exterior, iniciada en 1969, hay que entenderla como una adecuación a la política interior, dado que esta contradicción entre política exterior y política interior del período Castiella ponía en peligro el régimen. De esta forma, la política internacional se sacrifica a las necesidades de la política interior, que no es otra que la propia supervivencia del régimen, cuestión que explica Tierno Galván en los siguientes términos: “En el año 1969 culmina la más llamativa de las contradicciones. La política internacional templadamente nacionalista no puede ser asumida por un Estado de perspectiva totalitaria, cuyos supuestos ideológicos son nacionalistas; de aquí la necesidad de volver a los principios, es decir, de retroceder a la ambigüedad. Por consiguiente, a la política nacional ca-

racterizada: primero, por el neosatelismo, es decir, por una estrechísima alianza con Estados Unidos, que termina con la intervención directa de su embajador en la última crisis ministerial; segundo, por la extraordinaria propaganda interna sobre las negociaciones con el Mercado Común, y tercero, con la apertura de relaciones explícitas con los países del Este, más la disminución de la política pro árabe, intentando de este modo sustituir, con menos tópicos, el antiguo esquema de propaganda basado en el consumismo, por un nuevo esquema que se utiliza con la misma ambigüedad, es decir, el oportunismo”³⁹.

Esto explica que España, al desempeñar el puesto de miembro del Consejo de Seguridad durante ese período, sea más un prisionero que un actor de las relaciones internacionales con protagonismo autónomo.

Esta etapa que se ha conocido como de política exterior económica coincide con una era clave en el orden internacional y que se denomina la era de la Detente⁴⁰, donde las Superpotencias viven una “luna de miel” manifestada por la celebración de cuatro cumbres, tres de ellas en territorio soviético. Nixon fue el primer Presidente de los EEUU, que viajó a Moscú, en 1972. A la firma del SALT I (Strategic Arms Limitation Talks)⁴¹ y una declaración sobre “Principios básicos de las relaciones entre los EEUU y la URSS”, siguieron diversos tratados menores durante los cuatro años siguientes que cubrían todas las materias, desde el comercio y el abastecimiento de cereales hasta el acoplamiento en el espacio de aeronaves de ambos países.

La última etapa del período de la dictadura se corresponde con los dos últimos gobiernos de Franco: el de Carrero Blanco y el primero de Arias Navarro.

Una vez más la relación entre política exterior e interior permite explicar que esta etapa sea una vuelta al aislamiento español: la “bunkerización” de régimen que condicionará algunos intentos de protagonismo exterior, como durante la conferencia de Helsinki, en cuya cumbre, por primera vez, un presidente español tendrá oportunidad de participar. En este foro internacional en el que se reunirán 35 presidentes de los países occidentales, y donde Arias Navarro mantendrá 18 encuentros con sus colegas, se esperaban resultados concretos, como un cambio en las relaciones bilaterales con los países del Este⁴². Asimismo, se cierra el proceso cíclico del régimen franquista que se inicia y acaba con un aislamiento exterior: la retirada de los embajadores europeos en septiembre de

1975 y la firme condena de las instituciones europeas, especialmente las del Parlamento Europeo, las del Consejo y la Comisión de la Comunidad Europea como consecuencia de las ejecuciones del 27 de septiembre de 1975; si bien el primer aislamiento exterior fortalecerá el régimen franquista, este último le debilitará y hasta hará imposible su continuidad.

Los últimos tres años a estudiar corresponden al período denominado *transición*, donde podemos distinguir con claridad tres etapas: la primera, de continuidad del franquismo sin Franco; la segunda, de vuelta al protagonismo internacional, caracterizada por la Ley para la Reforma Política; y la tercera, el período constituyente, de cierto consenso, al menos implícito, en materia de política exterior.

El fracaso de la liberalización exterior del primer Gobierno de la Monarquía fue la expresión del fracaso reformista continuista. Decimos fracaso, porque no se conseguirán ninguno de los dos objetivos básicos recogidos en su programa político⁴³, la normalización de relaciones diplomáticas pendientes⁴⁴ y la homologación por parte de los países europeos. Asimismo, la participación española en tratados multilaterales y Organizaciones Internacionales se mantendrá estacionaria. Por último, el protagonismo exterior español tampoco cambia cualitativamente, si bien hay que aceptar la importancia realtiva que significa la renegociación de los Acuerdos con Estados Unidos, el Tratado de Amistad y Cooperación, además de un incremento considerable en las contrapartidas económicas, que supone la rentabilidad exterior máxima que se podía tener por pasar del franquismo con Franco al franquismo sin Franco.

El segundo gobierno de la Monarquía, presidido por Adolfo Suárez, y en el que Marcelino Oreja será el Ministro de Asuntos Exteriores, abre la segunda etapa arriba enunciada, ya que se consigue la plena normalización de relaciones diplomáticas con los países socialistas⁴⁵, y con México el 28 de marzo de 1977, quedando establecidas relaciones diplomáticas universales, salvo en los casos de Israel y Albania⁴⁶. Temporalmente se suspenden las relaciones con Guinea Ecuatorial, el 12 de febrero de 1977. La participación española en tratados internacionales también crece en forma considerable, teniendo especial relieve aquellos en los que España no participaba por razones políticas, como son los de materia de Derechos Humanos. Así, el 28 de septiembre de 1976, firma el Ministro de Asuntos Exteriores los

Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y el de Derechos económicos, sociales y culturales. Ambos textos fueron ratificados por España el 27 de junio, y entraron en vigor el 24 de julio de 1977.

España durante ese año, consigue volver a retomar papeles activos en la Sociedad Internacional, a la par que se establece la homologación de los países europeos, cuya expresión más clara será el apoyo del Parlamento Europeo al ingreso de España en la CE, el día 22 de abril, mediante una resolución adoptada por unanimidad. Es significativo que se tratara del mismo foro en el que hacía poco más de un año se había hecho una dura condena al régimen español.

Esta incorporación rápida y progresiva de España a la Sociedad Internacional durante el segundo Gobierno de la Monarquía, es posible gracias a la eficacia del servicio exterior y al éxito del proceso de reforma política que abría el camino a un sistema democrático constitucional. Pero es también debido a que se retoman los planteamientos básicos de la política internacional nacionalista inaugurada por Castiella⁴⁷. La rapidez con que España vuelve a tomar un cierto protagonismo internacional en un corto período de tiempo, un año, se explica porque anteriormente, en la década de los sesenta, tal y como se ha hecho referencia, había habido una política internacional que había incorporado plenamente a España a la Sociedad Internacional. Los seis largos años de paréntesis de protagonismo internacional, tres y medio de congelación y dos y medio de renuncia, para no poner en peligro el régimen, no habían conseguido anular los logros alcanzados. Este hecho, a su vez, es el que explica porqué se produce en España tan rápidamente la participación activa en las relaciones internacionales, si bien ésta no será plena hasta el período siguiente, pero se pone aquí de manifiesto, porque es cuando se inicia la tendencia a la recuperación, actualización y capitalización de la política internacional de Castiella.

Como señala Fernando Morán, durante el período constituyente la política exterior tenía como objetivo favorecer la operación de pasar a una democracia formal, manteniendo las estructuras socioeconómicas anteriores⁴⁸.

Los grandes temas de política exterior se mantienen en suspenso —sobre todo la Alianza Atlántica— produciéndose un consenso, al menos implícito, aunque tengan lugar algunos debates parlamentarios de cierta intensidad en materia de política exterior, como el del Sahara⁴⁹. Por cier-

to, era la primera vez, en más de cuarenta años que se producían esos debates, pero en ningún momento se acorraló al Gobierno y éste conservó siempre una cierta autonomía y apoyo, lo que pudo capitalizar, además, para terminar de normalizar la posición internacional de España y adquirir cierto protagonismo.

Esta situación de vuelta al protagonismo internacional se va a producir de forma simultánea con la degradación progresiva de la Detente. En 1976 explotan las contradicciones de la distensión, cuando el frágil consenso de los EE.UU. se comenzó a hacer pedazos durante la campaña electora que llevaría a Carter a la presidencia. El primer paso lo da Carter cuando a mediados de 1977 decide producir y desplegar los llamados misiles "crucero", hecho que los soviéticos interpretan como una importante escalada en la carrera armamentística, pero será a finales del mismo año cuando tiene lugar un hecho que separa aún más a las Superpotencias: la anulación, sólo cuatro días después de la firma, por presiones del lobby judío, de una declaración conjunta sobre Oriente Medio.

El camino hacia la segunda guerra fría estaba marcado; pero en todo caso, la situación había acompañado y posibilitado el cambio de régimen en España.

4. Rasgos básicos de la política exterior constitucional

Con la exposición sobre la interrelación entre el Orden Internacional y la política exterior española, queremos poner de manifiesto que los rasgos básicos de lo que será la política exterior del decenio, ya estaban establecidas antes de que se aprobara la Constitución y que, en parte, son fruto del largo proceso, y en parte, surgen durante la transición.

Así, antes de que se apruebe la Constitución, creemos que existe un cierto modelo en política exterior, consecuencia de un *consenso* implícito, que se mantendrá a lo largo de los diez años y que se puede expresar a través del siguiente esquema interpretativo.

A. *Objetivos Generales*: 1 Consolidar la democracia y no adoptar posiciones que pudieran poner en peligro el proceso democrático; 2 reforzar el papel de España en el concierto internacional, dentro del bloque occidental, pero con un creciente grado de autonomía; y 3 obtener bene-

ficios políticos generales como consecuencia de la puesta en valor del espacio estratégico español.

Estos objetivos no siempre estaban contenidos en los textos programáticos, pero sin embargo, eran los que inspiraban de hecho la política exterior.

B. *Principios inspiradores y programáticos*. Para la consecución de los objetivos anteriores, se establecían unos principios que sí figuraban expresamente en los programas de los Partidos Políticos y de los Gobiernos sucesivos. Estos principios son: 1 El respeto a las normas de Derecho Internacional y los principios de las Naciones Unidas; 2 favorecer la paz y la seguridad internacionales, mediante el desarme y la distensión; 3 la búsqueda de un orden internacional más justo y equitativo; y, por último, 4 la Defensa de los Derechos Humanos.

C. Características Generales

1. *Participación activa en las Relaciones Internacionales*, de acuerdo con la definición ya apuntada anteriormente de España como Potencia Media mundial y Actor regional de primer orden, es decir, que existe la voluntad política de desempeñar un papel activo en la Sociedad Internacional.

2. *Universalización de las Relaciones Internacionales*, cuando se aprueba la Constitución ya existían relaciones diplomáticas plenas con todos los Estados de la Sociedad Internacional. Sólo faltaba establecer relaciones con Israel, Albania y Corea del Norte.

3. *La opción europea*, explícita en la segunda solicitud formal de adhesión a la Comunidad Europea realizada el 28 de julio de 1977, después de las primeras elecciones generales y antes del ingreso en el Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977.

4. *Occidentalismo frente a Atlantismo*, se trata de una posición particular dentro del esquema de seguridad occidental que se manifiesta a través de la relación bilateral con los EE.UU.

5. *Las relaciones "especiales" con América Latina y el Mundo Árabe*. Como consecuencia de la situación geográfica y económica y de los vínculos especiales que tiene España con estos países europeos. Existe la intención de buscar los contenidos de esa relación especial hasta ahora con poca fortuna.

6. *La Administración exterior del Estado*, que si bien contaba con ciertos niveles de competencia y asepsia política,^{49bis} exigía una reforma acor-

de con el nuevo régimen político y las misiones que nuestra diplomacia debería desempeñar en el modelo de política exterior democrática.

Estos elementos básicos se han mantenido a lo largo del Decenio Constitucional, aunque se han *perfilado y desarrollado* en algunos aspectos fundamentales.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, podemos establecer las siguientes constantes:

1. *El consenso* implícito entre las fuerzas políticas durante el período constitucional, alterado en marzo de 1982 con la decisión del Gobierno Calvo Sotelo de firmar el Tratado del Atlántico Norte, y que se recompone en octubre de 1984, con el *Decálogo* sobre la paz y seguridad,⁵⁰ cuyo primer mandamiento será la permanencia en la Alianza Atlántica y se establecen también las tres condiciones que después aparecerán en el Referéndum. A partir de entonces, la izquierda —minoritaria en número de diputados pero significativa— quedará fuera del consenso.

2. Por lo que se refiere a los tres *objetivos generales*, creemos que se han mantenido constantes con claridad —como objetivos— desde 1978. Incluso el relativo abandono del segundo (el protagonismo exterior), y en cierta medida del tercero, que se produce desde febrero de 1982, es consecuencia de la percepción de incompatibilidad que tiene el Gobierno de Calvo-Sotelo entre dos cuestiones: la consolidación de la democracia y el protagonismo exterior, optando por la primera.

3. En relación con los *principios generales inspiradores* de nuestra acción exterior, se han mantenido prácticamente los mismos. Podemos ver que con unos u otros matices, esos principios —ya recogidos en el segundo Gobierno Suárez⁵¹— se repiten en los gobiernos constitucionales. Aquí no estamos evaluando el grado de cumplimiento de esos principios, sino su aceptación programática que creemos que es la tercera constante.

En cuanto a las *características generales* formuladas, hemos de reconocer que distinguir entre ellas es una tarea más difícil.

4. La asunción de papeles en la Sociedad Internacional y su cierto protagonismo, que hemos denominado *participación activa en las relaciones internacionales*, se va a producir de forma progresiva durante los diez años. Sin embargo, hay que destacar que se abrirá un paréntesis entre el 18 de febrero de 1981 y octubre de 1982, como consecuencia de los graves problemas de orden interno que marcan profundamente la actividad política general de España por una parte, y por el incremento de la tensión mundial que es-

tudiaremos más tarde, por la otra. Este paréntesis en la actividad no significa la paralización de la acción exterior del Estado sino un cierto retroceso en el protagonismo.

5. *La universalización de las relaciones internacionales*, se perfecciona en 1987, cuando se establecen relaciones con Albania. En 1986 ya se había producido el importante establecimiento de relaciones con Israel.

6. *La opción europea* pasa de constante a variable en 12 de junio de 1985 con la firma en Madrid del Tratado de Adhesión y la entrada en vigor del mismo el 1 de enero de 1986. Los cambios cualitativos que implica este acontecimiento en la posición internacional de España son de tal magnitud que serán, prácticamente, los que originen el resto de las variaciones en la política exterior de España.

7. Lo que hemos denominado *Occidentalismo* se transformará paulatinamente en *Atlantismo*, como consecuencia de la adhesión a la Alianza Atlántica. Sin embargo, el compromiso con los EE.UU., y *por lo tanto la presencia de sus bases en nuestro territorio, se mantiene intacto durante el Decenio*. Hace pocos días se ha firmado un nuevo acuerdo defensivo con los EE.UU. que garantiza el mantenimiento de esta característica al menos durante ocho años más, si bien se prevé una reducción de la presencia militar americana en España.

8. Las *relaciones "especiales" con Latinoamérica* y con el *Mundo Árabe* no han estado nunca muy claras. El Decenio Constitucional, en este sentido, se ha caracterizado por una búsqueda constante, pero infructuosa, de un modelo válido de relación. La reforma de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica que se está produciendo en estos momentos⁵² es el último de los intentos para encontrar este modelo de relación.

9. *La Administración Exterior* sigue pendiente de reforma y, sobre todo, necesitada de un cambio cualitativo en las cuantías presupuestarias, acorde con los objetivos a alcanzar. Se han dado ya pasos importantes en este camino, como por ejemplo, el *Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado*⁵³, pero no parece que se haya abordado la profunda transformación que debe producirse en este ámbito tal y como recoge dicho informe.

10. Para terminar, las cuestiones territoriales siguen prácticamente invariables. La solución que se ha dado a Gibraltar en los Tratados de la Alianza Atlántica y de la UEO, es esperpéntica,

ya que como consecuencia de ellos, ante una agresión al Peñón, España debe defender con sus medios la soberanía británica del mismo ⁵⁴.

Además, en relación con Ceuta y Melilla, Islas Chafarinas y los Peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera, se ha quebrado, como consecuencia del Tratado del Atlántico Norte, el principio de la defensa unitaria del Estado Español, es decir, que toda España sea defendida del mismo modo y con la misma intensidad.

Las *Variables* son muchas menos de los que a primera vista puede pensarse y, a nuestro modo de ver, de dos tipos. Las primeras, vinculadas a los efectos de la adhesión a la Comunidad Europea y la segunda, debida a la configuración de la política exterior de defensa.

En relación con la primera entendemos que los cambios que conlleva son: la mejora sustancial de las relaciones con los países vecinos, especialmente Francia y Portugal, ambos a partir de 1982, sin olvidar los avances operados con Marruecos; la reforma de la Administración Exterior, ya que la pertenencia a la Comunidad Europea exige una cierta homogeneidad y racionalidad en los diferentes servicios exteriores y que se concreta en el Real Decreto 1485/1985 de 28 de agosto ⁵⁵, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, modificado por el Real Decreto 2030/1986, de 5 de septiembre ⁵⁶, que, con funciones de apoyo a la Secretaría General. La Política Exterior, crea la Dirección General Adjunta de Política con nivel orgánico de Subdirección General. El Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero ⁵⁷ crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional con lo que se completa la reforma del Servicio Exterior por ahora; la configuración de la Cooperación al Desarrollo, que se explicita primero con la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica ⁵⁸ y después con la reciente creación de la Agencia de Cooperación Internacional ⁵⁹.

En relación con la política exterior de defensa, ésta es prácticamente nueva; se inicia a partir de 1981, si bien su configuración se producirá desde 1984 ⁶⁰. Está basada en cuatro elementos: la permanencia en la Alianza Atlántica; la no participación en la estructura militar integrada; el ingreso en la UEO; y la firma de Convenios bilaterales con otros Estados en materia de Cooperación defensiva ⁶¹.

Por último hay que señalar la incipiente participación de las Comunidades autónomas en la Política Exterior española ⁶².

5. Las cuatro fases de la política exterior

En este período se van a producir grandes cambios en las Relaciones Internacionales, que influirán directamente sobre España, sin que, en nuestra opinión, se hayan tenido siempre suficientemente en cuenta a la hora de programar la política exterior española.

El decenio ha sido testigo de cambios profundos en la Sociedad Internacional. Las relaciones Este-Oeste han pasado del máximo grado de tensión –calificado por Chomsky y otros como la “segunda guerra fría” ⁶³– a una distensión que augura un futuro esperanzador.

Pero esta mejora en las relaciones Este-Oeste son paralelas a la degradación de las relaciones Norte-Sur, el problema de la deuda, las guerras periféricas y los desastres naturales que periódicamente azotan al Tercer Mundo, han incrementado la brecha entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo a lo largo de estos diez años de forma considerable ⁶⁴.

En esta etapa se pueden diferenciar claramente dos momentos; el primero que abarca desde 1978 hasta 1985 y se caracteriza por el hundimiento de la Detente y el surgimiento de la ya citada segunda guerra fría, que como apunta Gittings “...es mucho más peligrosa que la de los años 50. No sólo han aumentado peligrosamente los arsenales que poseen las Superpotencias, sino que los estrategas han empezado a considerar la guerra nuclear como algo que se puede llevar a cabo, y que les permita, además, obtener la victoria...” ⁶⁵.

El segundo cubre el período que va desde 1985 hasta nuestros días, y comienza con la elección de Mikhail Gorbachov como Secretario General del PCUS; con este nombramiento se abre una nueva etapa de distensión que parece más efectiva que la anterior. Además de la firma del Tratado INF en 1987 ⁶⁶ y los avances sustanciales en las Conversaciones de Desarme, nos encontramos con que en los conflictos más importantes se han llegado a acuerdos de alto el fuego, Irán-Irak, Afganistán, Namibia, Centroamérica, etc..., lo que marca la diferencia esencial con la era de la Detente, durante la cual continuaron los conflictos periféricos.

Por lo que se refiere a nuestro país hemos de destacar que estos diez años tienen una unidad

básica; sin embargo, tal y como venimos analizando existen algunas diferencias sobre todo en relación con las cuestiones más relevantes.

Esta unidad básica permanece a pesar de que durante los diez años se turnan los Partidos en el Gobierno, alternan cuatro Gobiernos –dos de UCD y dos socialistas–, con tres Presidentes distintos (Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo-Sotelo y Felipe González) y serán cuatro los Ministros de Asuntos Exteriores (Oreja, Pérez-Llorca, Morán y Fernández Ordóñez, quien había sido un Ministro destacado con UCD). En contra de lo que a primera vista pudiera pensarse, las diferencias más notables no son entre los Gobiernos de los distintos Partidos sino entre el primero y el segundo Gobierno pertenecientes al mismo partido político. De tal manera que la divergencia fundamental estará entre el segundo gobierno de UCD y el resto, ya que entre los dos Gobiernos socialistas, las diferencias no son muy grandes (quizá éstas sean mayores en relación con el cambio de Ministro). La circunstancia de que la tercera y cuarta etapa del decenio, que explicaré a continuación, tengan más similitud con la primera, es precisamente una de las cuestiones que da claridad al conjunto, ya que, como hemos dicho, coinciden en principios, objetivos y características, aunque con perfiles distintos.

Las cuatro etapas las denominamos de *protagonismo*, de *encogimiento*, de *vuelta al protagonismo* y de *homologación Europea*; la del *protagonismo* corresponde al período Suárez-Oreja y dura hasta septiembre de 1980, si bien Suárez permanecerá en la Presidencia del Gobierno hasta febrero de 1981; el *encogimiento* abarca desde el 18 de febrero de 1981, fecha de discurso del investidura de Calvo-Sotelo, hasta el 28 de octubre de 1982, fecha en la que se produce el triunfo socialista se caracteriza esta etapa por la renuncia al protagonismo internacional, dada la preocupación prioritaria por los asuntos internos. Su consecuencia será la opción atlántica radical, a partir de la adhesión fulgurante a la Alianza Atlántica; La tercera etapa significará de alguna manera la *vuelta al protagonismo internacional* y el engarce con los rasgos comunes generales de la política exterior definida anteriormente. Es difícil establecer la línea de división entre las dos etapas socialistas. Lo más fácil sería distinguir entre los dos Gobiernos formados en las dos legislaturas; otra posible diferenciación sería a partir de la adhesión a la Comunidad Europea el uno de enero de 1986; sin embargo, nos inclinamos a pensar que las diferencias se hacen claras perso-

nalizando en cada uno de los Ministros de Asuntos Exteriores, de tal forma que la línea divisoria sería julio de 1985, fecha de sustitución de Fernando Morán por Francisco Fernández Ordóñez, que abrirá la etapa de *homologación Europea*, tras la firma –el doce de junio de 1985– del Tratado de Adhesión.

Por lo tanto tenemos cuatro etapas bien diferentes; las dos primeras de una duración equivalente –dos años escasos– la tercera de dos años y medio y la cuarta de tres años y medio.

Primera etapa: *La consolidación de protagonismo exterior*. (30 de marzo de 1979 al 8 de septiembre de 1980).

Durante ella se produce el afianzamiento de las líneas básicas reseñadas anteriormente; en materia de relaciones diplomáticas se había llegado casi a la universalización⁶⁷, España participaba en un número importante de Tratados Multilaterales y Organizaciones Internacionales, al menos como el resto de países europeos, econtrándose en materia de Derechos Humanos, incluso al nivel de los países punteros como consecuencia de la aceptación del recurso individual y la instancia ante el Tribunal del Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos⁶⁸. Pero lo más importante de este período no será sólo eso, sino la profundización de las relaciones formales, transformándolas en reales. No sólo se estará en todas partes y se tendrán relaciones diplomáticas plenas, sino que se le sacará el máximo partido a tal posición internacional de España.

El deseo de protagonismo exterior de España se desprende del Programa electoral de UCD⁶⁹, del discurso de investidura del Presidente Suárez⁷⁰, y de los discursos del Ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja⁷¹.

Así por ejemplo, A. Suárez en el discurso de investidura será explícito: “En el ámbito internacional, el Gobierno se propone llevar a cabo una política realista, activa e independiente, que partiendo de las transformaciones internas operadas en España, sea capaz de potenciar nuestra acción y potenciar nuestros intereses, en un mundo cada vez más interdependiente y en rápido proceso de transformación”⁷².

Sin embargo, este deseo de protagonismo internacional tendrá carácter diferente al del período anterior, ya que el propio Suárez en el mismo discurso de investidura será contundente al afirmar: “el consenso ha terminado”⁷³. A pesar de ello seguirá existiendo un cierto consenso implícito, al menos con los socialistas, aunque más distante con A.P. A partir de entonces España ten-

drá estatuto de observador en la Conferencia de Países No Alineados, celebrada en La Habana en agosto de 1979⁷⁴; y será el segundo país europeo que reciba oficialmente al Presidente del Comité Ejecutivo de la OLP, Yasser Arafat⁷⁵. En otro orden de cosas se inician conversaciones con Gran Bretaña, consiguiendo un cierto acercamiento de posiciones entre los dos Estados, en la imponente declaración de Lisboa, de 10 de abril de 1980⁷⁶. España volverá a ocupar un puesto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁷⁷; se conseguirá la profundización de relaciones con la Unión Soviética y los países del Este⁷⁸ y participará en las diversas organizaciones latinoamericanas⁷⁹.

Esta posición de autonomía relativa y consolidación de la política exterior de España es la que permitirá abordar la consecución de aspiraciones permanentes del pueblo español, como son la recuperación de Gibraltar, el ingreso en la Comunidad Europea, la presencia activa en los foros internacionales, la defensa contundente de la integridad territorial de España en lugares como las Islas Canarias, Ceuta, Melilla y los Peñones, etc...

La situación Internacional empeora a partir de 1979, —que será un año clarísimo de aceleración histórica— con multitud de conflictos Este-Oeste y Norte-Sur, que desencadenarán la Segunda guerra fría.

Segunda etapa: *El encogimiento*. (del 8 de septiembre de 1980 al 28 de octubre de 1982)

El año y medio largo del Gobierno de Calvo-Sotelo significa una doble ruptura, con la política exterior española programada y ejecutada por los diversos gobiernos de UCD y con las líneas maestras de política exterior que nacen en 1957, enunciadas anteriormente. Sin embargo será coherente con la situación interna, como consecuencia de los graves sucesos producidos en la tarde del 23 de febrero de 1981, por el asalto al Congreso de los Diputados de un grupo de guardias civiles. El antecedente más relevante de esta nueva etapa se puede simbolizar en la sustitución de M. Oreja por José Pedro Pérez-Llorca, en septiembre de 1980, horas antes de iniciarse la sesión de apertura de la reunión preparatoria de la Conferencia de Seguridad y cooperación en Madrid⁸⁰.

La concepción de la política exterior del Gobierno Calvo-Sotelo, expresada con claridad en su Discurso de investidura de 18 de febrero de 1981⁸¹, es prácticamente antagónica con la que se mantiene en el Programa Electoral de su partido. En este Programa se decía: "España, país europeo y occidental, vecino de África y con unas formas de vida y de cultura que nos vinculan de forma

especial con los pueblos iberoamericanos, tiene un papel cada vez más importante que desempeñar en el actual contexto en que nos movemos. UCD estima que, para encauzar adecuadamente estas potencialidades, debe proseguir una política exterior coherente, realista y activa, que nos permita jugar en el contexto internacional el papel que le corresponde a España"⁸². Frente a esto, el programa del candidato a Presidente de Gobierno, dirá: "La realidad demográfica, económica y militar de España obliga a poner el acento en la política exterior, más que en lo que comúnmente conocemos como política internacional (...) pretendemos centrarnos en nuestros problemas, en la defensa de nuestros intereses específicos y en la cooperación activa y la amistad con aquellos países del mundo que comparten los valores e intereses consustanciales a la sociedad española de hoy"⁸³.

Del análisis comparado entre ambos textos, se desprende con nitidez una nueva concepción de la posición de España en el mundo, cuyo núcleo central es la renuncia al protagonismo internacional y que, quizá, se podría llamar política de encogimiento, que se fundamenta en una valoración negativa de los factores demográfico, económico y militar, en los que se basa la posición internacional de España y a los que hemos hecho referencia anteriormente. Recuerda a la corriente que nace en el 98 y que pone el acento en la impotencia internacional de España. El fruto más espectacular de este planteamiento es la opción atlántica radical, que significará de hecho el incumplimiento del Programa electoral de UCD en materia de política exterior, dada la incompatibilidad programática de los objetivos de política exterior con la forma y el calendario de resolver la adhesión a la Alianza Atlántica. Hay que insistir que esta opción atlántica radical no nace ni tiene por objeto estar en un importante foro internacional, para poder desempeñar cada vez más papeles en la Sociedad Internacional, como algunos insistían, sino que el objetivo será, al contrario, otro: dejémonos de aventura exteriores, solucionemos los problemas internos y firmemos una póliza de seguros con una compañía que nos garantice de los riesgos exteriores, la OTAN. Esta concepción, a su vez, tiende a reducir la política exterior a cuestiones estratégicas y de seguridad. En este sentido, Calvo-Sotelo llegará a decir: "La decisión de marchar hacia la adhesión a la Alianza Atlántica responde a una coherencia con nuestra concepción general de la política española, pero, ante todo, de una necesidad defensiva y de

seguridad. Y es evidente que esta seguridad tiene un componente militar”⁸⁴. Sin embargo no debemos concluir que sólo la situación interior de España es la responsable de este giro. Como ya dijimos la introducción del trabajo, la política exterior de un Estado está condicionada por el ambiente internacional, no es desacertado recordar entonces, el pésimo ambiente que se respiraba en la Sociedad Internacional. La llegada de Reagan a la Presidencia de los EE.UU. incrementa la tensión entre las Superpotencias, (no olvidemos que Reagan se refiere a la URSS como “imperio perverso” y “foco del mal del mundo moderno”), además éste realizó el mayor aumento en los gastos armamentísticos de la historia de los EE.UU.⁸⁵. No es difícil relacionar este aumento en los gastos de armas con la necesidad de incrementar el bloque aliado, y tampoco es extraño que España cediera a las presiones puesto que, como sabemos, los períodos de máxima tensión son los peores momentos para las Potencias Medias, ya que su capacidad de acción queda prácticamente anulada y sometida a los dictados de la Superpotencia aliada.

La reducción en el enfoque de la política exterior española, planteará, por lo tanto, contradicciones prácticas importantes, ya que, como hemos visto, ésta no había sido ni la práctica ni la doctrina españolas, y España había ido aceptando compromisos internacionales que implicaban un progresivo protagonismo internacional como son la vuelta al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁸⁶, la celebración en Madrid de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea, la participación como invitado en la Conferencia de países No Alineados etc... y no un encojimiento. Este cambio súbito de concepción significará que España se sienta durante esa etapa, otra vez, más prisionero que protagonista en esos foros internacionales, al plantearse problemas como los de las Malvinas.

Tercera etapa: *La vuelta al protagonismo exterior*. (28 de octubre de 1982 - julio de 1985)

La llegada del PSOE al Gobierno, tras la importante victoria electoral del 28 de octubre de 1982, significa un giro significativo y la búsqueda de un nuevo consenso en política exterior.

En el programa electoral, ya se planteaba con claridad esta cuestión del protagonismo: “El Gobierno de la Nación abordará, sin más dilación, una política exterior que refuerce el papel de España en el concierto internacional, afirme nuestra presencia en pie de igualdad allí donde los intereses nacionales estén en juego y permita a

nuestro país contribuir activamente a las grandes causas de la paz y la distensión en el mundo”⁸⁷.

También encontraremos una valoración de los factores que definen la posición internacional de España de sentido opuesto a la analizada en el período anterior. El candidato a presidente dijo: “Para ello, tenemos que partir de una idea exacta de nuestra real capacidad de acción en el mundo internacional: sin jactancias ni complejos. Somos conscientes de nuestro nivel real de poder e influencia en el concierto de las naciones; conocemos también nuestros recursos y nuestras potencialidades”⁸⁸.

De esta manera, el nuevo Gobierno asume una concepción amplia y profunda de la política exterior de España. Asimismo, se volverá al orden de prioridades de la política exterior anterior a Calvo-Sotelo a pesar de que el Programa electoral diga lo contrario⁸⁹. Incluso se intentará profundizar en el proceso de autonomía relativa desempeñada en los últimos años, no obstante el empeoramiento del contexto internacional.

Uno de los indicadores más importantes de este cambio respecto al Gobierno precedente y, por otro lado, de cierta continuidad respecto a los anteriores, es la paralización del proceso de incorporación de España a la estructura militar integrada⁹⁰, aunque esta negociación ya estaba paralizada al llegar los socialistas al Gobierno⁹¹. Asimismo, se vuelve a unir, a efectos de negociación, el tema de permanencia en la Alianza Atlántica a la consecución de determinados objetivos de la política exterior, como el ingreso en la Comunidad Europea o la recuperación de Gibraltar, si bien ahora de forma inversa, ya que antes se ofrecía la entrada en la Alianza a cambio del ingreso en la Comunidad Europea y Gibraltar, y ahora se ofrece la no salida y/o el ingreso en la Organización militar integrada, pero el mecanismo de vinculación viene a ser el mismo. Sin embargo como ya decíamos en 1983⁹², entendemos que la solución no era abandonar la Alianza Atlántica, sino que había que asumir este hecho; sin embargo, esto tampoco significa que debamos integrarnos en la Organización militar integrada, sino que habrá que buscar la fórmula que capitalice la situación transitoria en que se está y que conecte con las líneas generales de nuestra política exterior descrita más arriba.

Llamamos a esta etapa de *vuelta al protagonismo exterior* porque la estrategia del Gobierno del PSOE -82/86- será *simétrica* a la de UCD durante el período 79/81: de ambigüedad calculada

en torno a la OTAN con objeto de conseguir contrapartidas de la entrada/salida.

Así, la cuestión de la Alianza Atlántica, tendrá más continuidad de la que parece en el período constitucional, desde la perspectiva del Estado y sus sucesivos Gobiernos, aunque no así de las fuerzas políticas, especialmente el PSOE, que realiza un giro profundo en relación a este tema.

Este cambio se encuentra recogido en el *Decálogo*⁹³, donde se intenta establecer un nuevo consenso en torno a la OTAN. El Presidente dirá: "... Es decir, en el que pueda haber consenso mayoritario, lo más importante posible, en torno a un denominador común (...). Este consenso es deseable, como señalan sus señorías, en todos los temas importantes, pero sobre todo, en los que son básicos en nuestra política exterior (...).

¿Sobre qué bases o materias se intentará un consenso nacional que permita hallar un denominador común de todos o de la inmensa mayoría de los representantes de nuestro pueblo?⁹⁴

Este consenso se producirá en torno a las condiciones de Referéndum.

El resultado más notable de este período será, sin lugar a dudas, la firma del Tratado de Adhesión de la Comunidad Europea, obra de diversos Gobiernos, pero que se materializa en el Primer Gobierno de Felipe González, con Fernando Morán como Ministro de Asuntos Exteriores. Este hecho tendrá una importancia transcendental en la posición internacional de España. Hay que recordar, que la reforma de la Comunidad, materializada en el Acta Unica Europea, se elabora en el período que va de la firma a la vigencia del Tratado de Adhesión. De tal manera que España negocia la entrada a una Comunidad y entra en otra ya reformada, participando en ese proceso de reforma con voz pero sin voto.

Cuarta etapa: *Homologación Europea* (desde julio de 1985)

Durante estos tres años la política exterior del Gobierno socialista ha estado caracterizada por dos cuestiones:

1) Sacar el máximo partido de la adhesión de España a la Comunidad Europea, y 2) La definición y puesta en práctica de una política exterior de defensa. Temporalmente ésta se divide en dos períodos: el primero señalado en el final de la primera legislatura por el establecimiento del definitivo consenso a través del referéndum, y el segundo, en la que se produce la definición de la política exterior de defensa, una vez solucionado el problema de nuestra permanencia en la OTAN.

Asimismo, en el programa de la segunda legislatura se diferencia del de la primera en que no aparecen los principios que figuraban en el anterior⁹⁵, en el distinto tono general en que es mucho más triunfalista y en el gran peso que tiene la política exterior de defensa en la política exterior. En este sentido, es también paradójico que la consolidación del atlantismo socialista, coincida con la plena distensión en el medio Internacional.

En relación con la primera característica, se trata, como decíamos, de sacar todo el partido posible para la política exterior a su condición de Estado Miembro de la Comunidad, especialmente en la participación a través de la Cooperación Política Europea y de la Presidencia del Consejo de Ministros de la Comunidad, durante el primer semestre de 1989. Como consecuencia de esta participación se consiguen éxitos en las relaciones con los países vecinos y la reforma de la Administración Exterior del Estado a la que ya hemos hecho referencia.

En relación con la política exterior de defensa, ésta se irá elaborando a partir de los elementos básicos contenidos en el *Decálogo* cuyos aspectos más debatidos serán precisamente los que se aprueben en el Referéndum. Desde nuestro punto de vista fue un acierto, porque las condiciones pueden dar mucho juego en el futuro ya que incrementan el poder de negociación del Gobierno, aunque a la vista de los que se conoce del Convenio con los EE.UU. no se le ha sacado todo el partido posible, pero sino se hubieren incluido estas condiciones los resultados de la negociación hubieran sido peores. Las condiciones tenían mayor relieve, y más difícil cumplimiento, en el momento en que se formulan (1984) que en el que se votan (1986). Lo que no tiene sentido es dulcificarlas en 1988, cuando la Sociedad Internacional es distinta —plena distensión— y es mucho más fácil su cumplimiento, en este sentido, existe una impresión generalizada en la opinión pública de no cumplimiento de la primera ni de la segunda, aunque no se pueda afirmar esto con precisión hasta no conocer el texto del Convenio con los Estados Unidos ni del famoso "Memorándum" de la OTAN en el que se establece la participación en la estructura militar integrada. Se acepta, por otro lado, que la tercera condición —la reducción progresiva de la presencia militar americana— se está cumpliendo fehacientemente; sin embargo, entendemos que se hace con retraso; se enuncia en 1984, se aprueba en 1986, y se pone en práctica en 1988, aunque entrará en vi-

gor en 1989, y la reducción se prolongará hasta 1992, es decir, que pasarán ocho años desde que se anuncia la reducción hasta que se haga efectiva en una cuantía aproximada del 10%.

El problema del Referéndum, por tanto desde nuestro punto de vista no está en condiciones no en su celebración, sino en el planteamiento de la pregunta, en la que el gobierno fuerza a votar al pueblo la adopción de menor protagonismo, aunque éstas llevan aparejadas condiciones que hacen más llevadera la permanencia en la OTAN.

La concreción de la política exterior de defensa será consecuencia de tres cuestiones: 1) El Convenio con los EE.UU.; 2) El acuerdo sobre la participación de España en la Alianza Atlántica y 3) El ingreso en la UEO. Dado que los contenidos de estas tres cuestiones no se han hecho público no creo oportuno analizarlas.

Sin embargo, hay que dejar claro que la decisión española de incorporarse a la UEO —tal y como algunos plantean— no es consecuencia de la opción europea, sino de la opción Atlántica.

6. Perspectivas

De la tesis general que hemos venido manteniendo se desprende que en España han existido unas constantes en su política exterior. A lo largo de los últimos treinta años éstas, en líneas generales, se han mantenido en el Decenio Constitucional. Durante este Decenio, a partir de la aceptación en el exterior del régimen democrático, las constantes han tenido mejores resultados, aprovechando a su vez la mejora del clima internacional.

En consecuencia con todo lo señalado, podemos apuntar que, los elementos que van a configurar la posición internacional de España durante el segundo decenio constitucional serán por un lado la transformación de la Comunidad Europea, en una unión política, y por otro la configuración de una nueva fase en el orden internacional, que entendemos que será de consolidación de la tendencia iniciada en 1985 y que durante 1988 ha tenido los mejores resultados. De tal forma que parece que hay indicios para pensar en unas fluidas relaciones entre el Este y el Oeste, una cierta relativización de los bloques, así como el cambio de papeles de los EE.UU. en la Sociedad Internacional, inclinándose a disminuir el ámbito de sus intereses y abandono paulatinamente una política global incompatible con ciertos niveles de eficacia %.

Ambos elementos, la Europa de 1993 y los nuevos papeles de las Superpotencias en el orden internacional, se condicionan mutuamente. Sin embargo, en cuanto a las relaciones con el Sur, creemos que en general, se van a endurecer durante el próximo decenio. La consecución del Mercado Interior de 1993, va a suponer a la vez efectos económicos importantes para los Estados Miembros, y perjuicios para otras latitudes.

Teniendo en cuenta este escenario, la política exterior española durante los próximos diez años, deberá orientarse a obtener beneficios de su posición europea, pero reforzando su *status* de Potencia Media con relaciones “especiales” con el Tercer Mundo, con un modelo de Cooperación y siendo la avanzada de estas políticas en la Comunidad. Al mismo tiempo, para desempeñar estos papeles —al estar entre el Centro y la Periferia⁹⁷— debe matizar la nueva política exterior de defensa para que ésta no sea el motor de la política exterior general, tal y como algunos entienden, sino hacer que sea una más, en los términos que la estamos definiendo. Además la política exterior de defensa, en los términos que se están definiendo, no ayuda a la construcción política europea, en contra de lo que se mantiene por algunos sectores.

Por último, parece obligado plantearse si los últimos acontecimientos producidos en la sociedad española, que cristalizan en la huelga general del 14 de diciembre de 1988, junto al final del período objeto de estudio, tendrán efectos en la política exterior. Entiendo que limitados, pero en todo caso en la dirección de los planteamientos que hemos venido manteniendo en este trabajo, ya que puede conducir a una política exterior de mayor autonomía.

NOTAS

¹ MODELSKY, G.A. *Theory of Foreign Policy*, London, Praeger, 1962. Este autor inicia el debate en el que participan entre otros: FRANKEL, J. *The Making of Foreign Policy*, London, Oxford University Press, 1963; ROUSENAU, J.N. *The Scientific Study of Foreign Policy*, London, Frances Printer, 1980 (Ull. Ed.); SNEYDER, R.C. et al. *Foreign Policy Decision-Making*, New York, Free Press, 1962. Entre los autores más modernos vid. BLOOMFIELD, L.P. *The Foreign Policy Process. A Modern Primer*, Englewoods Cliffs, Prentice Hall, 1982.; BULL H. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, London, McMillan Press, 1977; CLARKE, M. & WHITE, B. *An Introduction Foreign Policy Analysis: The Foreign Policy System*, Ormskirk, GW & A. Hesketh, 1981; JENSEN, L. *Explaining Foreign Policy*, Englewood Clif, Prentice Hall, 1982; MERLE, M. *Politique Etrangere*, Paris, PUF, 1984, entre otros muchos.

También son de interés los trabajos de la British Open University.

² Sobre este debate paradigmático y su incidencia en la Política Exterior entre otros muchos autores vid.: KEOHANE, R. O. y NYE, J.S. *Po-*

wer and Interdependence. *World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977 (Ed. Castellana: *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988 MAGHROORI, R. y RAMBERG, B. *Globalism versus Realism. International Relations. Third Debate*, Boulder, Westview Press, 1982.; MORGENTHAU, H.J. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred Knopf, 1948. (Ed. Castellana: *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, GEL, 1986 HOFFMAN, S. *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1960. (Ed. Castellana: *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1963) TOMASINI, L. "Relaciones Internacionales. Teorías y Realidades" en *Revista de Ciencia Política*, Vol VII, n° 2 (1985).

³ En este sentido sorprende vivamente el análisis del *Programa 2000*, que dedica tres capítulos al estudio de la Política Exterior y no estudia el escenario Internacional.

Sorprende aún más cuando se trata de hacer una prospección del año 2000. *Programa 2000*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1988. pp. 83-105.

⁴ Existen varios trabajos que recogen esta perspectiva de análisis entre otros destaca: BROWN, S. *The Faces of Power. Constancy and Changes in US Foreign Policy from Truman to Reagan*, New York, Cambridge University Press, 1983.

Entre nosotros vid. Robles PIQUER, C. "Variables y Constantes de la Política Exterior de España" *Estudios Internacionales*, 1979.

⁵ La bibliografía sobre política exterior en este período es bastante escasa, vid. ALDECOA, F. "Proceso Político y Política exterior" en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1983*, México, UNAM, 1984; ALDECOA, F. "La política exterior histórica 1945-1984" en *Sistema*, n° 63 (1984); ALDECOA, F. "Una aproximación a la política exterior de la España democrática: el primer lustro constitucional (1978-1983) en *Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor a D. Antonio Truyol Serra*, Madrid, 1986, vol. I, pp. 79-103; MARQUINA, A. *España en la política de seguridad Occidental*, Madrid, Ed Ejercito, 1986; MESA, R. *Democracia y política exterior*, Madrid, Eudema, 1988 "La posición internacional de España" en *Leviatán* n° 33, 1988 pp. 33 a 40; MORAN F. *Una política exterior para España*, Madrid, Planeta, 1980; VIÑAS, A. "Política Exterior" en *Historia de España*, n° 12. Madrid, Historia 16, 1983. p. 83; VIÑAS A. "Apertura exterior y modernización democrática" en *Leviatán*, n° 26 (1986), pp. 57-68.

Entre autores extranjeros hay que destacar a POLLACK, B. *The Paradox of Spanish Foreign Policy*, London, Frances Printer, 1987, que sigue mis planteamientos, pero sin embargo con algunas diferencias como ya se verá. vid. también PAYNE, S. (Ed.) *The Politics of democratic Spain*. Chicago, The Chicago Council of Foreign Relations, 1986 y NEUSS, Gerlinde, *Tesis Doctoral*

⁶ Sobre los condicionamientos geográficos de España vid. CORDEIRO TORRES, J.M. *Las fronteras hispánicas*, Madrid, IEP, 1960; REMIRO BROTONS, A. *Territorio Nacional y Constitución 1978*, Madrid, cuspá, 1978; SANTOS, A. *La península lusoberique?*, París, Fondation pour les études de défense nationales, 1981; TRUYOL SERRA, "Las fronteras y las marcas" en *Revista Española de Derecho Internacional*, tomo X, 1957; VILA VALENTI, J. *La Peninsule Iberique*, París, PUF, 1968.

En este sentido vid. ARROYO, F. *El reto de Europa: España en la CEE*, Madrid, Síntesis, 1988

⁷ Para estudiar los factores vid. MERLE, M. *Sociologie des Relations Internationales*, París, Dalloz, 1974; MORGENTHAU, H.S. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred Knopf, 1985; PLANO, J. C. y ORTON, R. (Eds.) *The International Relations Dictionary*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1985; RENOUVIN, P. y DUROSELLE, J. B. *Introduction a l'histoire des Relations Internationales*, París, Armand Colin, 1964.

⁸ Los autores defensores del paradigma realista son los que han dado mayor importancia a la geografía y la estrategia, así Morgenthau dice "El factor más estable del que depende una Nación es, obviamente, el geográfico" (*op. cit.*).

⁹ FEYMOND, J. "Influence des facteurs internes sur la politique extérieure des Etats" en *Relations Internationales*, n° 4 (1975), p. 182

¹⁰ MESA, R. *Democracia y Política Exterior*, Madrid, Eudema, 1988.

¹¹ CABO ALONSO, A. "Condicionamientos geográficos de las relaciones peninsulares en la época contemporánea", Ponencia presentada en el encuentro Hispano-Portugués sobre *Relaciones peninsulares en la época contemporánea*, Oeiras, 22-23 junio 1983.

¹² Sobre este tema vid. Areilza, I.L: "El porvenir de la lengua española", en *Política exterior*, vol. 2, n° 5 (1988) pp. 186.199

¹³ MESA, R. "La posición internacional de España" *Leviatán* n° 33 (1988).

¹⁴ Las perspectivas del Banco Mundial en cuanto al aumento de la población en España, han sido reducidas según el paso de los años, lo que significa que nos hemos sumado a las tendencias de los países comunitarios.

	Datos'85	Datos'88
Perspectiva 1990	40	39
Perspectiva 2000	42	41
Población estacionaria hipotética	49	41

Esto es debido a la variación en el crecimiento medio de la población acaecido en las revisiones del Banco Mundial de sus perspectivas de 1985.

Datos 1988	Crec. medio	Datos 1985	Crec. Medio
65-80	1,0	65-73	1,0
80-86	0,6	73-83	1,0
86-2000	0,4	83-2000	0,6

Por lo tanto con una población estacionaria de unos 41 millones hacia el año 2000, hay que suponer que España seguirá perdiendo puestos en el "ranking" mundial, debido -como ya se ha apuntado en el texto- al crecimiento demográfico del Tercer Mundo.

¹⁵ Vid. los *Informe del Banco Mundial*, de 1978 a 1988.

¹⁶ España ha solicitado en dos ocasiones la incorporación al G-10 durante el año 1987, viendo rechazada dicha pretensión ambas veces.

¹⁷ España ocupa el puesto 17 después de: República Federal de Alemania, Estados Unidos, Japón Francia, Reino Unido, Italia, URSS, Canadá, Holanda, Bélgica-Luxemburgo, Taiwan, Hong-Kong, Corea del Sur, Suiza, Suecia y China. *Informe del GATT*.

¹⁸ PNB per cápita.

	Puesto	En miles de \$
1980	39	4340
1981	38	4432
1984	58	4460
1985	60	4360
1986	*	5090

*No está disponible el dato

Crecimiento medio del PNB

65-80	5,2 %
65-86	2,9 %

Fuente: *Informe del Banco Mundial*.

¹⁹ KENNEDY, P. *The Rise and Fall of the Great Powers*, London, Unwin, 1988.

²⁰ REMIRO BROTONS, A. *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 57.

²¹ vid supra cita n° 1

²² Sobre la política exterior de Franco, vid: ARMERO, J.M. *La política exterior de Franco*. Prólogo de Fernando Morán. Barcelona, Planeta, 1978.; CAÑADAS, G. "El contexto exterior" en FRAGA, M. (Ed) *La España de los años 70*, tomo III. *El Estado y la Política*, Madrid, Moneda y Crédito, 1974.; CORTADA, J. *A Bibliografy Guide to Spanish Diplomatic History*. London, Greenwood Press, 1977.; GALLO, M. *Historia de la Enseñanza franquista*. París, Ruedo Ibérico, 1971.; HALSTED, Ch. "Spanish Foreign Policy 36-78" en CORTADA, J. *Spain in the twentieth century world. Essays on Spanish Diplomacy 1898-1978*. Aldwych, 1980.; MORAN, F. *Una política exterior para España*. Madrid, Planeta, 1980.; PEREIRA, J.C. *Introducción a la política exterior española*. Madrid, Akal, 1980.; REMIRO BROTONS, A. *Las Cortes y la política*

ca exterior española, con especial referencia a su participación en el proceso de formación de los tratados internacionales. Valladolid, Universidad de Valladolid, 1977.; SANCHEZ GUON, A. *Ensayo sobre política exterior española*, Madrid, Edicusa, 1971.; TIERNO GALVAN, E. "Política Internacional" en *España. Perspectiva 1970*. Madrid, Guadiana, 1970.; TAMAMES, R. *La República. La era de Franco*. Madrid, Alianza, 1973.; VILLAR, S. *Proyección Internacional de España*. Madrid, Tecnos.; VIÑAS, A. "La administración de la política económica exterior de España, 1936-1979" *Cuadernos económicos del ICE*, n° 13 (1983); WILLIAM, S. y THERBERGE, J.B. *Economics, Social Structure, Foreign Policy*. New York, Praeger, 1975.; WHIATAKER, A. *Spain and Defense of the West. Ally and Liability*. New York, 1962.

²³ Unsitu se cumplió durante el decenio las relaciones Israel y Albania.

²⁴ VIÑAS, A. "Política Exterior" en *Historia de España*, n° 12. Madrid, Historia 16, 1983, p. 83

²⁵ *Ibidem*, p. 83

²⁶ GALLO, M. *Historia de la España Franquista*, París, Ruedo Ibérico, 1971.

²⁸ Citado en GADDIS, J.L. *The US and the origing of the Cold War*, New York, Cambridge University Press, 1972, p. 350. *Vid.* también WITTNER, L. "The Truman Doctrine and the Defense of Freedom" *Diplomatic History*, IV, Primavera 1980.

²⁹ *Vid.* VIÑAS, A. *Los pactos secretos de franco con Estados Unidos. Bases, ayuda económica y recortes de soberanía* Barcelona, Grijalbo, 1981.

³⁰ *Vid. supra*, cita 8

³¹ VIÑAS, A. "Política Exterior", op. cit. p.83

³² MEDINA ORTEGA, M. *La organización de las Naciones Unidas. Su estructura y funcionamiento*. Madrid, Tecnos, 1969.

³³ MOYA, C. *El poder económico en España (1929-1970)*, Madrid, Túcar, 1975, p. 123.

³⁴ CAÑADAS, G. "El contexto exterior" en FRAGA, M. (ed.) *La España de los años 70*. tomo III, *El Estado y la política*, Madrid, Moneda y Crédito, 1970.

"Las contradicciones dentro del régimen no pueden ser mejor ejemplificadas que con el divorcio entre política interior y exterior. Esto es en gran parte porque después de la desaparición del régimen de Franco, mientras la política interna cambió mucho, la política exterior sólo lo hizo en término de énfasis, aunque un cambio más radical podría estar teniendo lugar actualmente bajo el Gobierno del PSOE, hacia una posición más pro-Atlántica" pp.104.

^{34 bis} POLLACK, B. *The Paradox of Spanish Foreign Policy*, London, Frances Printer, 1987.

³⁵ Sobre la etapa de la *Coexistencia Pacífica* y su incidencia en la política exterior española, *vid.*:

BEAUTRE, A. *Dissuasión et strategie*, París, A. Colin, 1964.;

BRETTON, Ph. y CHAUDET, J.P. *La coexistence pacifique*, París, 1971.;

DELMAS, C. *La coexistence pacifique*, París, PUF, 1980.; GONZALEZ CAMPOS, J. "La ONU y la coexistencia pacífica", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Vol. VII, No.18, (1963); MILBURN, T.W. "What Constitutes Effective Deterrence?" en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. III, No. 2, (1959); mismo autor "The Concept of Deterrence: Some Logical and Psychological Considerations", en *Journal of Social Issues*, Vol. XVII, No. 3 (1961), pp. 3-11.

³⁶ *Vid.* ALLISON, G. *Essence of Decision + Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971. Este autor, precisamente con el estudio de la crisis de los misiles, introduce el *Modelo de la política burocrática*.

³⁷ AGUILAR NAVARRO, M. "Zonas oscuras de la diplomacia española" *Cuadernos para el diálogo*, junio 1973.

³⁸ Sobre el significado de las Relaciones con la Unión Soviética *vid.* CLAUDIN, F. "Las relaciones Soviético-franquistas" en *Horizonte español*. 1972, París, Ruedo Ibérico, 1973.

³⁹ TIERNO GALVAN, E. "Política Internacional" en *España perspectiva 1970*, Madrid, Guadiana, 1970

⁴⁰ Sobre la *Detente* *vid.*: FONTAINE, A. *Un seuil lit pour deux reves. Histoire de la "detente"*, París, Fuyard, 1981.; GEORGE, A.L. y SMOKE, R. *Deterrence in America Foreign Policy: Theory and Practice*, New York, Cambridge University Press, 1974.; GREEN, P. *Deadly logic: The Theory of Nuclear Deterrence*, New York, Schocken, 1969.; KENNEDY, E. "Beyond Detente" *Foreign Policy*, primavera 1974, pp. 3-29.; PYNE, K.B. *Nuclear deterrence in US-Soviet Relations*, Boulder Westview Press, 1982.; POTINCHY, P. y SHAPIRO, J. *From the Cold War to Deten-*

te, New York, Praeger, 1976.; RUBIO, E. *La era de la Detente*, Buenos Aires, Eudeba, 1981.

⁴¹ PAYNE, S. B. *The Soviet Union and SALT*, London, MIT Press, 1981.

⁴² *Vid.* sobre este tema FUENTES, J. *La línea de distensión* Madrid, 1981, pp. 131-137.

⁴³ *Programa de Gobierno* discurso pronunciado por Arias Navarro en el pleno de las Cortes el 28 de febrero de 1976.

⁴⁴ Sólo se normalizan parte de las que se deben a las ejecuciones de septiembre, como son la vuelta de los embajadores europeos y la normalización de relaciones formales con Portugal; pero incluso las de la República Democrática Alemana, único país socialista con el que España mantenía relaciones diplomáticas, no se restablecen hasta un año y medio después. Curiosamente será el último de los países socialistas con los que se mortalizan las relaciones diplomáticas.

⁴⁵ Las relaciones diplomáticas con los países del Este se establecen: con Rumanía, Yugoslavia y Bulgaria, el 27 de enero de 1977; Polonia el 3 del mismo mes; con Hungría, Checoslovaquia y la URSS, el 9 de febrero y, con la RDA, se reanudan el 4 de abril de 1977; por último con Albania.

⁴⁶ Las relaciones con Israel se establecieron el 17 de enero de 1986.

⁴⁷ No hay que olvidar que M. Oreja fue Jefe de Gabinete del Ministro Castiella.

⁴⁸ MORAN, F. *op cit.* p. 48

⁴⁹ Sobre el periodo constituyente y la política exterior y sobre todo, los debates parlamentarios es interesante el libro de BARBE, E. *España y la OTAN*, Barcelona, Laia, 1981, a pesar de su título. *vid* también MESA, R. "El costo de una triple dependencia. Incertidumbres de una diplomacia autónoma" en *Le Monde Diplomatique*, septiembre 1979.

"La relativa continuidad de la política exterior española ha sido considerablemente ayudada por la existencia de un aparato diplomático profesional con un papel que desempeñar en su diseño y ejecución", pp. 104.

^{49 bis} POLLACK, B. *The Paradox of Spanish Foreign Policy*, London, Frances Printer, 1987;

⁵⁰ *vid.* ALDECOA, F. y ARENAL, C. *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 249

⁵¹ Declaración del Gobierno de 11 de julio de 1977.

⁵² *Vid.* B.O.E. 23 de diciembre de 1988.

⁵³ Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de abril de 1987.

⁵⁴ *Vid.* ALDECOA, F. "España y la Unión Europea Occidental: Condiciones para una adhesión" en *Tiempo de Paz*, n° 10 (1988) pp. 4-12.

⁵⁵ B.O.E. de 28 de agosto de 1985.

⁵⁶ B.O.E. de 2 de octubre de 1986.

⁵⁷ B.O.E. de 4 de marzo de 1986.

⁵⁸ Real Decreto 1484/85, B.O.E. 28 de agosto de 1985, Real Decreto 1527/88, de 11 de noviembre.

⁵⁹ B.O.E. de 23 de diciembre de 1988.

⁶⁰ *Vid.* El *Decálogo* en ALDECOA, F. y ARENAL, C. *op. cit.*

⁶¹ *vid.* REMIRO BROTONS, A. *Política Exterior de Defensa y Control Parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

⁶² Sobre este tema *vid.* entre otros: JAUREGUI, G. *Las Comunidades Autónomas y las relaciones Internacionales*, Victoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986; PÉREZ GONZALEZ, M. "La Acción Exterior del Estado y las autonomías: Desarrolllos en la practica estatutaria" en *Cursos de Derecho Internacional Público de Victoria-Gasteiz*, Victoria-Gasteiz, Universidad del País Vaco, 1987; REMIRO BROTONS, A. "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas" en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Pamplona, 1979; RODRIGUEZ CARRIÓN, A. "Participación de las Comunidades Autónomas en la celebración de Tratados Internacionales" en *Boletín Informativo ILA*, n° 8 oct. 1981.

⁶³ *Vid.* entre otros CHOMSKY, N. *Towards a New Cold War*, New York, Pantheon Books, 1982, Ed. Castellana *La Segunda Guerra Fria*, Barcelona, Crítica, 1984.; HOFFMAN, S. *La nouvelle guerre froide*, París, 1983; HOWARD, M. "Return to the Cold War?" *Foreign Affairs. America and the World 1980*, Winter 1980-81; PETRAS, J.F. y MORRIS, H.M. "La nueva guerra fría: Política de Reagan hacia Europa y el Tercer Mundo" *Cuadernos Semestrales*, n° 11, 2° Semestre 1982; SAVIGEAR, P. *Col War or Detente in the '80: The International Politics of American Soviet Relations*, Brighton, 1987.

⁶⁴ *Vid.* GUNDER FRANK, A. *El desafío de la crisis*, Madrid, IEPA-LA, 1988.

⁶⁵ GITTINGS, J. "Lo que dicen las Superpotencias" en CHOMSKY, N. (Ed.) *Superpotencias en colisión*. Madrid, Debate, 1985.

⁶⁶ Vid. AGUIRRE, M. y TAIBO, C. *El acuerdo de los euromisiles: De Rekjivik a Washington*, Madrid, IEPALA, 1988; NACIONES UNIDAS *Desarme. Nota Descriptiva n° 56: Tratado entre los Estados Unidos de América y la URSS sobre la eliminación de misiles de alcance intermedio*, New York, Department of Disarmament Affairs, 1988; VV.AA. "Negociating an INF Treaty" en *Strategic Survey 1987/1988*, 1988.

⁶⁷ Como ya hemos dicho antes, siguen pendientes Albania, Corea del Norte e Israel. En este período es de destacar la ruptura de relaciones diplomáticas con Guatemala, el 31 de enero de 1980, como consecuencia de los graves sucesos ocurridos en la embajada española de dicho país.

⁶⁸ TRUYOL SERRA, A. *Los Derechos Humanos*. Madrid, Tecnos, 1982.

⁶⁹ *Programa Electoral de UCD*, de 1979.

⁷⁰ El Programa de Gobierno de Adolfo Suárez se presentará en la sesión de investidura de 30 de marzo de 1979, publicado en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales/Congreso de los Diputados*, n° 3, de 30 de marzo de 1979, pp. 42-44.

⁷¹ Vid. OREJA AGUIRRE, M. *Discursos y declaraciones*, octubre de 1978 a diciembre de 1979, Madrid, OID, 1980.

⁷² SUÁREZ, A. Discurso de Investidura, *op. cit.*, pg. 43.

⁷³ *Ibidem*, pg. 41.

⁷⁴ Asistió a la Conferencia de La Habana el Secretario de Estado para Asuntos Exteriores, Carlos Robles Piquer.

⁷⁵ La visita se realiza del 13 al 15 de septiembre de 1979.

⁷⁶ La Declaración hispano-británica sobre Gibraltar figura en la Sección de Documentos, en la *Revista de Estudios Internacionales*, vol II, n° 2 (1980), pp. 647

⁷⁷ Vid. Sobre este tema FUENTES, J. "España en el Consejo de Seguridad", *Revista de Estudios Internacionales*, vol. n° 1 (1981), pp 106 y ss.

⁷⁸ Así, entre otras muchas visitas de representantes gubernamentales de los países del este, figura la del ministro soviético de Asuntos Exteriores, Andrei Gromiko, el 19 de noviembre de 1979.

⁷⁹ España será el único país sin territorio en América que forme parte de la CEPAL. Asimismo será admitido como Observador del Pacto Andino.

⁸⁰ Es interesante resaltar que esa sustitución se produjo el 8 de septiembre de 1980 y la apertura de sesión, con la presencia de las treinta y cinco delegaciones, el 9 de septiembre. Tuvo en los medios de comunicación una valoración unánime, de sentido opuesto a lo que los hechos han demostrado.

⁸¹ Discurso de Leopoldo Calvo-Sotelo en la Sesión de Investidura. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales/Congreso de los Diputados*, n° 143, de 18 de febrero de 1981. Sobre este período, vid. ALDECOA, F. "Significado y efectos de la adhesión española a la Alianza At-

lántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales" en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. IV, n° 1 (1983), pp. 39-47

⁸² *Programa Electoral de UCD*, 1979.

⁸³ Discurso de Calvo-Sotelo, *op. cit.*

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ "En el presupuesto del Gobierno para 1982, hay más dinero para las bandas militares que para todo el resto de actividades musicales, de arte, danza, literatura, teatro y otros programas del National Endowment for the Arts (NEA) en su conjunto." *Boston Globe*, 24 de Mayo de 1981. (Recogido en CHOMSKY, N. *La Segunda Guerra Fría*, Barcelona, Crítica, 1984.)

⁸⁶ Curiosa coincidencia. Aunque la historia no se repite, recuerda mucho esta situación a la de 1969, que se consigue el puesto en el Consejero de Seguridad gracias a la política de protagonismo defendida por Castiella, y lo desempeña su sustituto, que tendrá otra política diferente.

Programa electoral del PSOE, para las elecciones de octubre de 1982.

⁸⁷ Programa de Gobierno presentado por el candidato Felipe González el día 3 de noviembre de 1982. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales/Congreso de los Diputados*.

⁸⁸ *Discurso de investidura de Felipe González*

⁸⁹ Hay que destacar que el Programa electoral socialista para las elecciones de 1982, afirmaba: "La definición y puesta en práctica de un proyecto global y riguroso de política exterior, constituye una de las carencias de las que ha sufrido la democracia española" Partido Socialista Obrero Español: *Por el cambio. Programa electoral*, PSOE, 1982.

⁹⁰ El candidato a Presidente dirá en el discurso de investidura: "Reestudiaremos con el rigor necesario para la defensa de nuestros intereses y de nuestra dignidad la decisión adoptada por el anterior Gobierno, en relación con el Tratado del Atlántico Norte, manteniendo nuestros compromisos con el pueblo español"

⁹¹ Así lo ha puesto de manifiesto Fernando Morán en el debate del Senado, el 30 de junio de 1983. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales/Senado*, de 30 de junio de 1983.

⁹² ALDECOA, F. "Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales" *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, n° 1 (1983), pg. 70.

⁹³ *Vid. supra cit.* 50.

⁹⁴ *Ibidem*

⁹⁵ Estos principios son: 1) Respeto las normas del derecho Internacional y a los principios de las Naciones Unidas; 2) favorecer la paz y la seguridad internacionales; 3) la búsqueda de un orden internacional más justo y 4) La defensa de los Derechos Humanos.

⁹⁶ *Vid.* en este sentido KENNEDY, P. *op. cit.* conclusión.

⁹⁷ MESA, R. *op. cit.*