

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Celestino del Arenal

Política exterior de España y relaciones con América Latina





Directora:
Rosa Conde

CONSEJO EDITORIAL

Presidente:
Jesús Sebastián

Vocales:
Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,
Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:
Alfonso Gamo

POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA Y
RELACIONES CON AMÉRICA LATINA

IBEROAMERICANIDAD, EUROPEIZACIÓN
Y ATLANTISMO EN LA POLÍTICA EXTERIOR
ESPAÑOLA

CELESTINO DEL ÁRENAL



Reservados todos los derechos. De acuerdo a lo dispuesto en el art. 270 del Código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes sin la preceptiva autorización reproduzcan, plagien, distribuyan o comuniquen públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

© Fundación Carolina, 2011
General Rodrigo, 6. Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

© Siglo XXI de España Editores, S. A., 2011
Sector Foresta, 1.
28760 Tres Cantos (Madrid)
Tel.: 918 061 996
Fax: 918 044 028
www.sigloxxieditores.com

© Celestino del Arenal, 2011

Diseño de la colección: Pedro Arjona
Idea de la cubierta: Alfonso Gamó
Imagen de cubierta: XV Cumbre Iberoamericana. Salamanca

ISBN: 978-84-323-1486-5
Depósito legal: M-23.723-2011
Impreso en Cofás. S. A.
Móstoles (Madrid)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	XI
1. AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA.....	1
I. LA DIMENSIÓN IDENTITARIA: LA IBEROAMERICANIDAD	1
II. VÍNCULOS E INTERDEPENDENCIAS	5
III. VALORES E INTERESES	9
IV. LA EXISTENCIA DE UNA COMUNIDAD IBEROAMERICANA	13
2. AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA HASTA 1975	17
I. EL SIGLO XIX.....	17
II. EL HISPANOAMERICANISMO	21
III. EL FRANQUISMO: LA HISPANIDAD Y LA COMUNIDAD HISPÁNICA DE NACIONES	33
III.1. <i>La Hispanidad como instrumento de combate</i> (1939-1945).....	33
III.2. <i>La Comunidad Hispánica de Naciones como</i> <i>política de búsqueda de apoyos (1945-1957)</i>	39
III.3. <i>La Comunidad Hispánica de Naciones como</i> <i>política de sustitución (1957-1975)</i>	51
3. POLÍTICA EXTERIOR DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA.....	75
I. CONSENSO Y DISENSO EN LA POLÍTICA EXTERIOR: ¿UNA POLÍTICA DE ESTADO?	75
I.1. <i>El debate en torno al consenso en la política exterior</i> <i>de España</i>	75

ÍNDICE

I.2. <i>Alcance y sentido del consenso en la política exterior</i>	80
I.3. <i>La ruptura y la ausencia de consenso en la política exterior de España</i>	88
I.4. <i>La necesidad del consenso en política exterior</i>	96
II. POLÍTICA EXTERIOR Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: LA TRANSICIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR (1976-1988)	99
III. UNA POLÍTICA EXTERIOR NORMALIZADA Y DOS MODELOS DE POLÍTICA EXTERIOR.....	112
III.1. <i>Europa como prioridad y el multilateralismo como principio (1988-2002)</i>	113
III.2. <i>Estados Unidos como prioridad y el unilateralismo como principio (2002-2004)</i>	115
III.3. <i>De nuevo: Europa como prioridad y el multilateralismo como principio (2004-2011)</i>	116
4. POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA.....	119
I. LA NUEVA POLÍTICA IBEROAMERICANA	119
II. CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA.....	125
III. ÁMBITOS DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA	130
IV. UNA POLÍTICA DE ESTADO: EL PROTAGONISMO DE LA CORONA	133
V. ETAPAS DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA.....	137
V.1. <i>La definición de una nueva política (1976-1992)</i>	137
V.2. <i>Una política normalizada (1992-2011)</i>	140
VI. ESPAÑA Y LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS.....	151
VII. ATLANTISMO, EUROPEÍSMO E IBEROAMERICANIDAD	156
5. POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS CENTRISTAS Y RELACIONES CON AMÉRICA LATINA (1976-1982)	159
I. LOS GOBIERNOS DE ADOLFO SUÁREZ	159
I.1. <i>La política exterior: la normalización de las relaciones exteriores</i>	159
I.2. <i>La política iberoamericana: cambio y contradicciones</i>	169

ÍNDICE

II.	EL GOBIERNO DE LEOPOLDO CALVO-SOTELO...	182
	II.1. <i>La política exterior: el ajuste conservador como objetivo y el atlantismo como panacea</i>	182
	II.2. <i>Una política iberoamericana de bajo perfil</i>	187
6.	POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE FELIPE GONZÁLEZ (1982-1996)	193
I.	EL PROYECTO DE POLÍTICA EXTERIOR: EUROPA COMO PRIORIDAD Y AMÉRICA LATINA COMO REFERENTE	193
II.	LA ADHESIÓN A LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LA POLÍTICA EUROPEA	204
III.	LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: OTAN Y RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS.....	209
	III.1. <i>La integración en la Alianza Atlántica</i>	210
	III.2. <i>El nuevo Convenio Defensivo con Estados Unidos</i>	215
IV.	LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA.....	219
V.	LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO..	223
VI.	MULTILATERALISMO Y POLÍTICA EXTERIOR.....	230
7.	POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE FELIPE GONZÁLEZ (1982-1996)	233
I.	EL PROYECTO SOCIALISTA DE POLÍTICA IBEROAMERICANA	233
II.	LA POLÍTICA CON CENTROAMÉRICA	246
III.	LAS RELACIONES CON OTRAS SUBREGIONES DE AMÉRICA LATINA.....	264
IV.	LA POLÍTICA HACIA CUBA.....	272
V.	LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA: LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS	276
	V.1. <i>El proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones</i> ..	278
	V.2. <i>La puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas</i>	285
VI.	ESPAÑA EN LAS RELACIONES ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y AMÉRICA LATINA.....	300

ÍNDICE

8.	POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS POPULARES DE JOSÉ MARÍA AZNAR (1996-2004)	309
I.	EL PROYECTO POPULAR DE POLÍTICA EXTERIOR	309
II.	LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL PERIODO 1996-2002: CAMBIO EN LA CONTINUIDAD	316
II.1.	<i>La política europea</i>	318
II.2.	<i>Atlantismo y relaciones con Estados Unidos</i>	324
II.3.	<i>La política mediterránea y las relaciones con Marruecos</i>	328
II.4.	<i>La política de cooperación al desarrollo</i>	332
III.	LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL PERIODO 2002-2004: RUPTURA DEL CONSENSO Y ALINEAMIENTO CON ESTADOS UNIDOS	337
III.1.	<i>Un nuevo modelo de política exterior</i>	337
III.2.	<i>El alineamiento con la administración Bush y la guerra de Iraq</i>	346
III.3.	<i>Europa en segundo plano</i>	355
III.4.	<i>Perejil y la crisis con Marruecos</i>	359
9.	POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LOS GOBIERNOS POPULARES DE JOSÉ MARÍA AZNAR (1996-2004)	365
I.	CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LA POLÍTICA IBEROAMERICANA: DE LA APROXIMACIÓN A CLINTON A LA CONCERTACIÓN CON BUSH.....	365
II.	LAS RELACIONES BILATERALES CON AMÉRICA LATINA	373
III.	LA POLÍTICA HACIA CUBA	382
IV.	LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: DE LA ESTRATEGIA DE LIDERAZGO HEGEMÓNICO MULTILATERAL A LA ESTRATEGIA DE LIDERAZGO HEGEMÓNICO UNILATERAL.....	388
V.	LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA.....	396
10.	POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO (2004-2011)	401
I.	EL PROYECTO SOCIALISTA DE POLÍTICA EXTERIOR	401

ÍNDICE

II. LA POLÍTICA EUROPEA	415
III. LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS	434
IV. LAS RELACIONES CON MARRUECOS, EL CONFLICTO DE ORIENTE PRÓXIMO Y LA ALIANZA DE CIVILIZACIONES	439
V. LAS RELACIONES CON ASIA-PACÍFICO Y EL ÁFRICA SUBSAHARIANA	457
VI. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO: EL OBJETIVO DEL 0,7%	467
11. POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO (2004-2011)	477
I. LA REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA: AUTONOMÍA Y GIRO SOCIAL ..	477
II. LAS RELACIONES BILATERALES CON AMÉRICA LATINA: EL RETO DEL REFORZAMIENTO DEL PERFIL POLÍTICO	484
III. LA POLÍTICA HACIA CUBA: DIÁLOGO CONSTRUCTIVO	499
IV. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: LA ESTRATEGIA DE LIDERAZGO COMPARTIDO	506
V. LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA: LA CUMBRE ALC-UE DE 2010	518
12. PERSPECTIVAS DE FUTURO	527
I. PRINCIPALES RETOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA	530
II. PRINCIPALES RETOS DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA	537
BIBLIOGRAFÍA	547

INTRODUCCIÓN

Aunque la política exterior de España ha empezado a ser objeto de atención creciente por parte de los especialistas, especialmente historiadores, en las cuatro últimas décadas, muy en concreto a partir del inicio de la transición democrática, en 1976, existiendo ya algunas aportaciones relevantes, tanto desde el punto de vista del estudio de aspectos y periodos concretos como desde la perspectiva de su consideración general, sin embargo, continúa siendo todavía uno de los temas menos estudiados de la vida política española, sobre todo en sus expresiones más actuales.

En España, si exceptuamos los últimos tiempos, marcados por acontecimientos de alcance interno e internacional que ha afectado significativamente a nuestro país, como el ingreso en la OTAN, en 1982, la adhesión a las Comunidades Europeas, en 1986, y la guerra de Iraq, en 2003, nunca se ha prestado excesiva atención a la política exterior, ni por parte de la opinión pública, ni de los partidos políticos o de los analistas.

Lo dicho respecto de la política exterior en general se podría decir igualmente en relación a la que constituye una dimensión clave de la misma, la política iberoamericana, si bien en este caso, por razones identitarias y afinidades históricas, lingüísticas y culturales y, cada vez más, por razones económicas y sociales, ésta ha sido objeto de una mayor consideración, existiendo ya una importante literatura sobre la misma. Con todo, continúa habiendo importantes lagunas en muchos de sus aspectos y periodos, que exigen una mayor dedicación de historiadores y analistas.

Más allá de esas lagunas sobre aspectos o periodos específicos, falta también, lo que no deja de llamar la atención, una obra que analice en su conjunto la política iberoamericana desde finales del franquismo hasta el presente o fechas próximas al mismo¹, puesto que no pueden considerarse

¹ En 1994 realizamos una primera aproximación a la política iberoamericana, desde el siglo XIX hasta esa fecha, que constituye una excepción a lo que acabamos de destacar (Arenal, 1994).

como tal algunas aportaciones colectivas que estudian diferentes aspectos o periodos de la política iberoamericana, sin pretensión de ofrecer una visión mínimamente completa y de conjunto de la misma.

El presente libro no pretende llenar todas esas lagunas, ni ofrecer una investigación exhaustiva de lo que ha sido la política exterior española y, en concreto, la política iberoamericana, o de lo que han sido las relaciones entre España y América Latina desde el siglo XIX hasta nuestros días. Esta tarea exigiría previamente, en concreto en lo que se refiere al periodo democrático, la realización de distintas investigaciones, especialmente documentales, en diferentes archivos, que aún están pendientes. Lo que busca esta obra es ofrecer, primero, un análisis de lo que han sido esas relaciones y esa política desde el siglo XIX hasta el final del franquismo, sobre la base principalmente de las investigaciones históricas existentes, para realizar a continuación un análisis de la política exterior y, muy especialmente, la política iberoamericana que han desarrollado los distintos gobiernos democráticos desde la transición democrática hasta principios de 2011, de acuerdo con los hechos que han marcado dicha política y las interpretaciones que se han hecho y se pueden hacer de la misma. Esta segunda parte es la que ocupa, con gran diferencia, la mayor parte de la obra y a la que se le ha dedicado una mayor atención y detalle, no solo por estar menos estudiada, sino también por presentar una mayor actualidad e interés.

Una parte considerable del libro se basa en estudios que hemos realizado anteriormente, especialmente desde finales de los años ochenta, en torno a distintos aspectos de la política exterior, y en especial de las relaciones con América Latina, y que hemos continuado desarrollando hasta nuestros días². Ello nos ha permitido tener una visión relativamente completa y de conjunto de lo que ha sido la política exterior y, con ella, de manera muy específica, la política iberoamericana, tanto en su dimensión bilateral e iberoamericana, como europea. Sin embargo, el libro no es, ni mucho menos, una sucesión encadenada y temática de los principales trabajos que hemos realizado desde aquellos años. Es, por el contrario, una obra totalmente nueva, elaborada de principio a fin de forma autónoma, con el propósito de que tenga un armazón coherente, cronológica y temáticamente, que permita una adecuada comprensión de la política exterior y, de manera muy especial, de la política iberoamericana de España.

Este estudio conjunto que se hace de la política exterior y de una de sus principales dimensiones, la política iberoamericana, requiere una explica-

² Algunos de esos trabajos nuestros, que han servido de base para la realización de algunas partes de este libro, pueden verse en la bibliografía citada que acompaña a esta obra.

ción que sitúe en su justo término el contenido y alcance del libro. El subtítulo de la obra «Iberoamericanidad, europeización y atlantismo» nos concreta ese alcance, por cuanto entendemos que la política exterior española está marcada de forma decisiva por esas tres dimensiones, que inciden con mayor o menor fuerza, según los proyectos de política exterior de los diferentes gobiernos, en la orientación de la misma, originando, como veremos, importantes contradicciones y sinergias. La necesidad y, al mismo tiempo, la dificultad de combinar equilibradamente esas tres dimensiones para una adecuada defensa de los intereses nacionales constituye, en este sentido, uno de los desafíos a los que viene enfrentándose la política exterior española desde 1976. De ahí que a lo largo de toda la obra, en el análisis que se hace de la política exterior de los sucesivos gobiernos esté siempre presente esta cuestión.

Desde este planteamiento general, se parte de la consideración lógica de que para entender la política iberoamericana es indispensable conocer la política exterior en la que ésta se inserta. De ahí que la obra se centre, primero, en la política exterior desarrollada por los distintos gobiernos españoles como paso previo al análisis posterior, más específico y detallado, que se hace de la política iberoamericana. Ello supone que, sin olvidar como punto de partida el estudio de la política exterior en general, el libro se fije principalmente en una de sus dimensiones, la iberoamericana, a la que, en consecuencia, se le dedica una especial atención. La explicación de este análisis más detallado de la política iberoamericana responde a una razón práctica, derivada no solo de la importancia decisiva en todos los órdenes que, en nuestra opinión, tienen para España las relaciones con América Latina, sino del hecho de que en nuestra trayectoria investigadora en relación a la política exterior siempre hemos prestado una atención prioritaria a la dimensión iberoamericana de la misma, que es la que mejor conocemos.

En cuanto a la aproximación concreta que se hace de la política exterior y de la política iberoamericana entre 1976 y 2011, sin perjuicio de abordarlas, en primer lugar, de forma general en los capítulos 3 y 4, con el fin de tener una visión global de las mismas, con las distintas etapas que las caracterizan, se ha optado, a continuación, no por tratarlas temáticamente como un *continuum* a lo largo de todo ese periodo, por ejemplo, lo que ha sido la política europea o la política mediterránea entre 1976 y 2011, sino que hemos preferido, a efectos de ver claramente las diferencias –en algunos casos muy notables– que han existido en las mismas según el signo político de los diferentes gobiernos, dedicar un capítulo específico a la política exterior e iberoamericana desarrollada por cada uno de los distintos presidentes del Gobierno que se han sucedido en España desde 1976. Este plan-

teamiento permite entender mucho mejor cuál ha sido el proyecto de política exterior de cada uno de ellos y de sus respectivos gobiernos, la impronta personal que en la misma ha dejado cada presidente, en algún caso muy marcada, y el rumbo que ha seguido esa política y, sobre todo, los virajes y vaivenes que se han producido a lo largo de todo ese periodo. Ello no impide, sin embargo, que en ese análisis no nos ocupemos de destacar las líneas de continuidad que se producen en las políticas puestas en marcha por los diferentes gobiernos desde 1976.

Sobre la base de estos planteamientos el libro se estructura en doce capítulos, que, si cada uno de los cuales tiene un sentido en sí mismo, sin embargo, presentan una clara relación que responde al discurso temático y cronológico que, como se ha explicado, inspira toda la obra.

El primer capítulo tiene un carácter introductorio, planteando en términos generales el significado y trascendencia que, tanto histórica como actualmente tienen las relaciones entre España y América Latina, en sus dimensiones identitarias, históricas, políticas, económicas, sociales y culturales, y en el marco general de lo que son las relaciones exteriores de España. Desde esta perspectiva se aborda la importante cuestión, muy presente en la política iberoamericana, de la difícil relación entre los valores y los intereses que entran en juego, así como la concreción de esas distintas dimensiones apuntadas en la existencia de una Comunidad Iberoamericana, que proporciona unas señas de identidad específicas a España y a los demás países iberoamericanos en el mundo.

Desde ese punto de arranque, válido para toda la obra, el segundo capítulo, pasa a analizar de una manera muy general lo que han sido las relaciones entre España y América Latina desde el siglo XIX hasta el final del franquismo, con especial atención, primero, al hispanoamericanismo y sus desarrollos y, después, a los distintos proyectos de comunidad, en concreto la Hispanidad y la Comunidad Hispánica de Naciones, que se fueron proyectando, así como a las distintas fases y acentos que experimentó la política hispanoamericana del franquismo desde 1939 hasta 1975. Este capítulo no pretende ofrecer un análisis completo ni en profundidad de lo que fue el hispanoamericanismo, sobre el cual existen ya importantes estudios, ni de lo que fue la política hispanoamericana del franquismo y, mucho menos, su política exterior, sino que busca simplemente poner de manifiesto las características generales de la política hispanoamericana del régimen franquista y el estado en que se van a encontrar las relaciones exteriores, especialmente con América Latina, cuando se inicia en España la transición democrática y con ella la formulación de una nueva política exterior y, por lo tanto, de una nueva política iberoamericana. El capítulo tiene, en este

sentido, un carácter eminentemente instrumental en relación al resto de los capítulos de la obra, que constituyen el núcleo central de la misma.

Éste se inicia, en consecuencia, con el capítulo tercero, dedicado a proporcionar una visión general de la política exterior de la España democrática que sirva de marco al análisis que, en términos mucho más concretos, se va a ir haciendo en los capítulos posteriores sobre la política exterior e iberoamericana de los sucesivos gobiernos democráticos. De esta forma se abordan tres temas generales, que entendemos gravitan especialmente sobre la política exterior española. El primero, el tema polémico, pero, en nuestra opinión, clave, del consenso o el disenso en la política exterior y de la consideración de la misma como una política de Estado. El segundo, el tema de la transición en materia de política exterior, fundamental para entender la formulación y las contradicciones del modelo de política exterior que pone en marcha la España democrática. El tercero, el tema de los giros y vaivenes, con sus características específicas en cada caso, que ha experimentado ese modelo de política exterior hasta nuestros días, según el signo político de los sucesivos gobiernos democráticos, pues es evidente que existen diferencias muy significativas entre las distintas políticas exteriores desarrolladas por los gobiernos de Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo Sotelo, Felipe González, José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero, que incidirán en las respectivas políticas iberoamericanas. Se trata, en consecuencia, de un capítulo en el que se pretende ofrecer las principales claves para entender la política exterior española desde 1976 y lo que han sido las grandes líneas de esa política hasta el presente, que permite una primera y global consideración de la misma, como paso preparatorio y previo al estudio más detallado de la política exterior española que se hace en los capítulos posteriores.

A partir de esa visión general de la política exterior, el capítulo cuarto se dedica a hacer lo mismo, en este caso con la política iberoamericana de los gobiernos democráticos hasta el presente, analizando la nueva política que se pone en marcha a partir de 1976: los distintos condicionantes, el carácter de potencia media de España, la relación con Estados Unidos y la pertenencia a la UE, que van a marcar esa política; los diferentes ámbitos, bilateral, regional, europeo y no gubernamental, en los que se materializa; y el especial protagonismo que la Corona ha tenido y tiene en la misma. Termina este capítulo con la consideración de las distintas etapas, con sus correspondientes características, que se pueden distinguir en la política iberoamericana entre 1976 y 2011; el análisis de lo que suponen las Cumbres Iberoamericanas en esa política; y las contradicciones que se plantean entre la iberoamericanidad, el atlantismo y el europeísmo que están presen-

tes en la política exterior y que gravitan, de forma muy especial, en la política iberoamericana. La importancia de este capítulo es, por lo tanto, desde la perspectiva del análisis de la política iberoamericana, comparable con el anterior respecto a la política exterior.

Sobre estas bases, en los siguientes capítulos se pasa a analizar, en consecuencia, primero, la política exterior y, después, específicamente, la política iberoamericana desarrollada por los distintos gobiernos democráticos.

En esta línea, el capítulo quinto analiza la política exterior puesta en marcha por los gobiernos centristas de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo, entre 1976 y 1982, con sus correspondientes y no idénticas características, para desde ese punto de partida estudiar, en concreto, sus políticas iberoamericanas, que presentan igualmente significativas diferencias en uno y otro caso. Serán los gobiernos de Suárez, no sin contradicciones y carencias, los que normalizarán la presencia internacional de España y los que sentarán, en términos generales, las bases fundamentales de la política iberoamericana que desarrollarán y profundizarán con éxito los gobiernos socialistas de Felipe González.

En los capítulos sexto y séptimo, siguiendo con la misma lógica, se analiza, en un primer momento, el proyecto de política exterior de los gobiernos de Felipe González, basado principalmente en la búsqueda de un equilibrio entre los intereses y los valores, destacando en este punto los derechos humanos y la democracia, y en la afirmación de unos relativos márgenes de autonomía; después se analiza la política exterior puesta en práctica por los mismos, en sus principales dimensiones, europea, seguridad y defensa y mediterránea. En un segundo apartado, sobre la base anterior, se estudia el proyecto socialista de política iberoamericana, con su especial atención a la defensa de los derechos humanos y la democracia, así como su articulación en la práctica en diferentes ámbitos, como son la política centroamericana, las relaciones con otras subregiones de América Latina, la política hacia Cuba, la cooperación al desarrollo, el proceso de puesta en marcha y desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas y el especial papel jugado por España en el desarrollo de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina. En cada uno de esos ámbitos se concluye con una evaluación de la política seguida y los resultados obtenidos. Los gobiernos de Felipe González, entre 1982 y 1996, serán los principales artífices de lo que constituirá el modelo de política exterior e iberoamericana característico de la España democrática, si se exceptúa el periodo 2002-2004, en el que la política exterior caminará por otros rumbos.

Los capítulos octavo y noveno se dedican al análisis de la política exterior y de la política iberoamericana de los gobiernos populares de José

María Aznar, entre 1996 y 2004, empezando por lo que fue el proyecto popular de política exterior y continuando por su desarrollo en la práctica. Durante este periodo se distinguen dos etapas claramente diferenciadas. Una, de 1996 a 2002, caracterizada, en términos generales, por el continuismo en relación a la política desarrollada por los gobiernos de Felipe González, aunque con algunos acentos propios respecto de Estados Unidos y Cuba; y otra, de 2002 a 2004, muy diferente a la anterior, marcada por los atentados terroristas del 11-S en Estados Unidos, por el alineamiento con la administración Bush en la guerra de Iraq, el debilitamiento del europeísmo y el deterioro de las relaciones con Marruecos. Este cambio en la política exterior tiene su reflejo lógico en la política iberoamericana, que pasa, a partir de 2002, a estar fuertemente marcada por el atlantismo en las relaciones bilaterales y por una estrategia unilateral en el seno de las Cumbres Iberoamericanas. El capítulo termina con un análisis del papel jugado por los gobiernos de Aznar en las relaciones entre la UE y América Latina. La nueva política que se pone en marcha en 2002, en la que desaparece el consenso, supondrá un giro radical en los principios y prioridades que habían venido definiendo la política exterior desde 1976.

Siguiendo con el análisis de la política exterior e iberoamericana de los distintos gobiernos, los capítulos diez y once se dedican a estudiar la política desarrollada por los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero, entre 2004 y principios de 2011. Se mantiene el mismo esquema que en capítulos anteriores, procediéndose, en primer lugar, a analizar el proyecto socialista de política exterior, muy diferente al de la última etapa del gobierno de Aznar, para a continuación pasar a estudiar sus distintos desarrollos: multilateralismo, política europea, relaciones con Estados Unidos, relaciones con Marruecos y política hacia Oriente Próximo, política hacia Asia-Pacífico, África subsahariana y cooperación al desarrollo. Sobre esa base se analiza, a continuación, la política iberoamericana que, igualmente, presenta significativas diferencias con la de los gobiernos de Aznar, incidiendo especialmente en la afirmación de la autonomía y en el giro social que experimenta, en su despliegue bilateral con los diferentes países iberoamericanos y los problemas que se plantean, en la nueva política de diálogo constructivo con Cuba, en la nueva estrategia de liderazgo compartido en las Cumbres Iberoamericanas y en los resultados de la Cumbre América Latina y el Caribe-UE, celebrada en Madrid en mayo de 2010.

El último capítulo, titulado «Perspectivas de futuro», se centra en plantear los principales retos a los que se enfrenta, primero, la política exterior en general y, después, la política iberoamericana en particular, desde la perspectiva de la afirmación de España como una potencia media con proyección global.

Estos capítulos van acompañados, finalmente, por un apartado en el que se incluye toda la bibliografía citada a lo largo de la obra, que creemos, además, refleja en una medida importante la principal bibliografía que hay sobre el tema de la política exterior y la política iberoamericana de España, aunque, como es lógico, dado el alcance de esta bibliografía, en ningún caso hemos pretendido ser exhaustivos.

Esta introducción no podía acabar sin una referencia de agradecimiento a algunas personas que han tenido un papel relevante en la realización de este libro. En primer lugar, en lo que se refiere al ámbito académico, a José Antonio Sanahuja, que no solo ha sido un constante apoyo en la elaboración de esta obra, sino que además, como experto que es en este tema, ha sido quien me ha aconsejado en lo relativo a la política de cooperación al desarrollo de los gobiernos socialistas de Felipe González y ha elaborado personalmente los apartados relativos a la cooperación al desarrollo de los gobiernos populares de Aznar y de los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero. En el ámbito académico debo agradecer, del mismo modo, las sugerencias formuladas por Noé Cornago y Felipe González A., profesores de la Universidad del País Vasco. Igualmente debo agradecer a Mariano Velasco la ayuda que me ha prestado en materia informática para llevar a buen puerto este estudio. También a la Fundación Carolina y, muy en concreto, a su directora, Rosa Conde, que desde el primer momento acogió favorablemente este proyecto, y a las personas, especialmente, Marisa Revilla, Tomás Mallo y Alfonso Gamo, que forman parte del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, que me han brindado todo tipo de facilidades para la consecución con éxito del mismo. Finalmente, pero no por ello de menor importancia, a Elena, por su inagotable apoyo y comprensión, a quien, además, he robado muchas horas que le pertenecían, que espero poderle devolver a partir de ahora.

Madrid, febrero de 2011.

1. AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA

I. LA DIMENSIÓN IDENTITARIA: LA IBEROAMERICANIDAD

Las relaciones entre España y América Latina, y viceversa, tienen una particular dimensión identitaria de la que carecen el resto de las proyecciones exteriores, derivada de unas identidades de origen histórico y actual que, más allá de descansar en realidades dadas, son en una medida importante socialmente construidas a lo largo del tiempo y que se siguen construyendo en el presente y de cara al futuro de manera cotidiana a través del desarrollo de las interdependencias, la cooperación y las relaciones entre España y América Latina, tanto en términos bilaterales como en el marco de las Cumbres Iberoamericanas¹. Esta importante dimensión identitaria es la que permite hablar de «Iberoamérica»² y de la Comunidad Iberoamericana de Naciones como una realidad interregional con vida propia en el escenario internacional³.

Es lo que hemos denominado, desde la perspectiva española, la «iberoamericanidad» de la política exterior de España (Arenal, 2003a y 2003b),

¹ Brysk, Parsons y Sandholtz, desde una perspectiva constructivista, señalan acertadamente que para explicar las especiales relaciones políticas, económicas e institucionales que unen a España, Francia y el Reino Unido con sus respectivas excolonias, no se pueden alegar simplemente intereses políticos, económicos o estratégicos, ni acudir a teorías realista o neorrealistas, sino que es necesario encontrar la explicación en criterios de identidad (Brysk, Parsons y Sandholtz, 2002).

² En esta obra utilizamos el término «Iberoamérica» y sus derivados para, de acuerdo con lo establecido en las Cumbres Iberoamericanas, que lo han consagrado formalmente, referirnos al conjunto de países de habla española y portuguesa en Europa y América Latina, que constituyen lo que se denomina la Comunidad Iberoamericana de Naciones. El término «América Latina» y sus derivados son, por lo tanto, perfectamente compatibles con los anteriores, por cuanto designan, entre otros, al conjunto de los países iberoamericanos del continente americano. En este sentido, se puede ser iberoamericano y latinoamericano al mismo tiempo, lo mismo que iberoamericano y europeo.

³ Ricardo Lagos expresa esta realidad cuando afirma: «Creo que tenemos una clara identidad del mundo iberoamericano en torno a una cultura común y a valores compartidos» (Lagos, 2009: 24).

que proporciona unas señas de identidad específicas a la misma, ausentes en las demás proyecciones exteriores, y que actúan en el sentido de impulsar esas relaciones, proporcionándolas un alcance distintivo (Pico de Coaña, 2005). Ni siquiera la proyección europea, prioritaria en todos los sentidos en la política exterior de España, tiene una dimensión identitaria tan marcada y tan determinante del sentido y alcance con que se plantean las relaciones con esa región. Esta dimensión, por otro lado, se hace presente e influye, en mayor o menor medida, en el resto de las proyecciones exteriores de España, provocando en ocasiones significativas contradicciones, como veremos, en la política exterior.

Esta dimensión identitaria solo puede entenderse en todo su sentido si se toma en consideración lo que, históricamente y en nuestros días, América representa para España. América, por razones históricas, culturales y lingüísticas, de todos conocidas, y cada vez más por razones políticas, económicas y sociales, está sólidamente anclada, consciente o inconscientemente, tanto en el sentir colectivo de los españoles como en la política exterior de España, constituyendo una de las dimensiones clave de su proyección exterior.

Desde el momento mismo en que, a raíz del proceso de independencia de las colonias españolas en América, se van rompiendo los lazos políticos entre España y ese continente, la idea de la existencia de una comunidad de cultura, lengua y valores entre España y las repúblicas americanas, que está por encima de las contingencias y avatares políticos, se transformará en una constante inspiradora, en mayor o menor medida según los momentos, tanto del pensamiento español como de la propia política exterior de España. Los proyectos de Hispanidad y de Comunidad Hispánica de Naciones durante el franquismo, y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones a partir de 1976, elementos fundamentales de la política exterior de España hacia América Latina en cada uno de esos periodos históricos, son clara expresión de este hecho (Arenal y Nájera, 1992).

Al mismo tiempo, esta dimensión identitaria, que se vive de forma contradictoria en América Latina, unida a los intereses que, como veremos, se hacen presentes en las relaciones con esa región, sirven para explicar, al menos en una parte significativa, la complejidad que presentan las relaciones con Iberoamérica y los celos, reticencias y tensiones que, en ocasiones, se producen en la relación con algunos países latinoamericanos⁴. No debemos olvidar que dichos países se independizan, hace doscientos años, precisamente de España, y que la afirmación de su propia

⁴ Para esta cuestión, que analizaremos con mayor detalle posteriormente, véase, entre otros, Barbé, 2009a: 124; Diamint, 2009; Sanahuja, 2009: 193-194; y Arenal 2009a: 27-30.

identidad nacional se realiza en casi todos los casos frente a España y lo español, pero sin poder obviar sus profundas raíces hispánicas que continúan presentes en el momento actual. Esta vivencia contradictoria de la dimensión identitaria se ha visto agudizada en algunos casos como consecuencia de la afirmación reciente, por parte de ciertos países de la región, de la dimensión identitaria indígena, que se presenta como contrapuesta e incluso enfrentada a la primera. En este sentido, aunque la dimensión identitaria de la política iberoamericana descansa fundamentalmente, como es lógico, en identidades compartidas, éstas con relativa frecuencia chocan con identidades contrapuestas, propias de los países latinoamericanos, que complejizan de forma importante las relaciones de España con la región.

En todo caso, la dimensión identitaria señalada explica el carácter singular, complejo y multidimensional que presentan las relaciones entre España y América Latina, que desborda lo que son las relaciones político-diplomáticas y las relaciones económicas para abarcar una amplia gama de relaciones e interdependencias políticas, económicas, sociales y culturales en las que están implicados actores gubernamentales y no gubernamentales de la más diversa naturaleza y alcance, desde la administración central, pasando por las comunidades autónomas y las corporaciones locales, hasta las empresas, asociaciones, universidades, fundaciones y un sinfín de instituciones privadas, que han hecho de Iberoamérica un objeto de atención prioritario en su acción internacional.

Explica igualmente el peso que los valores, más allá de los intereses, tienen en la política iberoamericana y la importancia que la dimensión normativa tiene en especial en dicha política. Ninguna otra proyección exterior de España, si exceptuamos en los últimos años la europea, descansa en un entramado de vínculos, intereses e interdependencias, en términos tanto gubernamentales como no gubernamentales, tan multidimensional, desarrollado y profundo como el que caracteriza a las relaciones con América Latina.

La dimensión identitaria y esos vínculos e interdependencias explican también que España sea el único país europeo que tenga realmente una política regional hacia América Latina (Arenal, 2007a), cuya máxima, pero no única, expresión son las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno, que vienen celebrándose anualmente desde 1991. Explican igualmente la prioridad que América Latina ha tenido, hasta fechas recientes, en la política de cooperación al desarrollo.

Explica, al mismo tiempo, que, de acuerdo con el Barómetro 2007 de la Fundación Carolina, con muy pequeñas variaciones respecto de los Barómetros de 2005 y 2006, los españoles sitúen a esa región en el segundo

lugar, con el 34%, después de la UE, con el 72%, pero antes que Estados Unidos, con el 24%, en cuanto a las prioridades de la política exterior española (Fundación Carolina, 2007). A su vez, según el Barómetro del Real Instituto Elcano de octubre-noviembre de 2003, el 61% de los españoles se sienten próximos a América Latina como región (Real Instituto Elcano, 2003b). Los Barómetros 2009 y 2010 de la Fundación Carolina, sin embargo, han alterado esta situación, pues reflejan una significativa mejora en el interés que los españoles atribuyen a la relación con Estados Unidos que, en 2010, asciende al segundo lugar, con el 40%, frente a América Latina que desciende al tercer lugar, con el 24% (Fundación Carolina, 2010), probablemente debido al efecto Obama y a los problemas que España está encontrando en las relaciones con algunos países latinoamericanos.

Explica, finalmente, la consagración formal de este hecho en el ordenamiento jurídico español. En concreto, en el artículo 56.1 de la Constitución española de 1978, que atribuye al rey expresamente la más alta representación del Estado en las relaciones «con las naciones de su comunidad histórica», y en el especial protagonismo que la Corona ha asumido desde 1976 en relación con los países iberoamericanos. A nivel constitucional esa predilección se manifiesta también en el artículo 11.3, relativo a los tratados de doble nacionalidad. La legislación ordinaria contiene igualmente disposiciones deferentes respecto de América Latina (Roldán 2001: 126). Ilustrativo de esta realidad es también la existencia de una Comisión de Asuntos Iberoamericanos en el Senado. Este carácter especial ha quedado plasmado igualmente en el derecho convencional suscrito entre España y los países latinoamericanos (Vilariño, 1989).

América Latina constituye para España, en este sentido, una proyección exterior clave en la que se juega una parte muy importante, no solo de sus intereses sino también de su protagonismo e imagen internacional, tanto en cuanto potencia política, económica y cultural, como en cuanto potencia normativa y defensora de valores en el actual escenario global. De hecho, una parte sustancial del poder blando que tiene España deriva de la propia América Latina (Noya, 2008 y 2009: 463-484). Todo ello marca, como es lógico, de forma decisiva la política exterior española en general y, en concreto, la política iberoamericana, obligando a los sucesivos gobiernos a prestar una especial atención a las relaciones con esa región. De ahí el carácter de política de Estado que tradicionalmente, salvo contadas excepciones, se ha atribuido a la política iberoamericana en sus principios inspiradores y en sus líneas maestras (Arenal, 1994: 110-114).

II. VÍNCULOS E INTERDEPENDENCIAS

En consecuencia, cuando se analizan las relaciones entre España y América Latina no pueden ignorarse los vínculos, interdependencias, realidades e intereses que están presentes en esas relaciones y que juegan un papel igualmente importante a la hora de entender la política iberoamericana.

Nos referimos a los vínculos e interdependencias tanto históricas como actuales, de muy distinto alcance y naturaleza, que marcan de manera significativa las relaciones con América Latina y condicionan la política española hacia esa región. Vínculos que generan, lógicamente, intereses que, como veremos, en ocasiones entran en contradicción con los valores que inspiran y están presentes en la política exterior y que cobran una especial importancia en la política iberoamericana, como consecuencia de la mencionada dimensión identitaria. Son, en muchos casos, valores, vínculos, realidades e intereses comunes a España y los países iberoamericanos, que impulsan la concertación y la cooperación bilateral y regional entre ambos lados del Atlántico.

Estos vínculos, interdependencias y realidades comunes son, por un lado, de naturaleza histórica, en cuanto que se han fraguado y afirmado a lo largo de varios siglos de convivencia común y de dos siglos de independencia mutua. Es el caso de la historia, la lengua, la cultura y los valores comunes que compartimos hasta el presente, pero también del importante entramado de interdependencias, vínculos, intereses y relaciones políticas, económicas, sociales y culturales que se han desarrollado entre España y América Latina a partir de la independencia de la América ibérica, como consecuencia, en una medida importante, de la dimensión identitaria destacada y de la aproximación y vinculación que ésta misma genera.

En primer lugar, nos guste o no, tendamos a ignorarla, denigrarla o ensalzarla, existe una historia común desde 1492 hasta la independencia de las repúblicas iberoamericanas a principios del siglo XIX, basada en un intercambio continuo y poderoso entre los dos lados del Atlántico, que abarcó todas las formas de vida, desde la lengua y la cultura hasta las formas políticas y jurídicas, las costumbres y los valores. A partir de la independencia, aunque la historia deja de ser común, sin embargo, las historias a ambos lados del Atlántico se construirán con rasgos y dinámicas parecidas, habrán de hacer frente a problemas similares, en busca de la afirmación de la libertad y el constitucionalismo, y seguirán construyéndose a través de un constante trasvase de personas e ideas, que enriquecerá el sentido de comunidad y de cultura común.

En segundo lugar, entre los vínculos de naturaleza histórica están las lenguas comunes, el español y el portugués, que constituyen una de las se-

ñas de identidad más importantes sobre las que se sustenta el hecho de la Comunidad Iberoamericana. La historia, como realidad común, puede ignorarse e, incluso, reescribirse, pero no así la lengua común, que une y aproxima a los pueblos, generando sentimientos, vivencias, imágenes y percepciones comunes, más allá de las diferencias que puedan existir.

Finalmente, está la cultura, basada en gran medida en la lengua común, que implica todo un sistema de creencias y valores compartidos, y que se afirma y convive con la gran diversidad cultural que caracteriza a Iberoamérica a través de un proceso de mestizaje cultural, que se prolonga en el tiempo hasta llegar a nuestros días. La recuperación de la democracia en España, Portugal y los países latinoamericanos ha supuesto, en este sentido, una importante intensificación de ese trasvase de ideas y valores. Por encima de la diversidad cultural que caracteriza a Iberoamérica, existe un espacio cultural y lingüístico común, una comunidad cultural y lingüística que desborda las fronteras estatales y se sitúa por encima de las diferencias políticas, económicas y culturales existentes, constituyendo una seña de identidad característica de la Comunidad Iberoamericana.

Vínculos e intereses de naturaleza histórica, especialmente a nivel lingüístico y cultural, que, sin embargo, continúan plenamente presentes y en proceso de expansión, demandando la creciente atención del conjunto de los países iberoamericanos y la articulación de políticas iberoamericanas de cooperación en este ámbito. El español, y la cultura común que lo acompaña, constituyen no solo un vínculo identitario fundamental a la hora de explicar el desarrollo de las relaciones de todo tipo con América Latina hasta el presente, sino también uno de los principales activos, en términos políticos y especialmente culturales y económicos, de la proyección internacional de España y de los países latinoamericanos de lengua española en el mundo⁵.

Por otro lado, estos vínculos, interdependencias y realidades comunes son, en una medida cada vez más importante, de naturaleza actual, en cuanto que se han desarrollado de forma especialmente importante a partir de la afirmación de la democracia en España y en América Latina, conformando un entramado de vínculos e intereses en prácticamente todos los campos y con una intensidad que nunca antes había existido. Ello es consecuencia del espectacular desarrollo que han conocido las relaciones entre España y América Latina en el último cuarto del siglo XX y principios del XXI, en los ámbitos

⁵ Para una consideración de esta política, véase, entre otros, Otero, 2004; Varela y Otero, 2006; García Delgado, Alonso y Jiménez, 2007; Moreno Fernández y Otero Roth, 2007; y Martínez Lillo, 2010.

político, económico, social, cultural, científico-técnico y comunicacional. Un desarrollo al que no ha sido ajena, ni mucho menos, esa dimensión identitaria que venimos señalando así como la existencia de una Comunidad.

Nos referimos en concreto, en primer lugar, a la intensificación y profundización que han experimentado las relaciones político-diplomáticas con los países iberoamericanos, alcanzando unos niveles de diálogo y concertación política y cooperación que han permitido establecer, a pesar de las tensiones o problemas ocasionales que se puedan producir, relaciones privilegiadas con todos ellos. El desarrollo que han conocido esas relaciones a partir de 1976 ha sido espectacular, cambiando radicalmente la imagen, el peso y el papel de España en América Latina, y con ello en el escenario europeo y global.

En segundo lugar, y en directa relación con lo anterior, hay que referirse al espectacular avance que ha conocido la cooperación con América Latina, y muy especialmente la cooperación al desarrollo, cualitativa y cuantitativamente, tanto en términos gubernamentales como no gubernamentales, tanto centralizada como descentralizada, convirtiéndose esa región, hasta fechas recientes, en uno de los destinos prioritarios de la ayuda al desarrollo (Díaz Rato, 2007).

En tercer lugar, nos referimos al impresionante desarrollo de los flujos económicos, especialmente de inversión directa, a partir de mediados de la década de los años noventa del siglo xx, que, por un lado, han convertido a las empresas españolas en actores clave en los sistemas económicos y sociales latinoamericanos, con consecuencias políticas, económicas, sociales y científico-tecnológicas, de muy distinto alcance, para los Estados y las sociedades latinoamericanas y para la política iberoamericana y las relaciones de España con los mismos, y que, por otro lado, han hecho de la evolución política, económica y social de América Latina un factor importante en la cuenta de resultados de las empresas españolas con intereses en la región y, consecuentemente, en la propia evolución económica española. Pero también, en este caso, en los últimos años hay que hablar de las inversiones de empresas latinoamericanas en España. Todo ello ha generado importantes interdependencias económicas entre España y América Latina, creando nuevos intereses en la región, directamente ligados a cuestiones nuevas como la seguridad jurídica y la protección de las inversiones, que inciden de forma creciente en la política iberoamericana de España, y que incrementan significativamente la vulnerabilidad económica de España en relación con el desarrollo de América Latina y de algunos países latinoamericanos, con las consecuencias que ello tiene en la generación de interdependencias, que obligan a la cooperación y la concertación en todos los ámbitos.

En cuarto lugar, hablamos de los cada vez más intensos y amplios lazos culturales, académicos, de investigación y sociales, en general, que se han derivado de la intensificación de la comunicación y la cooperación entre la sociedad española y las sociedades latinoamericanas, a través de actores no gubernamentales, como las propias organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación, fundaciones y asociaciones de toda naturaleza, que han dado lugar a la conformación de un entramado de vínculos, interdependencias e intereses comunes de capital importancia a la hora de entender las relaciones entre España y América Latina y la propia existencia de la Comunidad Iberoamericana.

Como quinto vínculo nos referimos al desarrollo de los flujos migratorios que se han producido entre los países iberoamericanos de ambos lados del Atlántico, muy especialmente en los últimos tiempos de latinoamericanos hacia España, que constituyen un fenómeno de consecuencias políticas, económicas, sociales y culturales de gran importancia⁶, tanto en lo que se refiere a la integración en la sociedad española de importantes comunidades latinoamericanas y a su impacto en el desarrollo económico español, como en cuanto al reforzamiento que ello supone de los vínculos económicos, sociales y culturales entre la sociedad española y las sociedades latinoamericanas de origen.

Como sexto vínculo, en directa relación con el anterior, hay que referirse a las remesas que dichos emigrantes envían a sus familias en sus países de origen, que tienen, en muchos casos, una importancia decisiva en sus economías y sociedades, contribuyendo al desarrollo de dichos países y vinculando aún más, política, económica y socialmente, a los mismos con España⁷.

Estos dos últimos vínculos, flujos migratorios y remesas, han generado igualmente importantes y nuevas interdependencias sociales, culturales y económicas entre España y América Latina, que inciden de manera cada vez más significativa en las relaciones mutuas.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar, por el peso que tiene, el nuevo vínculo que se ha generado en las relaciones entre España y América Latina como consecuencia de la pertenencia de España a la Unión Europea

⁶ España es el segundo país del mundo, después de Estados Unidos, en cuanto al número de inmigrantes latinoamericanos, viviendo legalmente más de dos millones y un millón de forma ilegal. Para una consideración más detallada de este vínculo, véase, entre otros, Aldecoa y Sobrino Heredia, 2007; Gil Araujo, 2007; Ruiz Sandoval, 2007 y 2009; Tedesco, 2008; Alonso, 2008; y Vilar, 2010.

⁷ Para su análisis, véase, entre otros, Moré, 2005; Ruiz Sandoval, 2006 y 2009; y Alberola, 2007.

(UE) y del protagonismo que España ha asumido en el impulso y profundización de las relaciones entre ambas regiones. El papel que España juega en esas relaciones, que algunos erróneamente califican de «puente», y su condición de Estado miembro de la UE, refuerzan el peso de España en América Latina, inciden de forma significativa en su política iberoamericana y constituyen un importante activo en las relaciones de América Latina con España y con Europa.

Toda esta serie de vínculos, interdependencias, realidades e intereses constituyen elementos fundamentales en las relaciones con América Latina y en la política iberoamericana de España, sin cuya consideración no es posible entender su carácter especial y singular, ni los valores e intereses que se presentan en las mismas. Unos valores y unos intereses que lógicamente inciden también a la conformación de la dimensión identitaria de las relaciones entre España y América Latina.

III. VALORES E INTERESES

La dimensión identitaria y los vínculos e interdependencias mencionadas hacen que las relaciones entre España y América Latina, y la política iberoamericana, presenten un carácter complejo y, en ocasiones, contradictorio, como consecuencia de ese juego simultáneo de valores e intereses, no siempre fácilmente conciliables entre sí⁸, y de las tensiones que, en ocasiones, se derivan, como hemos apuntado, de la afirmación de identidades contrapuestas.

Los valores que marcan las relaciones y la política con América Latina nacen de la apuesta normativa, presente desde 1976, con más o menos fuerza, en la política exterior y, muy en concreto, en la política iberoamericana de España. Estos valores son, entre otros, la democracia, los derechos humanos, la igualdad jurídica de los Estados, el multilateralismo, el respeto del derecho internacional, la solución pacífica de los conflictos, el compromiso con la paz, la solidaridad, la cooperación, y el compromiso con el desarrollo y la justicia social⁹.

⁸ Cuando hablamos de valores en la política exterior y en la política iberoamericana nos referimos exclusivamente al periodo que se abre en 1976, con el inicio de la transición de democrática, pues durante el franquismo los valores, en el sentido aquí utilizado, estuvieron prácticamente ausentes de su política exterior.

⁹ Para una consideración mas detallada de estos valores y principios en la política exterior y en la política iberoamericana de España, véase Díaz Barrado, 1994; Arenal, 1994: 106-107 y 2006a; y Fernández Liesa, 2008: 63-77. Para las manifestaciones concretas de

En el caso de la política iberoamericana, estos valores descansan también en la afinidad cultural existente con el conjunto de los países iberoamericanos y están en la base de la existencia de la Comunidad Iberoamericana. Es lo que, en el ámbito de las Cumbres Iberoamericanas se ha denominado el «acervo iberoamericano», que esas mismas Cumbres han venido consagrando reiteradamente en sus declaraciones finales desde 1991 (Arenal, 2006a).

Se trata, en consecuencia, por un lado, de valores propios y característicos, salvo excepciones que se analizarán, de la política exterior y, por lo tanto, iberoamericana de España, a las que inspiran; y, por otro, en la mayor parte de los casos, de valores que, por razones de afinidad cultural y apuesta política, se comparten con los países iberoamericanos. De ahí la importancia que los mismos tienen en la política iberoamericana, que se puede ver mucho más afectada negativamente por su debilitamiento y pérdida de vigencia que en las demás proyecciones exteriores de España.

Los intereses presentes en las relaciones con América Latina se derivan del conjunto de vínculos, políticos, económicos, sociales y culturales, que hemos visto existen entre España y los países latinoamericanos, tanto en términos bilaterales como regionales, iberoamericanos y birregionales, existiendo diferencias significativas en cuanto al peso que cada uno de ellos tiene en la política iberoamericana, según los distintos gobiernos, momentos históricos y coyunturas específicas. Estos intereses son, por una parte, propios de la política iberoamericana en cuanto que responden a intereses exclusivamente españoles, siendo, en este caso, los que lógicamente con más frecuencia pueden generar contradicciones con los valores mencionados. Pero, por otra parte, esos intereses en muchos casos pueden ser comunes y compartidos entre España y los países latinoamericanos, especialmente si se defienden de manera compatible con los valores. Sin embargo, en última instancia, no se puede olvidar que, aunque los intereses pueden objetivamente ser comunes, dado que las identidades, valores e incluso intereses son, en una medida muy importante, contruidos socialmente, pueden ser interpretados por algunos gobiernos, con planteamientos políticos diferentes a los de los gobiernos de España, como contrarios o divergentes, originando tensiones e incluso conflictos en las relaciones con los mismos.

Es lo que ha sucedido, por ejemplo, con las inversiones españolas o los acuerdos comerciales suscritos por la UE en América Latina, que aunque pueden, en muchos casos, generar o responder desde ciertas ópticas a intereses comunes, pueden también ser vistos o interpretados por un determina-

la apuesta por la democracia y los derechos humanos que caracteriza a la política exterior española, véase, especialmente, Fernández Liesa, 2010.

do gobierno, desde perspectivas diferentes, como intereses contrapuestos a los del propio país.

En este sentido, cuando se habla de intereses, y lo mismo habría que decir de los valores, no se puede ignorar que aquéllos y su expresión práctica en la acción exterior de un Estado, casi nunca se plantean en términos objetivos, sino que son objeto de interpretación según las características políticas y la visión global de cada gobierno, lo que implica que un determinado interés, sea político, económico o de otro tipo, puede traducirse en la práctica en acciones políticas de alcance y sentido muy diferentes, que a la postre pueden llegar incluso a perjudicar el propio interés que se pretende defender como consecuencia de una interpretación errónea o interesada políticamente del mismo.

En todo caso, si los valores, por su carácter principalmente formal, son relativamente fáciles de compartir, no sucede lo mismo con los intereses, que tienden a ser, o interpretarse, casi siempre como propios y exclusivos de cada país.

La política exterior de cualquier Estado en el mundo actual –caracterizado por la interdependencia y la globalización y la existencia de dramáticos problemas globales que amenazan el futuro del mismo– que pretenda tener presencia internacional, y más en el caso de la política iberoamericana de España, por la dimensión identitaria señalada, no puede ser simple y puramente una política realista o pragmática, que atienda en exclusiva a los intereses en juego, ni una política idealista sin más, que se fije en exclusiva en los valores presentes en dichas relaciones. Tiene que ser una política que compagine de forma equilibrada la dimensión pragmática y la dimensión normativa, lo que, además de ser difícil, exige un especial cuidado y atención en la definición de la misma por parte de los responsables gubernamentales.

Aunque, como se ha apuntado, la relación entre intereses y valores se presume con frecuencia como contradictoria, y realmente lo es en ocasiones, no tiene porque serlo en términos generales, pues en muchos casos los valores y los intereses pueden ser comunes o compartidos, siendo deseable y posible una política exterior que combine la dimensión normativa y la pragmática o, si se prefiere hablando en términos exclusivamente de poder, el poder blando y el poder estructural o duro. Sería lo que Joseph Nye ha denominado el «poder inteligente», es decir, la combinación exitosa en cada situación concreta del uso del poder duro y del poder blando.

Este ha sido, sin lugar a dudas, uno de los retos que han caracterizado a la política exterior española en general y a la política iberoamericana en particular desde 1976 hasta nuestros días.

En el caso específico de la política iberoamericana de España, la relación entre valores e intereses, a la vista de lo expuesto con relación a los

mismos, especialmente cuando existe una heterogeneidad política clara entre España y el país latinoamericano en cuestión, no siempre ha sido fácil y armónica, pero en todo caso es evidente que ha marcado de forma decisiva las relaciones con América Latina, explicando que esa política iberoamericana haya estado siempre definida, y muy significativamente desde la década de los años ochenta del siglo XX, por una mezcla de «idealismo» y «realismo»¹⁰ o pragmatismo, en la que al mismo tiempo que se busca expresamente la afirmación de su dimensión normativa, especialmente en el ámbito regional iberoamericano, se tiende a apostar por el pragmatismo, por los intereses, especialmente en el ámbito de las relaciones bilaterales.

Cuando surgen contradicciones entre los valores y los intereses ha sido, en muchos casos, la dimensión identitaria presente en la política iberoamericana la que ha determinado, en última instancia, la búsqueda de equilibrio entre los mismos o la primacía de los valores sobre los intereses.

En este sentido, las contradicciones entre valores e intereses que, en ocasiones, caracterizan a la política iberoamericana, aunque se plantean con más frecuencia en el ámbito bilateral, especialmente en lo que se refiere a la primacía de los intereses, en concreto los políticos y económicos, no dejan de hacerse también presentes en el ámbito regional iberoamericano, en este caso en referencia a la primacía de los valores, especialmente en relación con la vigencia de la democracia y de los derechos humanos, como se pone de manifiesto, por ejemplo, en la participación de Cuba en las Cumbres Iberoamericanas. Paradójicamente, esta última contradicción entre intereses y valores se ha salvado, tanto por los gobiernos socialistas como por los gobiernos populares españoles, dando primacía a los intereses, alegando como justificación de la misma la dimensión identitaria y la iberoamericanidad de la política exterior de España. Lo mismo sucede en el ámbito bilateral con la aplicación del principio de no discriminación por parte de los sucesivos gobiernos españoles en las relaciones bilaterales con los países iberoamericanos, que no discrimina, en principio, salvo en casos muy específicos, en el mantenimiento de relaciones diplomáticas en función del carácter democrático o no del régimen en cuestión, lo que supone dar primacía a los intereses sobre los valores, en base precisamente a la dimensión identitaria presente en esas relaciones.

La mencionada contradicción se plantea igualmente cada vez con más frecuencia en el ámbito europeo de la política iberoamericana de España. La europeización de esta política, como se verá más adelante, ha actuado

¹⁰ Utilizamos aquí los términos «idealismo» y «realismo» en un sentido genérico, que no supone su identificación plena con lo que en el ámbito de la teoría de las relaciones internacionales se denomina «idealismo» y «realismo».

en un doble sentido, claramente contradictorio. Por un lado, en especial hasta finales de la década de los noventa, sirvió para reforzar la dimensión normativa de la política iberoamericana, pero, por otro, a partir de principios del siglo XXI, en términos generales, ha contribuido a debilitar la primacía de los valores sobre los intereses y la imagen de España como potencia normativa.

Estas contradicciones sitúan a las relaciones con América Latina y a la política iberoamericana ante tesis que no son siempre fáciles de superar y que complejizan extraordinariamente esas relaciones, variando, en última instancia, como veremos, la primacía final que se ha otorgado a los valores o los intereses en función del signo político de los distintos gobiernos que se han sucedido en España, de sus proyectos de política exterior y de las distintas coyunturas concretas en que se plantean.

En todo caso, no hay duda de que, por las razones expuestas, los valores han tenido, especialmente la democracia y los derechos humanos, un peso muy importante en la política iberoamericana desde el inicio de la transición democrática, hasta el punto de que esa política, en su desarrollo hasta nuestros días, no se puede entender sin los mismos. Tampoco se puede ignorar, cuando se analiza esa misma política desde la perspectiva de las contradicciones que se producen entre valores e intereses, que a medida que los intereses se han hecho más importantes y diversos, especialmente en el ámbito económico, e intervienen más y diferentes actores, como sucede desde mediados de los años noventa del siglo XX, la vigencia de los valores y la búsqueda de equilibrio con los intereses se ha hecho mucho más difícil y problemática, lo que explica que las contradicciones se hayan hecho mucho más frecuentes y difíciles de superar a favor de los valores, como se verá ha ocurrido con los gobiernos populares de Aznar y los socialistas de Rodríguez Zapatero, en comparación con lo que sucedió, por ejemplo, con los gobiernos socialistas de Felipe González¹¹.

IV. LA EXISTENCIA DE UNA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

La dimensión identitaria señalada y el carácter singular, complejo y multidimensional que presentan esas relaciones, junto al entramado de vínculos, interdependencias, intereses de todo tipo y valores destacados que se han venido desarrollando históricamente hasta el presente, explica que las relaciones entre España y América Latina, en concreto con los países de habla

¹¹ Véase Arenal, 2009a; y Sanahuja, 2009.

española y portuguesa del otro lado del Atlántico, hayan dado lugar, desde finales del siglo XIX y, muy en concreto, en el último tercio del siglo XX, a la toma de conciencia de la existencia de un espacio común al conjunto de los países iberoamericanos en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, o, con otras palabras, de una Comunidad¹² en el sentido sociológico del término, que hoy recibe la denominación de «Iberoamérica» o de «Comunidad Iberoamericana de Naciones»¹³.

Su máxima expresión, pero ni mucho menos única, la constituyen las Cumbres Iberoamericanas o Conferencias Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno, que vienen celebrándose anualmente desde 1991 y que han puesto en marcha un mecanismo de diálogo, concertación y cooperación multilateral iberoamericano, con presencia propia en el actual escenario internacional e institucionalizado, de forma permanente, a través de una Secretaría General Iberoamericana. Las Cumbres, además, han consagrado formalmente y de manera reiterada la existencia de un acervo iberoamericano, que integra los valores y principios comunes al conjunto de los países de la región. Se trata, en consecuencia, de principios y valores que comparten el conjunto de los países iberoamericanos, más allá de que en determinadas coyunturas alguno pueda apartarse temporalmente de los mismos.

La Declaración de Guadalajara (México), aprobada en la I Cumbre Iberoamericana, celebrada en julio de 1991, constató formalmente la existencia de esta Comunidad al afirmar solemnemente: «Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos. A quinientos años de distancia de nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad».

La idea de la existencia de una Comunidad, aplicada a las relaciones entre España, Portugal y una parte sustancial de América, no es, en consecuencia, un objeto de mero interés histórico o intelectual, sino algo actual, vivo, un punto de partida, como veremos, para la puesta en práctica de acciones comunes y solidarias por parte del conjunto de los países iberoa-

¹² Para la existencia y potencialidades de esta Comunidad, véase, entre otros, Arenal y Nájera, 1992; Díaz Barrado, 1994 y 2009; y Pico de Coaña, 2005.

¹³ La Comunidad Iberoamericana de Naciones presenta significativas diferencias con la *Commonwealth*, la *Communauté* Francesa e incluso la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. Para las diferencias con la dos primeras, véase Sánchez Rodríguez, 1989. Para las diferencias con la tercera, véase Duránte Prados, 1999. Para las bases intelectuales sobre las que se asienta la singularidad de la idea de América frente a otras concepciones de base anglosajona y francesa, véase Abellán, 2009.

americanos. No es algo abstracto, sino una realidad concreta, que tiene unas raíces históricas, unos contenidos políticos, económicos, sociológicos y culturales específicos y de creciente importancia, y unas señas de identidad propias en el escenario global. No es, sin embargo, una realidad acabada y plenamente configurada, desde el punto de vista institucional, sino una realidad en pleno desarrollo, abierta y con proyección de futuro, que hay que continuar afirmando y consolidando día a día.

Existe hoy, por lo tanto, una Comunidad Iberoamericana, rica, compleja, multidimensional, por cuanto que abarca múltiples ámbitos de actividad humana, en la que participan actores gubernamentales y no gubernamentales iberoamericanos de la más diversa naturaleza, con unas señas de identidad perfectamente definidas, consolidadas especialmente a través de las Cumbres Iberoamericanas.

La Comunidad Iberoamericana de nuestros días se parece muy poco a la de hace tan solo veinte años, cuando se pusieron en marcha las Cumbres Iberoamericanas. Hoy los procesos, los intereses comunes y los compromisos que se generen en la misma afectan de forma directa a muchos de los retos y problemas más importantes a los que tienen que hacer frente los países iberoamericanos.

Este hecho explica, como ya se ha destacado y veremos, que España, además de sus políticas bilaterales, sea el único país europeo que tiene una política regional respecto al conjunto de América Latina, lo que constituye un factor de primera importancia en la política exterior española y proporciona una dimensión específica a la política iberoamericana, que obliga a compaginar lo bilateral y lo regional en el no siempre fácil juego de los intereses y los valores presentes en las relaciones con esa región.

En función de las consideraciones realizadas, esa Comunidad Iberoamericana se podría definir, en lo que se refiere a su expresión actual, como un espacio interregional, complejo y multidimensional, con unas señas de identidad propias, de orden principalmente histórico, cultural y lingüístico, basado en unos valores y un código de conducta, y solo relativamente articulada institucionalmente, que responde, cada vez en mayor medida, a la existencia de un entramado de vínculos, interdependencias e intereses comunes de naturaleza política, económica, social y cultural, a los que trata de dar respuesta a través de la cooperación, y que se proyecta en el escenario global.

2. AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA HASTA 1975

I. EL SIGLO XIX

Desde el momento mismo en que llegan a España las primeras noticias del éxito del viaje de Cristóbal Colón, lo que pronto se denominará América se transformará en un constante punto de referencia en la vida española hasta nuestros días. Primero, el descubrimiento, después la conquista, más tarde la colonización, posteriormente la independencia y la necesidad de replantear de raíz las relaciones con las nuevas repúblicas, serán hitos que marcarán de muy distinta forma, pero siempre profundamente, la política y el pensamiento españoles. No es necesario, por lo tanto, esperar a la crisis de 1898 para encontrar constantes referencias a los especiales vínculos que unen a España con América o incluso a la misma idea de Comunidad Iberoamericana¹.

Bien es verdad que antes de la emancipación con dichas iniciativas lo que se pretendía era, en general, mantener de alguna forma la unidad política del Imperio que empezaba a verse amenazada, y después de la independencia, perdida la posibilidad de recuperación territorial, lo que se buscaba era, en la mayor parte de los casos, salvaguardar una cierta unidad cultural o económica que permitiese a España recuperar un papel internacional más activo. Lo interesado de estas primeras iniciativas no impide constatar lo significativo que es el hecho mismo de su formulación.

La emancipación de las colonias continentales americanas, resultado de una larga guerra contra España, no solo produjo la independencia de las mismas, sino que además trajo consigo la total desvinculación política y económica entre la antigua metrópoli y los nuevos Estados y un periodo de ale-

¹ Para una consideración más amplia de las relaciones entre España y la América hispana durante este periodo, véase, entre otros, Rama, 1982; Arenal y Nájera, 1992; y Pereira y Cervantes, 1992.

jamiento mutuo de consecuencias importantes para el futuro. Por otro lado, la emancipación pronto puso de manifiesto otro hecho importante para el futuro de la América hispana, como fue el fracaso de los proyectos bolivarianos de conjugar la lucha por la independencia con el mantenimiento de la unidad, al menos a nivel confederal, entre las nuevas repúblicas americanas.

Sin embargo, la realidad es que la independencia de la América hispana, a pesar de su trascendencia histórica, tuvo escasa resonancia en la sociedad y en los medios gubernamentales españoles en comparación con lo que sucedería más tarde en el caso de Cuba y Puerto Rico (Fernández Almagro, 1957)². La profunda incomprensión que tuvieron los políticos e intelectuales españoles de la época respecto de la irreversibilidad de proceso emancipador y, sobre todo, de lo que suponía América para España es una de las razones que explican, por un lado, esa falta de sensibilidad y eco ante la pérdida del Imperio continental americano y, por otro, la posterior incomunicación que se produce con las nuevas repúblicas, que impidió a España conectar con la iniciativa integradora bolivariana, así como mantener unas relaciones políticas y económicas estables y significativas durante el siglo XIX. La continuación de la presencia colonial en Cuba y Puerto Rico hasta 1898 será, sin lugar a dudas, un hecho que servirá para explicar, al menos en parte, esa insensibilidad e incomunicaciones oficiales (Mesa, 1967).

En todo caso, no se puede ignorar que la política exterior española a lo largo de todo el siglo XIX se desenvuelve en un escenario interno difícil e inestable y en un escenario internacional muy limitado para España, teniendo como características generales más sobresalientes, que explican su debilidad, su irrealismo y su falta de consistencia, la pasividad político-internacional, la marginalidad respecto de los centros de decisión y de poder de la política mundial y su aislamiento. El primado de la política interna sobre la política exterior va a ser en términos generales un hecho característico el siglo XIX español, lo que sirve para explicar el desentendimiento con relación a las cuestiones internacionales³.

En este contexto se explica también que la normalización de las relaciones diplomáticas y el inicio de una política exterior más realista con las repúblicas americanas solo se produzcan tardíamente, una vez superado el régimen absolutista y olvidada la política de agresión y no reconocimiento puesta en marcha por Fernando VII⁴. Exceptuando el intento frustrado rea-

² Para este punto, véase también Enciso Recio, 1967.

³ Véase Jover, 1976: 83-138, y 1999: 111-172; Arenal, 1979: 15-42; Pereira, 1983: 103-148; y Morales Lezcano, 1991: 35-37.

⁴ Entre otros, véase Delgado, 1948; Menchén, 1989; y Vilar, 2007.

lizado durante el trienio liberal, solo a partir de 1833 se aborda de forma realista la necesidad de establecer relaciones diplomáticas con los Estados de la América hispana, arrancando la nueva política el 4 de diciembre de 1836, mediante la aprobación por las Cortes de un Decreto que autorizaba al gobierno el reconocimiento de las mismas. A partir de ese momento se inicia un largo, y no exento de problemas, proceso de establecimiento de relaciones con los países americanos, mediante un rosario de tratados de reconocimiento que comienza con el Tratado de Paz y Amistad entre México y España, suscrito en diciembre de 1836, y termina en 1894 con el Tratado suscrito con Honduras⁵.

La política que se adoptó con las repúblicas americanas fue la de la negociación bilateral, descartándose la posibilidad de realizar una declaración general de independencia. Esto al menos tuvo dos consecuencias importantes. Una, que las negociaciones se llevaron caso por caso, sin una visión de conjunto y sin unas coordenadas definidas, alargándose durante todo el siglo XIX. Otra, que como consecuencia de ello se perdió la oportunidad de recuperar prontamente el disfrute compartido de un cierto sentimiento de unidad, por encima de las diferencias, y de aprovecharlo en las relaciones mutuas.

Además, no hay que olvidar que con el gobierno de la Unión Liberal en la década de 1860 todavía se producirían tres intervenciones españolas fallidas, aunque de distinto signo, en México, la República Dominicana y en la Guerra del Pacífico contra Perú y Chile, además de las luchas independentistas cubanas, que contribuyeron a enrarecer y enturbiar las ya de por sí débiles relaciones de España con los países latinoamericanos hasta finales del siglo.

La conmemoración del IV Centenario del Descubrimiento de América, a pesar de los intentos de la Unión Iberoamericana, creada en 1885, pasó con más pena que gloria, correspondiendo la mayoría de los modestos actos y celebraciones a la iniciativa privada, lo que da idea del escaso eco que lo americano tenía todavía en la España oficial⁶.

Como testifica a principios del siglo XX Constantino Suárez «Españolito», un convencido hispanoamericanista, a lo largo del siglo XIX las relaciones con las repúblicas hispanoamericanas se desarrollaron, con mínimas

⁵ Entre otros, véase Becker, 1922; Castel, 1955; Rama, 1982; y Pereira y Cervantes, 1992: 28-32. Para la política exterior de España durante este largo periodo, además de los anteriores, véase, entre otros, López-Cordón, 1981; Martínez Carreras, 1989; Vilar, 1989 y 2010a; Jover, 1999: 133-172; y Rubio, 2004 y 2007.

⁶ Para las actividades programadas o realizadas con ocasión del IV Centenario, véanse, entre otros, Bernabeu Albert, 1987; Pereira y Cervantes, 1992: 183-185; y Sepúlveda, 1994: 45-49.

excepciones, sobre todo de tipo comercial, en un ambiente frío y «hasta con cierta hostilidad, ni siempre encubierta». Solo después de la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, «la tendencia de acercamiento hispanoamericano empezó a tener, aunque flojo, algún ambiente en España»⁷.

Sin embargo, este frío y en ocasiones difícil discurrir de las relaciones oficiales con la América hispana no impidió que en el ámbito intelectual se fuese desarrollando a lo largo del siglo XIX, a medida que se produce el establecimiento de relaciones diplomáticas, una tendencia hacia el estrechamiento de las relaciones con las nuevas repúblicas hispanoamericanas⁸.

El hispanoamericanismo que se desarrolla en la segunda mitad del siglo XIX, que trae consigo la idea de «unión hispánica», se inscribía en la línea de los movimientos reivindicativos románticos de exaltación de los valores espirituales de la nación. Partía de una visión eurocéntrica y América se presentaba como un campo estratégico donde habrían de librarse batallas de predominio colonial con otras naciones de imperialismo ascendente, especialmente Estados Unidos. En el marco de esta concepción se formulan una gran variedad de planes para la realización de la unidad hispánica, desde una alianza militar hasta un gobierno internacional que se enfrentase al expansionismo norteamericano, pasando por una liga de naciones hispánicas o una conferencia dirigida por diplomáticos⁹.

Durante el sexenio democrático, que se inicia con la Revolución de 1868, el pensamiento federalista español no olvidará las relaciones con las repúblicas hispanoamericanas, preconizando un acercamiento que, si por un lado lleva implícita una cierta tutela moral, por otro respondía a la idea de una fraternidad y solidaridad republicana, inserta en la noción de progreso común (López-Cordón, 1975: 301-305).

Los últimos años del siglo XIX conocerán un nuevo impulso americanista. Se fue desarrollando un hispanoamericanismo basado en el reconocimiento de los lazos que unían España y América y en el deseo de su intensificación, que, como veremos posteriormente, alcanzará su mayor desarrollo en el primer cuarto del siglo XX. Este hispanoamericanismo tenía la ventaja de servir tanto a conservadores como a liberales, pues, si de un lado reivindicaba un pasado glorioso, rechazaba la Leyenda Negra y tendía a preservar los restos del imperio colonial en las Antillas, de otro se orientaba hacia el futuro,

⁷ Españolito, 1924: 22 y 24. En el mismo sentido, véase Goicoechea, 1922: 67.

⁸ En este punto hay que destacar la aparición a mediados de siglo de la revista *La América. Crónicas Hispanoamericanas*. Véase Hernández Sánchez-Barba, 1983: 15; y López-Ocón, 1987.

⁹ Para este punto, entre otros, véase Van Aken, 1959; López-Ocón, 1987; y Sepúlveda, 2005: 99-121.

implicaba una política de regeneración y abría renovadas posibilidades de modernización.

En resumen, puede decirse que en general las relaciones oficiales con la América hispana durante el siglo XIX se caracterizan, dejando de lado algunos descabellados intentos de recuperación de lo perdido, primero, por un alejamiento político y, después, por una gran indiferencia, cuando no desidia, que solo será compensada por el creciente flujo de la emigración a partir de 1873, por las incipientes relaciones comerciales, por los vínculos que mantienen las órdenes religiosas y por algunas actividades culturales de naturaleza privada. América durante el siglo XIX no fue, en ningún caso, una prioridad en la discontinua y débil política exterior española de la época.

La debilidad de la política exterior y, en concreto, de la política iberoamericana en este periodo se reveló dramáticamente en la guerra de 1898 contra Estados Unidos, que originó la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas y puso al descubierto la decadencia y el aislamiento internacional de España. En este contexto de crisis se iniciará un significativo cambio en relación con la proyección exterior de España y, consecuentemente, respecto de la América hispana.

II. EL HISPANOAMERICANISMO

La guerra hispano-norteamericana significó el fin de la presencia territorial española en América, el desvanecimiento del sueño imperial ultramarino y la constatación de lo que había quedado claro desde el Congreso de Viena de 1815, que España era una potencia secundaria en el concierto internacional¹⁰. En opinión de Labra, por el Tratado de París de diciembre de 1898, «perdió España su carácter de nación americana y se evidenciaron la desatendida política colonial que aquélla realizó dentro de la segunda mitad del siglo XIX y el profundo error de la política de aislamiento internacional (más o menos manifiesto) que practicó en el último tercio del siglo próximo pasado» (Labra, 1912: 5)¹¹.

¹⁰ Como señalará Morales Lezcano, «con la guerra hispano-norteamericana, la pérdida de Cuba y Puerto Rico y la liquidación de los restos del imperio en Extremo Oriente (Filipinas), España tocó fondo en cuanto concernía a su condición de gran potencia venida a menos» (Morales Lezcano, 1991: 39). Para la política exterior de principios del siglo XX, entre otros, véase Jover, 1979; Torre Gómez, 1984 y 2010; Martínez Carreras, 1989; Martín Castán, 1994; Torre del Río, 2007 y 2010.

¹¹ Para la figura de Rafael María de Labra, sus propuestas, iniciativas y posiciones con relación a la política exterior de su época y con relación a América, véase Domingo Acebrón, 2006.

Pero, al mismo tiempo, la guerra hispano-norteamericana es expresión de un cambio profundo que se está produciendo en el escenario mundial. Se inserta en lo que se ha llamado la «década decisiva», entre 1895 y 1905, caracterizada, de un lado, por el paso de un sistema de poder europeo a un sistema de poder mundial, simbolizado en la derrota de dos potencias tradicionales europeas, España y Rusia, frente a dos nuevas potencias extraeuropeas, Estados Unidos y Japón, que van a marcar decisivamente el siglo xx, y, de otro lado, por la culminación del reparto colonial del mundo entre las principales potencias europeas, ocurrido pocos años antes. En este escenario, la pérdida de las últimas colonias ultramarinas cobra para España una dimensión mucho más importante que el hecho en sí mismo considerado.

El «desastre» de 1898, dentro de la crisis y desmoralización que provocó, sirvió para sacudir la conciencia de muchos españoles sobre el sentido de España, su identidad nacional, su futuro y su papel internacional. Como señalará Azaña, «el pueblo español, por medio de sus más agudos examinadores, se exploró sin piedad, analizó hilo a hilo su trama espiritual, sañudamente, con el rigor ascético de su tradicional problema sobre el valor de la vida» (Azaña, 1967: 584).

En este ambiente de ofuscación, desánimo y reflexión que vive la España de finales del siglo xix, del que la crisis de 1898 no fue sino el catalizador, aparece el regeneracionismo como movimiento de superación de la decadencia de España, propiciando la modernización del país en todo los campos.

Como fenómeno de introspección, el regeneracionismo recuperaba del pasado los fundamentos de la identidad nacional y, como portador del espíritu del resurgimiento, se proyectaba hacia el futuro, buscando el progreso y la regeneración de España. Regeneración que pasaba, entre otros elementos, por la proyección exterior de España. África, en unos casos, y América en otros, cuando no a mismo tiempo, recuperaban, aunque con distintos alcances y proyectos, un sentido que se estimaba se habían perdido¹².

Esta dinámica regeneracionista, en la que la América hispana volvía a adquirir un peso significativo en la vida española, enlazará y encontrará parte de sus fundamentos en el hispanoamericanismo que venía desarrollándose en la segunda mitad del siglo xix, proporcionándole un importante impulso. Como ha señalado Niño Rodríguez, «el hispanoamericanismo tenía el mérito de combinar la herencia del pasado con la aportación de una

¹² Mesa apunta acertadamente que, a partir de 1898, lo que realmente empieza a plantearse es que el ser español, sin su dimensión americana, está amputado de uno de sus miembros vitales (Mesa, 1989: 30). Véanse, entre, otros: Torre Gómez, 1984; Niño, 2000; Neila Hernández, 2002; Ponce Marrero, 2007; y Pereira y Neila Hernández, 2007.

esperanza social mesiánica» (Niño Rodríguez, 1987: 203). El hispanoamericanismo será, en las dos primeras décadas del siglo xx, una plasmación del regeneracionismo por vía de aproximación a la América hispana. Su engarce con el regeneracionismo, especialmente de corte liberal, no deja lugar a dudas (Mainer, 1977).

Perdidos los últimos reductos del imperio americano, era necesario recuperar y fomentar los elementos profundos de unión tejidos durante cuatro siglos en busca del propio sentido nacional y del prestigio internacional. Terminado el modelo colonial aparecía, aún con más fuerza, la posibilidad de poner en pie un nuevo y distinto modelo de relación, una comunidad de naciones mutuamente beneficiosa para los participantes, frente a un mundo de potencias hegemónicas y, muy especialmente, frente a unos Estados Unidos que afirmaban su hegemonía en el continente americano. La idea se desarrolla en las dos orillas del Atlántico, pero encontrará en el contexto regeneracionista español su mayor y más continuado desarrollo¹³.

Para este movimiento, España no se entiende sin la América hispana y viceversa. Es así un movimiento que defiende la unidad del mundo hispánico, su estirpe, su lengua y su cultura, y que, incluso en sus manifestaciones más conservadoras, hace un especial hincapié en su religión. Su objetivo último era la conformación de una comunidad cultural entre España y las repúblicas americanas, en la que España tendría una cierta preeminencia. Su importancia no se limita al siglo xix y principios del xx, sino que su impronta perdurará a lo largo de todo el siglo xx hasta llegar a nuestros días, dando lugar a una de las coordenadas clave de la política exterior española, más allá de los diferentes regímenes políticos que se han sucedido y de los cambios de gobierno.

El hispanoamericanismo, complejo y diverso ideológicamente por las distintas corrientes que lo animan, variopinto en cuanto a sus intereses, y con planteamientos, por lo tanto, no siempre coincidentes, estará en la base de todos los movimientos que, desde muy distintas posiciones ideológicas y políticas, preconizarán desde la segunda mitad del siglo xix una intensificación de las relaciones con la América hispana, llegando a formular programas de acción y modelos concretos de comunidad iberoamericana.

¹³ Rafael María de Labra, Rafael Altamira, Adolfo González Posada, Federico Rahola, Cosntantino Suárez, entre otros muchos intelectuales, liberales y conservadores, se insertarán en este movimiento. Para el encuentro del hispanoamericanismo español con el regeneracionismo americano, liderado, entre otros, por el uruguayo José Enrique Rodó, el peruano García Calderón y el dominicano Pedro Henríquez Ureña, y para la consideración de este movimiento americano, véase, entre otros, Pike, 1980: 184-185; Zea, 1987; García Morales, 1992; Niño Rodríguez, 1993; y Sepúlveda, 2005: 77-87.

En este sentido, en el seno del hispanoamericanismo de los siglos XIX y XX se desarrollarán dos corrientes diferentes ideológicamente, que se denominarán respectivamente panhispanismo¹⁴ e hispanoamericanismo progresista¹⁵. Una tercera corriente, surgida de una interpretación radical y meta-histórica del panhispanismo, generará el pensamiento de la Hispanidad, ya en el siglo XX, que acabará fagocitando toda capacidad de actuación del hispanoamericanismo tras la Guerra Civil española y la determinación del franquismo de tomar la Hispanidad como filosofía de Estado articuladora del nuevo régimen (Sepúlveda, 2005: 15). La fuerza que demostrará el hispanoamericanismo progresista desde finales del siglo XIX se desvanecerá rápidamente en la década de los años veinte del siglo XX, imponiéndose con creciente presencia el panhispanismo y, en seguida, la idea de la Hispanidad, que se irá adueñando de la idea de comunidad iberoamericana desde los planteamientos conservadores, tradicionales, que hemos destacado.

En suma, el movimiento hispanoamericanista, tal como se formula a principios de siglo, en sus manifestaciones dominantes vendrá caracterizado, en términos generales, por los siguientes rasgos: (a) es un movimiento que, dentro de las distintas ideologías que como hemos visto están presentes, se inspira principalmente en el carácter liberal del regeneracionismo, si

¹⁴ El panhispanismo, la más definida de las corrientes señaladas, descansará en tres componentes conceptuales: su fuerte contenido nacionalista y la reivindicación del pasado colonial español; la defensa y exaltación de la religión católica; y la promoción de un orden social regulado por parámetros burgueses con un fuerte contenido jerárquico. Esos componentes mantenían como objetivo máximo del programa la reconquista espiritual de América por España, entendida ésta como la proyección de una hegemonía moral de España hacia sus antiguas colonias. La utilización nacionalista de la proyección española hacia América se fue generando durante la segunda mitad del siglo XIX, alcanzando su madurez argumentativa en el cuarto de siglo anterior a la Primera Guerra Mundial. Junto al nacionalismo, la importancia del componente religioso es fundamental, dado el sentido providencialista de su interpretación de la conquista, colonización y catolización de América y la búsqueda de una base común sobre la que edificar la posible unión de todos los integrantes de la comunidad (Sepúlveda, 2005: 99-12).

¹⁵ El origen de esta corriente se encuentra en la campaña de reactivación del acercamiento de España hacia sus antiguas colonias, emprendida desde mediados del siglo XIX por una parte de la burguesía liberal. En esta corriente, América, al contrario del panhispanismo, que la consideraba como un campo para la afirmación nacional, pasaba a constituirse en principio dinamizador con el que regenerar España mediante su proyección americana. Su énfasis no se centra, por lo tanto, en la historia y mucho menos en la religión, como hará el panhispanismo, sino especialmente en la comunidad de lengua y cultura. Esta corriente se tradujo en toda una serie de programas de actuación que trataban de articular la política que España debía seguir en su proyección hacia América, que brillaron por su ausencia en el caso del panhispanismo hasta los años veinte, precisamente cuando el hispanoamericanismo progresista empieza rápidamente a perder fuerza (Sepúlveda, 2005: 123-153).

bien en el mismo terminarán por imponerse, en los años veinte, los planteamientos conservadores; (b) representa una inquietud que se desarrolló predominantemente en medios intelectuales; (c) su desarrollo respondió principalmente a la iniciativa privada frente a la dejadez e indiferencias oficiales; (d) es contrario a la retórica por estimar que ésta supone un desprestigio para España y un obstáculo para la revitalización de las relaciones con la América hispana; (e) su ideal de resurgimiento lleva implícita una cierta pretensión, con diferentes matices, de liderazgo y tutela moral y espiritual por parte de España como forma de mantener la integridad de lo hispánico, y (f) intentará contrarrestar el creciente peso del movimiento panamericanista que impulsa Estados Unidos (Arenal, 1994: 21).

Sí, como acabamos de ver, el «desastre» del 98 fue un revulsivo que sacó al país de la languidez, haciéndole tomar conciencia de su situación interna e internacional, determinando que la América hispana se transformase en un referente para la regeneración de España y produciendo un auge intelectual sumamente enriquecedor y fructífero, que permitirá la afirmación del hispanoamericanismo y a la recuperación de América como referente ineludible de España, sin embargo no va a tener a corto plazo un paralelo reflejo en el desarrollo de una política exterior acorde con la situación de España en el mundo y con los propios intereses nacionales. Perdidas las últimas colonias americanas, la América hispana no estaría entre las prioridades de la acción exterior. Otros problemas, internos e internacionales, centraron la atención gubernamental de manera preferente. No obstante, el descalabro antillano sirvió para que desapareciese un obstáculo que se interponía a cualquier intento serio de acercamiento entre España y América.

El estallido de la Primera Guerra Mundial y la posición de neutralidad adoptada por España¹⁶, continuación y adaptación del «Recogimiento» canovista, abrieron un escenario esperanzador para la intensificación de las relaciones con las repúblicas americanas, tanto por la no participación de España en el conflicto, como por la intención puesta de manifiesto por los propios gobernantes españoles de fortalecer las relaciones con la América hispana, aprovechando la favorable coyuntura.

Sin embargo, más allá de una mejora de los medios diplomáticos encargados de las relaciones con esa región, de un sensible y pasajero incremento de los intercambios comerciales y de una mayor sintonía, sobre todo en el plano cultural, de los gobiernos americanos con España, materializada significativamente, entre otros hechos, en que varios Estados decidieran aceptar la celebración del 12 de Octubre como fiesta nacional tras la apro-

¹⁶ Véase Espadas Burgos, 2000.

bación por el gobierno español de un Decreto en junio de 1918 que proclamaba esa fecha como el Día de la Raza, poco se avanzó en el desarrollo de una nueva y eficaz política exterior hacia la América hispana, desperdiándose una buena ocasión para llenar el vacío dejado por los países participantes en la contienda.

En todo caso, la favorable coyuntura propició la apertura de un novedoso e interesante debate, tanto en las Cortes como entre los intelectuales, sobre las relaciones entre España y América, que sirvió de impulso al hispanoamericanismo¹⁷.

Tras el golpe de Estado de 1923, la Dictadura de Primo de Rivera traerá consigo un cambio de la actitud oficial respecto de la América hispana, que pronto se transformará en uno de los referentes de la política exterior primorriverista. El objetivo de desarrollar una política exterior de prestigio y de situar a España entre los Estados con un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones, perseguido por Primo de Rivera, pasaba por una intensificación de las relaciones con los países hispanoamericanos y por un acercamiento a la idea de comunidad iberoamericana que favoreciese la conformación de un bloque de naciones hispánicas, en el que España se reservaba la posición de líder¹⁸.

Esta especial atención que la dictadura dedicará a Hispanoamérica se manifestará en la reforma del cuerpo diplomático, en la elevación y ampliación de la representación diplomática española en la región, en la creación de una sección específica de América en el Ministerio de Estado y en la constitución de una Junta de Relaciones Culturales, cuya actividad se orientaba principalmente hacia los países hispanoamericanos (Torre Gómez, 2010: 449).

Por primera vez se tratará de poner en marcha a nivel oficial una política cultural hacia la América hispana que sirviese para sustentar la consecución de los objetivos políticos señalados¹⁹. En este contexto, el hispanoamericanismo, especialmente en su versión conservadora, el panhispanismo, emergió con renovada fuerza e intelectuales y políticos prestarán una creciente atención a Hispanoamérica²⁰. Paralelamente, y como expresión de ese interés, se

¹⁷ Entre otros, véase Altamira, 1917; Rahola, 1917; Zárate, 1917; y Suárez, 1918.

¹⁸ Para la política exterior de Primo de Rivera y su proyección americana, véase Martínez de Velasco, 1977; Pereira, 1986; Sueiro Seoane, 1992; y Tusell, 1995. Para el intento de obtener un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones, además de los anteriores, entre otros, véase Castiella, 1976; y Pereira y Cervantes, 1992: 212-217.

¹⁹ Para la política cultural de Primo de Rivera hacia Hispanoamérica, entre otros, véase Niño Rodríguez, 1987 y 1993: 43-48.

²⁰ Entre otras aportaciones, véase Bauer Landauer, 1924; Españolito, 1924; Sangroniz, 1925; Zurano Muñoz, 1926; Pemán, 1927; y Plá, 1928.

crearán o renovarán numerosas instituciones que desde diferentes campos centrarán su actividad en el desarrollo de las relaciones con los países hispanoamericanos. La celebración en 1929 de la Exposición Iberoamericana de Sevilla sintetizará ese renovado interés por la América hispana.

Sin embargo, este impulso que conocen la política hacia Hispanoamérica y el hispanoamericanismo van a ir íntimamente unidos, como se ha apuntado, a un reforzamiento y desarrollo de los planteamientos más conservadores y nostálgicos sobre el papel de España en América, ya presentes desde los inicios del hispanoamericanismo, que anuncian el camino ideológico que recorrerá la política hispanoamericana de España hasta el final del franquismo. La idea y el proyecto político de la Hispanidad empezarán a fraguarse en esos momentos. Es sobre todo en estos años cuando el hispanoamericanismo comienza a ser minado en toda su extensión por interpretaciones reaccionarias, imperialistas y ultranacionalistas, paralelamente a la aparición y paulatino fortalecimiento de movimientos ideológicos fascistas, próximos a los que se desarrollaban en Italia y Alemania. Las conexiones entre las políticas exteriores de Primo de Rivera y de la Italia fascista serán evidentes, y Mussolini utilizará a España para tratar de penetrar culturalmente en América Latina²¹.

Los conservadores, los añorantes de las grandezas pretéritas, los incipientes movimientos fascistas españoles, se adueñarán progresivamente del ideal hispanoamericanista, transformándolo. No es que este cambio sea producto exclusivo de la Dictadura, pues desde sus primeros pasos en el siglo XIX, como hemos visto, el hispanoamericanismo tuvo una versión conservadora y nostálgica, lo que sucede es que ésta trajo consigo un contexto interno que, al igual que sucedió con el escenario internacional, favoreció el auge de esa corriente.

En todo caso, en la práctica, los resultados de la nueva política hispanoamericana de la Dictadura no estuvieron a la altura de los objetivos perseguidos, debido sobre todo a la errónea interpretación que se hace del escenario internacional y el posible papel de España en el mismo, a los recelos e intereses diferentes de los Estados hispanoamericanos y al carácter conservador que inspira esa política.

La llegada de la Segunda República, en abril de 1931, va a suponer, al menos inicialmente, no solo la continuación del interés por la intensificación de las relaciones con la América hispana, sino también el cambio en relación a la filosofía y los planteamientos conservadores que se habían impuesto durante la Dictadura primorriverista. El interés que la República pone en esas

²¹ Véase Sueiro Seoane, 1984a y 1984b; y Palomares, 1989: 262-278.

relaciones, como en general en toda su política exterior²², responde a un proyecto político que, si coincide con el anterior en el objetivo de que España refuerce su protagonismo en el mundo americano y en general en la sociedad internacional, se diferencia del mismo en cuanto a su carácter abierto, pacifista, democrático e internacionalista. El nuevo proyecto de política hispanoamericana responderá a la concepción democrática de las relaciones internacionales y a la adhesión a los principios pacifistas de la Sociedad de Naciones que caracterizó a la política exterior de la Segunda República²³.

Con la Segunda República llegaba al poder una generación liberal y regeneracionista, muy diferente a los que hasta entonces habían venido gobernando. En este sentido, la República viene a ser la culminación del proceso regeneracionista (Egido, 1986). Con la República, el hispanoamericanismo, en su formulación regeneracionista-liberal, encuentra por primera vez el apoyo oficial.

La política hispanoamericana de la Segunda República tendrá como características más significativas las siguientes: (a) el mantenimiento de relaciones diplomáticas con todos los países hispanoamericanos; (b) la renuncia a cualquier tipo de veleidad expansionista; (c) la activa participación española en la resolución de los conflictos interamericanos, tanto diplomáticos como bélicos, en el seno de la Sociedad de Naciones, llegando a actuar en algunos de ellos como mediadora; (d) el deseo de convertir en hechos positivos y prácticos los vínculos ya existentes con los países hispanoamericanos; y, (e) una cierta atención al utópico objetivo de sustituir a Estados Unidos en el lugar que jugaba en la región (Tabanera García, 1993: 56-57, y 1996: 139-140)²⁴.

La Segunda República, por lo tanto, trató de plantear esas relaciones sin la carga paternalista e, incluso, hegemónica con que la Dictadura había pretendido actuar. Se perseguirá «superar los prejuicios de etapas anteriores y desarrollar una fórmula republicana de hispanoamericanismo, entendida como una mayor colaboración económica, política y cultural sin antiguos eufemismos y en un plano de igualdad» (Egido, 1987: 48)²⁵.

²² Véase Egido León, 2000: 189-220.

²³ Para la política exterior de la Segunda República en general, y para la hispanoamericana en particular, entre otros, véase Egido, 1984 y 1987; Saz Campos, 1985; Huertas Vázquez, 1988; Tabanera García, 1988, 1993 y 1996; Pereira y Neila Hernández, 1989; Delgado Gómez-Escalonilla, 1992: 56-69; Quintana Navarro, 1993; Palomares, 1994; y Neila Hernández, 2004 y 2010.

²⁴ Para la participación española en la solución pacífica de los conflictos interamericanos, véase Gross, 1984; Neila Hernández, 1990; y Pereira y Cervantes, 1992: 217-228.

²⁵ La Constitución de 1931 se hace eco expreso del hecho iberoamericano y de lo que ello supone para España, proclamando la atención de la República hacia el mismo. En el artículo 24 se abre la posibilidad de que, en base al principio de reciprocidad, se pueda adquirir la doble nacionalidad, tratando de avanzar en la idea de una ciudadanía

Al mismo tiempo, y como constatación del interés con que la América hispana seguía las vicisitudes políticas españolas, el advenimiento de la República se verá con expectación y simpatía en importantes círculos intelectuales y suscitará una renovada esperanza en el futuro de las relaciones entre España e Hispanoamérica (Rubio Cordón, 1987: 98).

Sin embargo, la República nace en un escenario, interno e internacional, muy complejo y difícil, que va a condicionar de forma importante las posibilidades de llevar adelante el nuevo proyecto de política exterior. Desde el punto de vista internacional, la República aparecía como un movimiento en cierto sentido anacrónico, como una romántica explosión democrática en un momento en que los regímenes democráticos estaban en regresión en Europa²⁶. Desde el punto de vista interno, la inestabilidad y conflictividad creciente, política y social, actuarán como un pesado fardo que acabará obligando a centrar toda la atención en las cuestiones internas, explicando en gran medida la discontinuidad en la política exterior²⁷.

Durante el primer bienio, la atención hacia Hispanoamérica fue algo real. Todo una serie de hechos y acciones pusieron de manifiesto la voluntad de replantear sobre nuevas y más realistas bases la política hispanoamericana de España. La reforma de la Junta de Relaciones Culturales en 1931, la confección por el Ministerio de Estado de un inventario de los intereses económicos, demográficos y culturales en América, junto al estudio de planes para una actuación política ulterior, son expresión de ese interés.

Particular influencia en este carácter prioritario que se atribuía a las relaciones con Hispanoamérica tuvo el hecho de que el primer ministro de Estado fuese Luis de Zulueta, decidido partidario de la intensificación de las relaciones en el terreno de la cooperación cultural e intelectual²⁸. Junto a él,

hispanoamericana. En el artículo 50 se establece que «el Estado atenderá a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero y preferentemente en los países hispanoamericanos».

²⁶ Véase Carreras Ares, 1981: 37-50.

²⁷ Véase Pereira y Neila Hernández, 1989: 102-103.

²⁸ Zulueta, 1932 y 1935. Este deseo de la República de replantear las relaciones con Hispanoamérica llegará a manifestarse en el diseño de un plan político de acción de España en la región, elaborado por el diplomático José M. Doussinague, denominado «Plan P», que, aunque en sus bases se había conformado durante la Dictadura primorriverista, fue aprobado por el Consejo de Ministros en marzo de 1933. Su carácter irrealista y utópico explica el casi inmediato olvido en que cayó. En dicho Plan se contemplaba el objetivo de llegar a formar un «Superestado», utilizando como estrategia el sistema de «agrupaciones sucesivas», a partir de un núcleo inicial constituido por los países bolivarianos. Véase *Plan de política de España en América*, 25 de febrero de 1933, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, R-748/6. Para una consideración más amplia del mismo y de Luis de Zulueta y José M. Doussinague, véase Tabanera García, 1996: 141-150.

Salvador de Madariaga, entonces embajador en París, será otro de los defensores de esa política²⁹. El realismo de que hace gala Madariaga como político no le impedirá plantearse, como intelectual, una Federación de Estados Iberoamericanos (Madariaga, 1974b).

A partir de 1933, como consecuencia de la inestabilidad política y social, los gobiernos republicanos van a irse olvidando de los iniciales objetivos hispanoamericanos.

Pero si con la República, en términos oficiales, se produjo una reorientación de la política hispanoamericana, durante ese mismo periodo republicano, en términos no oficiales, el hispanoamericanismo de cuño conservador y hegemónico, que se había desarrollado fuertemente durante la Dictadura de Primo de Rivera, conocerá su definitiva afirmación y radicalización en torno a la idea de «Hispanidad» de Ramiro de Maeztu, dando lugar a lo que hemos denominado el modelo conservador-reaccionario de Comunidad Iberoamericana (Arenal, 1989). Esta radicalización del hispanoamericanismo conservador en torno a la idea de la Hispanidad vendrá determinada tanto por la reacción política e intelectual fascista de los sectores más conservadores de la sociedad española ante el reformismo republicano, como por la propia ascendencia de los fascismos en Europa, que facilitará el desarrollo del fascismo español y le llevará a plantearse, como su homólogo italiano, la recuperación del pasado imperial como forma de insertar a España en el nuevo orden fascista que se empezaba a vislumbrar.

La idea de la Hispanidad se transformará en el eje nuclear sobre el que descansará toda la nueva filosofía de las relaciones con Hispanoamérica, que el franquismo hará suya desde el primer momento.

En cualquier caso, no se puede ignorar el hecho de que en sus orígenes el término «Hispanidad» tuvo un significado ideológico liberal muy distinto al que se impondría en los años treinta. Miguel de Unamuno fue el primero que utilizó este término, en 1909, para referirse a la comunidad de pueblos que hablaban español y a sus rasgos distintivos, dando al mismo un sentido alejado del que pronto le daría la derecha española³⁰.

²⁹ Salvador de Madariaga redactará, el 27 de mayo de 1932, a petición expresa del ministro de Estado, Luis de Zulueta, una «Nota sobre política exterior de España», en la que se dedica una especial atención a las relaciones con Hispanoamérica desde posiciones realistas y equilibradas. Véase Madariaga, 1974a: 606-615, donde se reproduce el documento. Para el pensamiento de Madariaga sobre Hispanoamérica, véase Piñol, 1982a; Suances Marcos, 1989; y Arenal y Nájera, 1992: 56-58.

³⁰ Véase Abellán, 1989: 21-22. No faltan, sin embargo, los que atribuyen la paternidad de este término a sectores conservadores de finales del siglo XIX, señalando a Ángel

Lo que sucede es que ese término, convenientemente reinterpretado y redefinido desde posiciones tradicional-conservadoras primero, y en seguida fascistas, y asumido como propio por esos mismos grupos políticos que incorporan una dimensión espiritual de clara trascendencia católica, pasará a transformarse en patrimonio exclusivo de una determinada manera de entender la historia de España y de proyectar la acción española en el mundo. De esta forma, la Hispanidad, conjunción desde una óptica tradicional-conservadora de los conceptos de «Cristiandad» y «Humanidad», pretendía expresar el rasgo más característico de la identidad española, así como la misión histórica y espiritual de una España universal³¹.

En esta nueva definición de la Hispanidad jugó un papel clave el grupo ligado a la revista *Acción Española* (1931-1937), con Ramiro de Maeztu como figura más sobresaliente en este tema³². Su obra *Defensa de la Hispanidad* (1934) se transformará en el referente clave a la hora de definir qué es la Hispanidad³³. Junto a Maeztu jugó también un papel significativo Ernesto Giménez Caballero, colaborador habitual de *Acción Española* y permanente voz de reivindicación hispánica de América³⁴. La relación de este grupo y del propio Maeztu con el incipiente fascismo español³⁵ y con la ideología reaccionaria, que tras la crisis de 1929 propugna la derecha católica y autoritaria hispanoamericana, es clara³⁶.

Como sintetiza Delgado Gómez-Escalonilla, los planteamientos de este grupo descansaban en una concepción teológica y providencialista de la historia, que situaba a España como pueblo escogido por la divinidad para la defensa y propagación del catolicismo en el mundo. Este nacionalismo providencialista y me-

Ganivet y a su *Idearium español y el porvenir de España* (1896), como punto de partida del concepto de Hispanidad (Bonilla, 1959).

³¹ Para un estudio más detallado del desarrollo, contenido y alcance de la idea y el proyecto de la Hispanidad en sus orígenes y durante el primer franquismo, entre otros, véase Huguet Santos, 1988: 47-76; González Calleja y Limón Nevado, 1988; Delgado Gómez-Escalonilla, 1992: 121-130; Arenal y Nájera, 1992: 90-114; y Sepúlveda, 2005: 155-185.

³² Véase Morodo, 1980.

³³ Maeztu, 1934. Maeztu atribuye al sacerdote español residente en Argentina, Zacarías de Vizcarra, colaborador también de *Acción Española*, la paternidad de la expresión Hispanidad.

³⁴ Véase Monclús Estella, 1989.

³⁵ Salvador de Madariaga (1974b: 116) llega a considerar que Ramiro de Maeztu fue el inventor del fascismo español, allá por el año 1917, con su obra *Autoridad, libertad y función*. En todo caso, el pensamiento de Maeztu es claramente antidemocrático y fascista. Véase Arenal y Nájera, 1992: 76-77.

³⁶ En *Acción Española* colaboran tanto autores españoles como hispanoamericanos, es el caso de Pablo Antonio Cuadra y Alfonso Junco. Véase Rojas-Mix, 1978; y Delgado Gómez-Escalonilla, 1992: 122.

siánico tenía como soporte esencial el mito de la Hispanidad. El germen de la Restauración española, de su «regeneración político-religiosa», radicaba en la vuelta a los fundamentos sociales y morales que configuraron la Hispanidad en el siglo XVI. En este marco de recuperación de las claves hispanas, España tenía como misión volver a ser la guía espiritual que trazara en torno al binomio monarquía católica / imperio ecuménico el enlace integrador de la comunidad hispanoamericana (Delgado Gómez-Escalonilla, 1988: 28-29).

En consecuencia, se irá abriendo paso una concepción mesiánica de España en el mundo, en la que la obra española en América aparece como un hecho sustancial que posibilita el que España pueda volver a jugar un papel decisivo en términos mundiales. Aunque se es consciente de que no es posible volver al imperio territorial, se sueña y se trabaja por un imperio espiritual en el que el papel tutelar y el liderazgo de España se consideren incuestionables.

Este concepto y esta filosofía son asumidos en seguida como propios por los movimientos y grupos fascistas, que en esos mismos años treinta se están gestando en España. Durante la Segunda República, la Hispanidad, de la mano de estos grupos, pasará a expresar un ideal fascista, radical, combatiente, que se identificará políticamente con un proyecto fascista de Comunidad Iberoamericana.

En su formulación de la idea de Hispanidad, estos grupos, y muy especialmente la Falange Española, al mismo tiempo que incorporan ideas propias de *Acción Española*, introducen conceptos nuevos como la «unidad de destino en lo universal» y la «voluntad de Imperio», que otorgan una carácter material y expansivo a esa misma idea³⁷. Idea de Imperio que se consolidará con el primer franquismo.

Es precisamente en lo relativo a la idea de Imperio donde reside una diferencia significativa entre las dos corrientes del pensamiento reaccionario

³⁷ Ramiro Ledesma Ramos, Onésimo Redondo y, sobre todo, José Antonio Primo de Rivera, representantes cualificados del fascismo español, se insertarán y promoverán esos planteamientos. En concreto la Falange, que asume desde el primer momento la idea de la Hispanidad, destacará sin eufemismos esa voluntad imperial en el punto tercero de la Norma Programática de la Falange: «Tenemos voluntad de Imperio. Afirmamos que la plenitud histórica de España es el Imperio. Reclamamos para España un puesto preeminente en Europa. No soportamos ni el aislamiento internacional ni la mediatización extranjera». Y se añade: «Respecto de los países de Hispanoamérica, tendemos a la unificación de cultura, de intereses económicos y de poder. España alega su condición de eje espiritual del mundo hispánico como título de preeminencia en las empresas universales» (Primo de Rivera, 1951: 281). Hispanoamérica se presentaba en el pensamiento de José Antonio Primo de Rivera no solo como la base de la afirmación imperial de España, sino también como la plataforma que permitiría a España reclamar su protagonismo en Europa y en el mundo (Primo de Rivera, 1951: 427).

que, como acabamos de ver, están en la base de la idea de la Hispanidad. Mientras Maeztu proclama el «imperio de la fe», es decir, el imperio espiritual, otros grupos fascistas reivindican el derecho de España a recuperar su pasado imperial en términos políticos e incluso territoriales. En este último proyecto, que reducía las reivindicaciones territoriales especialmente al continente africano, Hispanoamérica aparecía más modestamente como área de influencia política, económica y cultural, pero sin descartarse, en función del desarrollo de los acontecimientos, una eventual unificación del mundo hispánico, cuyo liderazgo político y espiritual correspondería a España³⁸.

Por su parte la Iglesia católica española, embarcada de forma directa en esta dinámica ultraconservadora, favorecerá y asumirá públicamente el mensaje tradicionalista y católico de la Hispanidad, jugando un papel destacado en la afirmación y propaganda de estos planteamientos fascistas³⁹.

De esta forma, fascismo, tradicionalismo católico e hispanismo mesiánico se nutren mutuamente, dando lugar a una concepción conservadora fascista que, en línea con la recuperación del pasado, arremete contra los valores sobre los que se asienta el sistema constitucional de la Segunda República y contra las fuerzas políticas y sociales democráticas, inspirando de forma decisiva la ideología en la que se sustentará el franquismo.

III. EL FRANQUISMO: LA HISPANIDAD Y LA COMUNIDAD HISPÁNICA DE NACIONES

III.1. *La Hispanidad como instrumento de combate (1939-1945)*⁴⁰

La derrota de la República en la Guerra Civil española, que se inicia el 18 de julio de 1936, y el triunfo franquista van a terminar con la política exte-

³⁸ Para los significados y alcances de la idea de Imperio en el marco de la Hispanidad, entre otros, véase González Calleja y Fredes Limón, 1988: 57-71; Arenal y Nájera, 1992: 83-88; y Delgado Gómez-Escalonilla, 1992: 123-126.

³⁹ El cardenal Primado Isidro Gomá dio buena muestra de esta armonía ideológica y conceptual en el discurso «Apología de la Hispanidad», pronunciado el 12 de octubre de 1934 en el Teatro Colón de Buenos Aires. Esta interpretación providencialista de la historia de España y de su misión universal, elemento fundamental de la ideología fascista española, será una constante en amplios círculos religiosos españoles desde la Segunda República, pasando por la Guerra Civil, hasta las postrimerías del régimen franquista, originando una singular literatura sobre el tema, caso, entre otros, de Zacarías García Villada, 1936; y Eleuterio Elorduy, 1944.

⁴⁰ El título de este apartado lo tomamos de la obra de Eduardo González Calleja y Fredes Limón Nevado, 1988.

rior seguida por la primera. Una nueva política exterior, de muy distinto signo ideológico y, consecuentemente, un nueva política hispanoamericana de corte fascista y pretensión hegemónica, basada en los planteamientos más ultraconservadores y tradicionales del hispanoamericanismo, tal como fue afirmándose especialmente a lo largo de los años veinte y treinta, sustituirán a partir de ese momento, y durante décadas, los planteamientos democráticos que había afirmado la Segunda República.

La internacionalización que desde el primer momento conocerá la Guerra Civil española no será sino la más clara expresión de que en la misma lo que estaba en juego era más que un enfrentamiento fratricida entre españoles. Dos modos de entender el mundo, dos ideologías, dos sistemas políticos contrapuestos se enfrentaban en momentos en que esa misma confrontación empezaba a hacerse cada vez más patente en el escenario europeo.

La Guerra Civil enfrentaba no solo a los españoles en dos bandos, cada uno con diferentes ideologías y proyectos políticos, sino también dos visiones distintas que afectaban decisivamente a las relaciones con Hispanoamérica y a la propia idea de Comunidad Iberoamericana. Los republicanos, alineados en el hispanoamericanismo liberal y democrático, que había resurgido de nuevo por breve espacio durante la República; y los rebeldes nacionalistas, afirmando un hispanismo conservador/fascista, hegemónico e imperial, que venía reforzándose desde la Dictadura de Primo de Rivera.

Pero la Guerra Civil y su trágico desenlace sirvieron también para poner aún más claramente de manifiesto el sentimiento de comunidad y solidaridad existente a los dos lados del Atlántico⁴¹. Durante la guerra algunos países hispanoamericanos trataron de mediar en el conflicto, buscando sin éxito una salida pacífica al mismo⁴². Terminada la guerra, en Hispanoamérica no solo habrá también derrotados y vencedores, sino que, lo que es más importante, se acogerá a una multitud de exiliados españoles que huyen de España, y después de la Europa ocupada por la Alemania nazi, integrándolos fraternalmente en las propias sociedades hispanoamericanas⁴³. Más tarde se acogerá en México al propio gobierno republicano español en el exilio⁴⁴. Al mismo tiempo, determinados sectores nacionalistas católicos y conservadores de las sociedades hispanoamericanas vivirán como propia

⁴¹ Sobre la repercusión de la Guerra Civil en Hispanoamérica, entre otros, véase Falcoff y Pike, 1982; y Delgado Gómez-Escalonilla, 1992: 117-121.

⁴² Véase Marquina, 1984; y Pereira y Cervantes, 1992: 229-233.

⁴³ Véase Llorens y Abellán, 1976-1982.

⁴⁴ Véase Rubio, 1977.

la victoria franquista, celebrando la constitución del «nuevo Estado» católico e hispánico y la proclamación de la Hispanidad como ideal y meta⁴⁵.

De esta forma, como ha señalado Mesa, los países hispanoamericanos vivirán en su propio suelo el drama de las dos Españas enfrentadas. Una, la España peregrina, la del exilio, que en gran parte instalará su segunda patria en esos países. Otra, la España autoritaria, fascista, que también mirará a Hispanoamérica, aunque con designios muy distintos, encontrando igualmente cierta receptividad. Era la conexión normal entre las corrientes conservadoras y reaccionarias de ambas orillas del Atlántico (Mesa, 1989: 41-43).

Con la Guerra Civil y el posterior triunfo del franquismo, la Hispanidad se transformará en parte sustancial de la ideología del Movimiento Nacional y de la acción del nuevo régimen. La propia Guerra Civil y el triunfo en la misma se representarán en el pensamiento del régimen como la materialización de que España había recuperado el protagonismo histórico perdido, derrotando al comunismo y de que, en consecuencia, el resurgimiento de la Hispanidad era un hecho factible. La idea de la Hispanidad cobrará, de esta forma, nuevas y renovadas fuerzas, transformándose en un signo de la «nueva» España fascista y la guía del nuevo modelo de relaciones con Hispanoamérica que el régimen franquista trata de poner en marcha.

En este sentido, la propaganda franquista sobre la Hispanidad, sobre todo tras la unificación política de los movimientos fascistas en abril de 1937, conocerá un importante impulso. A partir de ese momento, durante la Guerra Civil, desde el gobierno de Burgos se intentó coordinar por el único y nuevo partido la acción propagandística que venían haciendo los distintos grupos. Se pretendía sustituir el protagonismo de Estados Unidos, al que se consideraba usurpador, por el de España.

En este contexto aparecerá toda una larga pléyade de intelectuales que tratarán de desarrollar, en la mayor parte de los casos sin casi ningún originalismo y desde ópticas claramente fascistas y tradicionalistas, la idea de la Hispanidad, en directa relación, las más de las veces, con la idea de imperio⁴⁶.

A partir de ese momento, la idea de la Hispanidad, elemento fundamental de la nueva política exterior, pasará a jugar un doble papel. En el orden interno constituirá un instrumento propagandístico a través del cual legitimar el régimen dictatorial al entroncarlo con la «España imperial y

⁴⁵ Para el caso de México, véase Pérez Montfort, 1992.

⁴⁶ Véanse, entre otros, Gil Serrano, 1938; Santaló R. de Viguri, 1938; Pemartín, 1938; García Morente, 1939; Ascanio 1939; Giménez Caballero, 1939; Onieva, 1940; Tovar, 1941; Casariego, 1941; Arco, 1942; Cordero Torres, 1942; Montero Díaz, 1943; y Monsegú, 1949.

eterna» y proporcionar unas señas de identidad nacional que reforzasen la cohesión interna. En el orden internacional era una carta propagandística a través de la cual ganar adeptos para la «causa nacional», especialmente en Hispanoamérica, reforzando con ello la posición exterior del régimen y sentando las bases para una eventual reclamación de una esfera de influencia española. Todo ello envuelto en el declarado anticomunismo de que hará constante gala el franquismo.

El final de la Guerra Civil, el 1 de abril de 1939, y el casi inmediato inicio de la Segunda Guerra Mundial, el 1 de septiembre de 1939, determinaron que la atención prioritaria de la política exterior española se orientase hacia Europa y el norte de África, que era donde los intereses del régimen franquista estaban más directamente afectados⁴⁷. Sin embargo, este hecho no impidió, en ningún caso, que se continuase prestando una especial atención a Hispanoamérica y a la idea de la Hispanidad. En concreto, el régimen franquista institucionalizará esa política y la transformará en instrumento de combate y acción política (González Calleja y Limón Nevado, 1988).

La primera reacción del régimen franquista ante el estallido de la Segunda Guerra Mundial fue la declaración de neutralidad, a pesar de que las simpatías estaban con las potencias del Eje⁴⁸. La declaración de «no beligerancia», que se produce el 12 de junio a raíz de la entrada de Italia en la guerra, que implicaba una clara apuesta por las potencias fascistas, no hizo sino oficializar algo que era evidente desde el primer momento en la España franquista.

En la primera parte de la Segunda Guerra Mundial, en los momentos en los que se producen avances de los ejércitos del Eje en todos los frentes, la influencia falangista fue muy palpable en la dirección de la política exterior, con Ramón Serrano Suñer, falangista y germanófilo convencido, al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Durante este periodo el hispanismo del régimen tendrá un carácter agresivo y una manifiesta intencionalidad política, pro Eje y antinorteamericana, correspondiendo al Servicio

⁴⁷ En línea con el decisivo apoyo político, económico y militar y la connivencia que durante la Guerra Civil se había producido por parte de la Alemania nazi y la Italia fascista, materializada en distintos pactos, alguno secreto, y tratados con dichas potencias, el 25 de noviembre de 1939, la España franquista se adhiere al pacto Antikomintern, sumándose al eje Roma-Berlín, y el 9 de mayo de 1939, siguiendo el ejemplo de los países del Eje, abandonaba la Sociedad de Naciones.

⁴⁸ Para la política exterior del franquismo en Hispanoamérica entre 1939 y 1945 y sus diferentes matices y acentos en función de los distintos ministros de Asuntos Exteriores, que no podemos entrar a considerar, véase Pardo Sanz, 1995.

Exterior de la Falange el protagonismo de la política en Hispanoamérica⁴⁹. Por su parte, los gobiernos alemán e italiano se servirán de la política española para actuar en Hispanoamérica⁵⁰.

La política hispanoamericana en este periodo se convierte en expresión de un nacionalismo expansionista que, emulando a la Alemania nazi y la Italia fascista, pretende afirmar la presencia e influencia españolas en Hispanoamérica, propugnando la sustitución del panamericanismo, liderado por Estados Unidos, por el hispanismo capitaneado por España. En el plano internacional, el régimen franquista con esta política, limitadas sus reivindicaciones territoriales al continente africano y al Pacífico⁵¹, solo aspiraba a afirmar sus derechos a un área de influencia dentro del nuevo orden internacional que se preveía tras la victoria de las potencias del Eje. América se presentaba como el terreno más propicio para ampliar la esfera de influencia española⁵², pues en él los intereses franquistas eran complementarios con los de las potencias del Eje, cosa que no sucedía en el continente africano.

Al igual que apuntamos al referirnos a la Segunda República y a la Guerra Civil, durante la primera parte de la Segunda Guerra Mundial, estos planteamientos e ideas encontraron favorable acogida en algunos movimientos conservadores afines en los países hispanoamericanos, así como en algunos medios intelectuales, recelosos tanto de la penetración e influencia norteamericana como de las ideas revolucionarias de inspiración comunista, produciéndose una indudable sintonía política, que favorecerá la acción propagandista del franquismo⁵³.

Para la consecución de estos objetivos se crea, el 7 de noviembre de 1940, el Consejo de la Hispanidad, concebido como el instrumento político encargado de llevar adelante la idea de la Hispanidad y de enlazar la nueva

⁴⁹ Para una consideración de la Falange Exterior y de sus actividades en Hispanoamérica, entre otros, véase Urrutia, 1938; Southworth, 1939; Bristol, 1943; Chase, 1943; Hamilton, 1944; González Calleja y Limón Nevado, 1988: 81-94; Pérez Montfort, 1992; Delgado Gómez Escalonilla, 1992: 143-156; Pardo Sanz, 1995: 194-231.

⁵⁰ Véase Delgado Gómez-Escalonilla, 1992: 149-151. Véase también Stoecker, 1968; y Diggins, 1982.

⁵¹ Véase Areilza y Castiella, 1941; y Cordero Torres, 1941a y 1941b.

⁵² Hispanoamérica aparecía, en consecuencia, como uno de los puntos cardinales de la política exterior española en palabras de Camilo Barcia Trelles (1939).

⁵³ Entre estos intelectuales americanos destaca, por su abierta connivencia con el fascismo español y el proyecto de la Hispanidad, el nicaragüense Pablo Antonio Cuadra, que publica en España, en 1940, un libro de título tan expresivo como *Breviario Imperial* (Cuadra, 1940), al que seguirá, en 1946, otro titulado *Entre la Cruz y la Espada* (Cuadra, 1946), además de otros trabajos en la misma línea.

Europa fascista y América a través de la España franquista. Su objetivo no solo era afirmar la influencia de España en la región, sino igualmente actuar de puente entre ambos continentes (Rubio Cerdón, 1989: 129-130)⁵⁴. El Consejo de la Hispanidad, organismo asesor dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, venía a sustituir a la Junta de Relaciones Culturales, cuya operatividad no parecía la más adecuada para los objetivos políticos con que el franquismo planteaba en esos momentos su política hispanoamericana.

Sin embargo, el cambio de signo de la Segunda Guerra Mundial, que se produce a finales de 1942, va a obligar a una reorientación de la política exterior del franquismo, iniciándose una nueva etapa en la misma, que solo se confirmará en 1945.

La entrada de Estados Unidos en la guerra, en diciembre de 1941, había supuesto ya un importante revés para esa política exterior, sobre todo en su proyección hispanoamericana, pues además de poner de manifiesto el futuro papel que ese país iba a tener en el posible orden mundial de la postguerra, provocó el alineamiento casi unánime de los países hispanoamericanos con Estados Unidos, con lo que se empezaban a desvanecer las esperanzas falangistas, no ya de sustitución de Estados Unidos, sino incluso de penetración ideológica y política en la región. Pero va a ser el giro radical que se produce en el conflicto mundial en el otoño de 1942 y en los primeros meses de 1943, con la ofensiva aliada de El Alamein, la batalla del mar del Coral y la batalla de Stalingrado, el que marque el fin de la etapa pro Eje del régimen franquista.

Poco antes de estos acontecimientos, y como medida encaminada a moderar la política exterior seguida hasta entonces y disminuir el protagonismo falangista en la misma, el 3 de septiembre de 1942, Serrano Suñer es destituido como ministro de Asuntos Exteriores, siendo sustituido por Francisco Gómez Jordana, Conde Jordana, menos germanófilo y, en opinión del propio Serrano Suñer, más manejable y disciplinado (Serrano Suñer, 1977: 358)⁵⁵. El 3 de octubre el gobierno franquista emite una decla-

⁵⁴ La idea y la pretensión de hacer de España el puente entre Europa y América, que volverá a afirmarse de nuevo por alguno de los gobiernos democráticos españoles a partir de 1976, no era nueva, pues ya en el siglo XIX Castelar afirmaba que «nosotros los españoles, somos, hemos sido y seremos perpetuamente los mediadores entre el viejo y el nuevo mundo, entre el viejo y el nuevo continente» (Castelar, 1873: 475). Para una consideración más amplia del Consejo de la Hispanidad y de sus actividades, entre otros, véanse Magariños, 1941; Barbeito Díez, 1989; Delgado Gómez-Escalonilla, 1992: 267-303, y 1993: 105-114; y Pardo Sanz, 1995: 205-209.

⁵⁵ Véase también, Serrano Suñer, 1947. Para este giro en la política exterior del franquismo, entre otros, véase Tusell, 1989; y Pardo Sanz, 1995: 267-337.

ración de estricta neutralidad, que sustituía a la «no beligerancia». En diciembre inicia la retirada de la División Azul, que combatía en el frente ruso. Franco trataba de congraciarse con los aliados y asegurar su supervivencia una vez finalizada la Guerra Mundial. A esta nueva dinámica responderán también otras medidas en esta misma línea, así como el fallido intento de presentar un proyecto de paz, tratando de atraer el apoyo de los países neutrales⁵⁶.

En consecuencia, los planteamientos y el alcance que venían inspirando la política exterior franquista y, con ella, la política hispanoamericana, empiezan a experimentar cambios significativos, orientándose a garantizar la supervivencia del régimen en un nuevo escenario internacional que acertadamente se interpreta como hostil y que interesadamente se presenta como producto de una conspiración judeo-comunista⁵⁷. Con todo, en el plano de las relaciones con Hispanoamérica este cambio será más lento sin que el Conde Jordana y José Félix de Lequerica, los ministros de Asuntos Exteriores que suceden a Serrano Suñer, se ocupen directamente de la política hispanoamericana, preocupados como están sobre todo por la suerte de la Guerra Mundial y del régimen⁵⁸.

III.2. *La Comunidad Hispánica de Naciones como política de búsqueda de apoyos (1945-1957)*

El final de la Segunda Guerra Mundial el 2 de septiembre de 1945, con el triunfo de los aliados y el posterior aislamiento internacional de la España franquista, confirmará los temores anteriores el régimen, haciéndose evidente el difícil escenario internacional en que se encuentra, en cuanto último resto de un fascismo que había sido derrotado en toda Europa, y, consecuentemente, le obligará a plantearse la imperiosa necesidad de reformular la política exterior y ofrecer una cara más amable ante los vencedores.

⁵⁶ Para este fallido intento, entre otros, véase Doussinague, 1949: 150-162; y Marquina, 1989: 315-350.

⁵⁷ En línea con el replanteamiento que empieza a experimentar la política exterior, el franquismo tratará de profesionalizar el Servicio Exterior mediante la creación de la Escuela Diplomática. Para la evolución y organización de la carrera diplomática en general, incluido el periodo de los gobiernos democráticos, véase Togores y Neila, 1993; y Valdivielso del Real, 1996 y 2010.

⁵⁸ José María Doussinague, entonces Director General de Política Exterior, señala, sin embargo, que el cambio de orientación en la política hispanoamericana empieza a producirse inmediatamente después de la caída de Serrano Suñer (Doussinague, 1949: 88-89).

Todos los aliados deseaban el final de la dictadura franquista, presionados por sus opiniones públicas y la oposición franquista en el exilio, pero diferían significativamente en cuanto al momento y la forma de hacerlo. Mientras la Unión Soviética era decidida partidaria de una intervención, el resto de los aliados tenía serias dudas de la oportunidad de la misma, caso de Francia, cuando no eran totalmente contrarios, casos de Estados Unidos y Reino Unido, como consecuencia de la necesidad de preservar sus intereses económicos y estratégicos y de su apuesta por la no desestabilización de España, que podía provocar otra guerra civil y abrir la puerta al comunismo.

La estrategia frente a esta amenaza consistirá en presentar a la España franquista como defensora de los valores cristianos y enemiga visceral del comunismo, tratando de conectar con el anticomunismo occidental que pronto se genera debido a la Guerra Fría, y buscando al mismo tiempo el apoyo de la Iglesia católica, de los sectores católicos europeos y norteamericanos, de los países árabes y, especialmente, de los países hispanoamericanos. Para ello, Franco tratará de reducir el protagonismo de la Falange e incluirá en el gobierno a representantes de los sectores católicos del régimen⁵⁹, destacando el nombramiento de Alberto Martín Artajo, destacado miembro de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas, como ministro de Asuntos Exteriores, el 21 de julio de 1945, que tendrá como encargo expreso desarrollar la nueva política exterior⁶⁰. El objetivo será asegurar a toda costa la continuidad del régimen franquista, ganando tiempo a la espera de una ruptura a medio plazo de la unidad de los aliados ante una previsible amenaza comunista sobre Europa.

En definitiva, a partir de 1942, el franquismo se ve en la necesidad de ofrecer una imagen externa menos totalitaria y de cambiar el signo de su política exterior. Se impone, en consecuencia, una estrategia adaptacionista a las nuevas circunstancias, que en el interior se tradujo en sucedáneos «democráticos», como la creación de las Cortes Españolas, por ley del 17 de julio de 1942, la promulgación del Fuero de los Españoles, el 17 de julio de 1945, y de la Ley de Referéndum Nacional, el 22 de octubre de ese mismo año; y que en el exterior supuso el abandono del sueño pseudoimperial del periodo anterior, el jugar plenamente la baza del anticomunismo y el catolicismo, el entregarse a los dictados de Estados Unidos y el desarrollar políticas sustitutivas hacia Hispanoamérica y los países árabes, que

⁵⁹ Para un estudio del alcance del colaboracionismo de los sectores católicos con el régimen franquista y el apoyo de los sectores católicos europeos y norteamericanos, véase Tusell, 1984a y 1984b.

⁶⁰ Véase Martín Artajo, 1950.

compensasen la deficiente o nula presencia de la España franquista en los foros y organizaciones occidentales y europeas.

En este nuevo contexto, la idea y el proyecto político de la Hispanidad del periodo anterior y la política hispanoamericana que lo sostenía empezarán a experimentar cambios significativos. Era necesario, sobre todo, hacerlas compatibles con los planteamientos de los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, especialmente con Estados Unidos, frente al cual, como hemos visto, se había venido afirmando la idea de la Hispanidad.

En este sentido, la moderación toma el lugar de la agresividad, la crítica contra la hegemonía norteamericana desaparece, afirmándose la compatibilidad del hispanismo con el panamericanismo, y las veleidades imperiales son sustituidas por planteamientos mucho más matizados.

Aparece, por lo tanto, una nueva formulación oficial de la Hispanidad, adaptada a la nueva situación, que acabará concretándose a principios de los años cincuenta en la idea y el proyecto de la Comunidad Hispánica de Naciones.

No es que se transforme la idea de la Hispanidad, que perdura en su esencia, ni que el término desaparezca totalmente del lenguaje oficial. Lo que sucede es que ésta, si por un lado deja de ser un proyecto político en sí mismo para volver a ser una idea que inspira al que pronto será el proyecto de la Comunidad Hispánica de Naciones⁶¹, por otro, pierde la agresividad y la arrogancia imperialista que le confirió el fascismo de la época de Serrano Suñer. En este sentido, en consecuencia, se asume de nuevo, de un modo más depurado, la idea de la Hispanidad inicial, pero con la aspiración reiteradamente manifestada de concreción comunitaria, en paralelo al surgimiento de las nuevas organizaciones internacionales de carácter regional y al proceso de integración que se iba a iniciar en Europa. Todo ello en el marco, como hemos destacado, de una política exterior acomodaticia y acentuadamente católica y anticomunista, de la que la Hispanidad y, en seguida, la Comunidad Hispánica de Naciones se quiere que sean clara expresión⁶².

Martín Artajo, que será el primer ministro de Asuntos Exteriores español en viajar al continente americano, dedicará una especial atención al proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones y a la política hispanoamericana que lo sustenta⁶³, en consonancia con la importancia que se atribuye

⁶¹ Véase Martín Artajo, 1958: 339.

⁶² Para un estudio más detallado del proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones, tal como se desarrolla desde 1945, véase Arenal y Nájera, 1992: 125-143.

⁶³ Véase Martín Artajo, 1956 y 1957a.

por el régimen al apoyo de los países hispanoamericanos y como política de sustitución de primer orden frente a las lagunas europea y occidental⁶⁴.

La España franquista se adjudicará de nuevo el papel de «puente espiritual» entre Hispanoamérica y Europa. Un papel que ahora se ofrecerá con variadas vías de comunicación en función de las distintas necesidades y contextos a los que va a ir teniendo que hacer frente el franquismo a partir de esos momentos⁶⁵.

En suma, el proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones que se empieza a formular a partir de 1945, aunque no varía sustancialmente en sus postulados fundamentales con relación al proyecto de Hispanidad del primer franquismo, tiene, sin embargo, un alcance político diferente. Se trata de un modelo contemporizador y compatible con el nuevo reparto de poder que se ha producido en Occidente a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Como señala Whitaker, la política hispanoamericana iniciada por Martín Artajo será una especie de neohispanidad, purgada de las connotaciones pro Eje y antinorteamericanas de la Hispanidad (Whitaker, 1961: 342-343). Al mismo tiempo, en consonancia con este planteamiento, el nuevo mensaje de la Hispanidad potenciará las ideas de «fraternidad» y «comunidad», más neutras políticamente, en detrimento de las ideas de «imperio» y «raza», cargadas de connotaciones poco compatibles con el nuevo escenario de la postguerra mundial, que prácticamente desaparecen. Igualmente se atemperan, aunque no desaparecen, las ideas de «maternidad», España como la «Madre Patria», y «preeminencia» que caracterizaban la formulación anterior (Martín Artajo, 1958: 339).

En el plano concreto de la política hispanoamericana, la consagración de los nuevos planteamientos vendrá expresada, además de por el cambio que se produce en la terminología y en el alcance de la acción política y cultural, por la desaparición del Consejo de la Hispanidad y su sustitución por el Instituto de Cultura Hispánica, cuya organización se autoriza por Ley de 31 de diciembre de 1945, perdurando hasta 1977. El Instituto de

⁶⁴ Fernando Morán ha sido el primero en señalar acertadamente este carácter de «política de sustitución» que revestirá la política hispanoamericana en la nueva estrategia exterior que pone en marcha el régimen franquista con el objetivo de compensar las carencias que presentaban sus relaciones con los países occidentales, y especialmente europeos, a partir de 1945 (Morán, 1980: 8-19).

⁶⁵ Franco, en un discurso pronunciado en el Palacio del Senado el 12 de octubre de 1950, afirmará que: «España, puente tendido entre Europa y América, punto de convergencia entre dos mundos, viene cumpliendo desde el Descubrimiento esta gloriosa empresa de transvasar íntegros los valores espirituales que definen nuestra civilización» (Franco, 1951: 712). Esta misma idea la reiterará en otras ocasiones.

Cultura Hispánica deja de tener el carácter beligerante de su antecesor y pierde formalmente sus competencias políticas, limitando su acción al fomento de las relaciones culturales con Hispanoamérica y a la proyección de la idea de Comunidad Hispánica de Naciones, aunque todavía con una clara intencionalidad política⁶⁶. En este sentido desarrollará una importante labor de irradiación cultural, que se materializará, entre otras actividades, en un ambiciosos programas de becas para alumnos hispanoamericanos y en la constitución de los Institutos de Cultura Hispánica de América como instituciones federadas, dotadas de autonomía formal, que, bajo la dirección de Madrid, se ocuparán de difundir la cultura hispánica, fomentar el mutuo conocimiento entre los pueblos, intensificar los intercambios culturales y coordinar las ayudas públicas y privadas⁶⁷.

Los cambios mencionados no impedirán, sin embargo, que, al menos inicialmente, la España franquista quede proscrita internacionalmente como consecuencia de lo que se ha denominado eufemísticamente el «pecado original» del régimen (Viñas, 1982: 83). El proceso de condena y aislamiento internacional que sufre la España franquista al terminar la Segunda Guerra Mundial encontrará en las Naciones Unidas su más significativa manifestación, planteándose en la agenda de esta organización la denominada «cuestión española»⁶⁸.

La Conferencia de San Francisco de las Naciones Unidas, en junio de 1945, que adoptó, a propuesta de México, una resolución sobre las condiciones de admisión de los Estados miembros de las Naciones Unidas, destinada a impedir la entrada de la España franquista, ratificada por la reunión de los «Tres Grandes» (Estados Unidos, Reino Unido y la URSS) en Potsdam, a finales de julio y principios de agosto de 1945, fue el prelude de lo que acabaría confirmándose en la resolución 32 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 9 de febrero de 1946, elaborada sobre la base de una propuesta de Panamá, por la que se condenaba al régimen franquista por no representar al pueblo español, así como en la resolución 39 (I) de 12 de diciembre de 1946, por la que se recomendaba prohibir la

⁶⁶ Para una consideración más amplia del alcance y el papel jugado por el Instituto de Cultura Hispánica, véanse Delgado Gómez-Escalonilla, 1992: 149-161, y 1993: 130-135; Rubio Cordón, 1989; Enrich, 1989: 68-74; González Calleja y Pardo Sanz, 1993:147-164; y Escudero, 1994.

⁶⁷ Véase Sánchez Bella, 1957.

⁶⁸ Para la «cuestión española», sin entrar a considerar la amplísima literatura que se originó en la España franquista de finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta contra las Naciones Unidas, entre otros, véase Lleonart y Castiella, 1978; Lleonart, 1983 y 1985; y Portero, 1989.

pertenencia de la España franquista a los organismos internacionales creados por las Naciones Unidas y que los Estados miembros de las Naciones Unidas retirasen inmediatamente sus embajadores acreditados en Madrid. Además, esta resolución recomendaba que, si en un plazo razonable no se establecía en España un gobierno democrático, el Consejo de Seguridad estudiara las medidas para remediar la situación. La resolución 39 (I) daba la impresión de que el final del franquismo estaba próximo. Significativamente, una parte importante de los Estados hispanoamericanos apoyaron estas recomendaciones, siendo tildados de «filocomunistas» por el régimen franquista⁶⁹. A todo lo anterior se unía el cierre de la frontera hispano-francesa, decidido por Francia, el 28 de febrero de 1946.

En la práctica, sin embargo, el aislamiento no solo provocó una reacción nacionalista en España, que reforzó al régimen, sino que además no se llevó a cabo con excesivo rigor. El 4 de marzo de 1946, Reino Unido, Francia y Estados Unidos habían publicado una Nota Tripartita en la que se comprometían a no intervenir en los asuntos internos españoles, aunque recordaban que, mientras Franco continuase en el poder, España no podría asociarse con la comunidad internacional, y abogaban por la retirada del mismo y el establecimiento de un gobierno provisional democrático. Con ello el franquismo veía alejarse definitivamente una posible intervención y se ponía de manifiesto que, salvo la Unión Soviética y la oposición en el exilio, las grandes potencias no tenían intención de derribarle. Por otro lado, el aislamiento recomendado por las Naciones Unidas solo fue parcial, pues tanto diplomática como económicamente la España franquista continuó manteniendo sus relaciones exteriores. La dictadura portuguesa fue también un importante apoyo para el régimen franquista⁷⁰, como también la mayor parte de los países árabes. Además, varios Estados hispanoamericanos, como hemos visto, no secundaron la recomendación de las Naciones Unidas, y la Santa Sede siguió apoyando al régimen⁷¹.

⁶⁹ Cosa, 1950: 342. Juan de la Cosa es el seudónimo de Luis Carrero Blanco. En concreto, a favor de la retirada de los embajadores votaron Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En contra votaron Argentina, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Perú y Ecuador, siendo los únicos países miembros que dieron su voto en ese sentido. Se abstuvieron Colombia, Cuba y Honduras. En cuanto a la materialización de la retirada de embajadores los únicos países que no lo hicieron fueron Argentina y la República Dominicana, junto con Portugal, Suiza y la Santa Sede.

⁷⁰ Las relaciones entre ambos países, reafirmadas en febrero de 1942 con la creación del Bloque Ibérico, prosiguieron con total normalidad, como se puso de manifiesto en la entrevista entre Franco y Carmona en octubre de 1949.

⁷¹ Para reforzar este apoyo y la imagen moderada y católica que quería dar el régimen, en 1948 se nombra embajador ante la Santa Sede a Joaquín Ruiz-Giménez.

El apoyo más decisivo vino de la Argentina de Perón, que ante la situación de crisis alimentaria que vivía España, agudizada por una climatología adversa y la exclusión del Plan Marshall, abrió desde octubre de 1946 un crédito de 350 millones de pesos, firmando en enero de 1947 un convenio comercial que mitigaba los problemas de abastecimiento existentes. Este importante apoyo, que permitió al régimen salvar la crítica situación económica que vivía, se confirmó con la firma del Protocolo Franco-Perón en abril de 1948, y el viaje que realizó a España Evita Perón en junio de 1947, que fueron aprovechados por la propaganda franquista para demostrar ante la sociedad española la existencia de apoyos internacionales y la operatividad de la Hispanidad⁷². Esta ayuda, sin embargo, debido a la crisis económica argentina y la situación económica española, acabó en diciembre de 1949⁷³.

En cualquier caso, para esas fechas el contexto internacional había cambiado significativamente para la España franquista. La Guerra Fría, que se inicia en 1947, y la creciente tensión en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, van a ser la definitiva salvación del franquismo, pues cambia la percepción que Estados Unidos tenía de la España franquista, dejándose de lado su carácter fascista y revalorizándose su declarado anticomunismo y su situación estratégica en un posible escenario de enfrentamiento entre los bloques. A partir de ese momento la «cuestión española» sale de la agenda de las Naciones Unidas y los países occidentales inician un proceso de normalización de relaciones con la España de Franco⁷⁴. A reforzar este cambio del escenario internacional contribuyó aún más la agudización de la Guerra Fría, como consecuencia de la proclamación de la República Popular de China en 1949, la posesión de la bomba atómica por la Unión Soviética en ese mismo año, y el inicio de la Guerra de Corea en 1950.

En concreto, Estados Unidos, con la enorme importancia que para el régimen franquista tenía este hecho, iniciaba una decidida aproximación política y militar al mismo. Por su parte, los Estados hispanoamericanos también se inclinan progresivamente a favor de España, a excepción, como señalará un representante del franquismo, de Cuba, Guatemala, México y

⁷² Para la ayuda argentina, entre otros, véase Espadas Burgos, 1988: 172-177; González de Oleaga, 1988 y 1991; y Figallo, 1992.

⁷³ Buenos Aires exigió a Madrid que garantizase en oro o divisas los créditos otorgados. Véase Areilza, 1984: 64-75.

⁷⁴ Francia abría la frontera el 1 de febrero de 1948 e iniciaba negociaciones para la firma de un acuerdo comercial. Reino Unido firmaba en mayo de 1948 un acuerdo comercial. Italia normalizaba sus relaciones con la España franquista.

Uruguay (Fernández de la Mora 1961: 79). El 4 de noviembre de 1950, con el apoyo de varios países hispanoamericanos y árabes, así como de Estados Unidos, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaba la resolución 386 (V), que revocaba la recomendación de retirada de embajadores y abría la puerta para que España fuese miembro de los organismos especializados de las Naciones Unidas⁷⁵, lo que se produciría a partir de 1951. Era el final del aislamiento y con ello se abría la posibilidad para el franquismo de impulsar su política exterior y su presencia internacional⁷⁶.

1953 será el año clave en este proceso. En él tienen lugar dos hitos fundamentales, por cuanto supondrán el reconocimiento definitivo del régimen franquista por parte de dos grandes potencias mundiales, aunque de muy distinta naturaleza: espiritual y religiosa una y político-económico-militar otra. El 27 de agosto se firma el Concordato con la Santa Sede, que declara la confesionalidad católica del Estado español y concede importantes privilegios a la Iglesia católica⁷⁷. Pocos días después, el 26 de septiembre, se firman los Pactos económico-militares con Estados Unidos, que, además de ayuda económica, estipulaban el arrendamiento de bases militares españolas a dicho país y suponían la inclusión de España, aunque en términos bilaterales, en el sistema defensivo que Estados Unidos estaba desplegando en torno al bloque comunista. En ambos casos, el régimen franquista, a cambio de ese reconocimiento que le era vital, hace importantes concesiones, que en el caso de Estados Unidos suponen hipotecar parcelas de la soberanía de España⁷⁸.

El proceso culmina en diciembre de 1955, cuando España es admitida como miembro de las Naciones Unidas, después de una constante labor diplomática cerca de Estados Unidos, de los países hispanoamericanos y de los países árabes.

Un papel decisivo en todo este proceso de relativa normalización de las relaciones internacionales del franquismo corresponderá, como ya hemos apuntado, a Alberto Martín Artajo, ministro de Asuntos Exteriores desde el 20 de julio de 1945 hasta el 25 de febrero de 1957. Martín Artajo inicia

⁷⁵ Esta Resolución se aprobó por 38 votos a favor, 10 en contra y 12 abstenciones. Todos los países hispanoamericanos, con la excepción de Guatemala y México, que votaron en contra, y la abstención de Cuba, se decantaron a favor de la misma.

⁷⁶ Véase Martínez Lillo, 2000: 323-340; y Huguet Santos, 2010: 642-647.

⁷⁷ Para las relaciones con la Santa Sede en este periodo y en general, véase Corral y Echevarría, 1980; Cuenca Toribio, 1985; y Laboa, 2000.

⁷⁸ Para las relaciones del franquismo con Estados Unidos, sin entrar en los numerosos artículos publicados sobre el tema, véase, entre otros, Whitaker, 1961; Cortada, 1978: 223-243; Viñas, 1981 y 2003; y Marquina, 1986: 221-694.

su trabajo poco antes de que las Naciones Unidas condenasen a la España franquista en diciembre de 1946. Cuando finaliza su mandato, el aislamiento diplomático ha desaparecido y el régimen franquista ha conseguido su principal objetivo de ser admitido en la comunidad internacional. En este sentido, se puede decir que el periodo de Martín Artajo es el más difícil y el más brillante de la política exterior del franquismo (Mesa, 1988: 25).

La aceptación internacional de la España franquista desde principios de los años cincuenta, unida a la propia evolución que experimenta el escenario internacional y al deseo de reforzar las posiciones negociadoras con Estados Unidos y eventualmente con los países europeos occidentales, determinará ciertos cambios en la política exterior en general y en la política hispanoamericana en particular, que pasarán desde una posición defensiva hasta posiciones mucho más activas en términos internacionales, que, si bien se manifestarán ya durante los últimos años de Martín Artajo, adquirirán toda su fuerza durante el mandato de Fernando María Castiella como ministro de Asuntos Exteriores.

Si los planteamientos político-imperiales en torno a Hispanoamérica habían sido sustituidos ya desde mediados de los años cuarenta por planteamientos más moderados y especialmente culturales, el proceso de descolonización que se acelera a partir de mediados de los años cincuenta y la oportunidad de contar con el apoyo de los países hispanoamericanos, acentuarán la necesidad de abandonar cualquier veleidad «imperialista», incluso de orden simplemente espiritual o cultural. En este cambio influirá también de forma significativa la tendencia a la creación de mecanismos de integración económica que tienen lugar en Europa y América Latina desde finales de los años cincuenta. Se produce, en este sentido, una progresiva tecnocratización de la política exterior del franquismo, reforzándose la dimensión económica de la misma en paralelo al propio proceso de tecnocratización y a la política «desarrollista» que se pone en marcha desde un punto de vista económico.

En este nuevo contexto internacional, la estrategia franquista, ante las evidentes dificultades que presentaba la participación de España en el proceso de integración europeo, que hubiese sido lo prioritario, se orientará sustitutoriamente hacia Hispanoamérica en dos direcciones complementarias. Por un lado, en la línea tradicional de reforzamiento de las relaciones bilaterales y de una progresiva articulación de la Comunidad Hispánica de Naciones, de base política e incluso económica, y por otro, en el desarrollo de una política de acercamiento y presencia en las incipientes organizaciones regionales latinoamericanas. El acento se pondrá en una u otra direc-

ción en función de los distintos avatares del intento franquista de establecer vínculos con las Comunidades Europeas.

De esta forma, desde mediados de los años cincuenta, el proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones se va a enfrentar de nuevo, aunque con perspectivas y alcances diferentes al pasado, al reto de orientarse hacia la búsqueda de una integración política o económica con los países hispanoamericanos, superando los planteamientos estrictamente culturales, que sirviese para reforzar el papel internacional de la España franquista frente a otras opciones integradoras cerradas a la misma.

El reto, agudizado en los años sesenta por el éxito de las Comunidades Europeas, por la puesta en marcha del Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y las iniciativas de la CEPAL, se planteará por el propio Martín Artajo a partir de 1953, al preguntarse «si no es llegada la hora en que, trascendidos el plano cultural y económico, se proyecte este espíritu de solidaridad fraterna sobre el orden de las relaciones diplomáticas y, al modo como existen unos intentos, más o menos cuajados, de Unión Europea, de Organización Panamericana, de Liga Árabe..., pensemos también nosotros en dar alguna forma jurídica a esta agrupación de naciones hispánicas, cuya presencia en el areópago internacional está siendo ya la mejor garantía de un servicio leal a la paz verdadera y a la convivencia cristiana entre los pueblos» (Martín Artajo, 1956: 99). Posteriormente, en 1954, Martín Artajo llega incluso a proponer medidas concretas de naturaleza económica como la «concesión recíproca de derechos preferenciales arancelarios», la puesta en marcha de una «Unión Iberoamericana de Pagos» y el incremento de «Ferias de Muestras y Exposiciones» que den paso de hecho a «una economía hispánica de gran espacio» (Martín Artajo, 1956: 112)⁷⁹. En idéntica línea se insertará un estudio de Jesús Prados Arrarte, publicado en 1955, sobre un proyecto de Unión Iberoamericana de Pagos que se presentaba como la posible antesala de una formalizada Comunidad Hispánica de Naciones (Prados Arrarte, 1955).

A este mismo objetivo de ir articulando la Comunidad Hispánica de Naciones responderán otras iniciativas oficiales que se ponen en marcha con Martín Artajo, como las medidas concretadas en la reforma de algunos artí-

⁷⁹ Un año después volverá a insistir sobre la urgencia de convertir «en realidades jurídicas, económicas y sociales el sagrado depósito ideológico de la Hispanidad, al servicio siempre de la Cristiandad y, en definitiva, de la Humanidad entera» (Martín Artajo, 1956: 135).

culos del Código Civil⁸⁰, dirigidas a otorgar una situación jurídica especial a los ciudadanos de la Comunidad Hispánica de Naciones, mediante el establecimiento de un régimen de doble nacionalidad⁸¹. Martín Artajo, refiriéndose expresamente a esta reforma del Código Civil y a lo que supone respecto del proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones, señalará, en un discurso pronunciado el 12 de octubre de 1954, que «la fórmula de la doble nacionalidad es un comienzo; la meta está en alcanzar lo que denominaríamos “la supranacionalidad hispánica”» (Martín Artajo, 1956: 111)⁸².

La intensa actividad que el Ministerio de Asuntos Exteriores, especialmente a través del Instituto de Cultura Hispánica, despliega en orden a impulsar las relaciones culturales con los países hispanoamericanos⁸³, así como las numerosas actividades, congresos y encuentros hispanoamericanos, con apoyo oficial, que se realizan en España a lo largo de los años cincuenta, buscando establecer vínculos más intensos, institucionalizar las relaciones y generar una atmósfera comunitaria, responden de igual forma a esta estrategia⁸⁴.

⁸⁰ En concreto, por Ley de 15 de julio de 1954, se modifica el artículo 22 del Código Civil, que en su nueva redacción dispondrá que «como tributo a la honda realidad social derivada de la peculiar condición de la persona, por pertenecer a la comunidad de pueblos iberoamericanos y filipino, y en fortalecimiento de sus vínculos, se sienta excepcionalmente el principio de la doble nacionalidad en base al cual preceptuase que la adquisición de la nacionalidad de países integrantes de dicha comunidad no producirá pérdida de la nacionalidad española cuando así se haya convenido con el Estado cuya nacionalidad se adquiera y, correlativamente, y siempre que mediare Convenio que de modo expreso así lo establezca, la adquisición de la nacionalidad española no implicará pérdida de la de origen cuando esta última fuere la de un país iberoamericano o de Filipinas».

⁸¹ El tema de la doble nacionalidad y del trato jurídico diferente entre los nacionales de los países hispánicos había venido siendo reclamado por algunos hispanoamericanistas desde finales del siglo XIX, como una reivindicación más en el estrechamiento de las relaciones entre España e Hispanoamérica. Incluso, como vimos, el artículo 24 de la Constitución de 1931 llegó a consagrar la doble nacionalidad.

⁸² Un año después, el 12 de octubre de 1955, volverá a insistir sobre este punto como prueba de la decidida voluntad española de hacer realidad la Comunidad Hispánica de Naciones: «Quisiéramos que la doble nacionalidad o, mejor, la concesión de una ciudadanía supranacional hispánica a todos los hombres de nuestra estirpe fuese muy pronto un hecho que fundiese todos los aportes raciales de nuestros países en una unidad superior» (Martín Artajo, 1956: 130).

⁸³ Para la política cultural hacia Hispanoamérica en este periodo, véase González Calleja y Pardo Sanz, 1993: 144-153.

⁸⁴ Entre las numerosas actividades cabe destacar las siguientes. En 1946 se celebra en Madrid el I Congreso Iberoamericano de Educación, del que surgió la Oficina de Educación Iberoamericana, que pasaría a funcionar como entidad adherida al Instituto de Cultura Hispánica y, en consecuencia, a depender en última instancia del Ministerio de Asuntos Exteriores. Más tarde, sin embargo, con ocasión de la celebración de

Expresión de este deseo de estar presente en todas las iniciativas que pudieran servir para reforzar la presencia internacional e hispanoamericana lo constituye el hecho de que, después de participar, en octubre de 1951, en el I Congreso de la Unión Latina, la España franquista, a pesar de ser una iniciativa que debilitaba el proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones, organizase su II Congreso en Madrid, en mayo de 1954, firmándose, junto con Francia, Italia, Portugal y la mayoría de los países latinoamericanos, el Convenio Constitutivo de la Unión Latina, abierto a la participación de todos los Estados de lengua y cultura latinas⁸⁵.

A su vez, la política de acercamiento y presencia española en las organizaciones regionales latinoamericanas, desarrollada en paralelo y coordinación con los planteamientos anteriores, se concretará inicialmente en la admisión de España en la CEPAL a título de observador, en agosto de 1955⁸⁶, y en la colaboración con la Organización de Estados Americanos (OEA) en programas técnicos, si bien los éxitos más notables en esta política se producirán, como veremos, con Castiella como ministro de Asuntos Exteriores.

Un año después de dejar el Ministerio, en 1958, en un artículo destinado a explicar las líneas directrices de la política exterior, Marín Artajo hará recuento de los logros de su política hispanoamericana, señalando con optimismo y satisfacción, a la vista de lo avanzado respecto de 1945, que en el periodo en que, «por fuerza, hemos vivido de espaldas a Europa se han reforzado los lazos con América, cobrando cuerpo la noble idea de la Hispanidad, que da lugar al nacimiento de una verdadera Comunidad Hispánica de Naciones. (...) Superada la etapa de la pura retórica, se entra en un periodo de realizaciones vivas. Órganos de esa Comunidad son la Oficina de Educación Iberoamericana, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y, en menor grado, los Congresos de Cooperación Intelectual y

su II Congreso, en Quito en 1954, cuando ya la España franquista había asegurado su reconocimiento internacional, la Oficina de Educación Iberoamericana tomaría carácter intergubernamental, estableciéndose la sede de su secretaría general en Madrid. Debemos considerar, igualmente, la creación en 1956 del Instituto Nacional de Emigración, dada la importancia de la emigración española a Hispanoamérica, a través de la cual se buscaba ir sentando las bases económicas, sociales y culturales de la Comunidad Hispánica de Naciones. Otros hechos destacables, que responden a esta misma dinámica, son la celebración en 1953 del I Congreso Iberoamericano de Cooperación Económica y la creación, con sede en Madrid, de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), como resultado del Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, que se celebró en Lima en julio de 1954.

⁸⁵ Véase Pereira y Cervantes, 1992: 244-246.

⁸⁶ Ello permitió que España asistiera al VI periodo de sesiones, celebrado en Bogotá, si bien el objetivo que se perseguía era la plena incorporación.

los de Derecho Internacional, y Penal y penitenciario, las Asambleas de Municipios hispanoamericanos, los Institutos de Cultura Hispánica y otros más. Fruto de este espíritu fraterno es la institución jurídica de la doble nacionalidad o nacionalidad hispánica» (Martín Artajo, 1958: 339).

Al margen de las lógicas exageraciones y con independencia de que la realidad de las relaciones entre la España franquista e Hispanoamérica adoleciesen todavía de importantes carencias, no cabe duda de que lo avanzado internacionalmente y respecto a esa región desde 1945 era notable. Con todo, las características ideológicas y políticas del régimen franquista impedirán que las relaciones, incluso en el ámbito cultural, entren en un terreno plenamente normalizado.

III.3. *La Comunidad Hispánica de Naciones como política de sustitución (1957-1975)*

La sustitución de Martín Artajo por Fernando María Castiella, también miembro de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas, al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores, se produce el 25 de febrero de 1957, en el marco de un profundo cambio de gobierno que pone fin a la presencia de la Falange y da paso a los pronto llamados «tecnócratas», procedentes en su mayoría del *Opus Dei*. Por un lado, supondrá la confirmación de que los objetivos exteriores que se había planteado el régimen franquista en 1945 se habían conseguido en gran parte y, por otro, la constatación de que, en consecuencia, se abría una nueva etapa en la política interna y exterior franquistas, a la que había que responder con nuevos planteamientos y objetivos⁸⁷.

Incorporada y admitida la España franquista en la sociedad internacional y consolidadas sus relaciones con Estados Unidos, Castiella llega al Ministerio con el objetivo de desarrollar una política exterior, ya esbozada en algunos de sus aspectos, como hemos visto, en los últimos años de Martín Artajo, de corte más nacionalista y tecnocrático, basada en una utilización más eficaz de los instrumentos diplomáticos y en un incremento del número de funcionarios diplomáticos, y desprovista en mayor medida de los últimos componentes ideológicos, especialmente el anticomunismo, que

⁸⁷ Véase Aldecoa, 1984: 118-119; y Viñas, 1989: 122. Para una consideración general de la política exterior desarrollada por Castiella, entre otros, véase Armero, 1978: 171-202; Espadas Burgos, 1988: 220-244; Calduch, 1994a: 128-136; Andres-Gallego, Velarde, Linz, González y Marquina, 1995: 511-582; Martínez Lillo, 1998: 141-154; Pardo Sanz, 2000; y, muy especialmente, Oreja Aguirre y Sánchez Mantero, 2007.

todavía venían definiendo la acción exterior. En suma, tratará de poner en marcha una política exterior más activa y protagonista, acorde con el más favorable contexto internacional en el que se mueve España y atenta a lo que estima son los intereses nacionales. En este sentido, la política exterior se diversifica, planteándose nuevos y más ambiciosos objetivos, lo que de alguna forma debilita el carácter central que hasta entonces había tenido la política hispanoamericana, aunque continúe siendo una dimensión esencial de la acción exterior⁸⁸. Con Castiella, el ministro de la reivindicación de Gibraltar, de las solicitudes fallidas de vinculación con la OTAN y con las Comunidades Europea, del proceso descolonizador⁸⁹, de las relaciones críticas con Estados Unidos y de la libertad religiosa, la política exterior entra en una nueva etapa de modernización y protagonismo activo⁹⁰. El que la política exterior se desideologice no supondrá que la misma pierda su dimensión política, que continúa plenamente presente e, incluso, intensificada en la política exterior de Castiella.

Sin embargo, una parte significativa de estos objetivos se saldará con un fracaso ante la imposibilidad de compatibilizar una política exterior que se quería activa y nacionalista con el inmovilismo del sistema político no democrático vigente en el ámbito interno y los condicionantes que ello suponía, si no era, en última instancia, poniendo en peligro la propia continui-

⁸⁸ Roberto Mesa considera que el proyecto de política exterior de Castiella es el único intento consciente de elaboración de una política exterior original, en el sentido de no dejarse empujar por las circunstancias favorables, sino de tratar de forzar las circunstancias adversas para conseguir una política exterior más acorde con los intereses reales del país (Mesa, 1988: 27).

⁸⁹ Para los problemas de Castiella con el proceso descolonizador y las contradicciones del mismo, como consecuencia de los diferentes planteamientos defendidos por Carrero Blanco y una parte del régimen franquista, véase Piniés Rubio, 2001.

⁹⁰ No han faltado especialistas que consideran que es en el proyecto de política exterior de Castiella donde se encuentran las bases y la filosofía inspiradora de la política exterior de la España democrática (Aldecoa, 1986: 83). Otros, por el contrario, como Roberto Mesa, rechazan de plano esta afirmación por considerar que la política exterior de un sistema autoritario, aun en el supuesto de que pretendiese otra cosa, responde forzosamente a intereses mucho más limitados que los nacionales (Mesa, 1992: 141). En nuestra opinión, sin desconocer lo acertado de la afirmación de Mesa, la política exterior de Castiella sí esboza al menos algunos de los rasgos que se harán presentes en la política exterior de la España democrática, aunque ésta responderá, como veremos, a planteamientos y objetivos políticos y a formas muy diferentes. La presencia de Marcelino Oreja como jefe del gabinete de Castiella, que pasará a ser, en 1976, ministro de Asuntos Exteriores con los gobiernos de Adolfo Suárez, en los cuales se definirán aspectos importantes de lo que será la política exterior de la España democrática, explica, en parte, nuestra opinión.

dad de régimen franquista⁹¹. El experimento, como no podía ser de otra forma, terminó en 1969, con la salida forzada de Castiella del gobierno, pero solo en gran medida, pues su sucesor Gregorio López Bravo, como se verá, continuó con algunos de los objetivos de su antecesor.

Esta, en parte, nueva política exterior, y por lo tanto nueva política hispanoamericana, que Castiella tratará de poner en marcha, viene determinada no solo por la nueva situación de la España franquista en el escenario mundial y por la nueva política económica, caracterizada por el abandono definitivo de la autarquía y la puesta en marcha de un proceso de apertura al exterior, que tendrá en el Plan de Estabilización de 1959 y en el llamado «milagro económico» español sus más evidentes expresiones, sino también por toda una serie de cambios que se producen en esos años en los escenarios internacional y latinoamericano.

Entre estas transformaciones, todas íntimamente unidas, cabe destacar el hecho de que desde finales de los cincuenta se produce un cierto retroceso de los regímenes autoritarios en América Latina, dando paso a algunos regímenes democráticos, que rompen con la relativa uniformidad ideológica existente anteriormente. El furibundo anticomunismo de los gobiernos latinoamericanos, característico de los años cincuenta, da paso a posiciones en general más moderadas y abiertas, iniciando algunos países relaciones con la Unión Soviética y otros países comunistas. El triunfo de la revolución cubana, en 1959, incide de forma significativa en esta dinámica, como pronto lo hará también el final de la primera Guerra Fría, a partir del fin de la crisis de los misiles de Cuba, en 1962, y el inicio de una etapa de distensión entre los bloques.

Todo ello, unido a la menor atención política y económica que Estados Unidos presta a América Latina, traerá consigo un cierto enfriamiento en las relaciones con ese país y una diversificación de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos, que empiezan a mirar hacia las Comunidades Europeas y hacia los Estados europeos como actores que pueden equilibrar sus relaciones con el vecino del norte. También influirá el proceso descolonizador, que da fuerza al Movimiento de los Países No Alineados y al neutralismo como opciones internacionales en momentos en los que se abre una etapa de distensión. En ese nuevo contexto, se refuerzan considerablemente la conciencia e identidad latinoamericanas, lo que se traducirá, siguiendo el camino iniciado ya con éxito por Europa, en la puesta en mar-

⁹¹ Enrique Tierno Galván señaló acertadamente, refiriéndose a Castiella, que «su política exterior representaba, en general, las aspiraciones de la sociedad española y contradecía el sentido de las instituciones españolas» (Tierno Galván, 1970: 67).

cha de diversos mecanismos regionales y subregionales de integración económica.

Finalmente, como expresión de todo lo anterior, lo económico en sus más diversas manifestaciones pasa a un primer plano de la agenda internacional y, con ello, el problema del desarrollo se transforma en uno de los retos clave de las relaciones internacionales. La cooperación internacional al desarrollo empieza a cobrar un protagonismo creciente en el seno de las Naciones Unidas, cuya Asamblea General proclama, en 1960, el Primer Decenio para el Desarrollo. Poco después, en 1964, tiene lugar en Ginebra la celebración de la I UNCTAD.

Ante todos estos cambios, algunos profundos y duraderos, la política hispanoamericana de la España franquista, si quería ser efectiva, no podía continuar anclada en los presupuestos que habían servido para rescatar al régimen de su aislamiento internacional y para moverse en el escenario de los años cincuenta, tanto más cuando el fin de la primera Guerra Fría y el inicio de la distensión ampliaban los márgenes de autonomía y las posibilidades de actuación de los Estados en las relaciones internacionales.

Era necesario, en consecuencia, culminar el proceso emprendido tímidamente por Martín Artajo de desideologización de la acción exterior, haciendo desaparecer las dimensiones más ideologizadas de la misma, especialmente su fuerte componente anticomunista, aceptando la diversidad ideológica y política en las relaciones internacionales y, muy especialmente, en las relaciones con los países hispanoamericanos. En ese nuevo contexto, Castiella entiende que para lograr los objetivos de su política exterior, desde la reivindicación de Gibraltar hasta el replanteamiento de las relaciones con América Latina, era necesario mejorar la imagen internacional de España, a través de un cierto acercamiento a los Países No Alineados y, al mismo tiempo, mostrar una cierta independencia política respecto de Estados Unidos, no solo desde el punto de vista de las relaciones bilaterales, marcadas decisivamente por los onerosos Acuerdos de 1953 para España, que el ministro se propone mejorar, sino también desde la perspectiva de los apoyos en el seno de las Naciones Unidas y de las relaciones con los países hispanoamericanos. Era necesario, por último, en consonancia con la nueva política económica, hacer de lo económico el eje director de las relaciones exteriores, prestando atención a la cooperación en los ámbitos económico y de desarrollo.

Manifestación de este nuevo talante es el hecho de que poco después de acceder al Ministerio, en concreto el 14 de octubre de 1958, Castiella solicite a los embajadores destacados en los países hispanoamericanos informes sobre la situación y las perspectivas en que se encuentra la idea de la

Hispanidad para, basándose en los mismos, replantear la política hacia Hispanoamérica.

El carácter en general negativo de los informes recibidos y algunas de las sugerencias que se contienen en los mismos, como la revalorización del pasado común, la incorporación de los estudios etnológicos y lingüísticos, el desarrollo de una política realista del libro, la revista y el cine para revalorizar el español, el apoyo a los movimientos de integración latinoamericanos, la revisión de la política comercial, la firma de tratados culturales y convalidación de estudios, el desarrollo de una política de becas, el continuar promocionando la emigración, la firma de acuerdos de cooperación técnica y la colaboración y presencia con las organizaciones latinoamericanas⁹², reforzarán el objetivo de Castiella de desarrollar una política nueva y tendrán su plasmación práctica en la política que se articula respecto a Hispanoamérica.

Los dos hechos que mejor definirán el sentido de esta nueva política serán, por un lado, el tratamiento que se da a la revolución cubana, sin seguidismos respecto de la política de Estados Unidos con relación a la misma, y, por otro, el viaje oficial que el ministro de Comercio, Alberto Ullastres, realiza en 1961 a varios países hispanoamericanos para reforzar las relaciones económicas.

En el caso de Cuba, tras el triunfo de la revolución de 1959, a pesar de los temores y el rechazo que suscitaba el carácter comunista del régimen castrista, las relaciones bilaterales se mantuvieron, aunque con un perfil relativamente bajo⁹³, a pesar del incidente con Fidel Castro, provocado por el embajador español en La Habana, que originó la retirada de los respectivos embajadores; de las expropiaciones de bienes de ciudadanos españoles, consecuencia de la política de nacionalizaciones emprendida por el gobierno cubano; de las dificultades que experimentó la numerosa colonia española y de las presiones de Estados Unidos. La visita del ministro de Comercio, Nemesio Fernández Cuesta, a La Habana, en diciembre de 1974, permitió el restablecimiento de las relaciones diplomáticas plenas y la intensificación de las relaciones económicas, con la firma de acuerdos de cooperación económica y financiera. Razones sociales, económicas, derivadas de los importantes intereses españoles en la isla, así como razones de ima-

⁹² Véase «Informe sobre la situación en Hispanoamérica y posibles normas para la actuación política española», Madrid, 13 de diciembre de 1958, MAE, LR 5040-26, citado por Enrich, 1989: 47-49.

⁹³ Para la política franquista respecto a Cuba, véase Enrich, 1989: 115-133; y Paz-Sánchez, 1997 y 2001.

gen y presencia internacional, en un régimen aislado, explican que el franquismo mantuviera sus relaciones con Cuba.

Sin embargo, como ya se ha apuntado, el análisis de la política exterior de Castiella no puede hacerse exclusivamente en base a los factores señalados. En última instancia, como acabamos de ver en el caso de Cuba, su comprensión también pasa forzosamente por la toma en consideración de variables políticas y de prestigio internacional, derivadas de su propia personalidad, que jugaron un papel importante⁹⁴.

Esta desideologización de la política exterior y de la política hispanoamericana, que Castiella reclamará expresamente⁹⁵ y que se manifestará especialmente en la política seguida hacia la Cuba castrista, no suponía en ningún caso un cambio en su percepción de que, a pesar del final de la Guerra Fría, continuaba existiendo una amenaza comunista. De hecho, el peligro de expansión comunista en América Latina, del que la revolución cubana, en opinión de Castiella, no era sino un aviso, fue un constante motivo de preocupación, como se pondrá de manifiesto en las propuestas y actividades desplegadas por el Ministerio⁹⁶.

⁹⁴ La componente nacionalista y el sentido de la «*grandeur*» de España fueron elementos claves en la psicología de Castiella, como se puso de manifiesto en la obra *Reivindicaciones de España* (Areilza y Castiella, 1941), influyendo en su posterior proyecto de política exterior y en el objetivo de un protagonismo activo de España.

⁹⁵ «Nuestra comunidad de espíritu no supone y no precisa un patrón con perfiles ideológicos fijos, que haya de ser utilizado indistintamente en todo el mundo hispánico» (*Discurso en el acto de Clausura del Congreso de Instituciones Hispánicas*, El Escorial, 12 de junio de 1963). La desideologización se apoyaba en el principio de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, proclamado por la Carta de las Naciones Unidas, y se materializaba en la aplicación por España de la doctrina Estrada, «cuya práctica constituye un instrumento de verdadera coexistencia entre regímenes diferentes» (*Discurso pronunciado el 12 de octubre de 1959*).

⁹⁶ Lo interesante, sin embargo, de estos planteamientos en torno al peligro comunista es que rompen ya con el esquema de la interpretación norteamericana de los problemas latinoamericanos en términos de enfrentamiento Este-Oeste. Castiella atribuye la causa última de la expansión comunista a las situaciones de marginación, dependencia e injusticia social en que viven esos pueblos, haciendo hincapié en la responsabilidad de los países desarrollados en la resolución de esos problemas. En este sentido, afirmará: «El fermento comunista, hábilmente agitado por sus agentes portadores, impregna no pocos movimientos que conmueven con frecuencia la vida americana. Pero también es cierto que muchas veces la inquietud nace de insatisfechas peticiones de justicia, de respeto, de adecuada presencia en la vida internacional y, sobre todo, de debilidades para una debida participación en los logros materiales de la civilización de nuestro días» (*Discurso pronunciado el 12 de octubre de 1959*). Ante esta amenaza, Castiella plantea distintas iniciativas e ideas tendentes a evitar la expansión comunista, al mismo tiempo que para afirmar el protagonismo de España en Hispanoamérica y en un mundo occidental y atlántico en el que el Régimen franquista no consigue verse plenamente reconocido. Algunas de estas

Con Castiella, las relaciones con Hispanoamérica no constituyen ya un problema ni un reto desde el punto de vista de las relaciones exteriores de la España franquista, como había sucedido con Martín Artajo, sino que, manteniendo siempre un lugar prioritario, se insertan y adquieren pleno sentido en el marco de un proyecto general y global de política exterior, caracterizado por su diversificación. Se explica, de esta forma, que el proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones no tenga en la política exterior de Castiella el carácter central que tuvo con Martín Artajo. Ello es lógico, si se tiene en cuenta que ese proyecto va perdiendo interés práctico, en cuanto instrumento defensivo e, incluso de prestigio, a medida que se consolidan y diversifican las relaciones internacionales de la España franquista con Hispanoamérica y con el resto de la sociedad internacional, y a medida que otros temas, especialmente el tema de Europa y su dinámica integradora, pasan a ser cuestiones de interés prioritario para el franquismo⁹⁷.

El proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones dejará de ser, en consecuencia, un objetivo inmediato y prioritario en la política exterior del franquismo, para transformarse en un objetivo a conseguir a medio plazo, equiparable a otros igualmente clave que caracterizarán la política exterior de Castiella. Se planteará como un objetivo que refuerza el papel de la España franquista en otros escenarios geográficos y que, eventualmente, en determinadas coyunturas desfavorables para el objetivo europeo, se pueda plantear como sustitutivo de éste. Esto explica que Castiella continúe trabajando en el proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones e, incluso, en determinados momentos le otorgue una cierta prioridad en la acción exterior, en cuanto política de sustitución respecto de Europa o de apoyo para la consecución de otros objetivos.

En el terreno de la formulación del proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones, Castiella no se aleja demasiado de los presupuestos esbozados

ideas no suponen ninguna novedad respecto del pasado, como su afirmación de que en la fuerza de la Hispanidad reside la resistencia contra el comunismo, cuando señala que «la única resistencia válida que puede oponerse a la subversión comunista en Hispanoamérica, reside en el vigor intelectual de nuestros pueblos y consiste en el común legado hispánico que por igual nos pertenece a americanos y españoles» (Discurso pronunciado el 12 de octubre de 1962). Sin embargo, otras iniciativas sí suponen una novedad, como su llamada de atención a la necesidad de emprender decididamente una cooperación amplia para incentivar el desarrollo de Hispanoamérica, porque «a nosotros no nos cabe duda (...) de que la suerte de Iberoamérica está echada y que, sea por procedimientos pacíficos o por medio de acciones subversivas, la mutación ha de producirse» (Discurso pronunciado el 12 de octubre de 1964).

⁹⁷ Para la política europea del franquismo, entre otros, véase La Porte, 1992; y Moreno Juste, 1998.

por Martín Artajo, aunque aparecerá un nuevo talante y se reforzará la dimensión económica con que se plantea. Aquí aparece ya la idea de protagonismo activo que Castiella pretende dar a la acción exterior de España.

Esta nueva política perseguía un incremento de las relaciones comerciales y de la cooperación económica, así como la progresiva inserción y entrada de España, como observadora, en las distintas organizaciones, desde la Organización de Estados Americanos (OEA)⁹⁸, hasta las organizaciones de integración económica de ámbito regional y subregional, que precisamente se empiezan a poner en marcha en esos momentos en América Latina. Con ello se buscaba ir avanzando progresivamente en la plasmación práctica del proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones, a través de la consecución de objetivos inmediatos y concretos que, incluso eventualmente, pudieran utilizarse para reforzar otras proyecciones exteriores. Con este planteamiento, que apuesta por el desarrollo de las relaciones comerciales, la cooperación económica y alguna forma de incorporación a los procesos regionales y subregionales de integración latinoamericanos, se perseguía sentar las bases de un hipotético Mercado Común Iberoamericano, que bien pudiera facilitar el objetivo último y clave de la política exterior española en este periodo de entrar de alguna forma en la Comunidad Económica Europea o que, caso de que ello no fuera posible, permitiese a España contar con un organismo de integración sustitutivo.

La España franquista, que había quedado excluida inicialmente de los procesos de integración europea puestos en marcha a principios de los años cincuenta, una vez ve normalizadas en gran medida sus relaciones exteriores y embarcada en un proceso exitoso de desarrollo económico, tenía un especial interés en estrechar lazos con la Comunidad Económica Europea, planteándose una posible asociación que pudiera llegar a la integración. Se explica así que, el 9 de febrero de 1962, Castiella, pecando de un excesivo optimismo en cuanto a la aceptación de la España franquista por la Europa comunitaria, derivado de las posiciones favorables puestas de manifiesto por algunos Estados miembros, dirigiera una carta al presidente del Consejo de Ministros comunitario solicitando formalmente «una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración». Esta solicitud espa-

⁹⁸ La participación de España en la OEA fue uno de los objetivos que se planteó Castiella, iniciando una política de acercamiento que culminará el 23 de mayo de 1967 con la firma en Madrid de un Acuerdo de Cooperación entre España y la OEA, primero que esta organización firmaba con un Estado extrarregional. Posteriormente, en 1972, el gobierno español estableció una representación permanente en la OEA. Para las vicisitudes y resultados de este proceso, véase Enrich, 1989: 59-62; y Pereira y Cervantes, 1992: 241-243.

ñola se saldaría con el fracaso, quedando sin respuesta alguna hasta diciembre de 1964, momento en que se iniciarán conversaciones exploratorias que, después de un largo camino, terminarían el 29 de junio de 1970 con la firma entre la Comunidad y España de un simple Acuerdo Comercial Preferencial, que, sin embargo, favorecerá de forma significativa las exportaciones españolas⁹⁹.

Desde el punto de vista de nuestro estudio, lo que interesa resaltar de este hecho es que pone de manifiesto el carácter instrumental con que se plantea la política hispanoamericana, en función de ciertos objetivos prioritarios, pues desde este primer documento dirigido a las instituciones comunitarias, se juega la carta hispanoamericana para facilitar la apertura de sus puertas, expresándose, una vez más, la posibilidad de actuar de puente, de intermediario, entre la Comunidad Económica Europea e Hispanoamérica¹⁰⁰.

El fracaso de la solicitud de asociación a la Comunidad Económica Europea revalorizará durante los años sesenta el objetivo de contar en Hispanoamérica con un organismo de integración sustitutorio o, al menos, favorable para los intereses españoles. Este hecho, unido al mayor realismo económico que se imprime a las relaciones exteriores, explica la atención creciente que se dedicará a los nacientes procesos de integración latinoamericanos, caso, entre otros, del Mercado Común Centroamericano, y, sobre todo, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, planteándose, como se ha apuntado anteriormente, la búsqueda de relaciones más estrechas con ellos o, incluso, alguna forma de integración¹⁰¹.

En esta línea de acción, tendente a incorporar plenamente la España franquista al mundo occidental y europeo, utilizando para ello su proyección hispanoamericana, se inserta uno de los planes más ambiciosos y menos realistas de los que formuló Castiella durante su mandato, con el fin de

⁹⁹ También acabará en fracaso el intento de Castiella de incorporar España a la OTAN, proceso iniciado en 1959 sobre la base de las opiniones favorables de algunos Estados miembros, y abandonado definitivamente a finales de 1959 ante la imposibilidad de lograr los apoyos necesarios.

¹⁰⁰ En esta misma carta que acabamos de mencionar, Castiella señala al respecto: «Creo de interés manifestarle que mi gobierno está convencido de que los nexos que unen a España con los países americanos no han de sufrir mengua con su integración en la Comunidad, antes al contrario pueden ser una positiva contribución para resolver los problemas planteados entre aquéllos y ésta» (véase el texto en Truyol, 1972: 157).

¹⁰¹ En este ambiente de mayor proyección económica hay que enmarcar la I y II Asambleas de Comercio Iberoamericano y Filipino, celebradas en Sevilla en 1967 y 1968, en las que el ministro de Comercio, Faustino García Moncó, aludió a una posible vinculación de España a los señalados procesos de integración.

soslayar las dificultades que existían para que España fuese miembro de la OTAN y de las Comunidades Europeas. Nos referimos a su iniciativa de una «Comunidad Atlántica» de naturaleza política, económica y estratégica, a través de la cual se pretendían tres objetivos. Uno, consagrar una cooperación triangular Europa-Estados Unidos-Hispanoamérica, que permitiese hacer frente a la amenaza comunista y que vendría a ser la culminación del espíritu de la Hispanidad; dos, romper la dialéctica excluyente de los bloques a través de la Comunidad Hispánica de Naciones, afirmando la autonomía de la política de España frente a Estados Unidos; y tres, hacer de España la interlocutora y el puente en el diálogo entre las dos orillas del Atlántico, de forma que se reforzasen las posibilidades de llegar a ser miembro de las Comunidades Europeas y de la OTAN¹⁰². Hispanoamérica y la Comunidad Hispánica de Naciones aparecían de nuevo como instrumentos para la consecución de otros objetivos.

El proyecto de Comunidad Atlántica fue defendido por Castiella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de septiembre de 1963¹⁰³, sin ningún eco efectivo entre los países llamados a formar parte de la misma, empezando por Estados Unidos, que lo ignoró totalmente.

Paralelamente a todo lo anterior, la política hispanoamericana encontró en el tema de Gibraltar, tan cercano a Castiella, y en la descolonización un punto más de encuentro y solidaridad entre España y los países hispanoamericanos, pues al apoyo hispanoamericano a la reivindicación de Gibraltar en las Naciones Unidas se unió el apoyo español a las reivindicaciones hispanoamericanas sobre las islas Malvinas, Belice y Guayana¹⁰⁴.

¹⁰² Como señalará Castiella, «solo una nueva Comunidad Atlántica entendida como fórmula de cooperación internacional entre Europa y las dos Américas, y dotada de contenido no solo estratégico y económico, sino también político y espiritual, podría ser la respuesta proporcionada a la magnitud del reto comunista y la solución a los más hondos problemas de nuestros pueblos». Sin embargo, en última instancia, el proyecto de Comunidad Atlántica se expande incluso hasta África: «En definitiva, creemos que es preciso adelantarse a los acontecimientos y construir desde ahora un instrumento eficaz de colaboración euroamericana susceptible de atraer a esta futura “Comunidad Atlántica” a los nuevos países africanos y capaz de afrontar con éxito las circunstancias del mundo actual». Esta idea, según el ministro, tendría precedentes varios, siendo el de mayor interés el que se refiere a algunas propuestas formuladas «para ampliar a otros campos el contenido exclusivamente político-militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte» (Discurso pronunciado el 12 de octubre de 1961). Véase también Castiella, 1963. La idea había sido ya esbozada por Alberto Martín Artajo (Martín Artajo, 1957b: 15).

¹⁰³ Fernando María Castiella, *Intervención en la XVIII Asamblea General de las Naciones Unidas*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1963.

¹⁰⁴ Fernando María Castiella, *Discurso en el Tercer Pleno de la LX Legislatura de las Cortes Españolas*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Durante este periodo las relaciones comerciales entre España e Hispanoamérica van a experimentar un significativo incremento en relación con el periodo anterior, si bien a partir de 1966 se va a asistir a un progresivo descenso en el flujo comercial con Hispanoamérica, que se acentuará desde 1970 como consecuencia de la firma del Acuerdo Comercial Preferencial entre España y la Comunidad Económica Europea¹⁰⁵. El inicial incremento es consecuencia no tanto de una política comercial hacia Hispanoamérica, que es muy débil a pesar de la retórica¹⁰⁶, como de los efectos derivados del proceso de desarrollo económico que conoce España a partir de 1959 y, especialmente, de los efectos de desviación del comercio español desde la Comunidad Económica Europea hacia Hispanoamérica, que tiene lugar entre 1960 y 1970 debido a las trabas que para la exportación española supusieron la tarifa exterior común y el proteccionismo de la política agrícola comunitaria¹⁰⁷.

La importancia que, en todo caso, se concede a la dimensión económica de la política hispanoamericana se manifiesta en la visita, ya destacada anteriormente, que Alberto Ullastres, ministro de Comercio, realiza en 1961 a varios países hispanoamericanos, con los que trata de sentar las bases para una intensificación de las relaciones económicas, y en el viaje de Laureano López Rodó, ministro-comisario del Plan de Desarrollo, a Hispanoamérica, en 1966, quien visita también varios países con el objetivo de desarrollar la cooperación científica y técnica y «vender» el modelo de desarrollo español¹⁰⁸.

Esta actividad exterior de contenido económico pronto empezó a concretarse en términos prácticos. En el periodo de Castiella, España prestará al Banco Interamericano de Desarrollo 20 millones de dólares destinados a favorecer el desarrollo económico de los países de la región y se empezarán

¹⁰⁵ En el periodo 1960-1970, las ventas a la región americana pasan del 8% al 13% del total exportado por España. En este proceso, 1966 marcará una cota histórica al alcanzar las ventas a Hispanoamérica un 17% del total exportado por España. Véase Alonso y Donoso, 1983: 47-51.

¹⁰⁶ Oehling Ruiz señala la ausencia de una efectiva política comercial hacia Hispanoamérica, a pesar de las palabras, pues «en general, la línea que puede observarse es de una improvisación continuada, dentro de una perspectiva de posibilidades y de abundantes proyectos incumplidos», con lo que «desde hace años, la perjudicada principalmente ha sido España», con un incremento del déficit comercial con esos países (Oehling Ruiz, 1971: 217-220).

¹⁰⁷ A esta misma dinámica responde también el hecho de que, hasta principios de los años setenta, España canalizase hacia América Latina unos flujos financieros del orden de mil millones de dólares (Fernández Cuesta, 1972: 152).

¹⁰⁸ Para este último viaje, véase López Rodó, 1991: 64-72.

a concluir convenios de cooperación con distintos países hispanoamericanos, especialmente, primero, en el ámbito de la cooperación social y, después, en el de la cooperación técnica y científica¹⁰⁹. Especial protagonismo tuvieron en este sentido el Ministerio de Trabajo a través de programas de fomento de mano de obra, el Ministerio de Agricultura con programas de desarrollo regional y el Ministerio de Sanidad. En todo caso, el impacto de estos programas, dada su escasa cuantía, fue más simbólico que otra cosa.

Elemento esencial en el proceso conducente a la articulación práctica de la Comunidad Hispánica de Naciones, como ya se vio al estudiar la política de Martín Artajo, fue el sistema de doble nacionalidad. En el mismo año en que Castiella accedía al cargo se empezaron a concluir los primeros convenios de doble nacionalidad, empezándose por el suscrito con Chile y alcanzando el número de once durante su ministerio. Con la paulatina firma de convenios de doble nacionalidad se continuaba, según Castiella, «la construcción de un nuevo orden jurídico iberoamericano que quisiéramos ver afirmarse cada día como expresión institucional y tangible de ese vigilante estado de conciencia que es hoy por hoy la comunidad de pueblos hispánicos, cuyo progreso en el camino de la unidad, de la prosperidad y el orden es tan necesario para ellos mismos como para el equilibrio mundial»¹¹⁰.

En el terreno cultural, el protagonismo continuó principalmente en manos del Instituto de Cultura Hispánica, cuya labor y penetración en Hispanoamérica, a pesar de su carácter propagandístico y limitado en su proyección, no puede menospreciarse¹¹¹.

Lo avanzado en las relaciones entre España y los países hispanoamericanos durante el la etapa de Castiella fue, sin lugar a dudas, importante

¹⁰⁹ Véase Vilarino Pintos, 1989.

¹¹⁰ Fernando María Castiella, *Discurso pronunciado el 12 de octubre de 1964*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores. Estas mismas palabras aparecerán en la amplia Declaración que acompaña al Convenio de Doble Nacionalidad suscrito con Honduras, en junio de 1966, y se repetirán en términos parecidos en otros convenios, poniendo de manifiesto la filosofía sobre la que se sustenta la doble nacionalidad.

¹¹¹ Para la política cultural hacia Hispanoamérica en este periodo, véase González Calleja y Pardo Sanz, 1993: 158-164, 173-178. En este ámbito destaca la conclusión, en julio de 1960, en el marco del III Congreso de Academias de la Lengua Española, celebrado en Bogotá, de un Convenio de Asociación de Academias de la Lengua Española, así como la constitución, con ocasión del IV Congreso celebrado en Buenos Aires, de una Comisión Permanente de la Asociación de Academias, con sede en Madrid. En cuanto a los estudiantes hispanoamericanos que realizan estudios de tercer ciclo en España, en este periodo se produce un incremento constante, pasando de 3.126 estudiantes en 1962 a 5.624 estudiantes en 1970, que viene a marcar la cota máxima. Véase Alaminos, 1987.

comparado con el estado en que se encontraban a finales de los años cincuenta. Los avances, como se ha visto, en algunos casos fueron mucho más allá de los simples vínculos políticos y culturales desarrollados hasta entonces, para entrar en nuevos campos como el económico, el científico-técnico y la cooperación. Sin embargo, el balance global que cabe hacer de esa política en el contexto general de la política exterior debe ser matizado, dado que Hispanoamérica, y con ella la Comunidad Hispánica de Naciones, más allá de ser en sí misma un objetivo importante de la política exterior, se mantuvo como un objetivo principalmente instrumental y de prestigio, a pesar de la retórica en sentido contrario, frente a la prioridad que el régimen otorgaba a los objetivos europeos y occidentales en su acción exterior.

La política hispanoamericana, de esta forma, continuó siendo una política de múltiples usos, en función de las distintas coyunturas internacionales en las que se encontró la España franquista, utilizándose, en última instancia, más allá de los beneficios políticos, culturales y económicos que de la misma pudieran derivarse, unas veces como política de prestigio, otras como política de sustitución y, en ocasiones, como política encaminada a reforzar la posición negociadora de España con Europa y Estados Unidos, lo que explica su relativa consistencia desde un punto de vista global. La explicación de este hecho hay que encontrarla también en la diversificación de objetivos, todos importantes, que experimenta la política exterior del franquismo a partir de este periodo.

El cese de Castiella en la crisis gubernamental de octubre de 1959 y el nombramiento de Gregorio López Bravo como ministro de Asuntos Exteriores, a pesar de la continuidad del nuevo ministro y de la consecución de algunos de los objetivos planteados por Castiella, abrirá un nuevo periodo en la política exterior del régimen, que se corresponde con el inicio del declive biológico de Franco y que se caracteriza por el hecho de que el condicionamiento de la política exterior por la política interior alcanzará cotas solo comparables a la de los difíciles años 1942-1949. El cese mismo de Castiella, motivado, más allá del «asunto Matesa», por la creciente autonomía de su política exterior con relación a lo que se consideraban los intereses del régimen, materializada, entre otros hechos, en su posición crítica y exigente en las negociaciones para la renovación de los acuerdos con Estados Unidos y en sus posiciones a favor de la descolonización de los territorios coloniales españoles, que chocaban con una política interna que no quería cambiar, provocando contradicciones constantes que amenazaban la coherencia y continuidad del régimen franquista, será la prueba más evidente de lo que señalamos. La política exterior puesta en marcha por Castiella, atenta antes a la defensa de los intereses nacionales que a la de los

intereses del régimen, terminará poniendo contra las cuerdas al franquismo, que en una huida hacia adelante tratará, continuando en parte con las principales líneas desarrolladas por el anterior ministro, de retomar el curso tradicional de la política exterior franquista, centrada por encima de todo en la supervivencia del régimen.

Este nuevo periodo tendrá dos etapas, que se corresponden con los ministerios de Gregorio López Bravo, de 1969 a 1973, y los de Laureano López Rodó y Pedro Cortina Mauri, desde 1973 hasta la muerte de Franco en noviembre de 1975. La diferencia entre ambas residirá sobre todo en que mientras en la primera lo que se intenta es seguir las líneas abiertas por Castiella, pero dando prioridad a la superación de la contradicción entre la política exterior y la política interna que amenazaba al régimen franquista, en la segunda se pasa claramente de nuevo a una política exterior defensiva, derivada del aislamiento y la condena internacional que experimentará el régimen, como consecuencia del triunfo en el ámbito interno de las tendencias más inmovilistas y represoras ante el próximo final del franquismo¹¹².

Con la sustitución de Castiella por López Bravo lo que se pretende, en consecuencia, es, por un lado, una corrección en la política exterior seguida hasta entonces con el fin de hacer más efectiva su adecuación a los intereses del régimen franquista, con lo que ello supone de cambio de planteamientos en ciertas líneas de la acción exterior; y, por otro, un refuerzo aún mayor de la dimensión económica de las relaciones exteriores, en consonancia con el nuevo contexto internacional, marcado por la II Década del Desarrollo proclamada por las Naciones Unidas y por la reunión de la III Conferencia de la UNCTAD, y con el nuevo contexto español, caracterizado por el fuerte desarrollo económico de los años sesenta. Los antecedentes de López Bravo, que había desempeñado el cargo de ministro de Industria desde

¹¹² Tierno Galván explica acertadamente el nuevo periodo que se abre en la política exterior cuando dice: «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 últimos supuestos ideológicos son nacionalistas: de ahí la urgente necesidad de volver a los principios, es decir, de retroceder a la ambigüedad. Por consiguiente, a la política nacional caracterizada, primero, por el neosatelitismo, es decir, por una estrechísima alianza con los 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, tercero, por la apertura de relaciones explícitas con los países del Este, más la disminución de la política proárabe, intentando de este modo sustituir, con menos tópicos, el antiguo esquema de propaganda, basado en el comunismo, por un nuevo esquema que se utiliza con la misma ambigüedad, el oportunismo» (Tierno Galván, 1970: 65).

1962, explicarán también su marcada inclinación por la dimensión económica de las relaciones exteriores. De esta forma, no puede decirse que haya un cambio significativo en las líneas maestras de la política exterior establecidas por Castiella, salvo en lo que se refiere al alcance político que éste había dado a las mismas¹¹³.

En definitiva, con el nombramiento de López Bravo se trata de volver a una política exterior más acorde con la política interna, que evite riesgos políticos en momentos en los que empieza a hacerse patente el declive biológico de Franco y el debilitamiento del régimen, del que el juicio de Burgos de 1970 será un claro reflejo.

La solución pragmática que pone en marcha López Bravo consistirá en, por un lado, privilegiar e impulsar al máximo la dimensión económica de la acción exterior en la que nada había que perder y todo que ganar, desideologizando totalmente la misma, en línea con lo hecho por Castiella, y, por otro lado, disminuir o hacer desaparecer su dimensión política, en la que los riesgos eran evidentes, como se había puesto de manifiesto con su antecesor.

Los primeros pasos del nuevo ministro se orientaron a cerrar algunas de las cuestiones que Castiella había dejado abiertas o inconclusas. El 29 de junio de 1970 se firma en Luxemburgo el Acuerdo Comercial Preferencial con la Comunidad Económica Europea que, aunque quedaba lejos de la aspiración inicial de asociación o integración, suponía un primer paso en el acercamiento de la España franquista a la Europa comunitaria. El 6 de agosto de 1970 se firma en Washington el Convenio de Amistad y Cooperación con Estados Unidos, prórroga de los de 1953, que había sido el principal motivo para el cese de Castiella por sus posiciones firmes en defensa de los intereses nacionales. Con su firma se alejaba el peligro de una retirada norteamericana, que podía dejar aislado al régimen. También se desdramatiza la cuestión de Gibraltar y se reanudan las conversaciones con el Reino Unido, aunque sin éxito alguno.

Al mismo tiempo, se profundiza en las hasta entonces incipientes relaciones con los países comunistas, que se habían iniciado en la fase final del periodo anterior. Esta rápida apertura hacia los mismos, siguiendo la estela de la *Ostpolitik* alemana, culminará momentáneamente con el estableci-

¹¹³ Como señala Mariano Aguilar Navarro, la nueva «diplomacia de viajes» practicada en estos cuatro años no supuso transformación de la política exterior respecto de la emprendida por su antecesor (que incluso ya había iniciado la apertura al Este), sino más bien continuidad, con profundización en algunos aspectos» (Aguilar Navarro, 1973: 25-27).

miento, en 1973, de relaciones diplomáticas con la República Democrática Alemana y la República Popular China¹¹⁴. Esta apertura al Este tenía como objetivo, sobre todo, buscar nuevos mercados, pero también diversificar las relaciones exteriores, ampliar los apoyos internacionales del régimen, dar una imagen nueva en el exterior y ganar peso internacional. Con estos objetivos se impulsará también decididamente la Conferencia de Helsinki sobre la Cooperación y la Seguridad en Europa.

Con todo, las relaciones con la Comunidad Económica Europea continuaron ocupando un lugar central en la política exterior franquista, dada la creciente importancia de los flujos comerciales. Casi recién estrenado el Acuerdo Comercial Preferencial de 1970, la Comunidad amplía, en 1972, sus Estados miembros de seis a nueve, con lo que se plantea la revisión y acomodación al nuevo escenario de ese Acuerdo Preferencial. La renegociación del mismo terminó el 29 de enero de 1973 con la firma de un Protocolo Adicional. Este será el último acuerdo suscrito por España y la Comunidad Económica Europea hasta que ya, en plena transición política, en 1977, se presente la demanda de adhesión, contestada positivamente por el Consejo de Ministros comunitario. Ello da idea del deterioro de la posición internacional de España en relación a la Europa democrática que tendrá lugar en los últimos años del franquismo.

En este periodo, que va de octubre de 1969 a junio de 1973, no se produce ningún cambio substancial en lo que respecta a la política hispanoamericana y al proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones. Lo que se reforzará es la especial atención que el nuevo ministro dedica a potenciar y desarrollar los lazos económicos, comerciales y de cooperación entre España y los países hispanoamericanos, en consonancia con la mayor importancia que atribuye a los intereses económicos sobre los intereses políticos que, en principio, habían primado en el periodo anterior. Con López Bravo el proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones, más allá de la retórica política que le es propia, pasará a ser planteado en términos principalmente económicos, como base para un eventual proceso de integración en la línea ya tradicional de política sustitutoria.

La importancia que el ministro atribuirá a las relaciones económicas con Hispanoamérica se manifestará en los tres viajes que durante 1971 realiza a varios países hispanoamericanos con el fin de reforzar la mencionada dimensión económica. López Bravo manifestará, en este sentido, el

¹¹⁴ Sin embargo, el establecimiento de relaciones diplomáticas con los países comunistas tenía todavía un límite claro, que era la Unión Soviética, con la que solo se llegó a firmar, el 15 de septiembre de 1972, un acuerdo comercial.

deseo de España de «abrir una nueva etapa en sus relaciones fraternales con las naciones surgidas de un tronco común»¹¹⁵.

La primera línea de actuación se referirá a la colaboración con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que se transforma en un objetivo de la diplomacia española. López Bravo mantuvo el criterio de que era necesario el «planteamiento oficial de una posible negociación con la ALALC con vistas a un acuerdo que pueda llegar a vincularnos con ella, de uno u otro modo, pero con carácter estable y progresivo»¹¹⁶. En este sentido, el 27 de mayo de 1971, el Comité Ejecutivo de la ALALC recibió en Uruguay, en sesión extraordinaria, a López Bravo, iniciándose los contactos al más alto nivel. Poco después, el 14 de junio, se solicitó oficialmente que el Consejo de Ministros de la ALALC considerara la oportunidad de que se abrieran conversaciones exploratorias sobre el establecimiento de un acuerdo de relaciones diplomáticas globales entre España y la misma (Enrich, 1989: 232). En esta misma línea, en octubre de 1971, en el marco de la V Asamblea de Comercio Iberoamericano y Filipino, celebrada en Buenos Aires, se habló de nuevo de tantear la posibilidad de un ingreso de España en la ALALC (Sáenz de Buruaga, 1972: 123-124). En esta misma línea, se impulsó el diálogo y la cooperación con otros esquemas de integración regionales y subregionales latinoamericanos. López Bravo no interrumpió los contactos, ya iniciados por Castiella, con los demás procesos de integración de la región, ni abdicó de la ya tradicional pretensión española de ser intermediario o puente entre América y Europa e incluso de constituir uniones aduaneras o zonas de libre cambio con los países hispanoamericanos¹¹⁷.

La segunda línea de actuación, directamente relacionada con la anterior, era el desarrollo de la cooperación «integral» con Hispanoamérica,

¹¹⁵ Una nueva etapa caracterizada por plantearse con «una visión de conjunto» y en la que «más que una política con un continente, buscamos iniciar una política con un contenido» (Gregorio López Bravo, «España en Iberoamérica en la década de los setenta», *Conferencia pronunciada en los Reales Alcázares de Sevilla*, 26 de abril de 1971, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores).

¹¹⁶ Gregorio López Bravo, «España en Iberoamérica en la década de los setenta», cit.

¹¹⁷ En concreto, el ministro señalará que en ese deseo de integrarse en Hispanoamérica «no existe contradicción con nuestra vinculación a Europa», sino que «antes bien, puede España servir de nexo entre ambas regiones», porque «debo señalar que el artículo 7 de nuestro Acuerdo con la Comunidad Europea deja expresamente abierta a España la posibilidad de constituir uniones aduaneras o zonas de libre cambio, en el espíritu de la carta que el ministro de Asuntos Exteriores dirigió al presidente del Consejo de Ministros, el 9 de febrero de 1962» (Gregorio López Bravo, «España en Iberoamérica en la década de los setenta», cit.).

bien en relación con un espacio geográfico, bien en relación con un objetivo económico.

Finalmente, preconizará la puesta en marcha de empresas multinacionales hispanoamericanas, sin hegemonías de ningún país, como un nuevo tipo de empresa dotada de varias nacionalidades, que operase en dos o más países hispanoamericanos, incluida España, aunando recursos humanos y financieros con sentido comunitario.

Junto a las líneas anteriores, consideradas prioritarias, López Bravo fijará dos líneas de actuación más, una consistente en desarrollar la concertación con los países hispanoamericanos, mediante el fomento de una diplomacia mutuamente informada y amistosamente coordinada sobre los grandes temas de la política internacional, y, la otra, en avanzar en el perfeccionamiento de la vida y desarrollo culturales, con atención preferente al esfuerzo educativo.

A estas líneas de actuación responderán las celebraciones en Madrid de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Planificación y Desarrollo, en mayo de 1973, y, a principios de junio de 1973, de las I Jornadas Hispano-Andinas de Cooperación Económica y Técnica. Esta última reunión abrió la posibilidad de establecer líneas de cooperación en campos específicos y permitió la constitución de una Comisión Mixta Hispano-Andina. Era la primera vez que la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que había puesto en pie el Grupo Andino en mayo de 1969, establecía una vinculación institucional con un país situado geográficamente fuera del continente americano, creándose también dos Secretarías Permanentes, una en la Junta del Grupo Andino y otra en el Instituto de Cultura Hispánica¹¹⁸.

Sin embargo, en el terreno práctico las relaciones comerciales entre España e Hispanoamérica no experimentaron en este periodo crecimiento alguno, sino progresivos y continuos retrocesos en razón del efecto de desviación del comercio que ejercía el Acuerdo Comercial Preferencial con la Comunidad Económica Europea¹¹⁹.

¹¹⁸ Con anterioridad a las I Jornadas Hispano-Andinas, España había prestado ya apoyo financiero al Grupo Andino con una línea de crédito de 10 millones de dólares a favor de la Corporación Andina de Fomento (Enrich, 1989: 236-238).

¹¹⁹ En los primeros años de la década de los setenta, la tendencia al alza de las exportaciones españolas a Hispanoamérica se invirtió, debido a su creciente orientación hacia Europa como consecuencia del Acuerdo Comercial Preferencial mencionado. De esta forma, si en 1970 América Latina era la destinataria de algo menos de un 13% de las exportaciones españolas, en 1975 solo se llegaba al 10% con tendencia a un mayor descenso en los años posteriores (Ruiz Ligeró, 1978). En lo que respecta a las inversiones directas, en el periodo 1969-1973, las destinadas a los países hispanoamericanos se multiplicaron por tres, pasando de 418 millones de pesetas en 1969, lo que representaba el

En suma, la política hispanoamericana de López Bravo no cambia nada en cuanto a su carácter de política sustitutiva o instrumental, en función de otros objetivos que no se podían lograr o que se estimaban más importantes, según los diferentes contextos en los que tendrá que moverse la España franquista¹²⁰. Lo anterior, unido a la imposibilidad de protagonizar una política exterior efectiva y moderna mientras se mantuviese una política interna marcadamente autoritaria, explicará los magros resultados no retóricos de la política hispanoamericana de López Bravo.

El 8 de junio de 1973 se produce un importante cambio de gobierno, accediendo el almirante Luis Carrero Blanco a la presidencia del mismo. Por primera vez, Franco, en plena decadencia física, dejaba la presidencia del gobierno, aunque no la jefatura del Estado y el mando supremo de las Fuerzas Armadas. En Asuntos Exteriores, López Bravo es sustituido por Laureano López Rodó, otro «tecnócrata» miembro también del *Opus Dei*, sin experiencia diplomática, que proviene igualmente de desempeñar labores ministeriales en el área económica. La política exterior del nuevo gobierno no variará sustancialmente en relación con la de López Bravo, si bien el reforzamiento en el gobierno de los sectores más inmovilistas, el recrudecimiento de la represión como consecuencia de una oposición creciente, el progresivo debilitamiento del régimen y el paralelo debilitamiento de su posición internacional, configuran un escenario interno e internacional cada vez más problemático para el franquismo¹²¹.

López Rodó, cuyo mandato terminará el 4 de enero de 1974, pocos meses después de su nombramiento, dedicará muy escasa atención a la política hispanoamericana, limitándose a continuar con la política de relaciones económicas de su antecesor, tratando de estar presente en los procesos de integración latinoamericanos, donde se obtienen algunos éxitos.

45% de las inversiones totales, a 1.250 millones de pesetas en 1973, lo que representaba, sin embargo, un 28,99% del total, como consecuencia de haberse multiplicado por seis las inversiones españolas en el resto del mundo en ese mismo periodo (Erice, 1978: 174).

¹²⁰ Esta realidad se destaca durante el propio franquismo. En concreto, Oehling Ruiz señalará que «las relaciones de España con Hispanoamérica se han movido a un nivel internacional y hay que empezar a pensar con mentalidad supranacional», porque «cuantos más contactos e intercambios se dan entre nuestros países, mayor es la conciencia y la configuración de los rasgos fundamentales actuales de nuestra natural comunidad económica», a lo que se añade «el que solo una verdadera proyección de España en América puede reforzar nuestra posición negociadora ante la Comunidad Europea» (Oehling Ruiz, 1971: 221).

¹²¹ La prueba es que, según Armero, durante los aproximadamente seis meses que duró el mandato de López Rodó como ministro de Asuntos Exteriores, éste no habló prácticamente de política exterior con Franco ni con Carrero Blanco (Armero, 1978: 222).

En este sentido, ante el fracaso de la solicitud de alguna forma de integración en la ALALC, como consecuencia de la negativa de México y de otros países hispanoamericanos que, por otro lado, empezaba ya a dar señales de estancamiento, la estrategia se orientará principalmente hacia el Grupo Andino, siguiendo una línea ya iniciada, como acabamos de ver, por el anterior ministro de Asuntos Exteriores. Los frutos los empezará a recoger López Rodó, quien clausurará las I Jornadas Hispano-Andinas de Cooperación Económica y Técnica. En la misma línea se inserta la firma de un Convenio de Cooperación Técnica entre España y la Corporación Andina de Comercio, la entrada de España en la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo en octubre de 1974, y, en diciembre de ese mismo año, se aprueba su ingreso en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Enrich, 1989: 236-238).

Con todo, como hemos apuntado, más allá de esos resultados, producto de la gestión de sus antecesores, el corto mandato de López Rodó no supuso impulso alguno en las relaciones con Hispanoamérica. Tampoco el final del régimen, ya en plena crisis, era el mejor momento para un replanteamiento de la política hispanoamericana. Este hecho, unido a la prioridad absoluta que en esos momentos difíciles para el régimen se atribuye a Europa, y a la crisis económica mundial que se había abierto en 1972-1973, explican que en este periodo se produzca un languidecimiento del interés por desarrollar las relaciones con Hispanoamérica¹²².

Esta tendencia se acentuará aún más en los dos últimos años del franquismo. El asesinato de Carrero Blanco por el grupo terrorista ETA, el 20 de diciembre de 1973, dará lugar a un nuevo gobierno en el que se impondrán los sectores más duros e inmovilistas del régimen, con Carlos Arias Navarro, anterior ministro de Gobernación, como presidente del gobierno¹²³. El cargo de ministro de Asuntos Exteriores recaerá en el diplomático Pedro Cortina Mauri. Con él se cierra la política exterior del franquismo. Durante su mandato, con Franco enfermo, no hubo una política exterior protagonista, sino una actitud principalmente defensiva, un ir a remolque de los acontecimientos internacionales, situación cada vez más difícil para el régimen franquista,

¹²² En la parte de sus memorias dedicada a este periodo, Hispanoamérica no está entre sus preocupaciones y prácticamente no merece comentario alguno, más allá del nombramiento de Alfonso de Borbón como presidente del Instituto de Cultura Hispánica o de la referencia a alguna visita, como la del presidente argentino Campora (López Rodó, 1992: 398-540).

¹²³ Carlos Arias Navarro, anteriormente director general de Seguridad, alcalde de Madrid y ministro de la Gobernación, se había dedicado casi exclusivamente a tareas de represión interna, desconociendo totalmente el mundo internacional.

anteponiendo sin disimulos los intereses de permanencia y mantenimiento de un régimen que agonizaba a los intereses de España.

La etapa final del franquismo termina con el aislamiento internacional. El paralelismo entre el aislamiento y la condena exterior de que fue objeto en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y el aislamiento y la condena que experimenta treinta años más tarde es evidente. La diferencia más notable se encuentra, sin embargo, en que si el primer aislamiento reforzará al régimen franquista, este último lo debilitará aún más y contribuirá, unido a la oposición interna, a impedir en última instancia su continuidad.

Toda una serie de acontecimientos en íntima relación, internos e internacionales, contribuirán a perfilar un escenario internacional hostil y a debilitar las posiciones exteriores del régimen franquista y, con ello, su política exterior.

Sin entrar a considerar los acontecimientos internos, marcados por una oposición cada vez más amplia, fuerte y activa que tendrá una importancia decisiva en el final del franquismo, y centrándonos en los acontecimientos internacionales, hay que destacar, en primer lugar, el grave deterioro que experimentan las relaciones con la Iglesia católica y la Santa Sede, lo que se traduce en la congelación de las negociaciones que desde hacía tiempo se llevaban a cabo para la firma de un nuevo Concordato. El régimen perdía con ello un apoyo hasta hacía poco fundamental.

Al mismo tiempo, se produce en Portugal el triunfo de la Revolución de los Claveles, el 25 de abril de 1974, que ponía fin a una dictadura aún más larga que la española y suponía la pérdida de un aliado tradicional e incondicional dentro de la misma península Ibérica, introduciendo un factor añadido de inestabilidad política en cuanto a la continuidad del régimen en una Europa Occidental ya sin dictaduras.

A lo anterior se añadirá el agravamiento de la enfermedad de Franco, que además de debilitar un régimen basado en el poder y la figura irreplicable de una persona, como casi todas las dictaduras, planteará con toda su crudeza el problema de la sucesión y, con ello, de la continuidad del mismo, provocando el endurecimiento de la represión. Este endurecimiento se traduce no solo en términos prácticos sino igualmente formales, como en la publicación de la Ley Antiterrorista de 26 de agosto de 1975, en la supresión de los artículos 15 y 18 del Fuero de los Españoles y, sobre todo, en las 11 penas de muerte dictadas contra otras tantas personas acusadas de actividades terroristas. El proceso culmina, el 27 de septiembre de 1975, con la ejecución de cinco de los condenados.

Todo ello provoca, primero, fuertes presiones internacionales para evitar la ejecución de las sentencias de muerte, incluida la petición de clemencia del papa Pablo VI, y, después, la condena y el aislamiento internacional

del régimen. Varios embajadores en Madrid son llamados por sus respectivos gobiernos. El gobierno mexicano pide que España sea expulsada de las Naciones Unidas. La Comunidad Europea, además de condenar al régimen, suspendo toda negociación con España.

El paralelismo de estos momentos finales que vive el franquismo con lo vivido inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial es patente si, además, tenemos en cuenta, como se acaba de señalar, que México solicitó en la Asamblea General de las Naciones Unidas la expulsión de España. El régimen que empezó aislado, acabaría aislado y, como en otros momentos del franquismo, se volverá a echar la culpa a los sempiternos «enemigos» de España.

En este contexto de debilitamiento y deterioro de la posición internacional de la España franquista no hubo tiempo para la articulación de una política exterior activa ni los acontecimientos lo permitieron. La política exterior pasó a ser una pura reacción defensiva, cuya prioridad absoluta y exclusiva será, como siempre, la supervivencia del régimen. Dos cuestiones clave de la política exterior española, como la renegociación del Convenio de 1970 con Estados Unidos y la descolonización del Sáhara, última colonia española, experimentarán directamente los efectos negativos de este contexto¹²⁴.

La política hispanoamericana prácticamente se reduce a la mínima expresión, repitiéndose, como en el periodo de 1945-1949, la búsqueda de apoyos hispanoamericanos que paliasen el aislamiento internacional. En las declaraciones oficiales se vuelve a echar mano, una vez más, de éstos países para tratar de demostrar que el régimen franquista no estaba solo en el mundo, por más que Europa le diera la espalda. De nuevo aparece con claridad el carácter sustitutorio de la política hispanoamericana.

La muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975, cierra, sin lugar a dudas, toda una larga etapa de la política exterior española. En esa fecha se abre una nueva etapa en la historia de España: la transición democrática, que llega hasta el 29 de diciembre de 1978, con la entrada en vigor de la Constitución española. Esta etapa se corresponde también con el inicio de una nueva política exterior. Sin embargo, el franquismo sin Franco todavía iba a durar unos meses.

El 15 de diciembre de 1975, Carlos Arias Navarro, designado de nuevo presidente de gobierno, nombra ministro de Asuntos Exteriores a José María de Areilza. Con ello, se pretendía recuperar la posición internacional perdida y encontrar los apoyos exteriores necesarios para el éxito de su proyecto de reforma política, consistente en el mantenimiento de un sistema autoritario

¹²⁴ Véanse Armero, 1978: 224-232; y Espadas Burgos, 1988: 254-260.

sin Franco. Sin embargo, el presidente del gobierno, como señalará precisamente Areilza, carecía de los más mínimos conocimientos e interés por las cuestiones nacionales y, sobre todo, internacionales, siendo su experiencia principalmente policiaca y represiva¹²⁵. Durante su presidencia, una vez más la política exterior se pone sin tapujos al servicio de la política interna y, en este caso, de la continuidad camuflada del régimen.

De esta forma, la política exterior de Areilza tendrá como objetivo casi exclusivo mejorar la deteriorada imagen de España en Occidente y lograr que la reforma continuista de Arias Navarro sea aceptada por Europa y por Estados Unidos¹²⁶. Todos sus esfuerzos se orientarán en ese sentido¹²⁷. Hispanoamérica pasa a un plano totalmente secundario en la acción exterior.

Solo en el capítulo de las relaciones con Estados Unidos se puede hablar de éxito en la política exterior. Estados Unidos, en un claro gesto de apoyo al proceso de «reforma», al franquismo sin Franco que pretendía Arias Navarro, al contrario de lo que sucedió con el resto de los países occidentales, accedió rápidamente a abrir negociaciones con el objetivo de mejorar los términos del Acuerdo-marco firmado anteriormente, el 27 de septiembre de 1975, con Franco todavía vivo, por Cortina Mauri. El 24 de enero de 1976 se firmaba en Madrid, accediendo a la pretensión española, un Tratado de Amistad y Cooperación, acompañado de varios acuerdos complementarios, que suponía una indudable mejora para los intereses españoles¹²⁸.

Con relación a Europa, por el contrario, los numerosos viajes de Areilza se saldarán exclusivamente con sonrisas y buenas palabras, sin que se logren los deseados compromisos de apoyo. La Europa democrática, en clara sintonía con la oposición española, apostaba decididamente por el restablecimiento de la democracia y negaba su apoyo al continuismo de Arias Navarro.

El fracaso del proyecto Arias Navarro fue pronto evidente, tanto interna como internacionalmente. Al hundirse el plan Arias de reforma política

¹²⁵ Dice textualmente: «Su talla de gobernante era cuestionable; su autoridad nula. No conocía a fondo los problemas políticos, económicos ni sociales del país. Su experiencia era esencialmente policiaca y represiva. (...) En materia internacional, su indiferencia y desconocimiento rayaba en lo extremo. Cuando se le planteaba algún problema de gran envergadura exterior, sacaba de un dossier que tenía a mano una hoja preparada por los “servicios” que hacía referencia a un episodio minúsculo, casi siempre personal, de tipo policiaco o conflictivo de menor orden» (Areilza, 1977: 216).

¹²⁶ En opinión de Emilio Menéndez del Valle, los deseos democratizadores de Areilza eran sinceros (Menéndez del Valle, 1989: 718-719).

¹²⁷ Otros autores consideran, sin embargo, que en esos momentos la atención y el interés de Areilza estaban mucho más centrados en los asuntos internos que en los exteriores. Véanse Armero, 1989: 23; y Mesa, 1992: 144.

¹²⁸ Véanse Marquina, 1986: 881-891; y Menéndez del Valle, 1989: 728-731.

se desvanecerá la política exterior de Areilza. En última instancia, como señala Menéndez del Valle, el proyecto de política interna y exterior que tenían el presidente del gobierno y el ministro de Asuntos Exteriores no era el mismo, por lo que la falta de entendimiento entre ambos fue total (Menéndez del Valle, 1989: 723). Este hecho explicaría la falta de consistencia de la acción exterior de Areilza.

En resumen, como hemos visto, el franquismo desde el primer momento institucionalizará y oficializará la idea de la Hispanidad, asumiendo la interpretación fascista de la misma como parte fundamental del acervo doctrinal del régimen, como una forma de legitimarse hacia el interior y de proyectarse y buscar apoyos en el exterior, afirmando su protagonismo internacional y haciendo de la misma la base de su política hispanoamericana. La dictadura franquista adaptará a sus propios intereses, tanto internos como internacionales, los presupuestos fascistas sobre los que se había construido la idea de la Hispanidad a lo largo de los años treinta, formulando un modelo de relaciones con Hispanoamérica variable en sus expresiones concretas en función de los distintos escenarios internacionales en los que tendrá que moverse desde 1939 hasta 1975.

De esta forma, durante el franquismo la política hispanoamericana y, con ella, el proyecto de la Hispanidad y la Comunidad Hispánica de Naciones, tuvo siempre un carácter discontinuo y casi siempre subordinado a los intereses del régimen. De ahí la consideración de esa política, más allá de lo mesiánico e irreal de sus objetivos últimos, como política instrumental y de múltiples usos, en la que la retórica era siempre más importante que el contenido. Unas veces, casi siempre, se utilizó como política de «sustitución», dirigida a suplir las carencias propias de la política exterior en otros ámbitos, como el occidental y, especialmente, el europeo, que se consideraban prioritarios, pero no era posible alcanzarlos plenamente. Otras veces se usó como política de «presión» o de «negociación» a efectos de conseguir otros objetivos en otros aspectos de la política exterior. Finalmente, siempre se utilizó como una política de «legitimación», cuando en el ámbito interno se cuestionaba la legitimidad del régimen y en el internacional la España franquista se encontraba aislada o huérfana de apoyos.

Lo que el franquismo nunca desarrolló, ni podía hacerlo por su carácter totalitario, fue una política hispanoamericana realista, consistente, coherente con los intereses nacionales y solidaria en la democracia y el desarrollo de los países hispanoamericanos, que era la única que hubiera permitido sentar las bases de una real, y no retórica, Comunidad Iberoamericana.

3. POLÍTICA EXTERIOR DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

I. CONSENSO Y DISENSO EN LA POLÍTICA EXTERIOR: ¿UNA POLÍTICA DE ESTADO?¹

I.1. *El debate en torno al consenso en la política exterior de España*

El tema del consenso y el disenso ha estado presente en la política exterior española desde los inicios de la transición democrática, aunque solo fuera como reflejo del consenso en materia interna que permitió el éxito de la misma. De hecho, la política exterior que se pone en marcha a partir de ese momento va a descansar en un consenso tácito, positivo y negativo según las cuestiones, que facilitará la consolidación de la democracia en España. Un consenso que solo se romperá entre 1980 y 1984, ante la necesidad de definir la política de seguridad y defensa y, muy en concreto, la pertenencia o no de España a la OTAN, pero que volverá a hacerse presente, es verdad que en términos más tácitos todavía, en la política exterior desde 1984 hasta 2002, momento a partir del cual el disenso marcará profundamente esa política.

La importancia de este tema, con connotaciones, lógicamente, de primera importancia para la política iberoamericana de España, reside en el hecho de que la política exterior en un Estado democrático, en sus líneas maestras y principios básicos, debe considerarse como una política de Estado, que esté por encima de los cambios y alternancia en el gobierno. Una política sólida, consistente y creíble no puede estar dando bandazos en función de los distintos gobiernos que se sucedan en un Estado, so pena, en caso contrario, de convertir esa política en un simple instrumento político e ideológico al servicio exclusivo del gobierno de turno, reducir la

¹ Una parte de las consideraciones contenidas en este apartado proceden un estudio realizado para el Real Instituto Elcano. Véase Arenal, 2008a.

credibilidad internacional de la misma y no atender a la defensa de los intereses nacionales².

Sin embargo, la idea del consenso como base de la política exterior, a pesar de ser una demanda reiterada de una parte significativa de las instituciones del Estado y de la sociedad española, no es algo que esté, ni mucho menos, plenamente asumido entre los políticos y especialistas en política exterior. Especialmente en los últimos años, una parte de la clase política y de la doctrina no lo consideran necesario ni beneficioso desde la perspectiva del funcionamiento de un Estado, llegándose a afirmar que el disenso es incluso necesario y consustancial en el funcionamiento democrático y normalizado de cualquier Estado.

Este hecho se debe, en nuestra opinión, a que, por un lado, no se acaba de entender adecuadamente en qué consiste el consenso y, por otro, a que se toma como referencia la política exterior de los Estados occidentales con una larga tradición democrática, en los que la cuestión del consenso ni se plantea siquiera, pues, más allá de los cambios que en su despliegue concreto pueda experimentar su política exterior como consecuencia de la alternancia en el poder, las líneas maestras y los principios que la inspiran prácticamente casi nunca se ponen en entredicho³.

Dejando, de momento, de lado el debate sobre este tema en el ámbito de los partidos políticos y centrándonos en el debate académico⁴, que es el

² Estas mismas ideas las expresa con rotundidad, en el contexto de una crítica a los gobiernos populares de Aznar y a los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero por la ausencia de consenso, un político con contrastado peso en la vida política española, como Duran i Lleida: «En cualquier Estado serio y que aspire a un papel respetado en el contexto internacional, la política exterior no puede variar según el color de los respectivos gobiernos. Ha de existir una continuidad de propósito y una lenta decantación que otorgue identidad a la política exterior y que permita consolidar alianzas y posiciones. (...) Se trata de una cuestión de Estado, de una política de Estado que requiere el máximo consenso...» (Duran i Lleida, 2009: 325).

³ La continuidad en la política exterior y el consenso, en el sentido explicado, están tan interiorizados en la cultura política de los Estados con larga tradición democrática que no existe debate, ni político ni académico, sobre esta cuestión, de forma que la idea de consenso ni siquiera suele estar presente en la agenda política de dichos Estados. Se da por hecho entre los partidos políticos que están en condiciones de acceder al gobierno, salvo notable excepción, que hay unas líneas maestras y principios básicos en la política exterior del Estado, acordes con los intereses nacionales, que están al margen de la crítica y el debate político y que no se ven afectados por los cambios que se puedan derivar de una alternancia en el gobierno. En estos Estados, consecuentemente, hablar de consenso no tiene sentido, pues es algo largamente interiorizado por los principales partidos políticos.

⁴ Para un debate sobre la necesidad del consenso, en el que participaron diplomáticos, políticos y académicos, que refleja la diversidad de posiciones existentes en España, véase Fundación Alternativas, 2005.

que puede realmente arrojar luz sobre este punto, las posiciones, como hemos apuntado, están enfrentadas, al menos en principio, aunque por razones no estrictamente políticas, sino por razones diversas en cuanto a la coherencia y eficacia de la política exterior y a la necesidad y conveniencia o no del consenso en el caso de una política exterior normalizada.

Las posiciones existentes entre los académicos españoles en esta cuestión son fundamentalmente tres. La primera, la de los que defienden que el consenso ha sido en términos generales una constante de la política exterior española desde 1976 hasta 2002 y, por lo tanto, sostienen la necesidad de volver al consenso en política exterior, como forma de que la misma tenga continuidad y, consecuentemente, sea creíble, consistente y eficaz. La segunda, la de los que consideran que realmente nunca ha habido un consenso propiamente dicho en la política exterior de España desde el final de la transición democrática, sino simplemente una oposición débil en la materia, por lo que la situación actual de disenso no puede extrañar. Por último, la posición de los que, reconociendo que el consenso fue una realidad en términos generales desde 1976 hasta 2002, sin embargo, consideran que, una vez normalizada plenamente la política exterior, lo lógico en un Estado democrático es el final de la cultura del consenso y la afirmación del disenso. Entre estas dos últimas posiciones las diferencias, como veremos, son más de matiz que de fondo.

Entre los que defienden el consenso como una práctica habitual en la política exterior española y en general en la política exterior de los países democráticos desarrollados y, por lo tanto, apuestan por una recuperación del mismo en el caso de España, se encuentra el autor de este estudio (Arenal, 2004a: 126; 2004b: 86, y 2008a). Las razones que llevan a esta posición se desarrollarán extensamente en el siguiente apartado, relativo al alcance y sentido del consenso.

En la misma dirección se pronuncia Felipe Sahagún. La posición de este especialista tiene la virtud de situar el problema en su punto clave, en orden a su clarificación y correcto planteamiento, que es empezar por distinguir entre objetivos estratégicos y tácticos a la hora de hablar de la necesidad del consenso⁵. También se puede incluir en esta misma línea a Carlos Espósito,

⁵ Después de reconocer las dificultades que existen para construir pactos de Estado a partir de 2002, Sahagún apunta muy acertadamente como una de las causas «la confusión por muchos entre objetivos tácticos y estratégicos», añadiendo que «sobre los medios y los objetivos tácticos no tiene sentido esperar acuerdos de Estado», pero, por el contrario, considera que «sobre los objetivos estratégicos convendría seguir contando con ellos (los acuerdos de Estado) en aras de la previsibilidad y solidez imprescindibles para ser tomados en serio en la sociedad internacional» (Sahagún, 2005: 266-267).

que después de pasar brevemente revista a las distintas posiciones existentes sobre la cuestión, se inclina en todo caso por la necesidad del mismo (Espósito, 2005: 3-4).

En el segundo grupo, que niega la existencia y la necesidad del consenso en la política exterior española, salvo en momentos puntuales como los de la transición democrática, entre otros se sitúan Nicolás Sartorius, Vicente Palacio de Oteyza y Fernando Rodrigo⁶. Esta posición será más tarde matizada por el propio Palacio de Oteyza, en la propuesta de política exterior que realiza de cara a las elecciones de marzo de 2008, recuperando, ante los decisivos retos a que, en su opinión, se enfrenta la política exterior española, la idea de la necesidad del consenso, al menos como punto de arranque de una nueva etapa en la política exterior de España: «En este sentido, un primer paso positivo sería que el nuevo gobierno convoque al más alto nivel al resto de partidos, constituyendo un foro estable y de carácter regular (...) para el relanzamiento de la política exterior en los términos expuestos, lo cual significaría una de las reformas políticas de mayor calado de nuestra historia democrática. El objetivo es llegar lo antes posible a un pacto de Estado, a un consenso básico sobre un núcleo reducido de asuntos estratégicos a salvo de su utilización partidista con el objeto de sentar unas bases sólidas para el funcionamiento del sistema» (Palacio de Oteyza, 2008: 104). En este último trabajo, Palacio de Oteyza evoluciona desde sus posiciones iniciales y, lo que es más importante, concreta lo que entiende por consenso, reduciéndolo a «un consenso básico sobre un núcleo reducido de asuntos estratégicos», con lo que, como veremos, se aproxima a la posición que defendemos en relación a lo que significa el consenso y a la necesidad del mismo.

⁶ Sus palabras, al referirse el deseo manifestado por el presidente del gobierno, Rodríguez Zapatero, de volver al consenso, en su discurso de investidura en abril de 2004, son claras en este sentido: «El problema estriba en que nunca ha existido el tan manido consenso: lo que ha ocurrido durante los últimos veinte años ha sido más bien que la oposición a la política del gobierno de turno ha sido tan débil e inarticulada que no suponía ni siquiera un desafío intelectual a la política exterior existente» (Palacio de Oteyza y Rodrigo, 2004: 89). Para estos especialistas, el consenso ni siquiera es deseable por los costes que implica su búsqueda: «Dejada atrás la época de la transición, donde la búsqueda de consensos estaba justificada por la necesidad de construir un nuevo sistema constitucional, el consenso como forma de solucionar los problemas políticos consume demasiado tiempo y recursos para articular la vida política cotidiana». En definitiva, concluyen, «resulta imposible «excluir» del debate político los asuntos exteriores» (Palacio de Oteyza y Rodrigo 2004: 90). Esta tesis es defendida también por Nicolás Sartorius, Fernando Rodrigo y Vicente Palacio en el artículo «Por un nuevo consenso en política exterior», publicado en *El País*, el 25 de febrero de 2005.

En este mismo grupo de especialistas, que niegan la existencia de un consenso estable en materia de política exterior española, se encuentra igualmente Rafael Calduch⁷.

Finalmente, puede distinguirse un tercer grupo de especialistas que, como ya hemos apuntado, consideran que, una vez normalizada plenamente la política exterior, lo lógico en un Estado democrático es el final de la cultura del consenso y la afirmación del disenso. En esta línea, entre otros, se sitúan Esther Barbé y Albert Aixalà. Para Barbé, que no nos aclara qué entiende por consenso, con todo lo que ello supone, en 2005 se ha producido «la normalización del disenso entre las fuerzas políticas parlamentarias (PSOE y PP) a la hora de elaborar la política exterior»⁸. Para esta especialista, la desaparición del consenso ha supuesto la normalización de la política exterior española y «es un síntoma más de europeización» (Barbé, 2006: 290). Con todo, no queda claro si, en última instancia, Barbé deja abierta la puerta a la necesidad de un mínimo consenso básico, en aras de garantizar una cierta continuidad en la política exterior, que no se ha podido abordar en los últimos tiempos, debido a la crispación y a las descalificaciones políticas y personales⁹.

En una línea parecida, aunque no idéntica a la anterior, pues parece que su afirmación del disenso deriva de la imposibilidad del consenso, se sitúa Albert Aixalà, que partiendo de que desde mediados de los años ochenta, la política exterior se construyó sobre unos esquemas aceptados por los dos grandes partidos, dando lugar a «un consenso difuso en la política exterior española», desde 2006, como consecuencia de la politización de la acción

⁷ Este especialista, consecuentemente con esa posición, considera que no se puede atribuir al gobierno de Aznar «la ruptura de un consenso que nunca se articuló de forma explícita por los principales partidos con representación parlamentaria y que, por tanto, la sociedad española nunca ha podido percibir de un modo claro e inequívoco» (Calduch, 2004: 35).

⁸ Con ello, continúa Barbé, se «deja atrás la cultura política del consenso –vinculada en su momento a la necesidad española de insertarse en el sistema europeo e internacional– para entrar en un escenario en el que la política exterior española nos remite a ideologización y politización» (Barbé, 2006: 289). El hecho de «asumir la desaparición de la cultura política del consenso ha hecho aflorar entre los políticos (...) referencias a principios éticos y valores en el discurso para la política exterior española» (Barbé, 2006: 290).

⁹ Si así fuese, nos encontraríamos de nuevo con una matización que, de concretarse por parte de la especialista, en el sentido de definir qué entiende por ese mínimo acuerdo, pues en ningún caso emplea la palabra consenso, nos llevaría probablemente, al igual que sucedía con Palacio de Oteyza, a coincidir de manera significativa en relación con la necesidad de un consenso básico en política exterior. Sus palabras son relevantes en este sentido: «2005 puede considerarse el año de la normalización del disenso, pero no ha sido momento de debate político para abordar esos límites naturales (base mínima en términos de continuidad internacional de España) ni cualquier otra cuestión de política exterior» (Barbé, 2006: 290).

exterior, la situación es distinta. El resultado es que «la imposibilidad de llegar a un consenso en política exterior ha hecho que, desde 2006 ambos partidos hayan aceptado progresivamente que no debe intentarse forzar un consenso imposible sobre la base de unos mínimos inoperativos, sino saber gestionar el disenso para posibilitar que cada partido pueda aplicar su propia política exterior cuando goce de la confianza de los ciudadanos...». Sin embargo, como sucedía en el caso de los especialistas anteriormente mencionados, esa renuncia «a establecer unas nuevas bases de consenso» no supone que no haya que definir «unos nuevos límites para el disenso, que definan las reglas del juego democrático en el ámbito de la política exterior» (Aixalà, 2008: 39 y 41). En definitiva, que de nuevo estamos ante un rechazo del consenso, pero acompañado inmediatamente de la afirmación de que es necesario un mínimo acuerdo sobre los límites del disenso, con todo lo confusa que supone esta afirmación, al no haberse, una vez más, precisado qué se entiende por consenso y cuál es su alcance.

I.2. Alcance y sentido del consenso en la política exterior

En consecuencia, hablar de consenso en materia de política exterior, lo que supone lógicamente referirse a un Estado democrático¹⁰, exige necesariamente unas consideraciones previas con el fin de entender adecuadamente el sentido y alcance del mismo, su aplicación al caso de la política exterior y de la política iberoamericana de España y, por lo tanto, su relación con el debate que se acaba de analizar.

a) Hay que empezar concretando lo que significa hablar de consenso en política exterior, pues, como señalábamos, es en relación con su significado y alcance que surge el debate y la confusión en torno al mismo.

En nuestra opinión, el consenso en materia de política exterior significa pura y simplemente el acuerdo entre los principales partidos políticos de un Estado en cuanto a las líneas o coordenadas maestras, prioridades y principios básicos que deben definir la política exterior de ese Estado. Se refiere, por lo tanto, exclusivamente al acuerdo sobre las líneas maestras de la políti-

¹⁰ Como es lógico, el consenso solo tiene sentido cuando nos referimos a un Estado democrático, en el que, en consecuencia, existen distintos planteamientos políticos e ideológicos, en materia de política interna y de política exterior, y hay la posibilidad de alternancia de los partidos políticos en el gobierno. En un régimen autoritario, como fue el franquista, no tiene ningún sentido hablar de consenso.

ca exterior, la definición de sus prioridades, en cuanto que éstas marcan todo el modelo de política exterior de un Estado, y la aceptación de unos principios y valores básicos, lo que supone que el consenso no abarca los desarrollos y despliegues concretos, bilaterales y multilaterales, de esa política exterior y la articulación práctica de la misma, que responderá lógicamente a los planteamientos políticos e ideológicos y al proyecto de gobierno del partido o partidos en el poder¹¹.

El consenso, por lo tanto, no supone ni la desaparición de la crítica, ni la ausencia de confrontación de posiciones, ni la inexistencia de debate político en torno a lo que deben ser las prioridades y los principios o lo acertado o no de la política exterior. Solo, como hemos señalado, quedarán fuera de esa crítica y debate político las líneas maestras, las prioridades y los principios básicos que inspiran la misma.

En este sentido, hay que distinguir claramente entre objetivos estratégicos y no estratégicos desde el punto de vista de los intereses nacionales¹², debiendo centrarse el consenso en los primeros, lo que nos remite, como apuntamos, a las líneas maestras, prioridades y principios básicos que definen la política exterior de un Estado y no a los despliegues concretos, que lógicamente diferencian los programas de unos partidos políticos de otros. Esto no significa, sin embargo, que el partidismo o el electoralismo deba marcar la política exterior, pues entonces el consenso sería extraordinariamente difícil, sino simplemente que el consenso no excluye en ningún caso la necesaria y saludable politización de la misma y, consecuentemente, el debate entre distintas alternativas en torno a aspectos o proyecciones concretas de dicha política.

El consenso debe incluir al menos a los principales partidos políticos, y muy especialmente a los que están en condiciones de ser alternativa de gobierno, por lo que no es necesario que todos participen del mismo.

El consenso tampoco implica la imposibilidad de que se produzcan cambios en la política exterior, cuando tenga lugar la alternancia en el go-

¹¹ En el punto siguiente concretaremos qué entendemos por líneas maestras, prioridades y principios de la política exterior. Mas adelante, al abordar la cuestión relativa a la necesidad de recuperar el consenso en la política exterior de España, concretaremos cuáles son esas líneas maestras, prioridades y principios básicos en la política exterior española.

¹² El concepto de «intereses nacionales» no debe entenderse en el sentido de la existencia de un «interés nacional» o de un «interés de Estado», permanente a lo largo del tiempo y autónomo respecto de la sociedad, sino como algo plural y cambiante, que viene determinado por toda una serie de factores y actores muy diversos, representativos de la sociedad estatal, que es necesario ir definiendo en función de las diversas coyunturas y escenarios en los que tiene que moverse el Estado. En un sistema democrático es la sociedad y no el Estado el referente para la definición de lo que son los intereses nacionales.

bierno de un Estado. Solo que ese cambio, si afecta a las líneas maestras, las prioridades y los principios básicos, deberá ser objeto de un nuevo consenso entre los principales partidos.

No tiene sentido, por lo tanto, la posición de algunos especialistas que niegan la existencia del consenso en la política exterior y consecuentemente rechazan su necesidad, alegando los continuos cambios que en la práctica se producen en todos los Estados. En este caso, se confunde el consenso, que afecta exclusivamente a las líneas maestras y prioridades de la política exterior, que normalmente permanecen inalterables durante largos periodos de tiempo, con los desarrollos concretos y prácticos que se producen a partir de esas líneas maestras, que pueden suponer cambios significativos en la política exterior.

En el caso de la política exterior de España, un ejemplo significativo de lo que estamos señalando está representado por los cambios en la política seguida por los distintos gobiernos respecto a Cuba, que no supusieron la ruptura del consenso¹³. Un claro ejemplo de lo contrario, es decir, de ruptura del consenso, lo encontramos en el giro que experimenta la política exterior española a lo largo de 2002, como consecuencia del alineamiento del gobierno popular de Aznar con la estrategia internacional de la administración Bush, alterando radicalmente las prioridades y valores en los que hasta entonces descansaba la política exterior española¹⁴.

¹³ Son conocidas las marcadas diferencias existentes entre la política seguida por los gobiernos socialistas de Felipe González, basada en el mantenimiento de buenas relaciones diplomáticas y de cooperación, con el objetivo de que a través de la interlocución se produjesen avances en materia de derechos humanos y democracia, y la nueva política que puso en marcha hacia la isla el gobierno popular de Aznar, tanto en términos bilaterales como en el marco de la UE, a raíz de su triunfo en las elecciones generales de 1996, basada en la denuncia de la situación de los derechos humanos y en el enfriamiento de las relaciones como forma de presión para lograr avances en derechos humanos y democracia. Este cambio, que supuso, además, un claro alineamiento con la estrategia de la administración Clinton respecto a Cuba, provocó fuertes críticas entre socialistas y populares, que se acusaron de errar gravemente en sus políticas. En este caso, de ninguna forma se puede decir que por todo ello hubiera una ruptura del consenso en materia de política exterior. La prueba es que ni al gobierno ni al partido en la oposición se les ocurrió en ningún momento acusar al adversario de haber roto el consenso en política exterior pues, aunque con diferentes políticas, el objetivo fundamental que se perseguía y los valores que lo inspiraban eran los mismos. Lo único que varió significativamente fueron la política concreta utilizada y los medios empleados, muy diferentes de unos gobiernos a otros. Otra cosa diferente es que los vaivenes que han caracterizado la política hacia Cuba no hayan favorecido los intereses de España, impidiendo una necesaria política bipartidista.

¹⁴ Aquí no nos encontramos con un cambio en la política respecto a un Estado o Estados, sino que estamos ante un cambio que afecta a la prioridad que define todo el modelo de política exterior de España, que pasa de estar situada en la relación con

El consenso, por lo tanto, es plenamente compatible con la crítica, el debate, el disenso y el mantenimiento de posiciones y políticas diferentes respecto del despliegue de la política exterior y de las diferentes cuestiones internacionales, siempre que no se sobrepasen esos límites básicos que hemos destacado¹⁵.

b) A efectos de precisar aún más lo que significa el consenso es necesario explicar qué se entiende por líneas maestras, prioridades y principios y valores básicos.

Por consenso sobre las líneas maestras de la política exterior hay que entender el acuerdo sobre las coordenadas fundamentales y las líneas estratégicas de la acción exterior de un Estado en función de la importancia de los intereses nacionales implicados en las mismas. Estas coordenadas tradicionalmente han sido de carácter geoestratégico y geoeconómico, pero cada vez con mayor frecuencia son temáticas y de carácter transversal. Normalmente, dada su permanencia durante largos periodos de tiempo, son las que presentan menos problemas desde el punto de vista del consenso.

En el caso de España, estas coordenadas fundamentales han sido tradicionalmente cuatro (Europa, América Latina, Mediterráneo y Norte de África, y Estados Unidos), permaneciendo constantes desde mediados del siglo XIX, con independencia de los regímenes políticos que se han sucedido y de los diferentes modelos de política exterior articulados, si bien en los últimos tiempos han hecho acto de presencia cada vez con más fuerza dos

Europa a situarse en la relación con Estados Unidos. Ello tiene consecuencias decisivas respecto a las líneas maestras de esa política, en concreto, debilitamiento de la dimensión europea y de los relativos márgenes de autonomía en las políticas iberoamericana y mediterránea, y respecto a los principios básicos inspiradores, en concreto, abandono del multilateralismo y de la primacía del derecho internacional, que habían caracterizado la política exterior española desde 1976, y apuesta por el unilateralismo.

¹⁵ No se debe olvidar, cuando se habla de consenso en política exterior, que éste puede tener un sentido diferente al que acabamos de explicar. Nos referimos al consenso entre los principales partidos políticos en relación con determinadas cuestiones o desafíos concretos que afectan en un determinado momento a la política exterior del Estado y que no guarda relación directa con la cuestión del consenso en cuanto fundamento de la política exterior. En el caso español ejemplos de este último tipo de consenso fue el que se produjo entre el PSOE y el PP respecto del sí en el referéndum sobre el Tratado Constitucional, celebrado el 20 de febrero de 2005; el relativo a la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010; y el existente entre la práctica totalidad de los partidos con representación parlamentaria, incluido el PP, con relación a la política de cooperación al desarrollo puesta en marcha por los gobiernos de Rodríguez Zapatero. La confusión entre estos dos sentidos y alcances del consenso, perfectamente diferenciables, puede estar en la base de los planteamientos de algunos de los especialistas que niegan la necesidad del mismo.

coordinadas nuevas (Asia-Pacífico y África subsahariana), así como determinadas coordinadas temáticas y transversales (terrorismo y crimen organizado transnacional, seguridad, inmigración y medio ambiente), que han pasado a transformarse en dimensiones claves de la política exterior.

Por consenso sobre las prioridades que definen la política exterior hay que entender el orden que se establece entre dichas líneas maestras o coordinadas, en el sentido de otorgar distinta prioridad a las mismas y, especialmente, a una sobre todas las demás. El establecimiento de una determinada prioridad marca de forma decisiva toda la política exterior de un Estado, implicando la mayor parte de las veces un cambio radical de esa política, con las consecuencias que ello tiene lógicamente en relación al consenso. En la mayor parte de los casos la ruptura del consenso afecta principalmente a la definición de las prioridades.

En el caso de España la prioridad que ha determinado toda la política exterior, desde la transición democrática hasta 2002, fue Europa y en concreto el proceso de integración europea, marcando y condicionando de forma decisiva el resto de las coordinadas. A partir de 2002 cambia esa prioridad, situándose en Estados Unidos y en concreto en el alineamiento con la administración Bush, con lo que ello supuso de replanteamiento radical del tratamiento dado al resto de las coordinadas y, por lo tanto, del modelo de política exterior seguido hasta entonces.

Por último, respecto de este punto, hay que señalar que el consenso, en la gran mayoría de los casos, no solo implica un acuerdo básico sobre las líneas estratégicas y prioridades que definen la política exterior, sino que supone también un acuerdo sobre determinados principios éticos, jurídico-internacionales y sobre los valores que inspiran esa política exterior. El alcance y significado del acuerdo sobre los mismos puede llegar a ser decisivo desde el punto de vista de la acción exterior del Estado. El consenso tiene, en este sentido, una importante dimensión normativa que no se puede obviar y que marca de manera decisiva toda la política exterior, hasta el punto de que un cambio significativo en dichos principios y valores, aunque permanezcan inalterables las líneas maestras y prioridades, puede suponer una ruptura con el modelo de política exterior existente hasta esos momentos.

En el caso de la política exterior de España esta dimensión normativa se ha concretado desde 1976, con la excepción del periodo 2002-2004 en que se rompe el consenso, en la apuesta clara de los sucesivos gobiernos por la defensa y promoción de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo con equidad, el multilateralismo, la apuesta por las Naciones Unidas y la primacía del derecho internacional en las relaciones internacionales.

c) El consenso, cuando está planteado como una necesidad y un reto para los principales partidos políticos, como sucede en estos momentos en España, en cuanto implica acuerdo, supone necesariamente negociación y en consecuencia un cierto grado de cesión en los planteamientos de máximos que puedan mantener los partidos políticos participantes en el mismo. Si no existe voluntad de aproximar posiciones sino simplemente de imponer las propias, el consenso será prácticamente imposible y lo que se buscará será la ruptura o ausencia del mismo, aunque se diga lo contrario.

Esto último es lo que ha sucedido en España entre 2004 y 2011 en materia de política exterior, donde no ha sido posible el consenso, no tanto por las decisiones políticas tomadas por los gobiernos de Rodríguez Zapatero, que, más allá de la rapidez con que se tomaron, sin dar tiempo a un nuevo consenso, a fin de cuentas suponían en una medida importante recuperar las líneas maestras y principios básicos que habían inspirado la política exterior desde 1976 hasta 2002, sino por las posiciones inamovibles del PP, que ha pretendido imponer los planteamientos de ruptura que caracterizaron la política exterior del gobierno de Aznar entre 2002 y 2004.

d) Este acuerdo básico entre partidos políticos puede manifestarse de diferentes formas. Puede ser expreso, lo que sucede cuando ha sido formalizado de forma manifiesta entre los principales partidos políticos, o tácito, que tiene lugar cuando existe un entendimiento no formalizado entre esos partidos. En los Estados con larga tradición democrática y política exterior normalizada, como ya hemos señalado, el consenso es algo asumido por principio por los principales partidos políticos, sin que esté en la agenda política ni sea necesario explicitarlo cada vez que se produce la alternancia en el gobierno. De ahí que se hable de la política exterior como una política de Estado.

En el caso español, todos los consensos en materia de política exterior han sido tácitos, exceptuando de alguna forma el que se produce a raíz del Decálogo de Paz y Seguridad, presentado por el presidente del gobierno, Felipe González, ante el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984, con una expresa llamada al consenso que, en definitiva, supondría la definición de la política de seguridad y defensa de España, después del polémico ingreso en la OTAN, y, con ello, el cierre del modelo de política exterior iniciado con la transición democrática.

Además de expreso o tácito, el consenso puede ser negativo, cuando se acuerda no abordar o plantear determinadas cuestiones clave de la política exterior, o positivo, cuando el acuerdo se expresa dando respuestas a los requerimientos y desafíos de la política exterior del Estado. Este último, como es lógico, es con mucho el más frecuente.

El consenso, finalmente, puede ser también activo, cuando supone una toma de posición por parte de los principales partidos políticos ante las líneas maestras, prioridades y principios, o pasivo o por omisión, cuando consiste en un dejar hacer al gobierno en relación a esas líneas maestras, prioridades y principios. Siempre será más útil y representativo de los intereses de la sociedad el consenso activo, por cuanto implica previamente un debate político sobre la política exterior.

En el caso del consenso tácito que caracterizó la política exterior española entre 1976 y 1980, año en que éste se rompe a raíz del anuncio por parte del gobierno de Adolfo Suárez de su propósito de abrir negociaciones para la integración de España en la OTAN, se trató de un consenso, por un lado, positivo en relación a la prioridad que se daba a la plena inserción e integración de España en Europa, a la necesidad de cambiar las líneas maestras de las políticas iberoamericana y mediterránea seguidas por el franquismo, y a los principios de defensa de la democracia y los derechos humanos en cuanto inspiradores de la política exterior, y, por otro lado, negativo en cuanto que los principales partidos políticos habían dejado hasta ese momento fuera de la lucha política el conflictivo tema de la definición de la política de seguridad y defensa, especialmente en relación a la OTAN, con el fin de facilitar el éxito de la transición democrática.

e) Como se ha apuntado, no debe olvidarse tampoco, en cuanto que lógicamente los principales partidos políticos representan el sentir mayoritario de la sociedad de un Estado, que el consenso implica una cierta correspondencia entre las posiciones básicas que en materia de política exterior mantienen dichos partidos y, consecuentemente, el gobierno de turno y las posiciones mayoritarias de la sociedad civil del Estado en cuestión. La esencia de la democracia es que el gobierno represente la voluntad mayoritaria de la sociedad. El consenso difícilmente se podría mantener si existiera, a medio y largo plazo, un evidente y manifiesto divorcio entre los principales partidos políticos y la opinión pública del Estado, pues siempre habría algún partido político que por razones electorales obvias rompiera ese consenso. De igual forma, la ruptura y la consiguiente ausencia del consenso difícilmente se podría sostener, a medio y largo plazo, si existiera un manifiesto divorcio entre las posiciones básicas mantenidas por el gobierno autor de la ruptura y las sostenidas por la mayoría de la sociedad del Estado.

Precisamente uno de los puntos más débiles de la política exterior desarrollada por el gobierno de Aznar, a partir de 2002, fue tanto la ruptura del consenso tácito existente en esa materia, como su distanciamiento con las posiciones mantenidas por una abrumadora mayoría de la sociedad es-

pañola en relación al seguidismo del gobierno respecto de la política de la administración Bush y, muy en concreto, en relación a la guerra de Iraq¹⁶.

Con todo, más allá de las consideraciones anteriores, hay que destacar las crecientes dificultades que existen para la consecución del consenso en la política exterior, a raíz de las profundas transformaciones que está experimentando la sociedad global. Hoy día, como consecuencia de los efectos derivados de las dinámicas de creciente interdependencia, globalización y humanización, y de la multiplicación y creciente protagonismo de actores muy diversos, la distinción entre el ámbito interno del Estado y el ámbito internacional y, por lo tanto, entre la política interna y la política exterior, se está diluyendo progresivamente, así como el papel de las fronteras estatales, apareciendo cada vez con más fuerza retos y cuestiones transversales que exigen políticas igualmente transversales, obligando a plantear y gestionar las relaciones internacionales de un Estado en términos nuevos, en los que están implicados diferentes departamentos ministeriales, empezando por el Ministerio de Asuntos Exteriores, y muy diferentes actores internos e internacionales.

Además, en el caso concreto español, no se puede ignorar el creciente protagonismo internacional de las Comunidades Autónomas y, en ocasiones, las Corporaciones Locales, que cooperan e incluso compiten con el gobierno, con los problemas de coordinación que ello plantea desde el punto de vista de la unidad de acción en el exterior. Al mismo tiempo, como consecuencia también de los procesos mencionados, los actores de la sociedad civil, desde individuos, pasando por empresas con intereses en el exterior, hasta organizaciones no gubernamentales, fundaciones y universidades, cada vez participan e influyen más en la política exterior de un Estado, planteando sus demandas e inquietudes a los gobiernos e, incluso, provocando conflictos y tensiones que el gobierno debe atender.

Estos hechos suponen, sin lugar a dudas, una dificultad añadida a la consecución del consenso, por cuanto que, por un lado, complejizan extraordinariamente la política exterior y, por otro, introducen en la misma cada vez con mayor fuerza intereses, valores y principios éticos, de muy distinto origen, que en otros momentos históricos no tuvieron tanta impor-

¹⁶ De acuerdo con el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de febrero de 2003, el 91% de los entrevistados se mostraba en desacuerdo con que se produjese una intervención militar contra Iraq, y de producirse la intervención el 67% sostenía que España debería mantenerse neutral. Solo un 21% era de la opinión de que debería apoyarse a Estados Unidos. En el caso del Barómetro del Real Instituto Elcano, de febrero de 2003, el rechazo a la invasión de Iraq era del 64%, el apoyo condicionado a una nueva resolución de las Naciones Unidas alcanzaba el 29% y el apoyo incondicional a la intervención militar el 2% (Real Instituto Elcano, 2003a).

tancia. Sin embargo, al mismo tiempo, estos mismos hechos, que con crecencia son objeto de enfrentamiento político¹⁷, hacen aún más necesario el consenso en política exterior, si se quiere que ésta sea consistente y eficaz, pues una política exterior discontinua y a bandazos y sujeta a permanente enfrentamiento en todos los ámbitos, tendrá efectos negativos cada vez más decisivos desde la perspectiva de los intereses nacionales¹⁸.

Desde esta perspectiva, que afecta directamente a los intereses nacionales, es evidente la importancia decisiva de la política exterior, considerada como política de Estado y, por lo tanto, basada en el consenso entre los principales partidos políticos, con el alcance y significado que hemos explicado.

I.3. La ruptura y la ausencia del consenso en la política exterior de España

Analizado el sentido y alcance que tiene el consenso, estamos en condiciones de examinar en concreto las distintas situaciones por las que ha pasado el mismo en la política exterior de España, y consecuentemente en la política iberoamericana, y los respectivos alcances que han tenido las rupturas y las ausencias de ese consenso.

En el periodo que va de 1976 hasta el momento actual, es decir, en el periodo correspondiente a la España democrática, se han producido dos rupturas del consenso y una ausencia del mismo, con sentidos y consecuencias muy diferentes.

La ruptura del consenso por el gobierno centrista de Adolfo Suárez en 1980

La primera ruptura tiene lugar el 15 de junio de 1980, cuando el ministro de Asuntos Exteriores del gobierno de Adolfo Suárez, Marcelino Oreja,

¹⁷ Es lo que ha sucedido con ocasión de las medidas nacionalizadoras adoptadas por algunos gobiernos latinoamericanos, que han afectado a empresas españolas y dado lugar a enfrentamientos políticos en el Parlamento en cuanto a la actuación del gobierno, o con ocasión del secuestro de cooperantes españoles en el Sahel y la política seguida por el gobierno respecto de la liberación de los mismos, objeto igualmente de durísimas acusaciones.

¹⁸ No se puede olvidar en ningún caso que la principal función de la política exterior es, por un lado, hacer realidad las demandas internas y los intereses de seguridad, políticos, económicos, sociales y culturales de un Estado o, mejor, de una sociedad en el ámbito internacional, y, por otro, responder adecuadamente a los retos, problemas y amenazas de naturaleza internacional que afectan a esos intereses nacionales.

anuncia el propósito gubernamental de iniciar negociaciones para el ingreso de España en la OTAN, rompiéndose el consenso tácito que había caracterizado la política exterior a partir de 1976. La incorporación de España a la OTAN acabaría produciéndose el 29 de mayo de 1982, con el gobierno centrista de Leopoldo Calvo-Sotelo.

El consenso existente durante la transición, entre 1976 y 1980, se había planteado más en términos negativos, en el sentido de no abordar ciertas dimensiones clave de la política exterior, como la política de seguridad y defensa, en aras de facilitar el éxito de la transición política interna, que en términos positivos, es decir, en el sentido de acuerdo sobre las prioridades y principios de la política exterior, aunque sí tuvo este último carácter en relación a las políticas europea e iberoamericana.

Esta primera ruptura, denunciada entonces por la oposición, y muy especialmente por el PSOE, era de alguna forma lógica y necesaria, pues se estaba en pleno proceso de definición de un nuevo modelo de política exterior, el de la España democrática, diferente del puesto en marcha por el franquismo, que era indispensable terminar de perfilar en sus características más importantes, siendo una de ellas la relativa a la política de seguridad y defensa, hasta entonces no abordada. En algún momento había que romper el *impasse* en que se encontraba el proceso de definición de la política exterior, si se quería que la España democrática normalizase en toda su extensión su política exterior, se posicionase y pudiera desplegar sus potencialidades en el ámbito internacional.

Lo único discutible es si el momento político elegido por los gobiernos centristas para romper el consenso y avanzar en la definición del modelo de política exterior era el más adecuado, dadas la situación de Guerra Fría y enfrentamiento entre los bloques que se vivía entonces, la muy difícil situación política interna y la posición mayoritariamente contraria de la sociedad española a la incorporación a la Alianza Atlántica. También es discutible si esa definición de la política de seguridad y defensa, aunque fuese a más largo plazo, no se podía haber hecho buscando precisamente el consenso con el principal partido de la oposición, el PSOE, que había pedido la celebración de un referéndum sobre la entrada en la OTAN y cuya victoria en las próximas elecciones generales estaba ya anunciada por todos los sondeos. En este último supuesto es evidente, dadas las posiciones mayoritariamente contrarias al ingreso en la OTAN que existían en el PSOE y en la opinión pública, que la plena normalización de la política exterior de España se hubiese producido bastante más tarde, lo que probablemente hubiese sido perjudicial para los intereses nacionales.

En todo caso, el consenso volvió a restablecerse, ahora en sentido positivo, a partir de la presentación por el presidente del gobierno, Felipe González, en el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984, del Decálogo de Paz y Seguridad y del debate subsiguiente generado a nivel parlamentario y de opinión pública, y con la celebración del referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica, el 12 de marzo de 1986, que, sobre la base de la permanencia de España en la OTAN sin la integración en la estructura de mandos militares, fijaba los términos clave de la política de seguridad y defensa.

Este nuevo consenso permitió cerrar el modelo de política exterior de la España democrática el 1 de diciembre de 1988, con la firma de un nuevo Convenio de Defensa con los Estados Unidos, que establecía una sólida relación de aliados, sin subordinaciones y seguidismos de ningún tipo, y con la aprobación por el Comité de Planes de Defensa de la Alianza Atlántica de los términos de la contribución militar española. A partir de esos momentos, España tendrá una política exterior plenamente normalizada.

En definitiva, esta primera ruptura del consenso tuvo un carácter en cierta medida excepcional, no comparable con otras rupturas posteriores, como consecuencia del proceso de transición en materia de política exterior que estaba viviendo España, del necesario cambio respecto de la política exterior del franquismo y de la necesidad de avanzar en el proceso de definición del modelo de política exterior de la España democrática desde la perspectiva de su posicionamiento en el escenario mundial.

La ruptura del consenso por el gobierno popular de José María Aznar en 2002

La segunda ruptura del consenso en la política exterior se produce a lo largo de 2002 con el gobierno popular de José María Aznar, como consecuencia de su alineamiento con la estrategia internacional de la administración Bush, especialmente en relación a Iraq, y del consiguiente cambio que se produce en las prioridades y principios de la política exterior seguida hasta entonces, al situarse la prioridad que definía todo el modelo de política exterior de España en la relación con Estados Unidos y no en la dimensión europea¹⁹. En la base de esta ruptura se hallan, por un lado, los planteamientos neonacionalistas y atlantistas de Aznar sobre política exterior, que encontrarán, después del 11 de septiembre de 2001, un escenario favorable para su afirmación

¹⁹ Aunque la opinión mayoritaria de los especialistas es que en 2002 el gobierno de Aznar rompió el consenso, no faltan los que rechazan esta tesis, alegando que nunca llegó a haber un consenso efectivo entre los principales partidos políticos, como ya se señaló anteriormente.

sin tapujos, y, por otro, la fuerte ideologización que experimenta la política exterior española, a raíz del peso que adquieren en la misma los planteamientos neoconservadores imperantes en la administración Bush.

Por primera vez desde la normalización de la política exterior de la España democrática, las prioridades y los principios y valores básicos de dicha política, consensuados tácitamente hasta entonces, se convertían en eje de confrontación total entre el gobierno y la oposición, y la política exterior dejaba de ser considerada como política de Estado por parte del propio gobierno, con las consecuencias negativas que ello tenía desde el punto de vista de la credibilidad y consistencia de la política exterior. El disenso y no el consenso pasaban a marcar decisivamente la política exterior.

Se conformaba, en suma, por parte del gobierno popular de Aznar un nuevo modelo de política exterior, diferente al vigente desde 1976, en términos unilaterales, sin consenso de ningún tipo y con el rechazo manifiesto de prácticamente todos los demás partidos políticos parlamentarios y de una abrumadora mayoría de la sociedad española.

Lo que caracterizará, por lo tanto, a esta segunda ruptura del consenso, de consecuencias decisivas para todas las demás dimensiones clave de la política exterior, es, de un lado, que se realiza apoyada en una mayoría absoluta en las Cortes Generales, que permite al gobierno soslayar la búsqueda del consenso²⁰, pues se considera, como afirmará la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, ante la II Conferencia de Embajadores Españoles reunida en Madrid, el 10 de septiembre de 2003, que los principios que inspiran la política exterior del gobierno popular están por encima del propio consenso.

Se caracterizará, también, de otro lado, con todo lo que tiene de agravante, por el absoluto distanciamiento de la nueva política exterior respecto de una sociedad española que en su gran mayoría no comparte los nuevos planteamientos, produciéndose con ello un grave divorcio entre el gobierno y los ciudadanos, insostenible a medio y largo plazo en un Estado democrático.

Se tratará, además, de una ruptura del consenso que se produce en el contexto de una política exterior normalizada a partir de 1988, que hasta

²⁰ En sentido contrario, con una interpretación absolutamente distinta de los hechos y acusando expresamente a Rodríguez Zapatero de romper el consenso, se pronuncia el propio Aznar, que afirma que le informó de las intenciones del gobierno, negándose a entrar a discutir sobre el alineamiento con la administración Bush sobre Iraq: «Ahí es donde se produjo la ruptura. Rodríguez Zapatero no quiso aceptar aquella posición y fue entonces cuando el PSOE, Izquierda Unida y todos sus acompañantes rompieron el consenso que siempre había existido sobre la política exterior española. Era una actitud del todo nueva» (Aznar, 2004: 157).

entonces había tenido la consideración de política de Estado y que, por lo tanto, en sus líneas maestras, prioridades y principios básicos había estado por encima de los cambios de gobierno y en la que habían participado activamente tanto los sucesivos gobiernos socialistas de Felipe González como los gobiernos populares de José María Aznar hasta 2002.

Se caracterizará igualmente por ser una ruptura fuertemente ideologizada y con ello partidista, que obstaculizará radicalmente cualquier posibilidad de consenso y que afectará, consecuentemente, a todas las dimensiones de la política exterior.

Esta ruptura del consenso tendrá, por lo tanto, también un carácter global, por cuanto que, al contrario de la ruptura de 1980, que afectó exclusivamente a una dimensión clave, la relativa a la definición de la política de seguridad y defensa, ahora afecta decisivamente a prácticamente todas las prioridades y principios básicos de la política exterior de la España democrática. De la prioridad que se venía otorgando a Europa se pasa a situar la prioridad en la relación con Estados Unidos y, en concreto, en el alineamiento con la administración Bush, con las consecuencias que ello tiene para las coordenadas mediterránea e iberoamericana, que ven reducirse los relativos márgenes de autonomía que tenían hasta entonces, y para los principios y valores que venían inspirando la política exterior, que de ser, entre otros, el multilateralismo, la apuesta por las Naciones Unidas y la primacía del derecho internacional se pasa al unilateralismo y a la consideración secundaria de las Naciones Unidas y el derecho internacional.

Todo ello explica que esta ruptura del consenso, por el contexto de política exterior normalizada en que se produce y por sus consecuencias en todas las dimensiones de la política exterior de España, no admita comparación con la ruptura de 1980. Ahora se cambian radicalmente las prioridades y principios básicos de la política exterior, incidiendo decisivamente en la definición de los intereses nacionales y en la imagen de España en el exterior. Se rompía un modelo de política exterior fraguado lentamente y con sobresaltos desde 1976, que había contado hasta ese momento con el apoyo de los principales partidos políticos y que contaba todavía con el apoyo de una abrumadora mayoría de la opinión pública española.

El cambio radical que esta ruptura implica en las prioridades y principios de la política exterior y, consiguientemente, en la definición de los intereses nacionales, el carácter absolutamente unilateral con que se realiza, la quiebra de la consideración de la política exterior como una política de Estado y el rechazo que suscita en prácticamente todos los demás partidos políticos y en la opinión pública española, trajo como consecuencia, como ya se ha señalado, la puesta en práctica de una nueva política exterior poco consistente a medio y largo plazo.

En resumen, en esta ruptura del consenso nos encontramos con un caso extremo, por su rapidez, alcance, unilateralismo y fuerte carga ideológica, que solo es comparable con los supuestos excepcionales de un cambio radical en la política exterior como consecuencia de un proceso revolucionario, lo que indudablemente no era el caso de España en 2002.

La ausencia de consenso con el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero a partir de 2004

Finalmente, existe una situación diferente a las anteriores, que se puede definir como de ausencia de consenso en política exterior, a raíz del triunfo electoral del PSOE en las elecciones del 14 de marzo de 2004.

No nos encontramos en este caso con una ruptura del consenso por parte del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, pues el mismo estaba ya roto por el gobierno popular, además de que por parte del gobierno socialista se hicieron llamadas a la búsqueda del consenso en política exterior con todos los partidos políticos, sino que estamos ante una situación de ausencia de consenso exclusivamente entre el gobierno socialista y el PP, pues paradójicamente ese consenso sí se logrará con el resto de los partidos políticos con representación parlamentaria.

Una ausencia de consenso que será consecuencia directa, por un lado, de la anterior ruptura del consenso y de las inalterables posiciones internacionales mantenidas por el PP en la oposición y, por otro, de las rápidas decisiones adoptadas por el nuevo gobierno socialista, que imposibilitarán cualquier debate encaminado a la búsqueda del mismo.

Lo que caracterizará a esta ausencia de consenso entre 2004 y el momento actual es, en primer lugar, que el gobierno socialista trata de recuperar, con ciertas novedades, como veremos, el modelo de política exterior basado en el consenso iniciado en 1976, imperante hasta 2002. Este hecho, recuperación de la política exterior anterior a 2002 y retorno a las prioridades y principios básicos de la misma, introduce un elemento importante que no se puede dejar de valorar cuando se trata de establecer el alcance y las consecuencias de esta situación de ausencia de consenso.

En segundo lugar, el gobierno socialista proclamará desde el primer momento la necesidad y su voluntad de buscar el consenso en materia de política exterior²¹. Así lo anunciarán pública y reiteradamente el presidente

²¹ Es significativo que esta apuesta por el consenso por parte del gobierno de Rodríguez Zapatero es también claramente percibida por parte de la opinión pública española. Según el Barómetro del Real Instituto Elcano, de junio de 2007, el 82% de los españoles

del gobierno, Rodríguez Zapatero, y el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en sus primeras comparecencias parlamentarias²². Con todo, posteriormente, en 2008, el propio ministro de Asuntos Exteriores, probablemente ante la imposibilidad de lograrlo, matizará significativamente esta necesidad, señalando, en contraposición a sus planteamientos anteriores, que es necesario acabar con el «mito» de la necesidad de un «consenso general» en política exterior, sin especificar qué entiende por un consenso general²³.

En tercer lugar, esta situación se caracterizará por el hecho, contradictorio en parte con lo anterior, de que el presidente del gobierno adopta una serie de decisiones, en cumplimiento con el programa electoral, inmediatamente después de la constitución del gobierno, que pretendían recuperar las prioridades y principios básicos del modelo de política exterior existente hasta 2002, pero sin posibilidad alguna de negociación con el principal partido de la oposición, dada la rapidez y unilateralidad con que se toman esas decisiones. La más importante de las mismas será la retirada de las tropas españolas desplegadas en Iraq, anunciada por el presidente del gobierno el 18 de abril de 2004, casi inmediatamente después de su toma de posesión ante el rey, poniendo con ello de manifiesto, por un lado, que se acababa con el seguidismo respecto de la administración Bush y, por otro, que la relación con Estados Unidos dejaba de ser la prioridad que definía toda la política exterior. Igualmente decisivas serán las visitas que el presidente del gobierno realiza a Alemania y Francia, el 28 y 29 de abril, respectivamente, para entrevistarse con el canciller alemán, Gerhard Schröder, y con el presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, poniendo de manifiesto que Europa, y en concreto Francia y Alemania, volvían a ser la coordinada prioritaria de la política exterior.

Estas y otras decisiones, como la visita del presidente del gobierno a Marruecos, el 24 de abril, la primera internacional, para entrevistarse con Mohamed VI, con el objetivo de recomponer las deterioradas relaciones con ese país, expresaban a las claras el interés del gobierno por llevar ade-

asociaba a Rodríguez Zapatero con el consenso en política exterior, frente al 44% que lo hacía en el caso de Aznar (Real Instituto Elcano, 2007a).

²² En el debate de expertos sobre el tema, organizado por la Fundación Alternativas, Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores, reiterará la necesidad del consenso (Fundación Alternativas, 2005: 14).

²³ «Es necesario “acabar con el mito” de la necesidad de un “consenso general” en política exterior porque éste ya prácticamente no existe en ningún país europeo y porque los distintos grupos políticos tienen “puntos de vista diferentes” sobre determinadas cuestiones» (Miguel Ángel Moratinos, *Europa Press*, 17 de enero de 2008).

lante una de política exterior, distinta de la anterior, en línea con la desarrollado entre 1976 y 2002.

Como cuarta característica hay que apuntar, en cuanto factor que se añade a la dificultad anterior, que, en cualquier caso, ese consenso era prácticamente imposible de conseguir con el principal partido de la oposición, dado el inmovilismo del PP en sus posiciones respecto de la guerra de Iraq y respecto de la administración Bush, la crispación política posterior que va a caracterizar las relaciones entre el gobierno socialista y dicho partido y las críticas radicales del mismo, empezando por el propio expresidente José María Aznar, a las actuaciones internas e internacionales del gobierno²⁴.

Finalmente, como una característica de esta ausencia de consenso, que no podemos ignorar, se encuentran dos hechos significativos, ya apuntados, que marcan diferencias con las anteriores situaciones analizadas.

El primer hecho a destacar es que dentro del actual disenso entre los dos principales partidos políticos, sí existe al menos un cierto consenso en política exterior. Si exceptuamos al PP, todos los demás partidos políticos del arco parlamentario han estado, salvo en cuestiones puntuales, de acuerdo con las prioridades de la política exterior del gobierno socialista. Es verdad, lo señalábamos al principio, que el consenso tiene que construirse fundamentalmente entre los partidos políticos que están en condiciones de ser alternativa de gobierno, en el caso español, entre el PSOE y el PP, pero no puede dejar de tenerse en cuenta la coincidencia de planteamientos básicos que existe entre el gobierno socialista y los demás partidos políticos minoritarios a la hora de valorar las posiciones encontradas de los dos principales partidos políticos y el alcance de la consiguiente ausencia de consenso entre los mismos.

El segundo hecho se refiere a que la política exterior desarrollada por el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero ha descansado en un apoyo mayoritario de la sociedad española, lo que modera el alcance y las consecuencias de la ausencia de consenso entre el gobierno y el principal partido de la oposición. En concreto, de acuerdo con el Barómetro del Real Instituto Elcano de diciembre de 2007, es decir, según un sondeo que se realiza significativamente al final de la primera legislatura del gobierno socialista, el 54% de los españoles valoraba positivamente la política exterior de Ro-

²⁴ Sin embargo, como ya se ha destacado, el consenso entre el gobierno socialista y el PP se ha logrado en cuestiones puntuales, como el sí en el Tratado Constitucional de la UE, en febrero de 2005; en lo relativo a la presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010, salvo en lo relativo a Cuba; y en lo que respecta a la política de cooperación al desarrollo.

dríguez Zapatero, frente a un 39% que tenía una opinión negativa (Real Instituto Elcano, 2007b)²⁵.

En definitiva, la situación de ausencia de consenso que caracteriza a la política exterior española a partir de 2004 no admite comparación alguna con la ruptura del consenso que se produce en 2002, ni en su alcance en relación al conjunto de los partidos políticos y a la sociedad española, ni en sus consecuencias para los intereses nacionales, que vuelven a definirse en los términos tradicionales, por cuanto que esta ausencia de consenso supone la recuperación de unas prioridades, principios básicos y señas de identidad características de dicha política desde de 1976.

I.4. *La necesidad del consenso en política exterior*

Todas las consideraciones anteriores sobre lo que ha sido el discurrir del consenso en la política exterior española, nos llevan a afirmar, como conclusión, la necesidad de que España recupere el consenso en materia de política exterior, en los términos explicados anteriormente. No el consenso tácito, pasivo y, en parte, negativo que caracterizó la transición democrática e incluso momentos posteriores de la política exterior española, sino un nuevo consenso activo, basado en el debate político entre los principales partidos políticos, y plenamente democrático, en el sentido de que el mismo exprese las posiciones e intereses de la sociedad española²⁶.

Una política exterior creíble y consistente, es decir, una política exterior considerada como política de Estado, que por lo tanto esté en sus lineamientos básicos por encima de la alternancia en el gobierno, forzosamente

²⁵ Corroboran esta valoración positiva los distintos Barómetros de la Fundación Carolina cuando se pregunta a los españoles cuál debe ser la prioridad de la política exterior española, que siempre se sitúa en Europa y, en concreto, en la integración europea, con más de un 55% como prioridad absoluta, frente a un 6-8% que la sitúa en la relación con los Estados Unidos (Barómetros de la Fundación Carolina, 2005, 2006, y 2007).

²⁶ Aunque es evidente que la sociedad española no se preocupa excesivamente por las cuestiones internacionales y, consecuentemente, por la política exterior, de lo que es reflejo la escasa atención que los partidos políticos dedican en sus programas electorales a lo internacional, no deben menospreciarse sus claros posicionamientos ante determinadas decisiones clave en materia de política exterior y su incidencia en los resultados electorales. Ejemplos muy significativos de esta realidad los encontramos en las importantes movilizaciones de la opinión pública española con ocasión de la entrada de España en la OTAN, a principios de los ochenta, y con ocasión del seguidismo del gobierno popular de Aznar de la estrategia de la administración Bush respecto de la guerra de Iraq, en 2003 y 2004, que, sin lugar a dudas, incidieron en los resultados electorales, en ambos casos dando la victoria al PSOE.

tiene que estar basada en el consenso, aunque sea simplemente tácito, en el sentido explicado. Si la política exterior de un Estado está sujeta a la definición de sus prioridades, de sus líneas maestras y de sus principios básicos, según los sucesivos cambios de color político del gobierno, esa política no será creíble, ni eficaz, ni consistente ante el resto de la sociedad internacional y, consiguientemente, los intereses nacionales no estarán adecuadamente atendidos.

En un Estado democrático y con una política exterior normalizada, ésta no puede nunca estar fuertemente ideologizada, pues en ese caso el consenso será imposible.

No es fácil imaginar un Estado sólidamente asentado, democrático, dando bandazos radicales en su política exterior cada vez que se produce un cambio político en el gobierno.

Si un hipotético triunfo del PP hubiera tenido lugar en las elecciones generales del 9 de marzo de 2008 o se produjese en las próximas elecciones, con el probable cambio radical que es de suponer se daría en la política exterior, no se podría decir, en ningún caso, después de tres cambios radicales y sucesivos, que nos encontráramos ante un Estado serio y sólidamente asentado, ni que su política exterior mereciese realmente credibilidad a medio y largo plazo.

España, como cualquier otro Estado democrático consolidado, no puede estar cambiando de política exterior cada vez que se produce un cambio político en el gobierno. Los intereses de España en el mundo, su imagen, su credibilidad, se resentirán gravemente si se continúa desarrollando una política exterior que carezca de la condición de política de Estado, es decir, que no esté basada en el consenso entre al menos los dos principales partidos políticos del país. Los intereses y la imagen de España se resentirán gravemente si existen interrogantes abiertos a los ojos de los demás Estados sobre la continuidad de la política exterior en sus líneas maestras y prioridades. Sufrirán gravemente si, al contrario de los demás países desarrollados y democráticos, continuamos desarrollando una política exterior sujeta al albur de la alternancia política en el gobierno de la nación. Se resentirán gravemente si los dos partidos políticos que pueden realmente ser gobierno, el PSOE y el PP, continúan manteniendo planteamientos y posiciones radicalmente opuestas en materia de política exterior y no son capaces de abrir una vía de diálogo y negociación que permita alcanzar el necesario consenso que debe inspirar la política exterior.

Por otro lado, es evidente que la política exterior de un Estado no puede ser algo inmutable a lo largo del tiempo y que debe irse ajustando a los nuevos retos y problemas que presentan los escenarios interno e internacio-

nal y que, por lo tanto, el cambio, en el sentido de replantear las líneas maestras y prioridades de una política exterior, puede en un determinado momento ser necesario, pero también lo es que, si se entiende esa política exterior como una política de Estado y se quiere que sea creíble y eficaz, ese cambio debe realizarse en base al consenso entre las principales fuerzas políticas del país.

En todo caso, hoy en día, en un mundo globalizado, interdependiente, transnacionalizado, heterogéneo y complejo, con retos crecientes y amenazas muy diversas, una política exterior consistente, eficaz, reconocible y creíble a medio y largo plazo tiene que descansar necesariamente en el consenso, tácito o expreso, entre los principales partidos políticos y contar con el apoyo mayoritario de la opinión pública y de los principales actores sociales y económicos.

En este sentido, hay que volver a plantear, en línea con las recientes llamadas realizadas por el rey y el presidente del Gobierno, la necesidad de un nuevo consenso en la política exterior.

La primera comparecencia después de las elecciones generales de 2008 del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, el 22 de mayo de 2008, para presentar «Las líneas generales y perspectivas de la política exterior española» y la oferta concreta de consenso, basada en diez puntos²⁷, realizada por el ministro en dicha comparecencia, junto con la buena acogida que en principio tuvo esa oferta en el PP y la concreción de ese consenso en algunas cuestiones puntuales, como en relación al Tratado de Lisboa, la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010 y la política de cooperación al desarrollo, abrió un escenario esperanzador, que después no ha sido confirmado, para que se pudiera volver a recuperar el consenso en política exterior.

²⁷ Los diez puntos propuestos por el ministro para alcanzar un pacto de Estado en política exterior fueron: 1) Ratificar el Tratado de Lisboa y pactar las prioridades de la presidencia española de la UE en 2010. 2) Avanzar hacia una política europea de inmigración. 3) Destinar el 0,7% del PIB a ayuda al desarrollo. 4) Pactar la reforma de las Naciones Unidas y de los organismos multilaterales. 5) Contribuir a las operaciones de paz de las Naciones Unidas e impulsar una política europea de seguridad y defensa. 6) Desarrollar el Proceso de Barcelona en el marco de la Unión para el Mediterráneo. 7) Apoyar el proceso de paz de Oriente Próximo y la integración del Magreb y resolver el conflicto del Sáhara con un acuerdo entre las partes que respete el derecho de autodeterminación. 8) Consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones y apoyar el proceso de reformas en Cuba a través del respeto mutuo y el diálogo constructivo. 9) Luchar contra el cambio climático. 10) Potenciar el Servicio Exterior. Solo en el punto relativo a América Latina, especialmente en lo relativo a Cuba y los regímenes neopopulistas, hubo cierto recelo por parte del PP.

La responsabilidad que en esta cuestión tienen tanto el PSOE en el gobierno como el PP en la oposición, o viceversa, es grande, pues de su voluntad depende dejar a un lado los intereses partidistas y hacer que la política exterior, más allá de la legítima crítica y de la lógica confrontación, vuelva por la senda del consenso y de la defensa conjunta de los intereses de España. Es de esperar que las elecciones generales de marzo de 2012 sean el punto de partida para un nuevo consenso en la política exterior española.

II. POLÍTICA EXTERIOR Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA:

LA TRANSICIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR (1976-1988)

España durante el régimen franquista, entre 1939 y 1975, como hemos visto, tuvo una política exterior llena de contradicciones, lagunas y carencias, como consecuencia de sus características ideológicas y políticas y de la constante instrumentalización que se hizo de la política exterior en favor de los intereses particulares del franquismo. El fin esencial de la acción exterior durante todo ese periodo fue el de mantener el régimen, el «hacerse aceptar» por la sociedad internacional, incrementándose notablemente, como consecuencia de ese relativo ostracismo, un complejo de inferioridad exterior que venía de mucho antes (Morán, 1980: 15-16).

Aunque el franquismo consiguió el objetivo supremo de sobrevivir, sin embargo fue a costa de desarrollar una política interna y una política exterior ajenas, en la mayor parte del tiempo, a los intereses reales de España, lo que impidió su inserción plena y eficaz en la escena internacional y desarrollar las relaciones internacionales que le hubieran correspondido en función de su situación estratégica y de sus proyecciones exteriores.

La muerte de Franco, el 20 de noviembre de 1975, aunque no suponía en sí misma el final del régimen franquista, sí abrió la puerta para que se pudiera iniciar un proceso de transición política que condujese al establecimiento de un sistema democrático en España. Con todo habrían de transcurrir algunos meses para que ese proceso se pusiera realmente en marcha.

A la muerte de Franco las instituciones del régimen funcionaron con normalidad. El 22 de noviembre, Don Juan Carlos de Borbón fue proclamado rey ante las Cortes, confirmando poco después a Carlos Arias Navarro como el primer presidente de gobierno de la monarquía. Sin embargo, el gobierno de Arias Navarro, que llegará hasta julio de 1976, en el que entraron algunos reformistas, como Manuel Fraga y José María de Areilza, no tenía un proyecto político democrático, sino que pretendía, con algunos retoques, mantener en lo fundamental el régimen anterior.

Los intentos del ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza, acompañado de su subsecretario, Marcelino Oreja, de «vender» a la Europa democrática un proyecto de reforma política, que no respondía a la realidad del proyecto político del gobierno Arias, ni tampoco era aceptado por la oposición, fueron baldíos. Su único éxito, lo que explica la actitud escasamente comprometida con la democracia que mantenía Estados Unidos, fue lograr que ese país firmase un nuevo acuerdo defensivo, el 24 de enero de 1976, elevado, por primera vez, al rango de Tratado de Amistad y Cooperación, lo que reforzaba los vínculos de España con la OTAN.

Habría que esperar al nombramiento de Adolfo Suárez como nuevo presidente de gobierno por el rey y a la formación del nuevo gobierno, el 6 de julio de 1976, en el que Marcelino Oreja aparecía como ministro de Asuntos Exteriores, para que el proceso de transición democrática se pusiera efectivamente en marcha. La aprobación en referéndum de la Ley de Reforma Política, en diciembre de 1976, marcaría de manera decisiva el nuevo rumbo democrático. En paralelo y en directa relación se empezará a desarrollar una nueva política exterior, que también tenía que experimentar su propio proceso de transición.

Terminado el régimen franquista era urgente y necesario integrar plenamente a España en las relaciones internacionales y poner en práctica una nueva política exterior, acorde con el escenario internacional en el que estaba inserta España y con las nuevas realidades y potencialidades políticas, económicas y culturales que se derivaban del establecimiento de un sistema democrático, que atendiese realmente a los intereses de España en el mundo.

Toda una serie de retos se presentaban a nivel de relaciones internacionales. Había que universalizar las relaciones internacionales, normalizar la política exterior, tanto en términos bilaterales como multilaterales, adecuarla a la realidad democrática, insertar plenamente a España en su escenario internacional, clarificar y ampliar al máximo sus márgenes siempre relativos de autonomía en la esfera internacional y, en definitiva, diseñar y poner en práctica un proyecto global, coherente y realista de política exterior²⁸.

Además, importantes problemas, muchos de ellos provenientes del franquismo, se presentaban en el exterior, requiriendo una respuesta adecuada.

²⁸ Los estudios sobre la política exterior de la España democrática son todavía escasos. A nivel general, dejando al margen artículos y estudios sectoriales o sobre dimensiones específicas, que se irán citando en el momento oportuno, las aportaciones generales, con alcances muy diversos, son, entre otras, Pollack y Hunter, 1987; Clark y Haltzel, 1987; Mesa, 1988; Armero, 1989; Calduch, 1994b; Gillespie, Rodrigo y Story, 1995; Tusell, Avilés y Pardo, 2000; y Pereira, 2010.

Las relaciones con Portugal, recién salida de la Revolución de los Claveles, que había llevado la democracia a ese país; la cuestión de Gibraltar, que dificultaba las relaciones con el Reino Unido; las relaciones con la Santa Sede, difíciles desde los últimos tiempos del franquismo como consecuencia del alejamiento del Vaticano del régimen; la complicada posición en el Magreb, consecuencia de la fracasada descolonización del Sáhara Occidental, última colonia española, que tiene lugar en los momentos finales del franquismo, y que había problematizado aún más las siempre difíciles e importantes relaciones con Marruecos y Argelia; la definición del espacio y función defensiva de España en el marco del sistema occidental, viciada como consecuencia de los acuerdos de subordinación que el franquismo había suscrito con los Estados Unidos a partir de 1953; la adhesión a las Comunidades Europeas, que no había sido posible durante el franquismo; y la participación plena en los foros internacional, eran algunos de esos problemas, que tenían que afrontarse con urgencia.

Sin embargo, en el contexto de 1976, el objetivo más urgente era la consecución del respaldo de las potencias occidentales al proceso democrático, pues no solo había sido el rechazo de esas potencias, junto a la decisiva movilización social y política interna, lo que había hecho fracasar el proyecto «reformista» de Arias Navarro, sino que también jugó un papel fundamental, por un lado, en llevar a vía muerta el planteamiento rupturista respecto del franquismo que habían defendido ciertos sectores de la oposición, encabezados por el Partido Comunista, y, por otro, en facilitar el éxito del proyecto de reforma que defendía, entre otras fuerzas políticas, el PSOE²⁹. La revolución portuguesa de 1974³⁰, junto a otros factores geopolíticos en juego en aquellos momentos en el sur de Europa, pesarán, por lo tanto, sobre el rumbo de la transición democrática. La transición española, consecuentemente, no puede explicarse solo en términos internos, con ser éstos decisivos, sino que hay que explicarla igualmente tomando en consideración la dimensión internacional de la misma, es decir, el

²⁹ Como ha señalado Ortiz Heras, la opción rupturista, al menos la más radical del momento, no solo fracasó por la falta de apoyos sociales y por la capacidad represiva del Estado, sino también por la existencia de un contexto internacional muy hostil a la misma tras el comienzo de la democratización europea de 1974. La compleja red internacional de intereses estratégicos, políticos y económicos en la que tuvo lugar la transición española favoreció un determinado tipo de salida a la dictadura. Una salida liderada por fuerza políticas afines a las que ostentaban el poder en las democracias europeas y alérgicas a cualquier tipo de experimento económico radical (Ortiz Heras, 2010: 33-34).

³⁰ Véase Sánchez Cervelló, 1995.

peso y la influencia que tuvieron determinados actores internacionales, estatales y no estatales³¹.

El papel de las potencias occidentales respecto de la transición no fue lógicamente el mismo. Mientras Estados Unidos adoptó una actitud realista, eludiendo injerencias externas que pusieran en peligro sus intereses en España³², los Estados europeos democráticos intervinieron claramente favoreciendo los contactos con parte de la oposición democrática, sumando así nuevos factores de presión y desgaste sobre la dictadura, al tiempo que construían las bases para influir sobre la futura clase política española. En todo caso, el común denominador fue el apoyo al restablecimiento de la democracia en España a condición de que el proceso se desarrollase a través de reformas moderadas, que no pusieran en riesgo la contribución española a las estructuras militares y económicas occidentales. También jugaron un papel significativo determinados partidos políticos europeos, en muchos casos a través de sus fundaciones, especialmente, pero no solo, los partidos socialistas europeos y la Internacional Socialista (González Madrid, 2010: 41-42, 50).

En el caso de la transición española, nueva política exterior y democratización serán, por lo tanto, dos dinámicas inseparables, por cuanto la democratización equivalía a europeización y homologación con el resto del mundo occidental.

Todo ello explica que fuese de capital importancia la plena inserción de España en su escenario internacional natural, europeo y occidental, pues solo desde ese punto de partida era posible normalizar la política exterior y ampliar los márgenes de autonomía (Arenal, 1992: 392). Al mismo tiempo era necesario que la opinión pública española superase ese complejo de inferioridad exterior, que dificultaba el adecuado despliegue de la acción exterior. En última instancia, todo dependía de la existencia de una voluntad política decidida a culminar adecuadamente ese empeño.

Los retos que se abren a nivel exterior en 1976 son, en consecuencia, difíciles y laboriosos, sobre todo si se tiene en cuenta que el proceso de democratización interna, objetivo capital de la transición, se presentaba plagado de dificultades y peligros en el ámbito interno, que era necesario atender prioritariamente. Desde la elaboración de la Constitución de 1978 hasta la construcción del Estado de la Autonomías, pasando por el incre-

³¹ Para la dimensión internacional en general de la transición española, véase Story y Pollack, 1991; Powell, 1993; Ortuño Anaya, 2002 y 2005; Lemus, 2007; Powell y Jiménez, 2007; Pereira, 2004 y 2008; y Martín García y Ortiz Heras, 2010.

³² Para el papel de Estados Unidos en la política exterior de la España democrática, entre otros, véase Viñas, 1981 y 2003; Marquina, 1986; Elizalde y Delgado Gómez-Escalonilla, 2005; Powell, 2007, 2009 y 2010; y Delgado Gómez-Escalonilla, 2010.

mento de la actividad terrorista y los distintos proyectos de golpe de Estado, todo eran cuestiones y problemas que el gobierno tenía que atender prioritariamente.

Sin embargo, Suárez, consciente de la importancia del respaldo de las potencias occidentales a su proyecto de reforma política y de la necesidad del cambio en la política exterior para el éxito de la transición democrática, también dedicó especial atención a las relaciones exteriores de España.

El proceso de transición democrática llevará consigo, por lo tanto, aunque con un tiempo mucho más lento, un paralelo proceso de transición en materia de política exterior³³.

En esta lentitud influyó, también, el hecho de que las políticas exteriores suelen estar caracterizadas más por el continuismo que por el cambio, entendido éste como cambio en las líneas maestras, prioridades y principios de la política exterior de un Estado. Aunque los ajustes y los acentos son frecuentes en política exterior dado el carácter cambiante y dinámico del escenario internacional y la alternancia en el gobierno, el cambio en materia de política exterior es mucho más lento, pues solo se produce realmente cuando se modifican una o más de las líneas maestras y principios de esa política. En el caso español, si la necesidad del cambio en política exterior era evidente, también lo era, como hemos señalado, la dificultad del mismo. A las dificultades internas derivadas del cambio de sistema político, que suponía pasar del franquismo a la democracia, había que añadir las derivadas de la herencia dejada por el franquismo en política exterior y en el Ministerio de Asuntos Exteriores, cuyo personal e instituciones estaban fuertemente impregnadas por la experiencia acumulada durante el mismo³⁴.

Por lo tanto, en 1976, después del fallido intento «reformista» del gobierno de Arias Navarro, que pretendía un franquismo sin Franco, con la llegada de Adolfo Suárez al gobierno, el 3 de julio, se abre un proceso de

³³ Para la transición en materia de política exterior, entre otros, véase Mesa, 1988: 39-58 y 1992; Menéndez del Valle, 1989; Barbé, 1990; Arenal, 1991; Powell, 1993 y 2000; Aldecoa, 1994; y Lemus y Pereira, 2010.

³⁴ Ángel Viñas señala a este respecto: «Burocracias e instituciones fueron impregnadas de la experiencia acumulada durante el franquismo. La transición hacia un sistema democrático se encontró con una posición internacional débil, con una política entreguista, con una tradición que tenía como objetivo principal el hacerse aceptar por la comunidad internacional, con hombres escindidos por la contradicción entre esta finalidad, la retórica utilizada ante la opinión pública española y el deseo de desarrollar una política no de régimen sino de Estado, atenta a la defensa de los intereses nacionales: en efecto, uno de los grandes retos con que se enfrentaba la España democrática era el de la reorientación de la política exterior y el de reforma de sus mecanismos de gestión» (Viñas, 1984: 307).

transición y cambio no solo a nivel interno, sino también, como era lógico, en materia de política exterior y se inicia, consecuentemente, un proceso de plena incorporación del España a la sociedad internacional, que supondrá un profundo cambio y una ampliación del margen de autonomía en relación con la política exterior del franquismo.

Un cambio en política exterior que, sin embargo, no se producirá en un momento fijo del reciente pasado democrático, sino que se irá materializando a lo largo de un periodo de tiempo que llega hasta 1988, participando en el mismo los sucesivos gobiernos centristas de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo y, después, los gobiernos socialistas de Felipe González. En este amplio periodo que ha necesitado la política exterior española para cambiar en relación al pasado y España para insertarse plena y coherentemente en la sociedad internacional, ha influido decisivamente el hecho de que el establecimiento de un sistema democrático en España ha sido fruto de un proceso de reforma pactado entre las principales fuerzas políticas y no de un proceso de revolución o de ruptura, con lo que el cambio en la política exterior y la necesaria transformación de un Servicio Exterior, que venía marcado en sus hábitos, planteamientos y desarrollos por el franquismo, han sido muy lentos.

De esta forma, si la transición política a la democracia puede considerarse cerrada en principio con la aprobación de la Constitución española, en diciembre de 1978, la transición en materia de política exterior va a exigir un periodo de tiempo notablemente mayor, ya que esta etapa, iniciada en 1976, solo se cerrará a finales de 1988.

El cambio de régimen interno, el paso del franquismo a la democracia, ha tenido, en consecuencia, su reflejo, aunque a un plazo bastante más amplio, en la política exterior y, por lo tanto en la política iberoamericana. No es que hayan cambiado los condicionantes externos de esa política, la mayoría de los cuales han permanecido, dentro de las lógicas evoluciones, algunas notables, que inexorablemente se producen en el ámbito internacional; no es que se hayan alterado radicalmente las coordenadas geográficas que han caracterizado históricamente la política exterior española, lo que tampoco ha sucedido³⁵.

Lo que cambió fue, en primer lugar, la filosofía inspiradora y el diseño de esa acción exterior, el por qué y el para qué se hace la política exterior. En este sentido, por un lado, los intereses nacionales y, por otro, la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la solidaridad pasan a ser principios inspiradores de la política exterior. Ello proporcionó una mayor

³⁵ Véase Aldecoa, 1989a: 62-63.

autonomía y un nuevo sentido y profundidad a dimensiones ya existentes de esa acción exterior, como sucedió en la política hacia Iberoamérica, y permitió poner en pie nuevas dimensiones de las mismas.

En segundo lugar, cambió también la forma, el modo, el cómo se hace la política exterior, introduciendo controles democráticos y haciendo esa política exterior más eficaz y realista.

La afirmación de los relativos márgenes de autonomía de la política exterior española solo ha tenido lugar, así, en última instancia, cuando se ha producido el cambio en la política exterior y, consecuentemente, ha tenido lugar la concordancia entre el contexto interno y el escenario internacional en el que se mueve España, es decir, cuando política interior y política exterior se han hecho coherentes y con ello han podido atender realmente a los intereses nacionales.

En este proceso de cambio y de afirmación de los márgenes de autonomía de la política exterior, que se inicia en 1976, pueden distinguirse, con todo lo que tiene de simplificación de una realidad dinámica y compleja, varias etapas y periodos con alcances y significados muy distintos³⁶.

Una primera gran etapa, que puede denominarse de *transición en materia de política exterior*, y que no coincide con la transición en el ámbito interno, va desde 1976, con el primer gobierno de Adolfo Suárez, hasta finales de 1988, cuando se concretan y materializan las últimas grandes opciones de la acción exterior, quedando establecido el modelo global de política exterior española y posicionándose plenamente España en el escenario occidental³⁷.

En esta primera etapa, a lo largo de la cual se produce progresivamente el cambio en materia de política exterior y la incorporación de España a la sociedad internacional, pueden distinguirse, a su vez, varios periodos, cada uno de los cuales con sus propias características.

³⁶ Para esta cronología y etapas, que desarrollamos a continuación, véase Arenal 1991: 46-48 y 1992: 393-395. Otros especialistas, sin embargo, han periodificado la transición en materia de política exterior con criterios y planteamientos distintos a los aquí establecidos. Además de los que se citan en la nota siguiente, entre otros, véase Aldecoa, 1984: 111-131, y 1986: 79-103; y Viñas, 1986: 213-225.

³⁷ Leopoldo Calvo-Sotelo, por el contrario, a nuestro juicio de manera desacertada y muy voluntarista, sitúa el final de la transición en materia de política exterior el 30 de mayo de 1982, momento en que se produce la incorporación de España a la Alianza Atlántica (Calvo-Sotelo, 1990: 124). Algo parecido, y de forma exageradamente voluntarista, hace Javier Rupérez, que sitúa el final de transición en materia de política exterior en diciembre de 1977, al considerar que en esas fechas ya estaba diseñado y aplicado en sus principios generales el modelo de política exterior de la España democrática (Rupérez, 1988: 53-63).

Un primer periodo abarca los años 1976-1980 y puede denominarse de *consenso tácito*. Está caracterizado por el consenso tácito, que no expreso, negativo y positivo al mismo tiempo, existente entre las principales fuerzas políticas parlamentarias en materia de las grandes cuestiones internacionales que afectaban a España, lo que permitió, en aras de la construcción democrática, soslayar las cuestiones más polémicas, susceptibles de dividir a las principales fuerzas políticas y a la opinión pública española, como el tema de la incorporación de España a la Alianza Atlántica. Este consenso tácito será reflejo del consenso formal que caracteriza durante esta época la política interna española y que permitirá la elaboración de la Constitución de 1978 y facilitará el éxito de la transición democrática.

Durante este periodo inicial, aunque se empieza a dibujar en la acción exterior una nueva filosofía inspiradora en consonancia con los principios democráticos, la práctica del consenso impide, salvo en la dimensión europea y en alguna medida la iberoamericana, que se definan con precisión y claridad algunas de las más importantes líneas directrices de la política exterior, como la política de seguridad y defensa. Con todo se producen importantes ajustes, rectificaciones y cumplimentación de carencias y lagunas respecto de la acción exterior del franquismo, sentándose las bases de la política exterior de la España democrática. En concreto, se normalizan las relaciones internacionales, se afirma el carácter occidental y europeo, y España inicia su plena incorporación a la sociedad internacional, sentándose las bases para su integración en Europa. A nivel de los principios inspiradores de la acción exterior, como hemos destacado, la democracia, los derechos humanos, el multilateralismo, el desarrollo y la solidaridad pasaron a ser elementos básicos de la misma.

Punto clave en este proceso de transición democrática interna y en materia de política exterior, por cuanto suponía la homologación democrática con Europa, es la solicitud de adhesión a las Comunidades Europeas, presentada por España el 28 de julio de 1977, al poco de celebradas las primeras elecciones democráticas, y la opinión favorable que formula al respecto el Consejo de Ministros comunitario, reunido los días 20 y 21 de septiembre de ese mismo año. La incorporación de España a las Comunidades Europeas se transformará en objetivo prioritario de la política exterior española, que marcará todas las demás coordenadas de dicha política.

Al mismo tiempo, las relaciones con los países iberoamericanos, que habían estado profundamente condicionadas ideológicamente durante el franquismo, entran en una nueva etapa de desarrollo, concertación y cooperación, que empezará a ir haciendo realidad la idea de la Comunidad

Iberoamericana de Naciones. Iberoamérica se transformará, al lado de Europa, en el otro objetivo prioritario de la acción exterior española.

En este sentido, el papel desarrollado por los gobiernos de Adolfo Suárez en el proceso de normalización de las relaciones internacionales de España y de puesta en marcha de una nueva política exterior durante este periodo, ha sido sin lugar a dudas decisivo. Lo mismo cabe decir del papel desempeñado por la Corona y, en concreto, por el rey en este proceso de normalización de las relaciones exteriores de España.

Un segundo periodo, dentro de la etapa de transición, se inicia en junio de 1980, cuando se produce la ruptura del consenso tácito, al plantearse abiertamente por el gobierno centrista de Adolfo Suárez la incorporación de España a la Alianza Atlántica, y termina el 12 de marzo de 1986, con la celebración por parte del gobierno socialistas de Felipe González, del referéndum sobre la permanencia en la OTAN.

Con el anuncio de una próxima incorporación a la Alianza Atlántica se cierra, momentáneamente, dentro de la etapa de transición en materia de política exterior, el periodo del consenso, es decir, se cierra el periodo de urgente incorporación de España a la sociedad internacional, y se abre un nuevo periodo en el que España tiene que definir claramente sus posiciones internacionales y diseñar, en algunas de sus principales dimensiones, un modelo global y coherente de política exterior acorde con sus intereses.

Incorporada España a las relaciones internacionales y normalizada su presencia internacional, llegaba el momento de plantearse las grandes opciones de la política exterior, que hasta entonces se habían obviado en aras de facilitar la transición democrática, y de tomar posición ante las mismas. Llegaba el momento de abrir un debate sobre aspectos clave de las relaciones exteriores, que hasta entonces solo se había planteado en cuestiones puntuales. Debate que había de llevar no solo al parlamento sino también a la opinión pública. A lo largo de los primeros años de la democracia, con la práctica de un consenso tácito en política exterior, no se produjeron grandes movimientos de opinión en relación con la acción exterior. Era el precio que había que pagar para alcanzar el consenso en la construcción de un Estado democrático. A partir de ese momento, sin embargo, la opinión pública va a interesarse de forma creciente por algunas de las cuestiones internacionales que afectaban más decisivamente a la posición internacional de España³⁸. Con ello, la opinión pública española y la sociedad espa-

³⁸ Mesa, 1988: 134-135; y Morán, 1990: 33. Para las actitudes de los españoles ante las cuestiones internacionales en ese periodo, véase Centro de Investigaciones Sociológicas, 1987a y 1987b; y Rodrigo, 1989.

ñola entraban de lleno, prácticamente por primera vez, en la consideración de los temas internacionales³⁹.

En este sentido, se abre un periodo que podemos llamar *constituyente en materia de política exterior*, por cuanto durante el mismo culmina la integración de España en las Comunidades Europeas y se abre el debate sobre el alcance y consecuencias de las dimensiones atlántica, occidental y mediterránea de España, que solo se cerrará con la aprobación en referéndum por la sociedad española de los términos en los que España va a definir su política de seguridad y defensa.

Hitos fundamentales de este periodo constituyente, con alcance muy diferente respecto del cambio en la política exterior y la plena incorporación de España a la sociedad internacional, son⁴⁰: (a) la apresurada y mal hecha, pero necesaria y clave para la definición de la política exterior, incorporación de España a la Alianza Atlántica, el 29 de mayo de 1982, que realiza el gobierno centrista de Leopoldo Calvo-Sotelo, con los principales partidos políticos de la oposición y la opinión pública en contra; (b) el triunfo socialista en las elecciones generales de octubre de 1982, que va a acelerar la materialización del cambio en la política exterior; (c) la formulación del denominado Decálogo de Paz y Seguridad por el presidente del Gobierno, Felipe González, ante el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984, que suponía la definición de la política de seguridad y defensa de España y llamaba a la articulación de un nuevo consenso de las principales fuerzas políticas sobre la misma; (d) el ingreso de España como miembro de pleno derecho en las Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, con lo que finalizaba uno de los capítulos pendientes más importantes para la definición de la dimensión europea e internacional de España, que el franquismo había imposibilitado lograr. Con la incorporación plena a las Comunidades Europeas, España ponía fin a ciento cincuenta años de aislamiento respecto de Europa y sentaba las bases para un creciente protagonismo internacional; (e) el reconocimiento del Estado de Israel, el 17 de enero de 1986, que permitirá la normalización plena de la política mediterránea de España, hasta entonces centrada exclusivamente en las relaciones con los países árabes. A partir de esos momentos, España estaba en

³⁹ No incluimos en las movilizaciones de la opinión pública española las manifestaciones orquestadas por el franquismo ante determinadas decisiones de las Naciones Unidas o de otros Estados occidentales, como, por ejemplo, ante la condena del régimen franquista por las Naciones Unidas en la segunda mitad de los años cuarenta, por su carácter no democrático.

⁴⁰ Dado que estos hitos serán objeto de una consideración más amplia posteriormente ahora nos limitamos a su simple enumeración.

condiciones de desempeñar un papel más activo en relación con el conflicto israelí-palestino; (f) la puesta en marcha de un proceso de racionalización e institucionalización de la política de cooperación al desarrollo, con la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, en agosto de 1985, la elaboración del I Plan Anual de Cooperación Internacional en 1986, con las previsiones para 1987, y la constitución de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, en febrero de 1986, que permitirá la creación de una política de cooperación al desarrollo ambiciosa, que pasará a transformarse en una dimensión clave de la política exterior; y (g) por último, la celebración del referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica, en el que la sociedad española se pronuncia afirmativamente sobre esa cuestión, dejando zanjado un tema que venía gravitando sobre la vida política española desde 1980, y que cierra el periodo constituyente en materia de política exterior que estamos describiendo.

Paralelamente a estos hechos y en directa relación con los mismos, durante este periodo se emprende, por los gobiernos de Felipe González, la necesaria reorganización y reforma del Ministerio de Asuntos Exteriores. Se trataba de una asignatura pendiente que era necesario plantearse si se quería avanzar en la formulación e implementación de una acción exterior eficaz y acorde con los principios democráticos y dar respuesta a la universalización de las relaciones internacionales e incremento de la presencia internacional de España y a la incorporación a la Alianza Atlántica y a Europa.

En este periodo se sientan y definen las últimas líneas maestras de la política exterior de la España democrática que quedaban por fijar, integrándose plenamente España en el escenario europeo y occidental y configurándose realmente como una potencia media⁴¹. El cambio en la política exterior será ya un hecho a nivel de modelo general, si bien todavía es necesario concretarlo en alguno de sus extremos más significativos.

En consecuencia, dentro de la etapa de transición se puede distinguir finalmente un tercer periodo, que denominamos de *concreción en materia de política exterior*. Esta etapa va desde marzo de 1986 hasta finales de 1988, y abarca, primero, el ingreso como «observador activo», el 14 de noviembre, en la Unión Europea Occidental; segundo, la firma en Madrid, el 1 de diciembre, después de unas largas y difíciles y, en ocasiones, tensas negociaciones, de un nuevo Convenio de Defensa con Estados Unidos,

⁴¹ En este sentido, Fernando Morán denomina acertadamente sus memorias como ministro de Asuntos Exteriores con el título *España en su sitio* (Morán, 1990). Véase, también, Morales Lezcano, 1987 y 1991; y Palou, 1993.

que replantea el alcance y naturaleza de la relación defensiva con ese país, viciada desde sus mismos orígenes en 1953, estableciendo una relación duradera y equilibrada entre ambos Estados; y, finalmente, también el 1 de diciembre, después de una larga negociación, condicionada por la avatares de la negociación del nuevo Convenio con Estados Unidos, la aprobación, por el Comité de Planes de Defensa de la OTAN, de las directrices generales para la contribución militar española. Así, España deja establecidas prácticamente las líneas maestras de su política de seguridad y de defensa, terminando definitivamente la etapa que hemos denominado de transición en materia exterior⁴².

En este tercer periodo de concreción se lleva a la práctica en toda su extensión el modelo de política exterior que se había venido perfilando durante el anterior periodo constituyente. Termina definitivamente la transición en materia de política exterior, culmina el cambio iniciado en este ámbito en 1976 y España queda plenamente incorporada y posicionada en la sociedad internacional.

Finalmente, a partir de finales de 1988 se abre una nueva gran etapa en la política exterior española, que llega hasta el presente, que podemos denominar de *política exterior normalizada*. Es la etapa en la que España, definidas y concretadas las líneas maestras de la política exterior, normalizada efectivamente su presencia y acción internacional, integrada con todas sus consecuencias en su entorno occidental y europeo, está en condiciones de desarrollar, por primera vez en mucho tiempo, una acción exterior protagonista, coherente, realista, atenta a la defensa de los intereses nacionales y acorde con su condición de potencia media. El cambio y la afirmación de los márgenes de autonomía son ya una realidad⁴³.

Con la plena normalización y universalización de las relaciones internacionales, España puede participar activa y positivamente en las dinámicas y foros mundiales, sin cortapisas de naturaleza política o ideológica; con su plena integración en el sistema occidental, se encuentra en condi-

⁴² Rafael Grasa, por el contrario, considera que el periodo constituyente de la política exterior española no termina el 12 de marzo de 1986, sino que llega hasta el 1 de diciembre de 1988, con los hechos mencionados (Grasa, 1989: 112).

⁴³ El presidente del Gobierno, Felipe González, señalaba a este respecto que durante el proceso democrático vivido por España se ha podido comprobar «cómo las puertas del mundo y las de España para el mundo se han abierto como nunca en la historia y cómo se ha pasado, gracias al impulso democrático y sin duda a la acción que puedan ejercer los Gobiernos, de una diplomacia mendicante a una diplomacia de dignidad nacional» (Felipe González, *Intervención en el debate en las Cortes*, el 27 de marzo 1987, con ocasión de la moción de censura).

ciones idóneas para participar directamente en el proceso de establecimiento de un nuevo sistema de relaciones transatlánticas basado en la cooperación y la confianza mutuas; con su inserción en las Comunidades Europeas se sitúa en el núcleo central del renovado proceso de construcción política de Europa y refuerza su política exterior; con su reiterada atención y prioridad a las relaciones con América Latina y con el Mediterráneo y el norte de África, junto a su participación en el sistema de cooperación al desarrollo comunitario, España está en disposición de ofrecer respuestas solidarias y comunes a los problemas derivados del subdesarrollo y de las relaciones Norte-Sur.

En suma, después del importante camino recorrido en la política exterior desde 1976, lo que se le planteará a España a partir de 1988 no será ya, en consecuencia, un problema de ubicación o de puntos de partida, sino un problema de saber obtener las máximas ventajas de esa favorable posición adquirida, llevando adelante la proyección multidimensional que tiene su política exterior. Y ello dependerá mucho, por no decir totalmente, de la voluntad de los gobiernos españoles y de su capacidad para entender que la política exterior, en sus grandes líneas y planteamientos estratégicos, es siempre una política de Estado, que atiende a los intereses nacionales y que se caracteriza por su continuidad.

Este proceso de cambio y autonomía de la política exterior va a tener, como es lógico, su traducción en la política iberoamericana, que abandona los clichés ideológicos del franquismo, prescinde de cualquier veleidad hegemónica o tutelar, normaliza plenamente las relaciones con América Latina y formula un nuevo proyecto de Comunidad, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, basado en el principio de igualdad jurídica y en el respeto a la soberanía de los Estados participantes y planteado en términos mutuamente beneficiosos para todos los participantes.

En todo caso, cuando se estudian estas dos grandes etapas y sus correspondientes periodos, que acabamos de señalar, no se puede olvidar, como es lógico, la existencia de notables diferencias, que analizaremos posteriormente, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista práctico, entre la política exterior de los distintos gobiernos que se han sucedido durante las mismas. Sin embargo, estas diferencias no han impedido que tanto unos gobiernos como otros hayan considerado, casi siempre, pues ha habido momentos en que no ha sucedido así, la política exterior como una política de Estado en lo que a sus líneas maestras y principios se refiere. A ello ha contribuido, sin lugar a dudas, el importante papel simbólico desempeñado por el rey, Juan Carlos I.

III. UNA POLÍTICA EXTERIOR NORMALIZADA Y DOS MODELOS DE POLÍTICA EXTERIOR

A partir de finales de 1988, después de la etapa de transición en materia de política exterior, se abre, en consecuencia, una nueva gran etapa en la política exterior española, que llega hasta el presente, de *política exterior normalizada*.

Durante esta gran etapa, sin embargo, se pondrán en práctica dos modelos muy diferentes de política exterior en sus prioridades y principios inspiradores.

El primer modelo, basado en un consenso tácito, continuación directa del formulado desde 1976 durante la etapa de transición en materia de política exterior, tendrá a Europa como prioridad y el multilateralismo como principio básico y se desarrollará, primero, desde 1988 hasta 2002 y, después, a partir de 2004, aunque en este último caso con alguna importante novedad, especialmente en lo relativo al consenso.

El segundo modelo de política exterior se desarrollará entre 2002 y 2004, sin consenso de ningún tipo entre las dos principales fuerzas políticas parlamentarias, siendo muy diferente del anterior. Será exclusivo del gobierno de Aznar y tendrá, como elementos definitorios más significativos, a Estados Unidos como prioridad y el unilateralismo como principio.

MODELOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA (1976-2011)		
1976-2002	2002-2004	2004-2011
<i>Consenso</i>	<i>Ruptura del consenso</i>	<i>Ausencia de consenso</i>
Europa como prioridad	Debilitamiento de la dimensión europea	Europa como prioridad
Buenas relaciones con EEUU, pero sin seguidismos incondicionales	EEUU como prioridad y alineamiento	Buenas relaciones con EEUU, pero sin seguidismos incondicionales
Relativa autonomía en políticas iberoamericana y mediterránea	Debilitamiento de la autonomía en las políticas iberoamericana y mediterránea	Recuperación de la relativa autonomía en las políticas iberoamericana y mediterránea
Derechos humanos, multilateralismo y primacía del derecho internacional	Unilateralismo y debilitamiento de la primacía del derecho internacional	Derechos humanos, multilateralismo y primacía del derecho internacional
		Giro social
		Puesta en valor del poder blando

III.1. *Europa como prioridad y el multilateralismo como principio* (1988-2002)

Este primer modelo de política exterior de la España democrática, que se afirma desde 1976 y que tendrá plena vigencia, primero, hasta 2002 y, después, con novedades, entre 2004 y 2008, y que, consecuentemente, marcará prácticamente la casi totalidad de la política exterior de la España democrática, será un modelo basado en el consenso y en la consideración de la política exterior como una política de Estado, que en sus líneas maestras, prioridades y principios está por encima de las alternancias en el gobierno.

Participarán activamente en su definición y puesta en práctica, tanto en la etapa de transición en política exterior como en la etapa de política exterior normalizada, primero, los gobiernos centristas de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo, después, los gobiernos socialistas de Felipe González, más tarde los gobiernos populares de José María Aznar hasta 2002, y, finalmente, los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero.

De hecho, los gobiernos populares de Aznar, hasta 2002, jugarán un papel destacado en la puesta en práctica de este modelo, culminando en concreto el proceso de incorporación de España a la OTAN con su integración, en 1996, en la estructura de mandos militares de la misma, y apostando por la presencia de España en la primera línea del proceso de integración europea con el cumplimiento de los criterios de convergencia y la puesta en marcha del euro.

Las características básicas de este modelo, que con diferentes acentos perdurarán inalterables a lo largo del tiempo señalado y que serán analizadas con mayor detalle al estudiar la política exterior de los distintos gobiernos, serán las siguientes:

- a. *El consenso y el apoyo de la opinión pública como bases de la política exterior.* Este modelo descansaba en el apoyo mayoritario de la opinión pública y en un consenso tácito entre los principales partidos políticos, que proporcionó carácter de política de Estado a la política exterior española, lo que no será obstáculo para que, a partir de ese acuerdo básico, cada gobierno desarrollase su propia política exterior en función de sus planteamientos políticos.
- b. *Europa como prioridad.* La prioridad que marcará todo el modelo de política exterior, basado en el pleno apoyo de la opinión pública y de los principales partidos políticos, es Europa. La Comunidad Europea pasó a ser el anclaje y la proyección clave de la acción exterior. Esta clara apuesta por la integración europea descansaba en la con-

sideración de que su avance y el papel activo de España en la misma eran el mejor camino para la defensa de los intereses nacionales, para reforzar la política exterior y el protagonismo de España en el mundo, y para asegurar una mínima autonomía en la relación transatlántica y en las relaciones con América Latina y el Mediterráneo y Norte de África.

- c. *Relaciones de confianza y lealtad con Estados Unidos, pero sin seguidismos incondicionales.* Partiendo tanto de su carácter de superpotencia mundial, que condicionaba todas las coordenadas de la política exterior española y muy especialmente la iberoamericana, como de la consideración de que, aunque los intereses mutuos eran muchos, no siempre tenían que ser coincidentes, se buscó poner en práctica una política de confianza y lealtad que no interfiriese de manera decisiva en las demás coordenadas de la política exterior y anulase las posibilidades de realizar una acción relativamente autónoma en el Mediterráneo y, sobre todo, en América Latina. En este sentido, la prioridad europea se completó con la afirmación de la dimensión atlántica de la política exterior. Ese difícil equilibrio se logró, como se ha destacado, a partir de diciembre de 1988, con la firma del nuevo Convenio de Defensa con los Estados Unidos.
- d. *Autonomía en las relaciones con Iberoamérica y el Mediterráneo.* En los casos del Mediterráneo e Iberoamérica se trató de desarrollar unas políticas relativamente autónomas, aunque fuertemente europeizadas, por entender que la dimensión europea, además de potenciar ambas políticas, permitía afirmar su relativa autonomía respecto de los Estados Unidos, minimizando los costes de la misma.
- e. *La democracia, los derechos humanos, la paz, la solidaridad internacional y el multilateralismo como principios y valores inspiradores de la política exterior.* La democracia, los derechos humanos, la paz y la solidaridad internacional pasaron a transformarse en principios y valores inspiradores de la acción exterior. Lo mismo cabe decir de la clara apuesta por el multilateralismo, el apoyo a las Naciones Unidas y la vigencia del derecho internacional. Estos principios proporcionaron a España unas claras señas de identidad a nivel internacional y permitieron su afirmación como potencia normativa.

Este modelo de política exterior permitió a España recuperar su protagonismo internacional, desarrollar una política exterior activa, acuñar unas señas de identidad respetadas por los distintos actores internacionales y hacer creíble y consistente su política exterior.

Más allá de estas características básicas del modelo de política exterior de España entre 1976 y 2002 y del consenso en que se sustenta, no se puede olvidar, como se ha apuntado, la existencia de notables diferencias entre la política exterior de los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, la política exterior de los gobiernos del PSOE y la de los gobiernos del PP. Tampoco se pueden ignorar las críticas y debates que han suscitado los diferentes despliegues concretos que de la política exterior han hecho cada de uno de esos gobiernos.

III.2. *Estados Unidos como prioridad y el unilateralismo como principio (2002-2004)*

A partir de 2002 y hasta 2004, la política exterior española experimenta un giro radical, que implicará la definición y puesta en práctica de un nuevo y diferente modelo de política exterior, como consecuencia de la ruptura del consenso por parte del gobierno popular de Aznar y de su alineamiento con la política internacional de la administración Bush. La política exterior se debilita como política de Estado y el enfrentamiento total de posiciones entre el PP y el PSOE en relación la política interna y, en lo que a nosotros nos interesa, en relación a la política exterior, pasará a caracterizar la vida política española.

Este nuevo modelo de política exterior, que analizaremos con mayor detalle posteriormente, tendrá las siguientes características básicas, muy distintas en sus prioridades y principios a las que inspiraban el anterior modelo de política exterior (Arenal, 2004b: 73-78).

- a. *Ruptura del consenso.* En primer lugar, se produce la ruptura del consenso que desde 1976, salvo en el periodo 1980-1984, había caracterizado la política exterior. A través de una política de hechos consumados se articula una nueva política exterior, sin plantearse siquiera como principio inspirador la búsqueda del consenso con los principales partidos políticos con representación parlamentaria, rompiéndose lo que había sido una característica esencial de la política exterior en la España democrática.
- b. *Prioridad de la relación con Estados Unidos.* La segunda característica básica es la prioridad que se otorga a la relación con Estados Unidos respecto a las demás coordenadas de la política exterior, rompiendo con la prioridad otorgada hasta entonces a la coordenada europea. Este cambio de prioridades se concreta, además, en el alineamiento con la estrategia internacional de la administración Bush.

- c. *Debilitamiento de la apuesta por la coordenada europea.* La tercera característica básica del nuevo modelo, consecuencia directa de la anterior y con implicaciones igualmente muy importantes, es la pérdida de prioridad de la coordenada europea de la política exterior. Europa y, en concreto, la UE, hasta ese momento ejes centrales de la política exterior, dejaban de ser el referente fundamental de la política exterior española, pasando a un segundo plano respecto de la relación con Estados Unidos y adoptándose un neonacionalismo respecto de Europa.
- d. *Debilitamiento de la autonomía de las políticas iberoamericana y mediterránea.* Las coordenadas iberoamericana y mediterránea se verán significativamente afectadas por el cambio de prioridades que se acaba de señalar. En este sentido, se redujeron los relativos márgenes de autonomía que habían tenido hasta ese momento las políticas iberoamericana y mediterránea de España.
- e. *Apuesta por el unilateralismo y debilitamiento de la primacía de la legalidad internacional.* Finalmente, como última característica de este nuevo modelo de política exterior, que rompe también con lo que ha sido una tradición de la política exterior española desde 1976 y que es una consecuencia más del alineamiento con la administración Bush, hay que señalar el cambio que se produce en relación a los principios y valores que venían inspirando la política exterior de España. En este nuevo modelo de política exterior la apuesta por el multilateralismo se sustituye por el unilateralismo y se atribuye un papel secundario e instrumental a las Naciones Unidas y al derecho internacional.

En definitiva, se conforma un nuevo modelo de política exterior, fuertemente ideologizado y radicalmente diferente a nivel de prioridades, principios y valores del que se había venido estructurando desde el inicio de la transición democrática. En este caso no cabe hablar simplemente de diferencias importantes en cuanto al despliegue concreto de la política exterior, sino de un giro radical, que rompía sin consenso las prioridades y principios inspiradores hasta ese momento.

III.3. *De nuevo: Europa como prioridad y el multilateralismo como principio (2004-2011)*

El triunfo del PSOE en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 va a suponer una clara ruptura con el modelo de política exterior puesto en

marcha por Aznar y la vuelta, con algunas significativas novedades, al modelo conformado a partir de la transición democrática, vigente en España, como hemos visto, hasta 2002, tanto en términos de prioridades como de principios.

Sus principales características y novedades, que estudiaremos en detalle posteriormente, muy diferentes a las del modelo puesto en marcha por el gobierno de Aznar, serán las siguientes:

- a. *Afirmación de la necesidad del consenso en la política exterior.* Se afirmará la necesidad del consenso con las principales fuerzas políticas parlamentarias como base de una política exterior, entendida como política de Estado. Este consenso, sin embargo, será imposible con el PP, aunque no con otras fuerzas políticas parlamentarias, tanto como consecuencia de las posiciones prácticamente inalterables mantenidas por ese partido en relación a la política exterior seguida por el gobierno de Aznar entre 2002 y 2004, como por la rapidez con la que el nuevo gobierno adopta una serie de decisiones clave, en materia de política exterior, que no permiten un nuevo consenso.
- b. *Prioridad en la relación con Europa.* Característica clave de esta política exterior es la prioridad que se otorgará, de nuevo, a la coordinada europea. Frente al modelo desarrollado por Aznar que priorizaba la relación con los Estados Unidos, ahora se desarrolla una política en la que Europa y, en concreto, la UE vuelven a ser la prioridad, adoptándose una política marcadamente europeísta que volverá a situar a Francia y Alemania como referentes.
- c. *Reconocimiento de la importancia de las relaciones con Estados Unidos, pero sin alineamientos incondicionales.* Se reconoce la importancia de la relación con Estados Unidos y la necesidad de mantener unas excelentes relaciones con los mismos. Al mismo tiempo, se considera que esa condición de aliados firmes no tiene por qué implicar alineamientos incondicionales con ese país, por muchos que sean los intereses comunes.
- d. *Recuperación de los relativos márgenes de autonomía en las políticas iberoamericana y mediterránea.* La cuarta característica de la política exterior del gobierno socialista hace referencia a las dimensiones mediterránea y latinoamericana de esa política, en relación a las cuales se tratará con éxito de recuperar los relativos márgenes de autonomía que se habían debilitado como consecuencia del anterior modelo de política exterior. Ello se manifestará, sobre todo, en la política iberoamericana.

e. *Apuesta por el multilateralismo y la primacía del derecho internacional.*

Finalmente, la política exterior se caracterizará por la defensa del multilateralismo eficaz, la apuesta por las Naciones Unidas y por la primacía del derecho internacional. La afirmación de estos principios y valores básicos como inspiradores de la política exterior suponía recuperar una de las señas de identidad de dicha política desde 1976, que había caracterizado el primer modelo de política exterior.

Esta nueva política exterior presentará, además, toda una serie de novedades en relación a la que había seguido España desde la transición democrática, que suponen una mayor ideologización de la política exterior, como veremos al analizar en concreto la política exterior de los gobiernos de Rodríguez Zapatero.

En definitiva, a partir de 2004, con los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero se recuperan las prioridades y principios básicos del modelo de política exterior de España desde 1976, solo rotos entre 2002 y 2004, aunque con novedades derivadas de los retos a los que se enfrenta España en el escenario mundial y con una decidida acentuación, al menos formalmente, en la dimensión normativa de la política exterior. La única característica que de momento no se ha podido recuperar ha sido el consenso en dicha política.

4. POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

I. LA NUEVA POLÍTICA IBEROAMERICANA

El cambio político que experimenta España desde 1976 va a tener como una de sus características más significativas una notable renovación y ampliación del papel que tradicionalmente había tenido América Latina en la vida española. Desde finales de los años setenta del siglo xx hasta nuestros días, América Latina, y muy especialmente lo iberoamericano, van a estar cada vez más presentes no solo en la acción exterior española, tanto a nivel gubernamental como a nivel no gubernamental, sino también en la propia sociedad española, que empezará a prestar una atención creciente a las relaciones con esa región.

En este nuevo contexto, el replanteamiento que, como hemos visto, experimenta la política exterior en relación al franquismo tendrá su lógico e, incluso, más intenso reflejo en la política iberoamericana. Primero, los gobiernos centristas, y después, los socialistas de Felipe González, desarrollarán una nueva política iberoamericana, y con ella un nuevo proyecto de comunidad iberoamericana, diferentes a la política y a la Hispanidad del franquismo, que con diferentes despliegues concretos, según los distintos gobiernos que se sucederán, llegará hasta el presente. Al lado de la afirmación prioritaria de la dimensión europea de España, que culmina en 1986 con el ingreso en las Comunidades Europeas y marcará toda la política exterior, y como complemento de la misma, los sucesivos gobiernos democráticos afirmarán reiteradamente la dimensión iberoamericana como una de las coordenadas clave que definen a España en el mundo y a su proyección exterior.

Si desde el primer momento la democracia y los derechos humanos serán principios inspiradores de la acción exterior española, en el caso concreto de la política iberoamericana estos principios van a tener un papel aún más destacado y activo. La democratización que se produce en España,

junto a los propios procesos de democratización que se experimentan en América Latina, en plazos más o menos próximos en el tiempo, marcarán significativamente las relaciones entre España e Iberoamérica.

La democracia y los derechos humanos constituirán, de esta forma, elementos fundamentales no solo en la formulación y ejecución de la nueva política, sino también en el cambio de sentido que experimentan en sí mismas las relaciones entre España y América Latina. El nuevo clima democrático que se genera progresivamente en ambos lados del Atlántico favorecerá la aproximación y el entendimiento, transformándose la transición democrática española en un referente para los procesos de transición latinoamericanos¹.

La democracia y los derechos humanos no serán, por lo tanto, un simple elemento ornamental en la política iberoamericana, sino un aspecto sustancial de la misma, que, aunque con distintos acentos e intensidades y no sin contradicciones, según los diferentes gobiernos, se harán presentes en esa política. Lo anterior no será obstáculo para que España mantenga relaciones diplomáticas y consulares al más alto nivel con todos los países iberoamericanos, de acuerdo con el principio de indiscriminación.

La nueva imagen democrática y la nueva política iberoamericana constituirán elementos importantes para entender el desarrollo que desde 1976 conocen las relaciones con América Latina. Fernando Morán, ministro de Asuntos Exteriores con el primer gobierno socialista, señalará acertadamente en relación a la modélica transición democrática española, «que es probablemente, el único motivo serio de orgullo nacional que el pueblo español ha tenido en siglos», y que fue sin duda el motivo por el que, «por primera vez en mucho tiempo, los países americanos de expresión española (...) empezaron a tener algún interés en reivindicar sus referencias hispánicas como parte importante de su propia identidad»².

¹ La coincidencia relativa en el tiempo de los procesos de transición español y latinoamericanos y la influencia del modelo de transición español no deben hacernos olvidar las importantes diferencias existentes entre las transiciones latinoamericanas y la española.

² Morán, 1985: 93. Otras opiniones coinciden en esta apreciación. Según Jean François Revel, el modelo español de transición a la democracia ha tenido un importante influjo en América Latina, «la vieja metrópoli ha recobrado su prestigio moral» incidiendo en la propia realidad latinoamericana. («L'heure espagnol», *Le Point*, 16 de agosto de 1987). Del lado latinoamericano, el entonces presidente de Costa Rica, Luis Alberto Monge, declaraba que «en la época de Franco, España jugó un papel negativo porque los grupos militaristas de América Latina sentían como un respaldo moral que les unía a España. Este proceso milagroso que ha vivido España podría cambiar el signo de su influencia e inyectar esperanza a las corrientes democratizadoras de nuestro continente» (*El País*, 7 de febrero de 1982). Véase también Malamud, 1992; y Lamo de Espinosa, 1993: 17-19.

Sin embargo, esta nueva política y esta renovada imagen y presencia de España en América Latina adolecerán, en una medida significativa, de una escasez de medios en claro contraste con lo ambicioso de los objetivos que, de acuerdo con todas las declaraciones gubernamentales, caracterizarán teóricamente esa política iberoamericana. Esta va a ser, en general, una constante de la política iberoamericana hasta el presente, que incidirá negativamente en la misma. En este contexto cobra todo su sentido la afirmación de Fernando Morán de que España en América Latina tiene más influencia que poder o más influencia que medios³. Solo con los gobiernos socialistas de Felipe González, y en concreto en el periodo 1982-1992, se puede afirmar lo contrario.

En todo caso, a partir de 1976 la política iberoamericana se replantea y redefine en base a una filosofía, unos postulados y unos objetivos nuevos y diferentes a los que habían inspirado otros proyectos del pasado y en consonancia con ello se configurará un nuevo proyecto de Comunidad Iberoamericana. Hay un cambio radical no solo en la terminología, que acuña oficialmente la expresión Comunidad Iberoamericana de Naciones, frente a las expresiones franquistas de Hispanidad y Comunidad Hispánica de Naciones, sino igualmente en la idea, en la filosofía y en la articulación concreta de todo ese proyecto. Hay una depuración no solo conceptual y terminológica, sino también una depuración ideológica y política, que se manifiesta en todos los ámbitos de esa política⁴. De esta forma, como veremos, la política iberoamericana experimentará, de un lado, un profundo cambio con relación a la política del franquismo y, de otro, afianzará en general sus relativos márgenes de autonomía (Arenal, 1990b)⁵. Este cambio, al igual que sucede con la política exterior en general, se producirá gradualmente, culminando realmente en 1992.

Consecuentemente, a partir de 1976, por primera vez en muchas décadas, la política iberoamericana estará en condiciones de desarrollarse de forma realista, sin sombras que oculten sus objetivos finales. De la Hispanidad, con toda la carga ideológica y connotaciones políticas que tenía esa idea, se pasa a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, de base claramente democrá-

³ «La realidad, en lo que se refiere a nuestra capacidad de acción en América, es la diferencia entre influencia y poder. España posee en determinados ámbitos mayor influencia que poder, mayor responsabilidad que capacidad real de determinar o influir decisivamente en los acontecimientos» (Morán, 1990: 86).

⁴ Para un análisis más detallado de este cambio general, véase Arenal y Nájera, 1992.

⁵ En 1976, Arthur P. Whitaker, al estudiar las posibilidades de cambio de la política iberoamericana de España en relación al franquismo, adelantaba un vaticinio negativo en cuanto a ese cambio, que afortunadamente no se ha cumplido (Whitaker, 1976: 127).

tica. De un modelo de relaciones que, desde la afirmación de una posición preeminente o hegemónica de España, buscaba exclusivamente el reforzamiento interno e internacional de la posición del régimen franquista se pasa a un nuevo modelo de relaciones, construidas sobre bases de igualdad, mutuo respeto e independencia. De la oratoria y de la lírica, de las declaraciones grandilocuentes y vacías de contenido se pasa a la puesta en práctica de acciones y proyectos concretos de concertación y cooperación.

Las bases, los pilares, los nexos históricos, culturales y lingüísticos sobre los que se asientan la nueva política iberoamericana y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones no variarán sustancialmente respecto del pasado, en cuanto constantes que permanecen a través de la historia más próxima, aunque la propia dinámica de intensificación de las relaciones irá generando nuevos vínculos e interdependencias, políticas, económicas, sociales y culturales, que tendrán cada vez más peso en esa política. Lo que realmente cambia es su interpretación desde un nuevo y diferente contexto político y desde una nueva filosofía; lo que varía igualmente es su proyección operativa en el presente y de cara al futuro. No podía ser de otra forma, dadas las profundas transformaciones políticas acaecidas en España y en América Latina, que inevitablemente tenían que arrumbar la instrumentalizada política hispanoamericana del franquismo y el trasnochado corsé de la Hispanidad.

Esta nueva política iberoamericana que se inicia en 1976 no es una simple reacción mecánica a los estímulos o problemas procedentes del exterior, como en el caso, por ejemplo, de la política subsahariana de España en los años de la transición política, sino que ha respondido a un proyecto más o menos acabado y claro de política iberoamericana. Un proyecto, como veremos, en ocasiones contradictorio con los gobiernos centristas de Adolfo Suárez, más estructurado, realista y ambicioso con los gobiernos socialistas de Felipe González, más politizado con los gobiernos populares de José María Aznar y más social y de menor perfil con los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero. Todo ello, unido a los diferentes planteamientos políticos e ideológicos de los distintos gobiernos, explica las diferencias entre la política iberoamericana de unos y otros.

Los principales ejes sobre los que se desarrollará esta nueva política iberoamericana basada en la intensificación de las relaciones con América Latina en todos los ámbitos, serán cinco, todos ellos directamente relacionados: (a) el apoyo a la democracia y la defensa de los derechos humanos; (b) la elevación del perfil político y de la concertación en las relaciones bilaterales; (c) el desarrollo de una política de cooperación al desarrollo; (d) la puesta en marcha y consolidación de las Cumbres Iberoamericanas, y (e) la intensificación de las relaciones entre la UE y América Latina.

La defensa de la democracia y los derechos humanos será, como ya hemos destacado, una de las marcas con la que los distintos gobiernos democráticos, más allá de sus diferencias políticas y de acción, han querido subrayar el sentido de la nueva política iberoamericana.

Desde el primer momento, la política iberoamericana tuvo como uno de sus referentes clave el apoyo a los procesos de democratización que se produjeron en Iberoamérica a lo largo de las décadas de los setenta y ochenta y la defensa de los derechos humanos en aquellos países donde eran sistemáticamente violados. Esta defensa de los derechos humanos se manifestará no solo en las relaciones bilaterales con los países iberoamericanos, sino también en el seno de las Naciones Unidas mediante el voto en las pertinentes resoluciones y con el apoyo directo que se ha prestado a los relatores o las misiones de las Naciones Unidas en los casos, por ejemplo, de Chile, Guatemala, El Salvador y Cuba. Igualmente, se ha colaborado, desde el puesto de observador permanente en la OEA, con el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La democracia, tanto en cuanto realidad consolidada en algunos países como en cuanto proceso sujeto a amenazas y ataques, será un elemento continuamente presente en las relaciones que se han ido desarrollando entre España y los países latinoamericanos, influyendo en el grado de compromiso y en el perfil político de esas relaciones en términos bilaterales.

De esta forma, el principio de indiscriminación en las relaciones con los países iberoamericanos, que se proclama desde el mismo año 1976, se ha visto matizado en la práctica por una clara diferenciación en el trato y en la intensidad política de las relaciones según se tratase de regímenes democráticos o autoritarios, así como según se violasen o no los derechos humanos⁶.

En cualquier caso, el segundo eje clave, que hemos destacado, jugará un papel fundamentalmente y, en general, las relaciones conocerán un importante desarrollo, elevándose notablemente su perfil político y produciéndose una concertación creciente con la casi totalidad de los países iberoamericanos que llega hasta el presente.

⁶ El rey señalará a este respecto: «Constituye igualmente un eje en los propósitos del gobierno, dentro de la más fiel tradición de los usos internacionales interamericanos, el aplicar un “principio de indiscriminación”, dando a la doctrina Estrada la interpretación más extensiva posible sin faltar por ello a las exigencias lógicas y éticas vinculadas al respeto de los derechos humanos, firmemente asentados en la tradición del pensamiento legal y humanista que hemos compartido desde el siglo XVI» («Discurso pronunciado por S. M. el Rey ante la Comisión Delegada del Congreso Nacional de Venezuela», 9 de septiembre de 1977, *España en el mundo. Discursos de S. M. el Rey, 1976-1979*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1979, p. 146).

La política de cooperación y, muy en concreto, la cooperación al desarrollo ha sido el tercero de los ejes con el que los gobiernos democráticos han querido subrayar el sentido de la nueva política iberoamericana. El deseo de pasar de la retórica a la acción, de hacer creíble la política iberoamericana, de avanzar en la articulación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, requería la puesta en marcha de acciones solidarias no solo en el plano político, sino igualmente en el plano económico como forma de facilitar la solución de los graves problemas de pobreza y desigualdad existentes en América Latina y, en última instancia, asegurar la democracia y la paz en la región.

Esto explica el avance que conoce desde 1976 la cooperación al desarrollo con América Latina⁷, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, transformándose esa región en destino prioritario de la ayuda al desarrollo.

El cuarto eje clave sobre el que se articulará la nueva política iberoamericana será la puesta en marcha, primero, y consolidación, después, de las Cumbres Iberoamericanas, como expresión operativa de la afirmación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. El proyecto de celebrar en Madrid, en 1992, una Cumbre de jefes de Estado y de gobierno iberoamericanos se plantea ya por los gobiernos de Adolfo Suárez, transformándose en un objetivo fundamental de los gobiernos de Felipe González y siendo desde la celebración de la primera Cumbre, en 1991, una dimensión esencial de la política iberoamericana de todos los gobiernos hasta el momento actual, que complementa y enriquece las otras dimensiones de la misma, especialmente la bilateral.

Finalmente, la profundización de las relaciones entre la UE y América Latina constituirá el quinto de los ejes clave de la política iberoamericana de España. Desde el momento mismo en que la España democrática opta por la incorporación plena a Europa, como realización de lo que se considera es su proyección natural, la dimensión iberoamericana de su proyección exterior se plantea necesariamente bajo nuevos parámetros, diferentes a los que dominaban las relaciones del pasado. Esa clara opción por Europa podía significar bien un debilitamiento de la proyección iberoamericana,

⁷ El cambio hacia la posición de donante puro solo se produce en 1977, que es cuando el Banco Mundial deja de considerar a España como potencial receptor de su ayuda. Datos expresivos de la tardía llegada de España a la cooperación al desarrollo son que solo en 1980 el Fondo Monetario Internacional consideró a España entre los países industrializados; todavía en 1981, el Banco Mundial clasificaba a España como país con «desarrollo de renta media», e incluso el informe de 1983 del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE catalogaba a España como potencial receptora de Ayuda Oficial al Desarrollo (Ruiz Arbeloa, 1984: 118).

que quedaba relegada a un plano muy secundario en las relaciones exteriores de España, bien, caso de que se plantease como complementaria, un reforzamiento de las relaciones con América Latina. En el primer caso, el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones perdería todo su sentido. En el segundo, se plantearía desde nuevas perspectivas y alcances, que lo reforzarían.

Ante esa disyuntiva, tanto los gobiernos centristas de Adolfo Suárez, que presentan la solicitud de adhesión, los gobiernos socialistas de Felipe González, que culminan el proceso, como los sucesivos gobiernos populares y socialistas que se suceden hasta el momento presente, optarán claramente por la segunda línea de acción, presentando y haciendo complementarias ambas dimensiones de la proyección exterior. De ahí que los objetivos del reforzamiento de las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea y la defensa de los intereses latinoamericanos en el seno de la misma se hayan hecho presentes desde la negociación misma de adhesión hasta la actualidad.

En este sentido, la adhesión de España a las Comunidades Europeas, a pesar de ser un importante condicionante de la política iberoamericana, como veremos a continuación, no va a suponer una pérdida de la prioridad e importancia que se atribuirá a la misma. Más bien va a constituir un elemento impulsor y clarificador de la vocación iberoamericana, además de ampliar sustancialmente las dimensiones y posibilidades de la propia proyección iberoamericana de España.

II. CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA⁸

Hemos visto cómo uno de los objetivos que inspirarán la nueva política iberoamericana de España desde 1976 será la afirmación de unos relativos márgenes de autonomía, en función de los intereses y valores presentes en las relaciones con América Latina y la dimensión identitaria señalada.

Sin embargo, en el globalizado mundo de nuestros días, la autonomía de la política exterior está fuertemente condicionada por toda una serie de interdependencias, que limitan las posibilidades que tiene un Estado para

⁸ Para una consideración más amplia de los condicionantes en la política iberoamericana de los gobiernos de Felipe González, véase Piñol, 1988a y 1989; Arenal, 2000. Para los condicionantes de la política iberoamericana de Aznar, véase Arenal, 2003a y 2005a: 17-25. Para los condicionantes de la política iberoamericana de Rodríguez Zapatero, véase Arenal, 2005b y 2008b: 341-343.

hacer valer sus intereses y valores en el escenario internacional. Este condicionamiento es aún más evidente cuando un Estado trata de desarrollar una política exterior activa, ambiciosa y autónoma que, consecuentemente, puede chocar con los intereses de otros Estados. España, como es lógico, no escapa a este hecho, experimentándolo especialmente en el caso de la política iberoamericana, dado el carácter activo y protagonista con que se plantea la misma, como consecuencia de la singularidad, profundidad, multidimensionalidad y complejidad que, como se vio, presentan las relaciones con América Latina.

Consecuencia de ello ha sido que casi todos los gobiernos que se han sucedido desde 1976, si se exceptúa el gobierno popular de José María Aznar entre 2002 y 2004, han tratado de afirmar en la política iberoamericana, con mayor fuerza que en otras proyecciones de la política exterior, ciertos márgenes de autonomía, que permitan atender de la mejor forma posible los valores e intereses implicados en esas relaciones. Márgenes de autonomía que han estado y están condicionados en el caso de España por determinados factores que inciden en la política exterior.

Los condicionantes que, en el periodo que transcurre entre 1976 y la actualidad, limitan los márgenes de autonomía de la política exterior en general y de la política iberoamericana de España en particular son principalmente tres, de muy distinto alcance y sentido⁹.

El primer condicionante es el carácter de potencia media de España¹⁰, que al mismo tiempo tiene una clara vocación de potencia global, con todo lo que ello supone, en principio, de limitación práctica de cara al desarrollo de una política iberoamericana activa y con objetivos ambiciosos. Como destaca Sahagún, «el principal problema de la política exterior española hoy tiene que ver mucho más con los medios que con los fines» (Sahagún, 2000: 29). Este pro-

⁹ No entramos a considerar otros condicionantes de la política exterior, como pueden ser la situación geoestratégica, el nivel de desarrollo económico y social, la capacidad militar, la dimensión demográfica y los recursos, la potencia cultural o la problemática interna que pueda tener un Estado, por mencionar solo algunos de los numerosos condicionantes de la política exterior. Tampoco consideramos en este punto, por cuanto que lo haremos posteriormente, los intereses estratégicos, políticos, económicos y sociales de España en el exterior, que actúan también como condicionantes, en algunos casos muy importantes.

¹⁰ Palau señala como elementos constituyentes de una potencia media, aplicables a España, la importante situación geográfica, un desarrollo económico a nivel de los Estados industrializados, las relaciones especiales con el mundo árabe y América Latina y la contribución a la seguridad occidental en el marco de los acuerdos con los Estados Unidos y la OTAN (Palau, 1993: 22). Para el proceso de conversión de España en potencia media, véase Morales Lezcano, 1991. Para la posición relativa de España en el mundo, véase Real Instituto Elcano, 2009.

blema, como ya se ha destacado, en el caso concreto de la política iberoamericana es aún más grave, pues existe una desproporción manifiesta entre la ambición de los objetivos que se plantean, en función de la dimensión identitaria y del carácter especial y singular que se atribuye a esa relación, y la modestia de los medios que se destinan a lograrlos, tanto en términos de recursos humanos y materiales como en términos presupuestarios.

Esta desproporción entre fines y medios, que deriva también en cierta medida de la ausencia de una voluntad política clara para superarla y de la grandilocuencia con que, en general, se plantean las relaciones con América Latina, en base de nuevo a su dimensión identitaria, sirve para explicar el carácter en muchos casos retórico de los objetivos que definen la política iberoamericana y las frustraciones que de ello se derivan, tanto desde la perspectiva española como, en muchos casos, no hay que olvidarlo, desde la iberoamericana.

El segundo hecho que condiciona la política iberoamericana de España, reduciendo los márgenes relativos de autonomía, ha sido la política de Estados Unidos hacia la región. Desde el siglo XIX hasta nuestros días, y muy especialmente a partir del momento en que se institucionaliza la condición de aliados de ambos países, Estados Unidos, que tiene intereses estratégicos, políticos y económicos directos en la zona, ha sido un condicionante muy importante¹¹, especialmente cuando España ha tratado de desarrollar una política activa y autónoma en la región, como sucedió en el plano estratégico-político en los años ochenta respecto de Centroamérica con los gobiernos socialistas de Felipe González o, recientemente, con los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero respecto a las relaciones con algunos gobiernos iberoamericanos, especialmente en el caso de Cuba. En este sentido, cuando se analiza la política iberoamericana es necesario tener siempre presente este condicionante, que si generalmente actuará como elemento reductor de los márgenes de autonomía, en algunos casos puede actuar como incentivador del desarrollo de políticas activas, como sucedió en los casos que se acaban de señalar.

Al mismo tiempo, esta relativa autonomía de la política iberoamericana y su peso en América Latina han servido para reforzar el papel de España como interlocutor de Estados Unidos en determinados temas latinoamericanos, incluso en momentos en los que las relaciones entre ambos países han sido frías a nivel presidencial, como sucedió en la etapa en que coincidieron Bush y Rodríguez Zapatero.

Finalmente, el tercer hecho condicionante deriva de la pertenencia de España a la UE. A partir de 1986, con el ingreso en la UE, la política ibe-

¹¹ Para este condicionante, entre otros, véase Wiarda, 1986; y Arenal, 2009a: 31.

roamericana se plantea necesariamente bajo nuevos parámetros, diferentes a los que dominaban anteriormente las relaciones con América Latina, pues España ya no solo tiene una política iberoamericana propia, sino que además tiene las políticas de la UE hacia América Latina y se ve condicionada de manera mucho más directa por las políticas latinoamericanas del resto de los países miembros.

Los efectos derivados de esa pertenencia a la UE son dobles. Por un lado, se van a reducir de forma importante la autonomía y los objetivos políticos y económicos de la política iberoamericana, limitada por la condición de Estado miembro, y se van a producir contradicciones sustanciales entre el europeísmo y la iberoamericanidad de España, que lógicamente se decantan siempre del lado de Europa. La dimensión europea supondrá, por lo tanto, un condicionante claro de la propia política iberoamericana, que limitará la posibilidad de plantear objetivos de integración ambiciosos, debilitará la traducción política de la dimensión identitaria y afectará, en ocasiones negativamente, a la búsqueda de equilibrio entre los valores y los intereses. Por otro lado, esos efectos van a ampliar, multiplicar y reforzar las dimensiones y posibilidades de dicha política, al proporcionar la oportunidad de orientar la atención de la UE hacia esa región y otorgar a España en consecuencia un peso y una importancia en América Latina que no tenía antes (Arenal, 1994: 200-202). De hecho, España, en función de la importancia de sus vínculos, interdependencias e intereses en América Latina, va a ejercer un cierto papel de liderazgo, reconocido en gran medida por el resto de los Estados miembros, en lo que se refiere a las relaciones entre la UE y la región y, muy especialmente, en relación a Cuba (Barbé, 2009: 138).

En este sentido, se va a producir una clara europeización de la política iberoamericana de España que, además, va a actuar como paraguas a través del cual reducir los costes producidos en las relaciones con Estados Unidos por las activas y autónomas políticas que se tratan de desarrollar en relación a la región. Este hecho va a ser especialmente significativo, como se analizará más adelante, en la política centroamericana de los gobiernos de Felipe González y, más tarde, en la política desarrollada por los gobiernos de Rodríguez Zapatero respecto a Cuba.

Por último, cuando se considera este condicionante no se puede ignorar el importante peso que los valores tienen también en las relaciones entre la UE y América Latina por su pertenencia a una misma cultura¹², dado lo re-

¹² De hecho en la II Cumbre UE-América Latina, celebrada en Madrid en 2002, se elaboró un Documento de Trabajo titulado «Valores y posiciones comunes», en [<http://www>].

lativamente limitado de los intereses europeos en la región, lo que puede entrar en colisión con los intereses, por otro lado muy importantes, de España, y de hecho así ha sucedido en el caso de la política de la UE respecto a Cuba, impulsada, aunque con distintos planteamientos, tanto por los gobiernos de Aznar como de Rodríguez Zapatero. Como ha señalado Esther Barbé, «América Latina es la región en la que más fácilmente pueden aparecer divergencias entre los intereses españoles y la formación de un interés europeo, derivadas de los elevados intereses de nuestro país frente a la tendencia colectiva orientada en buena medida hacia una política de principios (a diferencia de lo que ocurre en las regiones vecinas con riesgo directo para la seguridad europea)» (Barbé, 2007: 386).

Desde esta perspectiva, la europeización de la política iberoamericana refuerza, en principio, la imagen de España como potencia normativa, al contagiarse de la imagen de la UE como tal.

Sin embargo, es evidente, también, que el progreso en el proceso de integración y la articulación de políticas comunes incide muchas veces en dirección contraria a la que se acaba de apuntar en relación a la primacía de los valores en la política de la UE respecto de América Latina y, consiguientemente, en la política iberoamericana. Esto se ha puesto de manifiesto en la incipiente política migratoria de la UE y, muy en concreto, en la Directiva de Retorno, que no solo ha debilitado fuertemente la imagen de la UE como potencia normativa, sino que además incide y contagia igualmente de forma negativa la imagen de España como potencia normativa en la región, al suponer una manifiesta primacía de los intereses exclusivamente europeos y españoles a costa de los ciudadanos latinoamericanos. Lo mismo cabe decir, aunque en menor medida, en relación a la Política Agraria Común (PAC) y el consiguiente proteccionismo europeo o la reciente opción europea y española por concluir acuerdos comerciales con Perú, Colombia y Ecuador, al margen de la Comunidad Andina, ante las dificultades planteadas por Bolivia, lo que supone debilitar considerablemente la apuesta de principio que la UE había hecho por el avance de la integración en la región.

Ello demuestra que la europeización de la política iberoamericana de España, que en general ha servido para potenciar aún más la imagen de España como potencia normativa en América Latina, empieza a actuar cada vez con más frecuencia en sentido contrario, al primar los intereses sobre

oei.es/ueal2002b.htm], que trataba de expresar los valores y posiciones compartidas por ambas regiones, reflejando el interés de España por hacer presente en las relaciones birregionales el tema de los valores comunes y por reforzar la dimensión normativa de la UE.

los valores (Sanáhuja, 2010a). Al mismo tiempo, esta europeización está sirviendo, en algunos casos, para tratar de justificar ante los países latinoamericanos la primacía que España otorga en determinados ámbitos a los intereses en sus relaciones con la región.

La europeización de la política iberoamericana supone, por lo tanto, que los avances en las relaciones entre la UE y América Latina inciden de manera directa en la imagen y en los intereses políticos, sociales y económicos de España en la región, y viceversa, la creciente importancia de los intereses políticos y económicos españoles en la misma hace que España tenga cada vez mayor interés en el desarrollo y la profundización de las relaciones entre ambas regiones, es decir, en la iberoamericanización de las políticas europeas.

De estos dos últimos condicionantes derivan las principales contradicciones que se plantean en la política exterior de España, especialmente en su proyección iberoamericana, que analizaremos más adelante con mayor detalle. Por un lado, la contradicción entre la iberoamericanidad y el atlantismo, que en ocasiones reduce considerablemente la autonomía de la política iberoamericana. Por otro, la contradicción entre la iberoamericanidad y el europeísmo, que lógicamente se va a ir haciendo cada vez más patente e insalvable a medida que la UE avanza en su proceso de integración, provocará crecientes tensiones en las relaciones entre España y América Latina, que se manifestarán no solo en términos bilaterales, sino también en el marco de las Cumbres Iberoamericanas.

III. ÁMBITOS DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA

La dimensión identitaria, multidimensional y compleja, a la que hay que añadir la dimensión europea de la política iberoamericana que acabamos de ver, hacen que esa política se desarrolle en distintos ámbitos, cuyo peso e importancia en algunos casos varía en función de la coyuntura española, latinoamericana y mundial, en la que se desarrolla la misma (Arenal, 2007a: 28). Estos ámbitos, todos ellos directamente interrelacionados, son, a nivel estrictamente gubernamental, cuatro.

En primer lugar, el bilateral, que se concreta en la política que España desarrolla de forma individual con cada uno de los países iberoamericanos, sobre la base del principio de indiscriminación. España mantiene relaciones con todos los países iberoamericanos, independientemente de las características de su régimen político. Lo que varía en este ámbito es la intensidad y alcance de dicha política, en función principalmente de los intereses en juego y del carácter democrático o no del régimen político del país en

cuestión, aunque con modulaciones, en algún caso significativas, según el signo político de los distintos gobiernos españoles. El caso más significativo en este sentido es el de Cuba, si bien también lo fueron en su momento las dictaduras militares que caracterizaron a finales de los años setenta y durante los ochenta a los países del Cono Sur. La importancia de este ámbito, lógicamente, es decisiva desde todos los aspectos, por cuanto que del nivel, fluidez y confianza con que se desarrollen las relaciones con cada uno de los países iberoamericanos dependerá, en una medida decisiva, la política que pueda desarrollarse en los demás ámbitos.

Este ámbito bilateral está cobrando cada vez más importancia, como consecuencia de la creciente heterogeneidad y división política de los países latinoamericanos y de la cada vez más imperiosa necesidad que tiene España de desarrollar políticas bilaterales adaptadas a cada país.

El segundo ámbito es el subregional, que hace referencia a las políticas específicas que se articulan, en ocasiones, respecto de ciertas subregiones de América Latina, caso, por ejemplo, de la política centroamericana que los gobiernos socialistas de Felipe González desarrollaron con éxito especialmente en la década de los años ochenta del siglo xx. Este ámbito, como es lógico, es el que está más sujeto a las coyunturas específicas, marcadas generalmente bien por la conflictividad, por el estado de los procesos de integración subregional, por el buen estado de las relaciones bilaterales, o bien por las necesidades de democracia y de desarrollo. Las políticas subregionales, mucho más complejas y difíciles de articular y dependientes de situaciones muy particulares, son las que han permitido en una medida significativa reforzar la imagen y la política de España en América Latina.

En tercer lugar está el ámbito regional, que se plasma en la política que España articula respecto del conjunto de Iberoamérica, es decir, respecto de los 21 Estados iberoamericanos, a través especialmente, pero no de forma exclusiva, de las Cumbres Iberoamericanas, puestas en marcha a partir de 1991, y que tiene como objetivo final la afirmación de la Comunidad Iberoamericana, tanto hacia el interior de la misma como en su proyección internacional. Este ámbito, materializado especialmente en las Cumbres Iberoamericanas, constituye la expresión más relevante del carácter singular y especial que tiene la política iberoamericana y consecuentemente de los criterios de identidad que la inspiran y sustentan. Esta política regional, que España viene desarrollando tradicionalmente, ha condicionado en algunos casos de manera significativa las políticas desarrolladas en los demás ámbitos, especialmente en el bilateral.

Finalmente se encuentra el ámbito europeo. Ya se ha señalado que a partir del 1 de enero de 1986, con el ingreso en la UE, España no solo tiene

una política iberoamericana propia, sino que además tiene la política de la UE hacia América Latina y se ve condicionada de manera mucho más directa por las políticas latinoamericanas del resto de los países miembros. Este ámbito, como hemos apuntado, ha cobrado creciente importancia, dada la incidencia que el mismo tiene en todos los demás ámbitos, produciéndose una europeización de la política iberoamericana. Se trata de un ámbito que, en principio, refuerza todos los anteriores, aunque también, como se ha visto, los condiciona fuertemente, provocando contradicciones en las relaciones de España con América Latina.

Junto a los anteriores se encuentra un quinto ámbito, de naturaleza no estrictamente gubernamental, de creciente importancia, que hace referencia a la actividad exterior desarrollada por toda una serie de actores españoles de muy variada naturaleza y alcance, públicos y privados, que van desde las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, con importantes proyecciones en América Latina en algunos casos, especialmente en términos de programas de cooperación al desarrollo, hasta las empresas, organizaciones no gubernamentales, universidades, fundaciones y asociaciones de todo tipo, que tienen una cada vez más creciente e importante proyección en América Latina. Su significativo desarrollo guarda relación directa con la dimensión identitaria, con la existencia de valores comunes y compartidos y con los vínculos históricos, lingüísticos y culturales existentes entre España y América Latina, que además de impulsar esas relaciones proporcionan ventajas comparativas a dichos actores no gubernamentales. Sin los mismos no sería posible entender el peso y la importancia que ha alcanzado este ámbito. Genera, además, una parte muy sustancial de los intereses, vínculos e interdependencias políticas, económicas, sociales y culturales presentes en las relaciones entre España y los países iberoamericanos.

De hecho, la existencia de un espacio iberoamericano en lo económico, lo social y lo cultural, descansa, en una medida importante, en la actuación de estos actores (Mallo, 2005a y 2005b). Sin ellos la Comunidad Iberoamericana y las Cumbres Iberoamericanas perderían sentido y fuerza, lo que explica su creciente presencia en los últimos años en el proceso abierto por las Cumbres.

La importancia de este ámbito a la hora de analizar la política iberoamericana de España es, por lo tanto, grande, no solo por el especial protagonismo que dichos actores juegan en las relaciones con América, poniendo en relación, en el supuesto especialmente de los actores privados, a las sociedades civiles de los distintos países iberoamericanos, sino también porque dicho ámbito incide de manera decisiva en la propia política iberoamericana, por un lado, reforzándola de forma importante y obligándola a atender as-

pectos e intereses no estrictamente político-diplomáticos, con los problemas y conflictos que ello a veces plantea, y, por otro, planteando problemas de unidad y coordinación en materia de política exterior, especialmente en el caso de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

En definitiva, la variedad de ámbitos señalados y la importancia de los mismos, unido a las identidades, valores, intereses y vínculos existentes y a los condicionantes mencionados, ponen de manifiesto, como se ha destacado, el carácter complejo y multidimensional con que se plantean la política iberoamericana de España y las relaciones con América Latina y, con ello, la importancia decisiva que las mismas tienen en el marco de la política exterior española.

IV. UNA POLÍTICA DE ESTADO: EL PROTAGONISMO DE LA CORONA

En la tarea de reformular e impulsar la política iberoamericana de España ha correspondido un papel destacado, en cuanto definidora de una política de Estado respecto de Iberoamérica, a la Corona y, muy en concreto, al rey Juan Carlos I¹³.

Desde ese punto de partida, un rasgo característico de la política iberoamericana y del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones ha sido que se conciben como una política de Estado, como una política que responde a los intereses nacionales de España. Como una política que, en sus principios y elementos definitorios básicos, está por encima de la alternancia en el gobierno, de las ideologías que los inspiran y de las políticas concretas de cada gobierno, para insertarse en las líneas maestras de la acción exterior del Estado. En este sentido, la realidad demuestra que todos los gobiernos que se han sucedido entre 1976 y el momento presente, salvo en el periodo 2002-

¹³ Protagonismo relevante, y en ocasiones decisivo, del rey, que no se ha limitado a la política iberoamericana, sino que se ha manifestado también en otros ámbitos de la acción exterior, de manera muy especial en los primeros años de la transición en materia de política exterior. En este sentido, Marcelino Oreja dice: «No quisiera dejar de mencionar una cuestión que mi alejamiento de la política nacional me permite y me parece necesario reflejar. Me refiero al relevante papel jugado por los reyes de España durante la época en que tuve responsabilidades de Gobierno. Muchos de los logros conseguidos en aquella época, como la aceleración de determinadas decisiones o la atención de nuestros interlocutores a determinados temas, se debieron en gran medida a actuaciones de nuestros soberanos. Y estas actuaciones se hacían fuera del circuito habitual de mensajes, discursos y comunicados; eso sí, con conocimiento del Gobierno, muchas veces a instancias de éste y otras por iniciativa del rey, siempre vigilante por contribuir a la defensa del interés nacional» (Oreja, 1989: 15).

2004, por encima de las diferencias y matices lógicos en la formulación concreta, teórica y práctica de la política iberoamericana, se han atenido a unas líneas de actuación básicas y constantes, propias de una política de Estado.

El hecho de que sea precisamente la Corona, que está por encima de los cambios gubernamentales y representa el elemento de continuidad, la principal valedora e impulsora de la política iberoamericana desde 1976 y del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones ratifica plenamente esta característica de política de Estado¹⁴.

Papel que, por otro lado, como ya hemos señalado, reconoce la propia Constitución española de 1978 en su artículo 56.1. cuando establece: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en sus relaciones internacionales, especialmente con las naciones de comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes».

De esta forma, en las relaciones con América Latina es posible establecer la existencia de unos principios básicos, de unas grandes líneas maestras, ratificadas por la Corona a partir de 1976 y aplicadas por los distintos gobiernos, que caracterizan una política de Estado.

Aunque ya en su primer mensaje como titular de la Corona, cuando todavía España se debatía luchando por la democracia, el rey expresó la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones, apuntando dos hechos, «comunidad de intereses» y «cooperación mutua», que marcarán el desarrollo posterior de la política iberoamericana, es en el discurso pronunciado el 12 de octubre de 1976, en Cartagena de Indias, cuando desarrolla la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones, señalando la disposición de España a caminar decididamente por esa dirección y por la intensificación de las relaciones con América Latina¹⁵.

Posteriormente, a lo largo de sus discursos y declaraciones, el rey insistirá reiteradamente en esa idea, desarrollando los principios inspiradores de la

¹⁴ El propio rey lo destacó desde el principio: «España, histórica, social y culturalmente, es ininteligible sin su vertiente americana. En consecuencia, hoy como ayer, la política exterior española se orientará con atención preferencial hacia las Repúblicas hermanas de este Continente. Se trata de una constante inscrita en el cuadro de sus posibilidades. El Gobierno ha definido claramente su posición al respecto» («Discurso pronunciado por S. M. el Rey ante la Comisión Delegada del Congreso Nacional de Venezuela», 9 de septiembre de 1977, *España en el mundo. Discursos de S. M. el Rey, 1976-1979*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1979, p. 145).

¹⁵ «Discurso pronunciado por S. M. el Rey en Cartagena de Indias», 12 de octubre de 1976, *España en el mundo. Discursos de S. M. el Rey, 1976-1979*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1979, p. 49-53.

misma y de la política iberoamericana. En concreto, sobre la base de la existencia de tres raíces comunes con Iberoamérica, historia, lengua y cultura, de la afirmación de los ideales de libertad, justicia y paz, y de la apología de la democracia y la defensa de los derechos humanos, el rey irá esbozando toda una concepción del orden internacional, en la que inserta especialmente la política iberoamericana y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones¹⁶.

En este sentido, sus principios inspiradores, aunque apuntados con anterioridad por el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, el 20 de diciembre de 1976, en las palabras pronunciadas en el palacio de Viana en honor del ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela¹⁷, y por el entonces presidente del gobierno, Adolfo Suárez, el 25 de abril de 1977, en el discurso que pronunció en México ante el presidente de ese país¹⁸, han encontrado en las palabras de la Corona su mejor y más clara expresión, sobre todo en el discurso pronunciado el 9 de septiembre de 1977, en Caracas, ante la Comisión Delegada del Congreso Nacional de Venezuela¹⁹.

Estos principios, que analizaremos con detalle al estudiar la política iberoamericana de los gobiernos socialistas de Felipe González, son el principio de interdependencia, el principio de credibilidad, el principio de continuidad, el principio de indiscriminación y el principio de comunidad. A ellos hay que añadir, por su trascendencia de cara a la realización del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, un principio que está implícito en el principio de indiscriminación, pero, sobre todo, en el de comunidad, que es el principio de unidad en la diversidad, de unidad dentro del respeto a la soberanía, identidad e intereses de cada Estado.

Además, es un hecho evidente que la Corona ha asumido un especial compromiso en el desarrollo de las relaciones iberoamericanas y en el fortalecimiento de los lazos en los que se basa la Comunidad Iberoamericana de Naciones, que encuentra en la monarquía uno de sus símbolos y señas

¹⁶ Para un estudio más detallado de este punto, véase Galvani, 1987; y Arenal y Nájera, 1992: 333-352.

¹⁷ «Palabras pronunciadas en el almuerzo en honor del ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, señor Escovar, celebrado en el Palacio de Viana, el 20 de diciembre de 1976», *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Marcelino Oreja Aguirre, 7 julio 1976-31 diciembre 1977*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1978, pp. 185-186.

¹⁸ Para el texto de este discurso, véase «Diario de acontecimientos referentes a España durante los meses de abril y mayo de 1977», *Revista de Política Internacional* 151 (1977), pp. 259-261.

¹⁹ «Discurso pronunciado por S. M. el Rey ante la Comisión Delegada del Congreso Nacional de Venezuela», 9 de septiembre de 1977, *España en el mundo. Discursos de S. M. el Rey, 1976-1979*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1979, p. 141-147.

de identidad. El protagonismo del rey como embajador de la España democrática en Iberoamérica se hará patente desde los primeros momentos. No es casualidad, sino expresión de una voluntad querida por la Corona, que el primer viaje al extranjero de Juan Carlos I como rey de España se hiciera a América Latina, en concreto a la República Dominicana, a finales de mayo de 1976, y que desde entonces haya visitado reiteradamente de forma oficial todos los países iberoamericanos con la excepción de Cuba, en donde solo ha estado para participar en la Cumbre Iberoamericana de La Habana, en 1999. Expresión también significativa de este protagonismo es la presencia del rey, junto con los distintos presidentes de Gobierno de España, en todas las Cumbres Iberoamericanas que se han celebrado desde la primera, en 1991, constituyendo un referente importante de continuidad de las mismas.

Este compromiso y protagonismo no habría sido, sin embargo, posible si el rey no gozase de una notable popularidad y prestigio en Iberoamérica, derivado de su papel en la transición democrática española y de su representación de la Corona española, que recuerda los tiempos de la colonia²⁰, como se ha puesto de manifiesto en todos sus viajes y en el papel que se le ha reconocido por los dirigentes iberoamericanos.

El papel relevante que la Corona desempeña en las relaciones con América Latina tiene igualmente traducción en el protagonismo que, a partir de 1991, ha empezado a asumir el príncipe de Asturias, Felipe de Borbón, en cuanto futuro rey de España. En 1991, el príncipe de Asturias realizó sus dos primeros viajes oficiales al continente americano, visitando en septiembre Argentina y Bolivia, y en noviembre Uruguay y México. Desde entonces el príncipe, en representación de España, ha asistido a todas las tomas de posesión de los distintos presidentes iberoamericanos, asegurando la continuidad del protagonismo de la Corona en las relaciones con esa región, garantizando el carácter de política de Estado y contribuyendo a consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Finalmente, no puede dejarse de mencionar la especial atención que S. M. la reina ha prestado también a América Latina, especialmente en ma-

²⁰ Rubert de Ventós apunta en esta línea que «en Iberoamérica, que ha compartido con España la falta de tradición y consolidación democráticas, la monarquía española sí puede representar un estímulo para buscar un principio o referente que, como ella, sea allí tradicional y abierto, inmanente a la realidad social y trascendente a la lucha política inmediata. (...). Es más, la propia memoria histórica del papel protector de la monarquía española, tan viva en muchas comunidades indígenas, puede constituir la en uno de los símbolos o referencias compartidos que la comunidad iberoamericana debe recuperar» (Rubert de Ventós, 1987: 164). En este sentido, véase también Marías, 1992: 127.

teria de cooperación al desarrollo y con ocasión de catástrofes naturales, viajando a los países afectados y ofreciendo la ayuda y solidaridad de España.

V. ETAPAS DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA

La política iberoamericana de España desde 1976 presenta diferencias significativas en función de los diferentes retos y contextos en los que se ha desarrollado y, por supuesto, de los distintos gobiernos que se han sucedido hasta el momento actual.

En este sentido, cuando nos referimos a la política iberoamericana se pueden distinguir, en el marco general de lo que es la política exterior, dos grandes etapas (Arenal, 2003b: 15-17), cada una con sus propias características, y dentro de la segunda etapa tres fases claramente diferenciadas, en función de cómo se plantea por los distintos gobiernos la relación con Estados Unidos y consecuentemente la afirmación de la autonomía en las relaciones con América Latina²¹.

V.1. *La definición de una nueva política (1976-1992)*

La primera gran etapa transcurre entre 1976 y 1992, abarcando, por lo tanto, los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, aunque con diferencias significativas entre los gobiernos de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo, en lo que a la autonomía de esa política se refiere, y parte de los gobiernos socialistas de Felipe González²². Es una etapa que viene marcada por la necesidad de articular una nueva política iberoamericana, distinta de la del franquismo, que replantease las relaciones, eliminase la retórica del pasado, cambiase la imagen de España en América Latina, avanzase por vías reales de cooperación, hiciese presentes en dicha política los nuevos presupuestos

²¹ Las etapas y fases que distinguimos en la política iberoamericana no tienen una exacta correspondencia con las etapas generales que, en nuestra opinión, como hemos visto al tratar de la transición en materia de política exterior, caracterizan a la política exterior de España. Esta no exacta correspondencia, que no supone, en ningún caso, que la política iberoamericana se desarrolle autónomamente respecto de la política exterior y no siga la dinámica que caracteriza a ésta, se explica por el carácter especial y singular de la política iberoamericana, que hemos destacado.

²² En este apartado nos limitamos a destacar las características generales de las dos grandes etapas que hemos señalado, sin entrar a analizar en concreto ni la política exterior ni la política iberoamericana desarrolladas por los diferentes gobiernos. Este trabajo lo haremos en los capítulos siguientes.

democráticos que caracterizaban a España y recuperase un protagonismo no paternalista en la región. Es, en este sentido, una etapa de lanzamiento de una nueva política, que tiene un cierto carácter excepcional, lo que explica la importancia que se atribuye a la intensificación de las relaciones con América Latina en todos los ámbitos, desde el bilateral y subregional hasta el regional y europeo, y el desarrollo, espectacular con relación al franquismo, que conocen esas relaciones y la propia política iberoamericana.

La voluntad española de consolidación democrática y de defensa de la democracia y los derechos humanos proporcionaba una oportunidad histórica para dar un giro radical a la política iberoamericana. El mismo proyecto democrático español se convirtió desde el primer momento en una importante baza a jugar en esa dirección, dada la expectación con que fue seguido en los países latinoamericanos, buena parte de ellos inmersos en regímenes autoritarios o, iniciando, como España, una transición democrática.

Esta etapa comienza con la transición democrática, jugando un papel importante en su definición los gobiernos centristas de Adolfo Suárez, a pesar de las dificultades a que tuvo que hacer frente en el ámbito interno, especialmente por los problemas derivados de la propia transición democrática, por el ruido de sables en los cuarteles y las divisiones existentes en la Unión de Centro Democrático, así como por las contradicciones que presentó la nueva política, especialmente en Centroamérica, como consecuencia todavía de que las estructuras, dinámicas de funcionamiento, criterios de información, simpatías y afinidades existentes en el Ministerio de Asuntos Exteriores seguían siendo en parte las que se habían forjado con el franquismo. En todo caso, los gobiernos de Adolfo Suárez lograron normalizar e incrementar las relaciones con América Latina, crear un nuevo clima en las relaciones con la región, afirmar unos relativos márgenes de autonomía e iniciar el cambio de imagen de España.

Con el gobierno centrista de Leopoldo Calvo-Sotelo, profundamente marcado por el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, y centrado, por un lado, en la incorporación de España a la Alianza Atlántica, haciendo clara profesión de fe en el atlantismo, y, por otro, en las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas, que no pudo desbloquear, se produjo una cierta pérdida de activismo y autonomía en la política iberoamericana, pasando América Latina a un segundo plano, como se puso de manifiesto en relación al conflicto centroamericano y al conflicto de las Malvinas.

Sin embargo, serán los gobiernos socialistas de Felipe González, a partir de 1982, los que perfilen las características fundamentales tanto de la política exterior en general como de la política iberoamericana. Los gobiernos

de Felipe González volverán a hacer de América Latina, después de Europa, la prioridad fundamental de su política exterior, erigiendo los principios de democracia, cooperación y desarrollo como referentes principales, no solo teóricos, de la política iberoamericana. A ello ayudó de manera importante, por un lado, el hecho de que la transición democrática, que tanta atención había exigido a los gobiernos centristas, estaba ya prácticamente terminada, y, por otro, que la experiencia y contactos, especialmente en América Latina, que ya tenía el presidente del gobierno y los propios planteamientos políticos del nuevo gobierno permitieron conectar más sólidamente con los países latinoamericanos. En este sentido, se afirmarán los relativos márgenes de autonomía de la política iberoamericana.

En suma, la nueva política iberoamericana puesta en marcha por los gobiernos de Adolfo Suárez y Felipe González, tendrá, por lo tanto, como hitos decisivos la plena normalización de las relaciones con América Latina, materializada simbólicamente en el establecimiento de relaciones diplomáticas con México, el 28 de marzo de 1977, que hasta ese momento solo reconocía al gobierno republicano español en el exilio; el cambio de denominación, que implicaba todo un giro en su organización, filosofía y objetivos políticos, del Instituto de Cultura Hispánica, primero, por el de Centro Iberoamericano de Cooperación y, después, por el de Instituto de Cooperación Iberoamericana, que irá acompañado de una política de cooperación al desarrollo cada vez más ambiciosa; la articulación de un nuevo proyecto de Comunidad, alejado de los planteamientos hegemónicos del franquismo, materializado en el paso desde el proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones hasta el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones; la activa política centroamericana desarrollada por los gobiernos de Felipe González, apoyada en el Grupo de Contadora y en la nueva política centroamericana de Europa; el apoyo activo que se presta a los procesos de transición a la democracia de muchos países latinoamericanos, especialmente en el Cono Sur; la firma de una serie de Tratados de Amistad y Cooperación con los principales países latinoamericanos, que reforzaron notablemente las relaciones bilaterales, especialmente en los ámbitos diplomático, económico y de cooperación; el ingreso de España en las Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, con todo lo que ello supuso, como hemos visto, para la política iberoamericana; y la firma de un nuevo Convenio de Defensa con Estados Unidos, el 1 de diciembre de 1988, que normalizaba las relaciones bilaterales con ese país, desapareciendo el carácter subordinado en materia de seguridad y defensa que España había tenido hasta entonces, y que permitirá superar las tensiones existentes hasta aquel momento con Estados Unidos en relación a la nueva y autónoma política iberoamericana.

Esta primera etapa culmina con la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991, en Guadalajara (México), en cuanto reconocimiento de la existencia de una Comunidad Iberoamericana, a la que se quiere potenciar; y con la celebración de la II Cumbre en Madrid en 1992 y la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento-Encuentro de Dos Mundos. En este sentido, 1992, con todo el esfuerzo y atención que implicó para España desde principios de los años ochenta en relación a América Latina, supondrá, sin lugar a dudas, el final de toda una etapa en las relaciones entre España y esa región.

Es la etapa en la que España define su nueva política iberoamericana, sobre la base de la afirmación de valores, como la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la justicia social, que se transformarán en señas de identidad de la misma. Este hecho, como hemos visto, se pondrá especialmente de manifiesto en la política hacia Centroamérica de los gobiernos socialistas de Felipe González y en el influjo ejemplificador que la experiencia española tendrá en las transiciones del Cono Sur. Por primera vez en mucho tiempo España empezaba a tener una influencia y una imagen positiva en América Latina, alejada de la imagen del franquismo.

Durante esta primera etapa los gobiernos socialistas trataron siempre de encontrar un difícil equilibrio en un doble sentido. De un lado, se buscó un equilibrio entre el mantenimiento de unas buenas relaciones con Estados Unidos y la afirmación de autonomía en la política iberoamericana, y, de otro, se trató de mantener un equilibrio entre los valores y los intereses presentes en las relaciones con América Latina. Esta política más activa y autónoma, desarrollada en plena segunda Guerra Fría, especialmente respecto de Cuba y el conflicto centroamericano, provocará, sin embargo, algunas tensiones en las relaciones con la administración Reagan, que solo se empezarán a moderar a raíz de la celebración del referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica, en marzo de 1986, para desaparecer, a partir de diciembre de 1989, con la firma de un nuevo Convenio de Defensa con Estados Unidos. Las excelentes relaciones con ese país que se instauran a partir de ese momento no impedirán, en ningún caso, que el gobierno socialista continúe afirmando los márgenes de autonomía en la política iberoamericana.

V.2. *Una política normalizada (1992-2011)*

La segunda gran etapa de la política iberoamericana discurre desde 1992 hasta la actualidad, cubriendo los últimos gobiernos socialistas de Felipe

González, los gobiernos populares de José María Aznar y los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero, con diferencias entre los mismos, especialmente entre los gobiernos socialistas y los gobiernos populares, que permiten distinguir tres fases diferentes dentro de la misma, marcadas principalmente por las relaciones con Estados Unidos y, consecuentemente, por el grado de autonomía de la política iberoamericana.

Es una etapa de política iberoamericana normalizada y adaptativa (Gra-sa, 2001: 67-69), en la que aparece un creciente pragmatismo, se debilita, salvo excepciones, el elevado e intenso perfil que había alcanzado dicha política en los niveles bilateral y, sobre todo, subregional en la etapa anterior, y cobran creciente importancia en el marco de esa política el perfil regional, con las Cumbres Iberoamericanas como referente, y el europeo. Durante esta etapa desaparecen prácticamente las tensiones políticas con Estados Unidos, salvo en la tercera fase, con los gobiernos de Rodríguez Zapatero, donde las mismas alcanzarán su máxima expresión. Estas diferencias se van a hacer especialmente patentes, durante esta tercera fase, en la política que se va a articular respecto de Cuba y Venezuela, pero sobre todo vendrán marcadas de forma clara por decisiones que se adoptan en materia de política exterior en general por parte del gobierno de Rodríguez Zapatero, que enrarecen y enfrían las relaciones político-diplomáticas entre ambos países, especialmente a nivel presidencial, hasta la llegada de Obama a la presidencia de aquel país.

Las características generales más significativas de esta segunda gran etapa son la *europización* de la política exterior en general²³ y de la política iberoamericana muy en particular, en un triple sentido.

Primero, en el sentido de que las relaciones exteriores y las políticas comunes de la UE se han hecho plenamente presentes en las relaciones tanto bilaterales como regionales de España con América Latina, condicionando de manera decisiva esas relaciones y provocando contradicciones sustanciales entre la iberoamericanidad, que expresa el carácter identitario y lo especial de dicha política, y la europeidad de la misma, de la que derivan los principales compromisos políticos y económicos. Es lo que se ha denominado la europeización desde arriba (*top down*), que comporta adaptación y convergencia de políticas con Europa.

En este sentido, como se vio al analizar los condicionantes de la política iberoamericana, se van a reducir de forma importante la autonomía y los objetivos políticos y económicos de esa política, que vendrán limitados por la condición de Estado miembro. La pertenencia de España a la UE limita-

²³ Véase Torreblanca, 2001.

rá la posibilidad de plantear objetivos de integración ambiciosos con Iberoamérica y de articular políticas comerciales o migratorias propias, debilitará, por lo tanto, la traducción política y económica de la dimensión identitaria presente en esa relación y afectará, en muchos casos negativamente, a la búsqueda de equilibrio entre los valores y los intereses.

En segundo lugar, en el sentido, ya apuntado, de que dicha europeización ha servido para potenciar el papel de España en la región, que ha visto cómo su política iberoamericana adquiriría una dimensión nueva que la reforzaba, al proporcionar la oportunidad de orientar la atención de la UE hacia América Latina y otorgar a España en consecuencia una imagen, un protagonismo y una importancia en la región que no tenía anteriormente cuando actuaba sin más credenciales que su propio peso. En este sentido, por un lado, se ha producido una cierta iberoamericanización de la política europea hacia la región o, en palabras de Barbé (2009b), europeización desde abajo (*bottom up*) que supone proyección nacional en las políticas europeas, y que ha potenciado la propia política iberoamericana de España. De hecho, España, en función de la importancia de sus vínculos, interdependencias e intereses en América Latina, va a ejercer un cierto papel de liderazgo en lo que se refiere a las relaciones entre la UE y la región, reconocido en gran medida por el resto de los Estados miembros.

Finalmente, en el sentido de que esa europeización servirá para dar cobertura y reducir los costes que una política autónoma respecto de América Latina podía tener en las relaciones con Estados Unidos, dada la importancia de los intereses de dicho país en la región y sus importantes vínculos con España.

Aunque esta europeización se había iniciado ya a partir de principios de los ochenta, en el caso de la política centroamericana, y muy especialmente desde 1986, con el ingreso de España en las Comunidades Europeas, va a ser desde principios de los años noventa, con el avance que se produce en el proceso de integración europea, cuando la europeización será más importante. Las políticas comunes y las relaciones exteriores de la UE se transforman en el elemento más determinante no solo de la política interna, sino también de la política exterior española y, en concreto, de la política iberoamericana, de forma que no solo condicionan decisivamente los objetivos y los desarrollos de dicha política en términos bilaterales, especialmente los comerciales y de cooperación al desarrollo, sino que además proporcionan mecanismos multilaterales y bilaterales interregionales, de diálogo político, concertación y cooperación, que España ha utilizado de manera especial y protagonista para impulsar con éxito su propia política iberoamericana. En este sentido, la dimensión europea ha cobrado una

importancia creciente, constituyéndose en uno de los referentes esenciales de la política iberoamericana, con los efectos contradictorios que, como ya se ha apuntado, ello provoca, por un lado, reforzamiento del peso de España en la región y, por otro, contradicciones con la iberoamericanidad.

En cualquier caso, al igual que sucedió en la primera etapa, los gobiernos españoles contribuirán de forma importante a impulsar y profundizar las relaciones entre la UE y América Latina, transformándose España en el principal referente dentro de la UE a la hora de articular la política de ésta respecto de la región²⁴, lo que contribuirá a reforzar al mismo tiempo la propia política iberoamericana. Este liderazgo de España en la UE se pondrá especialmente de manifiesto, como se verá, en las relaciones con Cuba.

La europeización de la política iberoamericana y la actuación de España a favor de la intensificación de las relaciones birregionales contribuirá, por otro lado, a revalorizar la imagen de España como potencia normativa, aunque, como ya se ha apuntado, el proteccionismo europeo en materia comercial, unido a la política migratoria, han empezado a deteriorar esa imagen en los últimos tiempos, al situar en el primer plano los intereses sobre los valores, que tradicionalmente han caracterizado la política de España hacia la región.

Al mismo tiempo, tanto los gobiernos populares de Aznar como los socialistas de Rodríguez Zapatero, aunque por distintas razones y con diferentes posiciones, han continuado con la búsqueda del paraguas europeo en determinadas manifestaciones de la política iberoamericana, en concreto en la política articulada en relación a Cuba²⁵.

Todo ello explica que España, desde su ingreso en las Comunidades Europeas, en 1986, haya tratado de desarrollar, con relativo éxito, una estrategia triangular España-UE-América Latina. Esta estrategia, como se verá, ha fun-

²⁴ Para una consideración más amplia del papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina, entre otros, véase Arenal, 1990a, 2006b y 2008c; Rosenzweig, 1987; y Freres, 2009.

²⁵ Los gobiernos de Aznar trataron de fundamentar el cambio en la política hacia Cuba, que se produce en 1996, adoptando una política de dureza y de acoso al régimen castrista, claramente alineada con la de Estados Unidos, apoyándose para ello en Europa. En este sentido, actuaron en la UE para que cambiase la política que se seguía respecto de la isla, logrando la adopción de una posición común de la UE, más moderada de lo pretendido, pero en línea con la dura posición española. Por su parte, los gobiernos de Rodríguez Zapatero, en su nueva política hacia Cuba, basada en el acercamiento y la interlocución con el régimen castrista como forma de favorecer la transición democrática y el respeto de los derechos humanos, han buscado también en la UE el respaldo de la misma, como forma de reforzar su política y como paraguas ante la administración Bush, logrando que la UE levantara las sanciones hacia la isla, adoptadas en 2003, a raíz del encarcelamiento de 75 disidentes y el fusilamiento de tres secuestradores de un trasbordador, y se reiniciase la interlocución europea con las autoridades cubanas.

cionado en términos multidireccionales, puesto que si inicialmente fue puesta en marcha por España con el fin, por un lado, de reforzar su política iberoamericana a través de la orientación del interés de la UE hacia América Latina, y, por otro, de reforzar el peso de España en la UE a través de sus especiales relaciones con América Latina, pronto esa estrategia triangular fue utilizada por los actores situados en los otros dos vértices para sus propios objetivos e intereses. América Latina, además de a través de sus propios canales de comunicación con la UE, se valió de España para hacer presentes en la UE sus demandas e intereses, y la UE, que también, como es sabido, cuenta con sus propios canales de comunicación con América Latina, a su vez se sirvió también de España, en algunos casos, para llevar adelante determinados mensajes, actuaciones y políticas concretas en relación a algunos países o subregiones latinoamericanas²⁶.

La segunda característica de esta etapa es la *iberoamericanización* de la política iberoamericana (Arenal, 2003b: 16), en el sentido de que las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno, que se celebran anualmente desde 1991, en cuanto foro de diálogo político, concertación y cooperación iberoamericana, y el objetivo de articular una Comunidad Iberoamericana, han pasado a transformarse en un referente esencial e inspirador de dicha política, tanto para los gobiernos socialistas como para los gobiernos populares, si bien con estrategias diferentes.

En el caso de los gobiernos de Felipe González a través de una estrategia ejemplificadora. En el caso de los gobiernos de Aznar, como se verá, mediante una estrategia de liderazgo hegemónico, primero multilateral y después unilateral, consistente esta última en marcar la agenda de las Cumbres y presentar propuestas, en algún caso decisivas, como sucedió con la propuesta de reforma de las Cumbres al objeto de reforzarlas institucionalmente, presentada por Aznar unilateralmente y por sorpresa en la Cumbre de Bávaro (República Dominicana) de 2002, sin buscar previamente el consenso ni la concertación con los demás países iberoamericanos. En el caso de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, en línea con el multilateralismo que caracterizará su política exterior, se ha adoptado una estrategia de liderazgo compartido con los países iberoamericanos (Arenal, 2004b), que ha facilitado la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), resultado a la postre, por otro lado, de la estrategia hegemónica unilateral del gobierno de Aznar, que se ha mencionado.

Esta iberoamericanización de la política iberoamericana, que en principio debería reforzar las políticas bilaterales, ha planteado problemas en

²⁶ Para el análisis de esta estrategia triangular, véase Arenal, 2011.

esas políticas, haciéndolas más complejas y en algún momento provocando tensiones en las mismas, como sucedió en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en 2007, a raíz del incidente entre Hugo Chávez y el rey de España. Al mismo tiempo, ha debilitado en alguna medida la intensidad de las políticas bilaterales y permitido esconder una cierta pérdida de perfil político en las mismas.

Como tercera característica hay que mencionar la *economización* de la política exterior y muy en concreto de la política iberoamericana. Una economización directamente relacionada con el espectacular incremento de las inversiones españolas en América Latina a partir de mediados de los años noventa, que se produce especialmente en sectores regulados, muy visibles y sensibles para la opinión pública latinoamericana, con los problemas de imagen para España que han provocado²⁷.

La economización de la política iberoamericana se manifestará en la adopción de medidas y acciones encaminadas a fomentar la presencia internacional de las empresas españolas y a proteger los intereses económicos en la región, provocando en algunos casos tensiones en las relaciones con determinados países latinoamericanos, como consecuencia de las medidas adoptadas por los mismos en relación a dichas empresas o como consecuencia, en algún caso, de determinadas actuaciones por parte de alguna empresa²⁸.

Hay que destacar, en este punto, que la actuación de los sucesivos gobiernos españoles en general siempre ha evitado llegar a situaciones críticas en las relaciones bilaterales, optando precisamente por hacer uso de esas buenas relaciones para tratar de alcanzar soluciones negociadas que satisfagan a

²⁷ No hay que olvidar que las inversiones directas de las empresas españolas en América Latina conocieron entre 1995 y 2000 un espectacular desarrollo y que esos flujos de inversión han continuado posteriormente, aunque con una sensible disminución, debido a las crisis económicas y financieras que afectaron a la región, a la evolución política de algunos gobiernos, a la reducción de las privatizaciones y a que las empresas españolas ya habían consolidado sus posiciones. En concreto, entre 1995 y 2000, América Latina se convirtió en el principal destino de las inversiones españolas, absorbiendo en promedio anual el 60% de las mismas, mientras que la UE se situaba en segundo lugar, con el 26%. Este elevado flujo de inversiones directas transformó a las empresas españolas, hasta el año 2000, en los segundos inversores internacionales en la región, apenas por detrás de los Estados Unidos. Estas inversiones se caracterizaron por su alta concentración geográfica y sectorial. A partir de 2005 se ha vuelto a recuperar el flujo inversor español en la región, aunque la actual crisis económica global ha incidido negativamente. Para una consideración más detallada de las inversiones españolas en América Latina, además de los ya citados, entre otros, véase Durán, 1999; Casilda, 2002 y 2008; Arahetes, 2002, 2009 y 2010; Chislett, 2003; Alloza y Noya, 2004; Guillén, 2006; Arahetes y García Domonte, 2007; García Delgado, 2008; y Alberola y Berganza, 2008.

²⁸ Véase Barbé, 2009a: 131-138.

ambas partes, es decir, al gobierno latinoamericano y a la empresa o empresas en cuestión, como sucedió, entre otros muchos casos, a raíz de las medidas de nacionalización de los recursos de hidrocarburos adoptadas por el gobierno boliviano de Evo Morales. Otra cosa diferente es que las empresas en determinados casos hayan optado por acudir a los tribunales de arbitraje o de justicia correspondientes para denunciar las medidas adoptadas.

En los casos en los que han sido problemas o tensiones en las relaciones político-diplomáticas en términos bilaterales los que podían incidir negativamente en la situación de las empresas españolas en un determinado país latinoamericano, como sucedió con el incidente entre Venezuela y España en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile de 2007, a raíz de la interpelación del rey a Hugo Chávez, el gobierno español siempre ha optado por tratar de reconducir la situación hacia una recuperación de la normalidad, evitando una agudización de la tensión, con el fin de no perjudicar los intereses de España y de las empresas españolas en el país en cuestión.

Este espectacular incremento de las inversiones españolas en la región solo puede entenderse en toda su extensión, más allá de los profundos cambios que experimentan desde el punto de vista político y económico los escenarios mundial, latinoamericano y español, como consecuencia de la internacionalización de las empresas españolas y de las políticas de privatización y liberalización adoptadas por los gobiernos latinoamericanos, si se toman en cuenta las razones derivadas de las raíces históricas, culturales y lingüísticas comunes, es decir, la dimensión identitaria señalada, que otorgan importantes ventajas comparativas a las empresas españolas sobre las de otros países. Ventajas comparativas que, sin embargo, se vuelven contra las propias empresas españolas cuando surgen problemas en su actuación en la región, como consecuencia del papel contradictorio que esos vínculos identitarios juegan en el sentir colectivo de algunos gobiernos y de muchas sociedades latinoamericanas. El calificativo de «nuevos conquistadores», que en determinados países se ha aplicado a las empresas españolas, expresa perfectamente este sentimiento, que en ocasiones es utilizado demagógicamente por algunos gobiernos para generar apoyos internos a favor de determinadas políticas, como ha sucedido en los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.

Sin embargo, los iniciales problemas de imagen que originó la presencia de las empresas españolas en América Latina se han superado en una medida importante, como lo pone de manifiesto el hecho de que el 50% de los ciudadanos latinoamericanos piensa que las inversiones españolas han sido beneficiosas para su país y solo un 18% cree que no lo han sido, aunque con variaciones importantes cuando se desciende al análisis por países (Noya, 2009: 487).

En cualquier caso, como consecuencia de la economización de la política exterior y, muy en concreto, de la política iberoamericana, derivada de los crecientes intereses españoles en la región, a partir de mediados de los años noventa del siglo XX, se complejizará mucho más esa política, al gravitar fuertemente esos intereses sobre la política iberoamericana, no solo condicionándola, como hemos apuntado, sino además haciéndola más fácilmente vulnerable y, consecuentemente, menos autónoma, en el caso de que por parte de otros gobiernos se adopten medidas nacionalizadoras o neopopulistas que incidan negativamente en esos intereses. Esta vulnerabilidad se expresa también desde el punto de vista de la defensa de los valores que inspiran la política exterior española, en concreto, los valores de la democracia y los derechos humanos. Estos efectos, ya patentes en los gobiernos de Aznar, adquirirán aún mayor importancia en los gobiernos de Rodríguez Zapatero, como consecuencia de la proliferación de gobiernos latinoamericanos neopopulistas, que utilizarán las amenazas sobre los intereses y las inversiones españolas como instrumentos de presión o arma política frente a los gobiernos españoles, cuando éstos pretendan hacer valer la democracia y los derechos humanos en las relaciones o se produzcan crisis con los mismos.

Como cuarta característica de esta etapa hay que mencionar el creciente *desarrollo de la paradiplomacia*, es decir, de la actividad exterior de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, consecuencia directa de la descentralización que caracteriza al sistema político español, con todos los problemas que ello plantea a la administración central a nivel de coordinación y unidad de la acción exterior. Aunque esta actividad había empezado ya en los años ochenta ha sido en los noventa y principios del siglo XXI cuando ha alcanzado su mayor desarrollo, y cuando ha provocado mayores problemas.

Las Comunidades Autónomas son hoy, en algunos casos, importantes actores internacionales, especialmente en América Latina, por las razones identitarias y los vínculos e interdependencias existentes, que incluso en ocasiones tratan de competir con la política exterior del Gobierno, y, en consecuencia, constituyen una parte cada vez más significativa de la acción exterior del Estado.

Su actividad exterior se manifiesta en muy distintos ámbitos. Se desarrolla en términos políticos, buscando singularizar su presencia internacional al margen o de forma paralela a la del gobierno central; en términos económicos, tratando de impulsar la presencia internacional de las empresas de dicha Comunidad Autónoma y abrir mercados a sus exportaciones; en términos culturales, buscando establecer lazos con las comunidades de

emigrantes en el exterior y reforzar las particularidades culturales y lingüísticas propias; y en términos de cooperación al desarrollo, con importantes presupuestos dedicados a ese objetivo²⁹. Con todo existen en esta actividad exterior diferencias muy importantes entre unas Comunidades Autónomas y otras, tanto en cuanto a su presencia como en cuanto al alcance político con que se plantea, destacando especialmente por su protagonismo el País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, Andalucía y Extremadura³⁰. Lo mismo cabe decir de algunas Corporaciones Locales.

A las características anteriores habría que añadir, por último, la *intensificación de los vínculos entre la sociedad española y las sociedades latinoamericanas*, en todos los ámbitos, que ha traído consigo una creciente y necesaria cooperación entre las dimensiones gubernamental y no gubernamental de las relaciones con América Latina, introduciendo con fuerza una proyección que cada vez tiene más peso en la política iberoamericana, tanto en el terreno bilateral como en el de las Cumbres Iberoamericanas³¹.

La importancia que estas relaciones no gubernamentales, protagonizadas por actores de la más diversa naturaleza y alcance, tienen en las relaciones entre los Estados es cada vez mayor, no solo por lo que suponen cuantitativamente en el conjunto de las relaciones internacionales, sino también, y sobre todo, por su progresiva extensión a campos nuevos, o incluso ya viejos, que disputan a los Estados o que éstos han abandonado o no pueden asumir. Además, las relaciones no gubernamentales son un factor decisivo en el conocimiento, la aproximación y la solidaridad entre las sociedades civiles de los distintos Estados, originando lo que se ha llamado la «diplomacia informal o paralela» (Spoerer, 1987). De esta forma, hoy, la proyección exterior de un Estado no descansa ya solo en su política exterior, sino que tiene como un componente cada vez más importante la proyección no gubernamental, que incide y condiciona la política exterior del mismo.

Esto es aún más significativo en el caso de España, en razón de la importancia y desarrollo de los vínculos identitarios y de las interdependencias e intereses que se han generado entre la sociedad civil española y las sociedades civiles latinoamericanas. De hecho, la razón de ser y los fundamentos de la Comunidad Iberoamericana se encuentran tanto en los vínculos e intereses de carácter gubernamental, que hemos tenido ya ocasión de destacar, como en los vínculos de carácter identitario y en todo un entramado de vínculos, interdependencias e intereses de naturaleza histórica y

²⁹ Véase Martínez y Sanahuja, 2009.

³⁰ Véase Freres y Sanz Trillo, 2002 y 2010.

³¹ Véase Freres, Mallo, Corral y Sanz Trillo, 1998; Mallo 2005a y 2005b.

actual, lingüísticos, culturales y sociales, en los que los actores privados o no gubernamentales y, por lo tanto, las sociedades civiles española y latinoamericanas juegan un papel decisivo. En la medida en que las relaciones no gubernamentales no son, en principio, parte directa de la política exterior de un Estado, permiten y facilitan el mantenimiento de dinámicas de conocimiento, vinculación, cooperación y solidaridad entre las sociedades civiles que difícilmente pueden articularse a través de las relaciones político-diplomáticas entre los Estados iberoamericanos³².

En este sentido, el papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales, empresas, universidades, asociaciones de la más diversa naturaleza, fundaciones e, incluso, los propios individuos en las relaciones entre España y América Latina es clave no solo desde el punto de vista de la política iberoamericana, sino especialmente de cara a la progresiva afirmación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, ya que estos actores inciden con su actuación en la política iberoamericana y actúan no solo como agentes que se proyectan en América Latina en los ámbitos más diversos, sino también como agentes que se proyectan en la propia sociedad española, contribuyendo, muchas veces significativamente, a un mejor conocimiento entre ambas orillas del Atlántico y a sensibilizar a la sociedad española y a las sociedades latinoamericanas sobre lo que supone lo iberoamericano³³.

Dentro de esta segunda gran etapa de política iberoamericana normalizada hay que distinguir a su vez tres fases muy diferentes, marcadas cada una de ellas por el diferente signo político de cada gobierno y, consecuentemente, por la distinta orientación que toman las relaciones con Estados Unidos, con todo lo que ello supone de condicionamiento de dicha política y de incremento o debilitamiento de los márgenes de autonomía de la política iberoamericana.

La primera fase va de 1992 a 2002 con los gobiernos socialistas de Felipe González y los populares de Aznar. Durante la misma se desarrolla una política iberoamericana que, sobre la base de unas excelentes relaciones con Estados Unidos, busca mantener ciertos márgenes de autonomía en función de los intereses españoles en América Latina. En todo caso, estos relativos márgenes de autonomía empezarán a debilitarse a partir de 1996, con la llegada al gobierno

³² De hecho, durante el largo periodo de alejamiento oficial que desde principios del siglo XIX se produce en las relaciones entre España y América, fueron las relaciones no gubernamentales, materializadas, muy especialmente, en el transvase constante de emigrantes, de religiosos que iban a difundir su fe, y de ideas, las que, a través de lo que se ha llamado «un diálogo subterráneo» (Mesa, 1987: 35-36), permitieron mantener vivos los vínculos y lazos de todo tipo que unían a España y a los países hispanoamericanos.

³³ Véase Ruiz-Giménez, 1991.

del PP y la adopción de una nueva política respecto de Cuba alineada con la de la administración Clinton, aunque en ningún momento ello supondrá la desaparición de esos relativos márgenes de autonomía.

La segunda fase se abre a partir de 2002 y termina el 14 de marzo de 2004 con el triunfo del PSOE en las elecciones generales. Esta fase se caracteriza por la nueva política iberoamericana que pone en marcha el gobierno popular de Aznar, debilitándose los relativos márgenes de autonomía. Esta nueva política iberoamericana es reflejo del giro que se produce en la política exterior de España, como consecuencia del alineamiento con la administración Bush, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Durante la misma, como veremos, se producirá, por un lado, una manifiesta coordinación de acciones con Estados Unidos en la región, y, por otro, en relación a las Cumbres Iberoamericanas, se adoptará una estrategia hegemónica unilateral.

La tercera fase, dentro de la segunda etapa de la política iberoamericana, se inicia con la constitución del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero en 2004, y llega, después del nuevo triunfo del PSOE en las elecciones del 9 de marzo de 2008, hasta el presente. Durante la misma, los gobiernos de Rodríguez Zapatero marcarán distancias con la política exterior de los gobiernos de Aznar, articulando una nueva política que, por un lado, tratará de recuperar las características de la política exterior desarrollada por España desde la transición democrática, y, por otro, de adaptarla a los nuevos retos que presenta el escenario internacional después del 11 de septiembre de 2001, pero sin alineamiento con la administración Bush. Consecuentemente, cambia también de nuevo la política iberoamericana, que vuelve a tratar de reforzar los relativos márgenes de autonomía y a apostar por el multilateralismo y la concertación con los países iberoamericanos, tanto en términos bilaterales como regionales, poniendo en marcha una nueva estrategia de liderazgo compartido en las Cumbres Iberoamericanas, si bien la creciente heterogeneidad y división de los países latinoamericanos dificultará esos objetivos³⁴.

Durante esta tercera fase, las diferencias de los gobiernos de Rodríguez Zapatero con Estados Unidos, todavía bajo la administración Bush, se van a hacer especialmente patentes en la política que se va a articular respecto de Cuba y Venezuela, aunque, en el fondo, vendrán marcadas de forma clara por decisiones que se adoptan en materia de política exterior en general, que enrarecen y enfrían las relaciones político-diplomáticas entre

³⁴ Para una temprana llamada a tomar en consideración esa creciente heterogeneidad en la articulación de la política iberoamericana, véase AIETI, 2000.

ambos países, especialmente a nivel presidencial, hasta el cambio de administración en aquel país.

VI. ESPAÑA Y LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

Las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno, que se vienen celebrando anualmente desde 1991, como mecanismo multilateral de diálogo, concertación y cooperación entre los Estados de lengua española y portuguesa de América y Europa, son hoy día, más allá de la retórica que las caracteriza, un importante foro a nivel internacional y un elemento esencial de la política exterior española, y muy especialmente de su política iberoamericana. Expresan, además, más que cualquier otro hecho, la dimensión identitaria señalada y el alcance regional de la política iberoamericana de España. Constituyen, por lo tanto, una de las dimensiones fundamentales de esa política.

No puede, por lo tanto, extrañar que España haya sido desde sus primeros pasos el principal impulsor de las Cumbres Iberoamericanas y el principal interesado en la buena marcha de las mismas. Esto explica el protagonismo que desde el principio España ha tenido en las Cumbres y que las principales iniciativas en relación con la institucionalización y el desarrollo de las Cumbres hayan sido españolas.

Protagonismo español que no impide en ningún caso la utilidad de las Cumbres para los demás países iberoamericanos, interesados, al igual que España, en ir dando vida a ese espacio común iberoamericano, que responde a intereses compartidos derivados de criterios de identidad histórica, lingüística y cultural, pero también a cada vez más importantes intereses políticos, económicos, sociales y culturales³⁵.

No existe duda, en este sentido, que uno de los puntos débiles de las Cumbres de cara al futuro es el excesivo protagonismo español, que tiende a diluir el carácter efectivamente iberoamericano de las mismas y suscita, en ocasiones, reticencias y recelos por parte de algunos países iberoamericanos. El futuro de las Cumbres pasa indudablemente por su progresiva desespañolización y por un mayor protagonismo de los demás países iberoamericanos, lo que no es fácil.

En cualquier caso, más allá de ese objetivo último perseguido por todos, incluida España, de tratar de desespañolizar las Cumbres para que tengan

³⁵ Para una consideración crítica de las limitaciones de las Cumbres como foro de diálogo, concertación y cooperación, que el autor califica como «régimen anómalo», véase Sanhueza, 2005.

personalidad e imagen propias, identificables con el conjunto de Iberoamérica, el hecho innegable del especial protagonismo español ha sido algo asumido desde el principio, con mayor o menor entusiasmo, por parte de los demás países iberoamericanos como un elemento consustancial a la dinámica de las Cumbres, al menos en sus primeros tiempos.

En este sentido, cuando se atiende al protagonismo de España en las Cumbres Iberoamericanas y a cómo se traduce en la práctica el mismo, pueden distinguirse cinco etapas, caracterizadas todas por el liderazgo ejercido por España en las mismas, aunque de formas muy diferentes³⁶.

La primera etapa, que transcurre entre 1980 y 1992, fue de *liderazgo ejemplificador*, correspondiendo a los gobiernos socialistas de Felipe González. Durante la misma, marcada profundamente por la conmemoración del Quinto Centenario, que actuó como un reto para España desde el punto de vista de las relaciones con América Latina, y marcada también por el carácter constituyente que tuvieron las Cumbres de Guadalajara, en 1991, y de Madrid, en 1992, España ejerció un «liderazgo ejemplificador», tratando de influir en los países iberoamericanos de forma indirecta y con prudencia, realzando la naturalidad de la relación multilateral iberoamericana, escenificando una relación igualitaria y evitando que los intereses nacionales de los países más importantes, incluidos los españoles, marcaran la agenda de las Cumbres.

Es seguro que las Cumbres Iberoamericanas no se hubieran puesto en marcha si no es por el trabajo diplomático realizado por España a lo largo de la década de los ochenta y principios de los noventa, lo que nos da idea del protagonismo que asumió España durante esta etapa. Sin embargo, ese protagonismo estuvo en todo momento marcado por la búsqueda de concertación de todos los pasos con los países iberoamericanos, y muy especialmente con México y Brasil, que apoyaron decisivamente la iniciativa española, facilitando que la misma se hiciese realidad.

La segunda etapa, correspondiente también a los gobiernos socialistas y al primer año del gobierno popular, que comprende las Cumbres de Salvador de Bahía, en 1993, Cartagena de Indias, en 1994, San Carlos de Bariloche, en 1995, y Viña del Mar, en 1996, estará marcada, desde el punto de vista del protagonismo español, por un *liderazgo declinante*, alejado del alto perfil político e intensidad que habían tenido las relaciones con los países latinoamericanos hasta 1992.

³⁶ Para esta periodificación y denominación de las distintas etapas por las que han pasado la Cumbres Iberoamericanas, desde la perspectiva del papel de España, véase Sanhueza, 2002: 31-32; y Arenal, 2004b y 2005c.

Por distintas razones España reduce significativamente su protagonismo en las Cumbres, aunque en ningún caso dejará de ser el principal motor de las mismas, presentando las principales iniciativas dirigidas a su fortalecimiento y eficacia, sobre la base de la estrategia de consenso y concertación practicada durante la primera etapa.

Las razones explicativas de este liderazgo declinante se encuentran, en primer lugar, en la pérdida de intensidad y perfil que experimenta la política iberoamericana de España a partir de 1992, después del esfuerzo que había supuesto la conmemoración con éxito del Quinto Centenario. La segunda razón hay que encontrarla en las crecientes dificultades que encuentra España, a partir de su ingreso en las Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, para armonizar su pertenencia a la UE y su ambiciosa política iberoamericana. Las contradicciones entre el europeísmo y la iberoamericanidad de la política exterior española van a pesar cada vez más en el protagonismo español. En tercer lugar, hay que destacar la crisis económica, que afectará a España a partir de 1992, y los ajustes presupuestarios que se derivarán de la misma, que inciden de manera importante en los ambiciosos programas de cooperación en marcha con América Latina. En esta pérdida de intensidad influirán también los crecientes problemas internos de los gobiernos socialistas, como consecuencia de los escándalos de corrupción y de la lucha contra ETA. Finalmente, no debe olvidarse, en ese contexto, el liderazgo relativo que asumieron Colombia, Argentina y Chile en la preparación y realización de sus Cumbres de 1994, 1995 y 1996, que desdibujó el hasta entonces claro protagonismo español.

La tercera etapa transcurre entre 1997 y 2001, con los gobiernos populares de Aznar, pudiendo calificarse de *liderazgo hegemónico multilateral* por parte de España. Durante esta etapa, al mismo tiempo que se pretende actuar hegemónicamente, marcando sin tapujos la dinámica y la agenda de las Cumbres, sin embargo se busca el consenso y la concertación con los principales países iberoamericanos, procurando que las iniciativas españolas cuenten previamente con su apoyo, o al menos no con su oposición.

Esta nueva estrategia es consecuencia del progresivo cambio que experimenta la política iberoamericana, como hemos visto, a partir del triunfo del PP en las elecciones generales de 1996, acentuado con el triunfo por mayoría absoluta en las elecciones de marzo de 2000. A este liderazgo hegemónico multilateral contribuyó de forma importante la toma de conciencia por parte española, después de las salidas apresuradas de distintos mandatarios en la VII Cumbre de Isla Margarita, en 1997, de que las Cumbres estaban en pleno proceso de debilitamiento y necesitaban un nuevo impulso.

Este liderazgo se vio además favorecido por el hecho de que las Secretarías Pro Tempore y, consecuentemente, la organización de algunas de las Cumbres de este periodo recayeron en Estados latinoamericanos pequeños o necesitados de apoyo en la organización, y que el caso Pinochet, que ponía en entredicho algunos de los principios consagrados en las Cumbres, como los de no intervención y no extraterritorialidad de las leyes, provocó un momentáneo desinterés por las Cumbres por parte de Chile y Argentina.

Durante esta etapa, España tratará de recuperar el protagonismo, pero lo hace con un nuevo talante, alejado del liderazgo ejemplificador de la primera etapa. España ejercerá en las Cumbres un liderazgo hegemónico multilateral, que conducirá a relacionar directamente las Cumbres con sus intereses políticos inmediatos, a centralizar la cooperación y a promover reformas en el funcionamiento de las Cumbres, que acentúan las asimetrías existentes, como sucederá con la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB). Será especialmente a partir de la X Cumbre, celebrada en 2000, en Panamá, cuando el liderazgo hegemónico multilateral se haga más patente.

La cuarta etapa entre 2002 y 2004, que hemos calificado de *liderazgo hegemónico unilateral*, viene directamente determinada por el cambio radical que experimenta la política exterior española a raíz del alineamiento del gobierno de Aznar con la nueva estrategia que la administración Bush pone en marcha, como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Este giro radical en las prioridades que habían definido desde 1976 el modelo de política exterior de España, condicionará de manera decisiva la política iberoamericana de España, incidiendo en el protagonismo español en las Cumbres.

España adopta en el seno de las Cumbres Iberoamericanas una nueva estrategia, consistente en una actuación hegemónica unilateral, que se traduce en la presentación unilateral de iniciativas sin buscar previamente el consenso y la concertación con los principales países iberoamericanos.

Este liderazgo hegemónico unilateral se hará especialmente patente en la Cumbre de Bávaro, celebrada en noviembre de 2002. En dicha Cumbre, Aznar refuerza el protagonismo de España mediante la presentación de una nueva propuesta de reforma de las Cumbres, que suponía prácticamente su refundación por el salto cualitativo que implicaba. Esta propuesta contemplaba conseguir una mayor cohesión interna, una mayor eficacia en la cooperación, una mayor presencia internacional y un reforzamiento político a nivel institucional, mediante la elevación del rango de la SECIB a la condición de Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Sin embargo, la necesidad y oportunidad de esta nueva propuesta se vio empañada por el uni-

lateralismo y el secretismo con el que se fraguó por parte de Aznar, sin buscar en ningún momento el consenso y la concertación con otros países latinoamericanos.

Finalmente, se puede distinguir una quinta etapa, entre 2004 y el momento actual, que hemos calificado de *liderazgo compartido*, correspondiente a los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero. El triunfo del PSOE en las elecciones del 14 de marzo de 2004 y la constitución de un nuevo gobierno socialista supuso la apertura de una nueva etapa en el protagonismo de España en las Cumbres Iberoamericanas, muy diferente a la etapa de liderazgo hegemónico unilateral del gobierno Aznar, entre 2002 y 2004, y diferente a nivel de acentos de la etapa de liderazgo hegemónico multilateral, también de Aznar, entre 1996 y 2002. Esta nueva etapa será reflejo del cambio que experimenta la política exterior, al abandonar el alineamiento con la administración Bush y situar su prioridad en la UE, y, con ella, como ya hemos visto, la política iberoamericana.

El gobierno socialista, partiendo de la base de que de momento las Cumbres Iberoamericanas no pueden entenderse sin un cierto liderazgo de España, pondrá en marcha una nueva estrategia de liderazgo compartido, especialmente con Portugal y algunos de los principales países iberoamericanos, que permita consolidar y hacer operativa la recién creada SEGIB, desespañolizar las Cumbres y reforzar la dinámica de las misma. Consistirá en la búsqueda de implicación de los demás países iberoamericanos en el funcionamiento de las cumbres, mediante la concertación con los mismos de su desarrollo.

Esta nueva estrategia, absolutamente necesaria si se quería recuperar el espíritu con el que nacieron las cumbres, tendrá efectos positivos tanto en relación a la política iberoamericana de España, considerada en términos bilaterales, como respecto de la propia política hacia las Cumbres Iberoamericanas.

Finalmente, cuando se consideran las Cumbres Iberoamericanas, no se puede olvidar que la celebración de una cumbre no es un acontecimiento aislado y al margen de las realidades en que descansa y de los trabajos y compromisos que la acompañan desde anteriores cumbres, sino que su dinámica se traduce en múltiples reuniones, foros y seminarios que jalonan su funcionamiento entre cumbre y cumbre, y que son los que preparan el terreno y los resultados de la mismas³⁷.

³⁷ Sin entrar en las distintas reuniones anuales de ministros de Asuntos Exteriores y de coordinadores nacionales, que tienen como objetivo preparar la Cumbre, y en las de los responsables nacionales de cooperación, que tienen como misión hacer el seguimien-

VII. ATLANTISMO, EUROPEÍSMO E IBEROAMERICANIDAD

El análisis de lo que ha sido la política iberoamericana en sus grandes líneas, especialmente a partir de 1976, nos ha permitido ver no solo los principales condicionantes y las características de dicha política, sino también las contradicciones que se hacen presentes en la misma y la importancia que éstas han tenido y, sobre todo, pueden tener de cara a un futuro próximo.

La política iberoamericana de España presenta, como se ha visto, un carácter singular que la diferencia de las demás proyecciones exteriores, que es su iberoamericanidad, derivada de la dimensión identitaria presente en la misma y del entramado de vínculos e interdependencias de todo tipo, históricas y actuales, que existen entre España y una parte substancial de los países latinoamericanos. Es lo que, como se ha destacado, permite hablar de Iberoamérica o de la Comunidad Iberoamericana de Naciones como una realidad política, económica, social y cultural que se expresa en términos institucionales a través de las Cumbres Iberoamericanas. Esta iberoamericanidad no solo se hace presente en la política iberoamericana, sino también en la política exterior en general, marcándola con unas señas de identidad específicas, que con mayor o menor fuerza aparecen en todas las demás proyecciones exteriores de España.

Sin embargo, esa iberoamericanidad, muy especialmente en el caso de la política iberoamericana, que implica el establecimiento de relaciones especiales con muchos países de América Latina y con ello el establecimiento de objetivos ambiciosos, está, como también se ha visto, muy condicionada por la importancia de las relaciones con Estados Unidos y por la pertenencia de España a la UE. La relación que España tiene con Estados Unidos, como hemos visto, condiciona de manera sustancial la política

to y proponer nuevos programas de cooperación multilaterales, entre los diferentes foros y reuniones que se han celebrado entre Cumbre y Cumbre hay que destacar, por lo que tienen de reflejo de la solidez y dimensiones de la Comunidad Iberoamericana y del trabajo realizado, las diversas reuniones de ministros iberoamericanos que se han celebrado (entre otras, Infancia y Adolescencia, Administración Pública y Reforma del Estado, Medio Ambiente, Seguridad Social, Salud, Educación, Cultura, Presidencia, Turismo, Vivienda y Desarrollo Urbano, Género), con las correspondientes recomendaciones que se han elevado a la consideración de las Cumbres; el Foro Parlamentario Iberoamericano, que se celebra previamente a cada Cumbre; el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, también antes de cada Cumbre; así como los Foros Cívico y Empresarial, que se han reunido en vísperas de las Cumbres. Además, habría que añadir los distintos seminarios y encuentros que se han celebrado a nivel de especialistas, gobiernos y representantes de organizaciones internacionales, sobre diferentes temas y retos de interés para Iberoamérica, organizados por la SEGIB en colaboración con otras instituciones.

exterior y, de forma muy concreta, la política iberoamericana, introduciendo una nueva dimensión, el atlantismo, que no se puede en ningún caso ignorar en la definición, ejecución y análisis de la misma. Lo mismo, pero en un grado aún mayor, hay que decir de la pertenencia de España a la UE, que incide y condiciona profundamente toda la política exterior y, consecuentemente, la política iberoamericana, introduciendo una nueva dimensión en la misma, que es el europeísmo o la europeidad. De hecho, ya hemos visto cómo la política iberoamericana ha experimentado un proceso profundo de europeización.

La iberoamericanidad, además de aportar unas señas de identidad específicas a la política exterior en general y a la política iberoamericana en particular, constituye el contrapunto de la europeización y del atlantismo mencionados, y es lo que trata de equilibrar el sentido último de la política iberoamericana y lo que afirma la dimensión identitaria, el carácter singular y la autonomía de dicha política frente a Europa y a Estados Unidos.

Es, por lo tanto, de la pertenencia a la UE y de la relación con Estados Unidos de donde se derivan las principales contradicciones que se plantean en la política exterior de España, especialmente en su política iberoamericana, incidiendo decisivamente en la estrategia triangular España-UE-América Latina. En primer lugar, la contradicción entre la iberoamericanidad y el europeísmo, que lógicamente se va a ir haciendo cada vez más patente e insalvable a medida que la UE avanza en su proceso de integración y en la articulación de políticas comunes, especialmente en materia comercial y en materia de inmigración, provocando crecientes tensiones en las relaciones entre España y América Latina, que se manifestarán no solo en términos bilaterales, sino también en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, con lo que ello supone de debilitamiento de la mencionada estrategia triangular. En segundo lugar, la contradicción entre la iberoamericanidad y el atlantismo, que en ocasiones reduce considerablemente la autonomía de la política iberoamericana, introduciendo un elemento ajeno a la triangulación, que, sin embargo, actúa como importante elemento condicionante de la misma.

Las mencionadas contradicciones y tensiones, además de disminuir los relativos márgenes de autonomía de la política iberoamericana, con intensidades variables según las diferentes coyunturas políticas que viven los países de América Latina y según el distinto signo político de los gobiernos que se suceden en España, inciden en el clima que preside las relaciones con dichos países y en los intereses presentes, tienen eco a nivel de sus opiniones públicas y pueden debilitar la imagen y las señas de identidad con las que España actúa en América Latina, en razón del carácter singular e identitario que, como hemos visto, tienen las relaciones con los Estados iberoamericanos.

Estas contradicciones se han hecho especialmente presentes en la política iberoamericana en los últimos años, como tendremos ocasión de ver al analizar la política iberoamericana de los gobiernos populares de Aznar y de los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero.

5. POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS CENTRISTAS Y RELACIONES CON AMÉRICA LATINA (1976-1982)

I. LOS GOBIERNOS DE ADOLFO SUÁREZ

I.1. *La política exterior: la normalización de las relaciones exteriores*

El inicio de la transición política hacia la democracia, después del fallido intento continuista de Arias Navarro, solo se produce realmente con la llegada de Adolfo Suárez al Gobierno, el 3 de julio de 1976, y la subsiguiente aprobación en referéndum, en diciembre de 1976, de la Ley para la Reforma Política. A partir de ese momento se abre no solo la posibilidad de que la democracia llegue a ser una realidad a corto plazo en España, sino también la posibilidad de replantear y cambiar la política exterior española. Se inicia la etapa que hemos llamado de transición en la política exterior.

Este primer gobierno de Adolfo Suárez, todavía no legitimado por las urnas, trae una nueva operación de reforma política conducente a la democracia y un nuevo proyecto de política exterior.

En ese contexto, es lógico que en los primeros momentos, estando pendientes de construir las nuevas coordenadas políticas de la convivencia democrática entre los españoles, fueran las cuestiones internas las que atrajeran la mayor parte de las energías políticas. El proceso constituyente, que culmina con la Constitución de 1978, unido a otros problemas, como el fenómeno terrorista, la construcción del Estado de las Autonomías y el ruido de sables en los cuarteles, fueron cuestiones que centraron prioritariamente la acción política de los gobiernos de Adolfo Suárez.

Sin embargo, la plena normalización de las relaciones exteriores, especialmente con la Europa democrática, constituía también una cuestión capital desde el punto de vista del éxito del proceso de transición democrática. Es por ello que, en beneficio y apoyo del proceso político interno y ante la necesidad de llenar las lagunas dejadas por el franquismo en la acción exterior española, el gobierno de Adolfo Suárez acometió desde el primer momento la tarea pendiente de hacer que España estuviese plenamente presente en la

escena internacional. En este sentido, era necesario formular y llevar a la práctica una nueva política exterior. En ello, como en el éxito de la transición política, intervinieron activamente no solo Adolfo Suárez y su gobierno, sino igualmente los principales partidos políticos de la oposición a través de una política de consenso en las cuestiones fundamentales, que abarcó tanto temas de política interior, materializados principalmente en los Pactos de la Moncloa, como de política exterior, aparcando en este último caso momentáneamente todas aquellas cuestiones que podían suscitar enfrentamiento grave, como la adhesión de España a la Alianza Atlántica y la definición de la política de seguridad y defensa o las consecuencias del proceso descolonizador del Sáhara. Con todo, como ya se ha señalado, el consenso en materia de política exterior, al contrario de lo que sucedió en la política interna, nunca tuvo reconocimiento formal, expreso, manifestándose solo tácitamente.

Este consenso tácito existente entre las fuerzas políticas parlamentarias en materia de política exterior, en momentos en los que había que proceder a definir un nuevo modelo de política exterior, tuvo efectos contradictorios. Por un lado, en primer lugar, fue fundamental para el éxito de una transición política y, en segundo, permitió asentar una práctica política de consenso que perduraría hasta 2002, cimentando una política exterior consistente y creíble. Por otro, dado el momento en que se concretó, tuvo efectos negativos, pues, además de esconder y favorecer la ausencia de propuestas globales y concretas en materia de política exterior por parte de los distintos partidos políticos¹, dificultó aún más que el gobierno centrista pudiese llegar a la formulación de un modelo global y coherente de política exterior.

Con todo, durante este periodo, a pesar de todas las contradicciones que, como veremos, caracterizarán el proyecto centrista, empieza a dibujarse en la práctica exterior una nueva filosofía, una nueva acción, en consonancia con los principios democráticos. Sin embargo, la práctica del consenso impedirá, salvo en la dimensión europea e iberoamericana, que se definan con claridad y precisión algunas de las más importantes líneas directrices de la política exterior. Por otro lado, las consecuencias de este consenso y la importancia que se le atribuyó a efectos de asegurar el éxito de la transición democrática se manifiestan en la propia Constitución de 1978, que adolece de falta de internacionalismo y cuya democratización en materia de política exterior es limitada (Remiro Brotóns, 1984).

¹ No nos referimos, como es lógico, a los principios inspiradores y a las grandes líneas de la política exterior, que mejor o peor tenían todos los partidos, sino a la existencia de proyectos globales, coherentes y definidos en sus desarrollos concretos.

En este periodo, correspondiente a los gobiernos de Adolfo Suárez, en los que Marcelino Oreja es ministro de Asuntos Exteriores, hay que distinguir dos fases desde el punto de vista de la legitimidad democrática, tanto en términos internos como desde el punto de vista de la política exterior. Una predemocrática, que va desde julio de 1976 hasta el 15 de junio de 1977, fecha en que se celebran las primeras elecciones democráticas, en las que triunfa la Unión de Centro Democrático (UCD), y otra fase ya propiamente democrática, que va desde esa fecha hasta la crisis de septiembre de 1980, en la que Oreja cesa como ministro de Asuntos Exteriores dejando paso a José Pedro Pérez Llorca (Armero, 1989: 41), con lo que ello supone para la política exterior del gobierno de Adolfo Suárez.

Estas dos fases tienen su reflejo en la acción exterior. Durante la primera, sin un gobierno elegido democráticamente, ni un parlamento elegido por sufragio universal y directo, la acción exterior del gobierno no podrá desplegarse plenamente². Por el contrario, en la segunda, ya democrática, el proyecto de política exterior estará mejor definido y la actuación exterior tendrá más fuerza.

El gobierno de Adolfo Suárez tenía unos objetivos prioritarios en cuanto a la acción exterior, como eran la consecución del respaldo de las potencias occidentales al proceso democrático, la afirmación del carácter occidental y europeo de España, la normalización de las relaciones internacionales, la defensa de la democracia y los derechos humanos, el desarrollo de las relaciones de amistad y cooperación con Estados Unidos y la búsqueda de un espacio propio en el sistema internacional³.

Es en los tres primeros objetivos donde se producen los principales logros de la política exterior de los Gobiernos de Suárez. El respaldo internacional al proyecto de reforma política se hace patente desde los primeros momentos. Las instituciones europeas abren plenamente sus puertas a España y la normalización en todos los aspectos de las relaciones exteriores se va materializando rápidamente, tanto a nivel universal como a nivel estrictamente occidental y europeo.

Se establecen relaciones diplomáticas con prácticamente todos los Estados del mundo, salvo Israel, Corea del Norte y Albania. En esta línea, desta-

² En la actuación de Marcelino Oreja, tanto en los discursos que realiza con motivo de visitas de ministros extranjeros a España o de sus viajes al exterior, se trasluce una mezcla de precaución y relativa timidez ante la ausencia de credenciales democráticas, que desaparece a partir de las primeras elecciones democráticas (Menéndez del Valle, 1989: 732).

³ Declaración del Gobierno de 11 de julio de 1977. Véase Arenal y Aldecoa, 1986: 214-215.

ca la plena normalización de relaciones diplomáticas con los países socialistas, incluida la Unión Soviética, el 9 de febrero de 1977, y, por lo que tiene de significativo, con México, el 28 de marzo de 1977, que había mantenido tradicionalmente una postura solidaria con la España republicana y su gobierno en el exilio. Se asumen decididamente los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, tanto a nivel de las Naciones Unidas como a nivel del Consejo de Europa. El 28 de septiembre de 1976 se firman los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siendo ratificados el 27 de abril de 1977 y entrando en vigor el 27 de julio de ese mismo año. El 24 de noviembre de 1977, España se convierte en miembro del Consejo de Europa y ese mismo día firma el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Hito trascendental en este proceso de homologación democrática con Europa y de incorporación a la misma es la solicitud de adhesión a las Comunidades Europeas, presentada por España el 28 de julio de 1977, al poco de celebradas las primeras elecciones democráticas, y la opinión favorable, por unanimidad, que formula al respecto el Consejo de Ministros comunitario, que se celebra los días 20 y 21 de septiembre de ese mismo año. La respuesta positiva del Consejo de Ministros venía a expresar en toda su extensión el apoyo europeo a la España que iniciaba su camino hacia la democracia. A partir de ese momento, se inicia un difícil y largo proceso negociador⁴, que se convertirá en el eje central de la política exterior tanto de los gobiernos de la UCD⁵ como de los gobiernos socialistas de Felipe González. La plena incorporación de España a Europa se transformará, en consecuencia, hasta su consecución en 1986, en objetivo prioritario de la política exterior española.

La solicitud de adhesión española se produce en un contexto difícil para las Comunidades Europeas. Un contexto marcado por la crisis económica iniciada en 1973, por la propia crisis institucional y presupuestaria que experimentan las mismas, que dificultaba cualquier intento de amplia-

⁴ El acuerdo final solo se logrará el 29 de marzo de 1985, ya con los gobiernos socialistas de Felipe González. El Tratado y el Acta de Adhesión se firmarán el 12 de junio de 1985, produciéndose el ingreso el 1 de enero de 1986.

⁵ El optimismo inicial del gobierno de Suárez en cuanto a unas negociaciones rápidas pronto da paso al desánimo, como consecuencia de las dificultades negociadoras derivadas de los problemas económicos que plantea la incorporación de España y de los problemas institucionales e internos que en esos momentos tienen las Comunidades Europeas, especialmente en relación a la Política Agrícola Común y a la contribución presupuestaria. En julio de 1980, las negociaciones quedaban estancadas, jugando Francia un papel decisivo en esta paralización.

ción, mientras no se encontrase una solución a la crisis, por el hecho de que Grecia y Portugal también habían solicitado su adhesión y por los problemas que, especialmente en materia agrícola, generaba la integración española. Todos ellos son factores que van a condicionar la negociación y que explican los ocho años que dura la misma.

La apertura oficial de las negociaciones se producirá el 5 de febrero de 1979, si bien éstas solo empezarán realmente en septiembre de ese año. Las primeras dificultades se ponen de manifiesto a principios de 1980, ante la no presentación por la Comunidad de su declaración de análisis conjunto relativa a la agricultura, debido a la posición francesa. El resultado será un primer parón en la negociación, que solo se volverá retomar, como veremos, a raíz del viaje a Bruselas, el 7 de enero de 1982, del sucesor de Suárez en la presidencia de gobierno, Leopoldo Calvo-Sotelo.

Esta incorporación rápida de España a la sociedad internacional fue posible gracias al éxito del proceso de reforma política, que abrió el camino para el establecimiento de un sistema democrático constitucional. En todo caso, por primera vez y a pesar de las contradicciones todavía existentes, política interior y política exterior fueron de la mano, apoyándose mutuamente en la afirmación de los intereses de España. En este nuevo escenario democrático la defensa de los derechos humanos y de la democracia pasaron a ser principios definidores de la política exterior, especialmente de la política iberoamericana⁶.

En este proceso de normalización de las relaciones exteriores y de definición de una nueva política exterior, la presencia de Marcelino Oreja al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores fue decisiva, siendo el principal autor del proyecto de política exterior de los primeros gobiernos democráticos (Mesa, 1992: 144-145). Oreja, colaborador directo de Castiella cuando éste fue ministro de Asuntos Exteriores, retoma desde posiciones democráticas, adaptándolos al nuevo contexto interno e internacional, algunos de los planteamientos básicos de la política exterior nacionalista de Castiella (Aldecoa, 1986: 89).

⁶ Marcelino Oreja declarará al respecto: «... solo queremos afirmar que los derechos humanos constituyen la piedra básica de nuestra acción exterior; que no son parcelables ni troceables y que no puede existir justicia sin libertad, ni libertad sin justicia» («Discurso pronunciado con ocasión del debate sobre la Política Exterior del Gobierno, en las Cortes Españolas, el 20 de septiembre de 1977», *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Marcelino Oreja Aguirre, 7 julio 1976-31 diciembre 1977*, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1978, p. 80. Véase también: «Discurso en la XXXI Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el 27 de septiembre de 1976», *ibid.*, pp. 22-23.

Pero si Oreja es el que define la política exterior, Suárez va a ser el que, a través de una evidente personalización, ejecute en muchos casos, en especial en la política iberoamericana, la acción exterior. En ello influyó decisivamente tanto su propia personalidad, que buscaba imagen y legitimación en términos tanto internacionales como internos⁷, como la amalgama de fuerzas políticas de la más variada inspiración ideológica, que se dieron cita en el partido centrista y, por lo tanto, la dificultad de consenso de su propio partido sobre lo que debería ser la política exterior de España, que facilitó esa personalización⁸.

Suárez, en palabras de Calvo-Sotelo, a pesar del indudable interés que suscitó en él la política exterior y de la importancia que la atribuyó en su proyecto político, no tenía excesiva preparación en esa materia. Por eso, y por sus propios antecedentes políticos, se sintió mucho más cómodo en América Latina, en donde la política exterior no tenía para España la complejidad de otras regiones, que en Europa, donde la situación era más compleja y difícil. Ello, junto a las mayores posibilidades de una acción exterior más activa y protagonista, explica su especial interés por América Latina. Por otro lado, el mismo personalismo que en buena medida caracterizará la política exterior de los países latinoamericanos facilitó la personalización por Suárez de su política iberoamericana⁹.

En todo caso, esta personalización de la política iberoamericana, unida a las diferencias existentes en materia de política exterior entre Suárez y

⁷ A esta línea de búsqueda de una nueva imagen y legitimación, sobre todo interna, en función de sus significativos antecedentes franquistas y falangistas, responden en gran medida los viajes que Suárez realiza al extranjero. Con ellos, Suárez quería romper la anterior imagen franquista de un jefe de gobierno aislado del exterior y sin presencia internacional, que había caracterizado a Franco y a Arias Navarro.

⁸ Leopoldo Calvo-Sotelo ha señalado que Suárez confiaba más en sí mismo, en su carisma, en su simpatía desbordante, que en la base sustentadora de una organización política. «Estábamos aún muy cerca del caudillismo, y la decidida opción democrática de Suárez no era incompatible con su inclinación al ejercicio de una especie de democracia directa» (Calvo-Sotelo, 1990: 55-56).

⁹ Este peculiar protagonismo internacional de Suárez lo explica Calvo-Sotelo, desde un punto de vista evidentemente interesado, en los siguientes términos: «Suárez era un hombre poco viajado y había venido a la vida pública en la situación franquista de horizontes cerrados y de recelo ante las democracias occidentales. Por eso sintió como una bofetada la dureza negociadora de la Comunidad (...). Adolfo se sintió allí fuera de lugar, aislado por los tecnicismos de la negociación, que la barrera del idioma hacía más arduos para él... ¡Cuánta mayor satisfacción la que obtenía Suárez en sus viajes a Hispanoamérica, sin intérpretes, sin intereses contrarios que discutir y vencer, donde le bastaba para el éxito con dejarse llevar por el prestigio que había ganado en España y por la retórica de las cordialidades! (...) Suárez volvía, insensiblemente, a las coordenadas franquistas, árabes y americanas, de la política internacional, y descuidaba la transición exterior» (Calvo-Sotelo, 1990: 126).

Oreja, se tradujo en ocasiones, cada vez más numerosas, en una desconexión, e incluso, contradicción entre la acción exterior que trataba de desarrollar el ministro de Asuntos Exteriores y la que personalmente desarrollaba el presidente del Gobierno, incidiendo este hecho negativamente en la necesaria coherencia y unidad de acción de la política exterior¹⁰.

De esta forma, durante los gobiernos de Adolfo Suárez, en razón del consenso tácito existente entre los principales partidos políticos y en razón de las urgencias existentes en materia exterior y de las contradicciones apuntadas, a las que hay que añadir la inestabilidad política interna, los graves problemas políticos de la transición a los que Suárez tuvo que hacer frente y la debilidad y división del propio partido de la UCD, caracterizado por ser un producto nacido en gran medida desde el mismo franquismo y, en consecuencia, por su heterogeneidad política, su escasa definición ideológica y división en cuanto a las grandes opciones de la política exterior¹¹, no se pudo llegar a definir con claridad, en algunos extremos importantes de la misma, la posición exterior de España, ni a formular una política exterior plenamente coherente.

El objetivo de desarrollar en todos sus extremos una política exterior realmente nueva requería cambios en las formas y en la acción, capaces de superar los planteamientos que habían dominado las relaciones del pasado¹², y ello era, sin lugar a dudas, muy difícil en el contexto político de los primeros años de la transición y con un partido heterogéneo y de aluvión, necesitado, al menos en parte de sus miembros, de legitimación democrática, sin un modelo global y definido de política exterior y sin un preciso consenso interno en cuanto a algunas de las grandes opciones de la acción exterior¹³.

¹⁰ El propio Marcelino Oreja, consciente desde los primeros momentos de este hecho, no dudará en sugerir, en una conferencia pronunciada el 26 de mayo de 1977 en la Escuela Diplomática, con el título de «La política exterior en un sistema democrático», la necesidad de distribuir adecuadamente las competencias en materia de política exterior dentro del gobierno (*Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Marcelino Oreja Aguirre, 7 julio 1976-31 diciembre 1977*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1978, pp. 51-64).

¹¹ Calvo-Sotelo señalará, en este sentido, que la «UCD vino al mundo como una mamposería mal concertada y sin argamasa» (Calvo-Sotelo, 1990: 100). Para los avatares que vivió la UCD durante su corta vida, véase Attard, 1983.

¹² En concreto, y a pesar del nuevo proyecto de política exterior de Oreja, los gobiernos centristas no realizaron ninguna reforma significativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, continuando con las mismas dinámicas y usos del franquismo y, salvo contadas excepciones, con el mismo personal (Morán, 1980: 16). Este hecho sirve también para explicar algunas de las contradicciones y sombras de la política exterior centrista.

¹³ Una cosa eran las grandes declaraciones en torno a la política exterior, en las que el acuerdo dentro del partido era factible, por ejemplo, en lo relativo al ingreso en la Alianza Atlántica, y otra su puesta en práctica, en la que la división en el seno de la UCD era una realidad evidente.

Algunos especialistas han considerado que el esquema suarista, en contradicción con los planteamientos atlantistas dominantes en la UCD, perseguía encontrar una «tercera vía» en las relaciones internacionales, especialmente en la dimensión iberoamericana, fuera de la dinámica Este-Oeste, que sirviese para reforzar el protagonismo exterior de España y definir sus señas de identidad internacional¹⁴. Este planteamiento, facilitado por la política hacia América Latina del presidente de Estados Unidos, James Carter, acertaría a servir también como elemento justificativo de la pretensión irrealista, más de una vez manifestada por los gobiernos de Suárez, de erigir a España en puente entre el Norte y el Sur, y más concretamente entre Iberoamérica y Europa.

Sea cual sea la explicación de estas veleidades, que algunos han calificado críticamente de «tercermundistas», hay que admitir que, en la práctica de la política exterior de Suárez, las acciones exteriores no siempre respondieron a los modos de la ortodoxia conservadora, introduciendo un factor de incertidumbre en lo que se esperaba debería ser la diplomacia de un gobierno conservador (Mesa, 1988: 59).

Además, en algunos de los retos exteriores más urgentes a los que se enfrentaba la España democrática, los gobiernos de Suárez no siempre lograron articular respuestas adecuadas a los intereses españoles.

En el Magreb, la política exterior, condicionada por la vergonzosa entrega por el franquismo del Sáhara Occidental a Marruecos y Mauritania, a través de los Acuerdos Tripartitos de Madrid, de 14 de noviembre de 1975, no supo o no pudo, por la incomprensión de los actores implicados, desplegarse de forma global y equilibrada, produciéndose un importante deterioro de las relaciones con Marruecos y Argelia, que llegó a su máxima expresión con el reconocimiento por parte de Argelia del Movimiento por la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario (MPAAIC) y la inclusión de las Islas Canarias por parte de la entonces Organización para la Unidad Africana (OUA) entre los territorios africanos a descolonizar. Todo ello obligó a un importante despliegue diplomático y parlamentario en el continente africano que finalmente logró en 1978 sacar de la agenda de la OUA el tema de las Canarias. En todo caso, las difíciles relaciones con Marruecos, especialmente, pero no solo, por la reivindicación marroquí de Ceuta y Melilla y el tema del Sáhara Occidental, y con Argelia, entre otras razones por la cuestión también del Sáhara, continuarán siendo una característica de las relaciones exteriores de España con los gobiernos centristas, incluido el gobierno de Calvo-Sotelo y, como veremos, con los sucesivos gobiernos democráticos.

¹⁴ Véase Mujal-León, 1986: 138; Menéndez del Valle, 1989: 739; y Herrero de Miñón, 1993: 208-209.

En el contencioso de Gibraltar, inicialmente los gobiernos de Suárez, al mismo tiempo que mantenían inalterable la reivindicación de la soberanía española, se manifestaron dispuestos a un levantamiento gradual de las restricciones impuestas desde 1969, a medida que el Reino Unido hiciese concesiones en materia de soberanía. Sin embargo, la sombra de un posible veto británico a la integración de España en las Comunidades Europeas mientras permaneciera el bloqueo, llevó al gobierno de tratar de desbloquear la situación sin que se hicieran concesiones significativas por los británicos. A este planteamiento responderá la Declaración de Lisboa, de 10 de abril de 1980, que suscriben Oreja y Carrington, comprometiéndose a buscar una salida a las diferencias existentes.

Las anteriores consideraciones no excluyen, sin embargo, como ya apuntamos al principio, logros importantes en el proceso de redefinición y despliegue de una nueva política exterior, que sentaron las bases de la acción exterior de la España democrática. Adolfo Suárez, como se ha visto, hizo de la política exterior una pieza fundamental de su política general, recuperando, a pesar de las lagunas y sombras de su política exterior, el protagonismo activo de España en la política internacional, normalizando sus relaciones exteriores y abriendo el camino para la plena incorporación a Europa¹⁵.

La aprobación de la Constitución por referéndum, el 6 de diciembre de 1978, y su entrada en vigor, el 29 de diciembre, marcan el fin de la transición y el establecimiento pleno de un sistema democrático en España. Sin embargo, en política exterior todavía seguirá, como ya hemos explicado, la etapa de transición.

El nuevo triunfo de la UCD en las elecciones generales del 1 de marzo de 1979 y el nuevo gobierno que forma Adolfo Suárez, en el que repite como ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja, supondrán en principio la continuación de la política exterior seguida hasta entonces. Solo en la importante cuestión de la incorporación de España a la Alianza Atlántica se producirá en el curso de esta legislatura un cambio sustancial respecto del periodo anterior¹⁶.

¹⁵ La designación de Madrid, el 8 de marzo de 1978, como sede de la cumbre de la Conferencia de Cooperación y Seguridad en Europa, constituirá una expresión más del éxito de la transición democrática y del cambio que estaba experimentando la política exterior.

¹⁶ En el tema de la Alianza Atlántica, el nuevo Gobierno, después de proclamarse partidario de la adhesión a la misma, considerará, sin embargo, que ésta debe plantearse «teniendo en cuenta los condicionamientos que derivan de nuestras peculiaridades y de nuestras exigencias de seguridad, así como la necesidad de un amplio respaldo parlamentario», pero dejando el tema de alguna forma en el aire (Adolfo Suárez, *Discurso de Investidura*, 30 de marzo de 1979). Véase Arenal y Aldecoa, 1986: 221-223.

La polémica abierta estalla el 15 de junio de 1980, cuando con motivo de la visita del presidente de Estados Unidos, James Carter, a Madrid, Marcelino Oreja anuncia el propósito gubernamental de iniciar negociaciones para la adhesión de España a la Alianza Atlántica¹⁷. El consenso tácito de los partidos políticos parlamentarios en materia de política exterior quedaba formalmente roto¹⁸. Esta ruptura era necesaria, si se quería terminar de definir la política exterior de la España democrática, que hasta entonces el consenso negativo y tácito había imposibilitado. Lo discutible es la oportunidad del momento político en que se produce la misma.

Este anuncio, que más allá de la opción atlantista de la UCD chocaba significativamente con la política exterior seguida hasta entonces por los gobiernos de Adolfo Suárez, solo puede entenderse en el cada vez más difícil y complejo escenario político, interno e internacional, en el que se estaba moviendo Suárez, que se pondría en seguida de manifiesto, en septiembre de 1980, con el cese de Oreja como ministro y, poco después, en la propia dimisión del presidente del Gobierno. Al mismo tiempo, la puesta en marcha del proceso de incorporación a la OTAN serviría, según interpretaba el gobierno, para relanzar las bloqueadas negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas.

Con el anuncio de una próxima incorporación a la Alianza Atlántica se cierra, como hemos visto, dentro de la etapa de transición en materia de política exterior, el periodo de consenso tácito, es decir, se cierra el periodo de urgente incorporación de España a la sociedad internacional y se abre un nuevo periodo en el que España tiene que fijar claramente su posición internacional y terminar de definir un modelo global y coherente de política exterior.

Normalizada la presencia internacional de España e iniciado el cambio en la política exterior, llegaba el momento de plantearse las grandes opcio-

¹⁷ Declaraciones a *El País*, 15 de junio de 1980, en *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Marcelino Oreja Aguirre, enero/julio 1980*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, s/f, pp. 40-41. Esas declaraciones de Oreja no hacían sino ratificar públicamente por el gobierno la clara posición general que la UCD había adoptado ya en su I Congreso Nacional, celebrado en octubre de 1978, en favor del ingreso de España en la Alianza Atlántica.

¹⁸ En el Discurso de Investidura que pronuncia Suárez, el 30 de marzo de 1979, ya había anunciado expresamente la terminación del consenso que había hecho posible la transición democrática española, lo que implicaba lógicamente el final del consenso tácito que había existido en materia de política exterior: «... el consenso ha terminado... fue una solución excepcional para un momento igualmente excepcional de nuestra evolución política» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* 3, de 30 de marzo de 1979, pp. 40-41). Ello era prueba de las crecientes presiones que tenía Suárez dentro de su propio partido para que ajustase su política exterior a la ortodoxia conservadora.

nes de la política exterior española que quedaban pendientes y de tomar posición ante las mismas. Llegaba el momento de abrir un debate sobre cuestiones clave de las relaciones exteriores, que hasta entonces solo se había planteado en temas puntuales¹⁹.

Sin embargo, la ruptura del consenso y la apertura del debate sobre aspectos clave de la política exterior no se producen en el momento más oportuno desde el punto de vista político. En esta fase que cierra el periodo suarista, la acentuación del descontento en el interior de las fuerzas armadas, el incremento del terrorismo, la complicación de la situación política de Suárez y la cada vez más palpable crisis que vive el partido gobernante debilitarán considerablemente la política exterior suarista, que conocerá un significativo descenso de perfil y un estancamiento en relación a los primeros años de gobierno. En este difícil contexto, Adolfo Suárez, crecientemente contestado en el seno de su partido y por los medios de comunicación conservadores, se ocupará cada vez menos de la política exterior. Herrero de Miñón señalará al respecto, haciendo un balance de la política exterior en esos momentos: «La política internacional española, aparte de las veleidades tercermundistas, personalmente protagonizadas por el propio presidente Suárez, no avanzaba en cuanto a la integración europea, estaba estancada en lo relativo a las relaciones con los Estados Unidos y la Alianza Occidental, se deterioraba progresivamente respecto de Marruecos y, episódicamente, se cubría de ridículo en las negociaciones sobre Gibraltar» (Herrero de Miñón, 1993: 209-210).

I.2. *La política iberoamericana: cambio y contradicciones*

Como ya hemos apuntado, América Latina se convertirá para los gobiernos de Adolfo Suárez, desde el primer momento de la transición democrática, en un objetivo clave de la política exterior, que se presentará como complementario de la orientación europea. Europa, por un lado y prioritariamente, y América Latina, por otro, serán las áreas de política exterior sobre las que centrará su mayor atención y dedicación Adolfo Suárez y, muy especialmente, su ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja²⁰.

¹⁹ El tema OTAN supondrá, por primera vez desde el franquismo, la activa implicación de la opinión pública española en un tema de política exterior y el primer gran debate sobre una cuestión internacional entre los partidos políticos.

²⁰ Marcelino Oreja así lo señalará en el discurso que pronuncia, el 27 de septiembre de 1976, ante la XXXI Asamblea General de las Naciones Unidas, afirmando no solo la especial atención que España dedicará a América Latina, sino también el papel que a España le corresponde de contribuir a que Europa entienda la realidad latinoamericana

El proyecto de política iberoamericana que diseña Marcelino Oreja, y que tanto el presidente del Gobierno como el ministro de Asuntos Exteriores tratan de llevar a la práctica, tenía como objetivo principal reformular las tradicionales relaciones con América Latina en el sentido, por un lado, de eliminar la retórica y la imagen del pasado y de avanzar por vías reales de cooperación, y, por otro, de redefinir esa política en función de los nuevos presupuestos democráticos, estableciendo a partir de ello un nuevo modelo de Comunidad Iberoamericana de Naciones²¹.

La voluntad española de consolidación democrática y de defensa de la democracia y los derechos humanos proporcionaba una oportunidad histórica para dar un giro radical a la política exterior hacia aquella región y afirmar el protagonismo internacional de España. El mismo proyecto democrático español se convirtió, como ya hemos señalado, en una baza a jugar en esa dirección, dada la expectación con que fue seguido en los países latinoamericanos, buena parte de ellos inmersos en regímenes autoritarios o iniciando, como España, una recuperación democrática.

Pasos significativos e importantes en este camino de reformulación de las relaciones con América Latina y de afirmación de las diferencias en relación al franquismo serán, en el plano no solo de los gestos, la plena normalización de las relaciones diplomáticas con México, el 28 de marzo de 1977, que representaba en cierta medida la consagración simbólica de la nueva etapa de relaciones entre España y América Latina²², así como el cambio de denominación del Instituto de Cultura Hispánica, primero por el de Centro Iberoamericano de Cooperación²³, y después por el de Instituto de Cooperación Iberoamericana y su consiguiente reorganización²⁴.

(«Discurso ante la XXXI Asamblea General de las Naciones Unidas», *Revista de Política Internacional* 147 [1976], p. 205).

²¹ Para la política iberoamericana de los gobiernos de Adolfo Suárez específicamente, véase Piñol, 1982b; y Arenal, 1994: 114-123.

²² México había mantenido desde la Guerra Civil española, frente al resto de los países latinoamericanos, una posición inalterable de reconocimiento del Gobierno republicano español en el exilio, al que dio cobijo en su propio territorio hasta 1977, y de no reconocimiento del gobierno del general Franco, además de ser adalid de la condena del régimen franquista en las Naciones Unidas, tanto después de la Segunda Guerra Mundial como en 1975. El restablecimiento de relaciones diplomáticas, que se produce el 28 de marzo de 1977 mediante canje de notas en París entre los ministros de Asuntos Exteriores de España y México, vino precedido de la cancelación de relaciones diplomáticas entre México y la República española en el exilio, que tuvo lugar el 18 de marzo de 1977. Para más detalles de estos dos últimos hechos, véase «Diario de acontecimientos referentes a España durante los meses de febrero y marzo de 1977», *Revista de Política Internacional* 150 (1977), pp. 295 y 308-309.

²³ Real Decreto 2305/1977, de 27 de agosto (BOE, 6 de septiembre de 1977).

²⁴ Real Decreto 2411/1979, de 11 de octubre (BOE, 17 de octubre de 1979).

¿En qué se definía en términos generales ese proyecto de política iberoamericana? Adolfo Suárez y Marcelino Oreja desarrollaron a nivel teórico un modelo de actuación, fundamentado en cinco «principios rectores», que giraba en torno a tres «ejes conceptuales».

Aunque los principios ya los había hecho públicos Oreja en diciembre de 1976²⁵, precisamente se quiso aprovechar el viaje de Suárez a México, los días 25 y 26 de abril de 1977, recién estrenadas relaciones diplomáticas con ese país, con todo lo que tenía de simbólico en la política iberoamericana de España, para establecer de una forma más detallada y solemne las líneas maestras del modelo de relación con Iberoamérica²⁶. El hacerlo público en México respondía claramente a la política de imagen y legitimación interna que desarrollaba Suárez, tanto más cuanto que el viaje, que se continuó a Estados Unidos, se hacía en vísperas de las primeras elecciones generales democráticas, convocadas para el 15 de junio.

Los principios rectores, ratificados posteriormente, como ya hemos visto, por el rey como política de Estado, en cuanto asumibles por cualquier gobierno democrático, serán los siguientes: indivisibilidad, continuidad, credibilidad, indiscriminación y comunidad. A su vez, los tres ejes conceptuales de este modelo teórico serán: vínculo, que hace referencia a los vínculos existentes entre los pueblos de raíz hispánica; puente, que traduce la pretensión de jugar un papel relevante en las relaciones entre Iberoamérica y Europa; e integración, lo que significa que se apoyarán las iniciativas de integración latinoamericanas, procurando una mayor participación de España en las mismas.

Este modelo teórico, sin embargo, fue más un deseo que una realidad, pues no coincidió con la práctica de unas relaciones que, aunque supusieron la elevación del perfil político y se incrementaron en todos los planos, en ocasiones estuvieron marcadas por la ambigüedad, la deficiente información en cuanto a la diversa y problemática realidad latinoamericana y la falta de unidad y continuidad en la acción. La manifiesta voluntad de cambio de Adolfo Suárez y Marcelino Oreja en esta área, que se materializa en una nueva política iberoamericana, chocará en la práctica con la falta de experiencia democrática en materia de política exterior²⁷ y con las

²⁵ Marcelino Oreja, «Palabras pronunciadas en el almuerzo en honor del ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, señor Escobar, celebrado en el Palacio de Viana, el 20 de diciembre de 1976», *Revista de Política Internacional* 147 (1976), pp. 185-186.

²⁶ Para el texto de este discurso, véase «Diario de acontecimientos referentes a España durante los meses de abril y mayo de 1977», *Revista de Política Internacional* 151 (1977), pp. 259-261.

²⁷ En el fondo de todo ello estaba el hecho de que el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Servicio Exterior eran todavía los mismos que con el franquismo, es decir, que

dificultades inherentes a la propia situación política española, que ya hemos destacado.

Si transformar en la práctica la política exterior de un país en proceso, no ya de ruptura con el pasado, sino de reforma política, como el español, era una tarea casi imposible de hacer de la noche a la mañana, mucho más lo era en el caso de la política iberoamericana, que durante el franquismo había estado sometida a claros condicionamientos, hábitos y prácticas ideológicas y políticas que solo la progresiva consolidación democrática y la reforma del Ministerio de Asuntos Exteriores harán desaparecer. A todo lo anterior hay que añadir la personalización de la política iberoamericana que hace Suárez, así como la utilización que hace de la misma, como política de legitimación interna, para dar una imagen protagonista y progresista.

Todo ello explica sus limitaciones y contradicciones, tanto en cuanto a la línea seguida por algunos embajadores contraria a la que se marcaba desde Madrid, como en lo relativo a determinadas decisiones adoptadas por Suárez que contradecían su perfil ideológico conservador.

En este contexto encuentran explicación determinados gestos, y hasta compromisos, que no coincidían aparentemente con el carácter conservador del gobierno centrista, como por ejemplo, entre otros, la visita de Suárez a Cuba en septiembre de 1978, y la presencia de España como observadora en la VI Conferencia Cumbre de los Países No Alineados, celebrada en septiembre de 1979, en La Habana, que motivaron fuertes críticas en los medios de comunicación conservadores e incluso en los sectores más atlantistas de la UCD²⁸. Aunque tales hechos se justificaron alegando, entre otras razones, las «especiales» relaciones que España tenía con los países latinoamericanos, ello no obstó para que Suárez tuviera que hacer frente a frecuentes acusaciones de «tercermundismo» o «no alineamiento» en materia de política exterior, tanto a nivel de medios de comunicación como dentro del propio partido (Herrero de Miñón, 1993: 208-209, 227-228).

sus estructuras, dinámicas de funcionamiento, criterios de actuación y de información, simpatías y afinidades seguían siendo las que se habían forjado con la política exterior del régimen franquista, y ya hemos apuntado que la política iberoamericana del franquismo siempre estuvo fuertemente ideologizada.

²⁸ La asistencia a esta reunión se justificó, en concreto, por el interés en seguir de cerca algunos de los debates de la misma, especialmente la cuestión del Sáhara Occidental, y por la necesidad de tener presencia en un foro en el que participaban muchos países que podían influir en la todavía recién pretendida africanidad de las Islas Canarias. Sin embargo, el discurso inaugural de Fidel Castro en esta reunión pidiendo a España que no entrara en la OTAN y que actuara de puente entre Europa y América Latina no ayudó nada a la hora de justificar su asistencia.

Estos y otros hechos han dado lugar a interpretaciones muy diferentes. Si consideramos la opinión de Fernando Morán, no serían sino la excepción a la regla y la prueba de una deficiencia en la planificación de la política exterior, por cuanto la política iberoamericana proyectada por los gobiernos centristas se basaba en un planteamiento ideológico de carácter tecnocrático, que pretendía aplicar en aquella región los esquemas neocapitalistas europeos mediante la exportación de un modelo reformista que hiciera posible «la conjunción de la justicia con la libertad, evitando los cambios estructurales, y considerando la realidad iberoamericana como un todo homogéneo» (Morán, 1980: 384). Tal opinión, sin embargo, no es compartida por otros especialistas para los que, como ya hemos apuntado, el proyecto suarista perseguía encontrar una «tercera vía» en las relaciones internacionales, especialmente aplicada a la dimensión iberoamericana, fuera de la dinámica Este-Oeste (Mujal-León, 1986a: 138; y Herrero de Miñón, 1993: 208)²⁹.

De hecho, Suárez, convencido de la bondad de su proyecto político, tuvo la tentación de crear una Internacional de Centro, y en esa trayectoria se enmarca la celebración en Madrid, en noviembre de 1979, de la I Reunión Iberoamericana de Partidos de Centro Derecha³⁰. Esta iniciativa, abandonada al poco tiempo, no fue bien acogida por Estados Unidos y la República Federal de Alemania, que recelaban de una mayor presencia política de España en América Latina³¹.

En todo caso, la sintonía personal que Suárez logró establecer con algunos mandatarios latinoamericanos y su actuación, en algunos casos, de apariencia progresista en el ámbito internacional, sobre todo a través de determinados gestos simbólicos contradictorios con la línea general de su política exterior, sembró una imagen «avanzada» en lo exterior del gobierno centrista, sobre todo de su presidente. Suárez, en determinados momentos, dejó

²⁹ Este planteamiento acertaría a servir también como elemento justificativo de la pretensión irrealista de erigir a España en puente entre el Norte y el Sur y, más concretamente, entre América Latina y Europa. Hasta se podría considerar como variante de esa tercera vía la forma en que, rechazando tanto las posturas rupturistas radicales como las continuistas, dicho gobierno daba apoyo o respaldaba la opción reformista para la salida democrática en la región, conectando así con lo mantenido por Fernando Morán.

³⁰ Como diría Marcelino Oreja, entonces ministro de Asuntos Exteriores, «la creación de una Internacional de Centro es un concepto político que llegará de una forma general y que, en cierta medida, se proyecta ya en la reunión de los cincuenta partidos centristas iberoamericanos, reunidos en Madrid» (Declaraciones al diario *Informaciones*, 10 de noviembre de 1979, en *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Marcelino Oreja Aguirre. Octubre de 1978 a diciembre de 1979*, Madrid, OID, 1980, p. 258).

³¹ Véase Pajomov, 1982: 99.

patente su personalismo en la acción exterior, al margen, incluso, de los planteamientos ideológicos de su partido.

Esta política activa se vio facilitada sin lugar a dudas por el nuevo escenario americano que se produce en la segunda mitad de la década de los setenta, caracterizado por la pérdida de la presencia activa de Estados Unidos en la región durante la presidencia de James Carter y por el creciente protagonismo internacional de los Estados latinoamericanos (Boersner, 1990: 283-300), que posibilitaba, e incluso auspiciaba, la actuación autónoma de Estados extrarregionales, como era el caso de España.

A modo de conclusión general, puede decirse que la política iberoamericana de los gobiernos de Adolfo Suárez, sin ignorar su indudable éxito en el incremento del papel y la presencia de España en América Latina, en el establecimiento de un nuevo clima en las relaciones con los países latinoamericanos y en el inicio del cambio en relación a la política del franquismo, fue una política de múltiples usos, tanto a nivel de percepción de los intereses nacionales como a nivel de intereses partidistas, con todo lo contradictoria y, en ocasiones, incoherente que puede ser una política de esta naturaleza. No es que fuese una política en la que estuviese ausente el interés nacional, pues con la política iberoamericana los gobiernos centristas lograron recuperar el protagonismo activo de España y normalizar sus relaciones internacionales en la región. Lo que sucedió es que no se otorgó a esa política, o mejor, no se pudo otorgar por lo difícil y complejo de la propia situación interna, la coherencia y continuidad que exige una eficaz acción exterior. Lo interno, tanto a nivel político como partidista, como es lógico, más que lo exterior, fue lo que dominó el quehacer gubernamental en este periodo y condicionó fuertemente la política exterior y, consecuentemente, la política iberoamericana.

De esta forma, la política iberoamericana se utilizó en ocasiones como una política de «sustitución», al estilo de la política franquista, aunque con distinto acento, que tendía a llenar el eventual vacío que se podía producir en la afirmación de la dimensión europea de España mediante la apertura de una tercera vía. Otras veces se utilizó como una política de «presión», dirigida a reforzar la posición negociadora de España frente las Comunidades Europeas y frente a Estados Unidos. Finalmente, se usó como política de «legitimación» del propio Adolfo Suárez en lo interno e internacional, buscando a través de un pretendido «progresismo» lavar la herencia franquista que le caracterizaba, así como a una parte significativa de los integrantes de la UCD (Arenal, 1990b: 36-37)³².

³² En algunos de estos usos de la política iberoamericana, sobre todo en la búsqueda de una tercera vía, influyó, sin lugar a dudas, la ideología franquista, que todavía estaba presente en muchos de los gobernantes centristas (Mujal-León, 1986b: 379).

En términos más concretos, la política iberoamericana de los gobiernos de Adolfo Suárez se orientó principalmente, por un lado y prioritariamente, hacia la intensificación de las relaciones políticas y económicas con los países democráticos de la región o que tenían una apariencia democrática, sobre todo con México y los países del Pacto Andino (Freres, 1991), que en cuanto Estados con regímenes que cabía calificar en su mayoría de democráticos, eran considerados como interlocutores que podían facilitar el cambio en la imagen y el incremento de la presencia de España en América Latina, y por otro, hacia los países sometidos a dictaduras militares, regímenes autoritarios o en proceso de transición democrática con el fin de hacer valer el ejemplo español y defender la democracia y los derechos humanos. Las políticas en ambos casos fueron, como es lógico, diferentes y tuvieron un alcance muy distinto.

En relación con el primer grupo de países, sin entrar en el restablecimiento de relaciones diplomáticas con México, al que ya nos hemos referido, se produjo un significativo desarrollo de las relaciones y de concertación y adopción de posiciones comunes, aunque no faltaron recelos y problemas en las relaciones bilaterales con algunos de ellos. Dos de los momentos culminantes de esta política, prueba del cambio que ya había tenido lugar, se produjeron en 1979. El 12 de marzo de 1979, con ocasión de la toma de posesión de Luis Herrera Campins como presidente de Venezuela, a la que asiste el presidente del Gobierno español, tuvo lugar la Declaración de Caracas, firmada por los jefes de Estado de Colombia, Costa Rica, Bolivia, República Dominicana y el propio Suárez, en la que, ante el alza del petróleo y su impacto negativo en las políticas de desarrollo de esos países, se acordaba un esfuerzo conjunto de cooperación y de solidaridad interna e internacional, además de afirmarse la íntima relación existente entre el mantenimiento de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y el desarrollo³³. Poco después, el 11 de agosto de 1979, se firma por los presidentes de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Venezuela y España la llamada Declaración de Quito de apoyo a los procesos de institucionalización de la libertad y la democracia que se estaban produciendo en América Latina³⁴.

Sin embargo, como se ha apuntado, en el plano de las relaciones bilaterales hubo problemas con algunos países. Con México, que tras el restablecimiento de relaciones diplomáticas, en marzo de 1977, se convirtió en un

³³ Para el texto de esta declaración, véase *Revista de Política Internacional* 162 (1979), pp. 241-242.

³⁴ Véase *Revista de Política Internacional* 165 (1979), pp. 194-195.

país clave de la política iberoamericana, incrementándose notablemente las relaciones económicas, la diplomacia española del periodo no supo o no pudo evitar una indudable rivalidad y recelo en la cuestión centroamericana, que perdurará incluso en los primeros momentos de acción exterior de los gobiernos socialistas de Felipe González.

Con todo, será en las relaciones con Venezuela donde se planteen los mayores problemas. La acción personalista de Suárez al apoyar sin recato al candidato presidencial Piñerúa, que se enfrentaba electoralmente a Herrera Campíns, y que a la postre saldría electo, tuvo un resultado contraproducente, resintiéndose no solo las relaciones políticas con Venezuela, sino también importantes operaciones financieras que estaban en curso con ese país.

En el caso del segundo grupo de países, los sometidos a regímenes autoritarios o en transición democrática, la política, sobre la base genérica de la defensa de los derechos humanos y el apoyo a los procesos de democratización, tuvo distintos matices según los países y las subregiones a las que se dirigía, produciéndose situaciones difíciles o paradójicas como consecuencia de las contradicciones, ausencia de información y ambigüedades de la acción exterior de los gobiernos de Suárez.

En Centroamérica, en razón de su especial situación política y de los menores riesgos que para España tenía una acción más comprometida, se trató de desarrollar una política activa, con la democracia y los derechos humanos como referentes. Sin embargo, la complejidad misma de la situación, que dificultaba la posibilidad de desarrollar una política única hacia la subregión y obligaba a poner en marcha políticas diferentes según los distintos países, pero al mismo tiempo coherentes y coordinadas, la diversidad de intereses estratégicos y políticos implicados internacionalmente, la pervivencia de hábitos franquistas en determinados embajadores, y la consiguiente descoordinación en la acción española, harán que esa política presente algunas contradicciones y lagunas notorias.

En este sentido, no siempre se siguió una línea de actuación coherente. Mientras en unos países se seguía un alineamiento completo con la política de Estados Unidos, caso de El Salvador, en donde se llegó a ofrecer reiteradamente, junto a otros países, ayuda militar contra la guerrilla, en otros países se entablaban contactos con los movimientos de oposición, caso de Guatemala.

En Nicaragua se jugó a la ceremonia de la confusión. En 1978, Suárez intentó, junto al presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, que Somoza negociara con el Frente Sandinista, lo que no impidió que todavía en 1979 España continuara enviando armas a Somoza. También en estas fechas, al mismo tiempo que la embajada española mantenía contactos con

los sandinistas, la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso se oponía, en junio de 1979, a la propuesta socialista de reconocimiento de los sandinistas como gobierno de facto. Solo el 19 de julio de 1979, el gobierno español pidió a Urcuyo, sucesor de Somoza, que se retirase de la presidencia para evitar un mayor derramamiento de sangre. Una vez alcanzado el poder por los sandinistas, el gobierno español contribuyó a afianzar el nuevo régimen mediante ayuda económica, con el objetivo de hacer triunfar las posturas más moderadas y evitar un alineamiento de Nicaragua con la Unión Soviética (Piñol, 1988a: 33). Una iniciativa de mediación por parte de Suárez, tras la victoria sandinista, fue rechazada por la administración norteamericana (Piñol, 1982b: 14).

Una de las consecuencias más dramáticas de la apariencia progresista de esa política, pero también de la descoordinación y falta de coherencia y de información adecuada que se vivía en la política hacia la subregión, será la ocupación de las embajadas de España en Guatemala, en enero de 1980, y en San Salvador, en febrero de 1980, por integrantes de movimientos opositores a los regímenes establecidos. El desenlace trágico de la ocupación de la embajada en Guatemala, como consecuencia de la irrupción en la misma de las fuerzas armadas guatemaltecas, ocasionó la ruptura de relaciones diplomáticas con ese país, el 1 de febrero de 1980.

Fuera de la subregión centroamericana, la política de los gobiernos de Adolfo Suárez se movió con mayores cautelas, dados los mayores intereses directos que España tenía en juego.

En el caso de Cuba, se mantuvo la política tradicional de relaciones con ese país en base a los principios de indiscriminación y comunidad, que venía desarrollándose desde el franquismo y que continuará posteriormente, sin tomarse en consideración, en principio, la condición no democrática del régimen cubano.

En este sentido, se produjo una aproximación en el plano de las relaciones políticas³⁵ y económicas³⁶ en cuanto reflejo, al mismo tiempo, de esa imagen «progresista» que buscaba Suárez. La visita del presidente del Gobierno español, en septiembre de 1978, la primera de un jefe de Gobierno occidental a la Cuba castrista, preocupó en las cancillerías occidentales, e incluso fue motivo de fuertes críticas en su propio partido y en los medios de

³⁵ Para España era importante contar con el apoyo o, al menos, con la neutralidad de Cuba, con peso en esos momentos en el Movimiento de los Países No Alineados y con excelentes relaciones con Argelia, para controlar cualquier conflicto que, como vimos, pudiera afectar a las Islas Canarias o a la reivindicación de Ceuta y Melilla.

³⁶ En el ámbito económico se negoció un nuevo Convenio Comercial, en 1979, dada la importancia de Cuba como socio comercial de España en América Latina.

comunicación. Con todo, aparte de su significado político³⁷, el viaje tuvo sus efectos económicos, pues a raíz del mismo se planteó de nuevo la cuestión de las indemnizaciones pendientes a españoles por las expropiaciones de la Revolución y se ultimó una operación cuatripartita, por la que Venezuela enviaría a Cuba una cantidad de petróleo igual a la que este país venía recibiendo de la Unión Soviética, y a su vez ésta enviaría a España una cantidad similar a la que España recibía de Venezuela (Piñol, 1982b: 31-32).

Por lo que respecta al Cono Sur, dominado entonces por dictaduras, se ejerció una labor de defensa de los derechos humanos, si bien las condenas por violación de los mismos fueron de carácter genérico, huyendo, salvo contadas excepciones, de proferir acusaciones concretas contra países específicos, lo cual se justificaba como una aplicación de los principios de indiscriminación y no injerencia en los asuntos internos, derivada de los vínculos identitarios existentes. El rey, aunque de manera oficiosa, se ofreció como mediador en el conflicto entre Argentina y Chile por el canal de Beagle, hecho que, tras la visita del rey a Argentina, en noviembre de 1978, y sus denuncias de las violaciones de derechos humanos, fue rechazado por Chile.

En todo caso, en términos generales, tanto Adolfo Suárez como Marcelino Oreja reiteraron constantemente el apoyo a la democracia y a los derechos humanos como señas de identidad de la política iberoamericana de España³⁸.

Expresión del impulso que experimentarán las relaciones bilaterales bajo los gobiernos de Adolfo Suárez, es que, más allá de mantener, dentro de las cautelas derivadas de su condición no democrática, las relaciones con los países hispanos del Cono Sur, por primera vez se empieza a prestar una especial atención a Brasil, inmerso en un lento y largo proceso de transición democrática, en el que la pactada transición española constituía un referente³⁹. La visita oficial que realiza Suárez a Brasil los días 6 y 7 de agosto de 1979, la primera de un presidente de Gobierno español a ese país, concretada en la firma de un acuerdo que establecía un mecanismo de consultas de alto nivel y la reactivación de la Comisión Mixta existente entre ambos

³⁷ En el plano político se planteó la excarcelación de presos políticos de ascendencia española.

³⁸ Marcelino Oreja siempre intentó dejar claro que «el mantenimiento de relaciones diplomáticas no significa aprobación de los regímenes concretos» («Discurso pronunciado con ocasión del debate sobre la política exterior del Gobierno en las Cortes Españolas, 20 septiembre 1977», *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Marcelino Oreja, julio 1976-31 diciembre 1977*, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1978: 86).

³⁹ Véase Share y Mainwaring, 1986; y Paramio, 1988. Para una consideración más amplia de las relaciones entre España y Brasil durante los gobiernos de Adolfo Suárez, véase Ayllón, 2007: 127-135.

países, supondrá el inicio de un proceso de concertación creciente, aunque no exento de titubeos, que se definirá, entre otras posiciones, en el apoyo de Brasil para que España ocupase un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el periodo 1981-1982 (Ayllón, 2007: 132-135).

En otro plano, la política iberoamericana de los gobiernos de Adolfo Suárez permitió un importante desarrollo de la presencia de España en organizaciones regionales latinoamericanas. En este punto hay que destacar las relaciones que se establecieron con el Pacto Andino, con cuyos miembros, como hemos visto, se firmaron varias declaraciones multilaterales en defensa de los valores democráticos, pasando además España a convertirse, en agosto de 1979, en el único país extrarregional admitido como observador en el Consejo Andino⁴⁰. También hay que señalar la participación en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde julio de 1976, así como la aceptación de España, a propuesta de Venezuela, como cabeza del grupo del área norte de América Latina en el Comité Directivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, en septiembre de 1978, y la incorporación como miembro de pleno derecho a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas, en abril de 1979⁴¹.

La acción de los gobiernos centristas en América Latina no se limitó, como ya hemos apuntado, al ámbito exclusivamente político-diplomático, sino que prestó una especial atención a la dimensión económica de esa política, dado el notable incremento de los intercambios comerciales, especialmente con Argentina, México y Venezuela⁴².

En este punto, desde el primer momento se fue consciente de que un pilar fundamental para la credibilidad de la nueva política exterior y, muy especialmente, de la nueva política iberoamericana era la puesta en marcha de una política de cooperación al desarrollo, al estilo de la que venían practicando los países occidentales y diferente del remedo de política de cooperación que el franquismo había puesto en marcha respecto de América Latina. En este punto, a pesar de los lógicos fallos y lagunas, de la inexis-

⁴⁰ El presidente de Perú, Morales Bermúdez, incluso llegó a sugerir, el 23 de noviembre de 1978, el ingreso de España en esta organización subregional.

⁴¹ Igualmente hay que señalar que España fue elegida por los países latinoamericanos como representante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Comité de Admisión de la Conferencia sobre el Trabajo en América Latina, celebrada en Medellín, del 26 de septiembre al 5 de octubre de 1979.

⁴² Dado el alcance y sentido que tiene este estudio, no entramos a estudiar la evolución de las relaciones económicas entre España y América Latina durante los gobiernos centristas.

tencia de principios inspiradores y objetivo claros, de la descoordinación y de la ausencia de un mínimo entramado institucional adecuado al objeto que se perseguía, debido a lo novedoso de esa política en España, los gobiernos de Adolfo Suárez tendrán el mérito de haber dado los primeros pasos conducentes al desarrollo de una política de cooperación al desarrollo que mereciese tal nombre.

Hasta 1976, los antecedentes de la cooperación española habían sido relativamente escasos y circunscritos a ámbitos concretos, acordes con los planteamientos políticos que caracterizaron la política hispanoamericana del régimen franquista⁴³.

El cambio hacia la posición de donante puro solo se produce en 1977, que es cuando el Banco Mundial deja de considerar a España como potencial receptor de su ayuda⁴⁴.

En este sentido, el ingreso en junio de 1976 en el BID, la creación en 1976 del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), la creación en 1977 de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo y la concesión en 1977 de los primeros créditos FAD⁴⁵, marcarán el punto de salida de la

⁴³ Estos ámbitos se centraban fundamentalmente, por un lado, en los acuerdos de cooperación científica y técnica, que se suscriben desde principios de la década de los setenta, y en los acuerdos de cooperación social, que se firman desde mediados de los sesenta con gran parte de los países hispanoamericanos, y por otro lado, en los acuerdos en materia cultural, de turismo y de migración y en las becas otorgadas por el Instituto de Cultura Hispánica a estudiantes iberoamericanos para realizar estudios en España, y a mucha menor escala, por el Instituto Hispano-Árabe de Cultura a estudiantes árabes. En todo caso, esta cooperación desarrollada por el franquismo fue muy tardía. En la etapa de autarquía, que se prolonga hasta poco antes del Plan de Estabilización de 1959, la cooperación al desarrollo española va a ser prácticamente inexistente, dada la marginación internacional en que se encontraba España y su escaso desarrollo económico. A finales de los años cincuenta, después de la progresiva integración en la OECDE, en el FMI y en el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento, y tras la consiguiente apertura exterior de la economía española, España va a empezar a recibir ayuda internacional para el desarrollo. De esta forma, solo a partir de finales de los años sesenta y principios de los setenta se dan realmente en España los primeros pasos de una cierta política de cooperación al desarrollo en base a la teoría de la cooperación en cascada, en virtud de la cual se recababa ayuda de los países más desarrollados y se está dispuesto a prestar asistencia a los más subdesarrollados, con especial atención a los hispanoamericanos. Véase Granell, 1980 y 1988.

⁴⁴ Datos expresivos de la tardía llegada de España a la cooperación al desarrollo son el que solo en 1980 el FMI pasó a considerar a España entre los países industrializados; todavía en 1981, el Banco Mundial clasificaba a España como país con «desarrollo de renta media»; e incluso el informe de 1983 del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE catalogaba a España como potencial receptora de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Véase Ruiz Arbeloa, 1984.

⁴⁵ El Fondo de Ayuda al Desarrollo es creado por el Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, de ordenación económica, medidas fiscales de fomento de la exportación y el

política de cooperación al desarrollo española. A esto se añadirá, como hemos apuntado, además de la progresiva incorporación de España a mecanismos y organismos multilaterales de cooperación, la transformación del Instituto de Cultura Hispánica en el Centro Iberoamericano de Cooperación, primero en 1977⁴⁶, y después en el Instituto de Cooperación Iberoamericana en 1979⁴⁷.

Paralelamente a este entramado institucional, a partir de 1979 el volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) experimenta un incremento sustancial⁴⁸. El grueso de la cooperación tenía como destino América Latina, desempeñando un papel esencial el nuevo Instituto de Cooperación Iberoamericana.

Esta nueva política se enfrentó, sin embargo, en sus primeros pasos, a toda una serie de dificultades y problemas derivados de la condición de España de recién llegado a la cooperación internacional, que impedían, más allá de los deseos, su plena eficacia. En concreto, existía una multiplicidad de centros dedicados a actividades de cooperación, entre los que no se daba una excesiva coordinación, no había instituciones encargadas específicamente de la organización, planificación, coordinación, control y evaluación de los programas puestos en marcha y tampoco existía una norma legal adecuada que definiese esa política.

En resumen, sin ignorar las contradicciones y lagunas señaladas, hay que reconocer lo avanzado en la definición y articulación de una nueva política iberoamericana con los gobiernos de Adolfo Suárez y el cambio importante que se produce en la misma en relación al franquismo. El reto, dada la compleja y difícil posición desde la que se partía, no era pequeño y por ello los resultados pueden calificarse de notables.

comercio interior (*BOE*, 25 de agosto de 1976), siendo completado por el Real Decreto 509/1977, de 25 de febrero, por el que se establecen las normas rectoras de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo y se fijan los criterios para la administración y aplicación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (*BOE*, 31 de marzo de 1977), modificado por el Real Decreto 2399/1977, sobre composición y normativa de la Comisión Interministerial para Ayuda al Desarrollo (*BOE*, 20 de septiembre de 1977). Véase Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 1989: 137-146.

⁴⁶ Real Decreto 2305/1977, de 27 de agosto (*BOE*, 6 de septiembre de 1977).

⁴⁷ Real Decreto 2411/1979, de 11 de octubre (*BOE*, 17 de octubre de 1979).

⁴⁸ La AOD en 1979 fue de 164 millones de dólares, pasando en 1980 a 161 millones y subiendo en 1981 a 238, y en 1982 a 233 millones de dólares. La relación AOD/PIB, más expresiva de la evolución real de esa ayuda, fue en esos mismos años la siguiente: 0,08 - 0,07 - 0,13 - 0,13 (Juárez, 1988: 17). La política de cooperación al desarrollo que se pone en marcha tendrá como característica la intensificación de la cooperación en todos los terrenos, económico, cultural, educativo, sanitario, científico-técnico, etcétera.

II. EL GOBIERNO DE LEOPOLDO CALVO-SOTELO

II.1. *La política exterior: el ajuste conservador como objetivo y el atlantismo como panacea*

Aunque la dimisión de Adolfo Suárez se produjo el 29 de enero de 1981, fruto de las presiones de los militares y del propio partido centrista, y la posterior designación de Leopoldo Calvo-Sotelo como nuevo presidente del Gobierno el 10 de febrero de 1981, siendo su investidura por las Cortes el 25 del mismo mes, la sustitución, meses antes, el 8 de septiembre de 1980, de Marcelino Oreja por José Pedro Pérez-Llorca como ministro de Asuntos Exteriores, a tan solo un día de que comenzara en Madrid la reunión preparatoria de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, era ya una clara expresión de las contradicciones que tenía la política exterior suarista, de los problemas que habían venido caracterizando las relaciones entre Suárez y Oreja, y de la creciente debilidad de Suárez en el seno de la UCD.

A estos hechos se unirán, además, otros factores que determinarán muy especialmente el ajuste conservador que experimenta la política exterior española durante la presidencia de Calvo-Sotelo⁴⁹.

En el ámbito interno hay que destacar, entre otros, la aceleración del proceso de desintegración de la UCD, la dinámica de desestabilización política interna que vive España en esos momentos, con el fenómeno terrorista en plena efervescencia y movimientos golpistas en las fuerzas armadas, y, muy especialmente el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que pesarán fuertemente en las acciones gubernamentales del ejecutivo presidido por Calvo-Sotelo, centrando prioritariamente su atención en la política interna y en cuestiones de política exterior en directa o indirecta relación con las problemáticas señaladas.

En el ámbito internacional, el inicio de una segunda Guerra Fría y el recrudecimiento de la tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que resucita la política de bloques en términos de nuevo críticos⁵⁰, con las

⁴⁹ Para este cambio en la política exterior, véase Aldecoa, 1986: 92-94; y Arenal, 1992: 399-402.

⁵⁰ Con ello se revalorizaban las alianzas militares y desde la perspectiva occidental, muy en concreto, la Alianza Atlántica. En ese nuevo escenario para Estados Unidos era importante el reforzamiento de la OTAN con la entrada de nuevos Estados, como era el caso de España, no por lo que podía aportar en términos militares, sino por lo que suponía esa incorporación de reforzamiento en términos simbólicos y de imagen del bloque occidental.

consecuencias que ello tiene en la política internacional de Estados Unidos, marcada por la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca y el cambio que se produce en el sentido de reafirmar la política de contención de la Unión Soviética y el neohegemonismo norteamericano, especialmente, aunque no solo, en América Latina, influirán igualmente de forma decisiva en la política exterior que pone en marcha el gobierno de Calvo-Sotelo.

En este sentido, la acción exterior del gobierno estuvo casi exclusivamente ocupada por dos objetivos clave, como eran la adhesión a la Alianza Atlántica y la integración en las Comunidades Europeas, que aunque habían sido ya planteados anteriormente, cobraron, en opinión del gobierno de Calvo-Sotelo, una dimensión y urgencia nuevas, a raíz de los acontecimientos internos e internacionales que acabamos de mencionar.

El tratamiento específico que el gobierno de Calvo-Sotelo da a estos temas, y con ellos a la acción exterior española, era expresión de un proyecto de política exterior diferente al de su antecesor. Un proyecto que perseguía ajustar hasta sus últimas consecuencias la ideología y los planteamientos conservadores que caracterizaban al partido centrista con la ideología y los planteamientos de una política exterior que hasta entonces, como vimos, no había tenido un rumbo ideológico claro y preciso. Lo que hace Calvo-Sotelo es tratar de dar coherencia al proyecto conservador en materia de política exterior, buscando eliminar las contradicciones anteriores. Pero el problema es que lo hace improvisadamente, con prisas, condicionado por la difícil situación interna y por las presiones internacionales, especialmente de Estados Unidos, con lo que se pierden una gran parte de los aspectos positivos que una operación de esa naturaleza podía tener para la política exterior española.

En lo relativo a la integración en las Comunidades Europeas, Calvo-Sotelo, tras un viaje a Bruselas el 7 de enero de 1982, logró que se desbloqueasen las negociaciones. El 22 de junio el presidente francés, François Mitterand, iniciaba una visita oficial a España, estableciendo la posición francesa respecto de la ampliación. Esta posición fue concretada en el Consejo Europeo, que tuvo lugar en Bruselas los días 28 y 29 de junio, que acordó pedir a la Comisión un «inventario» sobre los problemas que planteaba la negociación. Este análisis, sin embargo, quedó aplazado hasta el Consejo Europeo de marzo de 1983, ya con el gobierno socialista en el poder. Calvo-Sotelo, que había hecho de la integración en las Comunidades uno de sus objetivos prioritarios en materia de política exterior, terminaba su mandato, por lo tanto, sin conseguirlo.

Por el contrario, en el punto relativo a la entrada en la OTAN, el éxito va a ser claro. La opción marcadamente atlantista que se manifiesta con

Calvo-Sotelo, que aparece claramente en su discurso de investidura, de 18 de febrero de 1981⁵¹, no suponía de ninguna forma un cambio radical en el proyecto de política exterior del partido centrista, sino más bien la culminación de un proceso de progresivo afianzamiento de la vocación atlantista, que en términos generales caracterizaba a ese partido⁵². Otra cosa es que chocase con los planteamientos mantenidos por algunos sectores minoritarios dentro del partido. En la UCD, desde sus mismos inicios, la cuestión de la adhesión de España a la Alianza Atlántica era una opción claramente tomada. Distinto es que, durante los gobiernos de Adolfo Suárez, la cuestión quedara congelada en virtud del consenso tácito en materia de política exterior y de la opción internacional que profesaba el propio Suárez en contra de los sectores atlantistas cada vez más mayoritarios en su partido⁵³.

La mayor paradoja es que será precisamente el gobierno de Calvo-Sotelo, el más débil parlamentariamente de todos los gobiernos habidos desde 1977, el que dará el paso clave de la incorporación de España a la OTAN. El 30 de agosto de 1981, el gobierno presenta en el Congreso de los Diputados la solicitud de ingreso de España en la Alianza Atlántica⁵⁴. El proceso

⁵¹ «... el Gobierno que aspiro a presidir reafirma su vocación atlántica, expresamente manifestada por la Unión de Centro Democrático, y se propone iniciar las consultas con los Grupos Parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza», («Discurso de Investidura de Leopoldo Calvo-Sotelo, 18 de febrero de 1981», en Arenal y Aldecoa, 1986: 227).

⁵² José Pedro Pérez-Llorca hace referencia a este proceso cuando dice: «La posición de UCD se va afianzando en la opción atlántica a través de las resoluciones del primer congreso, el programa electoral de 1979 y la resolución del segundo congreso, que prácticamente emplazaba al Gobierno a tomar la decisión durante aquella legislatura. (...) La dimisión de Adolfo Suárez hace que este proceso culmine y cristalice en el discurso de investidura de Calvo-Sotelo, que representa la toma de decisión fundamental aceptada mayoritariamente por el Congreso de los Diputados» (Pérez-Llorca, 1984: 312).

⁵³ Para la división de opiniones dentro de la UCD en torno a la Alianza Atlántica y sus distintos posicionamientos programáticos, entre otros, véase Barbé, 1981: 154-170; Grasa, 1986: 93-94; Arenal y Aldecoa, 1986: 267-299; y Menéndez del Valle, 1989: 737-739.

⁵⁴ El 3 de septiembre, con los votos en contra de socialistas y comunistas, el Congreso acuerda la admisión a trámite parlamentario de la petición del gobierno para que las Cortes autoricen la adhesión. Ese mismo día, el PSOE presenta ante el Congreso una moción solicitando un referéndum sobre el ingreso de España en la OTAN. El 19 de noviembre de 1981, por 186 votos afirmativos, 146 negativos, ninguna abstención y 18 ausencias, el Congreso aprueba la solicitud presentada por el gobierno requiriendo la autorización para la adhesión a la Alianza Atlántica. El 26 de noviembre, por 106 votos a favor, 60 en contra y una abstención, el Senado aprueba igualmente la solicitud. El 28 de noviembre, el ministro de Asuntos Exteriores, Pérez-Llorca, dirige una carta al secretario general de la OTAN en la que el gobierno español se declara dispuesto a recibir la invitación de ingreso en la Alianza Atlántica. El 29 de mayo de 1992 el secretario general de la OTAN

culmina el 30 de mayo de 1982, cuando España deposita en Washington el instrumento de adhesión al Tratado del Atlántico Norte. A partir de esa fecha España pasa a ser miembro de la Alianza Atlántica⁵⁵. La importancia que Calvo-Sotelo otorga a esa incorporación se manifiesta en su calificación de la misma como «nuestro final de la historia».

Sin embargo, la incorporación a la Alianza Atlántica se realiza por un gobierno a las puertas de la crisis parlamentaria, con un partido en proceso de descomposición y en vísperas de una anunciada victoria electoral del PSOE, que se había pronunciado en contra y había pedido la celebración de un referéndum sobre el tema, previo a la adhesión. Se realiza precipitadamente, sin que exista un proyecto concreto y definido de la política de seguridad y defensa de España. Se realiza, además, con una manifiesta ausencia de información de lo que supone la entrada, con la opinión pública y la mayoría de los partidos políticos en contra, y sin una definición clara y precisa de la aportación española y, especialmente, de los términos de la inserción en la OTAN. La decisión, clave en la definición de la política exterior española, se toma mal, sin contraprestaciones adecuadas, con prisas y en el momento más inoportuno, ante una previsible, según los sondeos de opinión, victoria electoral del PSOE, dejando con ello una herencia difícil a los gobiernos posteriores.

En última instancia, más allá de las presiones de la administración Reagan⁵⁶ y de tratar de eliminar cualquier posible obstáculo a la entrada en las Comunidades Europeas, lo que se se pretendía por el gobierno de Calvo-Sotelo, dado el proceso de debilitamiento creciente del partido centrista y la precaria situación política interna, era dejar zanjada una opción que difícilmente se podría adoptar a corto plazo de acuerdo con la previsible futura dinámica política y social española⁵⁷. Se entendía, acertadamente en este

formaliza la invitación a España. Para la justificación y explicación de esta incorporación, véase Rupérez, 1986; y Calvo-Sotelo, 1990: 123-141.

⁵⁵ Para los debates políticos y jurídicos que suscitó en esos momentos el ingreso de España en la Alianza Atlántica, véanse, entre otros, además de los trabajos que ya se han citado, Aldecoa, 1983; y Mangas, 1984.

⁵⁶ En este apresuramiento incidirán significativamente las fuertes presiones de la administración Reagan para una rápida entrada en la OTAN. En el contexto de tensión y enfrentamiento con la Unión Soviética, el reforzamiento de la Alianza Atlántica, con la entrada de un nuevo Estado, constituía una baza importante para Estados Unidos, especialmente en el sentido de dar una imagen de fortaleza del bloque occidental, no tanto en términos militares, pues España de hecho estaba ya integrada en el sistema defensivo occidental, sino en términos simbólicos y políticos.

⁵⁷ Fernando Morán señalará a este respecto que el gobierno de Calvo-Sotelo, «a medida que se hacía evidente durante 1982 la eventual celebración de elecciones y un muy

caso, que la incorporación a la OTAN serviría para democratizar y modernizar las fuerzas armadas, alejando los intentos golpistas y consolidando el sistema democrático.

En ese mismo contexto se insertan las difíciles negociaciones para la renovación del Tratado de Amistad y Cooperación de 1976 con Estados Unidos, claramente condicionadas por el iniciado proceso de incorporación de España a la Alianza Atlántica y por los acontecimientos internos e internacionales que hemos destacado. Después de infructuosas negociaciones, el 4 de septiembre de 1981, los gobiernos de España y Estados Unidos deciden prorrogar por ocho meses el Tratado. La renovación quedaba congelada hasta que se despejase la cuestión de la adhesión de España a la Alianza Atlántica, que se produce el 29 de mayo de 1982. Finalmente, el 2 de julio de 1982 se firma en Madrid un nuevo Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación. Sin embargo, su ratificación se retrasará como consecuencia del triunfo socialista en las elecciones generales de octubre de 1982. La ratificación solo se producirá por el Congreso de los Diputados el 20 de abril de 1983, entrando en vigor el 14 de mayo, después de que el nuevo gobierno socialista de Felipe González negociase y firmase con Estados Unidos, el 24 de febrero de 1983, un protocolo adicional al Convenio, destinado a aclarar que éste no prejuzgaba la integración en la estructura militar de la Alianza Atlántica.

En el contencioso de Gibraltar la actuación estuvo igualmente marcada por la Alianza Atlántica, pues el gobierno de Calvo-Sotelo pensaba que con la incorporación acabaría solucionándose la cuestión en términos favorables para los intereses españoles. El ministro de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca, llegó a afirmar, en octubre de 1981, que España abandonaría la OTAN si el tema permanecía estancado.

La política exterior de Calvo-Sotelo, a pesar de sus buenos propósitos, no dotó, en consecuencia, de un mayor realismo y consistencia a la acción exterior de España. La situación política española no era la más adecuada para dar de la noche a la mañana un giro radical en la política exterior, al que se oponían el principal partido de la oposición y una opinión pública mayoritariamente en contra. La labor de Calvo-Sotelo en este campo no fue, por lo tanto, positiva desde el punto de vista político y social, aunque sí decisiva, pues condicionó sin los suficientes apoyos políticos y sociales y

probable triunfo socialista, aceleró el proceso de adhesión a la OTAN (...), forzando los plazos y entregando en Washington el instrumento de adhesión durante un fin de semana. El propósito político consistía, como el señor Calvo-Sotelo habría de reconocer más tarde, en dejar bien ligado el tema a un futuro Gobierno socialista» (Morán, 1990: 19-20).

sin consenso la política exterior de los siguientes gobiernos en aspectos clave de la posición de España en el mundo.

Con su política exterior marcadamente atlantista, el gobierno de Calvo-Sotelo no dio, por lo tanto, ni la más mínima oportunidad de ser considerado sospechoso de «tercermundismo» o de neutralismo, como había sucedido con el gobierno de Suárez. La política exterior, si exceptuamos el objetivo europeo, que no se consiguió, se había transformado casi exclusivamente en política de seguridad y defensa, debilitándose notablemente otras dimensiones de la misma. En este sentido, la sintonía del gobierno español con la nueva política exterior de Ronald Reagan será evidente. Esto, en opinión de algún especialista, se manifestaría en una inclinación hacia una política de «encogimiento», en virtud de la cual los principales «riesgos exteriores» quedarían bajo la garantía del «seguro» estipulado con la OTAN. Este cambio de concepción implicará que España se sienta, durante esta etapa, más prisionera que protagonista en los foros internacionales (Aldecoa, 1986: 93).

Durante el gobierno de Calvo-Sotelo, la acción exterior, más allá de la retórica, se orientó, en consecuencia, casi exclusivamente hacia Europa y la Alianza Atlántica, donde los intereses eran más inmediatos y reales, pasando a un segundo plano, a pesar de que continuaban presentes en las declaraciones oficiales, las demás dimensiones de la política exterior de España, como sucedió en concreto con América Latina.

II.2. *Una política iberoamericana de bajo perfil*

Si la política de derechos humanos de la administración Carter había supuesto para América Latina una menor presión tutelar por parte de Estados Unidos, facilitando así ciertas iniciativas de Estados extrarregionales como era el caso de España, la llegada de Ronald Reagan supuso un cambio importante de ese escenario, pues desde el primer momento la nueva administración manifestó su voluntad de poner término a la que se calificaba como política «blanda» en la zona. Las relaciones interamericanas retornaban, de esta forma, a una etapa de neohegemonismo norteamericano (Múñoz, 1986a: 327).

Todo ello supuso unos mayores riesgos de tensión con Estados Unidos, caso de que se pretendiese seguir una política autónoma y, consiguientemente, una reducción del margen de autonomía de los Estados extrarregionales en la región. En el caso de España, además, se añadió el hecho de que ya se había anunciado la incorporación a la Alianza Atlántica y se había asumido

definitivamente por el partido centrista la necesidad de dar coherencia conservadora a la política exterior y, muy en concreto, a la política iberoamericana.

Estos hechos, con ser importantes para explicar la pérdida de profundidad y de activismo que, con relación a los gobiernos de Adolfo Suárez, experimenta la política iberoamericana durante el gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, fueron, sin embargo, como ya hemos apuntado anteriormente, menos determinantes que otros factores que se hicieron presentes en el escenario interno español como, entre otros, la aceleración del proceso de desintegración de la UCD, la imperiosa necesidad sentida en ese partido de proceder a dotar de coherencia conservadora a la política exterior y, sobre todo, el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.

En el proceso de ajuste conservador y de absoluta sintonización de la política exterior española con la política de Estados Unidos que realiza el nuevo gobierno, la política iberoamericana perderá claramente perfil y autonomía, pasando América Latina en la práctica a un discreto segundo plano⁵⁸.

Desde este planteamiento, la actitud hacia América Latina fue en general de acentuación de las respuestas reactivas y coyunturales a los acontecimientos que se iban produciendo, sin que se esbozara realmente una política definida hacia la región⁵⁹.

La política de apoyo a la democracia y defensa de los derechos humanos, aunque se mantiene como principio inspirador de la política iberoamericana, sin embargo disminuye notablemente de perfil, en consonancia con el cambio de orientación que experimenta la política exterior española.

A pesar de las declaraciones oficiales de Pérez-Llorca en relación a la defensa de los derechos humanos y de la democracia, y a propósito de una

⁵⁸ Este cambio se pone claramente de manifiesto en la intervención de Leopoldo Calvo-Sotelo ante el pleno del Congreso en solicitud de autorización para la adhesión a la Alianza Atlántica, donde define la política exterior del Gobierno como «una política europea, atlántica y occidental», sin los añadidos iberoamericano y árabe, comunes hasta entonces, por más que poco después se añada, como referencia obligada, que el ingreso «no nos impedirá prestar una atención preferente a nuestra proyección iberoamericana» («Intervención ante el Pleno del Congreso de los Diputados del Presidente del Gobierno, D. Leopoldo Calvo-Sotelo, en solicitud de autorización para la adhesión de España a la OTAN, 28 de octubre de 1981», *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 1981*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, s/f., pp. 264-268).

⁵⁹ Pérez-Llorca tampoco manifestó especial interés en América Latina, centrandó igualmente su atención en la Alianza Atlántica y las Comunidades Europeas, lo que no obstó para que, en términos puramente retóricos, hiciese declaraciones grandilocuentes sobre la importancia de las relaciones con esa región, destinadas al consumo interno y, en concreto, a vender mejor ante la opinión pública española la incorporación a la OTAN (Menéndez el Valle, 1989: 745-746).

posible función mediadora por parte española en Centroamérica, si las partes lo pedían⁶⁰, la política respecto de la crisis centroamericana, agudizada significativamente en relación a los años setenta, prácticamente se desvanece como consecuencia de los cambios ocurridos en la subregión y de la política intervencionista de la administración Reagan, produciéndose en la práctica un estrecho alineamiento con la política de Estados Unidos y en general un deseo de no implicarse en los problemas de la región.

Expresión de lo dicho es, por ejemplo, el rechazo por el partido en el gobierno, con el apoyo de otros partidos de la derecha, de una proposición no de ley del PSOE, consistente en adherirse a la declaración franco-mexicana sobre la situación de El Salvador, efectuada el 28 de agosto de 1981, en la que se reconocía al movimiento insurgente Frente Democrático Revolucionario-Farabundo Martí de Liberación Nacional (FDR-FMLN), y la crítica que se hace a Francia por su implicación en la subregión⁶¹. Este deseo de no implicarse en los problemas de la subregión se vería refrendado con la abstención que adopta el gobierno de Calvo-Sotelo en relación a una propuesta de resolución presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por Francia y México, en la que se instaba a las partes en conflicto a buscar una salida negociada a la guerra civil de El Salvador⁶². Pérez-Llorca justificó esta posición aludiendo a la necesaria neutralidad de España en los temas iberoamericanos⁶³. En la práctica, el gobierno de Calvo-Sotelo, en línea con Estados Unidos, había optado por un pleno apoyo a la política seguida por Napoleón Duarte⁶⁴.

En relación con Nicaragua, dados los cambios que en 1982 se habían producido ya respecto del programa inicial de pluralismo político, economía mixta y no alineamiento del nuevo régimen, el gobierno de Calvo-Sotelo no

⁶⁰ Véase «Intervención ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso sobre política española en Centroamérica, 31 de marzo de 1982», *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. José Pedro Pérez Llorca (1980-1982)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1982, pp. 170-187; y «Discurso ante la XXXVII Asamblea General de las Naciones Unidas, 29 septiembre 1982», *ibid.*, pp. 93-95.

⁶¹ Proposición no de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando al gobierno español a adherirse a la declaración conjunta de los gobiernos de México y Francia sobre la trágica situación de El Salvador, *BOCGIC*, Serie D, n. 751-1, de 1 de octubre de 1981.

⁶² La Resolución finalmente fue aprobada por 68 votos a favor, 22 en contra y 53 abstenciones, entre ellas la de España.

⁶³ *El País*, 18 de febrero de 1982. Véase Bayo, 1989: 24.

⁶⁴ «Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, D. José Pedro Pérez-Llorca, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso sobre la política española en Centroamérica, 31 de marzo de 1982», *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 1982*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID s/f., p. 105.

tuvo ningún problema en manifestarse abiertamente crítico respecto del gobierno sandinista⁶⁵.

En el conflicto de las Malvinas, la diplomacia española trató de navegar entre dos aguas, manteniendo el equilibrio entre las partes, si bien la orientación europea y atlantista, que era la que primaba en el gobierno, pesó fuertemente en la posición española (Rodríguez, 1986: 160-161)⁶⁶. Al mismo tiempo, en este conflicto quedó demostrado por los hechos que la pretensión de ejercer de «puente» entre América Latina y Europa tenía escasos y endebles pilares. La Guerra de las Malvinas colocó al gobierno de Calvo-Sotelo en una incómoda posición tanto ante los países latinoamericanos, que apoyaban masivamente a Argentina, como ante la propia opinión pública española, que veía las semejanzas entre las Malvinas y Gibraltar, en vísperas del ingreso en la Alianza Atlántica.

La postura del gobierno de Calvo-Sotelo, por lo tanto, deseoso de no enemistarse ni con Argentina ni con el Reino Unido, fue la de optar por lo que parecía una solución salomónica, traducéndose en un alejamiento de los países latinoamericanos. Por un lado, se reconoció la reivindicación argentina sobre las Malvinas, pero deplorando al mismo tiempo el uso de la fuerza. Por otro, se reconoció, igualmente, la necesidad de salvaguardar los legítimos derechos e intereses de los habitantes de las islas y se abogó por la negociación y la solución pacífica⁶⁷. Además, dada la implicación de las grandes potencias, el poder de iniciativa en el mencionado conflicto era muy limitado y con pocas posibilidades de influencia efectiva, lo que explica el escaso éxito que tuvieron las iniciativas españolas⁶⁸.

⁶⁵ «Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, D. José Pedro Pérez-Llorca, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso sobre la política española en Centroamérica, 31 marzo 1982», cit., pp. 105-106.

⁶⁶ Para una consideración más amplia del papel de España en el conflicto de las Malvinas, véase Barbé, 1994.

⁶⁷ De ahí que España se abstenga tanto en la resolución 502 (1982), de 4 de abril, del Consejo de Seguridad, que pedía la retirada inmediata de las tropas argentinas, como en la resolución que poco después aprueba la Asamblea General del Tratado del Atlántico Norte. Para la postura oficial española en el conflicto de las Malvinas, véase «Declaración oficial del Gobierno español sobre la situación de las Malvinas (2 de abril de 1982)», *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 1982*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, s/f, p. 417; y José Pedro Pérez-Llorca, «Intervención ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso sobre el problema de las Malvinas, 11 de mayo de 1982», *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. José Pedro Pérez-Llorca (1980-1982)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1982, pp. 188-197.

⁶⁸ El proyecto de resolución sobre la crisis de las Malvinas, que España presenta junto con Panamá, el 2 de junio de 1982, ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, fue rechazado en virtud del veto de Estados Unidos y el Reino Unido.

Con todo, durante el gobierno de Calvo-Sotelo las relaciones con América Latina tuvieron algunas plasmaciones concretas significativas, provenientes casi todas ellas de iniciativas surgidas con los gobiernos de Adolfo Suárez. En concreto, hay que destacar, por cuanto que abría una nueva dinámica en las relaciones entre España y América Latina con frutos que recogerán los gobiernos socialistas de Felipe González, la creación, el 10 de abril de 1981, de la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América⁶⁹.

La carta remitida por el rey, el 5 de mayo de 1982, al secretario general de las Naciones Unidas ofreciendo su mediación, y el mensaje que dirige, el 20 de mayo, al presidente Reagan solicitando que haga un último esfuerzo en el terreno diplomático para lograr una solución negociada, justa y honrosa, debe valorarse más por el gesto en sí que suponía por parte de la Corona española, que por la efectividad que podía tener, pues se sabía de antemano que estaba llamada al fracaso. A este respecto, resulta curiosa, como contrapunto al escaso éxito de su propio gobierno en la cuestión de las Malvinas, la referencia histórica que el mismo Calvo-Sotelo hace del protagonismo español en relación con ese contencioso, en un artículo en el que plantea la inexistencia de una política exterior española desde hace dos siglos: «He recordado alguna vez que fue precisamente en un conflicto sobre las islas Malvinas en 1770 cuando la voz de nuestro embajador en Londres bastó para obtener la retirada de los ingleses que habían ocupado la Malvina occidental» (Calvo-Sotelo, 1987: 256).

⁶⁹ Real Decreto 735/1981, de 10 de abril (*BOE*, 24 de abril de 1981). También hay que señalar la celebración en Madrid de la I Conferencia Iberoamericana de Cooperación Económica, en noviembre de 1981, que abordó el problema de la deuda externa de Iberoamérica, y la proclamación, el 27 de noviembre de 1981, del 12 de octubre como Día Nacional de España y Día de la Hispanidad.

6. POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE FELIPE GONZÁLEZ (1982-1996)

I. EL PROYECTO DE POLÍTICA EXTERIOR: EUROPA COMO PRIORIDAD Y AMÉRICA LATINA COMO REFERENTE

El triunfo del PSOE en las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 y el subsiguiente gobierno de Felipe González supusieron un paso decisivo en el proceso de consolidación de la democracia española, ya que, entre otras cosas, un partido que siete años antes era clandestino pasaba a gobernar España con el respaldo de una mayoría absoluta.

En el plano de las relaciones exteriores, con el gobierno socialista se introduce una importante novedad en relación con los anteriores. Frente a la falta de experiencia democrática y de consenso en el seno del propio partido que caracterizó la acción exterior centrista, en razón del origen y de las propias características de la UCD, el PSOE llegaba al Gobierno con nuevas ideas y diferente experiencia en cuestiones internacionales, adquiridas primero en la clandestinidad y después en la oposición¹.

De esta forma, los socialistas asumieron la tarea de gobernar en 1982 con una experiencia, un prestigio y una imagen ya acuñados en el plano internacional y con un proyecto de política exterior que, aunque no excesivamente definido y contrastado y no exento de ambigüedades, especialmente en ma-

¹ El Congreso del PSOE, celebrado en 1974 en Suresnes, que supuso la renovación del viejo partido, constituirá, sin lugar a dudas, el punto de partida del camino que llevará a los socialistas al poder. La nueva ejecutiva socialista, elegida en ese Congreso, acometió desde el primer momento un proceso de renovación interna y una variada serie de contactos y acciones internacionales, mediante los cuales el PSOE obtendrá una importante proyección internacional, tejiéndose, al mismo tiempo, a través de una activa presencia en las actividades de la Internacional Socialista, una red de relaciones estrechas con otros partidos socialistas y socialdemócratas de todo el mundo, con especial atención a los partidos europeos y latinoamericanos. La posterior condición de vicepresidente de la Internacional Socialista de Felipe González contribuyó a cimentar todavía más su interés y conocimiento de las cuestiones internacionales.

teria de seguridad y defensa, partía de unos planteamientos más globales y coherentes que los que habían inspirado a los gobiernos centristas. Al mismo tiempo, la oposición que se había mantenido desde 1976 había proporcionado un conocimiento de muchas de las contradicciones y lagunas de la política exterior desarrollada hasta entonces.

Ese proyecto de política exterior se había ido perfilando progresivamente, sobre todo a partir de 1976², por un lado, en paralelo a la propia evolución ideológica que desde el Congreso de Suresnes venía experimentando el PSOE con el fin, primero, de adaptarlo en la clandestinidad a la situación real española, y después, ya en la oposición democrática, de situarlo en condiciones de ser alternativa de poder, y, por otro lado, en consonancia con la propia evolución y cambio de los acontecimientos en los ámbitos interno e internacional. En este sentido, se producirá un proceso de atemperación y moderación en las posiciones radicales mantenidas anteriormente, en base a un planteamiento realista y posibilista, que acompaña al ascenso al poder y que deriva de la toma de conciencia de la magnitud de los intereses en juego, de todo tipo, y de la responsabilidad de gobernar. Este proceso de evolución del PSOE se sintetiza en lo interno con el paso de la ruptura a la reforma, y en lo internacional con el paso del radicalismo al posibilismo³.

Si desde 1976 a 1982 los gobiernos centristas habían tratado de superar las lagunas y carencias de la política exterior del franquismo, logrando la normalización de la presencia internacional de España y completando su indispensable proceso de incorporación a la sociedad internacional, a partir de octubre de 1982 el gobierno socialista tenía ante sí el reto de culminar el cambio en una política exterior que todavía seguía marcada por estructuras y hábitos provenientes del franquismo y que continuaba, como hemos visto, sin desplegarse coherentemente en todas sus dimensiones. El reto del cambio consistía en lograr una proyección plenamente democrática, realista, eficaz y coherente de España⁴. El cambio y el realismo pasarán a ser los dos elementos clave que caracterizan toda la política exterior socialista. El cambio exigía continuar avanzando en el replanteamiento en materia de

² Para una de las primeras propuestas de política exterior socialista, todavía alejada del posibilismo posterior, véase Menéndez del Valle, 1976.

³ Para una consideración detallada de esta evolución en lo político-ideológico y en materia de política exterior, véase, respectivamente, Gillespie, 1991: 313-430; y García Segura, 1985, 1986a y 1986b.

⁴ Esta voluntad de cambio en materia de política exterior que anima al Gobierno socialista es subrayada por muchos de los responsables socialistas en este terreno. Véase, por ejemplo, Morán, 1984: 7, y 1990: 12; Yáñez-Barnuevo y Viñas, 1992: 88.

política exterior iniciado en 1976. El realismo obligaba a tener presente que un cambio de régimen político, por importante que sea, y aún menos un cambio de mayoría parlamentaria, como acababa de suceder, no son suficientes para alterar los intereses y datos constantes de la política exterior de un país ni el contexto en que éste se mueve, ni tampoco pueden provocar una ruptura con el pasado más inmediato⁵.

El proyecto de política exterior socialista partía, por un lado, en línea con los gobiernos centristas, aunque con un mayor énfasis, de la consideración de los derechos humanos y de la democracia como elementos inspiradores de la acción exterior, tratando de hacer coherentes la realidad interna democrática española y su proyección exterior y de dotar de credibilidad a esta última, y, por otro, de la consideración de España como potencia medía con posibilidades reales de actuación autónoma a nivel internacional⁶.

En este sentido, en opinión de Ángel Viñas, las diferencias de la política exterior de los gobiernos socialistas en relación a los gobiernos centristas se situarán principalmente, en primer lugar, en la definición y afirmación, dentro de la vocación occidental y europea, del margen y ámbito de autonomía de España en la esfera internacional; en segundo lugar, en el aprovechamiento máximo de la proyección multidimensional de la relación con el exterior, y finalmente en el acentuado matiz democrático con que se encaran las relaciones internacionales (Viñas, 1984).

Sin embargo, el escenario internacional en el que el gobierno socialista tendrá que poner en práctica su proyecto de política exterior será un esce-

⁵ Esta realidad la afirman con claridad Juan Antonio Yáñez-Barnuevo y Ángel Viñas, actores significativos en la formulación de la política exterior socialista, en su análisis y evaluación de los diez años de política exterior de los gobiernos socialistas, cuando, después de señalar los cambios que se habían producido, añaden: «Esto no quiere decir que la política exterior desarrollada a partir de 1982 supusiera una total ruptura con la seguida en etapas anteriores. Paradigmáticamente, la política exterior recoge el peso de los intereses constantes de un país; de sus grandes líneas de acción en la escena internacional; de los resultados de la evolución precedente y del mayor o menor grado de consenso que se pueda lograr en un régimen democrático» (Yáñez-Barnuevo y Viñas, 1992: 89).

⁶ Fernando Morán, primer ministro de Asuntos Exteriores socialista, dirá al respecto: «España es una potencia medía en el sistema internacional, aunque en el plano regional pueda ser una potencia de cierta consideración. Las potencias medias no tienen la misma capacidad de acción exterior que las superpotencias, pero en cambio poseen una flexibilidad y una serie de posibilidades de las que éstas carecen». Como posibilidades de actuación de las potencias medias señalaba el buscar formas de superar parcialmente la dialéctica de los bloques, ejercer una influencia moderadora de las tensiones entre las superpotencias y articular nuevas ideas hacia determinadas cuestiones, como los derechos humanos, las relaciones Norte-Sur y el desarme (Morán, 1984: 8).

nario extraordinariamente complejo y difícil, marcado por una creciente tensión entre los bloques, como consecuencia de lo que se ha denominado la segunda Guerra Fría, y por el neohegemonismo de la administración Reagan, lo que dificultará y generará tensiones en el despliegue concreto de la acción exterior, especialmente en lo que se refiere a la proclamada y efectiva voluntad de actuación autónoma en las relaciones internacionales.

En el programa electoral que el PSOE presentó a las elecciones generales de octubre de 1982 se denunciaba la ausencia de un proyecto global y riguroso de política exterior en los gobiernos centristas. Las líneas de acción que inspirarán al gobierno socialista, esbozadas ya en ese mismo programa electoral, pasaban por la afirmación del protagonismo activo de España en las relaciones internacionales, ejercitado ya, con otras formas e ideas, por los gobiernos de Adolfo Suárez, y se dirigían a obtener, de acuerdo con los intereses nacionales, el máximo aprovechamiento del margen de autonomía que España tenía en el sistema internacional⁷ sobre la base de un planteamiento realista de los recursos y potencialidades existentes. Al mismo tiempo, se planteaba una política exterior en la que los valores tuviesen un papel relevante. En concreto, los valores y principios que inspiraban ese proyecto de política exterior eran el multilateralismo, el apoyo a las Naciones Unidas, el respeto del derecho internacional, la búsqueda de la paz, el desarme y la distensión, la cooperación en la búsqueda de un nuevo orden económico internacional, la defensa de los derechos humanos y la solidaridad democrática.

En dicho programa se afirmaba, igualmente, el carácter occidental y europeo de España, al mismo tiempo que se hacía hincapié en su dimensión mediterránea e iberoamericana como dimensiones complementarias del primero. En consonancia con ello, entre los objetivos prioritarios destacaban la culminación del proceso de integración en Europa⁸, la potenciación de las relaciones con los países vecinos, el mantenimiento de las relaciones defensivas con Estados Unidos y la intensificación de las relaciones con América Latina. En el tema candente de la Alianza Atlántica, se anunciaba la voluntad de congelar el proceso de integración en la estructura de mandos militares y de convocar un referéndum sobre la pertenencia de España a la misma⁹.

⁷ Fernando Morán concretará a este respecto que España necesita reforzar y ampliar su margen de autonomía «evitando los alineamientos mecánicos, las tendencias satelizadoras o las imposiciones de todo tipo» (Morán, 1984: 11). Véase también Morán, 1990: 21.

⁸ Fernando Morán señalará que la culminación del proceso negociador y la integración en la Comunidad Europea constituía el objetivo prioritario y la pieza esencial del proyecto de política exterior socialista (Morán, 1990: 45).

⁹ Para el programa electoral del PSOE en las elecciones de 1982, titulado significativamente «Una presencia en el mundo», véase Arenal y Aldecoa, 1986: 330-333. Para

El gobierno socialista, desde los primeros momentos, procederá a llevar a la práctica los principios inspiradores y los objetivos que acabamos de señalar, afirmándose, al mismo tiempo, por el propio presidente del Gobierno, Felipe González, en su discurso de investidura, el carácter de política de Estado, basada en el consenso y atenta a los intereses de España, que debe tener la política exterior¹⁰.

Las ideas rectoras de la acción exterior del nuevo gobierno, tal como se definen por el mismo, serán las siguientes: «1) No introducir elementos desestabilizadores en un mundo dominado por la idea de conflicto potencial. 2) Intentar obtener un mayor margen de autonomía que posibilite la consecución de nuestros objetivos, sin fomentar la inestabilidad. 3) Una definición claramente occidental, con un grado de libertad suficiente para que no se produzca un alineamiento mecánico con intereses que pueden no coincidir con los nuestros. 4) Intensificación del proceso de integración en las Comunidades Europeas. 5) Una mejora sustancial de las relaciones con nuestros vecinos. 6) Una conversión de nuestra tradicional política con Iberoamérica, pasando del plano retórico al de las realidades. 7) La potenciación de nuestra acción exterior en todos los aspectos que conforman hoy las relaciones internacionales (culturales, sociales, laborales, económicas). 8) La utilización de los foros internacionales para contribuir al logro de un nuevo orden económico internacional...»¹¹.

En términos más concretos, la acción exterior tenía que dar respuesta a una serie de retos que permanecían abiertos o sin cerrar totalmente. En primer lugar, era necesario encauzar y culminar adecuadamente toda una serie de cuestiones, como (a) las relaciones de vecindad con Francia, muy enrarecidas como consecuencia de su bloqueo en las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas y de la impunidad con la que se movía ETA en su territorio; (b) las relaciones globales con el Magreb, especialmente con Marruecos y Argelia, deterioradas por la posición de Es-

una valoración global de los programas electorales presentados a las elecciones de 1982, véase Mesa y Aldecoa, 1982: 1.005-1.026.

¹⁰ En este sentido, Felipe González, afirmará: «La actuación exterior debe ser ajena a concepciones partidistas y seguir rigurosamente las directrices de una política de Estado atenta a los intereses permanentes de España, tal como resulten de un consenso nacional o, al menos, de las aspiraciones expresadas por la gran mayoría de nuestro pueblo» (Felipe González, «Discurso de Investidura, 30 noviembre 1982», *Actividades, Textos y Documentos de la política exterior española, año 1982*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, s/f., pp. 201-202).

¹¹ «Comunicación del Gobierno en materia de política exterior para su debate ante el Pleno de las Cortes Generales», *BOCG*, 22 de octubre de 1983. Véase texto en Arenal y Aldecoa, 1986: 245-246.

paña en el asunto del Sáhara Occidental y por la dependencia energética, en el caso concreto de Argelia, y por el tema pesquero y las reivindicaciones de Ceuta y Melilla, en el caso de Marruecos; (c) el desbloqueo de la cuestión de Gibraltar; (d) las relaciones con Estados Unidos, sujetas a tensiones como consecuencia del deseo socialista de replantear la relación bilateral defensiva, de celebrar un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN y de la actuación autónoma de España, especialmente, en América Latina; (e) la definición de la política de seguridad y defensa y la consiguiente incorporación de España al sistema defensivo occidental, ya iniciado apresuradamente por los gobiernos centristas; y (f) sobre todo, el desbloqueo y la culminación con éxito de las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas. Retos todos ellos que venían arrastrándose desde épocas anteriores, sin permitir que la política exterior española pudiera desplegarse plenamente.

Junto a ello había que establecer sobre bases sólidas las tradicionales relaciones con América Latina, ya reformuladas por los gobiernos de Adolfo Suárez pero marcadas por importantes contradicciones, y diseñar la proyección en el mundo mediterráneo y en el mundo árabe, con especial atención al tema pendiente del reconocimiento de Israel, que condicionaba cualquier política activa en la región. Igualmente, era necesario impulsar y racionalizar la incipiente política de cooperación al desarrollo, como parte sustancial de la nueva política exterior, y definir coherentemente la posición de España ante los grandes problemas y cuestiones internacionales¹². Al mismo tiempo, era ineludible la reorganización de las estructuras del Servicio Exterior, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades democráticas e internacionales en las que España estaba inmersa, que los gobiernos centristas no habían querido o podido realizar.

El gobierno socialista emprenderá, en este sentido, la necesaria reorganización y reforma del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta era una asignatura pendiente, que era necesario plantearse si se quería avanzar en la formulación y puesta en práctica de una acción exterior eficaz y acorde con los principios democráticos. Esta reforma venía impuesta, además, por la rapidez del cambio en las relaciones internacionales, por la universalización e intensificación de la política exterior y por la integración en la Alianza Atlántica y en la Europa comunitaria. Responderá al principio de unidad de acción del Estado en el exterior y perseguirá el reforzamiento de la infraestructura material y de personal, la modernización, la coherencia y la

¹² Para un estudio detallado de estos retos en la política exterior socialista, que como es lógico no podemos hacer aquí, véase Arenal, 1992.

coordinación de la acción exterior, si bien los resultados de la misma quedarán bastante alejados de los objetivos planteados¹³.

Desde el punto de vista normativo, la reforma se centró en dos ámbitos íntimamente dependientes. Uno, el relativo a la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores, actuando, en consecuencia, en una materia ya regulada anteriormente¹⁴. Otro, el relativo a la estructuración y funciones de los órganos y servicios de la administración del Estado que desempeñan sus funciones en el exterior, cubriendo, de esta forma, una importante laguna legislativa existente hasta entonces en la acción exterior¹⁵.

Desde el punto de vista político, a partir de octubre de 1982 se abre, en consecuencia, un nuevo periodo en la definición y despliegue de la política exterior española, que culminará a finales de 1988. Este periodo se corresponde con las dos primeras legislaturas socialistas en las que la presidencia

¹³ Correspondió a Fernando Morán la puesta en marcha de esta reforma, que como él mismo señala no se ha cumplido en todos sus términos (Morán, 1990: 466-470). Por otro lado, la reforma se vio recortada en su despliegue práctico como consecuencia de las limitaciones que el Ministerio de Hacienda puso a un incremento sustancial de los fondos presupuestarios destinados al Ministerio de Asuntos Exteriores. En este sentido, es de destacar que el sucesor de Morán en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, nunca llegó a presionar a Hacienda para que se corrigiese la escasez de fondos de su Ministerio.

¹⁴ En este primer ámbito destacará la creación de una secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, apoyada por la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, y de una secretaría de Estado para las Comunidades Europeas. También hay que mencionar la creación de una secretaría general de Política Exterior, coordinadora de toda la acción política del Ministerio. Esta reforma se consagró en el Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto (*BOE* de 28 de agosto de 1985), 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 (*BOE* de 2 de octubre de 1986). El Real Decreto 1485/1985 se completó por el Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero (*BOE* de 4 de marzo de 1986), que crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y fue desarrollado por la Orden de 12 de mayo de 1986 (*BOE* de 19 de mayo de 1986). La secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica se reestructuró posteriormente, creándose en su seno la Agencia Española de Cooperación Internacional por Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre (*BOE* de 23 de diciembre de 1988).

¹⁵ En relación con el segundo ámbito, relativo a la estructuración y funciones de los órganos y servicios de la administración del Estado que desempeñan sus funciones en el exterior, la preocupación del gobierno se manifestó ya el 27 de julio de 1983, cuando el Consejo de Ministros creó una Comisión con objeto de elaborar un informe sobre la organización del Servicio Exterior del Estado. Las conclusiones de esta Comisión se tradujeron en un Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado (Presidencia del Gobierno, 1986). Esta reforma buscaba configurar un modelo de Servicio Exterior que coordinase el principio de unidad de acción en el exterior con el de especialización de la gestión, potenciando la figura del Jefe de Misión (Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la administración del Estado en el exterior [*BOE* de 18 de mayo de 1987]).

del Gobierno corresponde a Felipe González, con Fernando Morán, primero, y Francisco Fernández Ordóñez, después, como ministros de Asuntos Exteriores. A lo largo de este periodo culmina el proceso de normalización de las relaciones internacionales, se terminan de definir las bases políticas, estratégicas, económicas y culturales de la presencia española en el mundo y se cierra ese difícil, pero decisivo, periodo de transición en la política exterior de la España democrática que se había iniciado en 1976.

Durante este periodo, que se integra dentro de las dos últimas etapas que hemos señalado en materia de transición en política exterior, la constituyente (1980-1986) y la de concreción (1986-1988), se termina de definir el modelo de política exterior de la España democrática, produciéndose plenamente el cambio en la política exterior respecto del franquismo. Un nuevo modelo de política exterior, basado en el consenso, que, con los correspondientes ajustes y despliegues concretos, se desarrollará posteriormente a lo largo de lo que hemos denominado la etapa de política exterior normalizada, que llega hasta nuestros días, permaneciendo inalterable en sus líneas maestras y principios hasta 2002.

Los catorce años de política exterior de los gobiernos socialistas de Felipe González serán, en consecuencia, decisivos desde el punto de vista de la plena incorporación de España a las relaciones internacionales y de su posicionamiento en el centro neurálgico de Europa y, consecuentemente, de su protagonismo e imagen internacional. La profunda relación con Francia y Alemania y las excelentes relaciones establecidas, especialmente a partir de 1988, con las administraciones Bush y Clinton serán factores importantes en el éxito de esta política exterior. La celebración en Madrid, en 1991, de la Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo, la Cumbre Iberoamericana de Madrid, en 1992, la presencia de España como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad, en 1993-1994, las presidencias de la UE por parte de España, en el primer semestre de 1989 y en el segundo semestre de 1995, la oferta a Felipe González de la presidencia de la Comisión Europea y el nombramiento de Javier Solana como secretario general de la OTAN, a partir de 1995, con el apoyo de prácticamente todos los países miembros, incluido Estados Unidos, serán algunos de los hechos más relevantes que pondrán de manifiesto no solo el prestigio y la posición internacional adquirida, sino que situarán a España, como ha destacado Javier Solana, en el corazón de los acontecimientos internacionales en la recta final de los gobiernos de Felipe González¹⁶.

¹⁶ Javier Solana señalará al respecto: «Sí, España estaba en el corazón de los acontecimientos. Fueron años en los que se avanzaba a gran velocidad. En la cooperación

En el proceso de cierre del modelo de política exterior de la España democrática jugarán, por lo tanto, una papel clave los gobiernos socialistas de Felipe González, por cuanto que serán ellos los que terminen de definir el modelo y lo desarrollen en toda su plenitud, con la presencia en el Ministerio de Asunto Exteriores de Fernando Morán (1982-1985), Francisco Fernández Ordóñez (1985-1992), más tarde de Javier Solana (1992-1995) y, por último, de Carlos Westendorp (1995-1996)¹⁷.

En todo caso, la política exterior de los gobiernos socialistas de Felipe González ha estado marcada, como ya había sucedido de otra forma con Adolfo Suárez y como sucederá también con otras maneras y orientación con José María Aznar, por una clara personalización. La existencia de un influyente y bien estructurado gabinete de la presidencia, encargado, entre otras áreas, de la política exterior, potenciará esta dinámica¹⁸. Esta concreta personalización se explica, en parte, por el carácter constituyente y definitorio de la política exterior que, como hemos visto, tiene el periodo 1986-1992, lo que favorecía y exigía en muchos casos la intervención directa del jefe del Ejecutivo, pero también por la vocación internacional que demostró Felipe González¹⁹ y por las características del sistema político-administrativo español.

A raíz de la definición de la posición de España en la sociedad internacional, y sobre todo a partir de 1988, esa personalización de la política exterior española se atempera como consecuencia de la normalización de la política exterior. Ello no impedirá, sin embargo, que Felipe González continuase dedicando una atención muy especial a los asuntos exteriores, en consonancia con lo que es habitual en la diplomacia actual.

entre los gobiernos y en las relaciones personales. En la política. (...) No digo que otros no hicieran lo mismo, pero creo que nunca se había actuado así desde España, con esa comodidad y desentortura» (Solana, 2010: 41).

¹⁷ La renuncia por razones de salud, en junio de 1992, del ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, y el nombramiento de Javier Solana para el cargo no supuso cambio en la orientación de la política exterior, dada la compenetración de este último con Felipe González desde que accedió al gobierno en 1982. Sin embargo, la llegada de Solana, con importante peso dentro del PSOE, al ministerio, sí permitió elevar el perfil político de la política exterior. Su sustitución por Carlos Westendorp, por un breve periodo de tiempo, hasta el triunfo del PP en las elecciones generales de marzo de 1996, tampoco implicó cambios significativos en la política exterior.

¹⁸ Fernando Morán valora positivamente el papel jugado por el gabinete de la presidencia en lo relativo a la política exterior, considerando que otorgó fluidez a la relación entre el Ministerio y la Moncloa (Morán, 1990: 126).

¹⁹ En opinión de Fernando Morán, para quien «Felipe González tiene una gran vocación internacional y grandes facultades para realizarla», esta «propensión del Presidente refuerza la acción exterior» (Morán, 1990: 126).

En esta personalización, además de los elementos ya señalados, influyeron también dos factores de muy distinto alcance, pero íntimamente relacionados, que es necesario tener presentes.

El primero fue la distinta personalidad de los dos ministros de Asuntos Exteriores que se sucedieron en los gobiernos socialistas hasta 1992. Frente al carácter ideologizado y con ideas propias que tenía el proyecto de política exterior de Morán, hecho público ya en 1980²⁰, que no casaba en algunos puntos con el proyecto del propio gobierno y que obligaba a que Felipe González estuviese más encima de los temas internacionales²¹, Fernández Ordóñez era un hombre con un perfil ideológico adaptable²², que asumió como suyo el proyecto de política exterior del gobierno, con lo que se hizo menos necesaria la actuación presidencial. Sin embargo, su papel en la normalización de la política exterior y, especialmente, en el replanteamiento de las relaciones con Estados Unidos, concretada en el Convenio de 1988 y en la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas fue muy significativo. En los casos de Solana, que impulsó de forma importante la política exterior socialista, y Westendorp se asumió sin fisuras el proyecto de política exterior del gobierno, sin que fuese necesaria una especial atención presidencial.

El segundo es la paulatina pérdida de la incidencia del factor ideológico en la política exterior en beneficio de un planteamiento realista y posibilista. Esta evolución se manifiesta, igualmente de nuevo, tanto en el cambio de Morán por Fernández Ordóñez como ministro de Asuntos Exteriores

²⁰ Véase Morán, 1980.

²¹ Este hecho, sin embargo, lo desmiente en parte Fernando Morán, atribuyéndolo a una campaña de la derecha, aunque acabe reconociendo la existencia de diferencias menores: «Durante bastante tiempo, los diarios de la derecha adoptaron como uno de sus temas la supuesta falta de sincronía en política exterior entre Felipe González y yo mismo. Era una operación dotada de cierta lógica, pues se trataba de buscar una fisura en un equipo muy homogéneo y apoyado en una gran mayoría. Es evidente que entre dos personas, por próximas que estén en la consecución de un mismo proyecto, se pueden localizar diferencias temperamentales y aun matices ideológicos. Es cierto que en temas concretos, coincidiendo en los fines y aun en los análisis, el presidente y yo podíamos colocar acentuaciones diferentes, pero, la pretensión de que existían unas diferencias esenciales no fue nunca correcta: nuestra colaboración y mi servicio a sus directrices fueron una constante» (Morán, 1990: 126).

²² Su trayectoria política se inicia con el franquismo, siendo secretario general técnico del Ministerio de Hacienda y presidente del Instituto Nacional de Industria, dimitiendo de esta cargo por razones políticas. Continuó con la fundación del Partido Social Demócrata y luego el partido de Acción Democrática, que después se integraría en la Unión de Centro Democrático, siendo ministro de Hacienda y de Justicia con los gobiernos centristas, para terminar integrándose en el PSOE y desempeñando el cargo de ministro de Asuntos Exteriores con los gobiernos de Felipe González.

como en la propia política exterior, que se va definiendo y precisando a lo largo de este periodo, en el sentido ya indicado²³.

Si bien el proyecto que los gobiernos de Felipe González ponen en marcha supondrá la culminación del cambio en la política exterior respecto del franquismo, la articulación de un modelo de política exterior, que permanecerá un sus líneas maestras y principios hasta 2002, la plena, activa y relativamente autónoma inserción en los escenarios europeo, iberoamericano e internacional, un creciente protagonismo internacional y una nueva imagen y protagonismo de España en el exterior, no pueden, sin embargo, ignorarse algunas lagunas y contradicciones que continuarán presentes en la política exterior, llegando incluso en algún caso, como veremos en los capítulos posteriores, hasta nuestras días.

Nos referimos, muy especialmente, entre otras, a la necesidad de una mayor y mejor coordinación de la acción exterior que desarrollan los distintos departamentos ministeriales y a la necesidad de su adecuación a las directrices generales que son competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, de acuerdo con el principio de la unidad de acción en el exterior, que los gobiernos socialistas no lograron plenamente, a pesar de la reforma iniciada en este sentido; a la asignatura, todavía hoy pendiente en parte, de culminar la reforma del Servicio Exterior y a la escasez de recursos humanos y materiales del Ministerio de Asuntos Exteriores en áreas especialmente significativas de la política exterior, como por ejemplo Iberoamérica, y en lo que se refiere, también pendiente aún, al análisis, planeación, seguimiento y evaluación de la acción exterior; al reto, a pesar de lo mucho avanzado por dichos gobiernos, de una política de cooperación al desarrollo acorde con el papel internacional de España, pues cada vez más la credibilidad internacional de la política exterior de un país depende de esa política; y, finalmente, nos referimos a la ausencia, todavía, a pesar de que se dieron algunos pasos importantes, como la creación del Instituto Cervantes, de una política cultural coherente y global en términos internacionales, dada la creciente importancia que como parte de la política exterior de un país tiene la cultura.

²³ En este proceso de definición influyó, igualmente, la evolución de los planteamientos sobre la realidad internacional que experimentó el PSOE y, en concreto, su secretaría de Relaciones Internacionales, que desde un excesivo esquematismo inicial paso a un análisis cada vez más realista. No hay que olvidar, además, que la relación gobierno-partido fue constante y directa en la acción internacional, complementándose en numerosas ocasiones, sobre todo en el sentido de reservar para el partido las actuaciones más ideologizadas y comprometidas políticamente, como sucedió de forma muy especial en relación a América Latina.

II. LA ADHESIÓN A LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LA POLÍTICA EUROPEA

La política europea de Felipe González, sin lugar a dudas el más convencido y decidido europeísta de los presidentes españoles, tendrá como referentes clave, que combinados adecuadamente explicarán el éxito de la misma, por un lado, la defensa de los intereses de España en Europa y, por otro, una decidida apuesta por el avance de la integración europea en todas sus dimensiones. Se partía de la base de que la defensa efectiva de los intereses de España solo podría hacerse apostando sin reticencias por el futuro de Europa, y que, consecuentemente, la política exterior se reforzaba significativamente con los avances en el proceso de integración. Para ello, se entendió que era indispensable conseguir el apoyo de Francia y Alemania, países centrales en todo ese proceso. En este sentido, la excelente sintonía mantenida por el presidente español con los dirigentes franceses y alemanes, especialmente con François Mitterrand y Helmut Kohl, será fundamental a la hora de explicar el éxito de esta política.

Duran i Lleida, evaluando el conjunto de la política europea de Felipe González, con la perspectiva de lo hecho por los gobiernos de Aznar y Rodríguez Zapatero, destacará: «Sin duda alguna, los catorce años de Felipe González al frente del Gobierno español han sido los que se han caracterizado tanto por un mayor peso de Europa en nuestra política exterior así como por una mayor influencia de España en el proceso de construcción europea y de adopción de decisiones. En justa correspondencia, también se consiguieron en esos años los mayores frutos de nuestra pertenencia a Europa, puesto que posibilitaron la llegada de los fondos de cohesión y de desarrollo regional que tanto han contribuido al espectacular progreso económico de España en estas dos últimas décadas. Como ya he expresado reiteradamente, a mi juicio, Felipe González construyó una política exterior adecuada a los intereses de España» (Duran i Lleida, 2009: 327).

En el tema de las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas, bloqueadas en la práctica desde julio de 1980, como vimos al analizar la política europea del gobierno de Calvo-Sotelo, el gobierno socialista va a imprimir un nuevo y definitivo ritmo a las mismas, como consecuencia, entre otras razones, de la notable mejora que experimentan las relaciones hispano-francesas, de la presidencia alemana de la Comunidad y del levantamiento del veto británico, ya en 1984, tras la adopción por el gobierno socialista de las primeras medidas flexibilizadoras respecto de

Gibraltar²⁴. Si el objetivo inicial del gobierno socialista fue principalmente político, en concreto, consolidar la democracia, en la recta final primó, sobre todo, el interés económico de utilizar la adhesión para modernizar la economía (Tovias, 1995: 148-149).

El 30 de noviembre de 1982, Felipe González, reiteraba en su discurso de investidura ante el Congreso de los Diputados la vocación europeísta y el deseo de allanar de una vez los obstáculos a la integración. El 13 de diciembre, el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, declaraba en Bruselas la necesidad de establecer un calendario de negociación. Sin embargo, los problemas internos de la Comunidad hacen que el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado el 21 y 22 de marzo de 1983, aplase hasta el Consejo Europeo de Stuttgart el expediente de ampliación.

Este Consejo, que tiene lugar del 17 al 19 de junio de 1983, supondrá un importante impulso para la adhesión española. La ligazón establecida en el mismo entre la ampliación y el incremento de los recursos presupuestarios fue positiva para el desbloqueo de las negociaciones. De esta forma, pese a la paralización de la negociación en el capítulo agrícola, se fueron alcanzando acuerdos a lo largo del segundo semestre de 1983.

En enero de 1984, la Comunidad presentó a España una posición negociadora en el capítulo agrícola, lo que permitió entrar de lleno en la fase final de la negociación. Del 18 de diciembre de 1984 al 29 de marzo de 1985 se fueron alcanzando acuerdos en los distintos paquetes. El 29 de marzo se convertía, así, en una fecha definitiva en el largo camino de adhesión española. A partir de esa fecha, los grandes temas quedaban resueltos desde el punto de vista político y económico. Solo quedaba trabajar, en algunos puntos muy concretos, en la negociación bilateral España-Portugal sobre un régimen transitorio especial y en la redacción de los instrumentos de adhesión.

Finalmente, el 12 de junio de 1985, se firmaban solemnemente en Lisboa y Madrid el Tratado y el Acta de Adhesión, comunes para España y Portugal²⁵. El 1 de enero de 1986, después de la correspondiente ratifica-

²⁴ Para el largo proceso de integración de España en Europa y para las negociaciones de adhesión, entre otros muchos, véase Bassols, 1995; y Crespo MacLennan, 2004. Como señalará Bassols, protagonista de esas negociaciones en su primera fase: «Nuestra incorporación a Europa no fue el premio automático a nuestra conducta democrática; fue una confusa historia de intereses políticos, económicos y hasta electoralistas. (...) Ni siquiera los riesgos que representó para nuestra democracia el 23-F conmovieron decisivamente a una Europa que hacía fríamente el cálculo del peso de la agricultura, las patentes, la industria o el IVA» (Bassols, 1995: 3).

²⁵ El Tratado de Adhesión, un texto muy breve, contiene la disposición de adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), que son las únicas Comunidades que requieren este procedimien-

ción de los Estados miembros, ambos países pasaban a ser miembros comunitarios.

Con ello se cerraba un capítulo fundamental en la definición de la política exterior de España, se afirmaba plenamente la dimensión europea, se ponía fin a ciento cincuenta años de aislamiento respecto de Europa y se reforzaba el despliegue de la política exterior en otros escenarios, como América Latina y el Mediterráneo. Culminaba no solo una aspiración histórica de España, sino también el más largo, hasta entonces, de los procesos de ampliación mantenidos por las Comunidades con un futuro Estado miembro. En total habían pasado veintitrés años desde que, en 1962, la España franquista presentó la primera solicitud de asociación, que nunca obtuvo respuesta.

Los gobiernos socialistas de Felipe González, desde su adhesión a la Europa comunitaria participarán activamente en la vida de las Comunidades, mediante una ambiciosa política europea²⁶, apostando decididamente por el proyecto de construcción política de Europa, y contribuyendo significativamente a los avances que supondrán el Acta Única Europea de 1986 y el Tratado de la Unión Europea (UE) de 1992.

El 1 de enero de 1989, España asumirá, por primera vez, la presidencia de la Comunidad. A lo largo de la misma se incidió de forma especial en el logro de una Carta Social Europea y en la Unión Económica y Monetaria. En el Consejo Europeo, celebrado en Madrid los días 26 y 27 de junio, se logró la aprobación de la propuesta presentada por la presidencia española de poner en marcha la Unión Económica y Monetaria a partir del 1 de junio de 1990. Respecto de la Carta Social Europea, a pesar de las intensas gestiones españolas, no se logró la unanimidad necesaria, adoptándose una declaración de objetivos sin carácter vinculante²⁷. En la Cumbre de Dublín, celebrada en junio de 1990, el presidente del Gobierno español insistió en su idea de un estatuto de ciudadanía europea.

to para su ampliación. La adhesión a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se realizó por simple decisión del Consejo de Ministros comunitario. El Acta de Adhesión, que es parte integrante del Tratado, contiene las disposiciones que determinan la adhesión y regulan el proceso transitorio.

²⁶ Para un consideración más amplia de la política europea de los gobiernos socialistas de Felipe González, véase, especialmente, Barbé, 1999.

²⁷ Como destaca Esther Barbé, el balance de la primera presidencia española fue positivo desde muchos puntos de vista: «Se incorporó la peseta al SME; se demostró la capacidad técnico-administrativa del país, aprovechándose la ocasión para modernizar y racionalizar el Ministerio de Asuntos Exteriores; el Consejo Europeo de Madrid dio impulso político a varios temas importantes en la agenda europea (la UEM, la solución al conflicto de Oriente Próximo); el gobierno español reforzó su coordinación con Francia, a través del papel otorgado a la troika (Grecia-España-Francia), etc.» (Barbé, 1999: 24).

En el proceso de aprobación del Tratado de la UE, la participación del gobierno socialista en el Consejo Europeo de Maastricht, celebrado el 9 y 10 de diciembre de 1991, fue igualmente importante, destacando las propuestas españolas relativas a la ciudadanía europea, a la cohesión económica y social y al impulso a una política exterior y de seguridad común. Los problemas que surgirán con la ratificación del Tratado de la UE, abordados en el Consejo Europeo extraordinario de Birmingham y puestos en vías de solución en el Consejo Europeo de Edimburgo, de diciembre de 1992, sirvieron para que Felipe González lograra la aprobación del mantenimiento de los compromisos de la UE, la ampliación de la misma a Noruega, que finalmente no entraría, Suecia, Finlandia y Austria, y el incremento del presupuesto comunitario, con especial atención al aumento de los fondos estructurales y la puesta en marcha del Fondo de Cohesión, que beneficiaba a los países menos ricos, especialmente a España.

Paralelamente, al ratificar el Tratado de la UE, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, España se fijó el objetivo de ponerse en condiciones, a través de un Plan de Convergencia, de formar parte del primer grupo de países miembros que realizasen la Unión Económica y Monetaria plena.

El resultado de esta política europea será el afianzamiento de España como potencia dentro de la UE. En el reparto de carteras que se produjo con ocasión de la constitución de la nueva Comisión Europea, en octubre de 1994, los dos comisarios españoles volverán a asumir responsabilidades significativas de cara a la construcción europea y en materia de relaciones exteriores. En concreto, el socialista Manuel Marín, será nombrado de nuevo vicepresidente de la Comisión, ocupándose de las relaciones con América Latina, los países del Mediterráneo y Asia, áreas las dos primeras de especial importancia para España, que hasta entonces había desempeñado el popular Abel Matutes²⁸.

El 1 de julio de 1995, en plena crispación política interna como consecuencia de los ataques del PP y de determinados medios de comunicación al gobierno socialista por los casos de corrupción y el GAL, España asume de nuevo la presidencia de la UE, dando un importante impulso a la mayor parte de los retos europeos. El Consejo Europeo, celebrado en Madrid el 15 y 16 de diciembre de 1995, sirvió para poner la rúbrica a toda una serie de cuestiones decisivas para el futuro de la UE²⁹.

²⁸ Abel Matutes será nombrado comisario de Transportes y Energía. Tanto Marín como Matutes eran ya comisarios. El primero desde 1986, como vicepresidente de la Comisión, habiendo desempeñado distintas carteras en la misma. El segundo, desde 1988, como comisario responsable de las relaciones con los países del Mediterráneo, América Latina y Asia.

²⁹ Para una consideración más amplia de los resultados de la presidencia europea, véase Barbé, 1999: 99-110.

En el plano de la profundización del proceso de integración europea los principales logros de la presidencia española fueron la afirmación de que la creación de empleo constituye un objetivo prioritario de la UE y de sus Estados miembros; la aprobación del escenario que permita el pase a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, con la puesta en marcha del Banco Central Europeo y de la moneda única, que se denominará «Euro» y sustituirá al «Ecu»; y la decisión de convocar la Conferencia Intergubernamental, el 29 de marzo de 1996, en Turín, con el fin de proceder al establecimiento de las condiciones políticas e institucionales necesarias para adaptar la UE a las necesidades futuras, especialmente con vistas a la próxima ampliación.

En plano de las relaciones exteriores de la UE, los resultados fueron igualmente importantes, contribuyendo a reforzar el protagonismo internacional de la misma. En este punto destacan la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción Conjunto UE-Estados Unidos, firmados el 3 de diciembre de 1995 en la Cumbre de Madrid, que reunió al presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, al presidente español, Felipe González, y al presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer, y que supuso la apertura de una nueva etapa en las relaciones entre la UE y Estados Unidos, al consagrar una relación privilegiada basada en la concertación y la acción conjunta. La firma en París, el 14 de diciembre de 1995, del Acuerdo alcanzado en Dayton, que ponía fin a la guerra en la antigua Yugoslavia, venía a reconocer el importante esfuerzo europeo en la búsqueda de la paz en esa zona.

Destaca, igualmente, la firma en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, del Acuerdo marco Interregional entre la UE y el MERCOSUR, destinado a institucionalizar las relaciones entre ambos procesos de integración, que suponía una apuesta decisiva de la UE en América Latina. En esta misma línea se insertan, también, la firma en Madrid, el 18 de diciembre de 1995, de una Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político con Chile, que abría la puerta a un futuro Acuerdo de Asociación entre ese país y la UE; el impulso dado a la negociación de un Acuerdo de Asociación con México; y las conversaciones exploratorias con Cuba al objeto de favorecer una transición pacífica hacia la democracia.

La Conferencia Euro-Mediterránea, celebrada en Barcelona el 27 y 28 de noviembre de 1995, a propuesta española, con su Declaración y su programa de trabajo, supuso la puesta en marcha por la UE de un nuevo modelo de relaciones con los países mediterráneos³⁰, que perseguía hacer de

³⁰ Los primeros pasos para la puesta en marcha por parte de la UE de una política mediterránea hay que situarlos en la aprobación de la Política Global Mediterránea, en 1972, en la denominada Concertación 5 + 5 (España, Francia, Italia, Portugal y Malta

esa región una zona de paz, seguridad, estabilidad y libre comercio, a través de nuevos instrumentos políticos de diálogo y cooperación y mayores medios financieros. A esta dinámica responderán también los Acuerdos de Asociación suscritos con Túnez, Israel y Marruecos.

Cabe destacar, igualmente, la firma, el 4 de noviembre de 1995, del Convenio revisado de Lomé IV entre las UE y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), que sirvió para consolidar la asociación entre ambas partes.

En suma, como afirmaría el presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer, ante el Parlamento Europeo, reunido el 16 de enero de 1996 para analizar la presidencia española, el balance de la misma «ha sido impresionante».

En cuanto a una de las cuestiones pendientes en las relaciones bilaterales con los Estados miembros de las Comunidades Europeas, en este caso con el Reino Unido, los gobiernos socialistas trataron de desbloquear, como ya destacamos, el tema de Gibraltar con la mirada puesta no solo en la solución de la cuestión de la soberanía planteada por España, sino también en la eliminación de cualquier obstáculo a la integración en Europa. En este sentido, el gobierno socialista tomó desde los primeros momentos la iniciativa, procediendo a la apertura de la verja para usos peatonales, el 15 de diciembre de 1982, con el fin de crear un nuevo clima entre españoles y gibraltareños, que facilitase la búsqueda de una solución negociada a la reivindicación española. Aunque el Reino Unido lo consideró insuficiente, reclamando el levantamiento total del cierre de comunicaciones, la medida tuvo consecuencias positivas. En noviembre de 1984, ambos gobiernos firmaron la Declaración de Bruselas, que significaba el libre tránsito de personas, vehículos y mercancías y el compromiso de entablar conversaciones sobre la cuestión de la soberanía. Aunque posteriormente no habrá avances significativos en materia de soberanía, debido a la cerrazón británica, la Declaración de Lisboa contribuyó a la mejora de las relaciones hispano-británicas y a que el Reino Unido diese luz verde a la entrada de España en las Comunidades Europeas.

III. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: OTAN Y RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

El segundo reto en importancia al que tendrá que dar respuesta el gobierno socialista será el relativo a la definición de la política de seguridad y defen-

+ Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania y Libia) y la Política Mediterránea Renovada, adoptada en 1992. Desde sus mismos orígenes esta política estará fuertemente condicionada por el conflicto árabe-israelí.

sa, que los gobiernos centristas no habían sido capaces de cerrar adecuadamente y que el PSOE, en la oposición, lo había planteado con ambigüedad, marcado todavía, como vimos, por importantes dosis de anti-atlantismo.

La definición de esta política en el plano internacional se planteó, durante los gobiernos de Felipe González, en tres líneas relacionadas, que hacían referencia a la Alianza Atlántica, a la relación bilateral defensiva con Estados Unidos y a la Unión Europea Occidental (UEO). Las tres estaban en íntima relación, por cuanto que en última instancia descansaban en la adopción por España de una posición clara y definida respecto de la OTAN. En el éxito final de todo este proceso jugará también un papel no desdeñable una parte sustancial de la oposición, sobre la base del nuevo consenso que se va a generar a partir de la presentación del Decálogo sobre la política de Paz y Seguridad por Felipe González ante el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984.

En lo que se refiere a la UEO, el 14 de noviembre de 1988 España pasaba a convertirse en miembro de la misma³¹, completándose su plena integración en las instituciones europeas, incluida la defensiva. En esta misma línea se inserta la decisión del Consejo de Ministros, el 10 de diciembre de 1993, de incorporar a España al Euroejército.

III.1. *La integración en la Alianza Atlántica*

En relación con la integración en la Alianza Atlántica, el PSOE, cuando todavía estaba en la oposición, en el marco general de su rechazo por principio a la misma, había planteado, primero, la celebración de un referéndum sobre la entrada y, después, una vez se produce el ingreso en la misma, en mayo de 1982, la no integración en la estructura militar y la celebración de un referéndum sobre la permanencia.

De esta forma, cuando Felipe González forma gobierno, a raíz del triunfo en las elecciones de octubre de 1982, se encuentra con una situación heredada, que era necesario clarificar en todos sus términos. Ante ello, el gobierno adopta inicialmente una posición ambigua, que ya se había empezado a manifestar en la campaña que había realizado anteriormente en contra de la entrada en la Alianza Atlántica, con el eslogan «OTAN, de entrada no», susceptible de distintas lecturas. De un lado, congela el proceso de incorporación a la estructura militar de la OTAN. En esta línea se inserta, como veremos al abordar las relaciones bilaterales con Estados Unidos, la firma con

³¹ Para una consideración más amplia del ingreso de España en la UEO y de lo que supuso en aquellos momentos, véase Mangas, 1988-1989.

ese país de un Protocolo al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación de julio de 1982, en el que se establece que ninguna disposición del mismo prejuzga la integración de España en la estructura militar de la OTAN. De otro lado mantiene, aunque sin fijación de fecha alguna, la promesa electoral de celebración de un referéndum para dilucidar la permanencia en la Alianza Atlántica. Se articula, en consecuencia, en relación a la OTAN una estrategia de «ambigüedad calculada», a través de la cual el gobierno socialista trata de ganar tiempo, sin de momento pronunciarse claramente sobre la cuestión. Esta estrategia respondía no solo a la existencia de una mayoría de la opinión pública española contraria a la OTAN, sino sobre todo a la fuerte división de opiniones que existía en el seno del PSOE al respecto.

El gobierno de Felipe González era plenamente consciente de que la celebración del referéndum pasaba previamente por un proceso de información y de debates parlamentario y en la opinión pública, y por una clarificación de los intereses estratégicos y defensivos de España en su aportación a la seguridad occidental. Desde esta perspectiva, a lo largo de los dos primeros años de la legislatura, el gobierno, teniendo en cuenta los intereses de seguridad y defensa en juego, la experiencia adquirida en los órganos de la Alianza Atlántica, la marcha del proceso de adhesión a las Comunidades Europeas, que indirectamente pesará en el reposicionamiento socialista sobre la OTAN, y la propia evolución política que experimenta el PSOE, elaboró un proyecto global de política de paz y seguridad. Sus principios inspiradores serán atender adecuadamente a los intereses nacionales, que permitan a la vez una contribución eficaz de España a la paz y la distensión, completar el proceso de incorporación de España a Europa y Occidente, mediante su participación en la seguridad colectiva, y superar la división existente en este tema en la sociedad española, entre los partidos políticos parlamentarios y en el propio PSOE.

El 23 de octubre de 1984, Felipe González presentará en el Congreso de los Diputados, en el marco del Debate sobre el estado de la Nación, lo que se llamaría el Decálogo de Paz y Seguridad, que ponía fin a la estrategia de ambigüedad calculada seguida hasta entonces³². Se trataba de una propuesta que contenía las bases programáticas de una política basada en el consenso en torno a la política de seguridad y defensa de España³³. Los pun-

³² Para la evolución de la posición del PSOE en relación a la Alianza Atlántica, véase Yáñez-Barnuevo, 1984a.

³³ Para una exposición más detallada del debate sobre la política de paz y seguridad españolas en ese periodo, véase Alonso Zaldívar, 1987; Herrero de Miñón, 1987; Aguirre, 1987; y Grasa, 1988 y 1989a. Para la gestación de esta política, véase Morán 1990: 23-37, 270-273, 345-349, 369-375.

tos de la misma eran: 1) continuidad en la participación de España en la Alianza Atlántica; 2) no incorporación a la estructura militar integrada de la misma; 3) mantenimiento de la relación bilateral con Estados Unidos, pero con una progresiva disminución de la presencia militar; 4) no nuclearización del territorio español; 5) posible firma en el futuro del Tratado de No Proliferación Nuclear; 6) deseo de que España participe en la UEO, en cuanto única organización europea con competencias en defensa; 7) reivindicación de Gibraltar, en función, entre otras razones, de la pertenencia de España a la Alianza Atlántica; 8) protagonismo de España en la Conferencia de Desarme y presentación de la candidatura española al Comité de Desarme de las Naciones Unidas; 9) estrechamiento de las relaciones bilaterales con otros países de Europa Occidental en materia de cooperación defensiva; y 10) elaboración del Plan Estratégico Conjunto³⁴.

Los principios que inspiran este Decálogo hay que entenderlos, también, en la idea que Felipe González tenía de la construcción europea, que consideraba como un proceso y un proyecto necesariamente global, que comprendía inseparablemente tanto los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales como los aspectos de defensa y seguridad³⁵.

En esta misma intervención parlamentaria, el presidente del Gobierno propondrá la celebración de un debate parlamentario sobre el tema, con vistas a la consecución de un consenso, y la comunicación a la opinión pública de una amplia información que permitiese a los ciudadanos definirse sobre la permanencia de España en la OTAN. Finalmente, anunciará la celebración de un referéndum sobre la cuestión para principios de 1986.

Culminaba con esta apuesta por la permanencia de España en la Alianza Atlántica un cambio muy significativo en las posiciones mantenidas por los socialistas no solo anteriormente en la oposición, contrarias a la OTAN, sino también durante los dos primeros años de gobierno socialista, caracterizados, como hemos visto, por una ambigüedad calculada en relación al tema. En este cambio, que expresa la progresiva moderación del discurso socialista, influirán toda una serie de factores que van desde el rodaje en materia de política exterior y un más exacto conocimiento de los intereses de seguridad y defensa de España, hasta la toma de conciencia de los costes políticos y económicos que supondría la salida de la OTAN en un mundo aún bipolar y de Guerra Fría, como el impacto negativo que esa salida

³⁴ Para el texto del Decálogo de Paz y Seguridad, véase Arenal y Aldecoa, 1986: 246-250.

³⁵ Véase Yáñez-Barnuevo y Viñas, 1992: 96-99.

podía tener en la recta final de las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas³⁶.

El anunciado debate parlamentario sobre la política de paz y seguridad tiene lugar el 4 y 5 de febrero de 1986. Este último día, el Congreso de los Diputados, a propuesta del gobierno, aprueba la convocatoria del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. En el debate el gobierno propone a la opinión pública que se pronuncie favorablemente en relación a la permanencia en la OTAN con tres condiciones, que serán la no integración en la estructura militar integrada, la no nuclearización del territorio español y la reducción progresiva de la presencia militar de Estados Unidos³⁷. Con ello se acentuará el debate en el terreno de la opinión pública, poniéndose de manifiesto los riesgos de que pueda triunfar el no, con la situación de crisis política que ello supondría para el gobierno de Felipe González³⁸.

El 12 de marzo de 1986 se celebra el referéndum, produciéndose un voto mayoritario del pueblo español en favor de la permanencia en la Alianza Atlántica, a pesar de que desde la izquierda se recomendaba el «no» y desde el centro y la derecha la abstención o la libertad de voto³⁹. Lo más llamativo

³⁶ Este cambio lo explica el propio presidente del gobierno, Felipe González: «Me tomé dos años, 1983 y 1984, y después de dos años de conocer la Alianza, de estudiar los problemas por dentro, propuse una postura de defensa, el llamado “Decálogo”. Creo que los intereses de España se defienden mejor permaneciendo en la Alianza. Nuestra anterior valoración sobre la Alianza y sobre su funcionamiento no era correcta» (Entrevista en *El País*, 17 de noviembre de 1985).

³⁷ El Boletín Oficial del Estado del 7 de febrero de 1986 publica el Real Decreto 214/1986, por el que se somete a Referéndum de la Nación la decisión política del gobierno en relación con la Alianza Atlántica. Se dice textualmente: «El gobierno considera conveniente para los intereses nacionales que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos: 1) La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada. 2) Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español. 3) Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España». La pregunta del referéndum se formula como sigue: «¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?».

³⁸ Previamente a la convocatoria del referéndum, dados los interrogantes existentes en cuanto al resultado y las consecuencias que podían derivarse de un «no» en el mismo en el escenario de Guerra Fría que caracterizaba en aquellos momentos al escenario internacional, Felipe González recibió fuertes presiones internacionales, especialmente de Estados Unidos, incluso de determinados sectores del propio PSOE, contrarios por principio a la OTAN, para que no procediese a su convocatoria.

³⁹ Los resultados del referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica, celebrado el 12 de marzo de 1986, fueron los siguientes: votos a favor: 9.054.509 (52,49%); votos en contra: 6.872.421 (39,84%); votos en blanco: 1.127.673 (6,53%); votos nulos: 191.855 (1,11%); número total de electores: 29.025.494.

fue que Manuel Fraga Iribarne, líder de Alianza Popular, el partido representativo de la derecha, decidido partidario de la OTAN, llamase, por razones exclusivamente oportunistas, a la abstención con el fin de debilitar las posiciones del gobierno socialista.

A partir de ese momento, se recuperará el consenso tácito como base de la política exterior, iniciándose un proceso a través del cual el gobierno irá concretando, dentro de los límites establecidos en el referéndum, los detalles de la participación en la Alianza Atlántica⁴⁰, supeditados de alguna forma a la conclusión con éxito de las difíciles negociaciones para la renovación del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación con Estados Unidos.

La aprobación de las directrices generales para la contribución militar española seguirá un largo camino, desde que en octubre de 1986 se presentó el Memorandum español que contenía los principios generales⁴¹. La aceptación de la estrategia de la Alianza Atlántica, incluida la disuasión nuclear, hecha pública por Felipe González a principios de marzo de 1988 en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, y el establecimiento de una nueva estructura operativa de las fuerzas armadas españolas, que tiene lugar en mayo de 1988, permitirán cerrar definitivamente este capítulo.

Finalmente, el 1 de diciembre de 1988, el Comité de Planes de Defensa de la Alianza Atlántica aprueba las directrices generales de la contribución militar española. Posteriormente, el Consejo Atlántico, en su reunión del 8 y 9 de diciembre en Bruselas, tomó nota de las mismas. Con ello concluía la parte del proceso con «carga política», quedando solo pendientes con-

⁴⁰ Las características básicas del modelo de participación de España en la Alianza Atlántica fueron las derivadas de las comunicaciones oficiales que los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa dirigen a sus homólogos de la Alianza y al secretario general de la misma, el 14 de marzo de 1986. Éstas se resumirán en: (a) la no incorporación a la estructura militar integrada; (b) la no nuclearización del territorio español; (c) la reducción progresiva de la presencia militar norteamericana, y (d) la reivindicación de Gibraltar. Las características complementarias del modelo de participación serán consecuencia de los Principios Generales de la Participación en la Alianza, aprobados el 20 de mayo de 1986 por el Consejo Atlántico. Éstas fueron: (a) la participación política en el Consejo Atlántico y sus órganos subsidiarios; (b) la participación en el Comité de Planes de Defensa y en el Comité Militar, y (c) la participación en el Grupo de Planes Nucleares, que se estimaba compatible con la no nuclearización.

⁴¹ El 18 de enero de 1988, el embajador español ante la Alianza Atlántica hizo entrega al secretario general de una carta en la que el Gobierno exponía de forma detallada las directrices generales. En la misma se concretaban las misiones españolas en la OTAN: 1) Defensa del territorio español. 2) Operaciones navales y aéreas en el Atlántico Oriental. 3) Control del Estrecho y de sus accesos. 4) Operaciones navales y aéreas en el Mediterráneo Occidental. 5) Control y defensa del espacio aéreo en la zona de responsabilidad española y cooperación en las adyacentes. 6) Utilización del territorio español como plataforma plurifuncional de retaguardia.

creciones técnico-militares, que se definirán a través de diversos acuerdos de coordinación⁴².

Con ello culminaba, de momento, la definición de la aportación defensiva de España a la Alianza Atlántica, manteniéndose, en base a una interpretación muy flexible, la no incorporación a la estructura de mandos militares y la no nuclearización, con el fin de cumplir los términos del referéndum.

La elección, el 5 de diciembre de 1995, de Javier Solana, hasta entonces ministro de Asuntos Exteriores, como secretario general de la OTAN, vendrá a poner de manifiesto el papel que España, con los gobiernos socialistas de Felipe González, asumía en la política de seguridad y defensa occidental.

El cambio en el escenario internacional a partir de 1989, con el final de la bipolaridad y el derrumbamiento de la Unión Soviética y el bloque comunista, obligará a la OTAN a abrir un proceso de redefinición de su concepto estratégico y de la estructura de mandos militares, participando los gobiernos socialistas en ese proceso, que solo culminará, como veremos, con el gobierno popular de José María Aznar, surgido de las elecciones de 1996, a través de la plena incorporación en la estructura militar integrada de la Alianza Atlántica, con el consenso del PSOE.

En el éxito final de todo este proceso jugará un papel no desdeñable, a partir del referéndum, el consenso tácito que sobre las líneas básicas de la política de seguridad y defensa que existió entre el PSOE y Alianza Popular, primero, y el PSOE y el Partido Popular, más tarde, hasta 2002.

III.2. *El nuevo Convenio Defensivo con Estados Unidos*

Con relación a la cooperación bilateral defensiva con Estados Unidos, otro de los capítulos clave de la política exterior, los gobiernos socialistas, superados los recelos existentes respecto del papel de ese país en el mundo, van a proceder a replantear la relación subordinada que venía del franquismo, tratando de establecer una relación de aliados, equilibrada y respetuosa con los intereses españoles, en el nuevo contexto de la pertenencia de España a la Alianza Atlántica. El resultado será el establecimiento de unas excelentes relaciones en todos los ámbitos y niveles, afirmando un atlantismo sin alineamientos incondicionales con Estados Unidos, que pudieran menoscabar los intereses españoles⁴³.

⁴² Para una consideración más amplia de la negociación, véase Ojeda, 1989.

⁴³ Como señala Duran i Lleida: «La política de Felipe González, basada en su euro-peísmo, en sus buenas relaciones con América Latina y en la posición estratégica de

La última renovación de los acuerdos se había producido con el gobierno de Calvo-Sotelo, el 2 de julio de 1982, firmándose un nuevo Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación, una vez había quedado despejada momentáneamente la cuestión de la incorporación de España a la OTAN. Con todo, como se ha apuntado, la autorización del Congreso de los Diputados para su ratificación solo se producirá el 20 de abril de 1983, como consecuencia del nuevo gobierno socialista, entrando en vigor el 14 de mayo, después de que el gobierno de Felipe González negociase y firmase con Estados Unidos, el 24 de febrero de 1983, un Protocolo adicional al Convenio, destinado a aclarar que éste no prejuzgaba la integración en la estructura militar de la OTAN.

Sin embargo, como hemos visto, enseguida cambia el escenario en el que se planteaba la definición de la política de seguridad y defensa de España. La presentación por el presidente del Gobierno del Decálogo de Paz y Seguridad, en octubre de 1984, el referéndum de marzo de 1986 sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, que establecía como condiciones la reducción de la presencia militar de Estados Unidos en territorio español y la no nuclearización, y la puesta en práctica del modelo de participación en la OTAN, unidos al ingreso de España en las Comunidades Europeas, eran hechos que obligaban por sí solos a replantear los términos de esa relación bilateral. Además, el triunfo del sí en el referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, con las condiciones que se establecían en el mismo, proporcionaba al gobierno socialista una fortaleza en la negociación con Estados Unidos, que nunca había existido anteriormente.

De esta forma, cuando en 1985 se plantea la renovación del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación del 2 de julio de 1982, el gobierno socialista fijará claramente la necesidad de establecer sobre nuevas bases la relación defensiva con Estados Unidos.

Las negociaciones se inician el 10 de julio de 1986, sucediéndose a lo largo de ese año y de 1987 distintas rondas negociadoras, que no logran un acuerdo, ante la exigencia española de que se produzca una reducción sustancial de la presencia militar estadounidense y la negativa norteamericana a acceder a las exigencias españolas. En esta situación, el 10 de noviembre de 1987, el gobierno socialista comunica a Estados Unidos que ha decidido, en uso de la facultad prevista en el Convenio, no prorrogar la vigencia

España en el tablero mediterráneo, permitieron alcanzar una excelente relación con la primera potencia, al máximo nivel, pero sin la sumisión a los intereses norteamericanos que tendría lugar durante el segundo mandato de José María Aznar» (Duran i Lleida, 2009: 330).

del mismo, que expirará el 14 de mayo de 1988. De esta forma, se establecía una fecha tope para alcanzar un acuerdo.

Finalmente, después de duras y difíciles negociaciones, el 15 de enero de 1988 se alcanza un acuerdo de principio sobre el nuevo marco que va a sustituir al Convenio de 1982. En este acuerdo de principio se establece que continuará la presencia militar de Estados Unidos, pero en un marco nuevo, que cambia los términos de la relación bilateral defensiva. Estados Unidos, de acuerdo con las exigencias españolas, acepta retirar los 72 F-16 del Ala Táctica de Combate 401, desplegada en la base de Torrejón de Ardoz. Además, lo que igualmente es importante en orden a cambiar el sentido de la relación bilateral, se transforma el alcance y naturaleza del Convenio, que será exclusivamente defensivo y tendrá una duración de ocho años. Así, se excluyen del nuevo Convenio la asistencia militar y económica en forma de donaciones o créditos, que suponían mantener una relación subordinada, y se acuerda establecer en un convenio distinto la futura cooperación en materia educativa, cultural y científico-técnica, que habrá de basarse en fórmulas nuevas y equitativas.

Con todo, la negociación concreta de los términos del nuevo Convenio se alargará hasta el verano de 1988, sin que se alcance el acuerdo final. Ello es debido a que el gobierno español exige, entre otros puntos, que se acepte por Estados Unidos la condición establecida en el referéndum de 1986, según la cual se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español, y a que Estados Unidos quiere que queden claros los límites y el modelo de la proclamada desnuclearización española.

El acuerdo final se logra en Nueva York, el 28 de septiembre de 1988, por el ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, y el secretario de Estado norteamericano, George Shultz. En él se recogen, con pequeños matices, las propuestas finales adelantadas por España en julio de 1988, entre otras, la de que el gobierno español deberá autorizar la introducción, almacenamiento y transporte de armas nucleares en territorio español. Al mismo tiempo, introduciendo un matiz importante, se incluye la renuncia a «solicitar información sobre el tipo de armas a bordo de los buques». Todo ello supone que, si bien se mantiene la no nuclearización permanente o estable del territorio español, se deja abierta la puerta para una nuclearización transitoria de un puerto español.

La firma del Convenio sobre Cooperación para Defensa se producirá en Madrid el 1 de diciembre de 1988, entrando en vigor el 4 de mayo de 1989. Con este Convenio se cerraba todo un capítulo de la política exterior española, que se había iniciado con el franquismo, en 1953, y que se había basado en una relación con Estados Unidos viciada desde sus mismos orígenes.

Las principales características de este Convenio, además de las ya destacadas, son: (a) su carácter estrictamente defensivo; (b) la adopción de un modelo de relación similar a la que mantenía Estados Unidos con sus otros aliados europeos y, en consecuencia, el establecimiento de una relación más equilibrada, propia realmente de aliados; (c) la reducción de efectivos e instalaciones militares de Estados Unidos en territorio español⁴⁴; (d) el establecimiento de un nuevo marco jurídico, que refuerza el protagonismo español en la gestión y control de las bases e instalaciones militares y en lo que se refiere al estatuto de las fuerzas armadas de Estados Unidos; y (e) la extensión de su duración a ocho años, a efectos de dotarle de mayor estabilidad⁴⁵.

El nuevo Convenio supondrá la normalización de las relaciones con Estados Unidos, introduciendo un nuevo marco jurídico que añadirá estabilidad y clarificará la cooperación defensiva entre ambos países y posibilitará una relación más equilibrada y sólida. Los tres años de negociación para la firma del Convenio, desde diciembre de 1985 hasta diciembre de 1988, sirvieron para que se produjese un contraste y acomodación de los intereses y percepciones mutuas, que no había existido antes y que se dejará notar positivamente en el futuro de las relaciones bilaterales.

El nuevo clima que a partir de esos momentos presidirá las relaciones entre ambos países se manifestó en la firma, el 7 de julio de 1989, del Convenio de Cooperación Cultural y Educativa y, especialmente, en el encuentro de Felipe González con el presidente George Bush, con ocasión de su visita a Washington los días 18 a 20 de octubre de ese mismo año. Normalización plena de las relaciones bilaterales que se puso igualmente de manifiesto en el nuevo encuentro entre ambos mandatarios, celebrado en Washington el 2 de abril de 1992, que inauguraba una nueva etapa de contactos periódicos entre ambos países al más alto nivel.

El excelente estado de las relaciones se expresará también con la administración Clinton, en el encuentro en Washington, el 6 de diciembre de 1993, entre Felipe González y Bill Clinton y en la visita de este último a Madrid, el 2 de diciembre de 1995, con el fin de firmar la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción Conjunto entre Estados Unidos y la UE.

La firma del Convenio con Estados Unidos, el 1 de diciembre de 1988, unido a la aprobación por el Comité de Planes de Defensa de la Alianza

⁴⁴ Los aspectos más importantes en este punto son la reducción de los efectivos militares, desde un tope máximo de 12.545 a 8.131, y la retirada en tres años de los 72 F-16 del Ala de Combate 401 desplegados en Torrejón de Ardoz.

⁴⁵ Para una consideración más amplia, entre otros, véase Cajal y Sánchez Rodríguez, 1989; Cajal, Miralpeix y Pérez Giralda, 1989; Pérez González, 1989; Grasa, 1989b; y Viñas, 2003: 495-505.

Atlántica de la contribución militar española, en la misma fecha, lo que pone de manifiesto la relación existente entre ambos temas, supondrán, como ya vimos, la definición de la política de seguridad y defensa de la España democrática y el final de la transición en materia de política exterior⁴⁶. Supondrán también un posicionamiento claramente atlántico-occidental de España y un firme compromiso con los valores y los intereses occidentales. Todo ello se pondrá de manifiesto, entre otros hechos, en 1991, en la participación de España en la fuerza multinacional, dirigida por Estados Unidos, bajo mandato de Naciones Unidas, en la primera guerra del Golfo contra Iraq, con el fin de liberar a Kuwait, y en la participación activa de España en las distintas fases del conflicto en Bosnia-Herzegovina.

Como señalará Ángel Viñas, «cuando el PSOE fue derrotado en las legislativas de 1996, las relaciones con los Estados Unidos estaban en su mejor momento, sin sombra de automatismos o de subordinación y con un margen de maniobra español ya establecido y aceptado. Una situación, en realidad, sin precedentes y con el “modelo de disuasión” franquista arrojado al basurero de la historia» (Viñas, 2003: 472).

IV. LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA

Paralelamente a la integración en Europa y a la definición de la política de seguridad y defensa, los gobiernos socialistas de Felipe González desarrollarán también las otras dos dimensiones clave de la política exterior española, la mediterránea y la iberoamericana⁴⁷.

El Norte de África y el Próximo Oriente fueron objetivos de los gobiernos socialistas, no solo en el caso del Magreb, especial por la importancia de los intereses estratégicos, políticos y económicos en juego y por la urgente necesidad de normalizar plenamente las difíciles relaciones con Marruecos y Argelia, sino igualmente por lo que una política exterior activa en la región, muy en concreto en Oriente Próximo, suponía en cuanto expresión de una nueva política exterior, comprometida con la paz y la seguridad internacionales. El in-

⁴⁶ Carlos Alonso Zaldívar y Manuel Castells señalan acertadamente a este respecto: «Recapitulando se podría decir que, en materia de seguridad, España emergió a la democracia con condicionamientos y sin política. Poco a poco fue desarrollando respuestas a sus principales problemas de seguridad. Algunas de éstas resultaron muy polémicas pero, a la hora de la verdad, la política de paz y seguridad elaborada pasó las pruebas» (Alonso Zaldívar y Castells, 1992: 215).

⁴⁷ Dado que analizaremos posteriormente en profundidad la política iberoamericana, ahora solo consideraremos la mediterránea.

greso de España en las Comunidades Europeas proporcionará una importante plataforma y cobertura a esta política mediterránea. De hecho, solo a partir de ese ingreso, con la europeización que ello supondrá de la política mediterránea, y tras el reconocimiento del Estado de Israel, que abrió las puertas a un protagonismo real en la región, puede decirse que la política mediterránea de España pasará a ser una política activa e influyente en la misma, más allá de la política específica desarrollada respecto del Magreb.

En el caso del Oriente Próximo, la primera dificultad para el desarrollo de una política activa residía en el no reconocimiento de Israel, que impedía cualquier intento de protagonismo en el conflicto árabe-israelí. Un reconocimiento que debería producirse sin deteriorar las buenas relaciones con los países árabes y sin perjudicar las reivindicaciones palestinas. De esta forma, el 17 de enero de 1986, España estableció relaciones con Israel, al mismo tiempo que se comprometía a elevar a la categoría de embajada la representación diplomática de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Sobre esa base se procedió, en el marco de las resoluciones de Naciones Unidas, a tratar de afirmar un papel activo en la búsqueda de una solución pacífica y duradera al conflicto árabe-israelí.

El reconocimiento internacional del papel español en la región y la plasmación del éxito de la política global hacia la misma articulada por los gobiernos socialistas, se producirá con la celebración en Madrid, del 30 de octubre al 3 de noviembre de 1991, de la primera Conferencia de Paz sobre el Oriente Próximo, que suponía el inicio de las negociaciones directas entre árabes e israelíes y abría un proceso que, desafortunadamente, todavía hoy no ha producido los frutos deseados.

La invasión y anexión de Kuwait por Iraq, en agosto de 1990, y la guerra del Golfo, en enero de 1991, también implicaron a España en los conflictos de la región. Las bases españolas, bajo la preceptiva autorización, fueron claves en el éxito, primero, del despliegue militar de Estados Unidos y, después, en la guerra. Además, el gobierno socialista, en coordinación con la OTAN y la UEO, en el marco de la fuerza multinacional dirigida por Estados Unidos, envió una fragata y dos corbetas a la zona, con el fin de colaborar en el bloqueo naval impuesto a Iraq por las Naciones Unidas. El gobierno justificó esa participación en el cumplimiento de las resoluciones de las Naciones Unidas y en el restablecimiento de la legalidad internacional.

En el Magreb, región clave para la política exterior española, los gobiernos socialistas de Felipe González, conscientes de la trascendencia de los intereses de todo tipo en juego en esa región, de las interdependencias existentes y, por consiguiente, de la necesidad de superar las tensiones y problemas que afectaban a las relaciones bilaterales con Marruecos y

Argelia, como consecuencia principalmente, aunque no solo, de la cuestión del Sáhara Occidental, trataron de desarrollar también una política global respecto de ambos países que, al mismo tiempo que contribuyese a la estabilidad e integración de la zona, al desarrollo económico y a la estabilidad política y social, mediante la cooperación, tanto en términos bilaterales como, a partir del ingreso en las Comunidades Europeas, en términos comunitarios, y a normalizar las relaciones bilaterales, sirviese también para defender adecuadamente los importantes intereses españoles en la misma.

Esta clara apuesta por la estabilidad de esos países y por la defensa de los intereses españoles debilitará, en el caso de esta dimensión de la política exterior, la defensa de la democracia y los derechos humanos, que caracterizará, como hemos visto, la acción exterior de los gobiernos socialistas, introduciendo una constante en la misma en lo que se refiere a las relaciones con el Magreb, que con matices llegará hasta nuestros días.

La política global puesta en marcha por los gobierno de Felipe González en el Magreb suponía superar las políticas seguidas hasta entonces, primero, de equilibrio o de compensación respecto de Marruecos y Argelia, aplicadas por los gobiernos de Suárez, que habían tratado de aprovechar las rivalidades existentes entre ambos países, y, después, la política de alineamiento con Marruecos, puesta en marcha por el gobierno de Calvo-Sotelo, que solo había incrementado la inestabilidad en la región y en las relaciones bilaterales, con las consecuencias negativas para los intereses de España⁴⁸. Se trató, en definitiva, de poner en marcha una nueva política, de «neutralidad activa» en la región, basada en la conformación de un «colchón de intereses», que permitiera encapsular las posibles crisis que pudieran surgir en las relaciones bilaterales, de forma que las mismas no afectasen el conjunto de las relaciones (Hernando de Larramendi y Mañé, 2009a: 11-12). Esta nueva política de los gobiernos socialistas, aunque no estuvo exenta de vacilaciones, permitió una significativa mejora en las relaciones con Marruecos y Argelia, estabilizando las relaciones con dichos países y reduciendo prácticamente al mínimo las crisis con los mismos.

En el caso de Argelia se tradujo en la firma de importantes acuerdos económicos y de cooperación que, entre otros logros, garantizaban el apro-

⁴⁸ Para una consideración más amplia de las políticas seguidas respecto del Magreb por los gobiernos centristas y por los gobiernos socialistas de Felipe González, entre otros, véase Hernando de Larramendi y Núñez Villaverde, 1996: 59-65; González del Miño, 2005: 76-93, 101-109; López García, 2007a; López García y Hernando de Larramendi, 2007; Hernando de Larramendi, González González y Azaola Piazza, 2009: 71-77; y Fernández Molina, 2009: 38-41.

visionamiento de gas, aunque incrementando notablemente la dependencia energética de España respecto de ese país.

En el caso de Marruecos, a pesar de los problemas que planteaban especialmente la reivindicación de Ceuta y Melilla, el Sáhara Occidental y la pesca, también hubo una significativa mejora en las relaciones, fundamentada en la articulación de un nuevo modelo de relaciones bilaterales y en un más tímido respaldo al Frente Polisario. Expresiones especialmente significativas de este nuevo rumbo serán el inicio de las cumbres hispano-marroquíes, celebrándose la primera en Fez, en diciembre de 1990, y la firma de un Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, el 4 de julio de 1991, el primero que se ponía en marcha con un país magrebí (González del Miño, 2005: 107). Este modelo, que estabilizará en una medida significativa las relaciones, descansaba en el compromiso de ambas partes de plantear la solución de cada contencioso en su ámbito específico, procurando que no contaminara el conjunto de las relaciones bilaterales e incidiera en los demás contenciosos, aislando el tema de Ceuta y Melilla de las demás dimensiones bilaterales y situándolo en un plano muy secundario dentro de la agenda bilateral. Todo ello basado en una política que huía de los gestos teatrales y de las sobreactuaciones, especialmente respecto de Ceuta y Melilla, entendiendo que solo contribuirían a agravar los contenciosos existentes y a deteriorar las relaciones bilaterales.

En relación con el Sáhara Occidental, que continuó gravitando en las relaciones con Marruecos y Argelia, el gobierno articuló una política basada en el apoyo a las resoluciones de las Naciones Unidas respecto de ese territorio, lo que suponía una clara apuesta por la celebración de un referéndum de autodeterminación, al mismo tiempo que no se reconocía a la República Árabe Saharaui Democrática.

A esta mejora de las relaciones con Argelia y Marruecos contribuyó, sin lugar a dudas, el ingreso de España en las Comunidades Europeas y la progresiva europeización de la política en la zona. De hecho, España utilizó las instituciones y políticas comunitarias para impulsar las relaciones políticas y de cooperación al desarrollo con los países mediterráneos y, muy especialmente, con los del Norte de África. Esta exitosa apuesta española se concretaría especialmente en la celebración de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, el 27 y 28 de noviembre de 1995, con la asistencia de los países miembros de las Comunidades Europeas y de la mayor parte de los países mediterráneos. Su objetivo era garantizar la seguridad, la estabilidad y la cooperación entre los países de la región. La dinámica abierta por esta Conferencia, denominada Proceso de Barcelona, continúa presente en la actual Unión por el Mediterráneo, que tiene precisamente Barcelona como sede.

V. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Como ya se ha señalado, la política de cooperación al desarrollo ha sido, junto con la defensa de la democracia y los derechos humanos, una de las marcas con las que los gobiernos democráticos han querido subrayar el sentido de la nueva política exterior de España. El deseo de pasar de la retórica a la acción, reforzando la línea inaugurada por los gobiernos centristas⁴⁹, de hacer creíble la política exterior, de avanzar en la articulación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, de conmemorar en adecuadas condiciones el Quinto Centenario, de dar respuesta a la participación en la práctica totalidad de los organismos multilaterales de cooperación, y de hacer frente a los nuevos retos en la cooperación al desarrollo, que se derivaban de una próxima integración en las Comunidades Europeas, requería la puesta en marcha de acciones solidarias no solo en el plano político, sino igualmente en el plano económico como forma de facilitar la solución de los graves problemas de desarrollo existentes en los países iberoamericanos y, en última instancia, asegurar la democracia y la paz.

En este sentido, los gobiernos socialistas tratarán de racionalizar, incrementar y dar mayor eficacia a la política de cooperación española, conscientes igualmente de su importancia como parte de la política exterior de España. En concreto, será a partir de 1985 cuando se aborde en profundidad por el gobierno socialista la racionalización de la cooperación española⁵⁰.

Dos serán las cuestiones clave a las que había que dar respuesta. Una, la correspondiente a la organización, principios y objetivos de la cooperación; otra, la que se refería a dotaciones y recursos presupuestarios.

Respecto de la primera, solo en el tema de la aprobación de una Ley de Cooperación Internacional, prevista ya desde los tiempos de los gobiernos

⁴⁹ Las deficiencias que presentaba la política de cooperación que llevaron a cabo los gobiernos centristas fueron puestas de manifiesto desde el primer momento por el gobierno socialista, tanto en el seminario sobre «La cooperación internacional: aspectos institucionales y administrativos», realizado en junio de 1983 por el Instituto Nacional de Administración Pública, como en la moción sobre la cooperación internacional de España para el desarrollo, aprobada por el pleno del Senado el 3 de octubre de 1984, así como en el Informe del Senado sobre la Cooperación Internacional Española (Senado, 1984). Paralelamente, durante esos años se llevaron a cabo dos estudios de profundas consecuencias, como fueron el inventario de la cooperación pública española en Iberoamérica (Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1983), y la encuesta general, llevada a término por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. Véase Valenzuela, 1989.

⁵⁰ Para una consideración más detallada de este proceso, entre otros, véase Yáñez-Barnuevo, 1991; Jiménez Ugarte, 1991; Sánchez Morón, 1991; López Blanco, 1991; y Albuquerque, 1992.

centristas, no se avanzará⁵¹. En los demás temas, el camino recorrido será, sin embargo, notable.

Una primera iniciativa en el campo de la programación, coordinación, ejecución y seguimiento, que servirá de referencia para ulteriores desarrollos, fue el Plan Integral de Cooperación con Centroamérica, elaborado en 1984, en línea con el espíritu de Contadora⁵². Este Plan sirvió de base para irradiar, con nuevos parámetros, la acción del Instituto de Cooperación Iberoamericana a toda Iberoamérica⁵³.

Con todo, el Plan Integral de Cooperación con Centroamérica, por su especificidad en el marco de actuación y contenido, tenía un alcance limitado. Seguía faltando un órgano adecuado de coordinación y un núcleo conceptual y programático de referencia que estableciese los principios, objetivos, mecanismos y medios de la política española de cooperación al desarrollo. Al primer reto respondió la creación, en 1985, de la secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), y al segundo, la elaboración, en 1986, del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) para 1987, al que seguirían nuevos planes todos los años. En concreto, la creación de la SECIPI⁵⁴ va a suponer un impulso decisivo en orden a la coordinación y racionalización de la cooperación al desarrollo⁵⁵.

⁵¹ Aunque la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional preparó en 1984 un anteproyecto de Ley de Cooperación, éste no llegó ni siquiera a pasar del umbral de la puerta del Consejo de Ministros.

⁵² Véase Casero, 1987; Angulo, 1987/1988; Iglesia-Caruncho, 1989; y Miralpeix, 1992.

⁵³ Véase Valenzuela, 1992.

⁵⁴ Real Decreto 1485/85, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE de 28 de agosto de 1985), y Orden de 12 de mayo de 1986, que desarrolla el Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto (BOE de 19 de mayo de 1986).

⁵⁵ Carmelo Angulo considera que con la creación de la SECIPI, es «la primera vez que se intenta conceptualizar y coordinar el esfuerzo de la cooperación española» (Angulo, 1988: 78). Esta secretaría de Estado, que será reestructurada posteriormente, aparecerá como el órgano encargado de la coordinación de las actividades de la cooperación internacional y de la formulación de la política global de cooperación. Agrupará bajo su competencia todas las unidades del Ministerio de Asuntos Exteriores que actuaban en el campo de la cooperación, como eran la dirección general de Relaciones Económicas Internacionales, la dirección general de Cooperación Técnica Internacional y la dirección general de Relaciones Culturales, así como los organismos autónomos, como el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto Hispano-Árabe de Cultura. Dependerán, también, de la misma la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial y la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América. Sin embargo, esta estructura, al no deslindar con precisión las funciones que deberían cumplir las unidades del Ministerio de Asuntos Exteriores que actuaban en el campo de la cooperación, ni integrarlas en un marco unitario de competencias, tenía todavía un cierto carácter

Esta estructura orgánica de la cooperación al desarrollo se completó, en 1986, con la creación de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional⁵⁶, como órgano de apoyo a la coordinación de la administración en materia de cooperación internacional y de la que formarán parte los ministerios que ejecutan proyectos y programas de cooperación y la propia SECIPI. Entre sus funciones más relevantes estará la elaboración del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), que integraba todos los programas que lleva a cabo la administración y que había de someter a la aprobación del gobierno, previamente a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado⁵⁷. En el PACI aparecían reflejadas no solamente las dotaciones presupuestarias (previsiones) por cada departamento de la administración y su distribución geográfica, sino también las Líneas Directrices de la Política de Cooperación al Desarrollo. El Consejo de Ministros, por Acuerdo de 18 de diciembre de 1987, aprobó estas líneas con la denominación de Líneas Directrices de la Política Española para la Cooperación al Desarrollo.

En las mismas se señalaba que la cooperación internacional para el desarrollo respondía, más allá de las rentabilidades de distinto orden que de la misma pudieran derivarse para España, a un deber ético de solidaridad, estableciéndose que se concedería atención prioritaria no solo a las necesidades básicas y al crecimiento económico, sino también a la redistribución de la renta, la justicia social, la extensión cultural y el desarrollo institucional, de forma que se favorezca el sistema de libertades, el progreso y la justicia social en los países beneficiarios.

Los PACI, que fueron perfeccionándose progresivamente, supusieron un importante paso en la racionalización de la cooperación española, al mismo tiempo que permitieron sentar las bases para un adecuado seguimiento y evaluación de esa cooperación⁵⁸. Cuestiones estas últimas que consti-

provisional. Su objetivo principal era establecer políticamente dentro del organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores la esfera de la cooperación internacional.

⁵⁶ Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero (BOE de 4 de marzo de 1986).

⁵⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores. Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, *Plan Anual de Cooperación Internacional (Previsiones para 1987)*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, s/f. El primer PACI se elaboró en 1986 para su puesta en práctica en 1987.

⁵⁸ En palabras del entonces secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Luis Yáñez-Barnuevo, «el PACI constituye el instrumento esencial para coordinar las acciones de cooperación del conjunto de la Administración (...). Asimismo, el PACI constituye un gran paso adelante desde el punto de vista de la metodología, porque implica, en cierta forma, tratar la identificación, la formación, ejecución y posterior evaluación de los programas y de los proyectos de cooperación» («Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado», DS/S, Comisión de Asuntos Exteriores, n.º 100, 20 de abril de 1988, p. 3).

tuían uno de los retos a los que tenía que hacer frente la administración española.

El proceso de racionalización y reorganización de la cooperación al desarrollo culminó con la reestructuración de la SECIPI⁵⁹. La reorganización de los instrumentos orgánicos de la SECIPI respondía a la necesidad de atender adecuadamente los objetivos de la cooperación y, en especial, al deseo de potenciar la cooperación con Iberoamérica, así como a la necesidad de incorporarse a los programas de la Comunidad Europea de ayuda a los países en vías de desarrollo.

Lo más novedoso de esta reestructuración fue la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la SECIPI⁶⁰.

Este proceso de desarrollo de un marco institucional integrado que diese eficacia y coherencia a la cooperación internacional se vio complementado, en el caso de Iberoamérica, con la apertura de una densa red institucional de Oficinas Técnicas de Cooperación en los distintos países iberoamericanos, cuyo objetivo era garantizar una más estable y directa presencia en los países receptores de ayuda.

Finalmente, en este proceso de reorganización y racionalización de la cooperación internacional se insertará el nuevo marco convencional que los gobiernos socialistas pusieron en marcha desde 1988, especialmente con distintos países iberoamericanos. Se trataba de los tratados generales de cooperación y amistad, suscritos con Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Uruguay y Venezuela, y de los denominados Programas Globales de Cooperación o Protocolos Económicos, suscritos con Bolivia, Ecuador y Honduras, que constituirán la columna vertebral de la nueva cooperación española con Iberoamérica.

Estos tratados, además de suponer un notable esfuerzo económico, comportaban una concepción integradora de los diversos mecanismos e instrumentos de la cooperación en un horizonte de medio plazo. En ellos se combinaba la coordinación institucional y el respaldo financiero, inte-

⁵⁹ Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, por el que reestructura la SECIPI con refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma (*BOE* de 23 de diciembre de 1988).

⁶⁰ La AECI se estructuró, de acuerdo con un criterio de especialización geográfica, en tres Centros directivos, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (ICMA) e Instituto de Cooperación para el Desarrollo (ICD). Véase Valenzuela, 1991. Con el fin de mantener la prioridad que se concedía a las relaciones con Iberoamérica y el acervo histórico del ICI, se afirmó su preeminencia, tanto a nivel presupuestario como a nivel formal.

grando la cooperación en los ámbitos político, técnico, cultural y económico. Su contenido se estructuraba en base a tres grandes apartados, que se correspondían con los principios genéricos que inspiraban la cooperación bilateral entre los países firmantes, los diversos ámbitos específicos de cooperación y el acuerdo económico correspondiente, anejo al tratado⁶¹.

En el ámbito de la cooperación económico-financiera destacarán también, además de los instrumentos contenidos en los tratados de amistad y cooperación y en los acuerdos de cooperación, la creación, en 1988, de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDES), constituida para la promoción de las inversiones españolas en el exterior y dotada con 2.000 millones de pesetas, y el compromiso español con dos importantes iniciativas de carácter multilateral, como serán el Fondo Quinto Centenario y el Fondo Multilateral de Inversiones⁶².

Este interés por la cooperación internacional no fue algo exclusivo del gobierno, sino que tuvo su plasmación en los trabajos del Senado y del Congreso de los Diputados, no solo en términos de información y debate de la política gubernamental, sino también a nivel de estudios e informes sobre la cooperación española⁶³.

En lo que respecta a las dotaciones y recursos empleados en la cooperación al desarrollo, los gobiernos socialistas también avanzaron significativamente, a pesar de algunas vacilaciones. Si bien a lo largo de los años ochenta hubo oscilaciones de año en año, sin que se diese una progresión sostenida en los

⁶¹ Cada tratado creaba una Alta Comisión, presidida por los ministros de Asuntos Exteriores respectivos, encargada de la coordinación y seguimiento de los proyectos y actuaciones concretas establecidos en el mismo. Entre los ámbitos de cooperación previstos, destacaba la cooperación política, que pretendía fortalecer el diálogo político mutuo, así como regularizar las consultas políticas de alto nivel a fin de ampliar la información y coordinar las posiciones en el plano internacional. El Acuerdo Económico, que incluía un programa de cooperación económica por un periodo de cinco años, tenía como objetivo la movilización de créditos e inversiones españolas por un volumen determinado.

⁶² Con el propósito de contribuir a la financiación de proyectos de desarrollo económico y social en América Latina, España y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron en Washington, el 26 de noviembre de 1990, el convenio que establece la creación de un mecanismo financiero, dotado por España y administrado por España, denominado Fondo Quinto Centenario, con una dotación de 500 millones de dólares a ser prestados en un periodo inicial de cinco años, a los que hay que añadir la Cuenta de Compensación, dotada con valor de 150 millones de dólares y los ingresos que la inversión de ésta produzcan. El Fondo Multilateral de Inversiones era el tercer pilar de la Iniciativa para las Américas, propuesta por el presidente Bush en 1990. El Convenio Constitutivo del Fondo, firmado en febrero de 1992 en Washington, con una dotación final de 1.256 millones de dólares, contaba con las contribuciones, entre otros países, de Estados Unidos y Japón, con 500 millones cada uno, y de España, con 50 millones. Su administración correspondía al BID.

⁶³ Véase Senado, 1984; Congreso de los Diputados, 1992.

recursos y en la relación AOD/PIB, a partir de 1989 se produjo un incremento notable en el volumen de la cooperación internacional y de la AOD⁶⁴.

La voluntad de los gobiernos socialistas de incrementar la AOD y de mejorar la eficacia de la ayuda se puso también de manifiesto en el ingreso de España, el 3 de diciembre de 1991, en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE⁶⁵. Aunque la AOD española en términos del PIB estaba aún por debajo de la media de los países del CAD, que se situaba en el 0,36%, éste fue el objetivo que el gobierno se propuso alcanzar a corto plazo.

Un rasgo característico de la cooperación española en este periodo, que continuará posteriormente con otro gobierno, será el elevado volumen de la cooperación multilateral frente a la bilateral. Este hecho será especialmente destacable a partir del ingreso de España en la Comunidad Europea y su participación en las políticas de cooperación al desarrollo comunitarias. Otra característica significativa de la cooperación española será el peso que en la misma tendrán los créditos FAD, que durante el periodo de los gobiernos socialistas venían a representar alrededor del 75% de la cooperación bilateral.

El análisis de la distribución geográfica de la cooperación bilateral española durante los gobiernos socialistas pone de manifiesto su preferente orientación hacia Iberoamérica, donde se concentraba de forma directa, según datos de 1993, un 44,62% del total, porcentaje que alcanzaba el 63,48% si se consideran exclusivamente los gastos de AOD. Por subregiones, Centroamérica y los países del entonces Pacto Andino aparecían como las zonas más beneficiadas. Relativizando estos datos en términos de PIB, Centroamérica se situaba claramente en primer lugar, lo que se explica principalmente por la activa política centroamericana de los gobiernos socialistas.

El importante avance que conoce la cooperación española con los gobiernos de Felipe González tendrá también su expresión en el espectacular desarrollo que experimentarán las ONG de cooperación y el cada vez más importante papel que desempeñarán en la misma, resultado de la progresiva toma de conciencia de la sociedad española de la importancia de la cooperación al desarrollo y de la apertura de mecanismos de financiación de la

⁶⁴ De un volumen total de AOD de 233,1 millones de dólares en 1982, que representaba una relación AOD/PIB del 0,13%, se bajó en 1983 a 70,5 millones, que representaba el 0,04%. En 1984, el volumen fue de 143,9 millones, representando el 0,09%, produciéndose a partir de esa fecha un crecimiento anual, que permitió mantener la relación AOD/PIB en torno al 0,09%. En 1989 se rompe ese estancamiento, incrementándose de forma notable el volumen al alcanzar 570,7 millones de dólares, que representaba el 0,15%. Estos importantes incrementos se mantuvieron en los años siguientes, con 958,7 millones en 1990 (0,20%) y 1.242,6 millones en 1991 (0,24%).

⁶⁵ Véase López Moreno, 1992.

misma con fondos gubernamentales. En concreto, a partir de la creación de la SECIPI, en 1985, las ONG participarán en los fondos oficiales de la cooperación al desarrollo a través de dos mecanismos de cofinanciación, materializados en sendas convocatorias públicas⁶⁶. Durante este periodo, la actividad de las ONG de cooperación para el desarrollo españolas se orientará de forma absolutamente prioritaria hacia América Latina⁶⁷.

Lo mismo cabe decir de la cooperación internacional que, muy especialmente a partir de 1985, desarrollarán las Comunidades Autónomas y las entidades locales, que experimentará un notable incremento a lo largo de todo este periodo, tanto con políticas propias como en el marco de la cooperación enmarcada en la conmemoración del Quinto Centenario.

A modo de balance final en torno a la cooperación española, hay que destacar ante todo el importante crecimiento cuantitativo que conocerá la misma desde 1977, el desarrollo y consolidación institucional que tendrá lugar, especialmente a partir de 1985, y la puesta en marcha de nuevos instrumentos de cooperación, especialmente en el campo económico y financiero, como los tratados generales de cooperación y amistad y los protocolos económicos que supusieron, además de un mayor compromiso internacional, una modernización y aumento de la eficacia de la cooperación española.

Sin embargo, junto al importante esfuerzo político y financiero y los muy importantes logros en la articulación de la política de cooperación, no se pueden ignorar algunas deficiencias y limitaciones que subsistirán, incluso en algún caso más allá de los gobiernos de Felipe González, en la cooperación española.

Entre éstas cabe destacar, primero, lo relativo a la cooperación multilateral. Aparentemente la cooperación multilateral suponía una proporción muy elevada en el conjunto de la AOD española, pero en realidad ello no reflejaba una opción multilateralista. Por el contrario, ello era el resultado de la pequeñez de la ayuda en su conjunto, y en particular de la bilateral, de manera que buena parte de la AOD se destinaba a las contribuciones obligatorias a los organismos financieros internacionales, y a las que correspondían a la participación española en el presupuesto de ayuda de la Comunidad Europea. En este periodo, España se situó en una posición muy rezagada respecto de su

⁶⁶ La denominada «Ordinaria», incluida en la Ley de Presupuestos del Estado; y la del IRPF, con cargo al 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del que un 15% se dedicaba a la cooperación internacional a través de las ONG.

⁶⁷ Para una consideración del papel y actividades de las ONG para la cooperación al desarrollo españolas en este periodo, entre otros, véase Granda y Lutz, 1988; Arahuetes y Gamó, 1989; Ruiz-Giménez, 1991; Guedán, 1991 y 2004; Ribera, 1992; y Magriñá, 1992.

peso político y económico en lo referido a las contribuciones voluntarias a los organismos de Naciones Unidas, que podrían considerarse un indicador mucho más elocuente del apoyo al multilateralismo.

En segundo lugar, en el plano de la cooperación bilateral, hay que destacar el excesivo peso de las prestaciones financieras FAD sobre otros mecanismos de cooperación, lo que se traducía en una primacía de los criterios comerciales en detrimento de los de ayuda o asistencia técnica, y en la dudosa asignación de algunos de estos créditos a la AOD.

En tercer lugar, hay que señalar el carácter escasamente estratégico de las acciones de cooperación, que se orientaban más al corto plazo que al medio y largo plazo. Junto a ello, en cuarto lugar, debe destacarse la excesiva dispersión de las acciones, que debilitaba el impacto de las mismas y desbordaba la capacidad financiera y de gestión española. En quinto lugar, hay que señalar, a pesar de los progresos que se produjeron en este campo, la debilidad de la cooperación económica o productiva y el insuficiente recurso a la cofinanciación internacional. También hay que hacer notar las insuficiencias que todavía existían en términos institucionales y de gestión. Finalmente, a partir de 1992, entrarán en juego las limitaciones presupuestarias que derivaron de la situación de crisis económica y del plan de convergencia europea, afirmado a partir del Tratado de Maastricht⁶⁸.

VI. MULTILATERALISMO Y POLÍTICA EXTERIOR

Finalmente, en esta sumaria consideración de la política exterior de los gobiernos socialistas de Felipe González hay que destacar, por cuanto que será una de las características definitorias de la política exterior de España hasta 2002, la decidida apuesta, junto a la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos, por el multilateralismo y las Naciones Unidas, que proporcionará a España unas señas de identidad y una imagen internacionales de potencia normativa que prácticamente, salvo en un breve periodo entre 2002 y 2004, acompañarán a España hasta nuestro días.

En este sentido, hubo un incremento notable de la participación en las actividades de las Naciones Unidas, favorecido por la presencia de España como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad en el periodo 1993-1994⁶⁹. Desde 1988 se inició una activa participación en las operaciones

⁶⁸ Véase Alonso, 1993: 74-78; y Sanahuja, 2005a: 135-137.

⁶⁹ Anteriormente, España ya había sido por dos veces, en 1969-1970, durante el régimen franquista, y en 1981-1982, con los gobiernos centristas, miembro no permanente

humanitarias y de mantenimiento de la paz, casos de Angola (UNAVEN I y II), Namibia (UNTAG), Centroamérica (ONUCA), Haití (ONUVEH), El Salvador (ONUSAL), Bosnia-Herzegovina (UNPROFOR), Somalia (UNOSOM) y Mozambique (ONUMOZ), favorecido en el caso de Centroamérica y El Salvador por la activa y exitosa política centroamericana de los gobiernos socialistas a lo largo de los años ochenta en favor de una solución pacífica y negociada de los conflictos centroamericanos. En mayo de 1995, aviones F-16 españoles, bajo el mando de la OTAN y actuando en virtud de las resoluciones de las Naciones Unidas, bombardeaban objetivos serbios. La presencia militar española en la antigua Yugoslavia continuó a raíz de la firma en París, en diciembre de 1995, de los Acuerdos de Dayton para la paz en Bosnia-Herzegovina.

Particular relevancia tuvo, en esta misma línea, como veremos a continuación, por lo que supuso de cambio de la imagen de España en la escena internacional, la política de apoyo a los derechos humanos y a la consolidación de la democracia seguida en América Latina, en relación no solo a Centroamérica, donde esta política tuvo una especial incidencia, sino también respecto de las dictaduras imperantes en Uruguay, Paraguay y Chile, y en relación a los países de la Europa Central y Oriental a raíz del derrumbamiento de la Unión Soviética y del bloque comunista a partir de 1989. En estos casos la transición democrática española será un referente que acompañará y reforzará, con mayor o menor fuerza, la política de defensa de la democracia y los derechos humanos.

Igualmente, se continuó desempeñando un papel activo en materia de seguridad, derechos humanos y paz en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa⁷⁰, transformada en Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), en 1995.

En definitiva, durante los gobiernos socialistas de Felipe González, España se afirma como una potencia media, de carácter marcadamente normativo, con significativo protagonismo internacional y afirmación de su vocación de proyección global, muy especialmente, en Iberoamérica y el Mediterráneo.

del Consejo de Seguridad. Posteriormente, lo será también en el periodo 2003-2004, con el gobierno popular de José María Aznar.

⁷⁰ Este papel, iniciado por los gobiernos centristas, se intensificará con los gobiernos socialistas. Los hitos principales fueron la reunión en Madrid, celebrada desde noviembre de 1980 hasta septiembre de 1983, la Conferencia de Estocolmo de 1986, la Reunión de Viena y la Cumbre de París, celebrada en noviembre de 1990, y la Cumbre de Helsinki, celebrada en julio de 1992.

7. POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE FELIPE GONZÁLEZ (1982-1996)

I. EL PROYECTO SOCIALISTA DE POLÍTICA IBEROAMERICANA

En el proyecto de política exterior del gobierno socialista, surgido de las elecciones de octubre de 1982, junto con Europa y la adhesión de España a las Comunidades Europeas, que se presentaban como absoluta prioridad, Iberoamérica aparecía también como una de las prioridades y dimensiones clave de la acción exterior.

En el discurso de investidura que como nuevo presidente del Gobierno pronuncia Felipe González, Iberoamérica aparece como uno de los intereses permanentes de la proyección exterior de España. En concreto, establece el nuevo presidente del Gobierno: «En todo caso, para nosotros, tanto por coherencia histórica como por las realidades de hoy, existe un compromiso de presencia y de actuación decidida en el continente iberoamericano. Con este conjunto de naciones reforzaremos nuestros lazos de cooperación en todos los campos, con la convicción de que una parte importante de nuestro futuro pasa por esta operación histórica de aproximación»¹.

Iberoamérica, por lo tanto, siguiendo una línea ya marcada por los gobiernos anteriores, aparecía como uno de los puntos preferentes de la acción exterior. La principal novedad respecto de los gobiernos centristas es que esa vocación americanista de la política exterior se va a sustentar sobre compromisos más solidarios y firmes desde el punto de vista de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, nacidos de la propia

¹ «Discurso de Investidura de D. Felipe González, 30 noviembre 1982», *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 1982*, Madrid, MAE, OID, p. 202. En el mismo sentido de destacar la prioridad tanto europea como iberoamericana se pronuncia el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán («Declaración hecha ante el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, 13 de diciembre de 1982», *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Fernando Morán, 1982-1983*, Madrid, MAE, OID, 1984, p. 15).

ideología socialista y de las experiencias y vivencias, en concreto en América Latina, de los nuevos responsables de la política exterior española².

Este planteamiento se reflejará en las instrucciones que desde el primer momento se imparten a las embajadas en relación a la defensa de los sistemas democráticos y los derechos humanos, el rechazo de las agresiones e intervenciones armadas, las causas de los conflictos, el fomento de la cooperación y la disposición a incrementar los vínculos con los distintos procesos de integración (Pico de Coaña, 1997: 48).

Las experiencias y vivencias latinoamericanas de los responsables de la política exterior deben ser especialmente consideradas a la hora de entender la política iberoamericana de los gobiernos socialistas. Felipe González llegaba al Gobierno con una imagen y un prestigio ya acuñados en Iberoamérica a lo largo de los años anteriores y con un especial interés y un conocimiento directo de los problemas americanos, adquiridos a través de su cargo de vicepresidente de la Internacional Socialista y de sus numerosos viajes al continente americano dentro del marco de las relaciones internacionales del PSOE³. Su papel en el impulso que conoce la política iberoamericana va a ser, por lo tanto, decisivo⁴. Junto a él, los demás responsables de la política exterior son igualmente convencidos iberoamericanistas⁵.

A lo anterior hay que añadir que los socialistas, por un lado, no solo no estaban prisioneros del pasado franquista, que de una u otra forma había condicionado a algunos de sus predecesores, sino que, además, tenían unas credenciales de lucha por la democracia y de solidaridad activa internacional que revalidaban las iniciativas que pudieran adoptar. En suma, existía una voluntad política clara por parte del gobierno socialista de profundizar en las relaciones con Iberoamérica.

En estas circunstancias, a las que había que unir que la transición democrática, que tanta atención había requerido de los gobiernos centristas, es-

² La política iberoamericana de los gobiernos socialistas de Felipe González ya ha sido objeto de nuestra consideración en trabajos anteriores. Véase principalmente, Arenal, 1993a y 1994. También, además de otros autores citados en este capítulo, véase Roy, 1996a.

³ La imagen y el prestigio que Felipe González y el PSOE tenían en América Latina lo destaca Wolf Grabendorff, quien señala que Felipe González es «quien entre todos los jefes de Gobierno de Europa no solo tiene un interés personal más pronunciado, sino que también dispone de los conocimientos más diferenciados sobre América Latina» (Grabendorff, 1988: 117).

⁴ Así lo reconoce Fernando Morán (Morán, 1990: 87).

⁵ Es el caso de Fernando Morán al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores, y de Luis Yáñez-Barnuevo como nuevo presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana y de la Comisión Nacional del Quinto Centenario. Ambos asumirán la responsabilidad directa de la política hacia Iberoamérica.

taba ya finalizada, era evidente que las posibilidades de reorientar la política iberoamericana en el sentido de dotarla de un mayor compromiso y de hacer efectiva una mayor presencia e intensificación de las relaciones con Iberoamérica eran mucho mayores⁶.

Una vez establecido, desde el primer momento, que el gobierno socialista otorgaba carácter prioritario al fortalecimiento y profundización de las relaciones con Iberoamérica, además de con Europa, se dejó claro también que la realidad de la que se partía exigía, por un lado, el abandono de cualquier asomo de paternalismo y, por otro, una actitud realista, acorde con las posibilidades españolas (Morán, 1984: 14)⁷. En este sentido, el presidente del Gobierno, Felipe González, reconocía públicamente que «si hay algo que me preocupa (...), es que las expectativas que estamos levantando (...) en Iberoamérica no seamos capaces después de cubrirlas porque nos falte infraestructura, nos falte capacidad económica...»⁸. Todo ello sobre la base de que España tenía una especial responsabilidad en relación a Iberoamérica, derivada de razones identitarias, distinta de la que podía existir en otras proyecciones de su política exterior.

En ese contexto, el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, diseñado en sus principios rectores por los gobiernos centristas, recibirá un nuevo impulso, transformándose, con el horizonte de 1992, en uno de los objetivos clave de la política iberoamericana de los gobiernos socialistas. Desde los primeros pasos del nuevo gobierno se tratará de avanzar en la realización de ese proyecto, no tanto a través de las meras declaraciones al uso, sino mediante la puesta en marcha de acciones y programas concretos de cooperación y concertación que vayan poniendo de manifiesto los intereses comunes y compartidos existentes. La idea de Hispanidad, el «hispanismo» como filosofía justificadora de la idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, presentes durante el franquismo y cuyas sombras todavía aparecen en ocasiones en la política de los gobiernos centristas, desaparecen totalmente en la política iberoamericana del gobierno so-

⁶ El deseo de huir de los planteamientos retóricos y vacíos de contenido y de pasar a la acción solidaria y concreta será una constante preocupación y uno de los rasgos dominantes en la política iberoamericana de los gobiernos socialistas. Véase Treviño, 1985: 113.

⁷ La necesidad de cambiar el lenguaje, muchas veces paternalista, heredado del franquismo que hasta entonces se venía utilizando frecuentemente, por inercia, en las relaciones con Iberoamérica, constituirá, como reconoce el propio Morán, una de las preocupaciones de los primeros pasos del gobierno socialista (Morán, 1990: 92).

⁸ «Intervención en el Debate sobre el Estado de la Nación, 20 de septiembre de 1983», *Actividades, textos y documentos... Año 1983*, cit., p. 819.

cialista y en su formulación de la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones. Lo que ahora cuenta no solo es una herencia común, que el franquismo había reinterpretado desde valores fascistas, sino la afirmación real de una solidaridad democrática (Pollack y Hunter, 1987: 89-90).

Esta nueva actitud hacia América Latina pasaba necesariamente por la formulación de un diseño claro y realista de la política iberoamericana que sirviese para superar las lagunas y contradicciones del pasado. En este sentido, la primera legislatura del gobierno socialista, con Fernando Morán como ministro de Asuntos Exteriores, estuvo centrada principalmente en la formulación, en el marco del proyecto general de la política exterior, de un proyecto coherente y global de política iberoamericana y en la afirmación sobre bases realistas y solidarias de la presencia de España en América Latina, mientras que las siguientes legislaturas, especialmente hasta 1992, con Francisco Fernández Ordóñez y Javier Solana como ministros de Asuntos Exteriores, y con Luis Yáñez e Inocencio Arias como secretarios de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, se caracterizarán, una vez definida la posición internacional de España y asentada la presencia activa de ésta en América Latina, por una creciente implicación en las dinámicas y problemáticas de la región.

La política iberoamericana del gobierno socialista, que se desarrollará en sus primeros pasos con Ronald Reagan como presidente de Estados Unidos, en momentos de reafirmación hegemónica de ese país en la región, tendrá que moverse, sobre todo en Centroamérica, en un escenario complejo y difícil, en el que jugaban intereses de la más variada naturaleza y fuerza y en el que, como ya apuntamos al estudiar la política del último gobierno centrista, se había reducido el margen de maniobra de los Estados extrarregionales.

En ese escenario, la política iberoamericana tratará de compaginar, en un difícil equilibrio, la actuación autónoma de España en función de los intereses nacionales, del propio proyecto de política exterior y de su interpretación de la problemática latinoamericana, con los intereses norteamericanos en la región, sin dejar, sin embargo, que éstos se impongan (Arenal, 1990b: 43-44; y Alonso Zaldívar y Castells, 1992: 235)⁹. El gobierno socialista dejó claro desde el primer momento que su política hacia Iberoamérica tenía como límite no entrar en un enfrentamiento directo con Estados Unidos, por lo que era necesario tomar en consideración los intereses nortea-

⁹ En sentido contrario se pronuncian Marcos Roitman, que considera que el gobierno socialista se plegó totalmente a los intereses de Estados Unidos en América Latina. Véase Roitman, 1985: 119-135; y Tomás Mestre, 1985: 20-27.

americanos en la región, lo que no suponía, sin embargo, un plegamiento a los mismos. Ya en enero de 1983, Fernando Morán, en contradicción, sin embargo, con otras declaraciones posteriores, señalaba que España no estaba dispuesta a enfrentarse con Estados Unidos en la política que se pudiera realizar en América Latina¹⁰.

No se puede olvidar, dado el papel hegemónico que Estados Unidos tiene en el continente americano, que la política iberoamericana estaba en íntima relación con la política que en esos momentos el gobierno de Felipe González estaba redefiniendo respecto de ese país¹¹. De ahí que el tema latinoamericano estuviese siempre presente en las relaciones hispano-norteamericanas y que el gobierno socialista, reconociendo el liderazgo de Estados Unidos en la región, haya tratado en la limitada medida de sus posibilidades de favorecer un cambio en la política de Estados Unidos en América Latina¹².

Esta búsqueda de un difícil equilibrio como forma, al mismo tiempo, de mantener buenas relaciones con Estados Unidos y de afirmar el margen de autonomía de la política española, tendrá, sin embargo, diferentes énfasis a medida que se vaya afirmando y definiendo la política exterior de los gobiernos socialistas –y, con ello, la política iberoamericana, en el sentido de

¹⁰ *El País*, 31 de enero de 1983. La importancia de los intereses de todo tipo implicados en las relaciones con Estados Unidos y los costos consiguientes hacían imposible otra política desde la perspectiva de los intereses nacionales. Esto explica, al menos en parte, el giro que experimenta el PSOE en relación a la política iberoamericana entre 1976 y 1982, que es cuando asume el gobierno.

¹¹ Ángel Viñas señala a este respecto que «la postura española, aun basándose en el supuesto de que toda solución viable para Centroamérica debía ser aceptable para Estados Unidos, generó ciertas tensiones con la administración Reagan. Estas tensiones implicaron un coste político no desdeñable, pues se añadieron a otras como las que suscitaban las grandes orientaciones de la política de seguridad española (por ejemplo, de cara a la Alianza Atlántica o a la redefinición de las relaciones militares con Estados Unidos). Llevó tiempo salvar unas y otras, pero la estrategia española no varió» (Viñas, 1991: 16). Fernando Morán, por su parte, iba más allá al decir, refiriéndose a Centroamérica, que una masiva intervención norteamericana «podría llegar a cambiar sustancialmente los datos sobre los que se está basando la resolución del problema de nuestra conexión atlántica y nuestra contribución a la defensa de Occidente», e incluso podría «poner en peligro la continuada incorporación de España en la OTAN» (Morán, 1985: 96).

¹² En esta línea hay que interpretar las palabras de Felipe González, en junio de 1983, señalando que, sobre la base del liderazgo objetivo que Estados Unidos ejerce sobre el mundo occidental, «habría que intentar ayudar a Estados Unidos a encontrar la dimensión positiva del liderazgo», transformando los niveles de liderazgo negativo en positivo, «de lo que sería un ejemplo el apoyo a la iniciativa de Contadora» («Discurso pronunciado en la cena ofrecida por el Presidente de Colombia, en Bogotá, 1 junio 1983», «Diario de acontecimientos referentes a España», *Revista de Estudios Internacionales* 4 [1983], p. 596).

la adopción de planteamientos más moderados ideológicamente y posibilistas-, vaya cambiando el contexto internacional en el que se mueve América Latina, surjan iniciativas regionales de solución pacífica y negociada del conflicto centroamericano y evolucione el propio conflicto. Así, mientras en los dos primeros años de la primera legislatura socialista, cuando se abre el debate sobre las líneas básicas del modelo de política exterior y de la posición de España en el mundo, que coincide con la etapa más intervencionista de Estados Unidos, la política iberoamericana, sobre todo en Centroamérica, chocará en ocasiones frontalmente con la estrategia norteamericana en la zona, pero sin que en ningún momento se llegue a romper el equilibrio señalado, posteriormente, una vez definida con claridad la posición internacional de España, iniciada la presencia activa de la Comunidad Europea como tal en la subregión, planteadas las iniciativas regionales de solución pacífica y negociada del conflicto y puesta de manifiesto la evolución política que han experimentado ciertos países de esa región, incluido Estados Unidos, la política iberoamericana de los gobiernos socialistas podrá mantener sin excesivas tensiones ese equilibrio.

La clarificación de las relaciones con Estados Unidos a raíz de la concreción de los términos de la contribución española a la Alianza Atlántica y de la renovación del Convenio Defensivo con este país, en diciembre de 1988, servirán claramente para que las relaciones entre los dos países entren en una nueva etapa más fluida y de confianza mutua, desapareciendo algunas de las tensiones anteriores, que se dejará notar en la valoración positiva que Estados Unidos hará de la política iberoamericana de España, a pesar de no ser siempre coincidente con la suya¹³.

Esta valoración positiva que Estados Unidos hará de la política iberoamericana de España, y en concreto de la política centroamericana, a partir de mediados de la segunda mitad de los años ochenta responde también al giro que se produce en la política estadounidense hacia Centroamérica, como consecuencia del cambio en el escenario mundial, en el final del segundo mandato de Ronald Reagan y el inicio del mandato de George Bush, en el sentido de apostar paulatinamente por una salida negociada al conflicto centroamericano y abandonar la política intervencionista. De hecho, desde la puesta en marcha de la iniciativa de Contadora, Estados Unidos

¹³ Como señalará Carlos Alonso Zaldívar, los tres años, desde diciembre de 1985 hasta diciembre de 1988, de negociación entre Estados Unidos y España para la firma de un nuevo Convenio Defensivo han servido para que se produzca un contraste y acomodación de los intereses y percepciones mutuas que no ha tenido precedente en la historia anterior y que se dejará notar en la historia futura de las relaciones entre ambos países (Alonso Zaldívar, 1990: 41).

desarrolló una doble estrategia en Centroamérica, consistente en optar por una política de intervención militar indirecta, destinada a derrotar al sandinismo y a los movimientos guerrilleros de El Salvador y Guatemala, y al mismo tiempo jugar la baza del dejar hacer a las iniciativas de solución pacífica y negociada y a la presencia de otros Estados y de la UE en el conflicto, que seguían políticas diferentes, con el fin de tener controlada otra opción en el supuesto de que la primera fracasase.

La prueba más palpable de esta evolución lo constituye el reconocimiento público que por dos veces, en 1988 y 1991, realizó el entonces presidente Bush del papel especial que España jugaba en América Latina y, muy en concreto, del que tenía Felipe González, con quien admitirá haber tratado en sus conversaciones los temas latinoamericanos¹⁴. Con ocasión de la visita que Felipe González realizó en abril de 1992 a la Casa Blanca, tanto el presidente Bush como el presidente español coincidieron en señalar que las relaciones entre los dos países estaban en el mejor momento de su historia.

No tiene, por lo tanto, ningún sentido ni rigor la tesis mantenida en aquellos momentos en algunos círculos norteamericanos, que consideraba que la política iberoamericana de los gobiernos socialistas, sobre todo en sus primeros momentos, fue una política antinorteamericana, inspirada en un rígido análisis marxista y en la teoría de la dependencia (Wiarda, 1986b: 239). Por el contrario, la realidad demuestra que esa política, si bien interpretaba los problemas de la región en términos diferentes a los norteamericanos, aunque en ningún caso marxistas, y propugnaba soluciones diferentes, no dejó de tener presentes los intereses de seguridad de Estados Unidos en la misma¹⁵. Un mínimo de realismo, que precisamente es lo que no ha faltado en los gobiernos socialistas de Felipe González, derivado de la condición de aliados

¹⁴ Anteriormente, en 1986, Ronald Reagan había rechazado despectivamente los esfuerzos del gobierno socialista por mediar en Centroamérica. En este giro de Estados Unidos influirán también la apertura de procesos de paz en la subregión y el cambio que, a raíz del final de la Guerra Fría y del enfrentamiento Este-Oeste y del nuevo escenario mundial y latinoamericano, que se abre a partir de 1989, experimentará la propia política de Estados Unidos hacia América Latina.

¹⁵ Como señalan Hirst y Torchiano, «desde una lectura realista se podría leer la aproximación de España a sus excolonias americanas en los ochenta como un intento de proporcionar una contra-oferta al predominio que Estados Unidos ejerció en la región durante casi todo el siglo xx. No obstante, las múltiples convergencias entre los dos países desde hace ya varias décadas ponen en cuestión esta interpretación. Más aún, los papeles desempeñados por Estados Unidos y por España en América Latina durante los últimos veinte años han revelado más complementariedad que rivalidad» (Hirst y Torchiano, 2009: 157-158).

de los dos países, de la afirmación de la vocación occidental de España, de la importancia de los intereses de todo tipo implicados en esa relación y de la necesidad de consolidar la todavía joven democracia española, obligaba, aun en el supuesto de que se hubiera pretendido otra cosa, a la toma en consideración de dichos intereses.

El análisis de la política iberoamericana de los gobiernos socialistas demuestra que, incluso en los momentos iniciales, en los que en el conflicto centroamericano se apostaba decididamente por el régimen sandinista y por el movimiento guerrillero de El Salvador, siempre se tuvieron presentes los intereses norteamericanos en la zona, manteniéndose una relación fluida, aunque no exenta de tensiones, con Estados Unidos.

Lo que sucede es que el Gobierno español, al igual que otros Estados europeos aliados de Estados Unidos, sobre la base de considerar que es necesario tomar en consideración los intereses norteamericanos en la región si se quiere llegar a soluciones justas y negociadas, rechazará la interpretación que Estados Unidos hacía de los conflictos latinoamericanos en términos de confrontación Este-Oeste, afirmando, por el contrario, que los mismos respondían fundamentalmente a las precarias e injustas condiciones socioeconómicas y políticas en las que vivía una parte importante de la población de América Latina, por lo que las soluciones a los mismos pasaban por políticas diferentes a las que Estados Unidos aplicaba en la región (Morán, 1984: 15).

En términos generales, la política iberoamericana de los gobiernos socialistas, y con ella, el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, se articulará en base a los principios de democracia y desarrollo considerados como inseparables y como fundamento del progreso y de la paz, animados por los principios de solidaridad y desarrollo.

Estos principios, que serán los que marquen con fuerza el perfil de esa política, se traducirán en las siguientes líneas de acción concretas: (a) Intensificación, sobre bases realistas y solidarias, de las relaciones con los países iberoamericanos. (b) Apoyo pleno a los procesos de democratización y defensa de los derechos humanos¹⁶. (c) Intensificación de la cooperación política, económica, científico-técnica y cultural como forma de avanzar en la solución de los problemas de desarrollo. (d) Apoyo a los procesos de integración iberoamericanos (Yáñez-Barnuevo, 1984b).

En este proyecto de política iberoamericana aparecía en el horizonte un hecho que preocupaba a los países iberoamericanos por sus posibles efectos negativos, políticos y, sobre todo, económicos en las relaciones entre España

¹⁶ Véase Grugel, 1996.

e Iberoamérica. Era la adhesión de España a las Comunidades Europeas, que se interpretaba podía suponer una pérdida de la prioridad e importancia que se atribuía a la política iberoamericana por parte de España. Sin embargo, como veremos más adelante, estos temores no se confirmaron. El ingreso en las Comunidades Europeas va a constituir, por el contrario, un elemento impulsor y clarificador de la vocación iberoamericana, además de ampliar sustancialmente las dimensiones y posibilidades de la propia proyección iberoamericana de España. Va a representar, igualmente, la convergencia de las dos dimensiones prioritarias de la política exterior española. A partir de la adhesión, España va a ver incrementada su presencia y su peso en el continente americano, reforzándose notablemente su política hacia la región, pues ya no solo tendrá su propia política, sino también las políticas comunitarias hacia la misma, actuando en el seno de las instituciones comunitarias en favor del desarrollo de las relaciones birregionales¹⁷.

Desde esta perspectiva general, esquemáticamente, el modelo de política iberoamericana que los gobiernos socialistas ponen en marcha a partir de 1982 se articulará y desarrollará en base a los siguientes puntos y objetivos¹⁸:

- a. La base de partida que justifica esa política es un compromiso de presencia y de actuación solidaria en Iberoamérica en razón de los especiales vínculos de todo tipo existentes entre España y esa región y del entramado de intereses que existe entre España e Iberoamérica¹⁹. En

¹⁷ Como señalará el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, con ocasión de la participación de España en la primera Conferencia de San José, entre la Comunidad Europea y Centroamérica, celebrada el 28 y 29 de septiembre de 1984, cuando todavía España no era miembro de las Comunidades Europeas, aunque las negociaciones estaban ya en la recta final, «hoy, por primera vez, podemos ver cómo convergen los ejes centrales de la política exterior española; cómo no solo no hay contradicción entre nuestra vocación europea y nuestra vocación americana, sino que es posible que España aporte una contribución sustancial a este nuevo diálogo por el que siempre abogó, no solo en Europa, sino también en América» («Discurso pronunciado en la Conferencia CE-Centroamérica de san José de Costa Rica, 29 de septiembre de 1984», *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Fernando Morán, año 1984*, Madrid, MAE, OID, 1985, p. 95).

¹⁸ Las afirmaciones de estos puntos y objetivos son constantes en todas las declaraciones, desde el presidente del gobierno, Felipe González, pasando por el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, hasta el presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Luis Yáñez-Barnuevo, por lo que en cada una de las citas que siguen nos limitaremos a escoger algunas de las más significativas.

¹⁹ «Para nosotros, tanto por coherencia histórica como por las realidades de hoy, existe un compromiso de presencia y de actuación decidida en el continente iberoamericano. Con este conjunto de naciones reforzaremos nuestros lazos de cooperación en todos los campos con la convicción de que una parte importante de nuestro futuro pasa

- este punto no hay novedad en relación a las razones justificativas de la política iberoamericana expresadas por los gobiernos centristas.
- b. Las relaciones con los países iberoamericanos se regirán por el principio de indiscriminación, que se traduce en el mantenimiento de relaciones con todos los países con independencia del carácter de sus gobiernos, lo que no supone, sin embargo, la igualdad de trato y de intensidad en las relaciones, de acuerdo con los principios de democracia y derechos humanos que inspiran la política iberoamericana²⁰. Principio coincidente, al menos a nivel teórico, con la política de los gobiernos centristas.
 - c. En consecuencia, desarrollo de una política de defensa de los derechos humanos²¹. Esta política, que ya había sido proclamada por los gobiernos centristas, experimentará bajo los gobiernos socialistas mucho mayor impulso en su aplicación práctica, por cuanto que se hace de ella, junto con el apoyo a la democracia, uno de los rasgos definitorios de su política iberoamericana.
 - d. Por lo mismo, apoyo a los procesos de democratización y a la búsqueda de una solución pacífica y negociada de los conflictos, que se constituirán, al igual que sucedió con los gobiernos centristas, aun-

por esta operación histórica» («Discurso de Investidura de D. Felipe González, 30 de noviembre de 1982», *Actividades, textos y documentos...*, año 1982, cit., p. 202).

²⁰ Fernando Morán señalará: «Respecto a los asuntos internos de otros países, no juzgamos gobiernos, juzgamos acciones de gobierno. Tenemos relaciones con todos los países de América, salvo Guatemala (...). Nótese que las relaciones con los países conservadores de América y países bajo regímenes militares no se han deteriorado, en absoluto, bajo el Gobierno socialista» («Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Fernando Morán, en el debate sobre política exterior en el Congreso de los Diputados, 25 de octubre de 1983», *Actividades, textos y documentos...*, año 1983, cit., p. 946), lo que significa que nuestra política «puede definirse por el principio de no injerencia en los asuntos internos, por el principio de universalidad de las relaciones», pero no por «el principio de igualdad de trato y de intensidad» («Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Fernando Morán, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, 30 de junio de 1983», *ibid.*, p. 689). En suma, en palabras del presidente del gobierno, Felipe González, «es verdad que no es una cuestión de ideología la relación con el continente iberoamericano», pero «no puedo negar que siento mucha mayor proximidad por las democracias que por los regímenes que no son democráticos» («Intervención del Presidente del Gobierno en el Debate sobre el estado de la Nación 15716, octubre de 1985», *Actividades, textos y documentos...*, año 1985, cit., p. 239).

²¹ «Apoyamos, indudablemente, la causa de los derechos humanos en Latinoamérica y estamos dispuestos a afrontar los inconvenientes que de ello puedan derivarse» («Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Fernando Morán, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, 18 de febrero de 1983», *Actividades, textos y documentos...*, año 1983, cit., p. 145). Véase también: «Contestación formulada por el Ministro de Asuntos Exteriores a la pregunta del diputado del Grupo Popular D. Santiago López González, 5 de mayo de 1983», *ibid.*, p. 502.

- que con mucho mayor compromiso práctico, en elementos fundamentales de esa política²².
- e. Apoyo a los procesos de integración iberoamericanos.
 - f. Rechazo de cualquier pretensión de actuar como «puente» entre Iberoamérica y Europa y afirmación paralela de la existencia de una doble dimensión, europea e iberoamericana, en la política exterior española, que se interpreta como complementaria²³. En este punto sí existe una radical diferencia con la política centrista, que había hecho de la idea de «puente» uno de los ejes de su política.
 - g. En consonancia con lo anterior, afirmación de la voluntad española de actuar desde dentro de la Comunidad Europea en favor de los intereses iberoamericanos y de una intensificación de las relaciones entre ambas regiones²⁴.
 - h. No a la retórica y sí a la acción. Esta preocupación será una constante, siendo numerosísimas las declaraciones en este sentido²⁵.

²² Fernando Morán destacará al respecto: «En el ámbito político, el Gobierno español entiende que la estabilidad política, tanto internacional como regional e interna, debe basarse en el asentamiento de sistemas políticos pluralistas y en la solución justa a las desigualdades socioeconómicas. En este sentido, el Gobierno apoyará decididamente los procesos democráticos que se produzcan en el área iberoamericana» («Contestación formulada por el ministro de Asuntos Exteriores a la pregunta del diputado del Grupo Popular D. Santiago López González, 5 de mayo de 1983», *ibid.*, p. 501).

²³ «Quiero dejar bien claro que España no intenta actuar como puente. Más bien deseáramos que nuestra activa participación en Europa e instituciones europeas fuera una fuerza impulsora, la ocasión para un cambio de dirección audaz en las relaciones entre Europa y América Latina» («Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Fernando Morán, en Hamburgo, 25 de febrero de 1983», *ibid.*, p. 188). Para la complementariedad de la dimensión iberoamericana y europea, véase, también: «Mensaje a la Nación del Presidente del Gobierno, D. Felipe González, 29 de marzo de 1985», *Actividades, textos y documentos...*, año 1985, cit., p. 94; y Yáñez-Barnuevo 1984c: 42.

²⁴ Fernando Morán afirmará que «no hay contradicción entre nuestra vocación europea y nuestra vocación americana, sino que es posible que España aporte una contribución sustancial a este nuevo diálogo» entre las dos regiones («Discurso pronunciado en la Conferencia CE- Centroamérica, de San José de Costa Rica, 29 de septiembre de 1984», *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Fernando Morán, año 1984*, cit., p. 95). Igualmente señalará: «España va a participar dentro de la Comunidad de una manera muy insistente para que el golfo que se agranda entre Europa y el resto del mundo, y concretamente Iberoamérica, no continúe» («Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, en el debate sobre el proyecto de Ley Orgánica de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, 25/26 de junio de 1985», *Actividades, textos y documentos...*, año 1985, cit., p. 256).

²⁵ En concreto, Fernando Morán señalará que la intención de incrementar la presencia española en Iberoamérica deberá acometerse «traduciéndola en acciones de solidaridad concretas» y evitando «planteamientos retóricos y vacíos de contenido, cuando no paternalistas» (Morán, 1984: 14-15).

- i. La cooperación en todos los terrenos, político, económico, cultural, educativo, sanitario y científico-técnico, como elemento central en las relaciones con los países iberoamericanos, siendo siempre conscientes de las limitaciones en materia de recursos que tiene España²⁶.
- j. Una meta inmediata, que tenía que actuar como reto y acicate en el desarrollo de la política iberoamericana, era la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América-Encuentro de Dos Mundos desde una base real y no retórica²⁷. De hecho, el objetivo de llegar a la conmemoración del Quinto Centenario con unas relaciones con Iberoamérica plenamente desarrolladas en todos los ámbitos será un importante acicate para la ambiciosa política iberoamericana que ponen en marcha los gobiernos socialistas hasta 1992.
- k. Una meta final, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, construida sobre la base de una voluntad de participación libremente manifestada y de la existencia de unos valores y de unos intereses comunes, a los que hay que dar respuesta mediante la cooperación y la concertación, planteada en términos de igualdad y respeto a la independencia, soberanía y peculiaridades de los Estados y pueblos participantes.

Este último objetivo, una vez transcurrido el reto que suponía la presidencia española de la Comunidad Europea en el primer semestre de 1989, pasó a transformarse, según palabras del ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en una prioridad clara de la política exterior española: «Hay que hacer algo que demuestre al mundo que existe una comunidad de naciones iberoamericanas. Debemos aprovechar el trampolín de la Expo 92 y del Quinto Centenario para hacer algo más que una exposición»²⁸.

El proyecto de política iberoamericana, cuyos planteamientos generales acabamos de exponer, fue adaptándose, como es lógico, en sus manifestaciones concretas a lo largo de los catorce años transcurridos desde 1982 hasta 1996, a medida que se sucedían los acontecimientos y variaban los escenarios internacional, iberoamericano, europeo y español, así como a

²⁶ En este punto, son numerosísimas las afirmaciones tanto del presidente del Gobierno, Felipe González, como del ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, y del entonces presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana y después secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Luis Yáñez-Barnuevo.

²⁷ Idea repetida en numerosas declaraciones oficiales, como estudiaremos posteriormente.

²⁸ «Declaraciones a *El País*», *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Francisco Fernández Ordóñez, 1989*, Madrid, MAE, OID, s/f., p. 295.

medida que, en función de lo anterior, se incrementaba la presencia activa de España en Iberoamérica, variaba la propia percepción del papel que se podía jugar en la problemática iberoamericana, se iba tomando un conocimiento cada vez más exacto de la misma y cambiaba la propia problemática interna española.

En este sentido, se pueden distinguir dentro de la política iberoamericana de los gobiernos socialistas de Felipe González, en línea con lo señalado en relación a la existencia de dos grandes etapas en la política iberoamericana en el capítulo dedicado al análisis general de esa política desde 1976 hasta el presente, dos periodos bien diferenciados. Uno, hasta 1992, de puesta en marcha de una política iberoamericana ambiciosa y activa en todos los órdenes, con la conmemoración del Quinto Centenario como reto y la celebración de las Cumbres Iberoamericanas como principal objetivo. Otro, de 1992 a 1996, en el que se pierde perfil político e intensidad en esa política como consecuencia de la crisis económica, los problemas internos a los que tiene que hacer frente el gobierno socialista y el haber logrado los principales objetivos de la misma.

En suma, la política iberoamericana de los gobiernos socialistas se va a mover, por lo tanto, con coordenadas parecidas a las seguidas por los gobiernos centristas de Adolfo Suárez, si bien acentuando marcadamente la defensa de la democracia y los derechos humanos, reforzando la cooperación al desarrollo, buscando la afirmación de los siempre relativos márgenes de autonomía de España en América Latina y tratando de introducir mayor coherencia y continuidad a la acción exterior.

En este sentido, las principales líneas de acción se van a dirigir, por un lado, a reforzar las relaciones, la cooperación y la concertación con los países iberoamericanos democráticos y, por otro, a hacer valer la democracia y los derechos humanos en los países del Cono Sur y en los países centroamericanos sometidos a dictaduras militares o regímenes no democráticos²⁹. Particular significado e incidencia tendrán en esta política los Encuentros en la Democracia», que organizará el Instituto de Cooperación Iberoamericana, en 1983 y 1985³⁰.

²⁹ Véase Bayo, 1993; y Bleuca Casas, 1997.

³⁰ Los «Encuentros en la Democracia» se celebraron en Madrid, en abril de 1983 y noviembre de 1985, asistiendo a cada una de las reuniones más de 100 representantes de la política, la cultura, la economía y la ciencia de los países iberoamericanos con el objeto de dialogar y examinar en profundidad los problemas y retos que aquejaban a los pueblos iberoamericanos, con especial atención a la vigencia de la democracia. Estos «Encuentros», además de tratar de tender, por primera vez, puentes entre las dimensiones gubernamental y no gubernamental de Iberoamérica, fueron un importante instru-

En todo caso, la traducción práctica del proyecto socialista de política iberoamericana fue indudable, pues las relaciones con Iberoamérica conocieron, como veremos, un importante desarrollo, implementándose una política iberoamericana muy activa y exitosa, que se concretaría muy significativamente en la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas, iniciadas en 1991, en Guadalajara (México), consolidadas con la Cumbre de Madrid, en 1992, y celebradas anualmente hasta el presente, en cuanto expresión y reconocimiento de la existencia de una Comunidad Iberoamericana de Naciones.

II. LA POLÍTICA CON CENTROAMÉRICA³¹

En el plano de la política concreta, uno de los principales centros de atención del gobierno socialista fue Centroamérica y la grave problemática que la caracterizaba. Esta subregión, desde el primer momento se transformará en un punto de referencia clave de lo que se quería que fuese en la práctica la política iberoamericana socialista. Fernando Morán reconocerá claramente, a principios de 1983, que «el tema de Centroamérica es un tema vital para el equilibrio, es un tema vital para la política exterior española en el sentido de que si realmente no hay una acción clara española en Centroamérica, incluso la credibilidad de los principios en que se inspira el programa socialista podría sufrir algo»³².

Centroamérica se erigirá, por lo tanto, desde 1982 en uno de los objetivos prioritarios de la política iberoamericana de los gobiernos socialistas de Felipe González. Razones derivadas de su situación de crisis y conflicto abierto, que posibilitaban una acción comprometida y solidaria, al mismo tiempo que una política de imagen y protagonismo internacional, unidas al

mento en la conformación de la nueva imagen de España en la región y el detonante de una renovada cooperación política iberoamericana, con la democracia y los derechos humanos como principio inspirador. Véase Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1983b y 1986.

³¹ Una primera aproximación específica a la política centroamericana de los gobiernos de Felipe González la hicimos en el año 2000. El presente análisis se basa en parte en esa primera aproximación. Véase Arenal, 2000.

³² «Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Fernando Morán, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, 18 de febrero de 1983», *Actividades, textos y documentos... año 1983*, cit., p. 161. Esta especial atención que los gobiernos socialistas dedican a Centroamérica es corroborada por todos los especialistas que se han ocupado del tema. Entre otros, véase Piñol, 1989; Mujal-León, 1989; y Aviel, 1992.

proceso de consolidación de la democracia y de desarrollo económico que vive España a lo largo de esos años, estarán en la base de la puesta en marcha de una política activa que no tendrá comparación, en cuanto a su intensidad y ambición de objetivos, con ninguna otra de las políticas desarrolladas por los gobiernos socialistas respecto del resto de Iberoamérica. Tanto en la política bilateral del día a día, como a nivel multilateral con su apoyo a las iniciativas regionales o de la UE, los gobiernos socialistas desarrollarán, a través de una diplomacia tan discreta como eficaz, una política marcada por el apoyo a los procesos de democratización, la defensa de los derechos humanos y la búsqueda y apoyo a las vías de solución pacífica y negociada de los conflictos centroamericanos.

La explicación de que Centroamérica se transformase en la expresión más característica de lo que quería ser la nueva política iberoamericana se debió a varias razones.

En primer lugar, estaba el hecho de que los intereses económicos españoles en la subregión eran mucho más reducidos que los existentes en otros lugares del continente, con lo que los costes de una política comprometida y activa en favor de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo eran mucho menores que en otras partes. Por el contrario, esos mismos intereses económicos eran relativamente importantes para los países centroamericanos³³.

En segundo lugar, y en directa relación con lo anterior, por tamaño físico y población los países centroamericanos permitían una política activa y eficaz acorde con los recursos y dimensiones de España, además de un mayor impacto de la cooperación (Aldecoa, 1989b: 78-79).

En tercer lugar, se encontraba la importancia que la problemática centroamericana tenía en sí misma, como expresión de los problemas derivados del subdesarrollo y de la necesidad de democratización de la mayor parte de los países de la subregión, en los que interferían las relaciones Este-Oeste como consecuencia de la política intervencionista en la misma

³³ En concreto, las exportaciones españolas a los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) representaban, en 1985, el 0,42% del total de las exportaciones españolas, y las importaciones españolas provenientes del MCCA eran el 0,23% del total. Para Centroamérica, por el contrario, España representaba uno de sus principales clientes y proveedores. En 1985, España absorbía el 1,6% de las exportaciones del MCCA, ocupando el séptimo lugar entre los clientes de la región, y era el cuarto proveedor del MCCA, con una tasa de penetración del 2,4%, después de Estados Unidos, Japón y la República Federal Alemana. La conclusión es que las relaciones comerciales eran totalmente asimétricas, muy poco importantes para España y relativamente importantes para Centroamérica (Sebastián, Sánchez-Díaz y Santamaría Morales, 1989: 107).

de la administración Reagan. Centroamérica aparecía, por lo tanto, más que cualquier otra subregión iberoamericana, como el reto y elemento definidor que podía dar cuenta del alcance y sentido de la política iberoamericana que había anunciado el gobierno socialista.

Cuarto, y esta es una razón común a toda Iberoamérica, pero que se acentúa en Centroamérica, se trataba de una subregión en la que la comunidad de lengua, historia y cultura hacían más fáciles y eficaces, desde el punto de vista de la acción exterior, y más rentables desde el punto de vista interno español, las acciones que se pudieran emprender.

Finalmente, se unía el propio conocimiento e interés que los principales dirigentes socialistas tenían en Centroamérica. Felipe González llegaba a la presidencia del Gobierno con un buen conocimiento de la problemática centroamericana, producto de su interés personal por la misma, de sus viajes a la región y de su condición de presidente del Comité de la Internacional Socialista para la Defensa de la Revolución Nicaragüense, creado en 1980, aunque pronto inoperante. Lo mismo sucedía con otros responsables de la política exterior socialista. En este sentido, no se puede olvidar la política de solidaridad activa que el PSOE había desarrollado antes de llegar al Gobierno con la democracia y los derechos humanos en Centroamérica³⁴.

En esa subregión, toda esta serie de factores que acabamos de señalar, posibilitaban una acción exterior de imagen e impacto que rompiese con los planteamientos forzosamente más medidos, condicionados y limitados que debían seguirse en otras áreas de la política exterior de España, permitiendo desarrollar una política más activa y protagonista.

Sin embargo, al mismo tiempo, el escenario centroamericano de la primera mitad de la década de los años ochenta era realmente complejo y difícil para la acción exterior de España, dadas las dinámicas de crisis económica, conflicto armado abierto e intervencionismo externo que caracterizaban a la subregión.

Como ha destacado Rafael Grasa, las relaciones internacionales del subsistema centroamericano se caracterizaban, en primer lugar, por una

³⁴ La importancia que, además del gobierno socialista, el PSOE concedía a Centroamérica aparecerá plasmada en la resolución sobre política exterior aprobada en el XXIX Congreso del PSOE, celebrado en octubre de 1981, que rezaba así: «Hoy, la política latinoamericana de España no puede estar al margen o desatendida de la convulsa región centroamericana, donde se proyecta como mayor intensidad la nefasta política para Latinoamérica de la administración Reagan. Debemos ayudar a países como Nicaragua para que lleguen a consolidar su revolución y su reconstrucción nacional en un marco democrático, pluralista y no alineado, y a pueblos como El Salvador para que consigan sacudirse la junta militar, sostenida por Estados Unidos, y se llegue a un proceso negociado de una paz justa». Para el texto, véase Arenal y Aldecoa, 1986: 308-309.

estructura fuertemente jerarquizada y dependiente de los actores externos, en especial de Estados Unidos, lo que dejaba un estrecho margen de maniobra a los actores centroamericanos; en segundo lugar, por la subordinación de las interacciones a lógicas y tendencias externas a la región, como era el conflicto Este-Oeste; tercero, por la escasa o nula presencia de políticas propias de los Estados de la zona; y cuarto, por una cooperación e integración regional insuficiente y poco eficaz. En todo caso, el principal factor explicativo era la dependencia de los actores externos y, muy en concreto, la presencia abrumadora y constante de Estados Unidos (Grasa, 1998: 42-43).

A las características anteriores se sumaban, además, la crisis económica y el conflicto abierto que afectaban a Centroamérica. Desde el derrocamiento de Somoza en Nicaragua, en julio de 1979, y el triunfo de la oposición encabezada por el Frente Sandinista; el desarrollo violento de la crisis en El Salvador, que derivó en un sangriento enfrentamiento armado entre el Ejército salvadoreño y, sobre todo, el FMLN; pasando por el asalto a la embajada de España en Guatemala, en enero de 1980, con un trágico desenlace y la ruptura de relaciones diplomáticas; hasta la creciente intervención de los Estados Unidos en la zona, con la militarización de Honduras, convertida en una base de la contra, el incremento de la ayuda militar a El Salvador y la creciente influencia en Costa Rica. Todo hacía de Centroamérica una subregión especialmente problemática para una acción comprometida y protagonista.

En suma, el conflicto y, en particular, su tratamiento por Estados Unidos y la implicación indirecta de Cuba, exacerbó las confrontaciones regionales, interestatales e intraestatales, creó nuevos antagonismos y sospechas y, pese a la omnipresencia estadounidense, convirtió a Centroamérica en un área crucial de las relaciones internacionales y de las políticas exteriores de la década, en una fuente permanente de debate e iniciativas de numerosos y heterogéneos actores. Merced al conflicto y a la política estadounidense, Centroamérica se internacionalizó, o, lo que es lo mismo, lo extrarregional y los actores externos acabaron resultando claves no solo para fomentar la guerra, sino también para lograr la paz (Grasa, 1998: 46).

Como consecuencia de todo ello, la política centroamericana de España tenía que moverse en un escenario en el que jugaban intereses de la más variada naturaleza y fuerza. Desde el neohegemonismo de la administración Reagan, que se materializaba en una nueva política intervencionista en la región y en una interpretación del conflicto centroamericano en términos Este-Oeste, lo que había reducido el margen de maniobra de los Estados extrarregionales, hasta el protagonismo e influencia de otros actores estata-

les, como la Unión Soviética, Cuba y México, que aspiraban a jugar un papel, aunque distinto, en el conflicto, y que, en el caso del último país, recelaba de cualquier protagonismo extrarregional. Para la Unión Soviética, en concreto, Nicaragua y el conflicto centroamericano se percibían no tanto como un objetivo estratégico, sino como una oportunidad para debilitar la influencia de Estados Unidos e incrementar la propia con riesgo controlado y costes limitados (Atkins, 1995: 97).

Incluso en el marco de los propios Estados centroamericanos, la situación del gobierno socialista no era fácil. En los primeros momentos, solo con la Nicaragua sandinista parecía existir una cierta afinidad, aunque pronto desvanecida. Los gobiernos de Costa Rica y, sobre todo, de El Salvador desconfiaban de las todavía cercanas manifestaciones prosandinistas del PSOE y de la política que se seguía respecto de Centroamérica. Con Guatemala, las relaciones diplomáticas estaban suspendidas desde el asalto a la embajada. En este contexto, las posibilidades reales de actuación española eran difíciles³⁵.

El interés y preocupación con que Estados Unidos seguía, especialmente en esos momentos iniciales, la activa política del gobierno socialista en Centroamérica fue evidente, lo que era expresión de la influencia que España podía tener en el conflicto. Esto se manifestó en la insistencia con que la Casa Blanca pedía moderación a los socialistas en su posición sobre la crisis centroamericana, tanto a nivel diplomático habitual como en los viajes a Madrid de Schultz en diciembre de 1982, de Thomas Enders en febrero de 1983, y de Henry Kissinger en enero de 1984, este último con motivo del informe elaborado sobre la crisis centroamericana, que disentía de la posición e interpretación española del conflicto, aunque atribuía a España un papel positivo en la subregión (Kissinger, 1984). El propio Thomas Enders llegó a solicitar la mediación de Felipe González en las posibles negociaciones entre gobierno y oposición en El Salvador, lo que, sin embargo, fue rechazado por el presidente de gobierno español (Bodemer, 1987:83)³⁶.

Esa preocupación e interés de Estados Unidos respondía a la diferente interpretación y estrategia que el gobierno socialista seguía respecto del conflicto centroamericano (Moss, 1986). Si en los momentos iniciales estas

³⁵ Para una consideración más amplia de este complejo escenario, entre otros, véase Piñol, 1988a: 28-29, y 1988b: 6-7; Grasa, 1998; y Arenal, 2000.

³⁶ A pesar de las tensiones, la fluidez de los contactos, sobre todo con Enders, fue un hecho, como destacaría Fernando Morán («Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Fernando Morán, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, 18 de febrero de 1983», *Actividades, textos y documentos...*, año 1983, cit., pp. 158-159).

diferencias fueron patentes, también lo fueron con posterioridad, pues más allá de la evolución que experimenta la política centroamericana socialista en su despliegue concreto, la interpretación de la crisis y la estrategia de solución no variarán sustancialmente.

En el gobierno socialista se temía que una intervención directa de Estados Unidos en la zona pudiese afectar muy negativamente no solo al escenario americano, introduciendo mayor inestabilidad y multiplicando las tensiones y conflictos, y al escenario euroatlántico, dificultando y enrareciendo las importantes relaciones transatlánticas, sino también y muy especialmente a las relaciones hispano-norteamericanas y a la todavía precaria y ambigua incorporación de España a la OTAN (Morán, 1985: 96).

Los puntos principales que caracterizarán la interpretación y posición socialista en el conflicto centroamericano se resumían en la consideración de que el mismo respondía a causas estructurales, derivadas del subdesarrollo y de la ausencia de democracia, y no directamente a la dialéctica Este-Oeste, como pretendía entonces Estados Unidos, lo que exigía que la solución del conflicto pasase por una solución negociada, sobre parámetros políticos y económicos, y, en última instancia, por una solución de los problemas derivados del subdesarrollo y la ausencia de democracia. El problema de fondo para el gobierno socialista no era otro que la situación de injusticia social existente en esos países. Al mismo tiempo, se estimaba que cualquier solución duradera debía partir de la situación establecida y que no se podía pretender introducir cambios políticos sustanciales en los países de la zona sin afectar aún más a la crítica situación en que éstos se encontraban. Se rechazaban, en consecuencia, las soluciones militares y la intervención e injerencias extranjeras, así como todo tipo de presiones y acciones encubiertas, por considerarse que lo que hacían era incrementar la crisis y el conflicto y alejar las posibilidades de solución³⁷.

El punto principal de las diferencias en torno a la interpretación y tratamiento del conflicto lo ocupaban El Salvador y Nicaragua. En relación al primer país, el gobierno socialista no compartía la política de pleno apoyo que Estados Unidos dió a los gobiernos de Napoleón Duarte y Alfredo Cristiani, a pesar de sus violaciones de los derechos humanos, ni su tratamiento de la guerra civil de ese país. Respecto a Nicaragua, el gobierno socialista, paralelamente a un progresivo cambio de actitud respecto al proceso revolucionario nicaragüense, a medida que se entendía que se estaba produciendo un alejamiento en relación con el proyecto democrático

³⁷ En este sentido, entre otros, véase Morán, 1984: 15, y 1985: 78-84; Martínez, 1984 y 1986; Viñas, 1987: 91-92; Grugel, 1987: 610; y García Durán, 1990.

inicial, se mostraba totalmente en contra de la estrategia norteamericana de acoso y derribo del régimen sandinista, criticando y condenando públicamente los actos de presión militar y económica y de intervención directa de Estados Unidos contra Nicaragua, ya se tratase del minado de puertos, el bloqueo económico, el «*irangate*» o la ayuda militar a la contra.

A todas las dificultades anteriores se añadía el hecho importante de que, en los primeros pasos del gobierno socialista, la problemática centroamericana careció de una dinámica negociadora propia, lo que obligaba a actuaciones mucho más directas e individualizadas en la región, con todos los riesgos y costes que ello tenía para una potencia media como España.

De esta forma, desde la perspectiva de la acción exterior de los gobiernos socialistas en Centroamérica, pueden distinguirse dos periodos, de límites difusos, cuyo punto de inflexión en todo caso viene marcado por la declaración de apoyo al Grupo de Contadora, constituido por México, Panamá, Colombia y Venezuela en enero de 1983, que hace el gobierno socialista el 20 de abril de 1983, y que dará lugar, el 6 de junio de 1986, al Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación, que sería el germen de los Acuerdos de Esquipulas.

El primer periodo se caracteriza fundamentalmente por los intentos de actuación directa en la zona, que trataban de abrir vías hacia una solución pacífica y negociada del conflicto, mediante un protagonismo que no siempre fue bien comprendido, especialmente por determinados países centroamericanos y por México, que recelaban del protagonismo español. La política que desde esos primeros momentos desarrolla el gobierno socialista era una política que apostaba por esquemas proclives a la búsqueda de una solución pacífica y negociada del conflicto y que, en consecuencia, suponía el abandono de los planteamientos rupturistas y de apoyo a los movimientos guerrilleros de Guatemala y El Salvador, que había defendido en los años anteriores desde la oposición³⁸.

A esta dinámica de actuación directa responde la iniciativa socialista, formulada ya antes de llegar al poder, de celebrar una especie de «pequeño Helsinki», es decir, una Conferencia de Seguridad y Cooperación para Centroamérica, que permitiese avanzar hacia la solución del conflicto³⁹.

³⁸ Véase Felipe González, «Entrevista mantenida con el director del diario *El País*, 12 de diciembre de 1982», *Actividades, textos y documentos...*, año 1982, cit., p. 209.

³⁹ La iniciativa se realiza mediante una proposición no de ley presentada, el 15 de junio de 1982, en el Congreso de los Diputados y desestimada por éste, en la que se pedía la convocatoria de la mencionada conferencia. Se trataba de una iniciativa de solución negociada en la que, proponiéndose Madrid como sede, deberían estar presentes tanto Estados Unidos como Cuba. Sin embargo, la iniciativa no tuvo eco efectivo, pues, ade-

Ante su escaso eco, la iniciativa pronto sería descartada por el gobierno socialista⁴⁰.

El segundo periodo se abre el 20 de abril de 1983, con la declaración de apoyo a Contadora⁴¹. Dicho apoyo se formula significativamente al día siguiente del regreso a España del ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, después de una visita a México y Colombia, al emitir un comunicado conjunto hispano-mexicano en que se expresaba ya, en cierta medida, una apuesta por Contadora⁴², constituyendo significativamente el primer apoyo de un gobierno occidental a esa iniciativa⁴³.

Destaca, también, en este punto el apoyo prestado a Contadora en la Asamblea General de las Naciones Unidas, votando a favor de la resolución 38/10, de 11 de noviembre de 1983, que reiteraba el derecho de los países centroamericanos a vivir en paz y determinar su propio futuro, expresando su decidido apoyo a Contadora y a la Declaración de Cancún, así como a la Declaración de Caracas, de 3 de febrero de 1984, suscrita, con ocasión de la toma de posesión del nuevo presidente venezolano, por los jefes de Estado de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Venezuela y el jefe del Gobierno español y en la que se declara el apoyo a Contadora. El presidente del Gobierno español incidió también, aunque todavía España no era miembro, en el apoyo que

más de no ser aceptada por la administración norteamericana, que la consideró ingenua y poco realista, algunos países iberoamericanos de mayor peso en la cuestión centroamericana, como México y Venezuela, recelaron de la iniciativa española (Mujal-León, 1986 b: 392-393).

⁴⁰ «Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Fernando Morán, en el Club Internacional de Prensa, 26 de enero de 1983», *Actividades, textos y documentos...*, año 1983, cit., p. 35. Sin embargo, la idea continuará presente en el seno del gobierno, como lo demuestran las palabras de Felipe González en un artículo publicado en *Le Monde Diplomatique*, en español (abril 1983), y el hecho de que uno de los objetivos del viaje que Felipe González realiza en junio de 1983 a los países miembros del Grupo de Contadora, justo antes de ir a Washington, fuese indagar de nuevo sobre la viabilidad de la idea.

⁴¹ «Declaración del Consejo de Ministros sobre la crisis centroamericana, 20 de abril de 1983», *Actividades, textos y documentos de la política exteriores española, año 1983*, cit., p. 458.

⁴² «Comunicado tras la visita a México del ministro de Asuntos Exteriores, D. Fernando Morán, 16 de abril de 1983», *ibid.*, pp. 456-457.

⁴³ En esa ocasión, Felipe González explicitó claramente la posición del gobierno español ante la crisis centroamericana al señalar: «En la medida en que los presidentes del Grupo de Contadora nos pidan cualquier cosa, nosotros siempre estaremos a su disposición. El protagonismo es de Contadora» (*ABC*, 3 de febrero de 1984). Un gesto español de reconocimiento y apoyo a los esfuerzos pacificadores del Grupo de Contadora fue la concesión a sus miembros del Premio Príncipe de Asturias.

la Comunidad Europea prestó a Contadora en la declaración adoptada en el Consejo de Stuttgart de junio de 1983⁴⁴.

La política centroamericana del gobierno socialista se alineaba claramente con la política de los países del Grupo de Contadora, abriéndose una fase en la que España coordinará y concertará su acción exterior en la subregión con dichos países, así como con los propios países centroamericanos, lo que contribuirá a generar una atmósfera de confianza y de cooperación con los países iberoamericanos como no había existida antes.

La iniciativa de Contadora, además de abrir un proceso de paz en Centroamérica, que en desarrollos posteriores acabaría teniendo éxito, constituía una afirmación importante de autonomía frente a Estados Unidos en una subregión marcada precisamente por el intervencionismo de ese país (Aguilera, 1993: 203) y, consecuentemente, facilitó de forma importante la acción de los Estados extrarregionales, como era el caso de España, que habían venido actuando en la región.

El respaldo a esta iniciativa, nacida en la propia región y apoyada por países latinoamericanos con peso en la zona, permitía eludir más fácilmente los riesgos de un enfrentamiento grave con Estados Unidos, que podía resultar demasiado costoso en relación con los escasos intereses económicos y estratégicos de España en la región. Además, dicho apoyo ahorra tener que implicarse en proyectos extrarregionales que podían levantar y, de hecho, levantaban suspicacias y rechazos en actores más cercanos al conflicto, con los costes que ello podía tener para la política global de España hacia América Latina. Al mismo tiempo, ese apoyo posibilitaba una vía de prestigio alternativa, por cuanto que se defendía una estrategia de pacificación nacida en la propia región. En suma, a partir de ese momento, las actuaciones directas extrarregionales en la subregión en favor de una solución negociada empiezan a perder sentido.

El gobierno socialista optará, en consecuencia, por renunciar en principio a protagonizar en adelante iniciativas directas de solución o propuestas de mediación, inclinándose por la política de apoyar plenamente los proyectos o planes de pacificación surgidos en la región, siempre que éstos fueran respaldados por los países latinoamericanos más afectados por el conflicto centroamericano. El inicial apoyo a Contadora tendrá su conti-

⁴⁴ Felipe González estuvo al tanto de la formación del Grupo de Contadora desde el primer momento. Incluso se pretendió en un inicio, con el apoyo de algunos países iberoamericanos, especialmente de Colombia, jugar un papel relevante en la iniciativa del Grupo de Contadora, aspirándose a ser miembro del Grupo, si bien la oposición de México hizo que pronto se abandonara la idea. En todo caso, el apoyo a Contadora se reiteró posteriormente de forma constante.

nidad en el apoyo que se prestará al Plan Arias, de febrero de 1987, y después al proceso de Esquipulas, que pueden considerarse como continuidad de Contadora (Aldecoa, 1987/1988).

En este sentido, cambia la estrategia de actuación del gobierno socialista en la subregión, optándose principalmente, además de por la intensificación y mejora de las relaciones bilaterales con los países centroamericanos, por el apoyo a los planes de paz de la zona, el planteamiento del tema en el Consejo de Europa y, una vez en la Comunidad Europea, por la actuación en el marco de la misma, y por la colaboración activa con las Naciones Unidas cuando éstas, a partir de 1989, con Javier Pérez de Cuéllar como secretario general, empiezan a implicarse activamente en el proceso de paz⁴⁵.

A destacar en este punto la participación de España en los «grupos de amigos» del secretario general de las Naciones Unidas, constituidos por países interesados en promover la paz en la zona, que, especialmente en los casos de El Salvador y Guatemala, tuvieron un papel importante en el éxito final de los procesos de paz (Yáñez-Barnuevo, 1997: 147-148).

Procesos de paz claramente diferenciados en los casos, por un lado, de Nicaragua y El Salvador, tributarios de Esquipulas y directamente relacionados, y, por otro, de Guatemala, que respondió principalmente a una dinámica propia, no dependiente directamente de la dinámica de paz regional, debido a las singularidades de este último proceso (Laiglesia, 1997).

Paralelamente a ese apoyo a las iniciativas de solución pacífica y negociada, el gobierno socialista intensificará los contactos directos con los países de la región con el objetivo de encontrar vías que permitiesen un progreso de la democracia y los derechos humanos, y desarrollará una política bilateral más medida respecto de los países centroamericanos, buscando el acercamiento a todos los gobiernos de la subregión, como forma de poder jugar un papel más activo y decisivo en el proceso de paz que se estaba abriendo.

Para España era evidente que la solución al conflicto centroamericano pasaba principalmente por los propios países centroamericanos, lo que explica el apoyo que se prestó siempre a la dinámica de reuniones de los presidentes centroamericanos, que jugaron un papel fundamental en el proceso de paz, y a las distintas fuerzas políticas y sociales que en esos países apostaban por los procesos de paz.

⁴⁵ Esta política de apoyo decidido a las iniciativas de paz regionales no supuso, sin embargo, una renuncia del gobierno socialista a aportar ideas que facilitaran una solución al conflicto. Así, Felipe González, durante su estancia en la isla de Ochila (Venezuela), en 1985, propuso la celebración de una minicumbre sobre la crisis centroamericana, que no encontró una favorable acogida en Cuba (*Diario 16*, 7 de septiembre de 1985).

En esta línea de actuación bilateral se replantea la posición respecto de El Salvador, iniciándose una política de acercamiento, aunque no de pleno apoyo, al gobierno de Napoleón Duarte, que encontrará su expresión más significativa en el nombramiento del demócrata-cristiano Fernando Álvarez de Miranda, amigo personal de Napoleón Duarte, como embajador de España en ese país. En la misma línea se insertan el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Guatemala el 22 de septiembre de 1984; la activa participación española en la I Conferencia Interministerial Comunidad Europea-Centroamérica, celebrada en San José, en septiembre de 1984, que abría una dinámica nueva e importante en Centroamérica; y el propio Plan de Cooperación Integral con Centroamérica, preparado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana, que suponía un importante impulso de la cooperación al desarrollo con los países de esa subregión⁴⁶.

Todos estos hechos, unidos a la posición cada vez más crítica de España y de la Internacional Socialista hacia el régimen sandinista, influyeron en un cambio en la posición de recelo y desconfianza que algunos gobiernos centroamericanos mantenían hacia el gobierno socialista, lo que hizo la política española en la región más receptiva e influyente.

El ingreso de España en las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, facilitó, de otro lado, la actuación española respecto de Centroamérica, pues el hecho de que los doce países miembros interpretasen en términos parecidos el conflicto centroamericano, proporcionó una cobertura que no existía anteriormente, reduciendo los riesgos y recelos por parte de terceros Estados que se podían derivar de una actuación solitaria. Paralelamente, se presionó en el seno de la Comunidad Europea para que Centroamérica se beneficiara de una mayor cooperación y ayuda al desarrollo, jugándose un papel importante en el impulso y continuación de las reuniones interministeriales de San José entre Centroamérica, la Comunidad Europea y el Grupo de Contadora, que tanta importancia han tenido en la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas al conflicto y en la ayuda al desarrollo y a la reconstrucción de Centroamérica⁴⁷.

⁴⁶ El Plan de Cooperación Integral con Centroamérica, limitado inicialmente a Costa Rica, Honduras y Nicaragua, se insertaba plenamente en la interpretación española del conflicto centroamericano, por cuanto que partía de la base de que la cooperación al desarrollo económico y social constituía un elemento fundamental para la erradicación de las causas últimas del conflicto (Angulo, 1987/1988).

⁴⁷ De hecho, España, aunque todavía no era miembro de la Comunidad Europea, participó activamente en las reuniones de San José I, celebrada en setiembre de 1984, y San José II, celebrada en noviembre de 1985, y ha continuado siendo uno de sus principales valedores, ya como Estado miembro, en todas sus reuniones hasta el presente, generando o apoyando las iniciativas tendentes al desarrollo y profundización de las relaciones entre Europa y Centroamérica (Arenal, 1990a, 1993b, 2006b y 2008c).

La activa política desarrollada por España encontró en la firma de los compromisos de Esquipulas II, en agosto de 1987, y en concreto en el «Procedimiento para establecer una paz firme y duradera para Centroamérica», una nueva plataforma para que la política centroamericana diese otro salto hacia adelante. Por primera vez desde el inicio de la crisis se contaba con elementos reales de esperanza de paz, en la línea que había venido manteniendo el gobierno español. De ahí la satisfacción con que se acogió este avance y el apoyo que se dio a cada uno de los pasos mencionados, empezando por el apoyo a las Declaraciones de los presidentes centroamericanos en el marco del proceso de Esquipulas. El gobierno socialista, sin olvidar sus cautelas, incluso se declaró abierto, si lo solicitaban los países de la región, a participar en los mecanismos de verificación adoptados en Esquipulas II en cuanto al alto el fuego, tráfico de armamento y no utilización del territorio para agredir a otro Estado (Perpiñá-Robert, 1988: 111).

España jugó igualmente un papel significativo en las negociaciones de paz de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, impulsando esa dinámica e incluso actuando como intermediario y mediador en algún momento (Pico de Coaña, 1990: 62).

Esta política encontrará su culminación durante la presencia del Felipe González en la firma de los Acuerdos de Paz de El Salvador y Guatemala y en la activa participación de policías y militares españoles en las diferentes misiones de las Naciones Unidas en Centroamérica.

Con todo, no se puede desconocer, como ya apuntamos al referirnos a la política iberoamericana en general, que, como consecuencia, por un lado, del cambio que experimenta desde finales de los años ochenta el escenario mundial y el escenario centroamericano con el fin de la bipolaridad y de la Guerra Fría, del cambio de la política de Estados Unidos hacia Centroamérica y de la consolidación de los proceso de paz y de solución negociada del conflicto centroamericano, y, por otro lado, del final del reto del Quinto Centenario, a partir de 1992 disminuye en general la atención que Centroamérica había tenido hasta entonces en el marco de la política exterior española, centrándose esa atención prioritariamente en el proceso de paz todavía abierto en Guatemala, donde el papel español continuará siendo muy importante.

A un nivel más concreto, en el plano de las relaciones bilaterales con los países centroamericanos, han sido, sin lugar a dudas, como hemos visto, las relaciones con Nicaragua, El Salvador y Guatemala las que han marcado más claramente lo que ha sido la política centroamericana de los gobiernos de Felipe González.

En relación con Nicaragua, el gobierno socialista compaginó la denuncia y la condena constante de la estrategia norteamericana de acoso y derribo del régimen sandinista, con una actitud cada vez más crítica respecto del proceso revolucionario nicaragüense, a medida que se entendía que se estaba produciendo un alejamiento respecto del proyecto democrático inicial sandinista.

En la primera dirección, además de las reiteradas declaraciones oficiales rechazando y condenando la política de Estados Unidos respecto de ese país, se insertan, por ejemplo, entre otras actuaciones, la participación española, junto con los países miembros de la Comunidad Europea, en la negativa a aceptar la presión norteamericana para aislar a Nicaragua y excluirla de la política de cooperación de la Comunidad Europea con Centroamérica, con ocasión de la I Conferencia Interministerial Comunidad Europea-Centroamérica, celebrada en San José, en septiembre de 1984; la manifestación pública de la decepción por la interrupción, a finales de 1984, de las conversaciones de Manzanillo entre representantes sandinistas y de la administración norteamericana; y la votación, en octubre de 1986, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a favor de un proyecto de resolución sobre la ejecución de la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, que condenaba a Estados Unidos por sus actividades de agresión contra Nicaragua. Postura que se volvería a repetir en noviembre de ese mismo año en la Asamblea General (Piñol, 1988a y 1989).

En la segunda dirección apuntada, el gobierno socialista no se recató en las críticas a la trayectoria que, en su opinión y en la de la Internacional Socialista, iba tomando el proceso revolucionario nicaragüense y en las llamadas a la recuperación del proyecto original, basado en el pluralismo político, la economía mixta y el no alineamiento⁴⁸.

Sin embargo, este cambio de actitud política respecto a Nicaragua no influyó en la fluidez con que se mantuvieron las relaciones bilaterales en su dimensión económica. De esta forma, la política de cooperación al desarrollo que España seguía con ese país, que era uno de los principales receptores de la misma, no se vio afectada en ningún momento por esta posición crítica, pues respondía al principio de solidaridad con la difícil situación en que se encontraba el pueblo nicaragüense.

⁴⁸ En esta línea de cambio de actitud se inserta la decisión del PSOE de no enviar observadores a las elecciones nicaragüenses de noviembre de 1984, a diferencia de otros partidos socialistas europeos y de la propia Internacional Socialista. Como explicación se señaló que tampoco se habían enviado observadores a El Salvador y que el PSOE se sentía representado por la Internacional Socialista. También responde al mismo planteamiento la no asistencia de Felipe González en la delegación española que asistió a la toma de posesión del presidente Daniel Ortega.

Paralelamente al desarrollo de esta política de rechazo de las posiciones de Estados Unidos y de crítica del régimen sandinista, el gobierno socialista no cesó en sus intentos de encontrar o abrir vías de solución democrática a la situación nicaragüense, a través de las más diversas gestiones, como los sondeos para la reapertura de las conversaciones de Manzanillo con ocasión de la visita de Ronald Reagan a Madrid, en mayo de 1985, las reuniones conjuntas, celebradas en Madrid, entre dirigentes sandinistas y representantes de la Internacional Socialista, los encuentros entre sandinistas y la oposición interna en la embajada de España en Managua, en septiembre y noviembre de 1985, y los continuos contactos y visitas entre ambos países, tanto en términos gubernamentales como partidistas⁴⁹.

A la vista de la política seguida por los gobiernos socialistas respecto de Centroamérica en general, y de Nicaragua en particular, se explica la importante participación de las fuerzas armadas españolas en el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA), aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 7 de noviembre de 1989, que estuvo al mando de un general español, y cuya misión principal, iniciada oficialmente el 1 de diciembre de 1989, fue la de verificar la no utilización del territorio de un país para atacar al país vecino y el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares, controlando la desmovilización de la contra nicaragüense.

La apertura de vías de solución pacífica al conflicto centroamericano a raíz de los acuerdos de Esquipulas II y las medidas que en ese contexto fue adoptando el gobierno sandinista en el camino hacia la democracia, el respeto de los derechos humanos y la reconciliación nacional contribuyeron a amortiguar progresivamente las críticas anteriores del gobierno socialista, que ayudó activamente a la organización de las elecciones presidenciales nicaragüenses de febrero de 1990⁵⁰.

⁴⁹ En esta política desempeñó un importante papel complementario el propio PSOE, realizando labores que el Gobierno no podía o no debía protagonizar. En marzo de 1987, el PSOE fue anfitrión de una reunión entre los representantes de los partidos socialistas y socialdemócratas francés, sueco, alemán occidental y el comandante Bayardo Arce, en representación del Frente Sandinista, que tenía como objetivo contribuir a la solución de las diferencias entre Costa Rica y Nicaragua y analizar la situación interna de este último país. Posteriormente, en varias ocasiones se habló de una posible mediación española entre Costa Rica y Nicaragua, que no llegó a materializarse (Klaveren, 1988: 386).

⁵⁰ En concreto, se trabajó, a través de un grupo de expertos, en la elaboración del Registro Electoral, facilitando asistencia técnica durante los seis meses anteriores a las elecciones y enviándose 110 microordenadores. Además, se incluyó personal español cualificado en el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para la verificación de las Elecciones en Nicaragua (ONUVE) (Pico de Coaña, 1992: 193).

La derrota electoral del Frente Sandinista y el subsiguiente gobierno de Violeta Chamorro no supusieron una pérdida del alto perfil político que Nicaragua tuvo en la política española hacia la subregión. Los problemas políticos surgidos a partir de 1990, como consecuencia del proceso de asentamiento democrático de ese país, pusieron de nuevo de manifiesto el interés con que el gobierno socialista seguía su democratización.

En el caso de El Salvador, sin existir inicialmente ningún contencioso grave, las relaciones tuvieron en general, hasta la firma, en enero de 1992, del Acuerdo de Paz, un bajo perfil político, no exento de alguna tensión, debido principalmente a la postura crítica que los gobiernos socialistas mantuvieron respecto a la política de derechos humanos seguida por los gobiernos de Napoleón Duarte y Alfredo Cristiani.

En las elecciones de 1984, que elevaron a Napoleón Duarte al poder, Estados Unidos trató de legitimar a Duarte impulsando el envío de observadores internacionales. España, sin embargo, se negó a participar en esa operación, lo que contribuyó a enturbiar aún más las relaciones con el nuevo gobierno salvadoreño.

Aunque el nombramiento de Fernando Álvarez de Miranda, como embajador de España en ese país, sirvió para mejorar las relaciones, sobre todo a partir de 1986, éstas, sin embargo, nunca fueron fluidas e intensas. Esto se explica debido a los recelos y desconfianza de Napoleón Duarte, primero, y de Alfredo Cristiani, después, a raíz de su proclamación como presidente con ocasión del triunfo de ARENA en las elecciones de 1989, respecto de los gobiernos de Felipe González⁵¹.

La mejora paulatina de las relaciones con El Salvador a partir de 1986, se vio enturbiada a raíz del asesinato de seis jesuitas españoles por grupos uniformados del ejército salvadoreño durante la ofensiva del FMLN en noviembre de 1989. El gobierno español, además de condenar enérgicamente el hecho, exigió al gobierno salvadoreño una investigación exhaustiva de los asesinatos, no dándose por satisfecho con el procesamiento de algunos de los militares responsables.

La firma, el 16 de enero de 1992, en México, del Acuerdo de Paz de El Salvador entre el Gobierno y el FMLN, en cuya gestación y éxito participó activamente el llamado «grupo de amigos» del entonces secretario general

⁵¹ Los motivos que explican esta desconfianza en relación a los gobiernos socialistas son la política centroamericana de los mismos, especialmente respecto de Nicaragua, los contactos con el FMLN y las críticas a la política de los gobiernos salvadoreños, así como a la posición crítica mantenida por el gobierno español con la política de Estados Unidos, principal apoyo de los gobiernos salvadoreños (Piñol, 1989: 33).

de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, integrado por Colombia, México, Venezuela y España y en el que España jugó un papel muy significativo (Yáñez-Barnuevo, 1997: 147), dio lugar a que Felipe González estuviese presente en el acto, firmando como testigo de la paz. Este hecho puso de manifiesto la mejora de las relaciones, abriendo una nueva dinámica en las relaciones entre los dos países y posibilitando que por parte de España se desarrollase una política más activa y protagonista en el proceso de afirmación de la democracia y los derechos humanos y de reconstrucción y reconciliación nacional que se abrió en El Salvador.

Expresión de lo anterior es la aprobación por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en enero de 1992, del envío de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL, posteriormente MINUSAL), al mando de un general español, para verificar el Acuerdo de Paz, de conformidad con lo establecido en el propio acuerdo, en la que participaron además un importante contingente de policías y militares españoles.

Con Guatemala, una vez se restablecen las relaciones diplomáticas en septiembre de 1984, suspendidas como consecuencia del asalto a la embajada por las fuerzas armadas guatemaltecas, éstas transcurrieron por un camino de concertación y cooperación creciente, facilitado inicialmente por el entendimiento existente entre Vinicio Cerezo, elegido presidente en las elecciones de diciembre de 1985, y Felipe González. El autogolpe de Estado, protagonizado por Jorge Serrano Elías, el 25 de mayo de 1993, afortunadamente fracasado, fue enérgicamente condenado por el gobierno español, exigiendo el restablecimiento del marco constitucional democrático.

Sin embargo, la comprensión que el gobierno socialista demostró hacia las dificultades de los sucesivos gobiernos guatemaltecos, en su marcha hacia la democracia y hacia una efectiva política de defensa de los derechos humanos, cuya violación sistemática por grupos paramilitares o militares continuó siendo una constante, no impidió, por un lado, una reiterada presión por parte española para que los gobiernos guatemaltecos acabasen con la actuación de esos grupos e hiciesen realidad efectiva los derechos humanos y, por otro, una callada pero constante labor para facilitar una salida negociada al enfrentamiento armado entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (UNRG) y el gobierno guatemalteco.

Especialmente durante el mandato de Vinicio Cerezo, España desempeñó un significativo papel en el impulso a las negociaciones entre el gobierno, las fuerzas armadas guatemaltecas, los partidos políticos guatemaltecos y la UNRG. Esas negociaciones, que se iniciaron discretamente en Madrid en enero de 1987 y que tuvieron en la reunión de San Rafael en España, en octubre de 1987, su primer momento clave, a pesar de su

falta de resultados aparentes, encontraron desde entonces el pleno apoyo de los gobiernos socialistas.

A esta dinámica respondió la reunión mantenida en El Escorial entre la UNRG y la llamada Instancia Política, aglutinadora de los partidos políticos guatemaltecos, que dio lugar a la firma del acuerdo de El Escorial, el 1 de junio de 1990 (Montobbio, 1997: 102). Momento igualmente importante fue el liderazgo de España en el apoyo a la Comisión Nacional de Reconciliación y al lanzamiento del Diálogo Nacional, que facilitó el desarrollo del proceso de Oslo (Bolaños de Zarco, 1996). Igualmente es destacable el papel desempeñado por las embajadas de España en Guatemala, México y Naciones Unidas, que prestaron en todo momento la asistencia necesaria para el éxito del proceso de paz (Laiglesia, 1997: 168).

La firma en Madrid, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, el 12 de diciembre de 1996, del Acuerdo para la reinserción de la UNRG, y la posterior presencia del presidente del gobierno popular, José María Aznar, en Guatemala, el 29 de diciembre de 1996, en el acto de la firma del Acuerdo de Paz de Guatemala, no fue sino el reconocimiento y la consecuencia de la activa labor realizada por los gobiernos de Felipe González desde principios de los años ochenta en favor de una solución negociada en Guatemala, así como de la participación de España en el «grupo de amigos», institucionalizado a partir del Acuerdo marco para la reanudación del Proceso de Negociación en 1994, constituido por Colombia, España, México, Venezuela, Estados Unidos y Noruega, que tuvo un papel destacado en el éxito del proceso (Laiglesia, 1997: 168-169).

Lo mismo cabe decir del apoyo a la Misión de Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA), a partir de 1994, en la que España ha participado con un importante contingente de observadores españoles.

En el caso de Panamá, los gobiernos socialistas mantuvieron una política fluida y de plena cooperación, que se puso de manifiesto de forma muy especial con ocasión de la crisis que, tanto en el ámbito interno como internacional, se produjo en ese país a partir de principios de 1988 en torno al jefe de las Fuerzas Armadas, el general Noriega, y a la política seguida por Estados Unidos respecto del mismo. En esta situación, el gobierno español no solo manifestó su disposición a proporcionar asilo político a Noriega, con ciertas condiciones, sino que actuó de canal de comunicación entre la administración norteamericana y el propio Noriega al objeto de encontrar una salida a la crisis⁵². La intervención militar de Estados Unidos en Pana-

⁵² Para una consideración más amplia de la política seguida por España en la crisis panameña, véase Arenal y Nájera, 1992: 254-255.

má, en vísperas de las Navidades de 1989, sirvió para poner de manifiesto la autonomía de la política española respecto de ese país, por cuanto que se condenó esa intervención militar tanto desde la propia España como en las Naciones Unidas⁵³.

En definitiva, la política seguida por España respecto a Centroamérica, apoyada evidentemente en las posiciones similares de otros países iberoamericanos y europeos, que han tenido también un importante papel, contribuyó al avance en los procesos de paz y democratización en la región, al mismo tiempo que sirvió para moderar la política norteamericana hacia la zona y alejar el riesgo de una intervención directa de Estados Unidos en Nicaragua, con consecuencias desastrosas y desestabilizadoras para toda América Latina.

El balance final de la política de España hacia Centroamérica durante los gobiernos socialistas de Felipe González, más allá de algunos titubeos derivados de lo complejo y difícil de la crisis y de la presencia de Estados Unidos, ha sido, sin lugar a dudas, positivo. Se avanzó notablemente en el sentido de dotar a la acción en Centroamérica de una continuidad y una coherencia que no siempre estuvieron presentes durante los gobiernos centristas y se jugó un papel significativo en la subregión, contribuyendo a favorecer la solución pacífica de la crisis centroamericana y reforzando el papel de España en América Latina.

En definitiva, la política centroamericana de los gobiernos socialistas de Felipe González, a pesar de los condicionantes con que se desarrolló, de sus limitaciones y de los distintos perfiles que ha presentado, desde el punto de vista de su intensidad y coherencia, constituye, hasta el momento actual, sin lugar a dudas, si exceptuamos la política europea, la expresión más activa, protagonista y solidaria de la política exterior española. Como vimos, Centroamérica se transformó, desde el primer momento, dentro de lo que era la política hacia Iberoamérica, en un referente claro de la política de los gobiernos socialistas, que se mantuvo inalterable, con los lógicos altibajos y derivados del cambio de escenarios y gobiernos, hasta 1996. En

⁵³ El 20 de diciembre, el presidente del gobierno, Felipe González, condenaba esa intervención militar ante el Congreso de los Diputados. La misma actitud se mantuvo en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 29 de diciembre de 1989, cuando España, a diferencia del resto de los miembros de la Comunidad Europea, votó en compañía de los países iberoamericanos a favor de una resolución, presentada por Cuba y Nicaragua, en la que se condenaba la invasión. La resolución se aprobó por 75 votos a favor, 20 en contra y 39 abstenciones. Suecia, Austria y Finlandia fueron, junto con España, los únicos países europeos que condenaron la intervención norteamericana (*El País*, 31 de diciembre de 1989).

este sentido, la política centroamericana de los gobiernos de Felipe González ha sido, con seguridad, junto a la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas, el principal éxito de la política iberoamericana de España.

III. LAS RELACIONES CON OTRAS SUBREGIONES DE AMÉRICA LATINA

La relativa autonomía mantenida por los gobiernos socialistas en Centroamérica respecto de Estados Unidos, y la defensa de la democracia y los derechos humanos y el apoyo al desarrollo, se pusieron de manifiesto también en las relaciones con otros países iberoamericanos, con los que se produjo una intensificación de las relaciones y de la concertación y cooperación en todos los ámbitos. Un caso especial lo constituye Cuba, a la que nos referiremos al final de este apartado.

Esta política, sin embargo, presentará rasgos distintos a la desarrollada respecto de Centroamérica. La situación interna e internacional de estos países, diferente en la mayor parte de los casos a la de la mayoría de los países centroamericanos, explica estas diferencias. Por un lado, en general, se trata de Estados que, a pesar de sus graves problemas, tienen un mayor peso a nivel internacional y regional, así como unas políticas interior y exterior, al menos teóricamente, mucho más activas. Esto limita indudablemente las posibilidades de actuación y de protagonismo e influencia de las potencias medias y extrarregionales como España. Por otro lado, salvo excepciones, estos países no se encontraban en una situación de crisis, política y económica, tan crítica como la de Centroamérica, lo que no permitía una presencia y una acción tan activa como en aquella subregión. Finalmente, y quizá sea éste el factor más determinante, los intereses españoles, políticos, económicos, culturales y sociales en esos países son mucho mayores que en los países centroamericanos. No se debe olvidar que es con algunos de éstos con los que se realiza el grueso de los intercambios comerciales y las principales inversiones, y que en algunos existen importantes colonias de españoles.

De esta forma, en estos países las posibilidades de la acción española y su resonancia han sido más limitadas y cualquier posicionamiento en cuestiones relativas a su política, fuese interna o internacional, resultaba más comprometida para los intereses españoles. Por lo tanto, la política española hacia los mismos se movió en coordenadas más convencionales que en Centroamérica.

En todo caso, en relación a estos países debe distinguirse claramente la política seguida respecto de aquellos sometidos a dictaduras militares o a

regímenes autoritarios o en proceso de transición democrática, marcada por la defensa de la democracia y la denuncia de las violaciones de los derechos humanos, caso de los países del Cono Sur durante parte de la década de los ochenta, de Perú, a raíz del autogolpe de Fujimori, de los intentos de golpe de Estado en Venezuela, y de Cuba, con la política desarrollada en relación a aquellos países con regímenes democráticos, con los que la comunicación, la concertación y la cooperación han sido, en general, una constante, a través, en la mayor parte de los casos, de la firma de tratados generales de cooperación y amistad, acompañados de los correspondientes acuerdos económicos y de protocolos de cooperación científico-tecnológica y educativa y cultural. Estos tratados, además, institucionalizaron consultas de alto nivel regulares con los países firmantes⁵⁴.

Mención especial merece, en relación a este último grupo, el caso de México, uno de los países clave en la política iberoamericana de los gobiernos socialistas, con el que no se pudieron evitar en los primeros momentos algunas susceptibilidades, debido a la activa política de España en Centroamérica, pero con el cual las relaciones conocieron un desarrollo y una coincidencia de planteamientos notables, incrementándose la concertación, de forma muy especial, a partir de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, tanto respecto de la problemática centroamericana e iberoamericana en general como respecto de la mayoría de los problemas internacionales⁵⁵. La voluntad española de cooperar con México se puso de manifiesto muy especialmente en el tema de la deuda externa⁵⁶ y en la firma de un Tratado General de Cooperación y Amistad, el 9 de enero de 1990⁵⁷. La concertación con México jugó un papel decisivo, como veremos, en el éxito de la

⁵⁴ Nos ocuparemos más en detalle de estos tratados generales de cooperación y amistad al analizar la política de cooperación de los gobiernos socialistas de Felipe González.

⁵⁵ Para una consideración más amplia de las relaciones entre España y México durante el periodo de los gobiernos socialistas de Felipe González, entre otros, véase Treviño y Pedraja, 1983; Powell, 1986; Rosell, Viladomín y Forcada, 1993; y Pérez Herrero, 1997.

⁵⁶ La deuda contraída por México con acreedores españoles ascendía en 1989 a 111.000 millones de pesetas. Durante la visita de trabajo que realizó a Madrid, los días 14 y 15 de julio de 1989, el presidente Carlos Salinas de Gortari, el gobierno español acordó condonar a México la mitad de esa deuda. Con esta iniciativa se pretendía ayudar a que México fuera el primer país beneficiario de la aplicación del Plan Brady, que, en esos momentos, todavía se estaba negociando. Como escribía el embajador de México, España es «el primer país que acordó la renegociación de la deuda externa mexicana en sus nuevos términos, reduciendo su monto en un 50%» (E. González Pedrero, «México y España», *El País*, 9 de enero de 1990).

⁵⁷ El volumen financiero del Tratado ascendía a 4.000 millones de dólares, de los cuales 1.500 millones consisten en créditos, el 50% en condiciones FAD, y el otro 50% en condiciones OCDE, y 2.500 millones en inversiones.

puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas que España había auspiciado activamente desde 1983.

Con Colombia, muy especialmente durante el periodo de Belisario Betancur, las relaciones fueron intensas y con una gran coincidencia en los planteamientos, lo que favoreció a las gestiones que realizó el gobierno socialista para facilitar las negociaciones entre el gobierno colombiano y la guerrilla del M-19, que culminaron con su integración en la vida política colombiana, siendo Madrid uno de los lugares de encuentro. Posteriormente, el gobierno socialista colaborará con Colombia en la lucha contra el narcotráfico. El 29 de octubre de 1992 se firmó un Tratado General de Amistad y Cooperación con ese país⁵⁸.

El pleno apoyo a la democracia se puso también de manifiesto en los fallidos intentos de golpe de Estado que se produjeron, en febrero y noviembre de 1992, en Venezuela, con el inmediato apoyo al régimen constitucional del presidente Carlos Andrés Pérez, y la radical condena del golpismo⁵⁹, así como en el autogolpe que tuvo lugar en Perú, promovido por el presidente Alberto Fujimori, en abril de 1992⁶⁰, que, además de las inmediatas llamadas al restablecimiento de la democracia, tanto por parte del rey como por parte del presidente del Gobierno⁶¹, dio lugar, como medida de condena, a la suspensión de la ayuda económica que se otorgaba por España a ese país⁶². Con Venezuela se firmó un Tratado General de Amistad y Cooperación el 7 de junio de 1990.

Junto a Centroamérica, ha sido en los países del Cono Sur, sometidos en aquellos momentos a dictaduras militares, donde la política de democracia y defensa de los derechos humanos de los gobiernos de Felipe González ha tenido sus más claras manifestaciones, si bien en estos casos la acción española tenía que moverse con mayores cautelas, dadas las características

⁵⁸ Para las relaciones entre España y Colombia, en este periodo, entre otros, véase Álvarez Álvarez, 1997.

⁵⁹ Véase *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 1992*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, s/l., pp. 1.049-1.050 y 1.102.

⁶⁰ Los intentos de organizar una especie de «gobierno alternativo», presidido por el vicepresidente Máximo San Román, también fueron rechazados por el gobierno socialista, el 21 de abril de 1992. Véase *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 1992*, cit., p. 9.

⁶¹ También el Congreso de los Diputados aprobó una declaración institucional sobre la situación en Perú, el 7 de abril de 1992 (*Actividades, textos y documentos...*, año 1992, cit., p. 967).

⁶² Las sanciones comprendieron la suspensión de la cooperación económica gubernamental, la paralización de las negociaciones para un Tratado General de Amistad y Cooperación y la retirada de España del grupo de países que apoyaban un «crédito puente» de 5.000 millones de pesetas a Perú. Las sanciones no incluyeron la ayuda humanitaria. Véase Gillespie y Pollack, 1993: 19.

y problemáticas de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, muy diferentes a las de los países centroamericanos, su mayor peso a nivel internacional y los importantes intereses españoles en los mismos, con los mayores costes en las relaciones bilaterales que se podían derivar en el caso de una acción gubernamental excesivamente comprometida.

En consecuencia, la política española hacia los mismos, sobre la base de una clara y constante defensa de los derechos humanos y apoyo a los procesos de transición democrática, se movió en coordenadas más convencionales y de menor protagonismo activo que en el caso de Centroamérica. Esta actitud no impedirá una diferencia notable en los perfiles políticos de las relaciones bilaterales de España con cada uno de esos países en función de su distinta situación política.

Los primeros pasos del gobierno socialista coinciden con el inicio de la decantación democrática de los procesos de cambio iniciados en Brasil, Argentina y Uruguay, que serán apoyados decididamente desde el primer momento, manifestando la solidaridad con las fuerzas democráticas y el apoyo a los procesos de democratización en concordancia con la posición mantenida anteriormente por el PSOE desde la oposición. Esta política se verá favorecida por la influencia que el propio proceso de transición política española tuvo en los países del Cono Sur. En ese contexto de pleno apoyo a la democratización, una vez culminado el proceso, las relaciones con estos países se intensificarán a todos los niveles, alcanzando sobre todo en el nivel político un gran desarrollo y un elevado perfil.

En el caso de Argentina, considerado uno de los países prioritarios de la política iberoamericana por parte de los gobiernos de Felipe González, los intentos de golpe de Estado o cuartelazos que vivió ese país dieron ocasión a que se pusiera de manifiesto de forma muy activa la solidaridad española con el gobierno democrático de Raúl Alfonsín, con quien hubo plena sintonía en materia de política interna e internacional⁶³. A esta línea de apoyo a la democracia argentina responderán las visitas de los reyes, en abril de 1985, y los intercambios de visitas entre Felipe González y Raúl Alfonsín, y posteriormente, Carlos Menem. También tuvo relación con el apoyo a la democracia la visita que realizó a Buenos Aires, en mayo de 1987, tras el cuartelazo de abril de ese mismo año, el entonces vicepresidente del gobierno, Alfonso Guerra. Esta política se expresó igualmente en

⁶³ Esta sintonía se vio facilitada por el nuevo rumbo que tomó la política exterior argentina con el gobierno de Alfonsín, en línea con lo que se llamó «autonomía heterodoxa». Véase Puig, 1988; y Russell, 1988. Para las relaciones entre España y Argentina durante los gobiernos de Felipe González, entre otros, véase Ayllón, 1997.

materia de derechos humanos mediante la creación en el Senado, en 1983, de una Comisión de Investigación de Desaparecidos en Argentina y una constante labor en este ámbito.

Expresión significativa de esa política fue el Tratado General de Cooperación y Amistad, suscrito, el 3 de junio de 1988, por Raúl Alfonsín y Felipe González, que además de su importante contenido económico⁶⁴, consagra expresamente la unión indisoluble de la democracia y el desarrollo, estableciéndose, en línea con la práctica posterior de la UE en sus relaciones exteriores, lo que se ha denominado «cláusula democrática», que se repetirá en otros tratados generales de cooperación y amistad suscritos por España con los países iberoamericanos.

La concertación con Argentina se manifestará en todos los campos, así como en el apoyo mutuo en las reivindicaciones de las Malvinas y de Gibraltar, conscientes de las diferencias que presentaban ambos casos, pero unidos por el hecho de que ambos contenciosos son con el Reino Unido. Lo anterior no impedirá que Madrid haya servido de lugar de encuentro de los gobiernos argentino y británico en lo referente al tema de las Malvinas y la normalización de sus relaciones⁶⁵, lo que puso de manifiesto el creciente papel internacional de España.

⁶⁴ El Tratado, en vigor desde el 3 de agosto de 1989, con un periodo de vigencia de cuatro años, se acompañó, como era habitual en los demás tratados generales de amistad y cooperación, de un Acuerdo Económico, un Protocolo de Cooperación Científica y Tecnológica y un Protocolo Cultural. En virtud de dicho Tratado se instituía un sistema regular de consultas políticas de alto nivel, que permitirá un conocimiento recíproco de las acciones de ambos Estados en el campo internacional y facilitará la armonización de sus respectivas posiciones; se acordaba dar un impulso sostenido a la cooperación económica, a cuyo fin se desarrollará conjuntamente un Programa Integrado de cinco años, que contribuya a dinamizar la economía argentina, por importe de 3.000 millones de dólares; se establecían las bases para incrementar la cooperación científica, técnica y cultural y se constituía una comisión de alto nivel, presidida por los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, para el seguimiento y ejecución del Tratado. Los componentes fundamentales del Programa Integrado de 3.000 millones de dólares consistieron en apoyo financiero por parte del gobierno español, que puso a disposición del gobierno argentino 1.000 millones de dólares, de los cuales un 50% estaba compuesto por créditos FAD, y el 50% restante por créditos en condiciones OCDE, y el compromiso de ambos gobiernos de promover y movilizar inversiones en Argentina orientadas al sector privado por un valor de 2.000 millones de dólares, mediante la inversión de empresas españolas, de empresas conjuntas españolas y argentinas y de empresas argentinas.

⁶⁵ Los días 17 a 19 de octubre de 1989 se reunieron en Madrid representantes de los gobiernos argentino y británico para tratar de iniciar la normalización de las relaciones, que habían quedado rotas con motivo de la guerra de las Malvinas. Como consecuencia de esa reunión se acordó el restablecimiento de relaciones consulares y comunicaciones aéreas y marítimas. Una segunda reunión, también celebrada en Madrid, los días 14 y 15 de febrero de 1990, se saldó con el acuerdo para el restablecimiento de relaciones diplomáticas plenas.

En al caso de Brasil, las relaciones conocieron un importante desarrollo, articulándose, por primera vez, una política ambiciosa y definida respecto de ese país. Como ha señalado Ayllón, hasta principios de los años ochenta del siglo XX, las relaciones entre España y Brasil se habían caracterizado por su falta de relevancia, sin que España hubiese estado presente de forma significativa en la política exterior brasileña, ni Brasil en la española. El cambio en las relaciones se inicia en 1979, con la visita de Adolfo Suárez a Brasil, en agosto de ese año, generándose un interés mutuo por el desarrollo de las mismas, en el que jugó un papel importante las transiciones democráticas «pactadas», que estaban experimentando, primero España, y más lentamente Brasil, donde la transición española pasó a ser un referente⁶⁶.

A partir de esos momentos, el importante desarrollo que conocerán las relaciones vendrá determinado por tres factores. El primero, la negociación para la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas y, muy especialmente, el ingreso en las mismas el 1 de enero de 1986, que permitió superar, al menos en una medida significativa, el larvado antagonismo hispano-portugués y la presentación de ambos países como valedores de los intereses latinoamericanos en Europa. También influyó, en esta línea, la articulación por Brasil de una activa política hacia América Latina y el arranque de MERCOSUR. El segundo factor determinante fue el proceso de preparación y puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas, que se inician en 1991, en Guadalajara (México), en base principalmente a una concertación de España con México y Brasil, que organizaría la tercera Cumbre, en 1993, en Salvador de Bahía. El tercer factor será el proceso de apertura económica de Brasil, especialmente a partir del programa de privatizaciones del Plan Real, en 1994, y de la internacionalización económica de España, a través de un creciente flujo de inversiones en América Latina, y especialmente en Brasil, de las empresas españolas (Ayllón, 2007: 127-147).

En cualquier caso, sobre todo durante el primer gobierno socialista, existieron recelos por parte brasileña en relación a la activa política centroamericana desarrollada por dicho gobierno y el posible liderazgo de España en Iberoamérica.

En un plano más concreto, el desarrollo de la política de los gobiernos de Felipe González respecto de Brasil, enmarcada en su activa política

⁶⁶ Para las relaciones hispano-brasileñas durante los gobiernos socialistas véase, especialmente, Ayllón, 2007: 127-178. También, entre otros: Kakuta, 1993; y PROCOPI, 2001.

iberoamericana, tendrá, entre otros, como hitos importantes, expresivos de la intensificación de las relaciones, la visita del rey a ese país, del 14 al 20 de mayo de 1983, que jugará un papel clave en el relanzamiento de las relaciones bilaterales; la visita a España del presidente de Brasil, Joao Baptista Figueiredo, en abril de 1984, de significativo alcance político⁶⁷; la visita a España del presidente electo de Brasil, Tancredo Neves, en enero de 1985, con la simbología política que la misma suponía; la visita a Brasil de Felipe González, en junio de 1987, que sirvió para expresar el apoyo español al proceso democrático brasileño, en pleno proceso constituyente y en momentos de crisis económica de ese país, y para implicar a Brasil en la conmemoración del Quinto Centenario; las visitas de Fernando Collor de Mello, como presidente electo, en febrero de 1990, y como presidente, en mayo de 1991 y en julio de 1992, con ocasión de la celebración en Madrid de la segunda Cumbre Iberoamericana, que consolidaron definitivamente la nueva etapa que conocían las relaciones bilaterales, concretándose esta última visita en la firma de un Tratado General de Amistad y Cooperación, que entró en vigor en julio de 1994⁶⁸; y la celebración, los días 15 y 16 de julio de 1993, en Salvador de Bahía, de la tercera Cumbre Iberoamericana, máxima expresión de la concertación alcanzada entre ambos países⁶⁹.

Fue, precisamente, con la presidencia de Fernando Collor de Mello cuando las relaciones entre Brasil y España, durante el periodo de los gobiernos socialistas, alcanzaron su más elevado perfil político y un mayor grado de concertación.

Este pleno apoyo a los países inmersos en procesos democráticos fue acompañado, al mismo tiempo, de una crítica a las dictaduras todavía en el poder y de reiteradas condenas a sus violaciones de los derechos humanos,

⁶⁷ La visita se produjo poco después de un conato de conflicto bilateral, al excluir el gobierno español al representante brasileño con motivo de la recepción ofrecida en la embajada de España en Buenos Aires a los jefes de las misiones de gobiernos democráticos, una vez finalizada la toma de posesión de Raúl Alfonsín, en diciembre de 1983. Finalmente, la situación se recondujo por las respectivas diplomacias con el fin de que no perjudicase la visita de Figueiredo (Ayllón, 2007: 153). Esta exclusión de Brasil respondía a la diferenciación de trato que el gobierno socialista seguía en relación a los gobiernos no democráticos iberoamericanos.

⁶⁸ El Tratado proclamaba el excelente estado de las relaciones entre ambos países y la apuesta por reforzar los procesos de integración regional, de España en la Comunidad Europea y de Brasil en MERCOSUR, y por impulsar las relaciones entre Europa y América Latina, al mismo tiempo que se acompañaba de un acuerdo económico por importe de 3.000 millones de dólares (Ayllón, 2007: 161).

⁶⁹ La Cumbre se celebró con Itamar Franco como presidente de Brasil, después de la renuncia de Collor de Mello por corrupción.

casos de Uruguay⁷⁰, Paraguay⁷¹ y Chile, con los que se mantuvo conscientemente hasta el inicio de su proceso de transición democrática un muy bajo perfil en las relaciones políticas. Paralelamente a esta política, se mantuvieron constantes y fluidos contactos y apoyos con los diferentes grupos, partidos políticos y sindicatos que luchaban por el restablecimiento de las libertades democráticas, tanto a nivel bilateral, en ocasiones a través del gobierno socialista y otras a través del PSOE, como a nivel de la Internacional Socialista.

En el caso de Chile, las relaciones oficiales se mantuvieron desde los inicios de la transición política española con un bajo perfil político en consonancia con la posición crítica y condenatoria que los distintos gobiernos democráticos españoles manifestaron respecto del régimen del general Augusto Pinochet. Esta situación se acentuó, a partir de octubre de 1982, con los gobiernos de Felipe González, que reforzaron su condena, a nivel bilateral y multilateral, del régimen chileno. Por el contrario, a través del PSOE se mantuvieron constantes y fluidos contactos con los distintos grupos políticos y sindicales que se enfrentaban al régimen militar⁷². La normalización política de las relaciones oficiales con Chile solo se produjo cuando este país recuperó la democracia.

En concreto, el apoyo español a la recuperación democrática de Chile se puso especialmente de manifiesto en la visita que Felipe González realizó a ese país, los días 11 y 12 de marzo de 1990, para asistir a la toma de posesión del presidente Patricio Aylwin y en el hecho de que firmase con el nuevo presidente chileno una carta de intenciones que preveía la conclusión de un Tratado General de Cooperación y Amistad, que sería efectivamente suscrito a raíz de la importante visita, por su alto contenido político, realizada a Chile por los reyes, del 18 al 22 de octubre de 1990⁷³.

⁷⁰ Particular significado tuvo, en cuanto expresión de esta política, el viaje de los reyes a Uruguay, en mayo de 1983, cuando el país iniciaba los primeros y vacilantes pasos hacia la democracia, y su reunión en la embajada de España con los líderes de las principales formaciones de oposición a la dictadura. Véase Morán, 1990: 187-189.

⁷¹ Además de los importantes apoyos que se prestó a las fuerzas de oposición a la dictadura del general Alfredo Stroessner y las presiones y ayudas que se hicieron para que culminara el proceso de transición democrática, iniciado por el general Andrés Rodríguez, hay que destacar, por lo que tiene de simbólico, la celebración en Madrid, en febrero de 1987, de unas Jornadas por la Democracia en el Paraguay, organizadas por el PSOE y el Instituto de Cooperación Iberoamericana, en las que participaron destacados líderes políticos paraguayos opuestos a la dictadura. Véase PSOE, 1987.

⁷² Para este punto, véase Muñoz, 1986b: 130-133; y Lasagna Barrera, 1991: 131-143.

⁷³ El Tratado, que sigue la línea del suscrito con Argentina, contiene un Programa Integrado de 2.000 millones de dólares por parte del gobierno español, que pone a dispo-

IV. LA POLÍTICA HACIA CUBA

Respecto a Cuba, país con el que las relaciones siempre han tenido un carácter especial y muy ideologizado, que las diferencia de las mantenidas con otros países iberoamericanos, los gobiernos socialistas, siguiendo una línea de actuación tradicional, inaugurada por el franquismo y continuada por los gobiernos centristas, mantuvieron en general unas relaciones de amistad y cooperación⁷⁴, no exentas de algunas tirantezas y tensiones, provocadas por el carácter no democrático y las especiales características del régimen castrista, pero siempre con plena autonomía respecto de la política de Estados Unidos en relación a la isla⁷⁵. La apuesta realizada por Felipe González a favor de la permanencia de España en la OTAN, materializada en el referéndum de 1986, disipó las últimas esperanzas del régimen castrista de compartir posiciones ideológicas e internacionales con el gobierno socialista. Estas tensiones se agudizarán, sobre todo a partir del final de la Guerra Fría, con la afirmación de los procesos democráticos en América Latina y el derrumbamiento de los regímenes comunistas de la Unión Soviética y de la Europa Central y del Este, que pusieron especialmente de manifiesto lo anómalo del régimen cubano en los nuevos escenarios iberoamericano e internacional.

Las razones que explican este especial tratamiento que ha merecido la Cuba castrista, en relación con el recibido por otros regímenes dictatoriales iberoamericanos, hay que buscarlas, como ya se ha apuntado anteriormente, más allá de factores psicológicos y de opinión pública que harían referencia a la simpatía con que se ha vivido durante bastante tiempo en España la revolución cubana y su enfrentamiento con Estados Unidos, en lo singular e importante de los intereses de todo tipo que España tiene en ese país. Intereses políticos, sociales y culturales que nacen de la importantísima presencia española en la isla, derivada de la gran corriente migratoria de españoles que se asentó en ese país hasta mediados del siglo XX, y de su condición de última colonia americana. Intereses muy importantes, también, en el plano económico, pues Cuba ha constituido uno de los puntos

sición de Chile 800 millones dólares, de los cuales un 50% esta compuesto por créditos FAD y el 50% restante por créditos en condiciones OCDE, y el compromiso de ambos gobiernos de promover y movilizar inversiones en Chile orientadas al sector privado por un valor de 1.200 millones de dólares.

⁷⁴ Véase Hennessy, 1986: 360; y Fernández Ordóñez, 1987: 26. Para la historia de las relaciones entre España y Cuba y los vaivenes que han experimentado éstas, entre otros, véase Águila, 1986; Roy, 1996b, 1998 y 2009; y Bayo, 2006 y 2008.

⁷⁵ Véase Águila, 1986.

significativos de la inversión española en la región. Esta importancia se puso de manifiesto en el hecho de que, con los gobiernos de Felipe González, Cuba se transformó en uno de los principales destinos de la Ayuda Oficial al Desarrollo y se firmó un Acuerdo de Cooperación Económica e Industrial en 1985⁷⁶.

En este sentido, la política hacia Cuba, incorporando la dimensión normativa, presente especialmente en la política iberoamericana, se articulará sobre tres bases: condena de la situación de los derechos humanos, cooperación al desarrollo y colaboración para favorecer las reformas políticas y económicas en la isla (Barbé, 2009a: 139).

Las tensiones políticas que han caracterizado las relaciones hispano-cubanas han tenido, en general, carácter coyuntural, si bien han existido algunos contenciosos de carácter permanente. Estos últimos han girado principalmente en torno al «asunto Gutiérrez Menoyo» y a otros presos políticos con algún tipo de vinculación especial con España, cuya liberación venían reclamando insistentemente los gobiernos socialistas y, sobre todo, en torno a la cuestión de la indemnización por la nacionalización de bienes de españoles a raíz del triunfo de la revolución en 1959, cuestiones ambas que entraron en vías de solución con ocasión del viaje de Felipe González a Cuba en noviembre de 1986⁷⁷. Esta visita oficial, realizada tras múltiples aplazamientos, fue objeto de duras críticas por parte de la derecha española. Las tensiones coyunturales se han originado por algunas actitudes extemporáneas del régimen cubano que el gobierno socialista consideró inaceptables⁷⁸.

Las más graves tensiones político-diplomáticas con Cuba durante los gobiernos de Felipe González se produjeron, entre julio y septiembre de

⁷⁶ Para la ayuda financiera, la ayuda al desarrollo y la cooperación científico-técnica y cultural de los gobiernos socialistas de Felipe González con Cuba, véase Iglesia-Caruncho y Ramos, 1997.

⁷⁷ La liberación de Gutiérrez Menoyo se produjo un mes después, en diciembre de 1986. Véase Roy, 1988a: 63-77, y 1988b: 5-10.

⁷⁸ Entre éstas, se encuentran las declaraciones de Fidel Castro en enero de 1984, desaconsejando la permanencia de España en la Alianza Atlántica; algunas manifestaciones del líder cubano, en julio y septiembre de 1985, contra la celebración del Quinto Centenario y contra del papel histórico de España en América; el intento de secuestro en Madrid, en diciembre de 1985, de un ex-viceministro cubano por funcionarios de aquel país; los insultos de Fidel Castro al presidente del Congreso de los Diputados, Félix Pons, por la exclusión de Cuba, junto con Chile y Paraguay, de la IV Reunión de Presidentes de Parlamentos Iberoamericanos, celebrada en Madrid en diciembre de 1986; y la expulsión de la isla caribeña, en noviembre de 1988, de cinco ciudadanos españoles, dos de ellos senadores de Alianza Popular.

1990, a raíz de la llamada crisis de las embajadas⁷⁹, que provocó, por primera vez, la suspensión de la cooperación española, en aquellos momentos una de las más importantes de España con Iberoamérica, y entre enero y febrero de 1992, como consecuencia de la condena a muerte de varios cubanos acusados de actividades subversivas y la ejecución de uno de ellos.

La condena a muerte, en enero de 1992, de Eduardo Díaz Betancourt y de varios cubanos provocó no solo las gestiones españolas en favor de la conmutación de dichas penas de muerte, sino igualmente la protesta oficial por la posterior ejecución del primero⁸⁰. Estos hechos, unidos a las insultantes declaraciones de uno de los máximos responsables cubanos, Carlos Aldana, hacia el ministro de Asuntos Exteriores español⁸¹, que se había pronunciado duramente contra el fusilamiento y las detenciones, provocaron no solo la protesta diplomática española, sino también la suspensión de los proyectos de cooperación que la UE mantenía con Cuba, con exclusión de los de carácter humanitario.

En este nuevo contexto, el gobierno socialista disminuyó el perfil político de las relaciones bilaterales, pasó a tratar de coordinar su actuación con la UE⁸², inaugurando una vía que seguirían los gobiernos de Aznar y de Rodríguez Zapatero, e incrementó las manifestaciones públicas de preocu-

⁷⁹ La crisis de las embajadas, que afectó a varias embajadas occidentales en La Habana, estalló cuando varios cubanos se refugiaron en la embajada española, con la intención de abandonar el país, interviniendo en la misma las fuerzas de seguridad cubanas, tanto directa como indirectamente, mediante la infiltración de nuevos supuestos refugiados que pretendían actuar desde dentro de la misma embajada, en flagrante violación del derecho internacional. La diplomacia española aprovechó el incidente para distanciarse de un régimen que se encontraba en una situación cada vez más crítica (Galinsoga, 1991: 62).

⁸⁰ Véase *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 1992*, cit., p. 1.048.

⁸¹ Carlos Aldana, destituido posteriormente, llegó a acusar a la embajada española en La Habana de incentivar y coordinar las actividades del movimiento disidente (Gillespie y Pollack, 1993: 16).

⁸² En esta línea, el gobierno español apoyaría la estrategia definida por la Comisión Europea para desarrollar las relaciones con Cuba, que había diseñado el comisario Manuel Marín a lo largo de 1995 y principios de 1996. Esta estrategia, al mismo tiempo que condenaba la situación de los derechos humanos en la isla, abogaba por una vía de cooperación en materia de acción humanitaria y a favor de las reformas económicas y la apertura política («Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la UE y Cuba», COM [95] 306 final, Bruselas 28/06/1995). De acuerdo con esta estrategia el Consejo Europeo de diciembre de 1995 estableció que una representación de la Comisión iniciara los trámites para la negociación de un acuerdo de cooperación con Cuba. Estas gestiones, materializadas principalmente en la visita que Marín realizó a La Habana, en febrero de 1996, fracasaron debido a que el régimen castrista se negó a que el acuerdo contemplase compromisos políticos.

pación por el progresivo empeoramiento de la situación de los derechos humanos en la isla, acompañadas al mismo tiempo de gestiones para que Cuba iniciase un proceso de transición democrática. En este sentido, el gobierno socialista planteó al régimen cubano, en distintas ocasiones, la necesidad de que Cuba se incorporase a la corriente democrática que se extendía por Iberoamérica. En estas iniciativas, que podríamos calificar de «tanteos» o «sugerencias», el gobierno español mantuvo contactos e intercambio de criterios e, incluso, realizó gestiones conjuntas con los gobiernos de México y Venezuela. Igualmente, el gobierno socialista inició los contactos con la disidencia interna y con representantes moderados del exilio cubano.

La acción más directa en este punto la protagonizó el propio Felipe González, quien, acompañado por el presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, se entrevistó con Fidel Castro en marzo de 1990, con ocasión de la toma de posesión del presidente de Brasil, Collor de Mello. El dirigente cubano rechazó públicamente la sugerencia de reforma democrática⁸³. También, con ocasión de las entrevistas mantenidas por el rey y por el presidente del Gobierno español con Fidel Castro en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara (México), celebrada los días 18 y 19 de julio de 1991, se volvió a plantear el tema de la necesidad de que Cuba iniciase un proceso de reforma democrática, sin que de nuevo existiese respuesta positiva por parte del mandatario cubano⁸⁴. Posteriormente, en distintas ocasiones, Felipe González volvió a insistir sobre el tema⁸⁵.

Por otro lado, ante la difícil situación económica cubana, como forma, por parte española, de contribuir por otra vía a la apertura de ese proceso político, técnicos y políticos españoles, encabezados por el exministro de

⁸³ «Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno, D. Felipe González, en la Embajada de España en Brasilia, 15 de marzo de 1990, Año 1990», *Actividades, textos y documentos...*, año 1990; cit., pp. 153-157. Al mismo tiempo, y en respuesta, Fidel Castro se preguntó públicamente si las elecciones en España eran realmente libres, cuando existía un rey que no había sido elegido por nadie. Estas afirmaciones causaron el lógico malestar en el gobierno español, viéndose obligado el propio Castro a matizar el sentido de las mismas y a señalar que no había intención de ofender al rey ni a las instituciones españolas.

⁸⁴ «Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno, D. Felipe González, con motivo de la primera Cumbre Iberoamericana, 19 de julio de 1991», *Actividades, textos y documentos...*, año 1991, cit., pp. 154-156.

⁸⁵ Según Domínguez, el régimen castrista aprendió la lección de la caída de los regímenes comunistas europeos y no quería, en ningún caso, que en Cuba sucediese lo mismo, por lo que reforzó los principios básicos de la revolución, negándose a cualquier tipo de apertura política (Domínguez, 1993).

Economía, Carlos Solchaga, iniciaron, sin éxito, un asesoramiento al régimen cubano en un posible proceso de liberalización económica⁸⁶.

El derribo de las avionetas de los «Hermanos al Rescate» por cazabombarderos cubanos, el 24 de febrero de 1996, acabó definitivamente con las esperanzas aperturistas que se habían generado desde principios de los años noventa⁸⁷. En España, el triunfo del PP en las elecciones generales de marzo de 1996 supondrá, como veremos al analizar la política del gobierno popular hacia la isla, el fin de la política hacia Cuba seguida por los gobiernos socialistas. La UE, por su parte, en mayo de 1996, suspendió las negociaciones para la firma de un acuerdo de cooperación con Cuba, que, como vimos, ya estaban prácticamente estancadas por la negativa cubana a incluir compromisos políticos.

Particularmente expresivo de que las relaciones hispano-cubanas, más allá de estas tensiones político-diplomáticas, no se movían en la misma onda que las relaciones con los países iberoamericanos democráticos, lo constituye el hecho de que Cuba fuese, primero con los gobiernos centristas, y después con los gobiernos socialistas, el único país iberoamericano que no visitó el rey de España, a pesar de haber sido en numerosas ocasiones invitado, y que Fidel Castro, pese a su deseo manifestado reiteradamente de visitar España, solo pudiese hacerlo, si se exceptúa la escala técnica que hizo en Madrid en febrero de 1984, en la que se entrevistó con Felipe González, con ocasión de la celebración en Madrid de la Cumbre Iberoamericana, en julio de 1992. En ambos casos no se trató de una visita oficial a España.

Como acabamos de ver, la política de apoyo a la democracia y defensa de los derechos humanos fue una constante de los gobiernos socialistas de Felipe González, si bien con intensidades y compromisos diferentes, según las subregiones y países. El resultado fue, en todo caso, notable, reforzándose la imagen y el protagonismo de España en América Latina.

V. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA: LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

La existencia de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, constituida por España y Portugal y los países de habla española y portuguesa del con-

⁸⁶ El resultado fue el denominado Informe Solchaga, en el que se proponía una serie de orientaciones para la superación de la crisis económica (Solchaga, 1994 y 1996/1997).

⁸⁷ La respuesta de la administración Clinton fue la entrada en vigor de la Ley Helms-Burton, que hasta entonces se había mantenida congelada.

tinente americano, de bases mercadadamente identitarias, hemos visto que ha sido una constante en la política iberoamericana de España desde finales del siglo XIX, concretada a través de diferentes proyectos políticos, con alcances y sentidos muy distintos⁸⁸.

No puede extrañar, por lo tanto, que recuperadas las señas de identidad democráticas y replanteadas las relaciones con América Latina, a partir de la transición política, primero los gobiernos centristas, y después los gobiernos socialistas de Felipe González, tratasen de dar vida a esa Comunidad Iberoamericana desde unas bases nuevas y diferentes a las que habían caracterizado los proyectos de Hispanidad y de Comunidad Hispánica de Naciones planteados por el franquismo. El proyecto de Comunidad Iberoamericana va a constituir de esta forma, desde 1976, una dimensión clave de la política iberoamericana de España, sin la cual no será posible entender ésta.

Razones y realidades, como se ha visto, de naturaleza histórica, en concreto, una historia, unas lenguas y una cultura común, y razones políticas, económicas, sociales y culturales cada vez más importantes, entre las que destacarán la defensa de la democracia y los derechos humanos que se habían ido consolidando con dificultades a lo largo de los siglos XIX y XX, tanto en América Latina como en la península Ibérica, y, muy especialmente, a partir de 1976, cuando las relaciones con América Latina conocen un importante desarrollo en todos los ámbitos, estarán en la base de ese proyecto⁸⁹.

De esta forma, los gobiernos democráticos, tanto centristas como socialistas, partiendo del hecho de que España y los países iberoamericanos constituyen una Comunidad, tratarán de avanzar con un nuevo modelo de relaciones con Iberoamérica, basado en la democracia y el desarrollo, por un camino de cooperación y concertación que vaya progresivamente articulando y cohesionando esa comunidad de intereses, que se entiende es mutuamente beneficiosa para todos sus integrantes. En este sentido, se

⁸⁸ Esta Comunidad Iberoamericana, más allá de los proyectos de Hispanidad y de Comunidad Hispánica de Naciones, se había materializado ya en la constitución de algunas instituciones durante la etapa franquista, como es el caso de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), creadas en 1954. Estas dos organizaciones, que actualmente continúan operativas, contribuyeron a la afirmación de esa Comunidad hasta el proceso de institucionalización de la misma que, como veremos, impulsarán los gobiernos socialistas de Felipe González.

⁸⁹ Como destaca Barbé, es lógico que el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones que se postula por España aúne la retórica clásica (relaciones de familia) con el desarrollo de un nuevo papel en América Latina, como exportadora de valores liberales en lo doméstico (democratización) y en lo internacional (gestión pacífica de conflictos) (Barbé, 2009a: 126).

desarrolló una política de Estado respecto de Iberoamérica, que prácticamente, con algunos altibajos, perdurará hasta el presente.

Desde esta perspectiva, trataremos, primero, de establecer el alcance y las características con que se perfila esa política, que inspira el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, para después fijarnos en concreto en la política desarrollada al respecto por los gobiernos socialistas de Felipe González, que son los que ponen en marcha las Cumbres Iberoamericanas⁹⁰.

V.1. *El proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones*

Dado que el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones implicaba no solo a España, sino también al conjunto de los países iberoamericanos, los gobiernos españoles han procedido desde el primer momento con una gran prudencia en la formulación y definición del mismo y de la política que lo sustenta, procurando que los pasos concretos que se diesen en ese sentido contasen con el consenso de dichos países. Aún estaban recientes otras formulaciones en torno a esa Comunidad, cargadas de paternalismo, de afanes ideologizadores y de un protagonismo no aceptado, que suscitaron recelos y rechazo en los países iberoamericanos. Lo que, más allá de esa formulación, se intentará por parte de la Corona y de los gobiernos españoles será que sea la propia dinámica de intensificación y profundización de las relaciones la que vaya, con la participación libre y querida de todos, concretando en la realidad ese proyecto.

Desde esa actitud abierta y prudente, la primera característica del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones será que se concibe como una política de Estado, es decir, como una política que está por encima de las alternancias en el Gobierno para insertarse en las líneas maestras de la acción exterior del Estado⁹¹. El papel fundamental que el rey ha tenido en

⁹⁰ Por su característica de política de Estado y por el especial papel que en la definición de la misma ha jugado el rey, prescindimos, en este punto, de una consideración separada de los gobiernos centristas y de los gobiernos socialistas, ya que, por encima de las diferencias que pueda haber entre los mismos, existe una unidad de base clara en el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones.

⁹¹ Felipe González señaló al respecto: «Las bases que deben regir esa política deberán ser asumidas por cualquier Gobierno democrático español, independientemente de su signo político, y en consecuencia por todas las fuerzas políticas y sociales del país; en otras palabras, debe ponerse en marcha una auténtica política de Estado. Esta concepción estatal ha sido puesta de manifiesto por Su Majestad el Rey, que ha trazado en sus viajes al continente hermano las líneas de estos vínculos en sus dimensiones exactas» («España hacia una política con Iberoamérica», *Le Monde Diplomatique*, en español, 6 de abril de 1983).

su impulso y definición, como se puso de manifiesto al analizar el protagonismo de la Corona, en relación a la política iberoamericana, certificarán este carácter de política de Estado.

Su segunda característica es que se plantea como una política de pueblos. Política de pueblos significa, ante todo, una política hecha con la mirada puesta en los pueblos iberoamericanos, que, en consecuencia, atiende prioritariamente a sus necesidades y anhelos y aborda la solución de sus problemas políticos, sociales, económicos y culturales⁹². Este carácter descansa en los especiales vínculos que unen a España e Iberoamérica y explica muchos aspectos del proyecto de Comunidad Iberoamericana.

De acuerdo con ello, la política iberoamericana, en cuanto que tiene como objetivo la Comunidad Iberoamericana de Naciones, presenta dos dimensiones que son complementarias. Por un lado, al ser una política de pueblos no puede haber discriminación por razones políticas o ideológicas en las relaciones que se mantienen con los Estados y gobiernos iberoamericanos, pues ello iría en detrimento de los pueblos sometidos a regímenes políticos no democráticos. Por otro, la política de pueblos, para ser realmente tal, debe dirigirse a favorecer la realización de los principios de libertad, justicia, desarrollo y paz, es decir, debe favorecer los procesos de democratización y el respeto de los derechos humanos⁹³. En la práctica, como veremos, no siempre será fácil compaginar estas dos dimensiones.

⁹² En este sentido de política de pueblos se pronunciaba el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja: «Nuestras relaciones con los países de Iberoamérica son relaciones absolutamente prioritarias y de familia, en un plano completamente diferente al de nuestras relaciones con otros países amigos. No son relaciones entre Gobiernos o entre Estados, sino, en primer lugar, relaciones entre pueblos hermanos que viven su parentesco como un peso indiscutido» («Entrevista concedida a *El Diario-La Prensa* de Nueva York, 24 y 25 de noviembre de 1976», *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Marcelino Oreja, 7 julio 1976-31 diciembre 1977*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1978, p. 157).

⁹³ Estas dos dimensiones complementarias que caracterizan la política de pueblos, las explica Felipe González con las siguientes palabras: «En más de una ocasión he manifestado que deseamos mantener relaciones permanentes y profundas con el continente iberoamericano, porque por encima de los gobiernos, que son coyunturales, están las relaciones con los pueblos, que son permanentes. Esta filosofía que informa la política exterior española encuentra su fundamento en la doctrina Estrada (...), practicada por España en sus relaciones internacionales y expresión del respeto entre los Estados y del principio de no injerencia en los asuntos internos de otros países. Pero desde nuestro compromiso socialista no se puede desarrollar solo una política de Estado sin tener en cuenta y desarrollar paralelamente una política de los pueblos. La solidaridad con los pueblos que luchan por la libertad y la democracia, la defensa de los derechos humanos, la promoción de la justicia, el progreso y la paz son valores universales que defenderemos activamente...» («España hacia una política con Iberoamérica», *Le Monde Diplomatique*, en español, 6 de abril de 1983).

El carácter de política de Estado y de pueblos, como se vio anteriormente, fue desarrollado en sus principios inspiradores por el rey, sobre todo en el discurso pronunciado el 9 de septiembre de 1977, en Caracas, ante la Comisión Delegada del Congreso Nacional de Venezuela⁹⁴, si bien dichos principios habían sido ya establecidos previamente por el ministro centrista de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, el 20 de diciembre de 1976, en las palabras pronunciadas en el Palacio de Viana en honor del ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela⁹⁵, y por el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, el 25 de abril de 1977, en el discurso que pronunció en México ante el presidente de ese país⁹⁶.

Estos principios sobre los que se edifica el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones son el principio de interdependencia, el principio de credibilidad, el principio de continuidad, el principio de indiscriminación y el principio de comunidad, a los que hay que añadir el principio de unidad en la diversidad, que está implícito en los anteriores.

El principio de interdependencia significa que se concibe de una forma global, integrada y solidaria, en cuanto parte de las interdependencias de todo tipo que existen entre los países iberoamericanos y del hecho de que la realidad y los problemas, por encima de su materialización cotidiana y sectorial, son globales e interdependientes. Dicho principio traduce, así, la necesidad de atender armónica y globalmente la cooperación en todos los campos, pues, en última instancia, lo que inspira esa política, más allá de los intereses inmediatos y coyunturales, es la solidaridad.

El principio de credibilidad quiere expresar el cambio de actitud que se ha producido en la política iberoamericana de España y significa el compromiso público de que se pasa de una política de intenciones a una política realista de hechos y programas concretos de cooperación y concertación. Este principio marca las diferencias frente a anteriores proyectos y supone un replanteamiento radical de la acción exterior y de la cooperación de España en Iberoamérica.

⁹⁴ «Discurso pronunciado por S. M. el Rey ante la Comisión Delegada del Congreso Nacional de Venezuela», 9 de septiembre de 1977, *España en el mundo. Discursos de S. M. el Rey, 1976-1979*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1979, pp. 141-147.

⁹⁵ «Palabras pronunciadas en el almuerzo en honor del Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Sr. Escobar, celebrado en el Palacio de Viana, el 20 de diciembre de 1976», *Discursos y declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores D. Marcelino Oreja Aguirre, 7 julio 1976-31 diciembre 1977*, cit., pp. 185-186.

⁹⁶ Para el texto de este discurso, véase «Diario de acontecimientos referentes a España durante los meses de abril y mayo de 1977», *Revista de Política Internacional* 151 (1977), pp. 259-261.

El principio de continuidad es consecuencia del anterior y responde al carácter de política de Estado que tiene la política iberoamericana. Al mismo tiempo pone también de manifiesto las carencias que han caracterizado las políticas anteriores. Frente a la discontinuidad, la improvisación y la atención a los intereses inmediatos se establecen los imperativos de continuidad y perseverancia en la acción.

El principio de indiscriminación es la consecuencia lógica del carácter de política de Estado y de pueblos que tiene la política iberoamericana, que hace que la misma trascienda las diferencias ideológicas y políticas y se mantengan relaciones con todos los países. Es el corolario del principio de no injerencia en los asuntos internos, que en el caso de las relaciones con Iberoamérica responde además al hecho de que, entre pueblos unidos por lazos profundos, los posicionamientos políticos, cualesquiera que sean las diferencias existentes, no deben empañar el mantenimiento de las relaciones. Este principio encuentra su fundamento en la doctrina Estrada, que tradicionalmente España ha venido aplicando en sus relaciones con Iberoamérica.

Sin embargo, este principio no supone, como ya hemos apuntado, indiferencia respecto de la realización de unos valores universalmente reconocidos, como son la libertad, la justicia y la paz, que se traducen en los derechos humanos y en la democracia como forma de organización política. El principio de no intervención en los asuntos internos tiene unos límites internacionalmente establecidos, que se hacen más evidentes aún cuando se trata de relaciones entre pueblos unidos por vínculos muy especiales.

El principio de comunidad es el que está en la base del proyecto de Comunidad Iberoamericana, el que lo hace posible y el que define el objetivo último del mismo. En él se encuentran los principales elementos que configuran la comunidad. Por un lado, el principio de comunidad hace referencia y se asienta en las realidades históricas, lingüísticas y culturales y en los vínculos actuales de todo orden que unen a España y a los países iberoamericanos. Por otro, el principio de comunidad es el que expresa un objetivo de solidaridad, de concurrencia última de intereses compartidos, propio de una voluntad de cohesión, de unión, que es la que permitirá, superando las lógicas tensiones y fricciones nacidas de los intereses circunstanciales contrapuestos, avanzar hacia el futuro. Así, lo que da vida a ese principio es la identidad de realidades y, sobre todo, la identidad de intereses, materializada en acciones de cooperación y concertación que a su vez generan nuevos intereses compartidos que son los que dan sentido y van haciendo realidad el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Finalmente, está el principio de unidad en la diversidad, de unidad dentro del respeto a la soberanía, personalidad e intereses de cada Estado.

Este principio, aunque no formulado expresamente como tal, pero implícito en el principio de indiscriminación y, sobre todo, en el principio de comunidad, supone el pleno reconocimiento de la soberanía, la diversidad, la heterogeneidad, la pluralidad de los países iberoamericanos, al mismo tiempo que afirma la unidad que define la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Quiere marcar, también, diferencias claras con otros proyectos planteados en el pasado desde posiciones paternalistas, hegemónicas y no democráticas.

Este principio define claramente el sentido y la dinámica con que se concibe el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones. Un sentido igualitario y basado en la soberanía y personalidad de cada participante y una dinámica proyectada hacia el futuro que descansa en el compromiso voluntario y libre de los pueblos y Estados iberoamericanos⁹⁷.

A la vista de estos principios estaba claro cuál era el punto de partida del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones: la existencia de una comunidad basada en unos valores, unas realidades y unos intereses comunes. Estaba clara, también, la filosofía que inspiraba el proyecto y los principios que lo animaban y guiaban. Estaba igualmente claro el camino: la profundización y desarrollo del diálogo, la cooperación y la concertación en el marco de una concurrencia de intereses que se haría más intensa a medida que se avanzase. Sin embargo, lo que no estaba claro todavía era la definición y articulación concreta en la práctica de ese proyecto.

Ya hemos apuntado que razones de prudencia política y un expreso deseo de no interferir en la común definición y articulación del proyecto influyeron en esa indefinición e imprecisión en términos institucionales, más allá del objetivo de celebrar una Cumbre Iberoamericana en torno a 1992, que pudiera tener continuidad en el futuro. Lo que se perseguía era que fuese la propia dinámica de cooperación y concertación desarrollada la que alumbrase y posibilite la puesta en práctica de una estructura ins-

⁹⁷ Estos principios inspiradores del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, expuestos solemnemente por el rey, aunque fijados inicialmente por el gobierno centrista de Adolfo Suárez, fueron recogidos inmediatamente por el gobierno socialista, reafirmando con ello el carácter de política de Estado de los mismos. Las siguientes palabras del entonces presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Luis Yáñez-Barnuevo, son expresivas de esta realidad: «Dicho esto, hay constantes de la política iberoamericana que nosotros hemos recogido y vamos a desarrollar, entre ellas las expresadas por Su Majestad el Rey en las visitas que hizo a Iberoamérica, en aquellos cuatro principios de nuestras relaciones con Iberoamérica, que siguen siendo válidos y seguirán siendo válidos cualquiera que sea el gobierno que rija los destinos de nuestro país en el futuro, que son los principios de interdependencia, de indiscriminación, de comunidad y de continuidad» (*Intervención ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado*, 18 de febrero de 1983).

titucional específica. De esta forma, desde el punto de vista institucional, el objetivo final del proyecto quedaba abierto, de forma que entre todos y cada uno de los participantes se fuesen perfilando las formas concretas de acción común. Es por ello que se tardará tiempo, incluso ya con las Cumbres Iberoamericanas en marcha, en tener un diseño político, claro y preciso, de la estructura institucional que se pretende para la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Lo que sí está más claro, al menos por parte española, es lo que no es, o no se quiere que sea, la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Esta no se concibe ni como una nación ni como una alianza, ni siquiera como un sistema económico⁹⁸, que sin lugar a dudas entraría en colisión con la pertenencia de España y Portugal a las Comunidades Europeas y con la pertenencia de los países latinoamericanos a otros mecanismos de integración. Tampoco se aspira ni se pretende desarrollar un entramado formal al estilo de la *Commonwealth* británica o de la *Communauté* francesa⁹⁹. Estas experiencias se consideran únicamente como simples puntos de referencia, que demuestran la posibilidad de realización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y su compatibilidad con la pertenencia a las Comunidades Europeas (Yáñez-Barnuevo, 1984c: 43).

En este sentido, el proyecto se concibe como plenamente compatible con los distintos procesos de integración en los que los distintos Estados iberoamericanos, a las dos orillas del Atlántico, están inmersos. Desde esta perspectiva, la posición de España, desde el inicio de las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas, será la de pleno apoyo a los procesos de integración latinoamericanos, estimándose que la culminación de los mismos sería una condición muy favorable para el éxito de la propia Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Se concibe, también, dadas las excelentes relaciones existentes entre ambos países desde 1988, como plenamente compatible con el papel que Estados Unidos ejercen sobre la región.

Consecuentemente, desde la transición democrática española se empezará a trabajar en torno a la idea de poner en pie un espacio iberoamerica-

⁹⁸ «Sean cualesquiera nuestras diferencias, estamos juntos. No somos una nación, ni una alianza, ni una coalición, ni un sistema de conveniencias económicas; menos todavía somos una raza en el sentido étnico de la palabra: somos un mundo. El mundo de la lengua y de la cultura que hemos creado juntos desde hace largos siglos...» («Discurso pronunciado por S. M. el Rey en la Universidad de San Marcos de Lima con ocasión de su nombramiento como Doctor *honoris causa* de la misma, 24 de noviembre de 1978», *España en el mundo, Discursos de S. M. el Rey, 1976-1979*, cit., p. 315).

⁹⁹ Véase Sánchez Rodríguez, 1989.

no, un espacio político, económico, social y cultural voluntariamente integrado, un polo autónomo en la vida internacional, llamado a cumplir una función propia y de defensa de unos intereses y valores¹⁰⁰.

Los valores que definirán este proyecto, como se ha apuntado, serán la independencia, la libertad, el respeto de los derechos humanos, la paz, el desarrollo, la cooperación y la solidaridad. Los ideales democráticos serán desde el primer momento un elemento sustancial del proyecto, como lo serán de la propia política iberoamericana de España.

El proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones no se plantea, por lo tanto, como algo abstracto, sin incidencia en la realidad, sino que se plantea con una función transformadora de la realidad interna de los países que forman parte de él y de la realidad internacional. Se presenta como objetivamente necesario y beneficioso para todos los pueblos iberoamericanos. Su punto de partida y su principal dinámica será, de esta forma, la solidaridad¹⁰¹.

Un papel destacado en el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones corresponderá, como ya se ha apuntado, a la Monarquía consti-

¹⁰⁰ La idea la expresó primero el rey, transformándose en un punto de referencia constante en las intervenciones oficiales a la hora de concebir esa comunidad: «En el mundo de hoy, en el que hacen oír su voz bloques de naciones perfectamente independientes, pero ligadas entre sí por lazos de diversa especie, los países hispánicos como tales aún no ocupamos la posición que corresponde a nuestro pasado y a nuestras presentes y futuras necesidades. (...) En el mundo en que vivimos –configurado por los problemas a escala universal–, no cabría la desunión de una comunidad como la nuestra. Debemos estar unidos para convertir en realidad nuestras posibilidades de conjunto, lo que será la mejor forma de mantener la individualidad nacional y su virtualidad esencial» («Discurso pronunciado por S. M. el Rey en Cartagena de Indias, 12 de octubre de 1976», cit., p. 51). Por su parte, el presidente del Gobierno, Felipe González, señalará en esta línea: «Pero la comunidad de pueblos a la que pertenecemos puede contribuir también, a nivel internacional, a ser una voz que deba ser oída, que tenga que ser tenida en cuenta. (...) En este mundo en el que se habla del equilibrio de terror, podríamos contribuir a poner en la balanza más que la dialéctica del equilibrio del terror, la dialéctica de la lucha contra el hambre, contra la marginación, contra la desigualdad y la injusticia que padecen pueblos enteros y, dentro de cada pueblo, capas muy amplias de la población» («Discurso de clausura», Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Iberoamérica. Encuentro en la democracia*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1983, p. 498).

¹⁰¹ El rey señalará, concretamente, que «[este futuro,] en que tantas cosas podemos hacer juntos, no se apoya ni en la nostalgia ni en el rechazo del pasado, sino en una profunda solidaridad con los pueblos de este continente [iberoamericano], que nos hace vivir muy de cerca sus problemas más acuciantes, sean los de su independencia política y económica, los de su desarrollo o los derivados de sus ansias de una mayor justicia social» («Discurso de S. M. el Rey al recibir el Premio Simón Bolívar, 24 de julio de 1983», *España en el mundo, Discursos de S. M. el Rey, 1983-1984*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1985, pp. 15-16).

tucional española, representada principalmente en la figura del rey. No en vano, el rey ha sido su máximo valedor y el que mejor expresa en términos simbólicos la realidad comunitaria iberoamericana. La Corona aparecía como el elemento que enlazaba directamente con la historia, la lengua y la cultura comunes, y que simbolizaba, por encima de la diversidad de todo tipo, las señas de identidad iberoamericanas¹⁰².

De las consideraciones anteriores se deduce, por lo tanto, que desde 1976, por parte española, se formula y desarrolla un proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, que trata de dar vida específica a una comunidad que ya existía de hecho, fijando sus principios inspiradores, perfilando sus características y poniendo en marcha, como veremos a continuación, dinámicas que permitiesen su progresiva afirmación en la práctica. Sin embargo, inicialmente en ningún caso se definió, más allá de la celebración de las Cumbres Iberoamericanas, cuál debería ser el objetivo final de ese proyecto y, consiguientemente, su articulación jurídico-formal.

V.2. *La puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas*

El proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones y la existencia efectiva de una comunidad, reconocida desde la primera Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara (México) en julio de 1991, serán los puntos de partida que explicarán la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno. En el proceso que lleva a la celebración de

¹⁰² La propia Corona asumirá desde el primer momento esa responsabilidad histórica, presente y futura: «Con este tesoro [se refiere a la historia, la lengua y la cultura comunes] me encuentro al regir los destinos de España. Con el mismo fabuloso patrimonio común se encuentran todos los que forman parte de nuestro mundo. Todo lo que cada uno de nosotros siente, piensa, dice, es inmediatamente significativo y despierta resonancia en un mundo variado, lleno de tensiones, de problemas, de promesas, habitado por 250 millones de hombres y mujeres. Pero este tesoro es a la vez una responsabilidad. Como rey de España, me siento obligado a velar por mi pueblo; pero como forma de vida, como comunidad cultural, no termina en nuestras fronteras nacionales, sino que se extiende hasta donde mi voz es entendida, hasta donde llegan los pueblos en que suena la misma lengua. No puedo ser verdaderamente rey de España si no pienso en los pueblos hermanos, porque todos participamos de algo que no es patrimonio exclusivo de ninguno, sino que poseemos en común» («Discurso pronunciado en la Universidad de San Marcos de Lima con ocasión de su nombramiento como doctor *honoris causa*, 24 de noviembre de 1978», *España en el mundo, Discursos de S. M. el Rey, 1976-1979*, cit., p. 315). Este hecho será reconocido por el entonces presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Luis Yáñez-Barnuevo: «La existencia de una Monarquía constitucional en España es un elemento que contribuye decisivamente a la estrategia tendente al objetivo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones» (Yáñez-Barnuevo, 1984c: 43).

las Cumbres Iberoamericanas, España, y en concreto los gobiernos de Felipe González, como hemos señalado, jugarán un papel impulsor decisivo, desarrollando hasta 1992 una estrategia de liderazgo ejemplificador, consistente en llevar la iniciativa en la puesta en marcha y desarrollo de las primeras Cumbres, pero siempre en base al consenso y la concertación con el resto de los países iberoamericanos y afirmando el sentido igualitario de las mismas.

La historia de las Cumbres Iberoamericanas se inicia a principios de los años ochenta del siglo xx, con los gobiernos de la UCD, cuando surgió por parte española la idea concreta de celebrar una Cumbre Iberoamericana que, aprovechando la conmemoración del Quinto Centenario, reuniese en España, en 1992, a todos los jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos¹⁰³. Con esa Cumbre se pretendía, por un lado, reafirmar solidariamente de forma solemne y multilateral en fecha tan señalada los principios de democracia y desarrollo como inspiradores de unas relaciones mutuas basadas en la concertación y la cooperación, y, por otro, sentar las bases que permitiesen ir articulando institucionalmente en la práctica la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Sin embargo, a principios de los años ochenta, la posibilidad de que se celebrase una Cumbre Iberoamericana en España en 1992 aparecía como algo remoto, difícil de lograr en función de un escenario internacional marcado por la Guerra Fría, de la diversidad y heterogeneidad de los países latinoamericanos y del nivel en que se encontraban todavía en esos momentos las relaciones entre España y América Latina. En ese contexto, la realidad es que solo la diplomacia española apostó decididamente por ese objetivo, sin que en esos momentos hubiese especial interés en los países latinoamericanos en apostar, más allá de la retórica, por el mismo.

En todo caso, el proyecto será asumido con fuerza por los gobiernos socialistas a partir de 1982, poniendo en marcha una estrategia encaminada a hacer posible la celebración de la Cumbre Iberoamericana en 1992. El papel jugado por el rey en esta estrategia va a ser fundamental para el éxito de la misma.

Se trataba de una estrategia de paso a paso, que descansaba en la dinámica abierta con la preparación de la conmemoración del Quinto Centenario y en la profundización de las relaciones con América Latina, tanto en términos de concertación como de cooperación, que se va a producir a partir de esos momentos¹⁰⁴. Un papel decisivo en esa estrategia va a corresponder a la Con-

¹⁰³ Para una historia más amplia de las Cumbres, véase Freres, 2005; y Arenal, 2005e.

¹⁰⁴ La conmemoración del Quinto Centenario actuará como un reto para los gobiernos socialistas desde el punto de vista de las relaciones con América Latina, lo que

ferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales Quinto Centenario, que despejará el camino para la celebración de las Cumbres.

Desde el momento mismo en que se pone en marcha la conmemoración del Quinto Centenario se crean por parte española una serie de organismos encargados de preparar y llevar adelante la conmemoración. Uno de esos organismos fue la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario, creada por el gobierno de Adolfo Suárez en 1981. Sin embargo, desde el principio se fue consciente de que el Quinto Centenario no era solo un evento español, sino también un evento americano, en el debían participar activamente todos los países iberoamericanos. Para ello se procedió a instar por parte española a los demás países iberoamericanos a que cada uno de ellos crease una Comisión Nacional Quinto Centenario, como base operativa para la estructuración de un foro iberoamericano que preparase la conmemoración. De esta forma, la idea de crear un foro en el que participaran todos los países iberoamericanos constituyó desde los primeros pasos de la preparación del Quinto Centenario uno de los objetivos más inmediatos.

En este contexto se inserta la creación de la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales Quinto Centenario, lugar de encuentro de todos los países iberoamericanos sin distinción de ningún tipo, foro de reflexión e instrumento impulsor de la cooperación multilateral iberoamericana. Su finalidad era, más allá de preparar los actos de conmemoración del Quinto Centenario, la de fortalecer los lazos políticos, económicos, culturales, educativos, sociales y científico-técnicos existentes entre todos los países iberoamericanos, mediante el desarrollo principalmente de programas multilaterales de cooperación iberoamericana.

La I Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales Quinto Centenario se reunió en Santa Fe de Granada, en octubre de 1983, con la asistencia de los 11 países iberoamericanos que en aquellos momentos tenían Comisiones Nacionales Quinto Centenario. La X y última Conferencia tuvo lugar en Veracruz, en mayo de 1992, con asistencia de la práctica totalidad de los países iberoamericanos, procediendo a cerrar sus trabajos y a trasladarlos a la II Cumbre Iberoamericana, que se celebraba en julio de 1992 en Madrid. Con ello se aseguraba la continuidad del espíritu comunitario que había venido animando la Conferencia Iberoamericana desde 1983¹⁰⁵.

explica la profundización que éstas experimentan hasta 1992, base fundamental para la puesta en marcha con éxito de las Cumbres Iberoamericanas.

¹⁰⁵ Para una consideración más amplia del desarrollo y de los trabajos de la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales, véase Arenal, 1994: 234-238.

En definitiva, el papel desempeñado por la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales Quinto Centenario fue clave para la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas. No solo preparó el terreno que hizo posible la celebración de la I Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, sino que durante la década de los ochenta fue el único foro de encuentro, diálogo, concertación y cooperación, integrador de todos los países iberoamericanos, en el que se fue fraguando en la práctica el sentido de identidad iberoamericana, se tomó conciencia de los intereses comunes y se puso de manifiesto el sentido de continuar con esa dinámica al nivel de jefes de Estado y de Gobierno. En este sentido, la Conferencia Iberoamericana sirvió para ir superando muchos de los recelos y reticencias que existían en América Latina respecto de la puesta en marcha de las Cumbres y del inicial protagonismo español, así como para ir perfilando algunos de los campos de actuación de éstas, especialmente en materia de cooperación.

Con el terreno despejado a través de la Conferencia Iberoamericana, a partir de 1989 la diplomacia española intensifica los contactos con los países iberoamericanos, que sirvieron para constatar que por su parte también existía interés en poner en marcha una dinámica de Cumbres, útiles para afirmar la identidad y el protagonismo de lo iberoamericano en el nuevo escenario internacional que se estaba perfilando, marcado por la globalización, el final de la Guerra Fría, la conformación de un nuevo sistema político-diplomático y la necesidad de posicionarse adecuadamente en el mismo.

También el escenario latinoamericano será favorable en esos momentos para la puesta en marcha de las Cumbres. Destacan, en este punto, la culminación con éxito de los procesos de democratización en la región, que facilitará la conformación de un nuevo clima entre los países latinoamericanos, y favorecerá el entendimiento y la aproximación no solo entre ellos, sino también con España y Portugal; así como el proceso de diversificación de las relaciones internacionales y de reducción de la dependencia política respecto de Estados Unidos, que los países latinoamericanos habían emprendido ya en la década de los setenta, y que encuentra en el nuevo escenario internacional nuevas y mayores posibilidades; y el hecho de que los procesos de integración regional y subregional latinoamericanos se renuevan adquiriendo nuevas dimensiones, como sucede, por ejemplo, con el MERCOSUR, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Lo mismo cabe decir del escenario español, que experimentará un notable cambio como consecuencia del ingreso en las Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, y la firma de un nuevo Convenio Defensivo con Estados Unidos, el 1 de diciembre de 1988, que permiten clarificar sus re-

laciones con ese país y potenciar las relaciones con los países iberoamericanos. Un factor más a tener en cuenta en este interés español por la puesta en marcha de la Cumbres Iberoamericanas hay que encontrarlo también en el deseo de contestar con ello a las críticas que se formulaban por algunos sectores en América Latina, en relación a lo que se interpretaba como una clara apuesta por Europa, contraria a la reiterada afirmación española de privilegiar las relaciones con Iberoamérica (Pérez Herrero, 2010: 426).

Todo ello, unido a la notable mejora que se produce a lo largo de los años ochenta en las relaciones entre España y los países latinoamericanos, como señala Ion de la Riva, conformará una coyuntura extraordinariamente favorable para la celebración de las Cumbres (Riva, 1992: 171)¹⁰⁶.

Particular importancia tuvo en esta dinámica, que condujo a la I Cumbre de Guadalajara, el viaje que los reyes de España realizaron a México, en enero de 1990, que fue aprovechado por el rey para plantear directamente la cuestión al presidente de México, Carlos Salinas de Cortari. La idea de celebrar primero, en 1991, una Cumbre Iberoamericana en México y después, en 1992, otra en España, fue recogida de inmediato y positivamente por el mandatario mexicano, iniciándose a partir de ese momento la coordinación del proyecto entre España y México. A la concertación entre estos dos Estados pronto se unirá el presidente de Brasil, Fernando Collor de Mello, constituyéndose una troika, que llevará la iniciativa inicial del proceso. Desde ese momento, la troika multiplica los contactos con el resto de los países iberoamericanos¹⁰⁷.

El 27 de septiembre de 1990, aprovechando la favorable acogida que la idea había tenido entre los mandatarios iberoamericanos, el ministro de Asuntos Exteriores español, Francisco Fernández Ordóñez, celebró un desayuno de trabajo en Nueva York con los embajadores del grupo latinoamericano de las Naciones Unidas, reiterando la idea y recibiendo una respuesta positiva.

¹⁰⁶ Para una consideración más amplia del favorable escenario internacional, latinoamericano, europeo y español, de la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas, véase Arenal, 2010a.

¹⁰⁷ En esta dinámica se insertan, por parte española, las visitas que a lo largo del mes de septiembre de 1990 hicieron cuatro enviados especiales a los diferentes jefes de Estado iberoamericanos con el fin de consultar su disponibilidad a participar en una Cumbre Iberoamericana que se celebre en 1992 en Madrid y de recabar sus sugerencias para la realización de la misma. Los cuatro enviados del gobierno español fueron el secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Luis Yáñez-Barnuevo; el jefe del gabinete del presidente del Gobierno, Roberto Dorado; el subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Inocencio Arias, y el director general para Iberoamérica, Yago Pico de Coaña.

La consecuencia de estos contactos diplomáticos será la puesta en marcha de un proceso concertado iberoamericano que llevará a México a convocar públicamente la celebración de la I Cumbre Iberoamericana para 1991¹⁰⁸. En concreto, el 11 de octubre de 1990, en el marco de la reunión del Grupo de Río, que tiene lugar en Caracas, el presidente Carlos Salinas de Gortari anuncia la convocatoria de dicha Cumbre. Por su parte, Brasil anuncia también en Caracas la decisión de organizar la Cumbre de 1993. Finalmente, aprovechando esa misma reunión, los presidentes del Grupo de Río aprueban una declaración titulada «Reunión de Jefes de Estado de Iberoamérica», en la que se expresa el interés por participar en las Cumbres convocadas por México en 1991, España en 1992, y Brasil en 1993.

El hecho de que fuese México el que tomase la iniciativa de convocar la primera Cumbre facilitó de forma importante el éxito en la puesta en marcha del proceso, eliminando los últimos recelos que podía suscitar el que fuese España la que la convocase una Cumbre Iberoamericana en una fecha tan señalada y polémica, desde la perspectiva latinoamericana, como 1992.

Al día siguiente, aunque el hecho ya era conocido, el rey, en el discurso que con motivo del 12 de octubre pronuncia en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, anuncia formalmente la celebración de la segunda Cumbre en Madrid en 1992¹⁰⁹.

La celebración de la Cumbre de Guadalajara, los días 18 y 19 de julio de 1991, con la asistencia de todos los jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, a la que seguirá la celebración anual de nuevas Cumbres hasta el presente, constituyó un importante éxito diplomático de España, pues se alcanzaba el principal objetivo de la nueva política iberoamericana que se había puesto en marcha en 1976. Un objetivo ambicioso, que institucionalizaba la dimensión multilateral iberoamericana de dicha política y servía para reforzar la dimensión bilateral de la misma.

Esta Cumbre constituyó el primer ensayo general de concertación iberoamericana sin exclusiones de ningún tipo, permitiendo establecer un diálogo multilateral sobre los principales problemas de Iberoamérica, un inicio de la

¹⁰⁸ La apuesta mexicana por celebrar la primera Cumbre se explica, entre otras razones derivadas de su deseo de diversificar sus relaciones internacionales y de su búsqueda de protagonismo e interés en la propia dinámica de las Cumbres, por el interés de ese país de poner de manifiesto con ese gesto que su negociación para la integración en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá, que se firmaría finalmente el 17 de diciembre de 1992, entrando en vigor el 1 de enero de 1994, no suponía el olvido de su dimensión latinoamericana e iberoamericana.

¹⁰⁹ «Discurso de S. M. el Rey en la Fiesta de la Hispanidad, 12 de octubre», *España en el mundo. Discursos de S. M. el Rey, 1990*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1991, p. 44.

concertación política y la definición de los principios inspiradores y programáticos de este nuevo foro de concertación y cooperación¹¹⁰.

El resultado más trascendente de la Cumbre de Guadalajara, además del especial significado político que tiene el hecho de que por primera vez en la historia se reuniesen todos los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, lo constituye la llamada Declaración de Guadalajara, aprobada en dicha Cumbre¹¹¹. Más allá de su indudable retórica, característica de un documento de esta naturaleza, su importancia política es indudable por cuanto sienta las bases programáticas de un nuevo espacio político, social y cultural, que se pretende tenga protagonismo tanto interno como internacional.

La Declaración de Guadalajara, sobre la base del reconocimiento de la pertenencia a una misma comunidad, consagró, con garantías de continuidad, un foro permanente de diálogo, reflexión, cooperación y concertación sobre Iberoamérica y sobre su papel en el mundo, mediante la creación de una Conferencia Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno, en principio de carácter anual, basada en los principios de solidaridad, democracia y respeto de los derechos humanos y configurada como instrumento tanto para el desarrollo y progreso político, económico, social y cultural de los pueblos respectivos como para la actuación concertada en el escenario mundial.

La Declaración se inicia con el expreso reconocimiento por parte de los jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos de lo singular del acontecimiento al afirmar: «Nos hemos congregado, por primera vez en la historia, para examinar de forma conjunta los grandes retos que confrontan nuestros países en un mundo en transformación».

Casí a renglón seguido se pasa a constatar el hecho base de que ese conjunto de países constituye una comunidad: «Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos. A quinientos años de distancia de nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad». Una comunidad cuyos principios inspiradores se detallan a continuación: «Nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales. En este marco, se reafirman los

¹¹⁰ Al mismo tiempo, como apunta Ion de la Riva, se supo evitar la tradicional tentación de enfrentamiento con Estados Unidos (Riva, 1992: 171).

¹¹¹ La Declaración fue fruto de un difícil consenso como consecuencia de las heterogeneidades políticas existentes entre los países iberoamericanos, especialmente en el caso de Cuba, lo que explica algunas de sus vaguedades y contradicciones.

principios de soberanía y de no intervención, se reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia su sistema político y sus instituciones»¹¹². Todos estos principios y valores constituirán el denominado «acervo iberoamericano»¹¹³.

Las anteriores constataciones se acompañan del expreso reconocimiento a «la inmensa contribución realizada por los pueblos indígenas al desarrollo y pluralidad de nuestras sociedades», reiterándose el «compromiso con su bienestar económico y social, así como la obligación de respetar sus derechos y su identidad cultural».

El reconocimiento del hecho comunitario no se realiza con un simple afán retórico, sino que se hace con la voluntad de proyectar una actuación conjunta y concertada de cara al futuro: «Nos proponemos, por ello, concertar la voluntad política de nuestros Gobiernos para propiciar las soluciones que esos desafíos reclaman y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad». Actuación conjunta y concertada que se plantea no solo en el ámbito propio e interno de esa comunidad, sino también en el propio escenario mundial: «Aspiramos por ello a convertirnos en un interlocutor pleno en el escenario mundial. A partir de nuestras coincidencias hemos decidido emprender iniciativas para superar los desafíos que enfrentamos y unir nuestras voluntades ante las más apremiantes cuestiones globales».

Ideas que se reiteran aún con mayor énfasis cuando, previamente a la descripción detallada de los objetivos que persigue dicha comunidad, se afirma solemnemente: «Los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica nos comprometemos a realizar consultas para alentar una cooperación más amplia y acrecentar los intercambios que nos permitan impulsar políticas comunes que promuevan el óptimo aprovechamiento de las ventajas que se derivan de la pertenencia a una misma comunidad».

Sobre la base de la afirmación de la voluntad de contribuir a un futuro común de paz, mayor bienestar e igualdad social y de los objetivos generales del desarrollo económico y social, la plena vigencia de los derechos humanos,

¹¹² El reconocimiento del derecho de cada pueblo a establecer su sistema político y sus instituciones, además de constituir un principio retórico, supuso una concesión a Cuba. Tal reconocimiento entra en flagrante contradicción, sin embargo, con el espíritu y las reiteradas afirmaciones de la defensa de los derechos humanos y la democracia, expresadas en la propia Declaración de Guadalajara y en las Declaraciones aprobadas en todas las demás Cumbres hasta el presente.

¹¹³ Para una consideración más detallada de estos valores y principios, véase Díaz Barrado, 1994; Arenal, 1994: 106-107, y 2006a; Fernández Liesa, 2008: 63-77.

la ampliación de los cauces democráticos y el respeto de las normas del derecho internacional, la Declaración detallará los objetivos que persigue la comunidad agrupándolos en tres grandes apartados: (i). Vigencia del Derecho Internacional, (ii) Desarrollo Económico y Social, y (iii) Educación y Cultura, que incluyen un claro posicionamiento sobre la mayor parte de los graves retos y problemas que afectan a los países iberoamericanos y a la sociedad internacional.

En definitiva, lo que se está proponiendo en la Declaración de Guadalajara, como se afirma expresamente en la misma, es una nueva cultura de cooperación internacional como única solución para un mundo marcadamente problemático: «Ante la pobreza, la guerra, la intolerancia, el hambre, la enfermedad, la degradación del medio ambiente y la ignorancia, proponemos una nueva cultura de cooperación internacional como única vía para un mundo justo y estable».

La Declaración termina con la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana mediante la constitución de la Conferencia Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno, y la afirmación de su continuidad en el futuro a través de un proceso político, económico y cultural de cooperación y concertación iberoamericanas.

La importancia que tuvo la Cumbre de Guadalajara, más allá de la retórica lógica que conlleva una Declaración de esta naturaleza, fue evidente, ya que era la primera vez que se daban pasos reales y prácticos de este alcance en las relaciones iberoamericanas. Con independencia de la importancia que tiene el reconocimiento de la existencia de una Comunidad Iberoamericana y el inicio de su institucionalización, el solo hecho de que se pudiese llegar a celebrar la Cumbre y que todos los jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos acordasen una serie de principios y de acciones concertadas de cara al futuro, era por sí solo un acontecimiento muy importante en el escenario iberoamericano e internacional.

Sin embargo, a pesar de lo ambicioso de los objetivos proclamados, la principal virtud que tiene la Declaración de cara al futuro será precisamente la prudencia con la que se plantea la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana. El principio del consenso entre sus miembros, que preside su toma de decisiones, y el carácter flexible y no burocratizado, al más alto nivel político, con que se concibe el entramado institucional de la Comunidad, alejado de los tradicionales y burocratizados mecanismos de concertación que habían caracterizado otros intentos, constituirá en principio una garantía para su desarrollo, al menos en esos momentos iniciales¹¹⁴.

¹¹⁴ Desde el punto de vista institucional, al margen de las propias Cumbres y de las reuniones de cancilleres, dadas las reticencias existentes en algunos países iberoamericanos

Lo que se perseguía era que, una vez en marcha las Cumbres, fuese la propia dinámica de cooperación y concertación desarrollada la que concretase poco a poco la realidad de ese proyecto. De esta forma, en esos momentos iniciales, se impuso la prudencia y, más allá del reconocimiento de la existencia de una Comunidad Iberoamericana, de la necesidad de las Cumbres y de una débil estructura institucional, no se perfiló con detalle cuál debería ser el objetivo último del proyecto, ni su posterior desarrollo, sino que se dejó abierto. Sin lugar a dudas, este planteamiento abierto y flexible fue el que hizo posible, en última instancia, la aceptación del proyecto por parte de todos los países iberoamericanos y la puesta en marcha de las Cumbres (Arenal, 2005e: 61).

Sin embargo, este planteamiento abierto y poco institucionalizado, si inicialmente facilitó de forma importante la puesta en marcha de las Cumbres, al mismo tiempo provocó que éstas fuesen a partir de ese momento muy dependientes en su operatividad, desarrollo e institucionalización no solo de los intereses cambiantes de los Estados participantes, sino igualmente de los cambios que pudieran producirse en los escenarios internacional, latinoamericano y español, lo que explica, como veremos, el proceso de debilitamiento en que entran las Cumbres a partir de la III Cumbre, celebrada en Salvador de Bahía en 1993, que, sin embargo, pronto se superará.

Con todo, en última instancia, el éxito inicial de este proceso fue posible gracias a que la estrategia española descansó, como ya se ha destacado, en la práctica de un liderazgo ejemplificador por parte de los gobiernos socialistas, basado, por un lado, en la afirmación de un cierto protagonismo por parte de España, necesario para la puesta en marcha de las Cumbres, y, por otro, en la búsqueda de concertación y consenso con los países iberoamericanos y en el establecimiento de una relación marcadamente igualitaria con los mismos.

Después de la Cumbre de Guadalajara, los cancilleres de los países iberoamericanos celebraron una reunión, a finales de septiembre de 1991 en Nueva York, aprovechando el periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que se acordó que la Cumbre de Madrid, además de confirmar los principios de la Declaración de Guadalajara y de fijar la posición de los países miembros en relación a los problemas y la situación política y económica internacional, se centraría sobre todo en la aprobación de programas concretos de cooperación iberoamericana¹¹⁵.

a poner en marcha un mecanismo más formalizado, se optó inicialmente por una estructura flexible y no permanente, basada fundamentalmente en la existencia de una Secretaría Pro Tempore, que recaía en el país que organizaba la correspondiente Cumbre y que, por lo tanto, carecía de sede fija y de estructuras burocráticas.

¹¹⁵ Posteriormente, los cancilleres realizaron dos nuevas reuniones preparatorias, celebradas la primera en México, en marzo de 1992, en la que este país pasó a España la Secretaría

El proceso de preparación de la Cumbre de Madrid encontró también apoyo en múltiples reuniones iberoamericanas, tanto gubernamentales¹¹⁶ como no gubernamentales¹¹⁷, que se realizaron a lo largo de 1992.

La Cumbre Iberoamericana de Madrid, celebrada los días 23 y 24 de julio de 1992, respondió a las expectativas creadas, a pesar de la ausencia –por otro lado justificada en casi todos los casos en razón de las difíciles situaciones internas de sus respectivos países– de los presidentes de Portugal, Colombia, Perú y Venezuela, representados por sus cancilleres. Permitió consolidar el proceso de las Cumbres, dando continuidad al diálogo político directo al más alto nivel, facilitando la concertación iberoamericana¹¹⁸ y poniendo en marcha toda una serie de programas de cooperación¹¹⁹, que se pretendía fuesen articulando en la práctica la Comunidad Iberoamericana¹²⁰.

Pro Tempore, apoyada por una troika ampliada, integrada por México, Brasil, Colombia y Argentina, que a nivel técnico celebró varias reuniones, y la segunda en Madrid, en mayo. Ambas reuniones permitieron establecer los borradores de los documentos que habrían de discutirse y, eventualmente, aprobarse en julio en la Cumbre de Madrid. Se alcanzó un acuerdo para que se diese preferencia a los programas de tipo educativo encaminados a la modernización de las sociedades iberoamericanas a través de la formación de recursos humanos. También hubo coincidencia en la necesidad de poner en marcha el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, previsto en Guadalajara, y afrontar los problemas del medio ambiente y la sanidad.

¹¹⁶ Entre las reuniones gubernamentales cabe destacar la de los ministros iberoamericanos encargados de la Seguridad Social, celebrada en Madrid los días 17 y 18 de junio, y la celebrada en Sevilla, del 19 al 21 de julio, por los ministros iberoamericanos de Educación, que elevarían sus propuestas de cooperación multilateral a la Cumbre de Madrid. Con ello se iniciaba una práctica de reuniones ministeriales sectoriales iberoamericanas que ha continuado hasta nuestros días y ha sido un referente importante en los trabajos y compromisos de las Cumbres.

¹¹⁷ En este punto destaca el Encuentro de ONGs Iberoamericanas, celebrado en Cáceres, del 7 al 10 de julio de 1992, con participación de más de 160 ONGs, que entregaron un documento al ministro de Asuntos Exteriores español, Javier Solana, para su traslado a la Cumbre Iberoamericana de Madrid, al que se hará mención en la Declaración aprobada en esa Cumbre. Véase «Encuentro de ONGs Iberoamericanas en Cáceres», *Tiempo de Paz* 24-25 (1992), pp. 113-115.

¹¹⁸ En este sentido, las Cumbres han servido para que los países iberoamericanos defiendan posturas unitarias en distintas conferencias internacionales y propongan y voten en bloque determinadas candidaturas de personas o países iberoamericanos para organizaciones internacionales como, por ejemplo, en la elección de miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, en los últimos tiempos esta práctica se ha debilitado, como consecuencia de la creciente heterogeneidad de intereses entre los países iberoamericanos.

¹¹⁹ Para un análisis de los programas de cooperación puestos en marcha por las Cumbres Iberoamericanas, véase Sanahuja, 2005b.

¹²⁰ Además, ese mismo año 1992 se crearon dos nuevos organismos iberoamericanos, la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y la Conferencia de Ministros de

La Declaración aprobada en dicha Cumbre reafirmó el acervo iberoamericano, es decir, los principios y valores proclamados en la Declaración de Guadalajara y, muy especialmente, el compromiso con la democracia, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el desarrollo económico y social y el multilateralismo. Al mismo tiempo, fijó la posición concertada de los países iberoamericanos sobre las principales cuestiones y problemas del escenario mundial e iberoamericano, así como el rechazo a la aplicación extraterritorial de las leyes y a la violencia terrorista, reiterando su compromiso en la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas¹²¹.

En lo referente a la puesta en marcha de programas de cooperación multilateral, capítulo fundamental de la Cumbre de Madrid, se aprueban diferentes programas en materia de educación y modernización¹²² y de desarrollo social y humano, entendido como desarrollo sostenible¹²³.

Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), que se sumaron a las ya existentes Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), ambas constituidas en 1954, con lo que se reforzaba la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana.

¹²¹ En el plano estrictamente económico, la Declaración hace referencia a los esfuerzos realizados en la puesta en marcha de políticas de ajuste y estabilización eficaces en momentos internacionales difíciles, al mismo tiempo que señala la necesidad de una acción más eficaz para proteger a los sectores sociales más desfavorecidos, consciente de que la pobreza puede conducir a la inestabilidad política y económica. En este plano, al mismo tiempo que se recomienda la liberalización del comercio internacional y la apertura de mercados, se apuesta por un tratamiento diferenciado por países según su grado de desarrollo, y se congratula de los avances logrados en la integración y asociación económica en la región.

¹²² En este campo, sobre la base de afirmar que la cultura es la esencia de la Comunidad Iberoamericana y que el objetivo general es llegar a crear un Mercado Común del Conocimiento y de la Cultura, para lo que invita a avanzar en algunos proyectos relacionados, entre otros, con la cinematografía, el libro, la restauración y conservación de monumentos, la Asociación de Bibliotecas Nacionales Iberoamericanas, y de congratularse de la puesta en marcha de los Institutos Cervantes y Camoens, se aprueban los siguientes programas, algunos complementarios de otros ya existentes: (a) Programa de Televisión Educativa Iberoamericana, a través del satélite Hispasat; (b) Programa MUTIS de cooperación universitaria y movilidad de postgraduados; (c) Programa de apoyo a la escolarización básica y alfabetización de adultos; (d) Fortalecimiento y continuidad del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo-Quinto Centenario (CYTED-D), y (e) apoyo a distintos proyectos de transferencia de tecnología. Algunos de estos programas continúan actualmente en vigor.

¹²³ En este ámbito, además de distintas iniciativas que se toman en relación con la seguridad social, la salud, el medio ambiente y el desarrollo social, destaca la firma del Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, ya previsto en la Declaración de Guadalajara, pero que ahora cobra vida, previéndose su operatividad para el otoño de 1992.

Un punto de especial relieve contenido en la Declaración, por cuanto incidía directamente en el proceso de consolidación y desarrollo del mecanismo de las Cumbres y, por lo tanto, de la Comunidad Iberoamericana, fue el relativo a los nuevos pasos que se dieron en cuanto a su institucionalización. En concreto, además de consagrar oficialmente la celebración de una reunión anual de Cancilleres con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en la práctica ya venía realizándose, se estableció que, «en casos de especial urgencia y relevancia, las Cancillerías efectuarán las consultas que estimen necesarias a través de la Secretaría Pro Tempore». Con ello se estaban sentando las bases para la puesta en marcha en la práctica de un mecanismo de cooperación y concertación política, que permitiese la rápida adopción de posturas y posiciones comunes ante los diversos acontecimientos internacionales e internos que pudieran afectar a los países iberoamericanos¹²⁴.

La Cumbre de Madrid fue, en este sentido, trascendental para el futuro de las Cumbres y de la Comunidad Iberoamericana, pues en la misma se consolidó el camino iniciado en Guadalajara y se aseguró la continuidad del proceso de Cumbres. Ello explica que estas dos primeras Cumbres se consideren como Cumbres «constituyentes» del proceso que llega hasta nuestros días.

La III Cumbre, celebrada en Salvador (Brasil), los días 15 y 16 de julio de 1993, centrada principalmente en el tema del desarrollo con especial énfasis en el desarrollo social, continuó la dinámica de concertación política y puesta en marcha de programas multilaterales de cooperación en campos de especial interés para el desarrollo de los pueblos iberoamericanos. Lo mismo cabe decir de la IV Cumbre Iberoamericana, celebrada en Cartagena de Indias, los días 14 y 15 de junio de 1994, en la que, además de continuarse con la concertación política y con la puesta en marcha de programas de cooperación multilateral, se procedió a consolidar la estructura institucional de las Cumbres, mediante la designación de un coordinador nacional por cada uno de los países participantes, y se acordó estudiar el establecimiento de un mecanismo para el seguimiento de los trabajos y programas de las Cumbres¹²⁵.

En estas dos últimas Cumbres, sin embargo, empezó a percibirse un cierto cansancio en algunos países iberoamericanos, que se vio agudizado

¹²⁴ Este mecanismo de consulta entró en funcionamiento con ocasión de los intentos golpistas en Venezuela, en 1992, y en el autogolpe de Estado de Guatemala, en 1993.

¹²⁵ Para el desarrollo institucional de las Cumbres, véase García Casas, 2005 y 2010; Arenal, 2005e; y Díaz Barrado, 2007a.

como consecuencia de un liderazgo declinante de España en el proceso de las Cumbres, entre 1993 y 1996.

Las razones explicativas de este debilitamiento de las Cumbres son, por lo tanto, de muy distinto orden. Por un lado, era evidente que la creciente diversificación de las relaciones internacionales de América Latina que se produce a lo largo de la década de los años noventa del siglo xx, en relación especialmente a Europa y la región Asia-Pacífico, y la multiplicación de las Cumbres de todo tipo en las que participan los países latinoamericanos, centradas muchas de ellas en cuestiones políticas y económicas de primera importancia, devaluó a los ojos de los latinoamericanos el sentido y utilidad de las Cumbres Iberoamericanas¹²⁶, excesivamente retóricas en sus planteamientos y poco apegadas, en esos momentos, a los problemas más significativos que les afectaban.

Por otro lado, era también patente que los intereses comunes implicados, especialmente de naturaleza política y cultural, entre los países participantes en las Cumbres Iberoamericanas, fueron desde el principio débiles y poco importantes en relación con los problemas y cuestiones políticas y económicas que más interesaban a dichos países. No hay duda de que la incapacidad demostrada en la práctica por las Cumbres para abordar en su seno los intereses divergentes que existen desde un punto de vista económico entre España y Portugal y los países latinoamericanos, como consecuencia de la pertenencia de los primeros a la UE, iba a debilitar el interés por las mismas de los segundos. La contradicción existente, desde el primer momento, entre la iberoamericanidad y la europeidad de la política iberoamericana de España pronto se empezará a revelar como difícilmente superable, no solo en el fondo, sino también en la forma, lo que sin lugar a dudas también contribuyó a debilitar el interés latinoamericano por las Cumbres Iberoamericanas.

Igualmente se hizo evidente desde el principio que la operatividad práctica de las Cumbres, más allá de la puesta en marcha de una serie de programas cooperación iberoamericanos y de la concertación política ante ciertas cuestiones y foros internacionales, era poco relevante desde el punto de vista de los principales problemas y retos a los que tenían que hacer frente los países latinoamericanos.

¹²⁶ La proliferación de Cumbres con los principales actores internacionales –Cumbres Hemisféricas con los Estados Unidos y la perspectiva del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Cumbres UE-América Latina, que se iniciarán en 1999, diálogos políticos UE-México, UE-Chile, UE-MERCOSUR y EU-Comunidad Andina, así como la firma de Acuerdos de Asociación de la UE con Chile y México, y Cumbres de la APEC con las perspectivas de futuro que suscitaba–, forzosamente tenían que incidir negativamente en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas.

Finalmente, como último hecho explicativo del relativo interés de las Cumbres Iberoamericanas para los países latinoamericanos, hay que destacar también los cambios que se fueron produciendo en el protagonismo español en las mismas durante los gobiernos socialistas. Del «liderazgo ejemplificador», que ejerció España en 1991 y 1992, que facilitó la puesta en marcha de las mismas, se pasará, a partir de 1993 hasta 1996, a un «liderazgo declinante», que debilitará considerablemente su marcha¹²⁷.

Esta situación de debilitamiento se corrigió, en parte, por el liderazgo que asumieron Argentina y Chile, encargadas de la organización de las Cumbres de 1995 y 1996. Prueba de ello fue que en la Cumbre de San Carlos de Bariloche (Argentina), celebrada el 16 y 17 de octubre de 1995, se aprobó el Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, que establecía los principios reguladores de la cooperación e institucionalizaba sus mecanismos y procedimientos. Se trató de un paso importante en el necesario proceso de institucionalización de la cooperación iberoamericana, que hasta entonces había venido desarrollándose sin una adecuada ordenación, evaluación y seguimiento.

En todo caso, no hay que olvidar que la cuestión clave que se planteó desde los primeros pasos a los gobiernos socialistas fue la de cómo articular ese, de momento inevitable, protagonismo español en la práctica del funcionamiento y desarrollo de las Cumbres, sin que éstas perdieran su sentido iberoamericano y su alcance igualitario. Cuestión que todavía hoy, como veremos, continúa presente en el proceso de las Cumbres Iberoamericanas.

En definitiva, en el proceso de definición, articulación y posicionamiento de España en el mundo y, en consecuencia, de su proyección exterior, la celebración de las Cumbres Iberoamericanas supuso el cierre de uno de los aspectos clave del modelo democrático de la política exterior española, al igual que en otros ámbitos lo supuso el ingreso de España en las Comunidades Europeas y en el sistema defensivo occidental. En última instancia, se culminaba todo un proceso histórico de acercamiento a América Latina, fraguado desde finales del siglo XIX, cargado de encuentros y desencuentros, de recelos e ignorancias mutuas.

Todo ello fue posible gracias, como ya se ha apuntado, a la estrategia de liderazgo ejemplificador desarrollada por los gobiernos de Felipe González hasta 1992, en relación a las Cumbres Iberoamericanas. En el periodo correspondien-

¹²⁷ Las razones explicativas de este liderazgo declinante ya se han expuesto al estudiar en general la política iberoamericana entre 1976 y 2011, en concreto al analizar los distintos papeles jugados por España en la misma. Para este punto, ver también: Sanhuesa, 2002: 31-33; Arenal, 2004b: 8-12, 2010a.

te a estos gobiernos se producirán, como hemos visto, los dos primeros hitos clave en el proceso de institucionalización de las Cumbres. El primero, fundamental, la celebración de las Cumbres de Guadalajara y Madrid, que con su carácter constituyente, supondrán el arranque de todo el proceso, y el segundo, la aprobación en la V Cumbre, celebrada en San Carlos de Bariloche (Argentina), en 1995, del Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, que abrirá una nueva etapa en la cooperación iberoamericana.

En todo caso, es seguro que las Cumbres Iberoamericanas no se hubieran puesto en marcha si no es por el empeño y el trabajo diplomático realizado por los gobiernos socialistas de Felipe González. Protagonismo español que no disminuirá en ningún caso la utilidad de las Cumbres para los demás países iberoamericanos, interesados, al igual que España, en ir dando vida a la Comunidad Iberoamericana, que responderá a intereses comunes derivados de criterios de identidad histórica, lingüística y cultural, pero también cada vez en mayor medida, como ya hemos destacado, a los intereses, vínculos e interdependencias, políticas, económicas, sociales y culturales que se han ido desarrollando muy especialmente desde los años ochenta del siglo xx. Prueba de ello es que ese protagonismo ha sido algo asumido desde el principio por parte de los demás países iberoamericanos, con mayor o menor entusiasmo, como un elemento necesario y consustancial a la dinámica de las Cumbres, al menos en sus pasos iniciales.

Las Cumbres Iberoamericanas constituirán, en este sentido, a partir de 1991, un elemento esencial de la política exterior española y muy especialmente de la política iberoamericana. Serán la principal expresión de la dimensión identitaria que caracteriza a esa política y del alcance regional que, además del bilateral y subregional, tiene la misma.

VI. ESPAÑA EN LAS RELACIONES ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

Como se ha visto al plantear, desde una perspectiva general, la europeización de la política iberoamericana, para España las relaciones de la UE con América Latina no son algo secundario o periférico, sino que forman una parte esencial de dicha política. La europeización de la política iberoamericana ha supuesto que los avances en las relaciones entre ambas regiones incidan de manera directa en los intereses políticos, sociales y económicos de España en la región, y viceversa, que la creciente importancia de dichos intereses políticos y económicos haga que España tenga cada vez mayor interés en el desarrollo de las relaciones birregionales.

La consecuencia final de esta europeización ha sido que para España, tanto como país con especiales intereses en América Latina, como en cuanto país miembro de la UE, todo lo que suponga profundización e intensificación de las relaciones con esa región tenga una importancia decisiva. Consecuentemente con esta realidad, no puede extrañar que España sea uno de los países miembros de la UE que mayor interés tiene en el avance de dichas relaciones y que el papel jugado por España haya sido, desde su ingreso el 1 de enero de 1986, decisivo a la hora de entender el desarrollo que han conocido esas relaciones en las últimas décadas.

Lo anterior explica, igualmente, que todos los gobiernos españoles, aunque con distintos énfasis y planteamientos, hayan prestado una especial atención a las relaciones de la UE con América Latina¹²⁸, tratando de poner en marcha una estrategia triangular España-UE-América Latina, que ha funcionado con relativo éxito¹²⁹. De hecho, como ya se ha destacado, España es el único país miembro de la UE que tiene una política regional institucionalizada hacia el conjunto de la región, con lo que ello supone respecto de las relaciones entre ambas regiones.

Desde esta perspectiva se comprende la apuesta que, ya desde la negociación de adhesión a las Comunidades Europeas, España hizo a favor de la intensificación y desarrollo de las relaciones europeas con América Latina y se explica igualmente que en el Tratado y el Acta de Adhesión se prestase una especial atención a las relaciones con esa región. Es verdad que el proceso de desarrollo de las relaciones birregionales estaba en marcha antes del ingreso de España en las Comunidades Europeas, como consecuencia de toda una serie de acontecimientos que, a partir de principios de los años ochenta, revitalizan el interés europeo por América Latina¹³⁰, pero

¹²⁸ Para una consideración más amplia del papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina, entre otros, véase Laiglesia, 1988; Arenal, 1990a; 2006b y 2008c; Rosenzweig, 1987; y Freres, 2009.

¹²⁹ Para un análisis de esta estrategia triangular, véase Arenal, 2011.

¹³⁰ Desde principios de los ochenta se producen una serie de acontecimientos que revitalizan el interés de la Comunidad Europea por América Latina. El conflicto centroamericano entra en un proceso de escalada y de amenaza de desestabilización de la región que lleva a Europa a implicarse directamente en la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas, en paralelo al recrudescimiento del enfrentamiento Este-Oeste. La crisis de la deuda que estalla en 1981-1982, con su impacto negativo en las relaciones económicas europeo-latinoamericanas, hará que Europa preste una mayor atención a los problemas de esa región. El conflicto de las Malvinas y las sanciones que se adoptan respecto de Argentina, pondrán de manifiesto el grado de incomunicación que existía entre ambas regiones y la urgencia de tender puentes entre las mismas. El inicio del retorno a la democracia de los países del Cono Sur y su mayor presencia en la escena internacional atraerá también la atención e interés de los países europeos, que volcarán su apoyo a las nuevas

también lo es que las negociaciones de adhesión y el ingreso de España contribuirán de forma muy importante a dicho reforzamiento.

Durante las negociaciones para la adhesión, desde el primer momento, tanto los gobiernos centristas como los gobiernos socialistas, pusieron sobre la mesa sus especiales lazos e intereses con América Latina, tratando de que su integración se tradujese en una atención creciente de la Comunidad Europea hacia esa región. De esta forma, la delegación negociadora española presentó varias propuestas en las que solicitaba se tuvieran en cuenta los especiales vínculos de España con América Latina, apuntando toda una serie de medidas favorables a los países de la región, tendentes a paliar los efectos negativos que podían derivarse de la adhesión en el terreno comercial y de cooperación.

Este objetivo chocó, sin embargo, con dos importantes obstáculos, puestos de manifiesto por los negociadores comunitarios. En primer lugar, las especiales relaciones entre España y América Latina carecían, en esos momentos, de un importante contenido económico, que justificase a los ojos europeos un tratamiento preferencial. En segundo lugar, el grado de desarrollo de los países iberoamericanos, desigual entre sí y en la mayor parte de los casos relativamente elevado en comparación con los países con los que la Comunidad Europea mantenía relaciones preferenciales, hacía que fuese difícil que se diera a América Latina un trato de favor semejante al recibido por estos últimos.

A pesar de todo, España consiguió que la especial relación con América Latina se plasmase en dos Declaraciones anexas al Tratado y al Acta de Adhesión, firmados el 12 de junio de 1985: la «Declaración Común de Intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina», común a los diez Estados miembros de las Comunidades Europeas, a España y a Portugal, y la «Declaración del Reino de España sobre América Latina».

En el plano de las relaciones políticas, durante el periodo negociador, los gobiernos socialistas de Felipe González influyeron también para que la Comunidad Europea prestase una atención creciente a los problemas de América Latina, sobre todo, como ya vimos, en el caso del conflicto centroamericano, participando de forma muy activa en la puesta en marcha de la

democracias. A ello se añade que muchos de los procesos de transición en América Latina se llevan adelante por partidos políticos con fuertes relaciones con partidos europeos a través de las Internacionales de los partidos políticos. Para una consideración más amplia de este escenario y de los avances que se producen en las relaciones birregionales desde principio de los años ochenta, véase Arenal, 1997.

política centroamericana comunitaria, en la institucionalización y desarrollo de las reuniones de San José, iniciadas a partir de septiembre de 1984, y en la firma del Convenio de Cooperación de segunda generación con Centroamérica, en noviembre de 1985¹³¹, a pesar de que España todavía no era miembro de la Comunidad Europea.

Una vez se produce, el 1 de enero de 1986, el ingreso de España en la Comunidad Europea, la acción de los gobiernos de Felipe González respecto de América Latina en el marco comunitario cobrará nueva fuerza, orientándose a potenciar las relaciones con esa región, tanto en el plano político, donde el éxito será evidente, como en el plano económico, donde los resultados no serán tan positivos¹³².

De hecho, con la adhesión de España, la Comunidad Europea procederá a elaborar un nuevo marco conceptual de las relaciones con América Latina, que permitirá un reforzamiento y profundización de las mismas.

El punto de partida de ese nuevo marco conceptual será la «Declaración Común de Intenciones», ya mencionada. Esa Declaración era ante todo una manifestación de voluntad política, en la que se confirmaba la importancia que se atribuía a los lazos con América Latina, se reafirmaba la voluntad de reforzar las relaciones económicas, comerciales y de cooperación, se apuntaban algunos mecanismos de cooperación y se señalaban una serie de sectores económicos y comerciales en los que existían posibilidades de intensificar y replantear las relaciones. Su importancia hay que buscarla, sobre todo, en el plano político, por cuanto es reflejo de la voluntad comunitaria de reorientar su política hacia América Latina. Su alto rango formal, como Declaración anexa al Tratado y al Acta de Adhesión, va a posibilitar la apertura de un proceso de reflexión de las instituciones comunitarias en la búsqueda de nuevas líneas de actuación.

Precisamente, apoyándose en esa «Declaración Común de Intenciones», Felipe González logrará que el Consejo Europeo de La Haya, celebrado los días 26 y 27 de junio de 1986, se ocupase expresamente de la situación de las relaciones con América Latina y se encargase al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y a la Comisión un estudio en sus respectivos ámbitos sobre la forma en que podrían incrementarse las relaciones políticas, económicas y de cooperación con esa región.

¹³¹ Véase IRELA, 1994; y Torres Rivas, 1995.

¹³² El papel jugado personalmente por el presidente del Gobierno, Felipe González, a través de sus excelentes relaciones con los principales mandatarios europeos, en el impulso que conocerán las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina será, en todos los sentidos, decisivo. También influirá de forma significativa la activa política europea desarrollada por los gobiernos socialistas, en todas las instituciones comunitarias.

El resultado será la adopción por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrado el 22 de junio de 1987, del documento titulado «Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina». Se trataba del primer documento que emitía el Consejo exclusivamente sobre América Latina.

Las «Nuevas Orientaciones», a pesar de sus lagunas y desequilibrios, marcarán un hito en las relaciones entre ambas regiones, abriendo una nueva etapa en las mismas. Establecen un nuevo marco conceptual y jurídico y fijan los mecanismos mediante los que se procederá al reforzamiento de esas relaciones. Sientan, por lo tanto, las bases de una relación nueva, igualitaria y de socios naturales, afirman la existencia de valores, objetivos e intereses comunes, suponen el reconocimiento de la necesidad de un cambio y abren un camino de posibilidades de cara al futuro.

Mención especial merece, también, el decisivo impulso que durante la presidencia española de las Comunidades Europeas recibieron las candidaturas de Haití y la República Dominicana para su incorporación al IV Convenio ACP-Comunidad Económica Europea, cuya firma tuvo lugar en Lomé, el 15 de diciembre de 1989, con la inclusión de esos dos nuevos países.

Este activo papel de España en la Comunidad Europea, impulsando las relaciones con América Latina, culminará momentáneamente el 18 de diciembre de 1990, con la aprobación por el Consejo de Ministros de las «Nuevas Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90», que tratarán de responder al nuevo escenario internacional y a los nuevos retos de la democracia y el desarrollo¹³³, que se plantean con el final de la Guerra Fría y de la bipolaridad, y que supondrán un avance significativo en las relaciones con América Latina, sentando las bases para el salto que supondrá la firma de los acuerdos de cooperación de tercera generación con Argentina y Chile en 1990, con Uruguay y México en 1991, con Paraguay y Brasil en 1992 y, finalmente, con Centroamérica y la Comunidad Andina en 1993. Con estos acuerdos, la UE completaba, en los casos de Chile y Paraguay, o renova-

¹³³ La cooperación se definirá en base a la afirmación de valores globales, como el desarrollo sostenible, la democracia y los derechos humanos, y a la toma en consideración de intereses económicos, derivados del proceso de globalización. La democracia y los derechos humanos en concreto pasarán a transformarse en valores inspiradores de la cooperación en general y con América Latina en particular. La cooperación se plantea, en última instancia, como un elemento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), definida en el Tratado de la UE. Lo anterior no supone que la democracia y los derechos humanos no hayan estado presentes anteriormente en las relaciones entre la UE y América Latina, sino simplemente que se refuerza e institucionaliza su presencia. Véase Muñiz y Sotillo, 1993.

ba, según los casos, su red de acuerdos de cooperación con todos los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba (Arenal 1997: 123)¹³⁴.

En estos acuerdos de cooperación se concretan principalmente dos novedades significativas, que son, por un lado, la puesta en marcha de la «cooperación avanzada»¹³⁵ y, por otro, la fundamentación democrática de la cooperación, que se manifiesta en la inclusión de una «cláusula democrática», que expresa un compromiso común e institucionalizado con la democracia, y que supone que, en caso de violación, la UE se reserva el derecho de suspender su cooperación¹³⁶.

El papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina se dejará sentir también con fuerza a mediados de los años noventa, en la nueva estrategia que la UE adopta respecto de la región, tratando de responder a las nuevas realidades derivadas del final de la Guerra Fría y de la globalización.

A partir de 1994, al reforzarse las dinámicas internacionales apuntadas desde finales de los años ochenta, sobre todo debido al éxito de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay del GATT y a la creación de la OMC, y en consonancia, por un lado, con el progreso del proceso de integración europea y el desarrollo de la PESC, y, por otro, con el avance de los

¹³⁴ Las razones de este renovado interés mutuo en la intensificación de las relaciones birregionales hay que encontrarlas, sobre todo, en la serie de importantes transformaciones y cambios, políticos, económicos, científico-técnicos, sociales y culturales, que experimenta el escenario mundial, el latinoamericano y el europeo, como consecuencia del final de la Guerra Fría, y en las nuevas o renovadas dinámicas de globalización y liberalización comercial; en la formación de espacios o bloques económicos regionales; en la renovación de los procesos de integración en América Latina, a través del llamado «regionalismo abierto», que mira a una mejor inserción en el mercado mundial; en el crecimiento del comercio y la inversión a nivel mundial; en los avances tecnológicos y la universalización de la democracia y los derechos humanos, que incidirán de manera evidente en la revalorización de América Latina y Europa en el sistema mundial a lo largo de esos años. Por parte europea jugará también un papel significativo la intensificación del proceso de integración, mediante la firma, en febrero de 1992, del Tratado de la UE, que inicia el proceso de mutación de la Comunidad Europea en UE (Arenal, 1993b).

¹³⁵ La denominada «cooperación avanzada» constituye la innovación más importante de los acuerdos de tercera generación. Se complementa la asistencia tradicional con una nueva cooperación que, al tiempo que hace hincapié en los mecanismos asociativos sobre los asistenciales, pretende contribuir a mejorar la eficacia de los sistemas productivos. Es decir, de un lado, se mantiene la ayuda al desarrollo tradicional para las capas de población más desfavorecidas y para los países más pobres (América Central y área andina). De otro, se impulsa la cooperación económica, industrial y científico-técnica, concebida en términos de reciprocidad e incluso de mercado, y el desarrollo de la regulación medioambiental, con los países o regiones de renta media y con mayor potencial de crecimiento. Para una detallada consideración de estas novedades, véase IRELA, 1997.

¹³⁶ El fundamento democrático de la cooperación quedaba establecido en el artículo 130U del Tratado de la UE.

procesos de integración americanos, especialmente con la firma del TLCAN por México y el inicio por Estados Unidos de negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio con Chile, con el horizonte de un posible establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica, la consolidación del proceso de MERCOSUR y la proliferación de acuerdos multilaterales y bilaterales de libre comercio en toda la región, la situación y el estatus de las relaciones birregionales iniciarán un cambio muy significativo, produciéndose una importante revalorización de América Latina en las relaciones exteriores de la UE, que tratará de no perder posiciones económicas en la región.

De la atención prioritaria al diálogo político y a la cooperación al desarrollo, que había dominado la agenda de las relaciones birregionales durante los años anteriores, se pasará, en este sentido, a centrar la atención prioritariamente, además de en los derechos humanos y la democracia, en las relaciones económicas y en la liberalización del comercio.

Punto de partida significativo en este proceso de definición de una nueva estrategia fue la IV Reunión Ministerial UE-Grupo de Río, celebrada en São Paulo, en abril de 1994, que lanzó la propuesta de un Acuerdo Interregional entre la UE y MERCOSUR. A partir de ese momento, la UE acelera la nueva dinámica que conducirá a los acuerdos de cuarta generación.

Un papel importante en el diseño y puesta en marcha de esta nueva estrategia corresponderá de nuevo al gobierno de Felipe González, que apostará fuertemente en las instituciones comunitarias por esta renovación de las relaciones birregionales, en momentos en los que, además, se empieza a hacer cada vez más importante la presencia de empresas españolas en la región. Esta apuesta encontrará un apoyo decisivo en el comisario Manuel Marín, principal impulsor en el seno de la Comisión de la nueva estrategia regionalista que adoptará la UE.

En este nuevo escenario, la UE elabora una nueva estrategia de relación respecto de América Latina (Arenal, 2010b: 46-47). Se trataba de una estrategia regionalista que, apostando por la integración en la región, se planteaba como objetivo el establecimiento de una «asociación birregional», basada en los acuerdos de tercera generación existentes y, especialmente, en los nuevos acuerdos de cuarta generación que se suscribiesen en concreto con los mercados emergentes, persiguiendo en este caso el establecimiento de zonas de libre comercio. A tal efecto, el Consejo Europeo de Essen, en diciembre de 1994, instará a la Comisión a iniciar conversaciones con MERCOSUR, México y Chile con la vista puesta en la firma de acuerdos marco de cuarta generación que permitieran sentar las bases para la posterior firma de acuerdos de asociación con esa subregión y esos países (Peña y Torrent, 2005: 25-31).

Paralelamente a todo ello, como parte de la misma estrategia, defendida por los gobiernos socialistas, también la cooperación comunitaria con América Latina conocerá un nuevo impulso. En concreto, el 23 de octubre de 1995, la Comisión fijará las nuevas orientaciones generales para la cooperación con América Latina, mediante una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo titulada «Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)», que proponía, por primera vez, una política de cooperación exclusiva para América Latina, separada de Asia, y en la que se detallaban los factores que abogaban en favor de la aproximación de la UE a América Latina, se recalca el interés estratégico que Europa tenía en esa región, se hacía un balance de las relaciones y se establecían las estrategias a seguir de cara al futuro (Arenal, 1997: 127-128)¹³⁷.

En este nuevo contexto, la UE procederá a la firma de acuerdos marco de cuarta generación con MERCOSUR el 15 de diciembre de 1995¹³⁸, con Chile el 21 de junio de 1996, y con México el 8 de diciembre de 1997. La rapidez con la que se produce la firma de dichos acuerdos marco expresará claramente el interés que la UE tiene en esos momentos por profundizar en las relaciones con los mercados emergentes latinoamericanos, con el fin, en gran medida, de afianzar la posición de las empresas de la UE frente a los ya firmados, o por firmar, acuerdos de libre comercio de dichos países con Estados Unidos.

Estos acuerdos tendrán como novedad más importante el pretender el fortalecimiento de las relaciones entre las partes en base a los principios de reciprocidad y de intereses comunes, estableciendo un nuevo modelo de relación, que se califica de «Asociación» política y económica, que en el caso del MERCOSUR sería de carácter interregional. Su objetivo último, a través de la profundización del diálogo político y de las relaciones económicas, es el establecimiento a medio plazo de zonas de libre comercio, incluyendo una mayor cooperación política, económica, científico-técnica y cultural.

Ahora bien, las elevadas expectativas suscitadas por estos acuerdos marco no se materializarán completamente, debilitándose pronto el interés de la UE por América Latina como consecuencia, entre otras razones, del inicio del proceso de ampliación hacia la Europa central y oriental, con la consiguiente necesidad de replantear el funcionamiento de las instituciones comunitarias; del creciente interés que suscitará la región Asia-Pacífico; a lo que se añadirá

¹³⁷ Este documento establece tres ejes prioritarios, la consolidación democrática, la lucha contra la pobreza y el apoyo a las reformas económicas, y tres temas transversales de interés común, el apoyo a la integración regional, la educación y formación y la gestión de las interdependencias Norte-Sur.

¹³⁸ Véase Peña, 1994; y Aldecoa, 1995.

más tarde la securitización de la agenda internacional, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos y el menor interés de este país respecto de América Latina¹³⁹.

Aunque el desarrollo de estos procesos negociadores desborda el periodo de los gobiernos socialistas de Felipe González y será objeto de especial atención al analizar la política iberoamericana de los gobiernos de Aznar, hay que señalar, con el fin de tener ahora una visión completa de los mismos, que solo en los casos de México y Chile, debido en gran medida a que solo una parte reducida de sus exportaciones son bienes agrícolas «sensibles» para la UE, fue posible alcanzar la firma de sendos acuerdos de asociación, que implican el establecimiento de zonas de libre comercio. En concreto, el Acuerdo de Asociación con México se firmó en Lisboa, el 23 de marzo de 2000, y el Acuerdo de Asociación con Chile se firmó en Bruselas, el 18 de noviembre de 2002, ambos ya en pleno periodo de los gobiernos de Aznar, que apoyaron la conclusión de los mismos.

En el caso de MERCOSUR, el inicio de la negociación, mucho más complicada y con productos y sectores sensibles para ambas partes, se retrasó considerablemente hasta 2000, además de bloquearse enseguida, al hacer depender ambas partes esa negociación, entre otras cuestiones, de la conclusión con éxito de la Ronda de Doha¹⁴⁰.

En resumen, los gobiernos socialistas de Felipe González, como consecuencia de la importancia que se atribuye a la dimensión iberoamericana de la política exterior y de la necesidad de consolidar la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas, desempeñarán un papel muy importante en el significativo desarrollo que, como se ha visto, experimentan las relaciones entre la UE y América Latina entre principios de los años ochenta y mediados de los noventa. Durante este periodo España se transforma en el principal referente en el seno de la UE en lo que se refiere a los avances que se producen en las relaciones birregionales, actuando como principal impulsor de las mismas y defensor de las demandas latinoamericanas. De hecho, como se ha visto, la UE pasará a ser un elemento esencial en las relaciones con Iberoamérica y de la activa política iberoamericana que desarrollan, produciéndose una significativa europeización de ésta.

¹³⁹ Para una consideración de los avatares de la negociación de los acuerdos de asociación, véase Arenal, 2010b.

¹⁴⁰ En los casos de Centroamérica y la Comunidad Andina, la nueva estrategia que la UE pone en marcha en América Latina a partir de 1994, contemplaba un tratamiento diferenciado al que se proponía para MERCOSUR, México y Chile, excluyendo la firma de acuerdos de cuarta generación y consiguientemente el avance hacia zonas de libre comercio. Este planteamiento se modificará, como veremos, posteriormente.

8. POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS POPULARES DE JOSÉ MARÍA AZNAR (1996-2004)

I. EL PROYECTO POPULAR DE POLÍTICA EXTERIOR

El triunfo del Partido Popular (PP) en las elecciones generales celebradas el 3 de marzo de 1996 y la investidura de José María Aznar como presidente del Gobierno, en mayo de ese mismo año, con el apoyo de los nacionalistas de Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria, va a suponer la afirmación, en principio, del continuismo desde el punto de vista de la política exterior. Un continuismo que, sin embargo, apuntará desde el primer momento ciertos cambios, que solo culminarán a partir de la segunda legislatura, en 2000, ya con mayoría absoluta, y, muy especialmente, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

Consecuentemente con ese continuismo, el consenso entre los dos grandes partidos políticos, PSOE y PP, en el sentido ya explicado, al que se sumarán otros partidos, continuará presente en la política exterior española hasta 2002 (Herrero de Miñón, 2000: 51-52; Arenal, 2003a: 183; y García Pérez, 2010: 715). Incluso después del nuevo triunfo del PP en las elecciones generales celebradas el 12 de marzo de 2000, por mayoría absoluta, el consenso como base de la política exterior continuará siendo reclamado como una seña de identidad por el gobierno popular¹ y por el PSOE en la oposición hasta 2002².

¹ En este sentido se pronunciará el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, en la conferencia que pronuncia en el CESEDEN, el 31 de octubre de 2001, titulada «Los intereses nacionales en la política exterior», cuando, después de destacar que la política exterior debe ponerse al servicio de los intereses nacionales, señala que debe guiarse por los criterios de coherencia, realismo, continuidad y constancia que implica el consenso entre las distintas fuerzas nacionales.

² Como destaca Sahagún, «el PSOE aceptará con lealtad desde la oposición las principales iniciativas del PP en el primer mandato de Aznar y en los primeros meses de su segundo mandato: integración plena en la OTAN, incorporación al euro, tratados de Ámsterdam y de Niza, ampliaciones de la UE, agenda de Lisboa, neutralidad en el Sáhara, negociaciones sobre Gibraltar, respaldo de las negociaciones de Camp David II y

En un plano más concreto, el programa electoral con el que el PP se presentó a las elecciones de 1996, al mismo tiempo que criticaba y marcaba diferencias con la política exterior de los gobiernos socialistas, consagraba el continuismo, tanto en lo que se refiere a las líneas maestras, prioridades y valores de la política exterior, como en cuanto a la afirmación de la continuidad de la misma.

«El mayor mérito de la política exterior de los gobiernos socialistas», se decía en una interpretación que pretendía quitar todo mérito a dicha política, «ha radicado en la adopción de los planteamientos que pusieron en marcha los gobiernos centristas. Después de haber defendido una política exterior tercermundista y de perfiles neutralistas, aceptaron el carácter europeo y occidental de España reflejado en la pertenencia a la UE y a la OTAN. Eso ha permitido la creación de un amplio terreno para el entendimiento y el consenso». Este continuismo lo reiterarán Aznar en su discurso de investidura como presidente, el 3 de mayo de 1996, al afirmar que «el gobierno continuará la política exterior de nuestra democracia iniciada en los primeros gobiernos centristas»³, y el ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, en su primera comparecencia ante el Congreso de los Diputados, el 30 de mayo de 1996, quien, después de resaltar que la política exterior en sus grandes líneas es una política de Estado, certificará que la política exterior del nuevo gobierno continuaría las líneas seguidas por los anteriores.

En ese mismo programa electoral, España se define como una nación europea, democrática, occidental y económicamente desarrollada, estableciendo con ello las principales líneas de despliegue de la política exterior. Europa aparece como la principal prioridad y referente de la misma. Aznar lo destacará en su discurso de investidura, al enfatizar que «la política europea es la gran prioridad de nuestro presente», a la vez que afirmaba «su convicción de que a España le corresponde contribuir de la manera más activa y decidida, con voz propia, en el proyecto de construcción europea». El vínculo transatlántico, la relación con Estados Unidos y la OTAN, aparecen también como otro de los referentes clave de esa política exterior.

de Taba, democratización de Cuba, apoyo firme a la administración Bush tras el 11-S en su respuesta a Al Qaeda, etc. Este apoyo, con muchas reservas siempre respecto de las formas bruscas de Aznar, se rompe en las relaciones con Marruecos a partir de 2000 y deja paso a un choque público y frontal, en el Parlamento y en la calle, cuando Aznar decide apoyar activamente la nueva doctrina de seguridad de Bush en 2002 y la invasión de Iraq en 2003, en contra de la mayoría de los grupos parlamentarios y de la opinión pública española» (Sahagún, 2005: 267).

³ También, véase Aznar, 1996: 11-12.

Desde este planteamiento, en su discurso de investidura, Aznar señalará los cinco objetivos que definirán la política exterior del gobierno: (a) la consecución de un orden internacional más seguro, basado en la paz, en la defensa de la democracia y de los derechos humanos, y en el respeto de las normas del derecho internacional; (b) la seguridad y defensa nacionales, basadas en la noción de suficiencia defensiva; (c) la modernización y fortalecimiento de España a través de la cooperación y el impulso de las relaciones económicas internacionales, tanto en el plano bilateral como en el multilateral; (d) la protección de los españoles, de sus derechos e intereses en el exterior; y (e) la proyección exterior de la cultura española en toda su diversidad y riqueza⁴. Todo ello, sin olvidar en ningún caso las otras coordenadas tradicionales de la política exterior, como América Latina, a la que se dedicará una especial atención, y el Mediterráneo.

Como vemos, más allá de las críticas a la política exterior de los gobiernos socialistas y de algunos especiales acentos, lógicos de acuerdo con los planteamientos políticos de cualquier nuevo gobierno, la consideración de la política exterior como política de Estado, basada en el consenso en sus principales líneas y principios, y, por lo tanto, la continuidad de la misma aparecen, al menos en el proyecto de política exterior popular, como realidades incontestables. Otra cosa será que en el despliegue concreto de ese proyecto los acentos propios vayan adquiriendo progresivamente una dimensión cada vez mayor que, a la postre, acabará rompiendo el consenso y la continuidad de la política exterior, dando lugar a la conformación, a partir de 2002, de un modelo de política exterior diferente al que había articulado la España democrática desde 1976.

Un destacado miembro del PP, acertadamente, considerará que esa política exterior «podía definirse como de *cambio en la continuidad*: los sectores que tradicionalmente habían sido prioritarios en la política exterior española eran, necesariamente, los mismos, pero Aznar mostraba una disposición a abordarlos de una manera distinta» (Muñoz-Alonso, 2007: 103)⁵.

⁴ En idénticos términos define la política exterior del nuevo gobierno el ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados, en mayo de 1996: «Una política de Estado caracterizada por la continuidad; la búsqueda de un orden internacional basado en la paz, la democracia, el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional; la seguridad y la defensa nacionales; la modernización y el fortalecimiento económico de España; la protección de los españoles en el exterior; y la proyección de la cultura española con toda su diversidad y riqueza».

⁵ En parecido sentido se pronuncia también Javier Rupérez, persona influyente en el diseño de la política exterior en esos momentos (Rupérez, 1996).

Esta «disposición a abordarlos de una manera distinta» tiene, de cara a entender la política exterior de los gobiernos de Aznar, un significado muy importante, por cuanto que sirve para explicar los rasgos que caracterizarán su despliegue concreto y el cambio en la política exterior que terminará produciéndose cuando, como veremos, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, cambia el escenario internacional y se abre, en opinión del propio Aznar, una ventana de oportunidad única para llevar adelante con todas sus consecuencias los planteamientos que caracterizaban su concepción de la política exterior española.

En este sentido, el proyecto de política exterior y la propia política exterior que pone en marcha el nuevo gobierno popular, más allá de los importantes cambios que, como veremos, tienen lugar entre la primera y la segunda legislatura, estará marcada por unas señas de identidad, válidas para las dos legislaturas populares, entre 1996-2004, que proporcionan a los mismos una especificidad propia y, consecuentemente, los diferencian desde los primeros momentos de la política exterior seguida por los gobiernos socialistas de Felipe González. Estas señas son importantes a la hora de entender adecuadamente, en todo su alcance y sentido, la política exterior y la política iberoamericana desarrolladas por los gobiernos de Aznar.

Las señas a las que hacemos referencia, derivadas de la ideología que inspira al PP y de su interpretación de la posición internacional de España, pero también, en una medida significativa, de la propia personalidad y preferencias de Aznar, o, con otras palabras, de lo que se ha denominado «la visión aznariana de la política exterior» (Muñoz-Alonso, 2007: 92), son las siguientes:

- a. *Personalismo en la política exterior.* Si la personalización de la política exterior por parte de los presidentes de Gobierno había sido una práctica común, tanto con Adolfo Suárez como con Felipe González, aunque con distintos perfiles e intenciones, ahora, con José María Aznar, a la personalización se añade el personalismo en su definición. Aznar no solo personaliza la política exterior, siguiendo la estela de los presidentes anteriores, sobre todo de González⁶, sino que, además, fue él mismo quien personalmente se ocupó de establecer las

⁶ Herrero de Miñón apunta que esta personalización de la política exterior por Aznar se planteó «no tanto como alternativa brillante a la dedicación a la tediosa política doméstica, como en cuanto instrumento de promoción de imagen en el interior con intenciones, sobre todo emulativas, hacia su inmediato antecesor» (Herrero de Miñón, 2000: 42).

líneas maestras y las prioridades. Como destaca Muñoz-Alonso, «la política exterior fue de alguna manera un *dominio reservado* en que Aznar siempre trazó las líneas maestras y se reservó las decisiones estratégicas, con la ayuda de su equipo de la Moncloa» (Muñoz-Alonso, 2007: 127), especialmente de Ramón Gil Casares, jefe del Departamento Internacional de la Moncloa y, más tarde, número dos del Ministerio de Asuntos Exteriores. Lo anterior se concretará, además, en una política exterior de gestos, que tratará de reforzar esa imagen protagonista del presidente del Gobierno. Estos hechos explican, además, el bajo perfil que, en general, salvo en alguna medida Josep Piqué, tuvieron los ministros de Asuntos Exteriores de los gobiernos de Aznar y el escaso papel que el ministerio de Asuntos Exteriores desempeñó en la formulación de la política exterior.

- b. *La «grandeur» de España.* En directa relación con la anterior seña de identidad hay que situar la inédita ambición con que Aznar plantea la posición internacional de España en el escenario mundial, al lado de las grandes potencias. En reiteradas ocasiones destacará su voluntad de sacar a España del rincón de la historia⁷ y situarla entre las potencias que cuentan y deciden a nivel internacional, entre las grandes democracias del mundo, al lado de Estados Unidos, sin seguidismos respecto de Francia y Alemania, que considera hasta entonces han venido tutelando, de una u otra forma, el papel de España en Europa y en el escenario internacional. Aquí de nuevo aparecerá esa política exterior de gestos, que Aznar piensa que puede servir para hacer ver el protagonismo de España en las relaciones internacionales. Se trataba, desde una perspectiva histórica, de recuperar la posición perdida desde el Congreso de Viena en 1815.

La política exterior de Aznar pecará, en este sentido, de un cierto adanismo, de querer escribir todo de nuevo como si anteriormente nadie hubiera hecho nada relevante para España⁸. Esta pretensión, que marcará toda la política exterior de los gobiernos populares, con menor intensidad en la primera legislatura y de una forma abierta y evidente en la segunda, adolecerá, sin embargo, de irrealismo, como consecuen-

⁷ En la intervención durante el Consejo de la Presidencia del PP, del 3 de marzo de 2003, pocos días antes de la Cumbre de las Azores, Aznar afirmará que España «había salido del rincón de la historia» (*El País*, 4 de marzo de 2003). También, el éxito en relación a la incorporación al euro fue presentado por Aznar como la forma de haber evitado «perder el tren de la historia».

⁸ Este adanismo aparece ya, antes incluso de ganar las elecciones de 1996, en su obra *España. La segunda transición* (Aznar, 1994).

cia, por un lado, de que esa voluntad política no se acompañará de un incremento significativo de los recursos humanos y materiales necesarios para conseguir tal objetivo⁹, y, por otro, del no querer ver que la nueva historia de España había empezado en 1976 y que España estaba ya situada en una prestigiosa posición y tenía un estatus y una imagen ya consolidados en el ámbito internacional. Aparece, en este sentido, por primera vez en la política exterior de la España democrática, un planteamiento fuertemente neonacionalista y una cierta visión mesiánica del papel de España en el mundo, que enlaza significativamente con la visión mesiánica de los neoconservadores norteamericanos, y del propio presidente George Bush, respecto del papel de Estados Unidos en el mundo que, como es conocido, marcan en esos mismos momentos la política exterior de esa administración¹⁰.

- c. *Atlantismo*. El atlantismo, la relación con Estados Unidos y la OTAN, serán un referente constante y fundamental en la política exterior de Aznar, llegando a conformarse, con el transcurso de los años de gobierno y la evolución de los acontecimientos internacionales, en la dimensión prioritaria, incluso por encima de la europea, de esa misma política exterior, lo que explicará el cambio que ésta experimentará, especialmente a partir de 2002. Será un «nuevo atlantismo», como señala Muñoz-Alonso, que desbordará el característico tradicional del centro-derecha español y que es una manifestación de ese «cambio en la continuidad» de la política exterior de Aznar (Muñoz-Alonso, 2007: 241). Al analizar lo que significó la Cumbre de las Azores, en marzo de 2003, Aznar señalará: «En las Azores se plasmó un objetivo que ha sido el rumbo de toda mi carrera política: España está por fin donde tiene que estar, con las democracias más importantes, y se reconcilia con su naturaleza atlántica» (Aznar, 2005: 270). El atlantismo, que se predica no solo para España, sino también para toda Europa, se convierte así en el eje principal de la política exterior» (Muñoz-Alonso, 2007: 78) que, lógicamente, marcará decisivamente todas las demás dimensiones de la misma, provocando, en definitiva, un cambio en el modelo de política exterior.
- d. *Economicismo*. Esta seña de identidad, traducida en una creciente economización de la política exterior, vendrá determinada, en una medida importante por la internacionalización de las empresas españo-

⁹ En este sentido se pronuncian, entre otros, Sahagún, 2000: 29; y Gillespie, 2002: 23.

¹⁰ Resulta significativo, en este sentido, que el propio George W. Bush calificase a Aznar como «el visionario líder de España» (Bush, 2010: 246).

las, que se produce especialmente a partir de 1994, y los cada vez más importantes flujos de inversión de las mismas en el exterior y, muy especialmente, en América Latina. Coadyuvará, también, en esta economización el perfil empresarial de los dos primeros ministros de Asuntos Exteriores populares, Abel Matutes y Josep Piqué. La realidad es que la política exterior, en línea con lo que acontecía con la de otros países en el contexto de la globalización, pasará a ser un instrumento cada vez más importante de cara a facilitar la penetración de las empresas españolas en los mercados internacionales y las inversiones españolas en el exterior. Esta economización de la política exterior, más allá de hacerse especialmente visible en las relaciones con América Latina, quedará reflejada también en la atención, no solo por razones económicas, sino también políticas y culturales, que los gobiernos populares prestarán, por primera vez, a la región Asia-Pacífico, considerada por el ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, como «la última frontera de la diplomacia española», con la presentación del Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2004, que planteaba ambiciosos objetivos, políticos, económicos, de cooperación al desarrollo y científica-tecnológica y de conocimiento mutuo, con esa región y suponía una novedad importante en la política exterior española.

A efectos del análisis concreto de la política exterior de los gobiernos populares de Aznar distinguiremos, como ya se ha apuntado, dos periodos, 1996-2002 y 2002-2004, como consecuencia de los importantes cambios que se producen en dicha política. Existe, en este sentido, una divisoria clara en esa política exterior, determinada por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la nueva política internacional que pone en marcha la administración Bush (Arenal, 2003a: 183-185, y 2004c: 73)¹¹, que, además de concretarse en los dos periodos mencionados, obliga a distinguir dos modelos en la política exterior de los gobiernos de Aznar. Establecemos el punto de inicio del segundo periodo en 2002 porque a nuestro entender es a partir de ese año cuando se producirá un giro estratégico de primera importancia en la política exterior popular, materializado en el establecimiento del atlantismo como prioridad y en el alineamiento con la administración Bush. Este segundo periodo llega hasta el triunfo del PSOE en las elecciones de marzo de 2004.

¹¹ En el mismo sentido, de establecer una divisoria en la política exterior de Aznar a partir de los atentados terroristas de 2001, se pronuncia Muñoz-Alonso (2007: 100).

II. LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL PERIODO 1996-2002: CAMBIO EN LA CONTINUIDAD

Acabamos de ver que la continuidad y el consenso en la política exterior van a ser los principios que consagrará el nuevo gobierno popular y que inspirarán el despliegue práctico de la misma entre 1996 y 2002.

El continuismo del primer periodo se reflejará no solo en las declaraciones oficiales, sino también en la actividad diplomática que desarrollará Aznar desde los primeros días de su presidencia, con las tradicionales visitas a Marruecos el 27 y 28 de mayo de 1996, a Francia el 1 de junio, y a Alemania el 12 de junio, que ponían de manifiesto las prioridades en términos bilaterales de la política exterior.

La continuidad que se constata en el periodo 1996-2002, y muy especialmente entre 1996 y 2000, durante la primera legislatura, en la que la ausencia de una mayoría absoluta obligará al gobierno popular a consensuar los principales objetivos de la política exterior con otros partidos políticos, no impedirá, sin embargo, que algunas de las señas de identidad destacadas, en concreto el personalismo y el atlantismo, incidan de forma cada vez más significativa en la misma, reforzando determinadas dimensiones y proyecciones de la política exterior, como sucederá con la relación con Estados Unidos, a costa de otras proyecciones, como ocurrirá con Europa, y generando crecientes tensiones en las relaciones bilaterales con algunos países, casos muy especialmente de Cuba, Marruecos, Francia y Alemania. En este sentido, aunque durante este periodo, primera legislatura y parte de la segunda, no puede hablarse realmente de cambio en la política exterior, sí se van produciendo importantes ajustes, especialmente entre 2000 y 2002, que anuncian el giro radical que se produce a partir de 2002.

Estos ajustes, que aisladamente considerados no son significativos, puestos en relación denotan claramente el creciente peso del atlantismo en la política exterior y el giro, todavía no consumado en toda su extensión, que empieza a producirse en la misma ya desde 1996, lo que no impide, sin embargo, hablar, por el momento, de continuidad. El primer indicio se encuentra en el cambio en la política hacia Cuba que se pone en marcha inmediatamente después de las elecciones de 1996, alineándose, salvo en lo relativo al embargo y a la Ley Helms-Burton, con la política de Estados Unidos hacia ese país. Más tarde, en 1998, contrariamente a la actitud mayoritaria de los países europeos, Aznar defiende los bombardeos de Estados Unidos y del Reino Unido sobre Iraq. En enero de 2001, con ocasión de la visita que Bush realiza a España, Aznar apoya la decisión de Washington de retirarse del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM). Estos y otros hechos, que analizaremos posteriormente, ponen de

manifiesto el progresivo desplazamiento del centro de gravedad de la política exterior hacia la relación con Estados Unidos.

En el plano de la política exterior general de los gobiernos populares, cuando se analiza el periodo de continuidad 1996-2002, es necesario, por lo tanto, tener en cuenta los diferentes acentos que se harán presentes en la misma, con el triunfo por mayoría absoluta en las elecciones de 2000 como punto de inflexión. A partir de este triunfo, que no hacía necesarios los apoyos parlamentarios, como había sucedido en la primera legislatura, y dejaba en libertad al gobierno para mostrar sin medias tintas sus objetivos, y tras la formación de un nuevo gobierno, con Josep Piqué como ministro de Asuntos Exteriores, se producirá también, por un lado, un claro intento de relanzamiento de la política exterior, sobre la base de una mayor claridad en los objetivos ya destacados y de la búsqueda de un creciente papel protagonista de España, y, por otro, un cada vez mayor personalismo de Aznar en ese papel, acentuándose una política exterior en la que los gestos, muchas veces exagerados, jugarán un papel muy significativo.

Expresión de lo primero será la aprobación por el Consejo de Ministros, en julio de 2000, de un Plan Estratégico de Acción Exterior, presentado en septiembre de ese mismo año en el Congreso de los Diputados. El Plan partía de la consideración de un marco global, en el que entre los objetivos de la acción exterior se encontraban el ejercer de líder y estar en la zona preferente de la UE, crear un auténtico espacio iberoamericano en base al peso económico y cultural de España, proseguir la plena internacionalización de España, abriéndose a la dimensión Asia-Pacífico, en todas las dimensiones de la acción exterior (cultura y lengua, economía, diplomacia) y reconceptualizar la dimensión solidaria y de cooperación al desarrollo en virtud de las nuevas características del mundo globalizado. Este Plan, que contenía algunas importantes novedades y que se complementaría posteriormente con un Plan Bianual Asia-Pacífico y con un Plan Plurianual de Cooperación al Desarrollo, como apunta Grasa, fue objeto de críticas en el sentido de ser más una declaración de intenciones que realmente una definición estratégica de los objetivos exteriores, de ser voluntarista y poco realista al no contar con los recursos adicionales necesarios para llevarlo a la práctica, y de ser excesivamente economicista (Grasa, 2001: 73-74). En cualquier caso, el Plan ponía de manifiesto también el creciente unilateralismo que empezaba a caracterizar a la política exterior de Aznar.

Con todo, a pesar de esas limitaciones, tuvo algunas traducciones prácticas importantes. En el plano político, se concretó en el creciente acercamiento a Estados Unidos; en el plano de la cultura, en la creación de la Fundación Carolina y el desarrollo del Instituto Cervantes; en el plano de las relaciones

con Asia-Pacífico, abriendo una nueva dimensión en la política exterior; en el plano iberoamericano, con la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), primero, y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), después; y en el plano económico, en la mayor atención que se prestará a la internacionalización de las empresas españolas.

Expresión de lo segundo, del papel protagonista de Aznar en la política exterior, más allá de las actuaciones a las que nos referiremos más adelante, lo encontramos en el plano institucional, con la creación del Consejo de Política Exterior como órgano colegiado de apoyo y asesoramiento al presidente del Gobierno en sus funciones de dirección y coordinación de la acción en materia de política exterior. Este órgano suponía un refrendo e institucionalización del protagonismo del presidente del Gobierno en la formulación y ejecución de la política exterior (Grasa, 2001: 73)¹², aunque en la práctica será objeto escasas convocatorias.

II.1. *La política europea*

En el periodo 1996-2002, como se ha apuntado, Europa y, en concreto, la UE continuarán siendo la dimensión prioritaria de la política exterior de los gobiernos populares. Este continuismo se manifestará también, en términos generales, en las principales cuestiones abiertas en el proceso de integración europea¹³. El ministro de Asunto Exteriores, Abel Matutes, hará expresa referencia a esta continuidad de principio, aludiendo a los temas centrales de la agenda europea: reforma del Tratado de la Unión en la conferencia intergubernamental, destacando la consecución de un espacio judicial único y la eliminación del derecho de asilo; ampliación con una reforma previa del marco institucional; consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y presencia de España en el grupo de cabeza de la moneda única¹⁴.

¹² El Consejo de Política Exterior fue creado por Real Decreto 13864, de 21 de julio de 2000. Al Consejo asistían de oficio, además del presidente del Gobierno, el vicepresidente para Asuntos Económicos, los ministros de Asuntos Exteriores, de Defensa y de Educación, Cultura y Deportes, pudiendo asistir adicionalmente, previa convocatoria expresa, los titulares de órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado, que se estime oportuno.

¹³ El hecho de que con anterioridad a su nombramiento como ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes hubiese sido comisario europeo y el conocimiento que, en consecuencia, tenía de los temas comunitarios, ayudará a este inicial continuismo en la política europea del gobierno de Aznar.

¹⁴ Matutes, 1997. Véase, en este sentido, Barbé, 1999: 113.

Sin embargo, en la práctica, la política europea que desarrolla Aznar presentará unas características que la diferencian significativamente, en algunas cuestiones, de la de los gobiernos socialistas de Felipe González. No podía ser de otra forma dada la impronta personal que Felipe González había dejado en la política europea, sus diferentes ideas, sobre Europa y sobre las relaciones internacionales, y la distinta personalidad de ambos presidentes del gobierno¹⁵.

En primer lugar, frente a los planteamientos europeístas, supranacionales y, en parte, federalistas, que guiaban la política europea de los gobiernos de González, lo que explica su fuerte apuesta por la unidad política y económica de Europa, la política europea de Aznar será marcadamente intergubernamentalista y neonacionalista, dando primacía a la vigencia de los Estados, en su condición soberana e independiente, sobre las instituciones comunitarias y el avance del proceso de construcción europea, si éste era a costa de los primeros. Como el propio Aznar reconocerá, su «europeísmo» coincidía con el profesado anteriormente por Margaret Thatcher y, en aquellos momentos, por Tony Blair, que rechazaban la idea de una Europa federal, defendiendo a ultranza los intereses nacionales (Aznar, 2005: 104 y 286-288)¹⁶.

La segunda característica, que coincide igualmente con la posición del Reino Unido, será el atlantismo de su política europea¹⁷. Aznar no concebía una Europa enfrentada a/o sin Estados Unidos, o una construcción europea al margen de los mismos, lo que explica que su política europea siempre tuviese presente ese referente, especialmente en materia política y de seguridad y defensa. Esta última característica explica también la facilidad con la que, a partir de 2002, cambió la prioridad europea por la prioridad atlántica en la política exterior y su fácil entendimiento personal y político con Tony Blair.

Con los gobiernos de Aznar se asistirá, por lo tanto, por un lado, a una «renacionalización» de la política europea de España (Sánchez Mateos,

¹⁵ Aznar desde el primer momento quiso marcar diferencias, tanto de fondo como de estilo, con Felipe González en su actuación europea, gravitando fuertemente en la misma y en sus posicionamientos en los Consejos Europeos el papel protagonista y los éxitos europeos de su antecesor en la presidencia del Gobierno.

¹⁶ Duran i Lleida señalará al respecto: «Ni Aznar ni el resto del denominado “Clan de Valladolid” poseían una visión europeísta... Es más, Aznar no ha sido jamás un europeo convencido y, por tanto, tampoco lo fue su política exterior, caracterizada siempre por su desconfianza hacia la Unión Europea» (Duran i Lleida, 2009: 327).

¹⁷ El propio Aznar señala que tanto él mismo como Blair «rechazábamos la idea de una Europa federal en la que las naciones perdieran peso, y en cambio estábamos convencidos de que Europa posee por naturaleza una dimensión atlántica, que es la defensa de los valores democráticos y de la libertad en alianza con Estados Unidos y los países americanos» (Aznar, 2005: 288). Para una consideración de este alineamiento de la política exterior española y de su incidencia en la política europea, véase Closa, 2002: 4-5.

1999: 30; y Herrero de Miñón, 2000: 43-44)¹⁸, y, por otro, a una apuesta decidida por el reforzamiento del vínculo transatlántico a costa, si fuese necesario, del propio proceso de construcción europea.

La primera de las características no impedirá, sino que, por el contrario, explicará que Aznar se plantee determinados objetivos ambiciosos en su política europea, como el cumplimiento de los criterios de convergencia, la entrada de España en el euro, el mantenimiento de los fondos de cohesión y la reforma de los tratados, con el fin de reforzar la posición española, por cuanto que entendía que los mismos respondían a la defensa de los intereses nacionales¹⁹. Por el contrario, su política será siempre crítica con los avances comunitarios, no solo en materia política y de seguridad y defensa, sino también económica, si los mismos implicaban cesión en relación a lo que entendía como intereses nacionales, si suponían el reforzamiento de las competencias comunitarias o si dejaban al margen a Estados Unidos. Estas posiciones generaron una nueva imagen de España, poco europeísta y marcadamente intergubernamentalista, entre los Estados europeos y en la instituciones comunitarias, contribuyendo, por un lado, a tensar las relaciones entre Aznar y los líderes de algunos países europeos, como Alemania y Francia, y, por otro, a fortalecer las relaciones con el Reino Unido e Italia, lo que se manifestaría en toda su extensión a partir de 2002²⁰.

Las tres principales cuestiones de la política europea de Aznar, en el periodo 1996-2002, fueron, precisamente, las que acabamos de mencionar.

El cumplimiento de los criterios de convergencia, fijados ya en el Tratado de Maastricht en 1992, y la entrada en el euro, acordada en el Consejo

¹⁸ Como destacará Herrero de Miñón, al referirse a la política europea de Aznar: «A la lógica comunitaria, tan cultivada por los gobiernos de Felipe González, se opone ahora una lógica de interés nacional no siempre concretado» (Herrero de Miñón, 2000: 53). En la misma línea, Duran i Lleida señala: «La defensa de los intereses españoles no solo es legítima, por supuesto, sino también necesaria, pero Aznar careció de visión de estadista en esta materia y no comprendió la compatibilidad que existe en la defensa de ambos intereses, españoles y europeos, y que el progreso de la Unión Europea también añade valor a los intereses españoles» (Duran i Lleida, 2009: 328).

¹⁹ Véase Palomares, 2010.

²⁰ Los enfrentamientos con Alemania y Francia en el marco de la UE reforzaron aún más los celos que Aznar tenía en cuanto al papel jugado por esos dos países respecto a España. En este sentido, Duran i Lleida señala: «Pese a ello, la política del gobierno Aznar se tradujo en una defensa de cortas miras de los postulados de España ante la Unión Europea, lo que conllevó de entrada la ruptura de las alianzas tradicionales de los gobiernos anteriores y, posteriormente, ya consolidada su presencia en los Consejos Europeos y con mayoría absoluta en las cámaras legislativas españolas, comportó también el establecimiento de nuevas alianzas que en los meses previos a la Segunda Guerra de Iraq pusieron en riesgo la unidad de acción de la Unión Europea» (Duran i Lleida, 2009: 328).

Europeo de Bruselas en mayo de 1998, constituyen los más importantes logros de la política europea de Aznar, por cuanto permitió situar a España en primera línea de la Unión Económica y Monetaria. Para ello fue necesario reforzar la política económica, ya iniciada por Pedro Solbes con el último gobierno socialista, planteando una política más rigurosa, que tenía como principal objetivo el déficit cero. El resultado fue que de no cumplir ninguno de los criterios de convergencia, España pasó a cumplirlos todos, quedando expedita su entrada en la moneda única, lo que jugaría a favor de la estabilidad económica española.

La segunda gran cuestión, que pondrá de manifiesto el cambio de alianzas de Aznar en el seno de la UE, fue la negociación de los fondos estructurales y de cohesión, logrando en la Cumbre de Berlín, en marzo de 1999, en el marco de la aprobación de la Agenda 2000, el mantenimiento de los mismos a favor de España hasta 2006²¹, frente a la posición mantenida por los Estados que eran contribuyentes netos, encabezados por Alemania, partidarios de su reducción²².

La tercera cuestión clave fue la reforma del Tratado de la Unión, que afectaba a la posición de España en el seno de la UE. En este punto se hizo una defensa de los planteamientos más intergubernamentalista frente a las posiciones, entre otros, de Francia y Alemania, aproximándose a las del Reino Unido e Italia. Esta posición, favorecida por la mayoría absoluta obtenida en las elecciones de marzo de 2000, alcanzó su máxima expresión en la Cumbre de Niza, en diciembre de 2000, en la que fue aprobado el nuevo Tratado de la Unión. El objetivo principal y prácticamente único perseguido por Aznar en Niza fue tratar de asegurar la presencia española en el grupo de los grandes, lo cual no se consiguió plenamente. Por un lado, se logró aumentar el peso político y el número de votos de España en el Consejo, al reconocérsele, junto con Polonia, 27 votos, frente a los 29 de Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, lo que alejaba a España de los medianos y pequeños Estados miembros, y, por otro, se reducía de 64 a 50 el número de escaños en el Parlamento Europeo, mientras Francia, Reino

²¹ Después de largas negociaciones, Aznar aceptó un acuerdo que incrementaba la dotación prevista para el Fondo de Cohesión de 15.000 millones de euros, en siete años, a 18.000, pasando España a recibir el 60% de dicho Fondo, frente al 55% anterior. Ello permitió aprobar la Agenda 2000.

²² Como destaca García Pérez, «a la intransigencia mostrada durante esta negociación sin duda contribuyó una circunstancia de política interior: el no quedar por debajo de lo obtenido por Felipe González en 1992, cuando en aquella ocasión el propio Aznar le tachó de “pedigüeño”» (García Pérez, 2010: 717). En este sentido, Barbé ha hablado del «síndrome del pedigüeño» que va a acompañar a Aznar durante toda negociación.

Unido e Italia recibían 72 y Alemania llegaba hasta 99. Los 27 votos conseguidos en el Consejo se transformarían para Aznar en una cuestión innegociable, cuando, como veremos al analizar su segundo periodo de la política exterior, posteriormente se trató de alterar el Tratado de Niza, en el marco de la Convención Europea, presidida por Giscard d'Estaing, que daría lugar al denominado Tratado Constitucional de la UE.

Junto a los tres temas destacados, otro de los objetivos de la política europea de Aznar, en línea con su voluntad de avanzar en la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, fue conseguir que, en el marco del «Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia», puesto en pie por el Tratado de Ámsterdam de 1997, se instituyera un espacio judicial y policial europeo, lo que en parte se logró en la Cumbre de Tampere de octubre de 1999, al acordarse la creación de Eurojust. En este mismo ámbito se inscribe el objetivo de Aznar de eliminar el derecho de asilo político entre los países comunitarios²³, lo que logró en parte a través de un protocolo al Tratado de Ámsterdam, que, si por un lado consagraba ese derecho, por otro lo sometía a control político en el marco del Consejo Europeo.

También en materia de seguridad y defensa, pero siempre salvaguardando la relación con Estados Unidos y la OTAN, se apoyó la puesta en marcha de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), apoyando el nombramiento de Javier Solana, hasta entonces secretario general de la OTAN, como alto representante de la PESC. En cuanto a la ampliación de la UE, que se encontraba en esos momentos en plena negociación, España apoyó ese proceso.

En el plano de las relaciones bilaterales con los países europeos durante este periodo, ya hemos apuntado que, en consonancia con el intergubernamentalismo y el atlantismo que caracterizaron la política exterior de Aznar, se produjo un creciente alejamiento, no exento de tensiones, en las relaciones con Francia y Alemania, hasta entonces referentes fundamentales de la política europea de España, y una progresiva aproximación de posiciones con el Reino Unido e Italia, y con algunos de los países de la ampliación que compartían esos planteamientos.

Sin embargo, ese entendimiento con el Reino Unido no sirvió para desatascar la cuestión de Gibraltar. El gobierno popular tomó la iniciativa²⁴, que

²³ Este objetivo respondía directamente a las recientes negativas de la justicia belga a extraditar a España a supuestos terroristas de ETA.

²⁴ En este intento del gobierno popular de retomar el tema de Gibraltar va a incidir, además de otras razones de fondo, el proceso de incorporación plena de España en la

finalmente no tuvo éxito, de formular al Reino Unido una propuesta de descolonización, después de un prolongado periodo de co-soberanía hispano-británica, que terminaría con la devolución del territorio a España y una amplia autonomía para el Peñón. Planteada inicialmente por el ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, en enero de 1997, en una reunión con su homólogo británico, la propuesta, que fue apoyada por el Congreso de los Diputados, a través de una proposición no de ley, solo tuvo una aceptación en principio positiva con la llegada de Tony Blair al cargo de primer ministro, como se puso de manifiesto en la reunión entre Josep Piqué y Jack Straw, ministro de Exteriores británico, en noviembre de 2001, en la que se llegó al compromiso de alcanzar un acuerdo global sobre todos los aspectos del tema de Gibraltar, incluido el de la co-soberanía, antes del verano de 2002²⁵. Sin embargo, las presiones de los gibraltareños y del Ministerio de Defensa británico, que entendía que la co-soberanía constituía una amenaza para sus intereses geoestratégicos, dieron al traste con esta iniciativa, como se hizo patente en la reunión celebrada en Londres, el 20 de mayo de 2002, entre Aznar y Blair. La convocatoria de un referéndum por el gobierno gibraltareño, el 7 de noviembre de 2002, a espaldas del Reino Unido, en el que abrumadoramente se votó en contra de la propuesta de co-soberanía²⁶, terminó de cerrar de momento la cuestión. Sin lugar a dudas, un acuerdo de co-soberanía sobre Gibraltar hubiera supuesto un muy importante éxito para el gobierno popular y para la política exterior de España, aunque con seguridad hubiese acentuado de forma muy significativa la presión de Marruecos sobre Ceuta y Melilla.

Finalmente, en este breve repaso a la política europea de los gobiernos de Aznar durante el primer periodo no se puede dejar de mencionar el proyecto de Aznar de transformar en profundidad el Partido Popular Europeo, al que se acababa de incorporar el PP, para que integrara no solo a los partidos demócrata-cristianos europeos, sino también a todos los de centro-derecha. Este hecho era clara expresión de su objetivo de llevar sus ideas al conjunto de los países europeos y reforzar el peso y papel del PP en Europa.

estructura de mandos militares de la OTAN y las dificultades que ello planteaba respecto del Reino Unido, como consecuencia de la existencia de un mando militar de cuarto nivel de la OTAN en el Peñón y el uso del aeropuerto gibraltareño.

²⁵ La aceptación por Blair del acuerdo de co-soberanía, según Sahagún, respondió al deseo de compensar a Aznar por el apoyo que le prestó en cuestiones importantes, como, primero, la Agenda de Lisboa, y, sobre todo, después, en su relación con Bush tras el 11-S (Sahagún, 2005: 278).

²⁶ El resultado fue de 17.900 votos en contra de la co-soberanía, 187 a favor y 72 votos en blanco, de un total de 18.176 votantes.

II.2. *Atlantismo y relaciones con Estados Unidos*

Para el PP el atlantismo, en su doble dimensión OTAN y Estados Unidos, siempre ha sido una de sus señas de identidad en materia de relaciones internacionales, por lo que era lógico y entraba dentro de lo esperado que desde su llegada al poder los gobiernos populares de Aznar acentuaran esa proyección de la política exterior española. Sin embargo, los acentos se fueron haciendo cada vez más fuertes hasta llegar a transformarse, ya en la segunda legislatura, en un seguidismo prácticamente incondicional de Estados Unidos en las cuestiones que realmente interesaban a este país. En este sentido, aunque a partir de la firma del Convenio de 1988, como vimos, las relaciones de los gobiernos socialistas con Estados Unidos serán excelentes, los gobiernos populares introducirán significativas diferencias en relación a los gobiernos de Felipe González.

Aznar, como señala Muñoz-Alonso, aportará un nuevo enfoque al atlantismo tradicional del PP, que se ha denominado «nuevo atlantismo» (Muñoz-Alonso, 2007: 241-151), cuyas particularidades serán las siguientes: (a) las relaciones con Estados Unidos se transforman en la prioridad de la política exterior, por encima, llegado el caso, de la vocación europea, emulando de alguna forma, aunque con fundamentos diferentes, la relación especial con ese país que tradicionalmente ha mantenido el Reino Unido; (b) la inclusión en ese planteamiento de todo el mundo iberoamericano, con el que se comparte cultura, valores y principios, con las consecuencias, como veremos, que ello tendrá para la política iberoamericana de España; (c) la voluntad de relación con la comunidad hispana de Estados Unidos, con el fin de conservar la impronta española y de reforzar la influencia de España en ese país; (d) la voluntad de ir más allá de los aspectos políticos y de seguridad, incluyendo los aspectos económicos y comerciales, con el objetivo de constituir una gran comunidad económica de carácter transatlántico; (e) ese «nuevo atlantismo» no se concibe en principio como contrapuesto a la tradicional vocación europea de España, aunque llegado el caso de tener que optar entre una u otra dimensión se prima claramente la atlantista; (f) la inclusión de la lucha contra el terrorismo, empezando por el de ETA, en el proyecto atlantista; (g) la inclusión de los retos y amenazas provenientes del Norte de África en el mismo por entender que no están adecuadamente defendidos por Europa, dado el peso de Francia en la misma y las posiciones de este país favorables a los intereses marroquíes, como se pondría posteriormente de manifiesto en la crisis de Perejil.

En suma, el «nuevo atlantismo» de Aznar se plantea, en términos globales, en relación a la proyección exterior de España, situando a España, junto

con Estados Unidos y el Reino Unido, como actor protagonista en el centro neurálgico del mismo planteamiento, e incidiendo, por lo tanto, decisivamente en todas las dimensiones de la política exterior española. Al mismo tiempo, como se pondrá de manifiesto reiteradamente en las declaraciones del propio Aznar, tanto como presidente de Gobierno como posteriormente en su condición de expresidente, ese «nuevo atlantismo» se planteará también con un sentido expansivo hacia América Latina, a la que incluye en su planteamiento atlantista, llegando incluso a postular por la integración en la OTAN de Estados que, aunque se encuentren ubicados geográficamente fuera del área atlántica, sin embargo compartan cultura, valores y principios, como, entre otros, Israel, Australia y Nueva Zelanda.

Todo ello explica los significativos pasos que Aznar da, desde el momento en que accede a la presidencia del Gobierno, en relación a la OTAN y al progresivo alineamiento con las posiciones de Estados Unidos, primero con la administración Clinton y, después, aún con mayor intensidad, con la administración Bush. Entre estos pasos, algunos de los cuales ya hemos destacado anteriormente, hay que resaltar especialmente: el cambio en la política hacia Cuba, que tradicionalmente habían seguido tanto los gobiernos centristas como los socialistas, que se produce nada más llegar el PP al gobierno, alineándose, salvo en lo relativo al embargo y la Ley Helms-Burton, con las posiciones de Estados Unidos, que también quedarán reflejadas en parte en la posición común que la UE adopta en 1996 respecto de ese país, a instancias de España, como analizaremos con detalle más adelante; la defensa, en 1998, en contra de la actitud mayoritaria de los países europeos, de los bombardeos de Estados Unidos y el Reino Unido sobre Iraq; la institucionalización de Cumbres anuales con Estados Unidos, aunque solo a nivel de ministros; el apoyo entusiasta al Nuevo Concepto Estratégico formulado por Estados Unidos en 1999; la activa participación de España, a partir de 1999, en la intervención aliada sobre Kosovo, bajo mandato de la OTAN y de la UE, para frenar la política represiva de Milosevic en ese territorio²⁷; y el apoyo, con ocasión de la visita de Bush a España, en junio de 2001, al despliegue del escudo antimisiles y la denuncia unilateral por Estados Unidos del tratado sobre misiles antibalísticos (ABM)²⁸.

²⁷ Significativamente, se trataba de la primera intervención armada de la OTAN desde su creación en 1949, siendo, además, el socialista Javier Solana el secretario general de la OTAN. La misma no contó con un mandato específico de Naciones Unidas, pero sí de la UE. España participó con cuatro F-18 y un avión Hércules de abastecimiento. Terminada la fase de ataques aéreos, un contingente español se desplegó en Kosovo en misión de mantenimiento de la paz. Para la justificación de esta intervención, véase Solana, 2010: 99-114.

²⁸ Para una consideración más amplia de la nueva relación transatlántica establecida por el gobierno de Aznar, véase García Cantalapiedra, 2010: 450-455.

En el marco de esta dinámica de afirmación del atlantismo, particular significado tendrán tres decisiones clave para la política exterior española.

La primera, que contó con el pleno apoyo del PSOE²⁹ y con la aprobación por una amplísima mayoría del Congreso de los Diputados, en noviembre de 1996, fue la integración de España en la estructura militar de la OTAN, en el contexto de una profunda reestructuración de los mandos militares de la misma. Con ello se abría la puerta al proceso de incorporación plena a la OTAN, congelado en lo que se refería a la estructura militar a raíz del referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica, celebrado en marzo de 1986³⁰. El apoyo del PSOE se basó en el argumento cierto de que se trataba de una «nueva OTAN», después del fin de la Guerra Fría, del derrumbamiento de la Unión Soviética y del Bloque comunista, muy diferente, por lo tanto, a la que fue objeto de referéndum en 1986³¹.

Como consecuencia de esta integración, que no estuvo exenta de problemas, en concreto, en relación a Portugal, que se veía afectado en sus intereses como consecuencia de la pretensión española de que Canarias no quedase bajo mando portugués, y en relación al Reino Unido, afectado en lo relativo al mando militar de cuarto nivel existente en Gibraltar, España consiguió finalmente el objetivo de tener un mando subregional o de tercer nivel, entre cuyos cometidos se incluirá la defensa el denominado eje Baleares-Gibraltar-Canarias, dependiente del Mando Regional Sur (Nápoles) y, a través de éste, del Mando Estratégico Europeo de Mons. Ello implicó la desaparición del anterior mando radicado en Gibraltar y la exclusión de las Canarias del mando portugués en Lisboa.

²⁹ En el discurso pronunciado por el rey, durante una visita a la sede de la OTAN, en abril de 1996, con un gobierno socialista todavía en funciones, se hará ya mención a la necesidad de reformar la estructura de la OTAN, de forma que la plena integración de España en la misma fuera posible. Este discurso lo consensuó el gobierno de Felipe González con el PP, en proceso de constitución de un nuevo gobierno. Como señala Barbé, este hecho pone de manifiesto que si el PSOE hubiera ganado las elecciones también se hubiese planteado la plena incorporación a la estructura de mandos militares (Barbé, 1999: 121).

³⁰ Como ya se ha señalado anteriormente, una de las condiciones que el gobierno socialista había establecido en el referéndum para la permanencia en la OTAN era la no integración en la estructura militar. Izquierda Unida se opuso a esta integración en noviembre de 1996, por entender que la misma vulneraba precisamente el referéndum.

³¹ Por otro lado, como destaca Powell, la participación de España en las operaciones desarrolladas por la OTAN bajo el paraguas de Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia a partir de 1992 había puesto de manifiesto las limitaciones del «modelo español» de integración, y existía además un temor creciente a que la incorporación de Hungría, Polonia y Chequia relegara a España a un segundo plano en el seno de la OTAN (Powell, 2001: 584).

En el Consejo Atlántico, celebrado en Madrid, en julio de 1997, España ratificó oficialmente su participación en la nueva estructura de mandos militares, ya aprobada en sede parlamentaria. Después de intensas negociaciones la definitiva integración en la misma, aunque ésta se completaría en los años siguientes, se produjo en diciembre de 1997. Esta integración hacía más fácil la participación española en las operaciones de mantenimiento de la paz.

La segunda decisión clave se pone en marcha oficialmente el 11 de enero de 2001, en las últimas semanas de la presidencia de Clinton, cuando el ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, y la secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright, firman en Madrid una declaración conjunta que, además de reiterar los principios que inspiraban el Convenio hispano-norteamericano de 1988, expresan su voluntad de iniciar negociaciones encaminadas a la revisión del texto. Las negociaciones se desarrollarán con la administración Bush, ya en pleno proceso de alineamiento incondicional del gobierno de Aznar con la misma, por lo que su consideración con mayor amplitud se realizará posteriormente. El resultado, en todo caso, fue la firma en Madrid, el 1 de abril de 2002, del Protocolo de Enmienda al Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988, que reforzaba las relaciones defensivas entre ambos países y daba satisfacción a las demandas planteadas por Estados Unidos, especialmente en lo que se refiere a la autorización dada a los servicios de inteligencia norteamericanos para operar en España en acciones antiterroristas, lo que provocó las críticas de la oposición.

La tercera decisión clave hace referencia a la participación militar de España en Afganistán, tanto en la operación Libertad Duradera, dirigida a luchar contra el terrorismo, liderada por Estados Unidos, como en la International Assistance Force (ISAF), creada por la Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que tenía como misión garantizar la seguridad en las zonas teóricamente pacificadas de Afganistán, que contó con el apoyo de los principales partidos de la oposición, y que analizaremos más adelante, al abordar la política exterior de Aznar en el periodo 2002-2004.

En el plano de la política de seguridad y defensa, directamente relacionada con las decisiones destacadas, el gobierno de Aznar procedió a la profesionalización de las fuerzas armadas, eliminando el servicio militar obligatorio, que contaba con una creciente oposición popular, y aprobando en 1999 la Ley de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, que preveía un ejército integrado por 48.000 oficiales y 120.000 soldados profesionales. La creciente vinculación de la defensa con la política de seguridad compartida con los aliados quedó consagrada en la nueva Directiva de

Defensa Nacional, de 20 de diciembre de 1996, y, respecto a los nuevos retos en materia de seguridad a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, en la Revisión Estratégica de la Defensa, presentada por Aznar el 14 de febrero de 2003, de la que nos ocuparemos posteriormente.

II.3. *La política mediterránea y las relaciones con Marruecos*

La política mediterránea de los gobiernos populares, durante el periodo 1996-2002, se caracterizó, en términos generales, por la continuidad respecto de los gobiernos de Felipe González, en lo que se refiere al Mediterráneo Oriental y el conflicto de Oriente Próximo, y por la puesta en marcha de una nueva política respecto del Magreb y, muy especialmente, respecto de Marruecos, que llevará a las relaciones hispano-marroquíes a una profunda crisis, que en sus manifestaciones más graves, como veremos, se desarrollará en el periodo 2002-2004, con el tema abierto del Sáhara Occidental como cuestión de fondo gravitando sobre las relaciones bilaterales. Los gobiernos de Aznar continuarán también con la apuesta por intensificar las relaciones entre la UE y los países de la ribera sur del Mediterráneo, a través de iniciativas ya en marcha, como el Proceso de Barcelona.

En relación al Magreb, aunque el gobierno de Aznar trató en principio de mantener las amistosas relaciones que existían con Marruecos y Argelia, desde los primeros momentos se puso un especial énfasis en la búsqueda de un mayor equilibrio e igualdad en la relación con esos dos países, claves para los intereses de España, lo que a la postre acabó rompiendo el modelo global de relación existente. Se trató de nuevo de articular una política de equilibrio o de compensación respecto a Marruecos y Argelia, en línea, salvadas algunas diferencias, con la aplicada anteriormente por los gobiernos de Adolfo Suárez.

Se explica así, como destaca Muñoz-Alonso, que Aznar apostara decididamente por un reforzamiento de las relaciones con Argelia, en declarada enemistad con Marruecos, tanto en el plano político como en el económico. Significativamente, Aznar fue el primer jefe de Gobierno europeo que visitó Argelia, en julio de 2000, después del golpe militar de 1992, estrechando las relaciones entre ambos países³². Aznar no estaba dispuesto a

³² En las relaciones con el Magreb, al igual que había sucedido, en parte, con los gobiernos de Felipe González y, más tarde, ocurrirá con los de Rodríguez Zapatero, los gobiernos de Aznar situarán la defensa de los derechos humanos y la democracia en un plano muy secundario de la acción exterior, primando la defensa de los intereses nacionales

que Marruecos monopolizará las relaciones de España con el Magreb y por eso cuidó las relaciones con Buteflika, con quien trabó una especial relación personal. Con Argelia, además de las relaciones económicas relacionadas principalmente con el aprovisionamiento de gas, se compartía la preocupación por la emigración ilegal y la voluntad de dar una solución al problema del Sáhara, en el marco de las Naciones Unidas y defendiendo la autodeterminación del pueblo saharauí, a pesar del inconveniente que representaba la actitud de Marruecos (Muñoz-Alonso, 2007: 382-383).

Esta aproximación a Argelia tuvo, como es lógico, efectos en las relaciones con Marruecos, que interpretó que se rompía la política seguida hasta entonces, con consecuencias negativas para sus intereses políticos, económicos y estratégicos, especialmente en relación al Sáhara Occidental. No puede extrañar, por lo tanto, que las relaciones político-diplomáticas y los importantes intereses, estratégicos, políticos, económicos, pesqueros, culturales y migratorios que España tiene en ese país se vieran afectados por esta nueva política respecto del Magreb.

Sin embargo, este deterioro en las relaciones bilaterales no será inmediato, sino que solo se irá produciendo progresivamente, agudizándose gravemente a partir del triunfo de Aznar por mayoría absoluta en las elecciones de 2000. Es entonces cuando, en el contexto del giro general que empieza a experimentar la política exterior, cada vez más marcada por la acentuación del atlantismo, pero también por la afirmación de la «*grandeur*» de España, del protagonismo internacional de Aznar, del consiguientemente bajo perfil y papel del ministerio de Asuntos Exteriores y de una política exterior en la que los gestos jugarán un papel determinante, el deterioro será más manifiesto.

En sus primeros pasos como presidente del Gobierno, Aznar prestará, como venía siendo tradicional, una especial atención a Marruecos, visitando ese país en mayo de 1996 y entrevistándose con Hasan II³³. Sin embargo, la cordialidad que presidió esta visita se quebró en seguida, como consecuencia especialmente de la posición española sobre el Sáhara. La segunda visita de Aznar, en abril de 1998, en el marco de la cuarta Cumbre hispano-marroquí, puso ya de manifiesto el deterioro que empezaba a producirse en las relaciones bilaterales, al plantearse abiertamente por parte marroquí la cuestión de Ceuta y Melilla, principalmente, aunque no exclusivamente, como instrumento

y la estabilidad de esos países por encima de cualquier otra consideración. En este sentido, en la política hacia el Norte de África se producirá un manifiesto desequilibrio en el juego de intereses y valores, presentes en la política exterior española.

³³ Anteriormente, aún en la oposición, Aznar había visitado Marruecos y se había entrevistado con Hassan II.

de presión sobre España en el tema saharauí. Esta segunda visita, que se puede calificar de tensa, en palabras de Muñoz-Alonso, marcó el punto de inflexión en las relaciones con Marruecos (Muñoz-Alonso, 2007: 394).

La muerte de Hassan II, en julio de 1999, y su sucesión por Mohamed VI, tampoco contribuyó a mejorar la situación, a pesar de la invitación que el nuevo rey le formuló a Aznar para una entrevista que tendría lugar en Rabat, el 16 de agosto de 1999, en la que volvió a plantearse el tema de Ceuta y Melilla. Por otro lado, la visita de Aznar a esas ciudades, en el curso de la campaña electoral de las elecciones de marzo de 2000, y la encendida defensa de su españolidad que realizó durante la misma, contribuyeron de manera significativa a deteriorar aún más las ya tensas relaciones bilaterales³⁴. Con todo, las gestiones personales de Juan Carlos I lograron que Mohamed VI aceptase la realización de una visita de Estado a España, en septiembre de 2000, que, sin embargo, quedó reducida a la mínima expresión por voluntad de monarca marroquí y no sirvió para mejorar las relaciones.

Con todo, a pesar de esta gestión de Juan Carlos I, el tradicional canal de comunicación entre la Casa Real española y la monarquía marroquí, basado durante años en la relación personal existente entre el rey de España y Hassan II, que hasta entonces había servido para rebajar las tensiones que ocasionalmente se habían producido entre ambos países, se había debilitado de forma importante, por un lado, con la llega al trono de Mohamed VI, con quien Juan Carlos I no tenía la misma proximidad, y, por otro, con la relativa marginación de Juan Carlos I en las relaciones con Marruecos en particular y en las relaciones internacionales de España en general, que se produce con los gobiernos de Aznar (Cembrero, 2006: 68-73).

La ruptura, el 25 de abril de 2001, de las negociaciones para la firma de un acuerdo de pesca entre Marruecos y la UE, que beneficiaba muy

³⁴ A partir de esos momentos, la cuestión del Sáhara, que gravitaba decisivamente en las relaciones hispano-marroquíes, entrará en una dinámica cada vez más difícil, que contribuirá a agudizar la crisis bilateral. El Plan de Arreglo, acordado en 1988, y apoyado por España, que había permitido el alto el fuego entre Marruecos y el Frente Polisario, bajo la supervisión de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), se encontraba sin posibilidades de llegar a buen puerto. El previsto referéndum de autodeterminación se había ido aplazando reiteradamente ante las reticencias marroquíes, sin que James Baker, representante del secretario general de las Naciones Unidas para el Sáhara Occidental, pudiera desbloquear la situación, a pesar de trabajar, a lo largo de 2001 y parte de 2002, en una propuesta alternativa, el Acuerdo Marco para el Sáhara Occidental, favorable a Marruecos. Este Acuerdo Marco acabaría fracasando por las posiciones contrarias, además de Argelia y el Polisario, de España y Rusia, en el seno del Grupo de Amigos del Sáhara Occidental, por entender que no permitía una auténtico referéndum de autodeterminación.

especialmente a España, en la que influyó, por parte marroquí, la situación en que se encontraban las relaciones bilaterales, llevó a Aznar a hacer unas declaraciones públicas en las que afirmaba que ello tendría «consecuencias sobre la relación entre España y Marruecos y entre Marruecos y la Unión Europea»³⁵, lo que fue interpretado por Marruecos como una amenaza, agudizándose la crisis entre ambos países³⁶. La audiencia que Mohamed VI concedió a Josep Piqué, ministro de Asuntos Exteriores, el 1 de octubre de 2001, se limitó exclusivamente a un rapapolvo al ministro por los agravios, en su opinión, de España hacia ese país. La posterior retirada del embajador de Marruecos en España, el 27 de octubre de 2001, expresará este creciente deterioro de las relaciones bilaterales. Un intento de arreglo por parte de Marruecos, temeroso del rumbo que tomaban los acontecimientos, planteado en noviembre al embajador de España en Rabat, para que en conferencia de prensa conjunta los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países explicasen que se habían aclarado los malentendidos y anunciaran el regreso a Madrid del embajador marroquí, fue rechazado por Aznar, cerrándose de momento cualquier posibilidad de superación de la crisis³⁷. A partir de esos momentos, la crisis se encona gravemente, culminando, en julio de 2002, con la ocupación de Perejil por Marruecos y la respuesta militar de España a la misma, a lo que nos referiremos al abordar la política exterior de los gobiernos de Aznar en el periodo 2002-2004.

Con relación al conflicto de Oriente Próximo, durante el periodo 1996-2002, los gobiernos populares continuaron tratando de jugar un papel relevante en la búsqueda de soluciones pacíficas al mismo, manteniendo las excelentes relaciones que ya existían con los países de la zona y con la Au-

³⁵ Cembrero, que ha analizado excelentemente la crisis hispano-marroquí, explica con palabras del propio Aznar la razón de estas declaraciones: «Naturalmente, si no hubiéramos respondido de esa manera, los marroquíes habrían entendido que podían hacer en sus relaciones con España lo que les viniese en gana» (Cembrero, 2006: 19). También, véase Amirah Fernández, 2008.

³⁶ En un primer momento las represalias españolas consistieron en suspender los viajes ministeriales, no renovar la principal línea de financiación, aplazar el año de Marruecos en España y recortar la cooperación. Por su parte, los marroquíes abrieron las puertas para que aumentasen los flujos migratorios a España (Cembrero, 2006: 21).

³⁷ Según Cembrero, «muchos de los diplomáticos entrevistados por el autor opinan a posteriori que en noviembre de 2001 se perdió la oportunidad de zanjar rápidamente el conflicto aceptando, tras haberlo acaso retocado, el ofrecimiento de Benaiss» (Cembrero, 2006: 27). La visita de Rodríguez Zapatero, líder de la oposición, a Marruecos, incluida su reunión con Mohamed VI, por invitación de la Unión Socialista de Fuerzas Populares, liderada por el primer ministro Abderrahman Youssoufi, y calificada de desleal por el gobierno popular y el PP, tampoco sirvió para desbloquear la situación.

toridad Nacional Palestina. La posición mantenida respecto del conflicto tampoco varió significativamente respecto de la seguida por los gobiernos de Felipe González, apostando por el respeto de las resoluciones de las Naciones Unidas, de los acuerdos de paz, de la integridad y seguridad de los Estados y de los derechos del pueblo palestino. En esta línea de actuación, Aznar realizará, en junio de 1998, un viaje en el que visitó Egipto, Israel y la Autoridad Nacional Palestina, ofreciendo la celebración de una segunda conferencia de paz en Madrid, que sirviera para desbloquear el conflicto y avanzar hacia una solución pacífica. En junio de 1999, Aznar viajó de nuevo a Oriente Próximo, visitando Siria, Jordania, Líbano, Israel y la Autoridad Nacional Palestina. También realizó una visita a Irán, en octubre de 2000.

II.4. *La política de cooperación al desarrollo*³⁸

La política de cooperación al desarrollo va a conocer importantes cambios durante el primer periodo de gobierno del PP. Esos cambios fueron impulsados tanto por el gobierno como por otros actores del sistema, especialmente la cooperación descentralizada y las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), en respuesta a distintas exigencias de cambio. Este impulso reformista, sin embargo, se agotará al finalizar ese periodo, y en la segunda legislatura del gobierno popular la cooperación española experimentará un marcado estancamiento y, en ocasiones, una visible involución en relación a un contexto internacional más exigente y respecto de los consensos que caracterizaron la legislatura anterior.

El hecho más relevante de la primera legislatura, de 1996 a 2000, es la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998³⁹. Considerada una iniciativa prioritaria por el nuevo gobierno, su promulgación respondía a distintos factores, endógenos y exógenos.

En primer lugar, existía un amplio consenso político respecto a la necesidad de legislar en esta materia, a fin de clarificar objetivos, criterios e instrumentos de lo que ya se había constituido, tras un largo «periodo formativo», en un componente importante de la acción exterior de España. Ese consenso, y en particular las aspiraciones de una ley de cooperación,

³⁸ Este apartado sobre la política de cooperación al desarrollo lo ha elaborado José Antonio Sanahuja, a quien reitero mi agradecimiento.

³⁹ Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOE 162, 8 de julio de 1998.

aparecían ya, como vimos, en sendos informes del Congreso de los Diputados y del Senado, aprobados respectivamente en 1992 y 1994.

En segundo lugar, se habían producido intensas movilizaciones sociales a favor del aumento de la ayuda y de una mayor orientación de ésta a sus objetivos declarados de lucha contra la pobreza. Las acampadas del «Movimiento por el 0,7%» que se produjeron a lo largo de 1994 en un gran número de localidades españolas habían llevado a la firma del Pacto de Solidaridad, por el que los partidos con representación parlamentaria se comprometieron a aumentar la ayuda y mejorar su calidad. Ese compromiso jugó un papel destacado en las elecciones autonómicas y locales de 1995-1996, y estaba incluido en el programa electoral que llevó al PP al gobierno en el año 1996.

En tercer lugar, la incorporación de España al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en 1991 suponía mayores exigencias de calidad y eficacia de la ayuda, en particular en cuanto a la asunción de las directrices de ese organismo. Tras un periodo de adaptación de dos años, solicitado por España, en 1994 se daba a conocer la primera de las evaluaciones de pares (*peer review*) de la cooperación española⁴⁰. Este documento señalaba deficiencias importantes en cuanto a planificación y evaluación; fragmentación institucional⁴¹; peso excesivo de la ayuda ligada de los créditos FAD y a las consideraciones comerciales propias de este instrumento; y debilidad institucional y de los recursos humanos.

Con estos antecedentes, la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo constituirá un hito histórico en la conformación de la política española de cooperación al desarrollo y del conjunto de su acción exterior. El texto aprobado contó con un amplio consenso político y social, basado en parte en los pactos parlamentarios de esa primera legislatura, y en los acuerdos derivados del «pacto de solidaridad». Definió la cooperación como política pública dirigida a la promoción del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, estableciendo con claridad sus objetivos, instrumentos y prioridades geográficas. Con ello, la cooperación al desarrollo se situó en el marco de la acción exterior del Estado, pero con objetivos y principios de actuación referidos a los consensos internacionales de desarrollo, y por ello, diferenciados de los

⁴⁰ Véase Comité de Ayuda al Desarrollo, 1994.

⁴¹ Se trataba de un modelo «bicéfalo» encabezado, por un lado, por la AECI, responsable de la cooperación no reembolsable, y por el Ministerio de Economía y Hacienda, responsable de la cooperación reembolsable y de las relaciones con las instituciones financieras multilaterales.

que son propios de la política exterior del Estado, sea en sus vertientes económica y comercial, o político-diplomática. Si bien la Ley de Cooperación contemplaba la ayuda oficial en sus distintas modalidades, como instrumento primordial se afirmaba el principio de coherencia de políticas, por el que los objetivos de desarrollo de dicha Ley, además de inspirar la ayuda, deberían ser incorporados a otras políticas que, desplegadas en el exterior, afecten igualmente a los países en desarrollo⁴².

También definió un sistema de planificación basado en un Plan Director cuatrienal, con vocación estratégica, planes anuales de carácter programático, y estrategias geográficas y sectoriales. Finalmente, la Ley de Cooperación clarificaba y completaba el marco institucional de la cooperación al desarrollo, al atribuir las competencias de dirección y planificación de la misma al Ministerio de Asuntos Exteriores, si bien otros ministerios seguían teniendo un papel decisivo en la gestión de determinados instrumentos, como los FAD o las contribuciones a los bancos multilaterales de desarrollo, que permanecieron adscritas al Ministerio de Economía. El Consejo de Cooperación al Desarrollo, como órgano de participación y consulta con los actores no gubernamentales, creado en 1995, quedaba incorporado a ese marco institucional.

La aprobación de la Ley de Cooperación, junto con la disminución y reorientación de los créditos FAD, al asumir España las normas de la OCDE sobre ayuda ligada, fueron avances reconocidos por la segunda revisión del CAD de la cooperación española, realizada en 1998⁴³.

Este impulso reformista, sin embargo, se fue agotando con el final de la legislatura. No se aprobaron los instrumentos previstos en la Ley para regular los créditos FAD o el estatuto de los cooperantes. La elaboración del primer Plan Director originó un valioso ejercicio de reflexión doctrinal y de debate entre los distintos ministerios responsables de la ejecución de la ayuda española y los actores no gubernamentales, que dio lugar a un texto respaldado por un amplio consenso⁴⁴. Sin embargo, en 1999 el proyecto de Plan Director fue bloqueado por el Ministerio de Economía en la fase final de su tramitación ante el Consejo de Ministros, probablemente porque las previsiones de aumento de la ayuda, aun siendo modestas, podían hacer más difícil el cumplimiento de los objetivos de reducción del déficit requeridos para acceder a la unión monetaria europea.

⁴² Este principio se incorporó en 1992 a las disposiciones sobre la política de desarrollo de la UE del Tratado de Maastricht.

⁴³ Véase Comité de Ayuda al Desarrollo, 1998.

⁴⁴ Véase el estudio preparatorio de dicho Plan, en Alonso, 1999.

Al fracaso del proyecto del Plan Director se le sumaron hechos como la desalentadora evolución de la AOD en ese periodo, que se estancó en torno al 0,23% del PIB; la ausencia de avances en el desarrollo reglamentario de la Ley de Cooperación en aspectos clave como el Estatuto del Cooperante o la regulación de los créditos FAD, a través de los cuales siguieron estando presentes los intereses comerciales; y otras tendencias preocupantes, como la intervención de las fuerzas armadas españolas en la provisión de ayuda de emergencia, casos del huracán Mitch en 1998, la guerra de Kosovo en 1999 y las inundaciones de Mozambique en 2000, en operaciones cuestionables por razones de coste-eficacia, o por no ser congruentes con el Derecho Internacional Humanitario (Sanahuja, 2002c). Al finalizar la legislatura, era evidente que el impulso reformista estaba agotado y cuáles eran los límites económicos, políticos y corporativos que se enfrentaban.

Si la primera legislatura del gobierno de Aznar termina con un claro estancamiento de la política de cooperación, tanto en su desarrollo normativo como en los recursos desplegados, la segunda, entre 2000 y 2004, se va a caracterizar por una marcada involución de la misma. Sin necesidad de apoyos parlamentarios, al haber obtenido la mayoría absoluta, el gobierno se distanció tanto de los consensos internos del periodo anterior, como de los nuevos consensos internacionales sobre el desarrollo que van a llevarse a cabo a partir de la adopción, en 2000, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, el CAD y la UE, orientados a la reducción de la pobreza extrema y el hambre y otras metas de desarrollo social. En este periodo también se lanzó la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de la OMC, con compromisos claros para acabar con las barreras proteccionistas y con los subsidios agrícolas que dañan a los países pobres, y la denominada «Agenda de eficacia de la ayuda», cuyos hitos más importantes fueron la Declaración de Roma sobre armonización de 2003, y la Declaración de París de 2005 sobre eficacia de la ayuda.

Lo anterior explica que los objetivos internacionales de desarrollo no quedaran reflejados claramente en el I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004⁴⁵. Ello se debió a que durante esta legislatura se afirma una visión más ideologizada y una vinculación más marcada de la cooperación española a la promoción de los intereses en la política exterior, en particular en el ámbito económico o de promoción cultural, que se tradujo en iniciativas como la creación de la Fundación Carolina o la So-

⁴⁵ Véase Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 2001.

ciudad Estatal para la Acción Cultural en el Exterior (SEACEX). En una visible contradicción con sus planteamientos iniciales, el gobierno popular utilizará el argumentario neoliberal para defender el libre comercio y cuestionar la ayuda como instrumento de desarrollo⁴⁶. Además, desde 2002 la cooperación española se vio arrastrada por la deriva neoconservadora de la política exterior de Aznar y la utilización de argumentos humanitarios para justificar la intervención en Iraq. En particular, la ayuda al desarrollo sufrirá durante este periodo un intenso proceso de «securitización» que se derivó de la «guerra global contra el terrorismo» y del alineamiento incondicional con Estados Unidos por parte del gobierno de Aznar, que afectará, sobre todo, a la ayuda humanitaria, los créditos FAD y la condonación de deuda.

Este proceso condujo, desde el primer año de legislatura, a la ruptura del consenso interno, que se escenificó en el Consejo de Cooperación con motivo de la elaboración del Plan Director 2000-2004, y la posterior crisis de este órgano. El nuevo Plan, de muy baja calidad, renunciaba a afrontar las carencias de la cooperación española y, sobre todo, a las aspiraciones de aumento y mejora de la ayuda, por lo que fue aprobado sin el respaldo de las ONG y de otros actores. Como consecuencia de ello, el Gobierno decidió disolver y reconfigurar el Consejo de Cooperación, lo que significó la salida de los actores más críticos⁴⁷.

A la larga, al finalizar la legislatura, se podía observar que la ayuda seguía estancada entre el 0,22% y el 0,26% del PIB, muy por debajo del promedio del CAD, y bastante lejos del compromiso adquirido en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, durante la presidencia española de la UE, y de cara a la Conferencia de las Naciones Unidas de Financiación del Desarrollo de ese mismo año, por el que en 2006 la UE alcanzaría, en promedio, el 0,39% de la RNB, con un mínimo del 0,33% por cada Estado miembro.

En el nuevo examen de la cooperación española que el CAD realizará en 2002, de marcado alcance crítico, pese a los esfuerzos del gobierno de Aznar por atemperar su contenido, se insistirá en la necesidad de aumentar la ayuda y de que se asegure que la cooperación española con países de renta media, a través de instrumentos como la gestión de deuda, las becas o la cooperación cultural, se oriente realmente a la lucha contra la pobreza⁴⁸.

⁴⁶ Sin embargo, paradójicamente se mantendrán las habituales posiciones proteccionistas ante la reforma de la Política Agrícola Común de 2002-2003.

⁴⁷ Véase Vera, 2004; y Sanahuja, 2005.

⁴⁸ Véase Comité de Ayuda al Desarrollo, 2002.

Más allá de la actuación del gobierno popular, que hemos analizado, este periodo se caracterizó por el incremento y consolidación de la cooperación descentralizada, que en 2003 ya canalizaba 286 millones de euros, lo que representaba más del 16% del total de la AOD española, poniendo de manifiesto el relevante papel que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales habían adquirido en el sistema español de ayuda al desarrollo.

III. LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL PERIODO 2002-2004: RUPTURA DEL CONSENSO Y ALINEAMIENTO CON ESTADOS UNIDOS

III.1. *Un nuevo modelo de política exterior*

A partir de 2002 y hasta 2004, la política exterior española experimenta un giro radical, que implicará la definición y puesta en práctica de un nuevo y diferente modelo de política exterior al existente desde 1976, como consecuencia de la ruptura del consenso por parte del gobierno de Aznar y de su alineamiento con la política internacional de la administración Bush. El cambio en la continuidad que había caracterizado el periodo 1996-2002, y que se había acentuado significativamente a partir de la mayoría absoluta en las elecciones de 2000, da paso ahora a un cambio radical de prioridades, que afectará decisivamente a todas las dimensiones de la política exterior española.

Como es conocido, el escenario mundial cambia drásticamente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, lo mismo que la política de Estados Unidos, que replantea su actitud ante el mundo y adopta una posición claramente hegemónica, intervencionista y unilateral. La lucha contra el terrorismo y el «eje del mal» servirán para justificar el objetivo de moldear el mundo a la medida de sus intereses, adoptando la denominada doctrina Bush de la «autodefensa preventiva unilateralmente determinada», que ponía en entredicho el orden jurídico-internacional vigente y las instituciones internacionales sobre las que se había basado el funcionamiento de la sociedad internacional hasta ese momento.

Aznar, apoyado en una mayoría absoluta que le permite gobernar sin apoyos parlamentarios y, por lo tanto, le deja las manos libres para romper el consenso en política exterior y para llevar adelante sin cortapisas su particular visión de la misma, entiende que, como consecuencia de ese nuevo escenario mundial, de los nuevos retos en materia de seguridad y del resquebrajamiento en el vínculo trasatlántico, que se empieza a producir después del apoyo unánime de Europa a Estados Unidos a raíz de los aten-

tados terroristas del 11 de septiembre de 2001, se ha abierto una ventana de oportunidad única para que España adquiriera peso y protagonismo a nivel internacional de la mano de Estados Unidos. Y ello requería un cambio en el modelo de política exterior seguido hasta entonces, en el que la prioridad era la UE.

Desde esta perspectiva, Aznar entendió que la lucha contra el terrorismo que ahora lideraba Estados Unidos, de la que España ha sido adelantada; la guerra contra Iraq que preparaba ese país, que proporcionaba una ocasión única para demostrar la adhesión incondicional al mismo; la entrada de España, como miembro no permanente, durante dos años, en el Consejo de Seguridad, desde el 1 de enero de 2003, que proporcionaba a España un especial protagonismo internacional; y la perspectiva próxima de una UE ampliada, que introducía importantes interrogantes en el proceso de construcción europea y ampliaba el campo de influencia de Estados Unidos en la misma, abrían oportunidades que no se podían desaprovechar para dar un giro estratégico en la política exterior y situar a España, en palabras del propio Aznar, entre los países que cuentan a nivel internacional.

Un protagonismo que, desde esos planteamientos, se entiende que no se podía lograr a través de la UE, con crecientes dificultades en su proceso de integración, donde España difícilmente podría cambiar su condición de potencia media, situada siempre detrás de Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia y en la que especialmente Francia nunca permitiría el papel protagonista al que se aspiraba. La posición de Francia en la crisis de Perejil, en julio de 2002, contraria a los intereses españoles y favorable a los marroquíes, y la de Estados Unidos, que a través del secretario de Estado, Colín Powell, había contribuido decisivamente a su resolución, venían a demostrar, en opinión de Aznar, lo acertado de tal análisis.

Durante todo este periodo, marcado por la mayoría absoluta en las Cortes Generales, en el plano interno, y por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, por el cambio del escenario internacional y por la nueva política de la administración Bush, en el plano internacional, Aznar y «la visión aznariana de la política exterior», caracterizada por el acentuado protagonismo internacional del propio Aznar, por la articulación de una política exterior de gestos, por su afirmación de la *grandeur* de España y por su marcado atlantismo, podrán afirmarse y desplegarse en el escenario mundial sin los condicionantes y limitaciones, internas e internacionales, que habían encontrado anteriormente.

Se trataba, en última instancia, de un giro en la política exterior que respondía, no solo a la convicción de que con ello se atendían mejor los intereses de España, sino muy especialmente a razones ideológicas, como

se pondrá de manifiesto por el propio Aznar al afirmar que se trataba de una «cuestión de convicciones»⁴⁹, aunque ello significase que España «dejara de ser un país simpático»⁵⁰. Se asistirá, en este sentido, a una clara ideologización de la política exterior, marcada por el neoconservadurismo estadounidense, muy presente en los círculos más próximos a Aznar⁵¹.

En ello, jugará un papel significativo el cambio que se produce en el Ministerio de Asuntos Exteriores, el 9 de julio de 2002, con la sustitución de Josep Piqué, persona de claro perfil empresarial y económico, por Ana Palacio, europarlamentaria hasta ese momento, sin un perfil definido desde el punto de vista político internacional y económico, y que se encuentra con un proyecto de política exterior, ya definido y en marcha, con el que no había tenido nada que ver hasta su nombramiento, que va a asumir sin fisuras de ningún tipo.

El nuevo modelo de política exterior, que se pone en práctica a partir de 2002, tendrá las siguientes características básicas, muy distintas en sus prioridades y principios a las que inspiraban al modelo de política exterior que se había ido conformando por lo sucesivos gobiernos democráticos e, incluso, por los gobiernos de Aznar hasta esa fecha (Arenal, 2004c: 73-78, y 2008a: 19-20).

- a. *Ruptura del consenso*. En primer lugar, la ruptura del consenso tácito en el que desde 1976, salvo el periodo 1980-1984, se había basado la política exterior. A través de una política decidida en una medida muy importante por el propio Aznar, basada en la mayoría absoluta en las Cortes Generales, se articula una nueva política exterior, sin plantearse siquiera como principio inspirador la búsqueda del consenso con los principales partidos políticos con representación parlamentaria, rompiéndose lo que había sido una característica esencial de la política exterior en la España democrática⁵². Esta ruptura del

⁴⁹ Soledad Gallego-Díaz, «Historia de un presidente satisfecho», *El País*, 26 de enero de 2004.

⁵⁰ «El Presidente justifica el apoyo de España por la necesidad de “aumentar su presencia en el mundo”», *El País*, 8 de abril de 2003.

⁵¹ Véase Iglesias-Cavicchioli, 2007.

⁵² El propio Aznar destacará esta ruptura del consenso y giro radical en la política exterior de España, de acuerdo con el acta de la conversación mantenida con Bush en Crawford, el 22 de febrero de 2003, al señalar que «estamos cambiando la política que el país ha seguido en los últimos doscientos años» (*El País*, 29 de septiembre de 2007). También la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, expresando la concepción de la política exterior que tiene el gobierno, ante la II Conferencia de Embajadores Españoles reunida en Madrid, el 10 de septiembre de 2003, reconocerá esta ruptura, señalando que

consenso ponía en entredicho el carácter de política de Estado que hasta entonces había tenido la política exterior en sus líneas maestras y abría interrogantes sobre su continuidad en caso de alternancia política en el gobierno y, consecuentemente, sobre su consistencia a medio y largo plazo. Una ruptura del consenso que se verá acentuada por el absoluto distanciamiento de la nueva política exterior respecto de una opinión pública española que abrumadoramente no compararía los nuevos planteamientos, produciéndose un grave divorcio entre el gobierno y los ciudadanos.

- b. *Prioridad de la relación con Estados Unidos.* La segunda característica básica es la prioridad que se otorga a la relación con Estados Unidos respecto a las demás coordenadas de la política exterior española, rompiendo con la prioridad otorgada hasta entonces a la coordenada europea. Aunque ya desde 1996, como se ha visto, se había ido acentuando el atlantismo de la política exterior, ahora ese proceso alcanza su momento culminante, incrementándose de una manera notable las visitas de Aznar a Washington y estableciéndose una muy cordial relación personal con Bush.

Este cambio de prioridades se concreta, además, en un seguidismo con la estrategia global de la administración Bush. Este último hecho es significativo a la hora de evaluar el nuevo modelo de política exterior, pues el alineamiento con los intereses de Estados Unidos se materializa no solo en términos genéricos, con ser ello ya importante desde la perspectiva de la política exterior, sino en relación a una opción ideológica y política muy concreta, neoconservadora, unilateral e intervencionista, contraria al orden jurídico-internacional imperante, que es la que inspiraba a la administración Bush. Se produce en este aspecto, como ha señalado Sanahuja, un viraje *neocon* en la política exterior española (Sanahuja, 2006), que incidirá en todas las coordenadas de esa política. En este proceso de alineamiento, el momento culminante hay que situarlo en la participación de Aznar, junto con Bush y Blair y el anfitrión Durão Barroso, en la Cumbre de las Azores, el 16 de marzo de 2003.

los principios son más importantes que el propio consenso. Sin embargo, según Federico Trillo, ministro de Defensa en esos momentos, Aznar, en una entrevista en la Moncloa con el líder del PSOE, Rodríguez Zapatero, el 2 de febrero de 2003, tres días antes de comparecer ante el Congreso de los Diputados para informar de la posición de España respecto de Iraq, trató de lograr el consenso, sin ningún éxito (Trillo, 2005: 239-240). Caso de suceder así, es lógico ese resultado si tenemos en cuenta que Aznar tenía ya decidida su posición y no estaba dispuesta a negociar un cambio en la misma.

c. *Debilitamiento de la apuesta por la coordenada europea.* La tercera característica básica del nuevo modelo, consecuencia directa de la anterior y con implicaciones igualmente muy importantes, es la pérdida de prioridad de la coordenada europea. Europa y, en concreto, la UE, hasta ese momento ejes centrales de la política exterior, dejaban de ser el referente fundamental de la misma, pasando, en caso de controversia, a un segundo plano respecto de la relación con Estados Unidos. El planteamiento respecto de Europa será escéptico en lo político y estratégico, considerándose no solo que el proyecto europeo tenía pocas posibilidades de avanzar realmente en términos políticos y de seguridad y defensa, como consecuencia de la ampliación, de los intereses contrapuestos de sus Estados miembros y del creciente papel de los Estados Unidos, sino que, además, esos posibles avances en el terreno político podían no ser convenientes para los intereses de España. Este cambio afectará a las relaciones bilaterales, pues Francia y Alemania, hasta hacía poco países prioritarios en la política europea, dejan su lugar al Reino Unido, Italia y los países de la ampliación, con los que se comparte el atlantismo y la intergubernamentalidad.

Además, se estima que con la ampliación España pierde peso y pasa a ocupar una posición periférica, mientras ganan posiciones Alemania y Francia. En ese escenario, se considera que Alemania y, muy especialmente, Francia no permitirán que España tenga un mayor peso, no existiendo posibilidades de cambiar su condición de potencia media y periférica europea, siempre detrás de los grandes. Se parte, además, de la base de que esa Europa ampliada y heterogénea no tiene posibilidades de dar respuesta a los problemas de seguridad de España, especialmente en el Norte de África, donde los intereses de Francia compiten con los de España. En este sentido, se considera que los intereses de seguridad no van a estar atendidos adecuadamente por Europa, sino por Estados Unidos.

d. *Pérdida de autonomía de las políticas iberoamericana y mediterránea.* La cuarta característica hace referencia a las coordenadas iberoamericana y mediterránea, que se verán profundamente afectadas por el cambio de prioridades que hemos señalado. El alineamiento con Estados Unidos forzosamente tenía que afectar a las relaciones de España con América Latina y con el Mediterráneo y el Magreb, dada la importancia estratégica y los intereses de todo tipo que Estados Unidos tiene en ambas regiones. En este sentido, se producirá una coordinación de acciones, proclamada por el propio gobierno de Aznar,

que eliminaba prácticamente, en las cuestiones clave, los relativos márgenes de autonomía que las políticas iberoamericana y mediterránea habían tenido hasta ese momento⁵³. Esta pérdida de autonomía, especialmente significativa en el caso de América Latina y menos en la política mediterránea, no significa que el gobierno popular no continúe desarrollando políticas propias en determinados ámbitos tradicionalmente característicos de la política exterior.

- e. *Apuesta por el unilateralismo y debilitamiento de la primacía de la legalidad internacional*. Finalmente, como última característica de este nuevo modelo de política exterior, que rompe también con lo que había sido una tradición de la política exterior española desde 1976 y que es una consecuencia más del alineamiento con los planteamientos neoconservadores de la administración Bush, hay que señalar el cambio que se produce en relación a los principios y valores que venían inspirando la política exterior de España y que se habían transformado en señas de identidad de la misma. En este nuevo modelo de política exterior, la apuesta por el multilateralismo se sustituye por el unilateralismo y se atribuye un papel secundario e instrumental a las Naciones Unidas y al derecho internacional, en línea con los principios que inspiraban la política internacional de la administración Bush.

Siguiendo a los neoconservadores que marcaban en gran medida la estrategia de la administración Bush, se adoptó una línea pragmática y realista, en la que el fin –defensa de la seguridad nacional, lucha contra el terrorismo, tenencia de supuestas armas de destrucción masiva–, justificaba los medios y en la que el poder duro se erigía en referente máximo de esa acción exterior. La legalidad internacional, el derecho internacional, pasan en última instancia a tener un carácter secundario e instrumental para la acción exterior. Lo mismo sucede con la democracia y los derechos humanos, de cuya defensa y extensión a otros países hacen gala los neoconservadores. Las palabras del presidente del Gobierno en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de septiembre de 2003, pronunciándose a favor de la estrategia de los ataques preventivos en la lucha contra el terrorismo, consagrarán públicamente este planteamiento.

En definitiva, se conforma un nuevo modelo de política exterior, basado en la ruptura del consenso, fuertemente ideologizado y radicalmente diferente a nivel de prioridades, principios y valores al que se había venido estructurando desde el inicio de la transición democrática. En este caso no cabe hablar sim-

⁵³ Véase Arenal, 2003a.

plemente de diferencias importantes en cuanto al despliegue concreto de la política exterior, ni de planteamientos enfrentados entre el gobierno y el principal partido de la oposición en cuanto a la acción exterior, sino de un giro radical en la política exterior, que rompía las prioridades y principios inspiradores de la misma hasta ese momento, con las consecuencias que de ello se derivan desde la perspectiva de la imagen y la posición de España en el mundo.

La consecuencia última de este giro estratégico fue la puesta en marcha de una nueva política exterior, neonacionalista respecto de Europa, y seguidista respecto de Estados Unidos, tratando de emular a un Reino Unido, que no solo no se había movido un ápice de lo que era su tradicional política exterior, sino que además basaba esa misma política en unos criterios de identidad transatlántica que estaban ausentes en el caso de España.

¿Cuáles fueron las razones de este giro estratégico que supondrá un nuevo modelo de política exterior?

El escenario mundial cambia radicalmente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, lo mismo que la política de Estados Unidos, que replantea su actitud ante el mundo y adopta una posición hegemónica y unilateral. La hegemonía benévola que ese país había tratado de afirmar desde el final de la Guerra Fría, ante la ausencia de un enemigo definido, se entiende que ya no sirve. La administración Bush interpreta la sociedad mundial como anárquica y peligrosa y descubre un nuevo enemigo y unas nuevas amenazas a su seguridad e intereses. Al mismo tiempo, considera que no solo tiene la capacidad y el derecho para intervenir unilateralmente en el mundo para combatirlo, sino que además tiene el deber moral de hacerlo, sin ataduras ni limitaciones de ningún tipo. La lucha contra el terrorismo y el «eje del mal» sirven para justificar el objetivo de moldear el mundo a la medida de sus intereses y hacer del siglo XXI un «nuevo siglo americano».

En este nuevo escenario, Aznar entiende que las guerras de Afganistán y, pronto, de Iraq darían paso a un nuevo orden mundial, en base a la afirmación de la hegemonía de Estados Unidos, sin la cual no sería posible un mundo seguro y estable⁵⁴. Todo ello abría, en su opinión, una oportunidad que no se podía desperdiciar para llevar a la práctica la versión maximalista de su proyecto atlantista de política exterior.

Las razones y ventajas que desde este planteamiento justificaban la nueva política exterior de alineamiento con Estados Unidos se expusieron reiteradamente por parte de Aznar y de otros responsables gubernamentales y fueron sintetizadas por Lamo de Espinosa (2003).

⁵⁴ Andrés Ortega, «La coherencia del giro de Aznar», *El País Domingo*, 15 de febrero de 2004.

Estas razones serían, en términos generales, las siguientes: (a) Hacer de España una auténtica potencia, sacándola del rincón de la historia y colocándola en su sitio, con la única superpotencia y con las principales democracias del mundo y como interlocutor privilegiado en el diálogo transatlántico. (b) La lucha contra el terrorismo en todas sus expresiones, incluida por supuesto la lucha contra ETA, contándose para ello con la importante colaboración antiterrorista de Estados Unidos. (c) El cambio que se está produciendo en el proyecto europeo, como consecuencia de la ampliación, que desplaza el centro de gravedad de Europa hacia el Norte y el Este y refuerza las posiciones de Francia y Alemania, al mismo tiempo que debilita la de España, que pasa a ser un país periférico. En este escenario a España, por razones tanto nacionales como iberoamericanas, no le interesa el proyecto europeo de Francia y Alemania, sino el proyecto europeo y atlantista al mismo tiempo que defiende el Reino Unido. (d) Europa ha demostrado que no es capaz de garantizar su propia seguridad y que ésta pasa forzosamente por Estados Unidos, por lo que Europa solo se puede construir con Estados Unidos, en ningún caso contra o sin Estados Unidos. (e) Los riesgos y amenazas más importantes e inmediatos para los intereses españoles provienen del Norte de África, donde esos intereses compiten directamente con los de Francia, por lo que poco podemos esperar de Europa en este sentido. Solo Estados Unidos, con creciente influencia en la región, puede garantizar los intereses españoles. La crisis de Perejil, en la que fue Estados Unidos y no Francia, ni la UE, quien en última instancia neutralizó a Marruecos, fue la constatación más evidente de lo acertado de este planteamiento. (f) La política iberoamericana, especialmente en sus dimensiones política y económica, pasa cada vez más por Estados Unidos y menos por Europa, como consecuencia de la progresiva conformación de una zona de libre comercio hemisférica liderada por los Estados Unidos. La seguridad de las importantísimas inversiones españolas en la región depende cada vez más de Estados Unidos. (g) Una dimensión de creciente importancia en la política exterior española es el aprovechamiento del peso cada vez mayor que tiene la comunidad hispana en Estados Unidos, y ello solo puede hacerse a través de unas excelentes relaciones con ese país.

Este argumentario presentaba, sin embargo, algunos puntos débiles que ponían en entredicho la coherencia de dicho modelo.

En primer lugar, la pérdida de autonomía de la política exterior española, como consecuencia del alineamiento, en determinadas cuestiones incondicional, con la política de la administración Bush. Si uno de los argumentos para justificar la nueva política había sido romper con la tradicional dependencia respecto de Francia, que había incidido negativamente en los intereses de Es-

paña, ahora se pasaba a practicar un claro seguidismo respecto de Estados Unidos, que lógicamente incidía igualmente en los intereses españoles.

Segundo, la tergiversación histórica que suponía afirmar que se va a sacar a España del rincón de la historia y la falta de realismo e inconsistencia que subyace en la pretensión de situar a España entre las principales potencias sin estar dispuesto, llegado el momento, a jugar ese papel con todas sus consecuencias, sin tener los recursos y capacidades necesarios e ignorando lo que había sido la historia reciente de éxitos de España en las relaciones internacionales.

España, en los años transcurridos desde la transición, había conocido un importante desarrollo político, económico y social y había puesto en pie una política exterior, que le había permitido ser considerada como una potencia media, situada entre las doce primeras potencias del mundo, con un protagonismo y una influencia internacionales crecientes, como se ha visto a lo largo del análisis que venimos realizando, especialmente en los escenarios europeo, mediterráneo e iberoamericano. Su producto interior bruto, su capacidad inversora, su enorme potencia cultural y sus limitadas capacidades militares la habían situado en la importante posición que ocupaba en aquellos momentos. Negar esta realidad y afirmar solemnemente que se va a sacar a España del rincón de la historia constituye un ejercicio de tergiversación histórica, no solo de cara a los españoles, sino también frente al mundo, y que debilitaba la solidez y coherencia del proyecto de política exterior que se quería poner en marcha.

Además, obviando lo anterior, que es simple retórica, y centrándonos en su puesta en práctica, la realidad es que, o bien no existían los recursos necesarios para acometer esos objetivos, dada la condición de potencia media señalada, o bien, si existían, no se pusieron a disposición de los mismos, como se pone de manifiesto cuando se repasa el presupuesto y los recursos humanos dedicados a la acción exterior, política-diplomática, económica y cultural, así como a la política de seguridad y defensa.

El tercer punto débil de este modelo de política exterior era la falta de apoyo, no solo de otras fuerzas políticas, lo que en el caso de la política exterior, en cuanto política de Estado, es importantísimo para garantizar su continuidad y consiguiente credibilidad, sino también la falta de apoyo de la opinión pública española, tanto en cuanto a los principios y a las prioridades que definían el nuevo modelo de política exterior, como en cuanto al apoyo a la política internacional de la administración Bush y, muy en concreto, a la guerra contra Iraq.

Todos los sondeos de opinión, con pequeñas variaciones, ponían de manifiesto este importante divorcio entre el gobierno y la opinión pública, que se manifestaba no solo en las posiciones abrumadoramente contrarias

a la estrategia preventiva y unilateral de la administración Bush, a la guerra contra Iraq y a la posición mantenida al respecto por el gobierno, sino también, siguiendo los datos del Barómetro del Real Instituto Elcano, de noviembre de 2002, en relación a la prioridad que se atribuía por los españoles a la relación transatlántica, que se situaba en el 20% de los ciudadanos, mientras que Europa alcanzaba el 73% y América Latina el 39%.

Difícilmente en un país democrático puede un gobierno mantener a medio plazo una política exterior que no es asumida en sus grandes líneas como política de Estado por las principales fuerzas políticas, y que es rechazada por la gran mayoría de los ciudadanos, so pena de desarrollar una política exterior debilitada, poco consistente y escasamente confiable de cara al futuro para los demás países. Este divorcio, en última instancia, incluso debilitaba la relación con Estados Unidos.

El cuarto punto débil se encontraba en el seguidismo de la política unilateral, intervencionista y preventiva de la administración Bush, que además de transformar a España en un instrumento de la estrategia de dicha administración en cuestiones clave de la política internacional, la situaba en algunas de sus actuaciones al margen de la legalidad internacional. La propia administración Bush dejó claro desde el 11 de septiembre, al prescindir de la OTAN, que sus alianzas serían coyunturales, a la carta, según le conviniese en cada crisis en función de sus intereses.

Los problemas de imagen para España que se derivaron de este posicionamiento fueron evidentes, pues España se contagiaba de los problemas de imagen en el mundo que, en esos momentos, tenía Estados Unidos, y en concreto la administración Bush, rompiéndose la imagen internacional de país «europeo», multilateralista y respetuoso de las Naciones Unidas, que se había venido conformando desde 1976.

Al mismo tiempo, este modelo presentaba una fortaleza no desdeñable, relativa a la seguridad y defensa de España. En concreto, que los retos y amenazas a la seguridad, muy especialmente en el Norte de África, quedaban mejor atendidos en base a ese alineamiento con Estados Unidos.

III.2. *El alineamiento con la administración Bush y la guerra de Iraq*

Ya se ha señalado que los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos marcaron un antes y un después en la estrategia y la política internacional de la administración Bush y, en seguida, en la política exterior del gobierno de Aznar, como consecuencia del alineamiento con dicha administración.

Los atentados suscitaron inmediatamente en todo el mundo, y de una forma muy especial en Europa, una abrumadora oleada de apoyo a Estados Unidos. El Consejo Atlántico, el 12 de septiembre, por primera vez en la historia de la OTAN, activó el artículo 5 del Tratado de Washington, que establecía que «un ataque armado contra uno o varios de sus miembros será considerado como un ataque contra todos ellos», poniéndose a disposición de ese país. Este significativo gesto de la OTAN quedaría en nada, como consecuencia de la decisión de la administración Bush, muy en concreto del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, de aplicar el principio de *coalition of the willing* o coalición de voluntarios, que dejaba las manos libres a Estados Unidos para actuar militarmente sin trabas de ningún tipo. Esta actitud de la administración Bush asestó un duro golpe a la OTAN, que tendría consecuencias en la posterior división de Europa respecto del ataque a Iraq.

La reivindicación de los atentados terroristas por Al Qaeda confirmó pronto las sospechas que existían sobre la autoría de los mismos, con la consiguiente movilización militar de Estados Unidos para responder a dicho ataque, de acuerdo con la voluntad expresada por Bush de iniciar «la guerra contra el terrorismo».

Más adelante, en septiembre de 2002, la administración Bush, por boca del propio presidente, haría pública su Estrategia de Seguridad Nacional, en la que, además de reiterar su apuesta por el unilateralismo y las coaliciones de voluntarios, se consagraba la doctrina de la «autodefensa preventiva unilateralmente determinada», es decir, la estrategia de los ataques preventivos, que vulneraba el principio de la prohibición del uso de la fuerza, salvo en los casos de legítima defensa individual o colectiva, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas.

En noviembre de 2001, Aznar viaja a Washington para entrevistarse con Bush, con el que ya existía una estrecha relación, reiterando la solidaridad y disposición de España a prestar la ayuda que fuese necesaria, participando en esa coalición de voluntarios⁵⁵.

A partir de ese momento, la incondicionalidad en el alineamiento con la administración Bush se pondrá de manifiesto reiteradamente no solo en las grandes declaraciones en materia de política exterior, realizadas por el presidente del Gobierno y por la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, que incluso llegó a ver en la bandera de los Estados Unidos el futuro de los valores de Europa, sino, muy especialmente, en la propia acción exte-

⁵⁵ Según Trillo, Aznar captó desde el primer momento la trascendencia de los atentados terroristas, manifestando que España tenía que llevar la iniciativa dentro de Europa, aportando su experiencia a esta crisis terrorista de alcance mundial (Trillo, 2005: 114).

rior, produciéndose un cambio importante en la percepción del problema de la seguridad nacional, que ante las nuevas amenazas exigía, en opinión de sus defensores, nuevas políticas y nuevos instrumentos⁵⁶.

La primera manifestación de esta disposición se producirá en la participación de España en las operaciones militares para acabar con el régimen de los talibanes en Afganistán, que daban refugio y apoyo a Al Qaeda. Además de dar las autorizaciones preceptivas, según el Convenio Defensivo de 1988, para el uso de las bases españolas, se participará tanto en la operación Libertad Duradera, liderada por Estados Unidos, como en la International Assistance Force (ISAF), creada por la Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que tenía como misión garantizar la seguridad en las zonas pacificadas de ese país, contribuir a la reconstrucción y prestar ayuda al gobierno de Hamid Karzai⁵⁷. Esta participación contará con el apoyo de los principales partidos de la oposición, por cuanto que estaba avalada por el Consejo de Seguridad, que entendió que se trataba de un caso de legítima defensa.

Sin embargo, la manifestación más importante de este seguidismo tiene lugar en relación con la guerra contra Iraq, que la administración Bush tenía decidida desde hacía tiempo. Las principales justificaciones alegadas públicamente desde el primer momento por Estados Unidos para el ataque, vinculación del régimen de Sadam Hussein con Al Qaeda y existencia de armas de destrucción masiva, sin entrar a considerar las razones últimas de la guerra, reordenación estratégica de Oriente Próximo, control de los recursos petrolíferos y seguridad de Israel, no tardarían en revelarse falsas, quedando finalmente reducidas, como única razón justificativa formal de la intervención militar, al carácter tiránico y a las violaciones masivas de los derechos humanos por parte del régimen iraquí.

Inicialmente, la administración Bush buscará el protagonismo de las Naciones Unidas, con el fin de encontrar un aval que legitimase su intervención militar en Iraq⁵⁸.

⁵⁶ Véase Lamo de Espinosa, 2004.

⁵⁷ España participará en la ISAF con un contingente militar de casi 400 efectivos, que se desplegaron en el aeropuerto de Kabul, sin participar directamente en las operaciones militares, y en la operación Libertad Duradera con dos aviones Hércules C-130 de transporte, con 75 efectivos, un avión P-3 de vigilancia marítima, una Unidad Médica de Apoyo al Despliegue, dos fragatas, con misiones de vigilancia en el golfo de Adén y un buque de apoyo logístico.

⁵⁸ Las Naciones Unidas venían desarrollando desde hacía tiempo, a través de las correspondientes inspecciones, obstaculizadas por el régimen de Sadam Hussein, un programa encaminado a constatar la posesión o no de armas de destrucción masiva por parte del régimen iraquí.

En ese contexto, el Consejo de Seguridad aprobará, el 8 de noviembre de 2002, por unanimidad, la Resolución 1441, en la que se daba un ultimátum a Sadam Hussein para que en el plazo de treinta días presentase una declaración exhaustiva sobre la situación de las armas prohibidas, estableciéndose que, en caso de incumplimiento, debería hacer frente a «graves consecuencias». Esa frase fue objeto de interpretaciones enfrentadas. Para Estados Unidos y sus aliados en la cuestión iraquí, decididos partidarios de la intervención, la frase abría ya, sin más, la puerta a la intervención militar, sin necesidad de una nueva resolución específica para hacer la guerra. Para otros, entre los que se encontraban Francia, Rusia y China, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, solo una segunda resolución permitiría intervenir legalmente en Iraq.

De esta forma, la cuestión de la segunda resolución se transformó en el centro nuclear en torno a la crisis de Iraq, originando una profunda división entre los miembros del Consejo de Seguridad y entre los países europeos. En esta situación, el 1 de enero de 2003, España entraba en el Consejo de Seguridad como miembros no permanente, por un periodo de dos años, asumiendo un importante protagonismo en el desenlace de la crisis. Desde ese momento, los contactos de Aznar con la administración Bush se intensificarán, asumiendo incondicionalmente la posición mantenida por Estados Unidos y alineándose con los países europeos partidarios de la intervención.

La división de los aliados europeos respecto de las posiciones defendidas por Estados Unidos pronto se agudizará gravemente. El 22 de enero de 2003, con ocasión de la reunión en París del presidente Chirac y el canciller Schröder, para conmemorar el 40.º aniversario del Tratado del Eliseo, firmado por De Gaulle y Adenauer en 1963, ambos mandatarios, además de reafirmar la solidez del eje franco-alemán, manifestarán su oposición a la intervención en Iraq. Poco días después, el 28 de enero, una carta publicada por Aznar en *The Wall Street Journal* apoyando las tesis de Estados Unidos, se transformaría, el 30 de ese mes, en la Carta de los Ocho⁵⁹, que, reiterando la importancia del vínculo transatlántico, la necesidad de mantener la solidaridad con Estados Unidos y la unidad europea, instaba al Consejo de Seguridad a ser consecuente con sus resoluciones, al mismo

⁵⁹ La carta estaba firmada por Aznar y los primeros ministros de Portugal (Durão Barroso), Italia (Silvio Berlusconi), Reino Unido (Tony Blair), Hungría (Peter Medgyesy), Polonia (Leszek Miller), Dinamarca (Anders Fogh Rasmussen) y República Checa (Václav Havel). Poco después se sumaron a la Carta los diez primeros ministros de los países candidatos de Europa central y oriental.

tiempo que, contradictoriamente, defendía una «coalición de voluntarios» dirigida por Estados Unidos⁶⁰. Con ello la división entre los países europeos respecto de Estados Unidos e Iraq quedaba formalmente consagrada⁶¹. El secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, echando más leña al fuego, aprovecharía la ocasión para calificar a los firmantes de la Carta como la «nueva Europa», en contraste con la «vieja Europa», que se presentaba contraria a la solidaridad transatlántica⁶².

Las consecuencias para la UE fueron inmediatas, pues no fue posible alcanzar un acuerdo en el Consejo Europeo extraordinario sobre Iraq, celebrado el 17 de febrero de 2003; se agravó la fractura entre Aznar, Chirac y Schröder; se debilitó el prestigio de la UE como actor internacional y se menoscabó la capacidad negociadora de Aznar en otros temas de la agenda europea (Barbé, 2003: 19-21).

La posición del gobierno de Aznar respecto de Iraq no dejaba dudas. Se estaba dispuesto, si era necesario, a llegar hasta el final, aún en el caso de que no existiera una segunda resolución del Consejo de Seguridad que legitimase la intervención militar⁶³.

El 5 de febrero Aznar comparece ante el Congreso de los Diputados para explicar la posición de España en la crisis de Iraq, haciendo hincapié en que se ajustaba a las Naciones Unidas, sin encontrar el apoyo de la oposición.

Mientras tanto, el tema de la posesión de armas de destrucción masiva por parte de Iraq se transformará en el eje central de las deliberaciones del Consejo de Seguridad en torno a la aprobación de una segunda resolución

⁶⁰ Aznar justificaría esta Carta de los Ocho como respuesta a la declaración franco-alemana de oposición a la guerra de Iraq.

⁶¹ Las consecuencias de la Carta en cuanto a la división de los europeos se pondrían de manifiesto inmediatamente. Inocencio Arias, en esos momentos embajador de España ante las Naciones Unidas y, consecuentemente, miembro del Consejo de Seguridad, da cuenta de las fuertes recriminaciones que los miembros europeos del Consejo de Seguridad (Francia, Reino Unido, España y Alemania) se dirigieron en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de esos países, celebrada el 5 de febrero de 2003 (Arias, 2006: 117-118).

⁶² El término «vieja Europa», utilizado por Rumsfeld en sentido despreciativo, enlazaba con el pensamiento tradicional norteamericano de rechazo a la Europa del equilibrio de poder y de la política de poder, característica del funcionamiento del sistema europeo de Estados, que se hará presente desde la llegada de los primeros colonos a la costa este de Norteamérica, subyaciendo en la formulación de la doctrina Monroe y que cobrará cuerpo, de forma muy concreta, en la doctrina del Destino Manifiesto, que marcará decisivamente la historia de Estados Unidos y su política exterior.

⁶³ Con todo, Aznar, sin éxito, como es sabido, tratará de convencer a Bush de la conveniencia de esa segunda resolución para lograr mayores apoyos políticos y evitar problemas con la opinión pública.

que dejase expedita la vía para la intervención militar. El gobierno de Aznar apoyará, paso por paso, la estrategia de la administración Bush, tratando, primero, de lograr una segunda resolución⁶⁴ y, después, cuando se hace evidente que la misma no es posible, situándose en el primer plano, junto a Bush y Blair, para anunciar el fin del papel de las Naciones Unidas y dar vía libre a la intervención unilateral estadounidense.

En la sesión del Consejo de Seguridad, el 14 de febrero de 2003, que representaba prácticamente la última oportunidad para una salida diplomática de la crisis de Iraq, después de conocer el informe de los inspectores de las Naciones Unidas, la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, intervino defendiendo posiciones aún más beligerantes que el propio secretario de Estado norteamericano, Colin Powell.

Finalmente, la amenaza de veto anunciada por parte de Francia, Rusia y China, y la constatación de que lo más probable era que ni siquiera se lograran, aunque la votación fuese ya simbólica, los nueve votos necesarios, ante la insistencia de dichos países para que los inspectores continuaran con su labor hasta constatar la existencia o no de armas de destrucción masiva antes de proceder a una segunda resolución, hizo desistir a Estados Unidos de continuar intentando la vía multilateral, para proceder sin más al ataque contra Iraq.

Dos días después, el 18 de febrero, los embajadores de Estados Unidos, el Reino Unido y España anunciaban conjuntamente ante el Consejo de Seguridad su intención de no someter a votación el proyecto de una segunda resolución, inclinándose abiertamente por la solución militar.

En ese escenario de guerra, en el gabinete de crisis puesto en marcha por Aznar, había planteadas tres posturas, desde la que apostaba por participar en la fuerza militar, defendida por el entorno de la Moncloa, pasando por la que se limitaba a informar y esperar, adoptada por Trillo, Acebes y

⁶⁴ Aznar, a través de la ministra Ana Palacio y del embajador ante las Naciones Unidas, Inocencio Arias, no solo dará instrucciones para patrocinar, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, junto con el Reino Unido, los distintos proyectos de resolución, preparados por Estados Unidos, encaminados a lograr el apoyo a la intervención militar, sino que desarrollará una intensa labor, tratando de convencer a los miembros del Consejo de Seguridad reticentes o contrarios para que sumen sus votos a una segunda resolución legitimadora del ataque. Las presiones, especialmente sobre los presidentes de Chile, Ricardo Lagos, y México, Vicente Fox, también miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, serán reiteradas. El momento más álgido de las mismas se producirá con ocasión de la entrevista que, camino del rancho de Bush en Crawford (Texas), tendrá con el presidente de México, Fox, para convencerle, sin éxito, de que vote a favor de la segunda resolución, que generará un importante rechazo en todos los sectores mexicanos y en muchos países latinoamericanos, enrareciendo las relaciones con ese país.

Palacio, hasta la que era partidaria de no participar de forma alguna, representada por Rato, Montoro y, en ocasiones, Dezcallar, director del CNI. Al final, en la reunión del 12 de marzo, se optó mayoritariamente por la opción que, siguiendo a Estados Unidos, se consideró como la menos costosa en términos de opinión pública, la de «apoyo humanitario» y apoyo político (Trillo, 2005: 255-257, 262 y 264).

Poco después, el 16 de marzo de 2003, a iniciativa de Bush, se celebra la Cumbre de las Azores, con la asistencia de Bush, Blair, Aznar y el anfitrión Durão Barroso, que marcará el momento culminante del seguidismo de Aznar respecto de la administración Bush. Esta Cumbre ponía fin a la diplomacia y a las Naciones Unidas como instrumentos para lograr el desarme de Sadam Hussein, que defendían, entre otros, Francia, Alemania, Chile y México, por citar solo a los más significativos desde el punto de vista de la política exterior española, y abría solemnemente la puerta para la guerra unilateral y preventiva contra Iraq, que los Estados Unidos tenían decidida hacía tiempo. La Cumbre y la Declaración aprobada en la misma, titulada «El compromiso con la solidaridad transatlántica», consagraba solemnemente a Estados Unidos como el referente prioritario de la política exterior, suponía la confirmación plena del atlantismo de Aznar y formalizaba el giro en la política exterior española. El propio Aznar escribirá que «en las Azores se plasmó un objetivo que ha sido todo el rumbo de mi carrera política: España está por fin donde tiene que estar, con las democracias más importantes, y se reconcilia con su naturaleza atlántica» (Aznar, 2005)⁶⁵.

El 18 de marzo, Aznar, en su comparecencia en el Congreso de los Diputados, destacó que no había asumido ningún compromiso militar, anunciando el contingente de «ayuda humanitaria» que se enviaría a Iraq⁶⁶, en medio de las duras críticas de prácticamente toda la oposición.

Durante todo este tiempo, y especialmente a raíz de la Cumbre de las Azores y del apoyo a la intervención unilateral en Iraq, las críticas de la oposición parlamentaria habían ido creciendo, lo mismo que la movilización de una opinión pública abrumadoramente en contra de esta política de seguidismo respecto de la administración Bush y de apoyo a la guerra de Iraq, que,

⁶⁵ Ya antes de la Cumbre de las Azores, el 3 de marzo, Aznar, convencido del nuevo papel internacional que estaba desempeñando España, en su intervención en el Consejo de la Presidencia del PP, ya había destacado que España «había salido del rincón de la historia» (*El País*, 4 de marzo de 2003).

⁶⁶ El contingente estuvo compuesto por el buque *Galicia*, que contaba con una unidad de protección de Infantería de Marina de 120 efectivos y varias unidades del Ejército de Tierra, de Ingenieros y de NBQ. Como escolta se envió la fragata *Reina Sofía* y en función de apoyo logístico el buque petrolero *Marqués de la Ensenada*.

sin una segunda resolución del Consejo de Seguridad, se consideraba ilegal, al vulnerar el principio de la prohibición del uso de la fuerza⁶⁷.

Una vez terminada oficialmente la guerra, el Consejo de Ministros, de 25 de abril, aprobó la participación de España en la fuerza multinacional de seguridad y estabilidad que estaba organizando Estados Unidos. Con todo, los deseos españoles de integrarse en Basora bajo mando británico no se vieron cumplidos, teniendo que desplegarse bajo mando polaco en la zona constituida por las provincias de Al Qadisiyad y Nayaf, con cuartel general en Diwaniyah, donde se situó la Base España. Con el fin de poder desplegar una brigada bajo mando español, se pidió a varios países iberoamericanos con los que el gobierno popular mantenía excelentes relaciones y que se habían alineado también con Estados Unidos, en concreto a El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, la participación en la misma, conformándose la llamada Brigada Plus Ultra⁶⁸. Sin embargo, lo que se preveía un despliegue sin problemas importantes pronto se revelará inexacto, viéndose envuelta la Brigada Plus Ultra en incidentes armados, como consecuencia del clima de conflicto abierto que caracterizará la «postguerra» iraquí.

Dos meses después del ataque, ante la necesidad de regular la situación de hecho que se había generado en Iraq con la guerra y posterior ocupación militar y las responsabilidades que eran exigibles a los países ocupantes, a lo que no fue ajeno el interés de Estados Unidos por presentar una resolución que pudiese, de alguna forma, utilizarse para demostrar a la opinión pública que las Naciones Unidas estaban detrás de la presencia militar en Iraq, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1483, el 22 de mayo de 2003, reconociendo la autoridad, la responsabilidad y las obligaciones que, en virtud del derecho internacional aplicable correspondían a los Estados ocupantes. Más tarde, ante el deterioro general de la situación que se estaba produciendo en Iraq, el 16 de octubre de 2003, el Consejo de Seguridad aprobaría la Resolución 1511, que autorizaba a la fuerza multinacional bajo mando unificado a que tomase todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y estabilidad en Iraq, instando a los Estados miembros a que prestasen asistencia, incluso militar, a la fuerza multinacional.

⁶⁷ El accidente en Turquía del Yakovlev Yak-42D, que trasladaba desde Kabul y Mánás a 62 militares españoles del contingente desplegado en Afganistán (ISAF IV) y los interrogantes surgidos en cuanto a sus condiciones de vuelo y el reconocimiento de los cadáveres, realizado por el Ministerio de Defensa, a cuyo frente estaba Federico Trillo, contribuyeron aún más a acentuar las críticas al gobierno popular.

⁶⁸ España desplegó 1.300 efectivos en el seno de la Brigada Plus Ultra. Al analizar la política iberoamericana del gobierno popular veremos cómo se llevaron a cabo las negociaciones con esos países iberoamericanos y las consecuencias que ello tuvo.

Estas dos resoluciones se presentaron por la administración Bush y por el gobierno popular como la prueba de que la guerra de Iraq no había sido contraria a la legalidad internacional y que las Naciones Unidas legitimaba la intervención a posteriori, cuando lo que hacían era tratar, una vez consumada la guerra, de regular la actuación y obligaciones de los países ocupantes y pedir la ayuda de otros Estados para garantizar la seguridad y la estabilidad de un territorio y una población cada vez más amenazados por la creciente actuación de la insurgencia y de Al Qaeda, y de los enfrentamientos entre suníes y chiíes.

Como se ha visto, el seguidismo del gobierno de Aznar desde el verano de 2002 en cuanto a los diferentes matices que iba introduciendo la administración Bush en relación a la crisis con Iraq, en su objetivo de atacar a ese país, tanto a nivel de declaraciones oficiales como en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a partir en este caso del 1 de enero de 2003, hasta la Cumbre de las Azores y finalmente el ataque a Iraq, fue la expresión más clara del giro experimentado por la política exterior española.

Este seguidismo continuó en la postguerra iraquí con la aceptación inicial, luego matizada, por Aznar del encargo de Bush de exigir a Siria que no acogiese a los colaboradores de Sadam Hussein; con el plegamiento sin reticencias a los intereses cambiantes de Estados Unidos en el asunto del carguero de Corea del Norte, que transportaba misiles *Scud* a Yemen, abordado, a indicación de Estados Unidos, por la fragata *Navarra*, destacada en el marco de la operación Libertad Duradera; con la aceptación sin reparos de ningún tipo de la versión de Estados Unidos sobre la muerte del periodista español José Couso en Bagdad; con el envío, ya considerado, de una fuerza militar a Iraq, subordinada al mando de ocupación estadounidense y polaco; y con la autorización de uso de los aeropuertos españoles para los vuelos que transportaban prisioneros a Guantánamo y a otros centros de detención, sin garantías jurídicas de ningún tipo⁶⁹.

En el ámbito de los principios, el seguidismo encontrará una expresión especialmente significativa en el discurso pronunciado por presidente del Gobierno ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de septiembre de 2003, en el que hubo una total coincidencia de planteamientos con el discurso pronunciado poco antes por el propio presidente de Estados Unidos respecto de Iraq y la política internacional, pronunciándose Aznar a favor de la estrategia del ataque preventivo en la lucha contra el terrorismo. Un posicionamiento que se reiterará por Aznar, poco después, en el discurso pronuncia-

⁶⁹ Esta situación continuará de hecho más tarde en el periodo de los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero.

do, el 20 de octubre de 2003, en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), rompiendo el consenso que hasta entonces había presidido la política de defensa y lo establecido en la Revisión Estratégica de la Defensa, presentada por el propio Aznar, el 14 de febrero de 2003⁷⁰.

Al mismo tiempo, la crisis de Iraq, presentada como la gran ocasión para situar a España entre los países que cuentan en el ámbito internacional, muestra también la inconsistencia de esa estrategia. En los prolegómenos de la guerra, Aznar estuvo siempre en primera fila, incondicionalmente al lado de los Estados Unidos, hasta la Cumbre de las Azores, donde Aznar logró su objetivo de que España estuviese junto a dos grandes potencias mundiales decidiendo el futuro próximo de Iraq. Sin embargo, a partir del momento en que se inicia la guerra, España deja de ser protagonista destacado, pasando a un segundo plano y optando, ante el temor a la opinión pública española, por la opción menos comprometida y costosa, que era, como vimos, enviar un buque hospital y algunas unidades de apoyo. Este súbito cambio de papeles ante Estados Unidos y el Reino Unido quedó plasmado pronto en la reunión de Camp David, que reunió a Bush y Blair para decidir sobre el desarrollo de la guerra y de la postguerra, donde Aznar ya no estuvo presente, y en la evolución posterior del conflicto⁷¹.

III.3. *Europa en segundo plano*

La acentuación del atlantismo de Aznar, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el alineamiento con la administración Bush y el cambio en el modelo de política exterior, que hemos tenido ocasión de analizar anteriormente, forzosamente tenían que incidir en la política europea seguida hasta entonces, en el sentido de recelar aún más de los avances en el proceso de integración europea, dada la centralidad jugada por Francia y Alemania en el mismo; de incrementar, consiguientemente, el intergubernamentalismo y la rena-

⁷⁰ En el discurso pronunciado en el CESEDEN, Aznar destacará que España necesita un «cambio de mentalidad» para adoptar una nueva estrategia de seguridad ante la amenaza del terrorismo global, siendo necesario para ello «acciones de carácter anticipatorio, que, en todo caso, deberían responder a tres exigencias, que eran justicia en sus objetivos, proporcionalidad en los medios y respeto a los no combatientes». Este planteamiento se desarrollará ampliamente en la FAES, el principal laboratorio de ideas de Aznar.

⁷¹ La participación de funcionarios españoles en la Autoridad Provisional de la Coalición, actuando de simples convidados de piedra, y la celebración en España de la Conferencia de Donantes a Iraq, en octubre de 2003, no parece que justifiquen el protagonismo asumido en la preparación de la guerra.

cionalización de esa política; y de acercar de forma más notoria posiciones con el Reino Unido y los países europeos más atlantistas e intergubernamentalistas.

En consecuencia, se continuó con la redefinición de la política europea, especialmente en cuanto a los países europeos con los que se mantenía relaciones privilegiadas.

Con relación a este punto, se dejó de lado, ya sin tapujos, la búsqueda de una relación privilegiada con Francia y Alemania, que había caracterizado el modelo de política exterior anterior, y se estableció esa relación con el Reino Unido e Italia, con los que se compartía no solo una idea del proyecto de construcción europea, sino también el alineamiento con la administración Bush. Relación privilegiada que se hizo extensiva a los países de la Europa central y oriental, que pronto serían miembros de la UE y que también compartían esa devoción atlantista.

Desde ese planteamiento que, al mismo tiempo que recelaba de las intenciones de Francia y Alemania, apostaba por reforzar al máximo la apuesta transatlántica, eran lógicos los desencuentros crecientes con esos dos países, representantes de la «vieja Europa», materializados de forma expresa, el 11 de febrero de 2003, en la Cumbre hispano-alemana de Lanzarote y, el 27 de febrero de 2003, en la visita de Aznar al presidente francés, Jacques Chirac, y, en términos generales, en la Carta de los Ocho de respaldo a los Estados Unidos, firmada en enero de 2003, que suponía un desafío directo al eje franco-alemán. Desencuentros que, como veremos, se hicieron patentes también en las diferentes posiciones mantenidas, primero, en la Convención sobre el Futuro de Europa y, más tarde, en la Conferencia Intergubernamental encargada de dar forma definitiva a la Constitución Europea. Esas divergencias se harán también presentes en los encuentros en Quintos de Mora, el 11 de septiembre de 2003, entre Chirac y Aznar, y en Berlín, el 1 de octubre, entre Aznar y Schröder.

Era también lógica, en sentido contrario, la aproximación al Reino Unido y a los países aspirantes al ingreso en la UE, la «nueva Europa», que igualmente priorizaban las relaciones con los Estados Unidos y no harían sombra al protagonismo español. Una aproximación al Reino Unido que no solo permitía reforzar el vínculo transatlántico, sino también encontrar apoyos para llevar adelante una nueva política europea, más intergubernamentalista, fuera del eje franco-alemán. La IV Cumbre bilateral hispano-británica, celebrada el 27 y 28 de febrero de 2003, que aprobó tres documentos conjuntos sobre las instituciones de la UE, la reforma económica de Europa y la cooperación en la lucha contra la emigración ilegal, vino a subrayar el alto grado de sintonía, sin precedentes, que existía entre ambos países en estos puntos.

En este periodo, las cuestiones clave de las relaciones con la UE girarán en torno al Tratado de Niza y la Convención europea.

El Consejo Europeo de Laeken, celebrado en diciembre de 2001, recogiendo el mandato de Niza, convocará la Convención para el futuro de Europa que, presidida por Giscard d'Estaing, desarrollaría sus sesiones desde febrero de 2002 a julio de 2003. En la Declaración aprobada en dicho Consejo se plateaba, asimismo, la cuestión de si el proceso no debería conducir a la adopción de un texto constitucional, abriendo la puerta para la futura Constitución para Europa.

La presidencia española del Consejo Europeo, en el primer semestre de 2002, que se celebraba precisamente en el arranque de la Convención para el futuro de Europa, fue una clara ocasión para situar en la agenda común las prioridades de la política europea de Aznar. Fue, por otro lado, una presidencia en la que afloraron ya tensiones crecientes, debido al protagonismo asumido por Aznar en sus recriminaciones a otros países miembros por no cumplir con las reformas comprometidas.

Durante la misma se celebraron dos Cumbres, la de Barcelona, en marzo, con un contenido preferentemente económico, en la que se insistió principalmente en continuar con la Estrategia de Lisboa y en mantener los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y la de Sevilla, en junio, donde Aznar propuso, entre otras cuestiones, que la UE elaborara un plan global para luchar contra la emigración ilegal, avanzando en las medidas adoptadas en la Cumbre de Tampere, en 1999, y para gestionar adecuadamente los flujos migratorios. En el marco de esta presidencia se celebró, en Madrid, en mayo, la II Cumbre América Latina y el Caribe-UE (ALC-UE), que analizaremos posteriormente, lográndose que se incluyera en la Declaración de Madrid la lucha contra el terrorismo. Con ocasión de la misma se firmó el Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile.

Correspondió a Aznar, como presidente de turno del Consejo Europeo, la inauguración de la Convención Europea, el 28 de febrero de 2002, en Bruselas. Aznar, en opinión de Powell, desconfiaba de la Convención, pero no podía dejar de apoyar los objetivos de la misma, por lo que procuró aportar sus propias ideas en torno a la construcción europea (Powell, 2003: 31), sin que durante el desarrollo de la misma se produjeran especiales sobresaltos.

Sin embargo, en la recta final de Convención, Giscard d'Estaing planteó la reforma del Tratado de Niza, en base a un supuesto consenso. Esa reforma implicaba, principalmente, modificar lo acordado en Niza, restando peso a España y Polonia en la ponderación de votos en el Consejo y rompiendo la paridad de votos entre Francia y Alemania. En opinión de Muñoz-Alonso, esta propuesta debe interpretarse, de alguna forma, como una reacción del eje

franco-alemán a la posición de Aznar en relación a la crisis de Iraq y, en concreto, a la Carta de los Ocho, en la que el presidente del Gobierno español aparecía como líder (Muñoz-Alonso, 2007: 213)⁷². Ante esta propuesta, Aznar, amparándose en lo ya aprobado en Niza, se negó a cualquier cesión que supusiera la pérdida de votos en el Consejo, bloqueando los trabajos de la Comisión Intergubernamental que debía redactar el «Tratado Constitucional por el que se establece una Constitución para Europa», y el Consejo Europeo de diciembre de 2003, acentuándose aún más los recelos y la brecha que ya separaba a Aznar del eje franco-alemán y de otros países miembro de la UE⁷³.

Sin lugar a dudas, el marcado atlantismo y el alineamiento con la administración Bush en la crisis de Iraq, por un lado, y el que Aznar se erigiese, junto a Blair, en líder de la «nueva Europa», contrapuesta a la «vieja Europa», representada por Francia y Alemania, acentuando la división europea respecto del vínculo transatlántico, por otro, incidieron durante este periodo de forma importante en la política europea de España y pasaron factura a España en lo que respecta a sus posiciones en la UE.

En este sentido, la política atlantista del gobierno de Aznar no mejoró, más allá de los gestos retóricos, la posición de España en Europa. Por el contrario, ésta empeoró respecto de los países clave en el proceso de integración europea, es decir, respecto de Francia y Alemania, dejando a España en una situación débil a nivel europeo en momentos decisivos para el futuro de la región. Es evidente que Europa, nos guste o no, no es nada sin Francia y Alemania, y tratar de defender los intereses de España en la misma pasaba por una buena relación, que no significa seguimiento incondicional, con esos países, antes que por el Reino Unido, Italia y Polonia.

A nivel general de la política europea de España, la nueva política tuvo, también, efectos importantes, pues Europa dejó de ser la coordenada que definía las prioridades de la política exterior y de seguridad y defensa, con todo lo que ello suponía desde el punto de vista tanto interno como internacional para los intereses políticos, económicos, culturales y de seguridad. Plantearse que era Estados Unidos y no Europa el referente prioritario de la proyección exterior española

⁷² La crisis de Iraq, que se desarrollará en sus momentos más álgidos en paralelo a los trabajos de la Convención, influyó en ésta, al hacerse presentes en la misma no solo dos visiones diferentes del futuro de Europa, sino también, de alguna forma, dos visiones diferentes de la política internacional de la administración Bush.

⁷³ Otro de los hechos que incidió en esta creciente brecha entre España y el eje franco-alemán fue la lógica oposición española a la decisión adoptada por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN), celebrado en noviembre de 2003, de suspender el procedimiento sancionador iniciado contra Francia y Alemania por incumplimiento del límite de déficit público, establecido en el Pacto de Estabilidad.

era, en estos momentos de cambio en el escenario europeo como consecuencia de la ampliación, de la adaptación de las instituciones comunitarias y de la probable pérdida de centralidad de España en la UE, una apuesta cuanto menos arriesgada, pues salvo en temas puntuales, era evidente que los intereses de todo tipo seguían estando más cerca de Europa que de los Estados Unidos⁷⁴.

Por otro lado, la pretendida estrategia de actuar como bisagra entre Estados Unidos y Europa, en línea con lo que hacía el Reino Unido, no tenía sentido, pues ni España era el Reino Unido, ni Francia, Alemania, el Reino Unido y Estados Unidos lo iban a aceptar, ni la propia posición debilitada de España en Europa lo hacía posible.

III.4. *Perejil y la crisis con Marruecos*

En términos generales, se puede afirmar que la política del gobierno popular hacia el Magreb durante la primera legislatura fue una política continuista respecto de la de los gobiernos de Felipe González, y pragmática, pero que, sin embargo, evidenció cierta pérdida de perfil político. Solo a partir de la segunda legislatura, y especialmente en el periodo 2002-2004, puede apreciarse un cambio significativo y un intento de recuperar el protagonismo en la misma (Fernández Molina, 2009: 46-49).

Durante el periodo 2002-2004, la crisis en las relaciones hispano-marroquíes, iniciada ya, como vimos, en 1998 y agudizada con el paso del tiempo, alcanzará su máxima expresión con el conflicto de la isla de Perejil⁷⁵, aunque, como ya se ha indicado, en el trasfondo de la crisis estuviese la posición del gobierno de Aznar sobre el Sáhara. La progresiva agudización de la crisis llevará al gobierno popular a realizar un claro movimiento de acercamiento a Argelia, como reacción al deterioro de las relaciones con Marruecos, acentuando la política de compensación hacia la región, que alcanzará su máxima expresión en 2002 y 2003. Se trataba de hacer ver a Marruecos que podía perder la condición de socio privilegiado en la región⁷⁶.

⁷⁴ En principio, en todos los diferendos, políticos, comerciales, monetarios, culturales y de seguridad entre Estados Unidos y Europa, los intereses españoles coinciden mucho más con la última que con el primero. Lo mismo cabe decir de la proyección en el mundo mediterráneo, con alguna excepción concreta, y, sobre todo, en Latinoamérica, donde nuestros intereses económicos y culturales son más coincidentes con Europa.

⁷⁵ Para una consideración más amplia de la crisis de Perejil, entre otro, véase Feliú, Lorenzo y Salomón, 2003; y Cembrero, 2006.

⁷⁶ Durante la crisis con Marruecos coinciden en el tiempo la firma de un Tratado de Amistad y Buena Vecindad con Argelia, el 8 de octubre de 2002; de un Acuerdo de Intercam-

El 11 de julio de 2002 se conoció en España la noticia de que un pequeño grupo de agentes de las Fuerzas Auxiliares marroquíes había ocupado la isla de Perejil, izando la bandera de Marruecos. Este islote deshabitado, situado en el estrecho de Gibraltar, a 147 metros de la costa marroquí y a once kilómetros al oeste de Ceuta, se encontraba en una situación jurídico-internacional confusa en cuanto a quién correspondía la soberanía, pues, aunque había habido una pequeña presencia militar española hasta principios de los años sesenta, nunca, ni a raíz de la independencia de Marruecos en 1956, ni posteriormente, se había aclarado a quién correspondía la soberanía⁷⁷.

Aznar inmediatamente convocó una reunión de urgencia, con asistencia de casi medio gobierno, e intentó contactar con el primer ministro marroquí, Abderrahman Youssoufi, a quien manifestó que se trataba de un acto de fuerza intolerable, que España no iba aceptar, exigiendo su inmediata retirada. Ese mismo día, por la noche, el Ministerio de Asuntos Exteriores remitió una nota verbal de protesta a la embajada de Marruecos, en la que, sin reivindicar la soberanía de España sobre Perejil, se pedía el restablecimiento de la situación anterior, es decir, la vuelta al *statu quo* existente previamente⁷⁸. Las confusas explicaciones marroquíes, de que se había instalado simplemente un puesto de vigilancia de la inmigración y el contrabando, no satisficieron en absoluto al gobierno español. Al terminar la reunión de la Moncloa, Aznar encargó al ministro de Defensa, Federico Trillo, que preparase una operación militar para desalojar a los marroquíes del islote, que recibiría el nombre de Operación Romeo Sierra⁷⁹. La realización de la

bio de deuda pública por inversión por valor de más de 44 millones de euros, en marzo de 2002; la intensificación de las visitas mutuas (de Buteflika a Valencia, en abril de 2002, para firmar el Acuerdo de Asociación con la UE, y a Madrid, en octubre de 2002, que constituía la primera visita de Estado de un líder argelino desde 1985, y de Aznar a Argel, el 26 de noviembre de 2003); así como la firma de varios contratos comerciales (Feliú, 2005: 5).

⁷⁷ Las razones que llevaron a Marruecos a ocupar Perejil todavía no están claras. Aunque, sin lugar a dudas, la crisis que vivían las relaciones bilaterales pudo haber estado presente en la decisión marroquí, así como el reforzamiento de la reivindicación de Ceuta y Melilla, la razón inmediata parece que fue, según el CNI, la respuesta a las maniobras de algunos buques de guerra españoles en las proximidades de la costa marroquí, entrando en sus aguas territoriales. También parece ser que la víspera un helicóptero español se había posado en Perejil.

⁷⁸ Como señala Cembrero, a la vista de esta situación confusa, invocar, como se hizo más tarde, la legítima defensa para justificar el empleo de la fuerza contra los ocupantes del islote es cuanto menos sorprendente si previamente no se había reivindicado la soberanía (Cembrero, 2006: 32).

⁷⁹ Según Cembrero, Aznar, en la reunión que mantuvo al día siguiente en la Moncloa con los mandos militares para preparar la operación, señaló que «sí nosotros no reaccionamos, será interpretado como debilidad, y no sabemos cuál es el siguiente paso que darán». «Alguna vez seremos como los británicos, un país serio al que esto no se lo hagan».

operación se demoraría cuatro días, con el fin de obtener antes el respaldo de la UE, de la OTAN y del Congreso de los Diputados. Si de la operación se encargó las Fuerzas Armadas, y no la Guardia Civil, fue para infligir a Marruecos la mayor de las afrentas (Cembrero, 2006: 28-36).

Si bien, el entonces presidente de turno de la UE, el primer ministro danés, Rasmussen, exigió la retirada inmediata de los marroquíes y el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, dio a entender que las relaciones entre Marruecos y la UE podían sufrir las consecuencias de la acción marroquí, poco después los comunicados de la UE cambiarían de tono, hablando simplemente de un contencioso entre Marruecos y España. La actuación de Francia, favorable a los intereses marroquíes, explica este cambio de posición de la UE respecto de los intereses de un país miembro, como España.

Por su parte, el Congreso de los Diputados, con ocasión del Debate sobre el Estado de la Nación, celebrado el 15 y 16 de julio, aprobó, a propuesta de todos los grupos parlamentarios, salvo Esquerra Republicana de Catalunya, una resolución que expresaba su rechazo a los hechos consumados de Marruecos en la isla de Perejil, manifestando su apoyo al gobierno para el restablecimiento del *statu quo* anterior a la ocupación.

Mientras tanto se producían los últimos contactos diplomáticos, que estuvieron a punto de alcanzar un acuerdo (Cembrero, 2006: 39-40).

El 17 de julio, de madrugada, se puso en marcha la Operación Romeo Sierra, que culminó en minutos, sin enfrentamiento armado alguno, ya que los seis marroquíes que ocupaban el islote se entregaron sin ofrecer resistencia, siendo trasladados a Ceuta y posteriormente entregados a las autoridades marroquíes. El mismo 17 de julio, en el Consejo de Ministros extraordinario que presidió Mohamed VI, se hizo público un comunicado que equiparaba «la ocupación española del islote» con una «declaración de guerra», exigiendo «la retirada inmediata y sin condiciones». Al mismo tiempo, el ministro de Asuntos Exteriores marroquí, Benaissa, dejaba claro que si España se marchaba del Perejil, Marruecos no volvería a enviar militares al mismo (Cembrero, 2006: 44).

En ese nuevo escenario, Aznar encomendó a la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, que convenciese al secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, para que actuase como mediador, quien finalmente logró el acuerdo de ambas partes para el restablecimiento del *statu quo* anterior al conflicto, procediéndose el 20 de julio a la retirada de los militares españoles del islote.

En esa reunión, ya sin la presencia de los militares, Rato aconsejó enfriar el asunto y dar más tiempo a la negociación diplomática (Cembrero, 2006: 33-34).

La reacción marroquí a esta solución, que suponía una derrota para su arriesgada apuesta, fue retomar de nuevo abiertamente la reivindicación de Ceuta y Melilla, planteada tanto por Mohamed VI, el 30 de julio, en su discurso «del trono», como, en septiembre de 2002, por su ministro de Asuntos Exteriores, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por parte española se compensó el grave deterioro de las relaciones bilaterales con una mayor aproximación a Argelia⁸⁰ y con una nueva afirmación de que la posición de España respecto del Sáhara ni iba a cambiar, lo que suponía apostar claramente por el nuevo Acuerdo Marco, al que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas daría su visto bueno en julio de 2003⁸¹.

Sin embargo, a partir del otoño, se produjo una aproximación hispano-marroquí como consecuencia de cuatro catástrofes. La primera fue la del *Prestige*, en noviembre de 2002, que con su marea negra afectó seriamente al sector pesquero español, siendo aprovechada por Mohamed VI para ofrecer que 64 pesqueros españoles pudieran faenar en las aguas de Marruecos durante tres meses, que más tarde serían prorrogados, lo que permitió que poco después se constituyeran en Rabat tres grupos de trabajo hispano-marroquíes sobre cuestiones políticas, de inmigración y delimitación de espacios marítimos. En ese nuevo contexto, el 30 de enero de 2003, Palacio fue recibida por Mohamed VI, anunciando, junto con Benaissa, el inmediato regreso de los embajadores a sus respectivas embajadas. La segunda fueron los atentados de Casablanca, el 16 de mayo de 2003, en los que hubo 33 víctimas, cuatro de ellas españolas, que afectaron especialmente a la Casa de España, hecho que España, en un significativo despliegue de altos cargos que viajaron al lugar, aprovechó para ofrecer a Marruecos toda la ayuda necesaria. La tercera desgracia fue el naufragio, el 23 de octubre de 2003, de una zódiac a 200 metros de la costa gaditana, en el que murieron 37 marroquíes, que impactó a Mohamed VI, quien ordenó que se combatiese a fondo la inmigración ilegal. Por primera vez, Marruecos empezó a combatir seriamente la inmigración ilegal. La cuarta catástrofe, ocurrida el 24 de febrero de 2004, fue el terremoto que

⁸⁰ En octubre de 2002, el presidente argelino, Abdelaziz Buteflika, visitó Madrid, donde firmó con Aznar un Tratado de Cooperación y Amistad, similar al existente con Marruecos desde 1991 (Muñoz-Alonso, 2007: 431-432).

⁸¹ Este Acuerdo Marco, conocido también como Plan Baker II, establecía que, después de un periodo de autonomía de cuatro o cinco años, en el que el territorio sería regido por un gobierno y una asamblea elegidos por los saharauis que allí habitaban cuando salió España y por sus descendientes, se produciría una segunda votación en la que participarían quienes habitasen el Sáhara el 1 de enero de 2000. Esta segunda votación habría de pronunciarse sobre una de las tres soluciones posibles: integración en Marruecos, autonomía o independencia. El plan era rechazado tanto por Marruecos como por el Polisario.

causó 628 muertos en Marruecos, que permitió que España y distintas ONG se volcarán en la asistencia a ese país (Cembrero, 2006: 74-77).

Poco antes, a principios de diciembre de 2003, la reconciliación entre ambos países había quedado ya de alguna manera consagrada en la cumbre de Marrakuech, a la que asistió Aznar, siendo recibido por Mohamed VI, y en la que se confirmó un protocolo financiero de 300 millones de euros hasta 2009, que España ponía a disposición de Marruecos.

Sin embargo, el que pocos días después de la Cumbre, Aznar impusiera condecoraciones a los 65 militares que habían participado en la operación de Perejil y visitase Ceuta y Melilla en su condición de presidente del PP, en el marco de la campaña electoral, repitiendo el viaje de cuatro años antes, volvió a suscitar los recelos marroquíes (Cembrero, 2006: 85-86).

A propósito de las relaciones de la UE con los países de la ribera sur del Mediterráneo, siguiendo con el Proceso de Barcelona iniciado en la Conferencia de Barcelona, celebrada bajo los gobiernos socialistas y seriamente afectado por el conflicto israelí-palestino, tuvo lugar en Valencia, en noviembre de 1995, la V Conferencia Euromediterránea, proponiendo España la creación de un Banco de Desarrollo Euromediterráneo, que no prosperó como consecuencia de la oposición de Alemania y el Reino Unido, quedando en un fondo de inversión, que sería administrado por el Banco Europeo de Inversiones, e incluyéndose la lucha contra el terrorismo en el ámbito de la cooperación.

En esta misma línea, hay que situar la celebración, en diciembre de 2003, en Túnez, de la Cumbre Mediterránea del Grupo de Diálogo 5+5 (Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez y Libia más España, Portugal, Francia, Italia y Malta) de cooperación en el Mediterráneo Occidental.

Como acabamos de ver, la política mediterránea puesta en marcha por el gobierno de Aznar, aunque en líneas generales siguió los pasos iniciados por los gobiernos socialistas de Felipe González en lo que se refiere al conflicto de Oriente Próximo y a las relaciones de la UE con los países de la ribera sur del Mediterráneo, sin embargo, introdujo un importante cambio en las relaciones con el Magreb, que supuso la articulación de un nuevo modelo de relación, que deterioró gravemente las relaciones con Marruecos. El conflicto de Perejil y la intervención de Estados Unidos en la solución del mismo, ante la parálisis de la UE por las presiones francesas favorables a los intereses marroquíes, supuso, en opinión del gobierno popular, la constatación más clara de lo acertado de la política de alineamiento con Estados Unidos en lo que respecta a la defensa de los intereses españoles.

Es verdad que en el caso del Norte de África y especialmente en relación a Marruecos, el alineamiento con Estados Unidos puede tener ventajas

respecto al alineamiento con Europa. Es evidente que los intereses franceses y españoles en el Norte de África, y sobre todo en Marruecos y Argelia, dos países de enorme importancia desde la perspectiva española, son competitivos y que Francia, que aspira a continuar desempeñando un papel hegemónico en la región, siempre se ha inclinado del lado marroquí en los contenciosos que han enfrentado a España y Marruecos, paralizándolo o debilitando la solidaridad europea con España. Es evidente también que, por razones estratégicas y económicas, la presencia e influencia de Estados Unidos en la región, tanto en Marruecos como en Argelia, es cada vez mayor, entrando en tensión con las aspiraciones francesas.

Desde esta perspectiva no hay duda de que el alineamiento con Estados Unidos, deseoso de mantener a toda costa la estabilidad regional, favoreció los intereses estratégicos españoles y muy especialmente la estabilidad en las difíciles relaciones con Marruecos. La intervención estadounidense en Perejil, facilitando una salida pacífica, reflejó perfectamente la importancia que para España tienen las relaciones con Estados Unidos y la importancia que para éstos tiene la estabilidad en la región.

En este sentido, parece evidente que ese apoyo de Estados Unidos se hubiera producido, dado el interés de ese país en la estabilidad de la región y las excelentes relaciones que desde hace tiempo mantenía con España, aún en el supuesto de que la política exterior española no se hubiese alineado con la administración Bush a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Al mismo tiempo, no se puede obviar que en la política mediterránea y hacia el Magreb las sensibilidades, intereses e interpretaciones norteamericanas y europeas son, en muchos casos, distintas, estando las españolas mucho más cerca de las europeas. Está claro que en términos generales la política mediterránea de España tiene que apoyarse principalmente en las políticas europeas. En el conflicto israelí-palestino, en la crisis de Iraq, en las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo, los intereses españoles, más allá de las divisiones que puedan existir en Europa, son mucho más coincidentes con los europeos que con los estadounidenses. Además, la relativa autonomía de la política mediterránea de España está más asegurada en el marco de las políticas mediterráneas de la UE, quedando anulada en el caso del alineamiento con los Estados Unidos. Solo en el caso del Norte de África y especialmente en relación a Marruecos, como hemos destacado, el alineamiento con Estados Unidos puede tener ventajas respecto al alineamiento con Europa, pero el apoyo norteamericano se lograría igualmente manteniendo unas excelentes relaciones con ese país, sin seguidismos de ningún tipo.

9. POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LOS GOBIERNOS
POPULARES DE JOSÉ MARÍA AZNAR
(1996-2004)

1. CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LA POLÍTICA IBEROAMERICANA:
DE LA APROXIMACIÓN A CLINTON A LA CONCERTACIÓN
CON BUSH

El triunfo del PP en las elecciones generales de marzo de 1996 y el nuevo gobierno que forma José María Aznar, como ya hemos visto, traerán consigo algunas novedades respecto a la política exterior y, consecuentemente, también en relación con la política iberoamericana seguidas hasta entonces por los gobiernos socialistas de Felipe González.

Aunque la continuidad va a ser la nota dominante durante este primer gobierno popular, dado el consenso tácito imperante y la consideración de política de Estado que se atribuye a la política iberoamericana, desde el primer momento el nuevo gobierno, por un lado, va a acentuar algunas de las características propias de la etapa de los gobiernos socialistas y, por otro, va a tratar de establecer diferencias con la política seguida por éstos. Unas diferencias que a partir de la segunda legislatura, en 2000, con mayoría absoluta del PP, se van a acentuar notablemente, originando, especialmente a partir de 2002, un cambio en la política iberoamericana, expresión del que se produce en general en la política exterior.

En el marco de las características generales de la política exterior de los gobiernos de Aznar, que ya se han estudiado, los principales rasgos de la política iberoamericana, entre 1996 y 2002, marcada, al igual que la política exterior general, por el cambio en la continuidad, serán los siguientes.

En primer lugar, aunque esto no fue novedad, pues siguió los pasos de Felipe González, si bien reforzando el personalismo, hay que destacar la personalización de la política hacia Iberoamérica. Como señala Muñoz-Alonso, desde su llegada a la Moncloa, Aznar asumió personalmente la dirección de esta política hacia la región y cada pocos meses atravesaba el Atlántico para establecer contactos directos con aquellos países (Muñoz-

Alonso, 2007: 447). Una personalización que, además, se concretará en una política de gestos, muy distinta a la de su antecesor en la Moncloa.

En segundo lugar, a pesar de que Aznar, en su discurso de investidura, el 3 de mayo de 1996, afirmó que Iberoamérica constituía «una referencia prioritaria en la proyección exterior de España», la realidad fue que en la práctica se produjo una progresiva disminución de las referencias a la política iberoamericana en los discursos oficiales, expresión de una relativa pérdida de perfil político en el ámbito de las relaciones bilaterales, pero también de la creciente importancia que se atribuirá a otras dimensiones tradicionales de la política exterior española, como la transatlántica, e incluso a nuevas dimensiones, como la que se refiere a Asia-Pacífico, hasta entonces prácticamente olvidada¹. Esta relativa pérdida de perfil político en la práctica de las relaciones bilaterales con América Latina, derivada en parte del alineamiento con la administración Bush, no impedirá que, en consonancia con la búsqueda de protagonismo de Aznar en las relaciones internacionales, éste trate, al mismo tiempo, de afirmar un mayor protagonismo en Iberoamérica, que se pondrá claramente de manifiesto, como veremos, en las Cumbres Iberoamericanas, en las presiones a determinados países iberoamericanos a raíz de la crisis de Iraq y en el deseo de Aznar, nunca hecho realidad, de crear un Partido Popular Iberoamericano, que incluyera a los partidos políticos de centro y centro-derecha de Iberoamérica.

Tercero, en directa relación con la relativa pérdida de perfil bilateral en términos políticos, se produce un reforzamiento creciente de las dimensiones europea y regional, es decir, europeización e iberoamericanización, en los sentidos explicados, de la política iberoamericana². Una europeización y una iberoamericanización, evidentes hasta 2002, que acentuarán las contradicciones entre ambas dimensiones y que estarán cada vez más condicionadas y debilitadas por el creciente atlantismo del gobierno popular.

En cuarto lugar, se asiste a una fuerte economización de la política iberoamericana, en correspondencia con el espectacular incremento de las inversio-

¹ En 2000, se produjo un importante cambio en relación a la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), que de ocuparse solo de la cooperación con América Latina, a través del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), pasó a coordinar toda la política exterior española hacia la región (Molina y Rodrigo, 2002: 200).

² Este hecho aparece claramente, por ejemplo, en la importante conferencia que pronunció el ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), el 31 de octubre de 2001, sobre «Los intereses nacionales en la política exterior», en la que, al referirse a América Latina, centró la atención de una manera muy especial en la dimensión europea de la política latinoamericana y en la creación de un espacio común a través de las Cumbres Iberoamericanas.

nes españolas en América Latina a partir de 1996³, pero también por la importancia que atribuyen a las relaciones económicas los dos primeros ministros de Asuntos Exteriores de los gobiernos populares, Abel Matutes y Josep Piqué, ambos procedentes del mundo empresarial. La dimensión económica de las relaciones entre España y América Latina aparece de forma creciente, tanto en los discursos y declaraciones gubernamentales⁴, como en la propia práctica diplomática. En este sentido, el debilitamiento del perfil político en las relaciones bilaterales se acompañará de un incremento del perfil económico de las mismas.

Sin embargo, este espectacular crecimiento de las inversiones españolas en América Latina se traducirá, en términos generales, en un relativo deterioro de la imagen de España en la región, conformándose, especialmente en determinados países, la imagen de «nuevos conquistadores»⁵.

Como quinta característica de la política iberoamericana de los gobiernos populares hay que señalar el progresivo alineamiento que se produce respecto de Estados Unidos. Este hecho, de menor intensidad hasta 2002, se explica, al menos en parte, por la mayoría relativa que tiene el gobierno popular en el Congreso de los Diputados durante la primera legislatura, que le obliga a buscar apoyos en los partidos nacionalistas y a moderar consecuentemente sus posiciones. Sin embargo, a partir de 2002, con mayoría absoluta, el alineamiento se manifestará en toda su extensión. Se trata, como se destacó al analizar los rasgos característicos de la política exterior de Aznar, de un «nuevo atlantismo», que pasa por la inclusión en el mismo de todo el mundo iberoamericano, en razón de que se comparte con él cultura, valores y principios⁶. Para Aznar el vínculo transatlántico no se podía limitar a las relaciones con Estados Unidos, sino que debía incluir a todos los países latinoame-

³ Las razones explicativas de este flujo inversor y el volumen del mismo ya se han destacado en el capítulo 4, «La política iberoamericana de la España democrática».

⁴ Véase, por ejemplo, la conferencia pronunciada por el ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, el 18 de diciembre de 2000, en el Club Siglo XXI, sobre «Nuevas fronteras de la política exterior de España».

⁵ Para Noya, que ha realizado un completo estudio sobre la imagen de España en el exterior en base a encuestas de opinión, durante este periodo las causas de este síndrome fueron el acelerado ritmo de inversiones y su concentración sectorial, el procedimiento de acceso a través de privatizaciones, con el sentimiento de pérdida de soberanía que suponían y la desconfianza en la clase política que las realizó, el nivel de expectativas generadas entre la población al provenir las inversiones de España y los abusos y arrogancia que ha podido haber en algunos casos (Noya, 2002: 185).

⁶ Como órgano para promover y programar esta proyección transatlántica en el mundo iberoamericano, Aznar había creado, presidida por él, la Fundación Popular Iberoamericana, que llevará a cabo una intensa actividad en el desarrollo de las relaciones del PP con los partidos homólogos en Iberoamérica.

ricos. Es lo que se denominará «la triangulación con Estados Unidos», que partía de la idea de que la política española hacia aquellos países no podía prescindir de la presencia y peso en la región del vecino norteamericano, y había que tratar de mejorar las relaciones entre América Latina y Estados Unidos (Muñoz-Alonso, 2007: 444), reforzadas en este caso por ese «nuevo atlantismo», que ya hemos explicado⁷.

La sexta característica se refiere a la atención que se prestará a la proyección cultural de España en América Latina, continuándose la definición de una política cultural específica hacia la misma. En esta línea, el Plan Estratégico de Acción Exterior, aprobado en 2000, priorizará la acción cultural en esa región, aunque con planteamientos muy selectivos que se orientarán principalmente a la formación de élites⁸. En este ámbito de la proyección cultural, especial comentario merece, por un lado, la celebración de los Congresos Internacionales de la Lengua Española, el primero de los cuales tuvo lugar en Zacatecas (México), en abril de 1997, y el segundo en Valladolid, en octubre de 2001, que los gobiernos de Rodríguez Zapatero han seguido celebrando, y, por otro, la continuación de la política cultural puesta en marcha por los gobiernos socialistas de Felipe González, con la creación del Instituto Cervantes, que los gobiernos populares han continuado desarrollando. Ambas actuaciones han permitido una mayor proyección internacional de la lengua y la cultura españolas.

Finalmente, es necesaria una mención a la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral española respecto de América Latina con los gobiernos populares, que es indicativa del menor perfil político que, como hemos señalado, se atribuye a las relaciones bilaterales. En este punto hay que destacar que, manteniéndose esa región como principal destinatario de la AOD, con cifras superiores al 40% de la misma, sin embargo no se producirán incrementos en la relación AOD y Producto Interior Bruto (PIB), si la comparamos con lo sucedido durante los gobiernos socialistas de Felipe González. Más bien se producirá un leve descenso desde el 0,28%, que se alcanzó en 1994, hasta cifras que oscilan entre el 0,22% y el 0,24%. Con todo, se producirán algunos avances significativos en materia de cooperación

⁷ El apoyo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la intervención de Aznar a favor del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile, y la constante comunicación con Estados Unidos en el tema de Cuba, entre otros hechos, serán reflejo de esa triangulación.

⁸ A ese objetivo va a responder la creación, a finales de 2000, de la Fundación Carolina, orientada en gran medida a la formación de las élites emergentes en América Latina, que va a acaparar una parte importante de los programas de becas de postgrado que existían anteriormente.

al desarrollo en general⁹, como se ha visto anteriormente al analizar específicamente la cooperación al desarrollo de los gobiernos de Aznar.

Sobre la base de estas características generales, las diferencias más significativas, en el periodo 1996-2002, respecto a la política iberoamericana de los gobiernos de Felipe González, se van a concretar principalmente en cuatro puntos¹⁰.

El primero, se refiere al progresivo y creciente alineamiento con Estados Unidos, ya señalado como cuarta característica. Esta diferencia, que afectará de manera progresiva a la política exterior, incidirá de manera muy especial a la política iberoamericana.

Si los gobiernos socialistas habían mantenido una política relativamente autónoma en América Latina, el gobierno popular desde el primer momento va a introducir una modificación en ese punto al alinearse progresivamente con la política seguida por Estados Unidos, en concreto por la administración Clinton, respecto de la región. En consecuencia, empezarán a debilitarse, de momento puntualmente, los relativos márgenes de autonomía con los que España se había movido en América Latina hasta entonces. Este cambio se pondrá de manifiesto muy especialmente en relación a Cuba.

Cuba será precisamente el segundo punto que marque diferencias, en este caso muy significativas, con los gobiernos de Felipe González. Se trataba de marcar claramente distancias con la política de diálogo, cooperación y presión seguida por los gobiernos socialistas para tratar de que el régimen castrista evolucionara hacia la democracia y el respeto de los derechos humanos. Esa política se consideraba fracasada, por lo que se estimaba que era necesario cambiar y adoptar una política dura a nivel político-diplomático y de cooperación, que obligase al régimen cubano a la apertura democrática¹¹.

El tercer punto se refiere al cambio que se produce en la estrategia respecto de las Cumbres Iberoamericanas, que estudiaremos más ampliamente en otro apartado. Frente a la estrategia de «líderazgo ejemplificador», pronto transformada en un «líderazgo declinante», seguidas por los

⁹ En concreto, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, la puesta en marcha de un Plan Director cuatrienal (2001-2004), el perfeccionamiento de los planes anuales y el reforzamiento de los organismos de coordinación. Para la evolución de la política de cooperación de España con América Latina, entre otros, véase Sanahuja, 2009.

¹⁰ Estas diferencias se agudizarán de forma mucho más manifiesta a partir de 2002, con el giro que experimenta la política exterior.

¹¹ Posteriormente nos ocuparemos con más detalle de la política hacia Cuba de los gobiernos de Aznar.

gobiernos de Felipe González desde 1990 hasta 1996, los gobiernos de Aznar, desde 1998 hasta 2002, pondrán en práctica una estrategia de «liderazgo hegemónico multilateral», encaminada no solo a impulsar unas Cumbres que languidecían por momentos, sino igualmente a asumir un protagonismo indiscutido en el seno de las mismas. Esta estrategia se basaba en la pretensión de actuar hegemónicamente, marcando sin tapujos la dinámica y la agenda de las Cumbres, al mismo tiempo que se buscaba el consenso y la concertación con los principales países iberoamericanos, procurando que las iniciativas españolas contasen previamente con su apoyo, o al menos no con su oposición.

El último punto es el cambio que se produjo en relación a la política antiterrorista seguida por los gobiernos socialistas respecto de ETA, que tuvo su reflejo en la política iberoamericana, pues se pasó de una política que buscaba la acogida de los terroristas en los países latinoamericanos, como forma de llevar adelante su alejamiento de los núcleos de decisión y acción de la banda armada, pretendiendo el debilitamiento de la misma y la apertura de vías de negociación para terminar con esa amenaza terrorista, a una política de persecución de los mismos en los países latinoamericanos, a través principalmente de la solicitud de extradiciones.

Durante este periodo, que termina en 2002, la sintonía y la concertación política con la casi totalidad de los países latinoamericanos, aunque se debilitó con determinados Estados como consecuencia de los lógicos acentos ideológicos del gobierno popular, continuó siendo en términos generales una constante en las relaciones bilaterales.

En definitiva, la política iberoamericana de los gobiernos populares entre 1996 y 2002, al margen de las características específicas destacadas y de las diferencias apuntadas, es decir, del cambio en la continuidad, no variará radicalmente en relación a la política seguida desde el inicio de la transición democrática, planteándose en términos de una política de Estado, que consecuentemente en sus líneas maestras se entendía que debía de estar por encima de la alternancia en el gobierno.

Cuando realmente se produce el cambio en la política iberoamericana es a partir de 2002, en el marco, como hemos visto, del cambio del escenario internacional y de la política internacional de Estados Unidos, como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, y del giro radical que experimenta la política exterior española, a raíz del alineamiento con la administración Bush.

En ese nuevo escenario, la política iberoamericana experimentará cambios muy significativos, que supondrán el reforzamiento de algunos de los rasgos característicos y de las diferencias destacadas en el periodo 1996-2002,

y, a la postre, la articulación de una nueva política hacia la región, muy diferente a la desarrollada por los gobiernos socialistas de Felipe González.

En términos generales, si se exceptúa la cuestión de la crisis política y económica que se vivía en América Latina y su impacto en las empresas españolas con intereses en la región¹², que fue el tema estrella, y en muchos casos conflictivo, en la agenda de las relaciones bilaterales y que vino a reforzar aún más la economización de la política iberoamericana, ésta continuará centrada principalmente en las dimensiones europea y regional¹³, aunque profundamente influenciada por la marcada acentuación del atlantismo.

Las dimensiones europea y regional cobrarán aún mayor peso en la política iberoamericana por razones principalmente coyunturales, derivadas, respectivamente, de la celebración, en mayo de 2002, de la II Cumbre ALC-UE en Madrid, y de la iniciativa presentada por Aznar, en noviembre de ese mismo año, en la XII Cumbre Iberoamericana de Bávaro (República Dominicana), para reforzar la institucionalización de las Cumbres.

En definitiva, en 2002 se abre un nuevo periodo en la política iberoamericana, que vendrá directamente determinada, por un lado, por ese alineamiento con la administración Bush, lo que lleva a España a concertar su actuación en América Latina con Estados Unidos, debilitándose los relativos márgenes de autonomía que hasta entonces había tenido dicha política y alejándose de algunos de los principales países latinoamericanos, que mantenían posiciones muy diferentes a las de la administración estadounidense y, consecuentemente, a las del gobierno de Aznar. El propio Aznar señalará en repetidas ocasiones que la concertación con los Estados Unidos será uno de los ejes clave de su política latinoamericana.

Por otro lado, en cuanto reflejo del unilateralismo, del personalismo de Aznar y de la ruptura del consenso en materia de política exterior, este periodo viene marcado por una actuación hegemónica unilateral en el seno

¹² En concreto, la inversión española en América Latina, que ya había disminuido considerablemente en 2001, se frenará radicalmente en 2002 (Arahetes, 2002; y Casilda, 2002: 383), planteándose algunas empresas la posibilidad de abandonar la región si continuaba y se agudizaba la crisis latinoamericana, aunque reiterando su compromiso de permanencia y el carácter estratégico con que, en la mayor parte de los casos, se habían planteado las inversiones.

¹³ Este hecho aparece claramente expuesto en la comparecencia de la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el 24 de septiembre de 2002, al establecer como objetivos prioritarios de la política exterior española el «fortalecer la Comunidad Iberoamericana de Naciones como un ámbito en el que se comparten los valores de democracia y libertad que son comunes a Occidente» y «que este compromiso con Iberoamérica sea asumido por los demás socios de la Unión Europea» (BOCG n.º 554, 24-09-02).

de las Cumbres Iberoamericanas, consistente en presentar iniciativas unilateralmente, sin buscar previamente el consenso y la concertación con los países latinoamericanos, rompiendo con ello la estrategia seguida en el periodo 1996-2002.

El gobierno de Aznar, al concertar la actuación con Estados Unidos, hará que se debiliten las señas de identidad que tenía la política iberoamericana hasta ese momento, deteriorándose, como ha señalado Noya, la imagen de España en la región (Noya, 2009: 19-20). Como consecuencia de esta nueva política se pierden parte de esas señas de identidad y se produce una pérdida de sintonía y perfil político en las relaciones bilaterales con algunos de los principales países latinoamericanos, con los efectos que ello tuvo para la propia política iberoamericana y para el desarrollo y funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas. Al mismo tiempo, la implicación del gobierno popular en el conflicto de Iraq se traducirá en una menor atención a América Latina por parte del mismo¹⁴.

Este cambio en la política iberoamericana ni se explicó a los países latinoamericanos, ni fue entendido por muchos de ellos, causando desconcierto en la gran mayoría y recelos en algunos de los más significativos para España, que no encontraban sentido y explicación al mismo¹⁵.

A la contradicción ya existente en esa política desde 1986 entre la europeidad, derivada de la pertenencia de España a la UE, y la iberoamericanidad, basada en la especial relación con América Latina, ya de por sí difícilmente salvable, se añadía ahora, con una renovada fuerza respecto del pasado, la contradicción entre el atlantismo y la iberoamericanidad, que se solucionará otorgando prioridad al primero, con lo que dicha política perdía, como hemos señalado, el rumbo propio y las señas de identidad que la habían caracterizado.

Por otro lado, durante el periodo 2002-2004, en el juego muchas veces contradictorio de los valores y los intereses, el desequilibrio alcanzará su máxima expresión, como consecuencia tanto de la apuesta que el gobierno popular hace, en línea con la administración Bush, por el unilateralismo y por la consideración de las Naciones Unidas como algo secundario, como de la primacía que se otorga a los intereses económicos, marcados por las fuertes inversiones de empresas españolas en América Latina, por la crisis

¹⁴ De hecho, durante este periodo, la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, solo visitará tres países latinoamericanos, El Salvador, Brasil y México.

¹⁵ No hay que olvidar que solo 7 países (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), de los 34 que conforman América Latina y el Caribe, apoyaron la intervención de la administración Bush en Iraq. Los principales países latinoamericanos, salvo Colombia, o bien procuraron no pronunciarse o bien lo hicieron en contra.

económica que afecta a algunos países latinoamericanos y por la fuerte apuesta por la aplicación de políticas neoliberales.

Se abre, de esta forma, desde 2002, un nuevo periodo en la política iberoamericana de España, que coincide, por un lado, con el acrecentamiento de las heterogeneidades y divisiones políticas entre los países latinoamericanos, la afirmación de regímenes neopopulistas y de nuevos o renovados liderazgos en la región, lo que complejizará aún más el escenario latinoamericano, y, por otro lado, con la devaluación estratégica de América Latina en la agenda de seguridad de Estados Unidos, a partir del 11 de septiembre, que pasa a un segundo plano en las prioridades de la política norteamericana y, con ello, dado el carácter de vasos comunicantes que tienen las relaciones transatlánticas, también a un segundo plano en la agenda de la UE, con lo que ello supondrá de relativo estancamiento en las relaciones entre la UE y América Latina, con la lógicas consecuencias en la política desarrollada por España en el seno de la UE respecto de las relaciones birregionales.

II. LAS RELACIONES BILATERALES CON AMÉRICA LATINA

Esta nueva política inmediatamente va a incidir, como es lógico, en las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos, en el sentido, por un lado, de acentuarse la sintonía y la concertación política con determinados países, igualmente alineados con la administración Bush, como Colombia, El Salvador, Honduras y República Dominicana, y, por otro, de deteriorarse con algunos especialmente significativos, como Argentina, Chile, Cuba, México y Venezuela, aunque no siempre por las mismas razones.

En el caso de Colombia, el gobierno de Aznar procedió a alinearse con las posiciones defendidas por Estados Unidos en relación a los conflictos que azotan dicho país, conectando, primero, con la política de negociación seguida por el presidente Pastrana, pronto fracasada, y, después, sin fisuras de ningún tipo, con la política de lucha militar defendida por el presidente Álvaro Uribe. En este sentido, frente a la posición mayoritaria de los países miembros de la UE, el gobierno popular manifestó en 1999 su apoyo al Plan Colombia, desarrollado por Estados Unidos, que apostaba por una solución militar al conflicto¹⁶.

A partir de 2002, el gobierno popular, siguiendo la estrategia de la administración Bush, procedió a situar el conflicto colombiano en el marco de la guerra contra el terrorismo. De esta forma, la presidencia española de

¹⁶ El apoyo se concretó en 124 millones de dólares entre 2000 y 2003.

la UE, durante el primer semestre de 2002, amparándose en el fracaso de las negociaciones de paz impulsadas por el presidente Pastrana y aprovechando la frustración europea con el mismo, apostó por un cambio en la política de la UE respecto del conflicto colombiano, en el sentido de abandonar cualquier pretensión mediadora y de optar por una clara alineamiento con la posición de Estados Unidos y la «política de seguridad democrática» del presidente Álvaro Uribe. En esta línea de actuación por parte del gobierno popular se sitúa la inclusión de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN), en la lista de organizaciones terroristas de la UE, entre mayo y abril de 2004¹⁷.

La culminación de este acercamiento hispano-colombiano se produjo con ocasión de la visita de Aznar a Cartagena de Indias, en la segunda mitad de febrero de 2004, durante la cual no solo reiteró su total apoyo a la lucha del gobierno colombiano contra las guerrillas de las FARC y el ELN, sino que además, en un gesto que le situaba en la misma línea de actuación que Washington, concretó ese apoyo en la oferta de 48 carros de combate AMX-30, 20 obuses de artillería y dos aviones de transporte C-212 medicalizados, convirtiéndose España en el segundo país, tras Estados Unidos, en prestar ayuda militar a Colombia. Aunque esta oferta se justificó en el apoyo a la lucha contra el terrorismo, en última instancia, dado el carácter de la mayor parte del armamento, inadecuado para operar contra las FARC, lo que se perseguía era presionar a Venezuela. El anuncio de esta operación, que finalmente no llegaría a materializarse como consecuencia del triunfo socialista en las elecciones generales de marzo de 2004, suscitó polémica en la zona, y muy especialmente en Venezuela, que entendió que se rompía el equilibrio estratégico entre ambos países, contribuyendo a deteriorar aún más las relaciones de España con este país.

También, como consecuencia del alineamiento con la administración Bush y la sintonía política con los respectivos gobiernos, se produjo una mayor concertación política con El Salvador, Honduras y la República Dominicana, que quedó significativamente plasmada en la conformación de una brigada española-centroamericana-dominicana, denominada «Plus Ultra», que se desplegó en Iraq en misión de reconstrucción, estabilidad y

¹⁷ En opinión de Sanz y Sanahuja, con la inclusión de estos grupos terroristas en la lista de la UE, lo que realmente pretendía el gobierno popular, siguiendo la estrategia de la administración Bush, era impedir que la UE pudiera jugar un papel autónomo en el conflicto, como interlocutor o mediador, que interfiriese en la búsqueda de una solución militar al mismo (Sanz, 2004; y Sanahuja, 2006: 24).

seguridad¹⁸. La iniciativa de Aznar, que pretendía hacer posible la creación de una brigada bajo mando español en Iraq, y que culminó con éxito durante la escala realizada en julio de 2003 en San Salvador, camino de Washington para entrevistarse con Bush, se llevó adelante en contra de la posición mantenida respecto de Iraq por parte de los principales países latinoamericanos y de forma unilateral, deteriorando las relaciones bilaterales, especialmente con México. Produjo también efectos negativos, como veremos, en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas y en la idea acariciada en algún momento por España de poner en pie una Fuerza Iberoamericana de Paz en el marco de las mismas.

Un caso especial es el de Brasil, país de primera importancia para la política iberoamericana de España, con importantísimas inversiones en el mismo y que, ya entonces, empezaba a tratar de afirmar su condición de potencia regional y global. Las relaciones del gobierno de Aznar con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso fueron excelentes, constituyendo 1995 el punto de despegue definitivo de las mismas, coincidiendo con la firma del Acuerdo Marco Interregional entre la UE y MERCOSUR, que abrió nuevas perspectivas en las relaciones birregionales. Significativo de la importancia atribuida por el gobierno español a dichas relaciones será la visita de marcado carácter político que los reyes realizaron a ese país, en julio de 2000, en la que también se hicieron presentes las dimensiones económicas y culturales.

Estas relaciones bilaterales, con la llegada al gobierno de Luís Inácio Lula da Silva, después de unos titubeos iniciales¹⁹, no se vieron afectadas

¹⁸ El despliegue en Iraq de la mencionada brigada, que se entendía por el gobierno de Aznar permitía reforzar sus posiciones respecto de Iraq ante América Latina y poner de manifiesto su protagonismo internacional, se acompañó de contraprestaciones a los países latinoamericanos participantes. En el caso concreto de la República Dominicana, la propia ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, en el marco de la visita oficial realizada por el presidente dominicano, Hipólito Mejía, a España, a mediados de septiembre de 2003, manifestó que los créditos de ayuda al desarrollo previstos para ese país podían convertirse en no reembolsables. En parecido sentido se pronunció Aznar en su viaje a Centroamérica, en julio de 2003, en la rueda de prensa celebrada en San Salvador, tras la cumbre centroamericana, cuando se refirió a «la necesidad de integrar la seguridad y la lucha contra el terrorismo en las políticas de cooperación», poniendo de manifiesto la condicionalidad implícita de la ayuda (Sanahuja, 2006: 22).

¹⁹ Brasil, por la importancia de la inversiones españolas, por el posible contagio de la crisis argentina y por las incertidumbres políticas que generaba el triunfo de Lula en la segunda vuelta de las elecciones generales del 28 de octubre de 2002, con el 61% de los votos, hizo surgir inicialmente dudas en el gobierno de Aznar y en las empresas españolas con intereses en ese país. Sin embargo, los mensajes tranquilizadores de Lula para con los inversores y los compromisos de responsabilidad fiscal y monetaria, unidos al nombramiento como vicepresidente del empresario José Alencar, del Partido Liberal, y a los 24 millones de dólares acordados con el FMI para 2003, contribuyeron a disipar los temores iniciales.

por el nuevo rumbo que tomó la política iberoamericana de España, sin que las diferencias ideológicas y políticas entre los dos presidentes y los dos gobiernos, especialmente puestas de manifiesto respecto de Iraq, se dejaran sentir en el ámbito bilateral, como consecuencia de la ausencia de puntos de fricción y de los importantes intereses comunes existentes entre ambos países. Gracias a esta relativa sintonía política y a los intereses económicos presentes, otros ámbitos de las relaciones hispano-brasileñas, como la cultura y la cooperación, conocieron avances significativos. Como ha señalado Ayllón, el «eje sentimental», que había caracterizado las relaciones bilaterales, pasará ser sustituido por un «eje instrumental», que se pretendía fuera mucho más operativo en la práctica (Ayllón, 2007: 178)²⁰.

La concesión a Lula del premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional, en junio de 2003, favoreció la creación de un clima propicio para el entendimiento bilateral. Este clima se pone de manifiesto en la visita que el presidente brasileño realiza a España, en julio de 2003, durante la cual se afirmará el compromiso de concertar una alianza estratégica hispano-brasileña. Este compromiso se concretará en la visita que Aznar realiza a Brasil a finales de octubre de 2003, que se aprovecha para anunciar la próxima firma de una Asociación Estratégica entre ambos países. La firma de la misma tendrá lugar con ocasión de la Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, a mediados de noviembre de 2003. Esta Asociación Estratégica incluirá como puntos más relevantes, además de la cooperación en el ámbito de las operaciones de paz y en la lucha contra el terrorismo, la celebración de una cumbre anual entre los presidentes de los dos países y la puesta en marcha de mecanismos de trabajo para el desarrollo de diferentes proyectos, que van desde la concertación en el seno de la Cumbres Iberoamericanas, pasando por el fortalecimiento de los vínculos económicos, culturales y educativos, hasta la reforma del Consejo de Seguridad.

Sin embargo, la firma de esta Asociación Estratégica, que desequilibraba el escenario de las relaciones bilaterales de España con los países del Cono Sur, tuvo efectos negativos en las relaciones con otros países latinoamericanos. En concreto, contribuyó a enrarecer aún más las relaciones con Argentina, que se sintió relegada respecto de Brasil, y con México, como consecuencia de la comprensión española respecto de la pretensión brasileña de contar con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad.

²⁰ En 2000, España alcanzará el primer lugar entre los inversores en ese país. Para una consideración más amplia de las relaciones hispano-brasileñas durante los gobiernos de Aznar, véase Ayllón, 2007: 179-243.

Junto a la mejora de las relaciones bilaterales con algunos países, el deterioro de la misma con otros fue evidente.

En el caso de Argentina, la gravísima crisis política, económica y social que azotó a este país gravitó, como es lógico, de forma constante en las relaciones hispano-argentinas, dada la gran importancia de los intereses económicos de España en el mismo.

En este país, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, la actividad diplomática española, tanto a través de los numerosos viajes que realizaron los responsables políticos de ambos países, como a través de la actividad desarrollada en distintos foros multilaterales, se encaminó a tratar de vencerle, por un lado, de la necesidad de evitar medidas radicales que pusieran en peligro las inversiones españolas y deterioraran aún más la imagen-país, y, por otro, de la urgencia de llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta actividad se vio acompañada por la realizada en el mismo sentido por los máximos responsables de las principales empresas españolas con intereses en Argentina, que se movieron activamente a nivel gubernamental argentino.

Este activismo contrastará, paradójicamente, con el bajo perfil que mantuvo España en el seno del FMI de cara a impulsar y facilitar las negociaciones que condujesen a un acuerdo definitivo con Argentina²¹. Este punto fue objeto de críticas por parte de la oposición socialista, que consideraba que el gobierno popular no había ayudado suficientemente a Argentina en sus negociaciones con el FMI y se había limitado a aplicar estrictamente la lógica neoliberal, atento a los intereses norteamericanos, imperante en dicha institución internacional.

En esta cuestión, y desde la perspectiva de la política europea, España tampoco fue capaz de movilizar en el seno del FMI al conjunto de los países miembros de la UE, que representaban el 30% de los votos, frente al 17% que tenían Estados Unidos. Lo grave es que estas carencias de España y de la UE se hicieron presentes en todas las crisis financieras que afectaron a México, Brasil, Ecuador y Argentina. En este contexto, resulta llamativo que la UE no fuese capaz de adoptar una posición común y la hiciese valer en las instituciones financieras internacionales (Sanahuja, 2002b).

²¹ Este bajo perfil de la actividad de España en las organizaciones internacionales de carácter económico y, muy en concreto, en el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo, que debilitaba de forma importante la propia política iberoamericana y afectaba negativamente a la actividad de las empresas españolas, ha sido señalada en numerosas ocasiones, tanto desde el mundo empresarial como desde el mundo político. Véase Mallo, 2001: 191-192.

Con el gobierno de Néstor Kirchner, el deterioro en las relaciones bilaterales se produjo no solo por la ausencia total de sintonía personal entre los mandatarios de ambos países y por la incompatibilidad absoluta de los planteamientos políticos existentes entre ambos, sino también por la política neopopulista puesta en marcha por dicho gobierno en el ámbito económico, que además de tensar hasta el límite las negociaciones para el rescate de Argentina con el FMI, adoptó medidas especialmente lesivas para las empresas españolas, introduciendo un escenario de inseguridad jurídica nada favorable para las relaciones económicas internacionales. Este escenario quedó especialmente patente en la conflictiva visita de Kirchner a España en julio de 2003 e, incluso, en la visita que realizaron los reyes a Argentina cinco meses después²².

Las relaciones con Venezuela, que en los primeros momentos de los gobiernos de Hugo Chávez transcurrieron por un camino de normalidad, como se puso de manifiesto en las visitas que el presidente venezolano hizo a España, en enero de 1999, cuando todavía no había tomado posesión del cargo, y en febrero de 2000. Sin embargo, la progresiva deriva política neopopulista de Chávez, su antiamericanismo y sus cada vez más estrechas relaciones con el régimen castrista, pronto empezaron a enturbiar las relaciones con el gobierno popular, que, como hemos visto, también progresivamente iba afirmando su alineamiento con Estados Unidos. Con Venezuela el deterioro de las relaciones respondió también, en parte, como en el caso argentino, a la ausencia total de sintonía personal entre Aznar y Chávez y a lo radicalmente opuestos que eran sus respectivos planteamientos políticos y sus políticas exteriores.

Este deterioro se verá agudizado de forma muy significativa por la creciente inestabilidad política y económica de Venezuela y, muy especialmente, por el golpe cívico-castrense contra Hugo Chávez, que tuvo lugar el 12 de abril de 2002, y por el rápido restablecimiento de la legalidad constitucional el 14 de ese mismo mes. La actuación de la diplomacia española inmediatamente después del golpe, coordinada con la de Estados Unidos, al visitar conjuntamente los embajadores español y norteamericano al efímero presidente Pedro Carmona, y la no condena del golpe de Estado en el comunica-

²² Significativo de este hecho es la posición adoptada por los medios de comunicación argentinos en relación a la crisis hispano-marroquí de la isla de Perejil. Al contrario de lo sucedido en el resto de los países latinoamericanos donde las simpatías y las posiciones estaban con España, en Argentina los posicionamientos fueron en general críticos. La explicación, según Ortiz, hay que encontrarla en que su percepción del problema está marcada por el conflicto de las Malvinas, pero también por la presencia de empresas españolas en todos los sectores clave (Ortiz, 2002).

do que hacen ambos gobiernos²³, provocó tensiones en las relaciones bilaterales, que se mantendrán hasta 2004. La reacción española chocó frontalmente con las explícitas condenas del golpe por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Grupo de Río²⁴.

La agudización de la crisis política y económica, como consecuencia del inicio, el 2 de diciembre de 2002, de una huelga general indefinida convocada por la oposición integrada en la Coordinadora Democrática, y la necesidad de buscar una salida constitucional y negociada, dio lugar a la formación, a instancias del presidente de Brasil, Lula, y con el beneplácito de Chávez, del Grupo de Amigos de Venezuela, integrado por Brasil, Estados Unidos, Chile, México, España²⁵ y Portugal, que desarrolló su actividad subordinada a la labor que en nombre de la OEA, venía realizando Cesar Gaviria.

A partir de ese momento el deterioro en términos de relaciones políticas y económicas va a ser manifiesto, hasta el punto de que Chávez aprovechará algunas de sus intervenciones públicas para criticar conjuntamente a España y a Estados Unidos por su «intervencionismo» en los asuntos internos venezolanos, sin olvidar, como hizo en su discurso del 12 de octubre de 2004, referirse al «genocidio» cometido por España en América.

Si el deterioro de las relaciones con Argentina, Venezuela y, muy especialmente, como veremos, con Cuba, entraba, más allá de algunas acciones concretas adoptadas, dentro de una cierta lógica política, no sucedió así en los casos de México y Chile. Estos dos países, tradicionalmente próximos a los planteamientos de España y con los que se había venido concertando en muchos casos la actuación en la región²⁶, serán la máxima expresión del

²³ Dicho comunicado rezaba: «Los gobiernos de Estados Unidos y de España, en el marco de su diálogo político reforzado, siguen los acontecimientos que se desarrollan en Venezuela con gran interés y preocupación, y en contacto continuo (...) declaran su rechazo a los actos de violencia que han causado una cantidad de víctimas», y «expresan su deseo de que la excepcional situación que experimenta Venezuela conduzca en el plazo más breve a la normalización democrática plena». Igualmente, la presidencia española de la UE hizo pública, el mismo 12 de abril, una tibia declaración, sin consultar a los Estados miembros, en la que se abogaba de forma genérica por el restablecimiento de la normalidad democrática, sin condena alguna del golpe de Estado.

²⁴ En los primeros momentos del golpe, Cuba pidió a España que interviniese para garantizar la seguridad de Chávez y para que no se asaltase la embajada cubana en Caracas.

²⁵ Como consecuencia de la actuación española durante el golpe de Estado, el presidente Chávez puso objeciones a la presencia de España en el mencionado Grupo de Amigos.

²⁶ Todavía a finales de 2002, cuando ya el giro en la política exterior del gobierno de Aznar era una realidad, este gobierno había acordado con México y Chile, los otros dos países

debilitamiento en términos bilaterales que el alineamiento con la administración Bush causará en las relaciones de España con algunos países de América Latina.

México había sido, desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas al más alto nivel, en 1977, con independencia de los distintos gobiernos que se sucedieron en España, uno de los países clave en la política iberoamericana, no solo por la importancia de las relaciones políticas, económicas y culturales mutuas y por su peso político en América Latina, sino también porque España había concertado en muchos casos con ese país su actuación en la región y había compartido planteamientos respecto del desarrollo y consolidación de las Cumbres Iberoamericanas desde su puesta en marcha en 1991.

Sin embargo ahora, paradójicamente, con un gobierno conservador del Partido de Acción Nacional (PAN), próximo políticamente al PP, el alineamiento de Aznar con la administración Bush, especialmente en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en relación al conflicto de Iraq, unido al liderazgo hegemónico unilateral que, como veremos, Aznar va a practicar en las Cumbres Iberoamericanas de Bávoro, en noviembre de 2002, y Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003, van a llevar las relaciones políticas hispano-mexicanas a su punto más bajo desde 1977.

Las diferentes posiciones mantenidas por España y México en el seno del Consejo de Seguridad respecto del ataque contra Iraq entraron definitivamente en crisis con ocasión de la visita que Aznar realizó a México, el 20 de febrero de 2003, para entrevistarse con el presidente Vicente Fox. El objetivo de esa visita, forzada por el propio Aznar y realizada camino del rancho de Bush en Texas, era tratar de convencerle de que se sumase a los planteamientos de Estados Unidos respecto a Iraq²⁷. Esta visita, que fue calificada por los medios mexicanos, oficiales y no oficiales, como de injerencia en los asuntos internos, suscitó malestar y recelo en los círculos oficiales y opositores mexicanos y en la opinión pública de ese país, tan sensible con relación a Estados Unidos, teniendo también un importante eco en toda América Latina y dañando la imagen de España en ese país y en la región.

iberoamericanos que coincidían como miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, celebrar reuniones cada dos meses con el objeto de concertar sus posiciones en el mismo (Entrevista con Inocencio Arias, embajador ante las Naciones Unidas. *El País*, 22 de marzo de 2003). Esta concertación, sin embargo, como veremos, no tendría aplicación práctica, como se puso de manifiesto en la crisis de Iraq y en la posición mantenida por Aznar, totalmente opuesta a las de México y Chile, en dicho Consejo de Seguridad.

²⁷ Además de esta visita, las presiones sobre el gobierno mexicano en el mismo sentido se producirán igualmente por la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, con su homólogo mexicano.

A debilitar aún más la relación con México contribuyó también de forma importante, como ya hemos apuntado, la actuación hegemónica unilateral de Aznar en las Cumbres Iberoamericanas de Bávaro y Santa Cruz de la Sierra, en las que puso en marcha, sin concertar previamente la iniciativa con los demás países iberoamericanos, un proceso de reforzamiento de la estructura institucional de las mismas, que culminó en la Cumbre de San José de Costa Rica, celebrada en noviembre de 2004, ya con el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, con la aprobación del Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Esta actuación no solo incrementó las reticencias de algunos países iberoamericanos respecto de las Cumbres, que las consideraban un mecanismo multilateral excesivamente españolizado, sino que sirvió para enajenar los apoyos de algunos países, como México, que hasta entonces habían sido fundamentales en el desarrollo de las mismas.

También incidió negativamente en las relaciones con México la activa política puesta en marcha por Aznar respecto a los hispanos de Estados Unidos²⁸. Aunque ya desde finales de los años noventa del siglo XX, la presencia y el protagonismo creciente de los hispanos en Estados Unidos había sido objeto de cierta atención por parte de la diplomacia española, y especialmente por parte del rey, va a ser Aznar quien, a partir de 2002, en el nuevo contexto de alineamiento con la administración Bush y aprovechando el inmejorable clima en las relaciones hispano-norteamericanas, tome personalmente la iniciativa, visitando los principales Estados con presencia hispana y entrevistándose con los líderes de dichas comunidades. El problema fue que esta activa política se realizó en términos unilaterales en relación a los países latinoamericanos, de los que de forma absolutamente mayoritaria son oriundos los hispanos, con las consecuencias que ello tuvo especialmente en las relaciones con México²⁹.

²⁸ Estados Unidos es el sexto país hispanohablante del mundo y los hispanos son una comunidad en pleno proceso de expansión, con peso creciente en la vida política, económica y cultural de dicho país, que España y los países latinoamericanos, muy especialmente México, han tratado de aprovechar para incrementar su influencia y presencia económica y cultural en Estados Unidos. Para ello, como es lógico, era absolutamente necesario mantener unas excelentes relaciones con los Estados Unidos. Para esta política, véase Casinello, 2004.

²⁹ A deteriorar aún más la relación política con México contribuyó la formación de la Brigada Plus Ultra, que, como vimos, se desplegaría en Iraq, con la participación de El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, que no gustó en México al no haber sido consultado en relación a los países centroamericanos. También contribuyó el apoyo dado por Aznar a la pretensión de Brasil de contar con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que en aquellos momento pretendía también México.

Algo parecido hay que decir de Chile, también en aquellos momentos miembro no permanente del Consejo de Seguridad, que vio cómo se tensaban las relaciones con España como consecuencia de las presiones ejercidas por Aznar y por la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, para que se alineara con las posiciones de Estados Unidos en dicho Consejo de Seguridad, favorables a una resolución que autorizase la guerra contra Iraq. Con todo, las tensiones en las relaciones bilaterales hispano-chilenas se habían producido ya previamente, como consecuencia de la orden de detención internacional del juez Garzón contra el exdictador chileno Augusto Pinochet, aprovechando una estancia de éste en Londres para someterse a una intervención quirúrgica, a la que, como era lógico, el gobierno español dio curso. El presidente de Chile en aquellos momentos, Eduardo Frei, calificó esta actuación de intromisión ilegítima en los asuntos internos de Chile. La orden, por otro lado, ponía en entredicho el acervo iberoamericano, en concreto, el principio de no extraterritorialidad de las leyes, que las Cumbres Iberoamericanas habían venido consagrando reiteradamente.

III. LA POLÍTICA HACIA CUBA

Cuba será el caso que marcará, desde el primer gobierno de Aznar, las diferencias más importantes con los gobiernos de Felipe González³⁰. Ya antes de triunfar en las elecciones generales, el PP, a través de interpelaciones parlamentarias y declaraciones públicas, había fijado cuál iba a ser su política respecto de Cuba, diferente a la que seguían los gobiernos de Felipe González. Se trataba de marcar claramente diferencias con la política de diálogo constructivo, cooperación y presión seguida por los gobiernos socialistas para tratar de que el régimen castrista evolucionara hacia la democracia y el respeto de los derechos humanos. Esa política se consideraba fracasada, por lo que se estimaba que era necesario cambiarla y adoptar una

³⁰ Las relaciones con Cuba siempre han sido, como ya hemos apuntado al analizar la política de los gobiernos socialistas de Felipe González, las más ideologizadas y las más «familiares» de la política exterior española, por razón de ser la última colonia en América, existir importantes vínculos sociales, derivados de la sustancial colonia de españoles, así como importantes intereses económicos, por lo que no puede extrañar que desde el primer momento se quisieran marcar diferencias en este tema por el gobierno popular. Lo mismo sucederá más tarde con los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero. Para la política de los gobiernos populares hacia Cuba, véase Roy, 1998; Bayo, 2006 y 2008; y Muñoz-Alonso, 2007: 447-459.

política dura a nivel político-diplomático y de cooperación, que obligase al régimen cubano a la apertura democrática³¹.

El nuevo gobierno popular inmediatamente se hará eco de tales planteamientos defendidos en la oposición, poniendo en práctica una nueva política³², tanto en el plano de las relaciones bilaterales con Cuba como en el seno de la UE, que suponía el alineamiento, salvo en el rechazo del embargo y de la Ley Helms-Burton, con la línea que en aquellos momentos defendía la administración Clinton. Se producirá, en este sentido, como destaca Barbé, un giro de 180 grados, que se resumirá en dos vectores fundamentales. Por un lado, la prioridad que se va a dar a la dimensión normativa de las relaciones con Cuba (reforma democrática y respeto de los derechos humanos) y, por otro, el acercamiento a la estrategia estadounidense (Barbé, 2009: 139)³³.

A los pocos días de la constitución del gobierno popular, con ocasión de la visita oficial que realiza a España el vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, Aznar, en la rueda de prensa conjunta que tiene lugar el 25 de mayo de 1996, anuncia el endurecimiento de la política respecto de Cuba y la suspensión de la cooperación oficial, con la excepción de la ayuda humanitaria, mereciendo públicamente los elogios de Al Gore³⁴.

El régimen castrista reaccionará retirando el pláacet, que ya había concedido, al designado como nuevo embajador de España en La Habana, por unas declaraciones del mismo no excesivamente favorables para el régimen cubano.

Esta nueva política se manifestará también en el marco de las Naciones Unidas, con las reticencias del ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, a entrevistarse con su homólogo cubano³⁵, así como en la UE y en las Cumbres Iberoamericanas, como veremos a continuación.

³¹ El PP, desde la oposición, había venido manteniendo significativos contactos con los sectores más duros de exilio cubano, muy especialmente con la Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA), liderada por Jorge Mas Canosa, que tenía importante influencia en la administración estadounidense.

³² Como han destacado Domínguez y Gratius, «esta falta de una política de Estado que debiera estar basada en un acuerdo interpartidista y una visión a mediano y largo plazo, ha conducido a un constante vaivén entre una estrategia de diálogo crítico y otra de presión diplomática», que ha impedido realmente incidir en la realidad cubana (Domínguez y Gratius, 2006: 4).

³³ Véase, también, Gratius, 2001: 265.

³⁴ En esta misma dirección se inserta la entrevista del nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, en julio de 1996, con el líder de la FNCA, Mas Canosa, y la creación por el PP, en noviembre de 1996, de la Fundación Hispano Cubana, en la misma línea política que la FNCA.

³⁵ La entrevista se produjo, finalmente, como consecuencia de la mediación de México, poniéndose de manifiesto las profundas diferencias entre ambos países.

Como consecuencia de todo ello, las relaciones hispano-cubanas entrarán en una profunda crisis. El desencuentro entre España y Cuba alcanzará su punto culminante en noviembre de 1996. En concreto, durante la VI Cumbre Iberoamericana, celebrada ese mes en Viña del Mar (Chile), en la que se producirá un choque entre Aznar y Castro, como consecuencia del condicionamiento que hizo el primero de la renovación de la cooperación y del apoyo español en la UE para un acuerdo con la isla a que se iniciase un proceso de apertura política en Cuba³⁶. Esta crisis se agudizará en el marco de la UE a raíz de la presentación por España al grupo de América Latina del Consejo de Ministros comunitario, el 14 de noviembre de 1996, de una propuesta de posición común, que implicaba una nueva estrategia de acoso político y económico al régimen castrista con el objetivo de obligarle a iniciar una apertura política³⁷, que, con algunas modificaciones importantes que la moderaban³⁸, acabaría traducándose en una posición común de la UE respecto de Cuba, aprobada por el Consejo de Ministros comunitario, el 2 de diciembre de 1996³⁹, que todavía hoy día continúa vigente.

En las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Dublín, celebrado el 13 y 14 de diciembre de ese mismo año, se insistió en el deseo de la UE de que Cuba avanzase hacia la democracia y el respeto de los

³⁶ Según Remiro Brotóns, las declaraciones de Aznar tuvieron un carácter desafiante, encargándose la delegación española en la Cumbre de difundir correspondencia diplomática hispano-cubana, con el fin de incrementar la tensión (Remiro Brotóns, 1997: 8).

³⁷ La propuesta española, que proponía, entre otras medidas, la suspensión de la cooperación económica, salvo la ayuda humanitaria, se alineaba en gran medida con la política de Estados Unidos respecto de la isla, transcribiendo casi todas las peticiones que el enviado especial norteamericano había formulado en septiembre en su gira por las capitales europeas, y hubiera supuesto al mismo tiempo, caso de aprobarse en esos términos, una ruptura radical con la política seguida hasta entonces por la UE respecto de Cuba.

³⁸ La propuesta inicial solo contó con el apoyo del Reino Unido, mientras que varios Estados miembro, entre otros, Alemania, Francia, Italia y Suecia, la consideraron demasiado dura, introduciendo significativas modificaciones con el fin de que no supusiera una ruptura de la política seguida por la UE respecto de Cuba. Para el debate y la reacciones que suscitó la propuesta española, véase IRELA, 1996.

³⁹ Esta posición común establecía como objetivo de la UE «estimular el proceso de transición a una democracia pluralista y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en Cuba» sin que ello provocase un aumento de las penalidades de los cubanos, supeditando la cooperación de la UE a los progresos en esos ámbitos. Se apostaba por intensificar el diálogo con las autoridades cubanas, al mismo tiempo que con la disidencia, y por un cambio en la legislación interna cubana, con la desaparición de los delitos políticos, la liberación de los presos políticos y el fin del hostigamiento a los disidentes. Se reiteraba el mantenimiento de la ayuda humanitaria y se pedía al Consejo que hiciese una evaluación semestral de la aplicación de la posición común.

derechos humanos, haciendo alusión a un posible acuerdo de cooperación que incluiría una cláusula democrática. La UE, por lo tanto, frente a los planteamientos iniciales del gobierno de Aznar, optó por continuar con la política de relaciones con Cuba, aunque acentuando las exigencias políticas. De hecho, Cuba participará en las Cumbres América Latina y el Caribe-UE (ALC-UE), que se celebrarán a partir de 1999, aunque continuará siendo el único país latinoamericano que no tendrá institucionalizadas a través de un acuerdo sus relaciones con la UE⁴⁰.

La visita del papa a Cuba, en enero de 1998, que Castro aprovechó públicamente para lanzar un virulento ataque contra la colonización de España en América, agudizó aún más la crisis bilateral⁴¹, en medio de fuertes críticas de la oposición, incluso de los partidos que apoyaban parlamentariamente al gobierno, y de muchos medios de comunicación⁴².

La rectificación relativa de esa política respecto a Cuba a partir de 1998⁴³, sin que se hubiesen producido cambios significativos en relación a la democracia y los derechos humanos, puso de manifiesto lo inútil de la estrategia seguida en esos momentos iniciales. En esta rectificación van a incidir no solo la conmemoración del centenario de 1898, la próxima celebración de una Cumbre Iberoamericana en La Habana, en 1999, y las críticas mencionadas, sino también la pérdida de influencia de España en Cuba, las demandas del mundo empresarial español, que temía por las inversiones en la isla, y la adopción por Estados Unidos de algunas medidas que suavizaban el embargo a la isla, como el restablecimiento de los vuelos entre Miami y La Habana, la autorización de transferencias a familiares y el levantamiento parcial del embargo al envío de medicinas. Todo ello ponía de manifiesto lo insostenible de la crisis a que habían llegado las relaciones bilaterales.

En abril de 1998 se inició una normalización de las relaciones diplomáticas con el nombramiento de un nuevo embajador de España en La Habana, que recibió el plácet del régimen castrista, seguido de las visitas, en mayo,

⁴⁰ Para la política seguida por la UE respecto de Cuba, véase Gratius, 2001 y 2005.

⁴¹ En esta línea de dureza respecto del régimen castrista, Aznar «desaconsejó» un viaje de los reyes a Cuba, por entender que el régimen lo aprovecharía en beneficio propio, señalando que la visita se produciría «cuando proceda».

⁴² Véase Remiro Brotóns, 1997; y Sahagún, 1996.

⁴³ Esa rectificación se concretará no solo a nivel bilateral en las relaciones político-diplomáticas, sino también en el marco de la UE, pues aunque continuará en vigor la posición común adoptada a finales de 1996, España no se opondrá a la entrada de Cuba, como observador, en el grupo de países ACP, que tiene lugar el 14 de diciembre de 2002, aunque por razones políticas, que se explicarán más adelante, al final Cuba no firmará el Convenio de Cotonou.

del presidente de la CEOE, José María Cuevas, y en junio, del ministro de Industria y Energía, Josep Piqué, acompañado de una importante delegación empresarial. El posterior encuentro de Aznar con Castro, con motivo de la Cumbre Iberoamericana que se celebró en Oporto, en octubre de 1998, y la petición de éste de mantener una entrevista en la Moncloa, que se celebró el 20 de octubre, con una corta duración por imposición de Aznar, puso de manifiesto que, si las relaciones se habían normalizado, la tensión personal entre ambos mandatarios continuaba marcando la agenda bilateral⁴⁴.

Esta normalización relativa de las relaciones diplomáticas hispano-cubanas tuvo su reflejo también en la apertura del Centro Cultural de España en La Habana y en el anuncio, tras la visita del ministro de Asuntos Exteriores cubano a Madrid, Roberto Robaina, de que los reyes irían a Cuba para asistir a la Cumbre Iberoamericana, que había de celebrarse en La Habana, en noviembre de 1999, lo cual no suponía una visita de Estado⁴⁵.

En este proceso de normalización, sin lugar a dudas, también influyó, por ambas partes, el deseo de que la Cumbre Iberoamericana de La Habana, que estaba prevista para noviembre de 1999, se celebrase sin contratiempos especiales, que pudieran incidir negativamente, desde la perspectiva española, en la política iberoamericana de España y, muy especialmente, en la aprobación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), que era un importante objetivo planteado por Aznar en la anterior Cumbre de Oporto, y, desde la perspectiva cubana, en su protagonismo en la misma y en la imagen internacional del régimen castrista.

No debemos olvidar que en los meses previos a la celebración de la Cumbre de La Habana hubo presidentes iberoamericanos que manifestaron sus reservas a la asistencia a la misma, en razón del carácter no democrático del régimen castrista, y que la administración norteamericana y la disidencia cubana en Estados Unidos presionaron por todos los medios, públicos y privados, a algunos países iberoamericanos para impedir la victoria diplomática que para Castro supondría su celebración⁴⁶. Ante estas

⁴⁴ Aznar señalará que la sola idea de hablar seis o siete horas con Castro le producía «desazón y una sensación anticipada de profundo aburrimiento» (Aznar, 2005: 260).

⁴⁵ En todo caso, la no asistencia del rey a la Cumbre Iberoamericana de La Habana, cuando había sido una constante su presencia en todas las Cumbres Iberoamericanas, no solo hubiera supuesto de nuevo un grave deterioro en las relaciones bilaterales, sino que, además, hubiera tenido un impacto muy negativo en el propio proceso de las Cumbres Iberoamericanas.

⁴⁶ Sahagún, que destaca estas presiones de Estados Unidos y de la oposición cubana en el exilio, al referirse a la no asistencia a la Cumbre de los presidentes de Chile, Eduar-

presiones, como hemos destacado, Aznar, por las razones anteriormente apuntadas, siempre apostó por su celebración.

Tal como estaba previsto, los días 15 y 16 de noviembre de 1999, se celebró la Cumbre Iberoamericana de La Habana, con asistencia de los Reyes y de Aznar, en un ambiente de frialdad entre España y Cuba, aprobándose una declaración final que, en línea con las anteriores Cumbres, además de abogar genéricamente por la democracia, pedía el levantamiento del embargo norteamericano y condenaba la Ley Helms-Burton, rechazando la aplicación unilateral y la extraterritorialidad de las leyes nacionales que infrinjan el derecho internacional y las leyes de terceros países, lo que, aunque no suponía novedad alguna respecto de lo aprobado en Cumbres anteriores, dado el contexto en el que se producía, fue interpretado como un triunfo por el régimen castrista y por Chile, en relación al caso Pinochet. Las entrevistas que algunos de los presidentes presentes, incluido Aznar, mantuvieron con la disidencia fue el precio que hubo de pagar Castro para salvar la reunión.

Sin embargo, la situación empeoraría significativamente de nuevo, a partir de abril de 2003, cuando el régimen castrista procedió a encarcelar a 75 disidentes y fusiló sumariamente a tres secuestradores de un transbordador en La Habana. Como consecuencia de ello, la Comisión Europea anunció, el 1 de mayo de 2003, la congelación del procedimiento de admisión de Cuba en el Acuerdo de Cotonou de los países ACP, y la presidencia griega de la UE hizo públicas, el 5 de junio de 2003, una serie de sanciones políticas contra el régimen castrista, confirmadas el 21 de julio por el Consejo de Asuntos Exteriores, consistentes principalmente en invitar a los disidentes a las fiestas nacionales en las embajadas europeas, suspender las visitas oficiales a la isla y volver a revisar la posición común. El gobierno de Aznar jugó un papel destacado en la adopción de estas sanciones.

En este nuevo contexto, Fidel Castro, con gruesos insultos a nivel personal, acusó a Aznar de arrastrar a la UE en una política seguidista respecto de Estados Unidos, clausuró el Centro Cultural Español en La Habana, y, el 12 de junio de 2003, encabezó una multitudinaria manifestación de protesta ante la Embajada de España. Al mismo tiempo, congeló todas las relaciones oficiales con las embajadas europeas, dejando España y la UE de ser interlocutores con el régimen cubano de cara a una eventual transición política en la isla. Finalmente, el 26 de julio, en el discurso pronunciado

do Frei, y de Argentina, Carlos Menem, señala que nunca sabremos si en la decisión de estos dos presidentes «influyó más el proceso de extradición de Augusto Pinochet, como dijeron en su día», puesto en marcha por el juez Garzón, que enturbió las relaciones de España con esos dos países, «o las presiones de Washington» (Sahagún, 2000: 43).

para conmemorar el asalto al cuartel Moncada, Castro hizo pública su renuncia a la ayuda de la UE.

Ante estos hechos y descalificaciones, el gobierno de Aznar, con el fin de evitar una nueva crisis bilateral como la ocurrida anteriormente, procedió a actuar con mucha más cautela en relación al régimen castrista, tratando de evitar un mayor deterioro de las relaciones bilaterales.

IV. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: DE LA ESTRATEGIA DE LIDERAZGO HEGEMÓNICO MULTILATERAL A LA ESTRATEGIA DE LIDERAZGO HEGEMÓNICO UNILATERAL

El gobierno de Aznar desde el primer momento fue consciente de la necesidad de volver a impulsar las Cumbres, que habían entrado en una fase de progresivo debilitamiento, mediante la creación de una secretaría permanente, si se quería evitar su progresiva inanición.

Después del bajo perfil político que aún caracterizó la presencia de Aznar en la Cumbre de Viña del Mar, en noviembre de 1996, salvo su encontronazo con Fidel Castro, y en la Cumbre de Isla Margarita, en noviembre de 1997, será la Cumbre de Oporto, en 1998, la que marque el inicio de una nueva estrategia por parte el gobierno popular respecto de las mismas, que podemos calificar de liderazgo hegemónico multilateral y que alcanzará hasta la Cumbre de Lima, en 2001 (Arenal, 2004b: 15)⁴⁷.

A partir de la Cumbre de Oporto, que se celebra los días 17 y 18 de octubre de 1998, por iniciativa de Aznar se produce un importante salto adelante en el proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas, recuperando éstas un cierto dinamismo, que las sacará momentáneamente de su cada vez mayor atonía.

Esta etapa estará caracterizada por la recuperación por parte de España del liderazgo que había ejercido inicialmente en las Cumbres, pero adoptando ahora un protagonismo hegemónico multilateral, que si, por un lado, generará algunas reticencias, por otro, servirá para volver a atraer momentáneamente a los países iberoamericanos a la dinámica de las mismas. Se caracterizará porque al tiempo que se pretende actuar hegemónicamente, marcando sin tapujos la dinámica y la agenda de las Cumbres, relacionándolas directamente con la agenda política interna española, centralizando

⁴⁷ Freres ha denominado al periodo 2000-2003 de la Cumbres Iberoamericanas como «Cumbres borrascosas» por las tensiones que se generan en las mismas como consecuencia de su politización y del liderazgo hegemónico de España (Freres, 2005: 5).

la cooperación y promoviendo reformas en el funcionamiento de las Cumbres, que acentuarán las asimetrías existentes, se busca también el consenso y la concertación con los principales países iberoamericanos, procurando que las iniciativas españolas cuenten previamente con su apoyo o al menos no con su oposición.

En este nuevo liderazgo hegemónico influirá de forma importante no solo la toma de conciencia por parte española, después de las salidas apresuradas de distintos mandatarios en la VII Cumbre de Isla Margarita, en 1997, de que las Cumbres necesitaban un nuevo impulso, sino también el espectacular incremento de las inversiones españolas en América Latina a partir de 1995 y los crecientes intereses culturales y sociales de España en la región, que obligará al gobierno español a prestar una creciente atención a la dimensión económica de las relaciones con la misma. Este liderazgo se vio, además, favorecido por el hecho de que las Secretarías Pro Tempore y, consecuentemente, la organización de algunas de las Cumbres de este periodo recayeron en Estados iberoamericanos pequeños o necesitados de apoyo en la organización, y que el caso Pinochet, que ponía en entredicho algunos de los principios consagrados en las Cumbres, como los de no intervención y no extraterritorialidad de las leyes, provocó un momentáneo desinterés en éstas por parte de Chile y Argentina.

El nuevo protagonismo de Aznar aparecerá claramente en la Cumbre de Oporto, en 1998. El presidente español no solo tratará de aprovechar la Cumbre para que se visualice una cierta normalización en las relaciones con Cuba, corrigiendo el planteamiento anterior, de cara a la próxima Cumbre que estaba previsto se celebrase en La Habana, sino que además intentará actuar, por primera vez de manera clara y concreta desde su llegada al gobierno, como valedor de los intereses latinoamericanos ante la UE.

Sin embargo, el principal objetivo de Aznar en dicha Cumbre, en la que jugará un papel decisivo, será el reforzamiento de la estructura institucional de las Cumbres, que se traducirá en la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya estructura y funciones quedaban pendientes para su aprobación en la próxima Cumbre, que se iba a celebrar en La Habana, en 1999. Además, la voluntad de reforzar el protagonismo en las Cumbres se hará también patente en la organización por Aznar, en Baiona, justo inmediatamente después de la Cumbre, de una reunión con los presidentes iberoamericanos demócrata-cristianos, a la que asistieron los mandatarios de Argentina, Colombia, Chile, Ecuador y Costa Rica⁴⁸.

⁴⁸ Este movimiento político se insertaba en el deseo de Aznar, ya apuntado, de crear un Partido Popular Iberoamericano.

La creación de la SECIB, con el estatuto de organismo internacional, con el fin de reforzar, revitalizar y dar visibilidad a unas Cumbres que languidecían, era un proyecto en el que venía trabajando el gobierno popular desde 1996, buscando la concertación con otros países iberoamericanos, especialmente con México. Su creación fue objeto de negociación con los distintos países iberoamericanos y fue concertada con los principales, significando principalmente la recuperación del liderazgo español en las Cumbres. Su aprobación constituyó un indudable éxito para España, que veía como éstas daban un importante paso hacia delante, saliendo del proceso de debilitamiento que venían experimentado.

Su creación supuso, después de las Cumbres constituyentes de Guadalajara y Madrid, en 1991 y 1992, y de la aprobación del Convenio para Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, en la Cumbre de San Carlos de Bariloche, en 1995, un hito clave en el desarrollo de las mismas, pues por primera vez las Cumbres tenían una estructura institucional permanente, aunque quedase formalmente limitada al ámbito de la cooperación.

Lo anterior no impidió, sin embargo, que algunos países iberoamericanos fueran reticentes a su creación. Fue el caso, entre otros, de Nicaragua, principalmente por razones anecdóticas derivadas de su complicada situación interna, y de Brasil, por razones de fondo, derivadas de que su apuesta estratégica se orientaba ya más hacia la conformación de un gran bloque de países de América del Sur, que hacia el reforzamiento de un espacio común iberoamericano. Estas reticencias, que al final en ningún caso impidieron la creación de la SECIB, se manifestaron incluso durante la propia Cumbre de Oporto, donde la propuesta española encontró algunas dificultades, no siendo posible el consenso sobre su estructura, por lo que se acordó dejar el tema para la siguiente Cumbre a celebrar en La Habana en 1999. Finalmente, en La Habana, el hecho de que España asumiese su financiación en un 80% y que quedasen limitadas sus funciones al campo estricto de la cooperación permitió la aprobación del Protocolo y los Estatutos de la SECIB⁴⁹.

⁴⁹ Los principales objetivos de la SECIB eran dar seguimiento a los programas de cooperación aprobados en las Cumbres, apoyar a los responsables nacionales de la cooperación iberoamericana, colaborar con la Secretaría Pro Tempore en la preparación de los contenidos de la Cumbre, promover la difusión e información pública de la cooperación iberoamericana, integrar e interconectar a los actores sociales en el sistema iberoamericano de cooperación, identificar fuentes de financiación para los programas y contribuir a la consolidación de la conciencia de pertenencia a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Por primera vez las Cumbres tenían una estructura institucional permanente, con sede en Madrid. El cargo de secretario de Cooperación Iberoamericana recayó en el diplomático mexicano Jorge Alberto Lozoya⁵⁰, poniéndose con ello de manifiesto, una vez más, la especial concertación entre España y México, que caracterizaba el funcionamiento de las Cumbres.

El liderazgo hegemónico de España era ya una realidad en las Cumbres, pero se trataba, de momento, de un liderazgo hegemónico multilateral que buscaba el consenso y la concertación con los principales países iberoamericanos, lo que, a pesar de suscitar recelos crecientes, lo hacía mínimamente aceptable por dichos Estados.

Este liderazgo hegemónico se puso también de manifiesto en la Cumbre de Panamá, en noviembre de 2000, en la que Aznar presentó, por medio de El Salvador y con el apoyo de México, una iniciativa de condena expresa del terrorismo de ETA, que fue aprobada por todos los países participantes, con la excepción de Cuba. Por primera vez, España utilizaba las Cumbres como foro en el que plantear de una manera directa sus problemas políticos internos, rompiendo una regla no escrita existente hasta entonces, y también por primera vez la Cumbre aprobaba una declaración que no contaba con el consenso de todos los países participantes. Con ello se abría la puerta para la politización de las Cumbres en función de los intereses particulares de cada país participante. Este hecho, que en ningún caso puede interpretarse como negativo, sin embargo, supuso un antes y un después en su desarrollo, pues otros países iberoamericanos seguirían ese camino, en concreto en relación a la Política Agrícola Común de la UE, hasta llegar a los incidentes de la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, y la falta de consenso en relación a la crisis política de Honduras, en la Cumbre de Estoril, en 2009⁵¹.

Sin embargo, la SECIB, a pesar del salto adelante que supuso en la operatividad y continuidad de las Cumbres, al estar exclusivamente centrada en el ámbito de la cooperación, tenía un alcance limitado en el funcionamiento de las mismas. De ahí, que Aznar continuase planteándose la necesidad de crear un secretaría general con funciones también políticas. A este planteamiento responderá la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), a propuesta igualmente de Aznar, que supondrá, tras la creación de la SECIB, unos años antes, un paso decisivo en su proceso de institucionalización.

⁵⁰ Jorge Alberto Lozoya nos ha dejado su visión personal de lo que es su idea de Iberoamérica y del trabajo de la SECIB (Lozoya, 2003).

⁵¹ Para la cuestión de la politización de las Cumbres, véase García Pérez, 1999; y Arenal, 2010a.

Sin embargo, este nuevo avance se produce en un escenario nuevo, caracterizado por el giro que experimenta la política exterior española a partir de 2002 y con él la política iberoamericana, que, en el caso de las Cumbres, se traducirá en la puesta en marcha de una nueva estrategia. Aznar abandona la estrategia de liderazgo hegemónico multilateral que venía practicando y adopta, en consonancia con sus renovados planteamientos en política exterior, un liderazgo hegemónico unilateral (Arenal, 2004b: 17), que provocará crecientes reticencias en los países iberoamericanos y tendrá significativos costes en la creación de la SEGIB.

Como ya se ha señalado, el nuevo periodo que se abre en materia de política iberoamericana vendrá determinado, por un lado, por el alineamiento de Aznar con la administración Bush, lo que lleva a España a concertar su actuación en América Latina con Estados Unidos, alejándonos de algunos de los principales países iberoamericanos, que mantienen posiciones muy diferentes. Por otro lado, en cuanto reflejo del unilateralismo y de la ruptura del consenso en materia de política exterior que se ha producido en el ámbito interno español, este periodo viene caracterizado por una actuación hegemónica unilateral en el seno de las Cumbres Iberoamericanas.

A un nivel concreto iberoamericano, ese alineamiento con Estados Unidos en América Latina contribuyó a disminuir el sentido y utilidad de las Cumbres Iberoamericanas para los latinoamericanos. La imagen y los intereses de España en las mismas tendían a identificarse más con los de Estados Unidos, que con los de las propias España y Europa, lo que devaluaba ese mecanismo multilateral iberoamericano al que España y Portugal hasta entonces habían aportado unas señas de identidad propias y específicas, que eran las que habían proporcionado sentido a las Cumbres Iberoamericanas.

La consecuencia de este cambio es que Aznar inicia una actuación hegemónica unilateral en el seno de las mismas, en concreto en las Cumbres de Bávaro, en noviembre de 2002, y Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003. Esa actuación consistirá en presentar propuestas unilateralmente, sin buscar previamente el consenso y la concertación, con los efectos negativos que esta política tendrá desde el punto de vista del interés y utilidad de las Cumbres para los países iberoamericanos, que veían cómo el carácter ya de por sí eminentemente español de las Cumbres se acentuaba hasta extremos intolerables para algunos de dichos países.

Paradójicamente, el gobierno de Aznar, al mismo tiempo que va a impulsar de forma decisiva la institucionalización de las Cumbres, primero con la puesta en marcha de la SECIB y luego con la creación de la SEGIB, lo que constituirá un éxito, sin embargo las debilitará de manera clara con su actuación hegemónica unilateral, incrementando las reticencias de algu-

nos países iberoamericanos a su institucionalización y la falta de interés por las mismas.

La nueva estrategia, como se ha apuntado, se pone en marcha en la Cumbre de Bávaro, celebrada el 15 y 16 de noviembre de 2002, en la que Aznar presentó una nueva propuesta de reforma de las Cumbres, que suponía prácticamente su refundación por el salto cualitativo que implicaba. Esta propuesta contemplaba conseguir una mayor cohesión interna, una mayor eficacia en la cooperación, una mayor presencia internacional y un reforzamiento político a nivel institucional, mediante la elevación del rango de la SECIB a la condición de SEGIB. Sin embargo, la necesidad y oportunidad de esta nueva propuesta, absolutamente necesaria si se quería evitar que las Cumbres acabasen fracasando, se vio empañada por el unilateralismo y el secretismo con el que se fraguó por parte de Aznar y por lo sorpresivo de la misma, sin buscar en ningún momento el consenso y la concertación con otros países iberoamericanos.

También, a instancias del propio Aznar, y de nuevo por sorpresa y sin consensuarlo con otros países iberoamericanos y, muy especialmente, con México, que se vio sorprendido por la iniciativa, se encomendó a Fernando Henrique Cardoso, que cesaba poco después en su cargo de presidente de Brasil, la presidencia y la puesta en marcha de un grupo de trabajo que reflexionase sobre las medidas e iniciativas concretas a adoptar, con el fin de presentar sus conclusiones en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003.

Esta estrategia si, por un lado, permitió su aprobación sin problemas en la reunión de jefes de Estado y de Gobierno, cosa que no era segura en el caso de que se hubiera tratado de negociar previamente a través de los correspondientes canales diplomáticos, por otro, debilitó considerablemente el proceso negociador posterior, al agudizar las reticencias y celos ya existentes por parte de algunos países a la creación de una SEGIB y al protagonismo español.

La propia dinámica adoptada por Cardoso en la conformación y en el funcionamiento de la Comisión no ayudó nada a moderar las reticencias ya existentes, sino que contribuyó a incrementarlas. Aunque la Comisión no se había planteado inicialmente en términos de representación gubernamental, acabó interpretándose en ese sentido, con lo que la no presencia en la misma ni de centroamericanos, ni de andinos, ni de caribeños, suscitó nuevas reticencias e incrementó las ya existentes en relación al reforzamiento institucional de las Cumbres.

El Informe elaborado por la Comisión Cardoso se presentó, en octubre de 2003, en una reunión extraordinaria de ministros de Relaciones Exterio-

res, que se celebró en Estoril, para tratar específicamente este tema. Sin embargo, después de la presentación del Informe y del reparto del texto, prácticamente no se entra en la discusión a fondo del mismo. La consecuencia será que el Informe se pasará casi sin discusión a la Cumbre, pues en la reunión de Coordinadores Nacionales, que se celebra previamente a la misma, ni se entró a discutir realmente el texto, ni se buscó expresamente un consenso en relación al mismo.

En este proceso de ocultismo, de nuevo aparece la intención de Aznar, que teme que el Informe embarranque en la negociación diplomática, de que dicho Informe no se discuta hasta la Cumbre, donde todo resulta más fácil.

La propuesta más importante del Informe Cardoso, desde el punto de vista del reforzamiento de las Cumbres, resultado claro, en este caso, de la iniciativa española, era la creación de una SEGIB destinada a fortalecer y dar cohesión a la Comunidad Iberoamericana y a su proyección internacional. La SEGIB suponía un salto cualitativo importante para proporcionar perfil y funciones políticas, aumentar la visibilidad y mejorar la eficacia y el funcionamiento de las Cumbres.

Tal como estaba previsto, en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, celebrada los días 14 y 15 de noviembre de 2003, se presentó para su aprobación el Informe Cardoso y, en concreto, la creación de la SEGIB, en medio de las reticencias cada vez más serias de algunos países iberoamericanos.

Estas reticencias a su aprobación eran lógicas. Se centraban principalmente en el procedimiento de elaboración seguido, en el que, como hemos visto, la ausencia de discusión había sido patente, así como en algunos aspectos de la propuesta, que tenían que ver con un supuesto protagonismo español en la futura Secretaría General, con la función política de ésta y con el aumento de gastos y burocracia. En última instancia, estas reticencias, ya presentes anteriormente, ahora se habían incrementado como consecuencia de la política que el gobierno de Aznar estaba siguiendo en las Cumbres, y enseguida empezaban a pasar factura en la dinámica que conducía a la puesta en marcha de la SEGIB.

Con todo, la reunión de jefes de Estado y de Gobierno, después de que significativamente fuese Aznar, y no Cardoso, quien aclarase algunas cuestiones relativas a la SEGIB, aprueba por unanimidad el Informe que crea la mencionada Secretaría. Las cuestiones específicas más polémicas que hubo que explicar fueron las relativas a que la SEGIB no representaría la política exterior de la Comunidad Iberoamericana, que no representaría más burocracia y gastos y que el secretario general no sería, en ningún caso, español.

Sin embargo, ante las reticencias existentes y con el fin de dar más tiempo a la negociación, se aprobó, con la firma de los jefes de Estado y de Gobier-

no, el llamado Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra. Se trataba de una especie de acuerdo marco o acuerdo de mínimos, que establecía los puntos básicos que deberían inspirar el proceso de creación de la SEGIB, sin entrar en detalles, que quedaban condicionados a una negociación posterior. Como anexo al mismo se acompañaba el Informe Cardoso, que contenía una propuesta de Convenio. En el Acuerdo se establece que la Secretaría Pro Tempore de Bolivia y la Secretaría Pro Tempore de Costa Rica, cuando asumiese esas funciones, recibirían las sugerencias de los gobiernos «con respecto a la definición de las funciones y competencias de la Secretaría General, al objeto de que su Estatuto pueda ser aprobado en la XIV Cumbre Iberoamericana que se celebrará en San José de Costa Rica en 2004», con el fin de dar mayor tiempo a las negociaciones diplomáticas y abrir la posibilidad de que los Estados miembros formularan sugerencias al respecto.

En definitiva, el déficit de participación de los países iberoamericanos en la elaboración de las conclusiones del Informe Cardoso, que se somete a la consideración de la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, se tratará de subsanar a posteriori mediante la apertura de negociaciones en las reuniones de Coordinadores Nacionales. En esas dos reuniones, una ordinaria, en abril, y otra extraordinaria, en mayo de 2005, celebradas ambas en San José de Costa Rica, se rebajó significativamente el perfil político de las funciones de la SEGIB y de las atribuciones del secretario general a instancias de algunos países latinoamericanos, especialmente Cuba, Venezuela y México, que, por razones diferentes, trataban de pasar factura al protagonismo unilateral y al seguidismo de Aznar respecto de la administración Bush. En esta rebaja influye también el bajo perfil político de la representación española en dichas reuniones, como consecuencia del cambio de gobierno que se produce en España en las elecciones generales de marzo de 1996, que se corresponderá con un gobierno popular en funciones en el caso de la primera reunión y un gobierno socialista recién constituido en la segunda⁵².

La consecuencia de esta negociación a la baja será que el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, constitutivo de la SEGIB, aprobado en la Cumbre de San José de Costa Rica, en noviembre de 2004, ya con la presencia por parte española de José Luís Rodríguez Zapatero, después del triunfo del PSOE en las elecciones generales de marzo de 2004, dibuja un organismo internacional que supone, sin lugar a dudas, un importante avance desde el punto de vista de la operatividad de las Cumbres en relación a la SECIB, pero que, sin embargo, ha visto cómo se reducía significativamente su di-

⁵² Para una consideración más amplia del proceso negociador y de la rebaja del alcance político de la SEGIB, véase Arenal, 2005d.

mensión y alcance políticos, como consecuencia de las reticencias de algunos Estados latinoamericanos, que ya hemos explicado.

En definitiva, la política desarrollada por Aznar en el seno de las Cumbres Iberoamericanas contribuyó de manera importante al fortalecimiento e institucionalización de las mismas, mediante la creación, primero, de una SECIB y, más tarde, una SEGIB. Sin embargo, las reticencias de algunos países iberoamericanos a avanzar en la institucionalización de las Cumbres, unido a la estrategia de liderazgo hegemónico, especialmente unilateral, puesta en marcha por Aznar a partir de 2002, y el alineamiento con la administración Bush, con los recelos que genera en muchos de esos países, incidirán negativamente en la dinámica de las Cumbres, limitando las competencias y funciones que se atribuyeron finalmente a la SEGIB.

V. LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA

El proceso de cambio en la política iberoamericana de los gobiernos de Aznar se percibe también claramente en el papel que España jugará en las relaciones entre la UE y América Latina. Mientras en el periodo 1996-2002, en el marco general de su política europea, los gobiernos de Aznar continuaron apostando sin tapujos, como había sucedido con los gobiernos de Felipe González, por el desarrollo de las relaciones birregionales, por entender que beneficiaban no solo a España, sino también a la UE y a América Latina, sin embargo, a partir de 2002, en el marco del nuevo atlantismo adoptado por el gobierno popular, se buscará incluir la agenda transatlántica en la agenda birregional, con los efectos que ello podía tener de cara a desvirtuar el papel de la UE como actor autónomo en las relaciones con América Latina, en momentos en los que el interés europeo en la región pasaba por sus horas más bajas.

Al primer periodo corresponderá la importante iniciativa de Aznar de celebrar una Cumbre UE-América Latina. Idea a la que pronto se sumaría Francia. Resultado de esta iniciativa fue la celebración de la I Cumbre ALC-UE de Río, en junio de 1999, que lanzó el proyecto de avanzar en una «asociación estratégica birregional»⁵³ y que ha tenido continuidad, a través de nuevas cumbres, hasta el presente, constituyendo el más alto canal de diálogo, concertación y cooperación entre ambas regiones⁵⁴.

En el segundo periodo mencionado hay que situar la celebración, precisamente, de la II Cumbre ALC-UE, en Madrid, en mayo de 2002, duran-

⁵³ Véase Sanahuja, 2003; Martín Arribas, 2006; y Freres y Pacheco, 2004.

⁵⁴ Para el desarrollo de las Cumbres ALC-UE, entre otros, véase Sotillo, 2009.

te la presidencia española de la UE, que reflejará el nuevo rumbo que ha tomado la política iberoamericana de España. Aznar, que se planteó objetivos ambiciosos en la misma desde el punto de vista de las relaciones entre la UE y América Latina, sin embargo, presionó para que la Cumbre tuviera como uno de sus temas centrales la lucha contra el terrorismo, con lo que la reunión respondió no solo a la agenda de las relaciones euro-latinoamericanas, sino también a la agenda transatlántica. Esta insistencia de Aznar en el terrorismo, como principal desafío del sistema internacional, dio lugar a que el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, afirmara en el discurso de apertura que no se debía aceptar que se imponga «la agenda del miedo» y «la obsesión por la seguridad» frente a la «agenda de la esperanza», centrada en los problemas de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la lucha contra la pobreza⁵⁵. En todo caso, Aznar consiguió que el «Compromiso de Madrid» incluyera el compromiso de hacer frente al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. Al mismo tiempo, por insistencia latinoamericana y de algunos países europeos, se rechazaron las medidas de carácter unilateral y efecto extraterritorial, políticas, militares o comerciales, en clara alusión a la estrategia de la administración Bush.

En el plano de la agenda birregional, sin lugar a dudas, el resultado más importante de esta Cumbre, como veremos a continuación, fue dejar prácticamente cerrada la firma del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile, que se suscribiría en Bruselas el 18 de noviembre de 2002, y que, entre otras cosas, consagraba el establecimiento de un área de libre comercio entre ambas partes, y abría la puerta a un posible inicio de negociaciones con Centroamérica y la Comunidad Andina (CAN) para la conclusión de acuerdos de asociación, siempre que finalizase con éxito la Ronda de Doha.

Más allá de estos logros en las relaciones birregionales y de los planteamientos atlantistas de Aznar, que se hicieron presentes en la Cumbre, ésta, que tenía como uno de sus objetivos avanzar en la asociación estratégica birregional, no supuso progresos significativos en ese punto, no por falta de interés por parte española, sino debido principalmente a que la UE, embarcada en un complejo y difícil proceso de reforma institucional y de ampliación de sus Estados miembros y con una agenda de relaciones exteriores marcada principalmente por la seguridad y por las relaciones con Asia-Pacífico, no tenía en esos momentos excesivo interés en las relaciones con América Latina⁵⁶.

⁵⁵ *El País*, 18 de mayo de 2002.

⁵⁶ Para un desarrollo más amplio de los resultados de esta Cumbre, véase Sanahuja, 2002a; y Arenal, 2003b: 24-26.

Será también durante el primer periodo mencionado, que transcurre entre 1996 y 2002, cuando, como consecuencia de la nueva estrategia puesta en marcha por la UE desde mediados de los noventa, apoyada fuertemente, como vimos, por los gobiernos de Felipe González y que continuará apoyando el gobierno de Aznar, la UE firmará rápidamente acuerdos marco de cuarta generación con MERCOSUR el 15 de diciembre de 1995, con Chile el 21 de junio de 1996, y con México el 8 de diciembre de 1997.

Sin embargo, las expectativas suscitadas por la firma de estos acuerdos marco a mediados de los años noventa, no se materializarán completamente, decayendo en seguida de forma notable el interés de la UE por América Latina, a pesar de que, como acabamos de ver, la Cumbre de Río, en junio de 1999, lanzase, en un gesto marcadamente voluntarista y retórico, el proyecto de una asociación estratégica birregional.

Solo en los casos de las negociaciones con México y Chile, debido en gran medida a que una parte reducida de sus exportaciones eran bienes agrícolas «sensibles» para la UE, fue posible alcanzar la firma de sendos acuerdos de asociación, que implicaron el establecimiento de zonas de libre comercio. Los gobiernos de Aznar apoyaron el avance en estas negociaciones con gestiones políticas encaminadas a facilitar la conclusión de las mismas. En concreto, el Acuerdo de Asociación con México se firmó en Lisboa el 23 de marzo de 2000, y el Acuerdo de Asociación con Chile se firmó en Bruselas el 18 de noviembre de 2002.

Por el contrario, en el caso de MERCOSUR, el inicio de la negociación, mucho más complicada y con productos y sectores sensibles para ambas partes, se retrasó considerablemente hasta 2000, además de bloquearse rápidamente al hacer depender ambas partes el final de la misma de la conclusión con éxito de la Ronda de Doha. La realidad, que expresa lo problemático de esta negociación, es que todavía no se ha concluido el Acuerdo de Asociación con MERCOSUR⁵⁷.

En los casos de Centroamérica y la CAN, la nueva estrategia que la UE pone en marcha en América Latina a partir de 1994, como ya apuntamos anteriormente, contemplaba un tratamiento diferenciado al propuesto para MERCOSUR, México y Chile, que excluía, en principio, la firma de acuerdos de cuarta generación y consiguientemente el avance hacia zonas de libre comercio.

Aunque este modelo de relación fue desde el primer momento objetado tanto por Centroamérica como por la CAN, que lo consideraron más des-

⁵⁷ La Cumbre ALC-UE de Madrid, celebrada en mayo de 2010, como veremos al analizar la política iberoamericana de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, ha permitido abrir de nuevo la puerta a las negociaciones entre la UE y MERCOSUR.

favorable que el otorgado a los países y grupos con los que se firmaron los acuerdos de cuarta generación, la UE mantuvo invariable su posición, aplicando respecto de estas dos subregiones el Sistema de Preferencias Generalizadas SPG-drogas, más tarde SPG-plus, y admitiendo simplemente, a partir de la Cumbre ALC-UE de Madrid, en 2002, la posibilidad de iniciar negociaciones comerciales, pero siempre a expensas de la finalización de la Ronda de Doha.

En cualquier caso, en diciembre de 2003 se firmaron nuevos acuerdos de Asociación UE-Centroamérica y UE-Comunidad Andina, que han sido caracterizados como de «tercera generación *plus*» o «cuarta generación *minus*» (Freres, 2002: 156), debido a que contemplaban el diálogo político institucionalizado y un amplio elenco de campos de actuación en la cooperación al desarrollo, pero, a diferencia de los acuerdos de asociación firmados con Chile, México o el acuerdo marco con MERCOSUR, no incluían el establecimiento de áreas de libre comercio o el compromiso para avanzar hacia las mismas, lo que suscitó de nuevo las objeciones de ambas subregiones.

De esta forma, desde finales de los años noventa, más allá de esos relativos avances, las relaciones birregionales entrarán en una situación de relativo estancamiento, sin que los deseos españoles de impulsarlas encuentren un adecuado eco en las instituciones comunitarias y en la mayor parte de los países miembros. La securitización de la agenda internacional, la ampliación a 27 Estados miembros y la larga crisis institucional, por parte europea, y las divisiones políticas, los conflictos y la crisis del regionalismo abierto en América Latina, serán los hechos que incidirán más decisivamente en ese relativo estancamiento y en la flexibilización del apoyo europeo a la integración latinoamericana⁵⁸.

En todo caso, la Cumbre ALC-UE de Madrid, en 2002, y los problemas que encontró el gobierno de Aznar para lograr avances en las relaciones birregionales, evidenciaron las crecientes dificultades que España, sin el apoyo del núcleo duro de la UE y con la sola colaboración de Estados Unidos, tenía para desarrollar una política protagonista y activa en América Latina y en el seno de la UE. Se puso de manifiesto, en definitiva, la necesidad que tenía España de formar, no solo de palabra sino efectivamente, parte integrante del núcleo duro de la UE, si quería reorientar la política de la UE hacia esa región y ser un actor relevante en la misma.

⁵⁸ Véase Arenal, 2009b, y 2010b.

10. POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO (2004-2011)

1. EL PROYECTO SOCIALISTA DE POLÍTICA EXTERIOR

El triunfo del PSOE en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 va a marcar un importante cambio en relación con la política exterior desarrollada por el gobierno Aznar entre 2002 y 2004. Como señala Sahagún, aunque es difícil de demostrar, «la conjunción de los atentados terroristas del 11 de marzo en Madrid, de la oposición masiva de los españoles a la guerra de Iraq y el rechazo generalizado en la opinión pública española de la relación privilegiada entre Aznar y George Bush, probablemente hizo de la política exterior y de seguridad, por primera vez desde la muerte de Franco, el factor determinante de la victoria de un partido en unas elecciones generales» (Sahagún, 2005: 265), con lo que ello supondrá en el desarrollo de la nueva política exterior.

En términos generales, el proyecto de política exterior que desarrollan los gobiernos de Rodríguez Zapatero, planteado ya en la oposición y en el programa electoral del PSOE, retomará los principios y prioridades que definían el modelo desarrollado desde la transición democrática, primero por los gobiernos centristas, después por los gobiernos socialistas de Felipe González y, finalmente, con algunos acentos propios, por los gobiernos populares de Aznar hasta el año 2002. Sin embargo, al mismo tiempo, tratará de responder al nuevo escenario mundial y a los nuevos retos que se le plantean a España después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y del 11 de marzo de 2004 en Madrid, planteando como una de sus prioridades la lucha contra el terrorismo, sea de ETA o de Al Qaeda¹, aunque en términos diferentes a como lo había hecho el gobierno de Aznar, a partir de 2002.

¹ Véase Miguel Ángel Moratinos, «L'Espagne et le monde, demain», *Le Monde*, 3 de abril de 2004.

En este sentido, el proyecto de política exterior que el gobierno de Rodríguez Zapatero pondrá en marcha va a suponer, en términos generales, un giro respecto de la política exterior de Aznar entre 2002 y 2004. Si en 2002 asistimos a un cambio radical en las prioridades que definían la política exterior española, ahora se vuelve a producir otro giro, igualmente radical, aunque tratando de volver, en una parte sustancial, a la política exterior que tradicionalmente había caracterizado a la España democrática.

Con ello, por primera vez desde la transición democrática, con la formulación de un nuevo y diferente proyecto de política exterior por parte del gobierno de Rodríguez Zapatero, en relación al proyecto desarrollado por el gobierno de Aznar, defendido si fisuras por el PP en la oposición, se van a institucionalizar en el ámbito español, entre los dos partidos políticos con posibilidades de gobierno, dos visiones ideológicas contrapuestas y enfrentadas del papel internacional de España y del escenario internacional², produciéndose un disenso y enfrentamiento entre el PP y el gobierno socialista, que va a marcar profundamente toda la política exterior, sin que hasta el momento se haya producido una aproximación entre los mismos que permita vislumbrar un nuevo consenso en esta materia, con las consecuencias negativas que ello tiene para la política exterior de España, en términos de consistencia y credibilidad.

La política exterior, de ser una cuestión de Estado, que en sus líneas maestras y principios debe estar por encima de la alternancia en el gobierno y del albur de las elecciones, se transforma, durante todo el periodo de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, pura y simplemente en un arma política arrojadiza que se utilizará indiscriminadamente, y sin respetar ni siquiera sus bases más elementales, para atacar al gobierno. A las críticas sistemáticas del PP, acusando al gobierno de Rodríguez Zapatero de dilapidar rápidamente los ocho años de esfuerzos del gobierno de Aznar por situar a España en el primer plano de la escena internacional y hacer de España una potencia creíble³, responderán el gobierno y el PSOE acusando al PP de deslealtad institucional y de falta de sentido de Estado.

² En este sentido se pronuncian: Calduch, 2004; Sahagún, 2005; Sanahuja, 2005a; Barbé, 2006; Maihold, 2007; y Aixalà, 2008. Estas dos visiones enfrentadas se habían ya manifestado claramente entre 2002 y 2004, con la oposición frontal del PSOE, en la oposición, a la nueva política exterior de alineamiento con la administración Bush puesta en marcha por el gobierno de Aznar.

³ En esta crispación y oposición frontal del PP a la política exterior del gobierno socialista influirá la ascendencia que Aznar y su equipo de colaboradores en la FAES, anclados en planteamientos neoconservadores, continuarán teniendo en la política de ese partido. Para estas críticas, por parte de algunos de los representantes más significados del neoconservadurismo español y asesores de Aznar, véase Bardají y Portero, 2004.

Este nuevo proyecto de política exterior que desarrolla el gobierno socialista tendrá como principales características, algunas de ellas contrapuestas a las del proyecto de Aznar, las siguientes⁴:

- a) En primer lugar, la *afirmación de la necesidad del consenso* con las principales fuerzas políticas parlamentarias como base de una política exterior, entendida como política de Estado, que en sus líneas maestras debe estar por encima de los avatares políticos y la alternancia en el gobierno⁵. En este punto, se tomará como referencia la línea de consenso con el gobierno de Aznar que el PSOE en la oposición había mantenido hasta 2002, al mismo tiempo que se tratará de marcar claramente diferencias con la posición mantenida por el gobierno de Aznar, que, apoyado en la mayoría absoluta que tenía en las Cortes a partir de 2000, rompió unilateralmente el consenso, tanto en materia de política exterior como en materia de política de seguridad y defensa. Se considerará acertadamente que una política exterior solo puede ser creíble y consistente a medio y largo plazo si se entiende como política de Estado, basada en el consenso, prescindiendo de apuestas personales o de partido.

Este consenso sobre las líneas maestras de la política exterior pronto se revela imposible con el PP, como consecuencia no solo de las rápidas decisiones tomadas por el nuevo gobierno en relación a la política exterior anterior, muy especialmente el replanteamiento del seguidismo a la política internacional de la administración Bush y la retirada de las tropas de Iraq, ordenada por Rodríguez Zapatero el 18 de abril de 2004, sino sobre todo por las posiciones prácticamente inalterables mantenidas por ese partido en relación a esa guerra y al atlantismo profesado por Aznar, y por la transformación que el PP hace de

⁴ Estas características y novedades aparecen claramente reflejadas en: Rodríguez Zapatero, 2004 y 2008. Para las características de este proyecto de política exterior, véase Arenal, 2004a: 114-125, y 2008a: 20-23.

⁵ Así lo anunciarán pública y reiteradamente, desde el primer momento, el presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, y el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en sus primeras comparecencias parlamentarias. En el debate de expertos sobre el tema, organizado por la Fundación Alternativas, Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores, reiterará la necesidad del consenso (Fundación Alternativas, 2005: 14). Con todo, posteriormente, en 2008, el propio ministro de Asuntos Exteriores, probablemente ante la imposibilidad de lograr ese consenso, matizará significativamente esta necesidad, señalando que es necesario acabar con el «mito» de la necesidad de un «consenso general» en política exterior, sin especificar qué entiende por un consenso general (Miguel Ángel Moratinos, *Europa Press*, 17 de enero de 2008).

- las líneas maestras de la política exterior en una cuestión de total oposición y confrontación, en base a la marcada ideologización de la misma, que ya hemos destacado⁶. Por el contrario, durante los gobiernos de Rodríguez Zapatero el consenso sí se alcanzará significativamente, salvo en cuestiones puntuales, con el resto de las fuerzas políticas con representación parlamentaria (Sahagún, 2005: 266-267).
- b) En directa relación con lo anterior hay que situar, como segunda característica, la *legitimidad de la política exterior* que han tratado de hacer realidad los gobiernos de Rodríguez Zapatero, entendida como apoyo mayoritario de la ciudadanía, en contraste con la desarrollada por el gobierno popular a partir de 2002, en la que la disociación entre las posiciones del gobierno y de la opinión pública era abrumadora. Esta legitimidad no solo descansará en la concordancia de los presupuestos de la política exterior con los mayoritariamente defendidos por los ciudadanos, sino también en la mayor implicación del parlamento en la política exterior, a través de su participación en la toma de decisiones, como sucederá con la autorización previa para la participación de las fuerzas armadas en misiones internacionales⁷, y mediante la multiplicación de las comparecencias de los responsables de la política exterior y el desarrollo de la diplomacia parlamentaria (Barbé, 2006: 290).
- c) La tercera característica será el *européismo*, es decir, la prioridad que se otorgará a la dimensión europea de la política exterior. Se trata de un cambio de prioridades, que marcará todo el modelo de política exterior e implicará una giro estratégico de primer orden en materia de relaciones internacionales. Frente al proyecto desarrollado por Aznar que priorizaba la relación transatlántica, con las consecuencias que ello tenía para todas las demás coordenadas de la política exterior española, ahora se trata de desarrollar un proyecto en el que Europa y, en concreto, la UE vuelven a ser los ejes centrales de la

⁶ Con el PP el consenso solo ha sido posible en ámbitos muy específicos de la política exterior, como la política de cooperación al desarrollo, el apoyo al Tratado Constitucional de la UE, en el referéndum del 20 de febrero de 2005, y la presidencia de la UE por parte de España en el primer semestre de 2010, aunque, en este caso, con exclusión de la política hacia Cuba.

⁷ En julio de 2004, Rodríguez Zapatero solicitó la aprobación por el Congreso de los Diputados del envío de tropas a Afganistán y Haití, institucionalizando ese proceso de aprobación en la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional, firmada por el presidente del Gobierno el 30 de diciembre de ese mismo año y aprobada en septiembre de 2005, con el voto en contra del PP.

política exterior. Se apuesta sin reservas por el proceso de construcción europea, por entender que el mismo refuerza la posición internacional de España, recuperándose una seña de identidad de la política exterior que venía desde la transición democrática.

Este cambio de prioridades afectará decisivamente, por un lado, a la política europea de España, que abandona el escepticismo, en lo político y estratégico, y el acentuado atlantismo que habían caracterizado la política europea de Aznar, y vuelve a ser marcadamente europeísta. Por otro lado, afectará a la articulación de las relaciones de España con los países miembros de la UE, pues se recupera la relación privilegiada con Alemania y Francia, en cuanto principales motores del proceso de construcción europea, que el proyecto de Aznar había abandonado⁸.

- d) La cuarta característica del proyecto de política exterior del gobierno socialista hace referencia a las dimensiones mediterránea y latinoamericana de esa política, en relación a las cuales se tratará, con parcial éxito, por un lado, de *recuperar los relativos márgenes de autonomía* que se habían debilitado como consecuencia del alineamiento del gobierno popular con la administración Bush, y, por otro, de incrementar el perfil político en las relaciones bilaterales con los países de ambas regiones. En este sentido, se vuelve a apostar por europeizar dichas políticas, aunque con diferente intensidad según los momentos, buscando reforzarlas y establecer un paraguas frente a Estados Unidos, apostando por eliminar el seguidismo respecto de ese país.
- e) Como quinta característica hay que señalar el reconocimiento de la *importancia de la relación con Estados Unidos* y la necesidad de mantener unas excelentes relaciones, dada la condición de aliados, la comunidad de valores que se comparte y la importancia de los intereses de todo tipo implicados en dicha relación. Al mismo tiempo, se considera que esa condición de aliados firmes no tiene por qué implicar seguidismos incondicionales, que supeditan automáticamente los intereses de España a los de Estados Unidos y subordinan la actuación internacional de España.

Esta afirmación de autonomía, a partir de la rápida retirada de las tropas españolas de Iraq y de algunos gestos iniciales de Rodríguez Zapatero, ralentizará la normalización de relaciones entre los dos países, especialmente a nivel presidencial.

⁸ Paralelamente a este europeísmo, en los últimos años, como veremos, el gobierno socialista ha tratado de encontrar un espacio propio tanto en el Mediterráneo como, especialmente, en América Latina (Barbé, 2009c).

- f) En sexto lugar, hay que destacar la *nueva orientación que se dará a la política de cooperación al desarrollo*, expresión del giro social que experimentará la política exterior, al que nos referiremos al señalar las novedades de este proyecto. En este sentido, se asumirán tres compromisos. En primer lugar, restablecer el diálogo y buscar el consenso con los actores sociales que actúan en el campo de la cooperación. Segundo, establecer como seña de identidad del gobierno socialista su compromiso en la lucha contra el hambre y la pobreza, sumándose al esfuerzo internacional por hacer realidad los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas. En tercer lugar, el compromiso de incrementar la cuantía de la ayuda al desarrollo y mejorar su eficacia, adaptándola a los nuevos criterios establecidos en la Declaración de París. El objetivo en este punto era alcanzar el 0,5% del PIB en el último de los presupuestos de la primera legislatura, planteándose como meta llegar al 0,7%.
- g) En séptimo lugar, el proyecto de política exterior puesto en marcha por el gobierno socialista se caracterizará, en clara contraposición con el articulado por el gobierno de Aznar, por la *defensa del multilateralismo eficaz*, la apuesta por las Naciones Unidas y por la primacía del derecho internacional. Esta característica suponía recuperar una de las señas de identidad de la política exterior española desde 1976, que había proporcionado a España una reconocida imagen y prestigio internacional, pero al mismo tiempo implicaba, como veremos a continuación, una clara apuesta por hacer de España una potencia normativa⁹. Como ha destacado García Pérez, «frente al realismo tradicional, la política exterior de Rodríguez Zapatero asumió un *nuevo realismo* tratando de redefinir los intereses nacionales en un marco general de intereses y problemas globales que deben ser gestionados por medio de un *multilateralismo eficaz* que permita mejorar la gobernanza del sistema internacional» (García Pérez, 2010: 724).
- h) Finalmente, también en contraposición al acentuado personalismo y protagonismo de Aznar en la política exterior, Rodríguez Zapatero mantendrá un *perfil menos presidencialista*, personalista y protagonista, derivado no tanto de su indudable diferente personalidad, sino principalmente, como veremos, de las dificultades de muy distinto

⁹ El concepto de potencia normativa, que se refiere a una política exterior basada en principios y valores, se ha aplicado al caso de la UE (Manners, 2002), pero es igualmente aplicable al proyecto de política exterior socialista. Otra cosa, como veremos, ha sido la práctica concreta de esa política.

tipo, internacionales e internas, que va a encontrar en la acción exterior, entre otras, las difíciles relaciones con el presidente Bush, el fracaso del Tratado Constitucional para Europa, el marcado giro neopopulista de algunos gobiernos latinoamericanos, la crisis económica, que afectará especialmente a España, los problemas en la negociación del Estatuto catalán y el fracaso del diálogo con ETA.

Consecuentemente, el papel del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en el desarrollo de la política exterior va ser significativo, en concreto en lo que se refiere, por un lado, a la especial atención que se va a otorgar a la política mediterránea y hacia el Magreb, derivada de su anterior implicación y conocimiento de la problemática de esas áreas, por su condición, antes de entrar en el gobierno socialista, de representante de la UE para el proceso de paz árabe-israelí, y, por otro lado, a la menor atención que se va a prestar a la política iberoamericana, con la excepción de Cuba. El nombramiento de Trinidad Jiménez como ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en octubre de 2010, supondrá situar de nuevo las relaciones con América Latina en el primer plano de la política exterior española. Con todo no se puede desconocer el papel jugado en la definición y desarrollo de la política exterior por Bernardino León, primero como secretario de Estado de Asuntos Exteriores y, después, desde abril de 2008, como secretario general de la Oficina del Presidente, desde donde desempeñará un papel importante en la búsqueda de un mayor protagonismo internacional de Rodríguez Zapatero, durante la segunda legislatura.

Este proyecto de política exterior presentará, además, toda una serie de novedades en relación a la política exterior que había seguido España anteriormente, que implican un intento de adaptación de la misma al nuevo escenario mundial y a los retos a los que España se enfrenta y que suponían, caso de llevarse a la práctica, la apertura de una nueva forma de entender y hacer más efectiva y eficaz esa política.

- a) La primera novedad será el marcado «giro social» que experimenta la política exterior, que se manifestará en todas sus coordenadas geográficas y en términos tanto bilaterales como multilaterales (Arenal, 2005a: 29), o, con otras palabras, la adopción de una «visión ética y solidaria» de la misma (Pino, 2005) o de un «nuevo realismo» de corte cosmopolita que redefinirá los intereses nacionales en el marco de problemas e intereses globales. Este «nuevo realismo» alude a la necesidad de afrontar la pobreza, la desigualdad, las migracio-

nes o el deterioro de la biosfera como factores de riesgo global, por lo que cualquier política exterior y de seguridad que hoy pretenda ser eficaz y creíble habrá de asumirlas como objetivos clave de la política exterior (Sanahuja, 2007: 40). La política exterior se planteará, por lo tanto, tomando como referentes no solo la defensa de los intereses estratégicos, de seguridad, políticos, económicos y culturales de España, sino también la vigencia de los derechos humanos, la democracia y la gobernabilidad democrática, así como, muy especialmente, la lucha contra la pobreza, la desigualdad y a favor de la cohesión social, en definitiva, el desarrollo humano¹⁰. El propio Rodríguez Zapatero se manifestará en este sentido al destacar que intenta posicionar a España como «sinónimo de solidaridad, justicia, de humanidad en todos los rincones el mundo» (Rodríguez Zapatero, 2008).

- b) La segunda novedad, relacionada con la anterior, se refiere a la *puesta en valor del poder blando* de España (Palacio de Oteyza, 2008: 98-99). Desde la retirada de las tropas españolas de Iraq, pasando por la Alianza de Civilizaciones, hasta el giro social, que acabamos de apuntar, y la defensa de los derechos humanos y la democracia, una parte importante de la política exterior descansará, especialmente durante la primera legislatura, en valores éticos, principios jurídico-internacionales y de solidaridad. La apuesta por un multilateralismo eficaz, por la defensa de las Naciones Unidas y por la legalidad internacional proporcionarán a España la imagen de una potencia normativa que complementa el pragmatismo de su política exterior en la defensa de sus intereses nacionales con la defensa de la paz, la justicia, la libertad y el derecho internacional¹¹.

El Plan de Derechos Humanos, aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de diciembre de 2008, presentado en las Naciones Unidas el 15 de ese mismo mes, constituye la expresión más significativa, al menos

¹⁰ El nuevo nombre del Ministerio de Asuntos Exteriores, que añade «y de Cooperación»; el espectacular incremento que conocerá en la primera legislatura el volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo, al alcanzar prácticamente el 0,5% del PIB, al que ya nos hemos referido; la redefinición de la política de cooperación al desarrollo para alinearla con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas; la participación en la Alianza contra el Hambre; la propuesta de canje de deuda por educación; el desarrollo de la responsabilidad social de las empresas como un componente de la presencia de las mismas en el exterior, son solo algunas de las manifestaciones concretas de este giro social.

¹¹ Como destacará el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en su intervención en la Escuela Diplomática, el 7 de febrero de 2008, cuando uno defiende sus intereses no solo con el poder duro, sino también con valores y principios, esos intereses estarán mucho mejor defendidos y serán mejor comprendidos.

en términos simbólicos, de esta apuesta normativa en la política exterior, en concreto por la democracia y los derechos humanos.

Sin embargo, en la práctica la apuesta por los valores en la política exterior presentará algunas contradicciones significativas con la defensa de los intereses, que en determinados casos se impondrán a los primeros, apareciendo un creciente pragmatismo en la política exterior, que desvirtuará la primacía de los valores que se proclaman¹².

En todo caso, no hay que olvidar, como ya hemos señalado anteriormente, que la conciliación entre valores e intereses en política exterior, especialmente de una potencia media como España, es extraordinariamente compleja, sin que quepan adhesiones simplistas a unos u otros, que llevarían al fracaso de la acción exterior¹³.

En directa relación con esta novedad, aunque en este punto los primeros pasos los habían dado ya los gobiernos de Aznar, estará el desarrollo que conocerá la diplomacia pública al servicio de ese poder blando (Noya, 2007a: 405-451) y el reforzamiento que se hará de la acción cultural exterior, especialmente, pero no solo, a través del importante desarrollo que conocerán el Instituto Cervantes y la Fundación Carolina, componentes igualmente esenciales del poder blando y la aprobación del Plan Nacional de Acción Exterior.

- c) Como tercera novedad del proyecto de política exterior hay que hacer referencia al intento de articulación, por primera vez de forma general y expresamente buscada, de *políticas transversales*, que son expresión, por un lado, de la progresiva dilución de la distinción y separación entre lo interno y lo internacional, entre las políticas internas y la política exterior, y, por otro, de la superación de los esce-

¹² Como señala Palacio de Oteyza, «el ejercicio del poder blando no puede caer en contradicciones flagrantes: el discurso de la Alianza de Civilizaciones y de los valores democráticos y pacifistas debe conectarse y reforzarse mutuamente con una política y un discurso coherente y bien definido de promoción democrática y derechos humanos» (Palacio de Oteyza, 2008: 100). Maihold, en la misma línea, señala que es evidente la falta de conciliación interna entre las aspiraciones éticas contenidas en los discursos de Rodríguez Zapatero y los propios intereses nacionales de España, como se demuestra en las buenas relaciones mantenidas con los regímenes de Gadafi en Libia y Ben Ali en Túnez, las relaciones con la Venezuela de Chávez o las visitas del ministro Moratinos a Guinea Ecuatorial y Cuba. En estos casos citados, a los que, por nuestra parte, añadiríamos Marruecos y China, la defensa de los intereses económicos españoles se antepone a la promoción de los derechos humanos y la democracia (Maihold, 2010: 321).

¹³ Para una consideración equilibrada de esta cuestión desde la perspectiva de la política exterior de España, en cuanto potencia media de alcance global, véase Suárez Pertierra, 2008.

narios geográficos tradicionales que han venido marcando la política exterior de España, como consecuencia todo ello de los procesos de creciente interdependencia, transnacionalización y globalización. La puesta en marcha de unas definidas políticas, no solo puntuales, con dimensiones internas e internacionales, que implican a muy distintos departamentos ministeriales e instancias políticas, económicas y sociales muy diversas y actores muy diferentes, en materia de terrorismo, inmigración, cambio climático, cooperación, cultura y lengua españolas, etc., son una clara expresión de esta novedad, que, sin embargo, todavía está en sus primeros pasos. Esta novedad parte de la constatación, como ha destacado la Fundación Alternativas, de que la concepción que hacía descansar la política exterior de España en determinados ejes geográficos ya no es suficiente, debiendo adoptarse una concepción fundamentalmente problemática, temática o transversal que, sin abandonar la anterior, la amplíe o complemente (Sartorius, 2008: 17).

- d) La cuarta novedad radica en que, por primera vez, más allá de las difíciles relaciones con Guinea Ecuatorial y de reacciones puntuales o meramente retóricas, se prestará una especial atención al África subsahariana, a través especialmente del diseño y puesta en práctica de los Planes África 2006-2008 y 2009-2012, incrementándose de forma muy notable la presencia político-diplomática y la cooperación de España con los países de esa región, y en la misma línea se empezará a dotar de contenido real a las relaciones políticas, económicas y culturales con la región Asia-Pacífico, a través de los Planes Asia-Pacífico 2005-2008 y 2008-2012, que suceden al primer Plan Asia Pacífico, puesto en marcha por Aznar. El despliegue diplomático e institucional de España en ambas regiones, que llevan consigo estos Planes, no tendrán parangón con ninguna otra iniciativa anterior.
- e) En quinto lugar, en directa relación con la anterior, hay que destacar como novedad la búsqueda de *implicación de los diferentes actores de la sociedad civil* en la definición y despliegue de la política exterior, como se ha puesto de manifiesto, entre otros ejemplos, en los Planes Asia-Pacífico, en los Planes África, y en la política de cooperación internacional, a través de un Consejo de Cooperación renacido. Este planteamiento responderá a la consideración de que la política exterior, hoy, en un mundo crecientemente globalizado, hay que entenderla como algo en lo que están implicados de distinta forma todos los agentes y actores de un país, públicos y privados.
- f) Por último, hay que señalar el que se haya abordado la *reforma del servicio exterior*, con el fin de adaptarlo a las nuevas necesidades de

un país con creciente presencia y protagonismo internacional. Este era un reto pendiente desde hacía mucho tiempo en la administración española, que el gobierno socialista ha empezado a atender¹⁴.

Sin embargo, algunas de estas características y novedades del proyecto de política exterior, en algunos casos, como veremos, presentarán en su desarrollo práctico contradicciones con la realidad de la política exterior que se articula en la práctica, como consecuencia, por un lado, de que el pragmatismo ha acabado en muchos casos imponiéndose sobre la apuesta normativa y, por otro, de que tanto el contexto interno como el internacional no han sido excesivamente favorables para el desarrollo del mencionado proyecto

En el ámbito interno, la ausencia de consensos, en concreto en materia de política exterior, y la absoluta negatividad y crispación con la que el PP ha valorado la acción del gobierno, han conformado un escenario que ha incidido también negativamente en el desarrollo de la política exterior de los gobiernos socialistas. La política exterior, en sus expresiones más directamente relacionadas con la defensa de los intereses nacionales, como todas las demás manifestaciones de la política del gobierno socialista, ha dejado de ser considerada como política de Estado para pasar a ser objeto de confrontación por parte del PP. Si a lo anterior se unen las dos grandes apuestas que realiza el presidente del Gobierno, en materia de reforma del Estatuto catalán y de apertura de un proceso de diálogo con ETA, plagadas de obstáculos y rechazadas sin matices por el PP, se explican las dificultades para desarrollar la acción exterior y la creciente atención que, sobre todo a partir de 2005, el gobierno socialista va a tener que prestar a las cuestiones internas.

¹⁴ El Informe elaborado por la Comisión Interministerial para la Reforma Integral del Servicio Exterior, permitió la presentación por el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación del correspondiente Informe al Consejo de Ministros. La reforma de momento se ha concretado en la aprobación de una Orden, de 7 de septiembre de 2006, que establece las medidas para la potenciación de la acción exterior del Estado; el Real Decreto 1389/2007, de 29 de octubre, que modifica el Consejo de Política Exterior; y el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, que reforma la Agencia Española de Cooperación Internacional, añadiendo además a su nombre «para el Desarrollo» (AECID). Paralelamente, el presupuesto del MAEC ha experimentado un incremento del 216% entre 2004 y 2008, pasando de los 1.044 millones de euros en 2004 a 3.303,3 millones de euros en 2008. Aunque todavía está pendiente la aprobación de una Ley de Servicio Exterior, los resultados concretos de este proceso se han traducido hasta el momento en la apertura de 12 nuevas embajadas, 8 consulados generales, 4 consulados, la creación de las Casas Árabe, África y Sefarad-Israel y la creación de 200 nuevas plazas de diplomáticos. La actual crisis económica, sin embargo, está incidiendo negativamente en su desarrollo.

En el ámbito internacional el contexto pronto será igualmente adverso para la «visión» del gobierno¹⁵. Toda una serie de imprevistos, como los *no* de Francia y Holanda en los referendos sobre el Tratado Constitucional; la radicalización de los regímenes populistas en América Latina, especialmente en Venezuela y Bolivia, que incidió negativamente en la política iberoamericana; la incomprensión de Marruecos y de Argelia con relación a la iniciativa de España en el conflicto del Sáhara Occidental, y, finalmente, la reelección de Bush para un segundo mandato y la continuación del bloqueo de la relación política a nivel presidencial con los Estados Unidos, con los efectos negativos derivados del mismo en determinadas iniciativas internacionales españolas, no han favorecido el despliegue de la política exterior del gobierno socialista. Como destacará Esther Barbé, tratando de sintetizar este poco favorable contexto internacional, característico especialmente de la primer legislatura, mientras el gobierno de Zapatero estaba pensando en un mundo «sin Bush y con Constitución Europea», se encontró con un mundo «sin Constitución Europea y con Bush» (Barbé, 2006: 289).

Como consecuencia de estos cambios que se producen en los escenarios interno e internacional y de lo adverso de esos contextos a partir de 2005, cuando se analiza la política exterior del gobierno de Rodríguez Zapatero es necesario distinguir, dentro de la continuidad general del proyecto de política exterior expuesto, tres fases con características diferentes.

La primera discurre entre abril de 2004 y finales de 2005. Se caracterizará por la primacía y elevado perfil que se otorga a la política exterior en la acción del Gobierno, el anuncio de objetivos ambiciosos en materia internacional y el protagonismo relativo que asume en la acción exterior el presidente del gobierno, Rodríguez Zapatero. La retirada de las tropas desplegadas en Iraq; la rápida normalización de las relaciones con Marruecos; la prioridad que se otorga al proceso de construcción de la UE, situando a España en primera fila a la hora de aprobar en referéndum el Tratado Constitucional y privilegiando de nuevo las relaciones con Francia y Alemania; el lanzamiento de una ambiciosa iniciativa de solución en relación al Sáhara Occidental; el lanzamiento de la Alianza de Civilizaciones; la participación en la Alianza contra el Hambre, planteada por el secretario general de las Naciones Unidas; la Cumbre de Ciudad Guayana (Venezuela), en marzo de 2005, manifestación de una ambiciosa política iberoamericana, son algunas de las expresiones más significativas de esta primera etapa, en la que, además, las relaciones político-diplomáticas con Estados

¹⁵ En relación con este escenario adverso, véase Barbé, 2006: 289; y Palacio de Oteyza, 2008: 96.

Unidos pasarán por momentos difíciles, incidiendo negativamente en algunas de las iniciativas mencionadas.

La segunda fase de la política exterior del gobierno socialista transcurre desde finales de 2005 hasta la conclusión de la primera legislatura, estando marcada, como hemos visto, por las dificultades que se fueron haciendo presentes en los escenarios interno e internacional, y la necesidad sentida por el gobierno de reorientar una parte de sus prioridades exteriores. Es una etapa en la que, sin abandonar los principios y objetivos que determinan el proyecto de política exterior y los planteamientos novedosos que lo inspiran, sin embargo, pasan a un segundo plano algunos de los ambiciosos objetivos iniciales, disminuyendo el elevado perfil político inicial de la acción exterior e imponiéndose un creciente pragmatismo en las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, durante esta fase las relaciones con Estados Unidos se normalizan progresivamente, salvo a nivel presidencial, estableciéndose una dinámica de creciente cooperación transatlántica, que no impide el mantenimiento de diferentes puntos de vista y posiciones en cuestiones puntuales, como, por ejemplo, Cuba y, en menor medida, Venezuela. Paralelamente, la cooperación al desarrollo conoce un espectacular incremento, cumpliéndose los objetivos fijados por el gobierno al comienzo de la legislatura, y la Alianza de Civilizaciones se consolida como instrumento de diálogo y cooperación internacional.

En esta segunda fase, el protagonismo internacional del presidente del Gobierno, que había caracterizado la primera, da paso a una política exterior no presidencialista, en la que la vicepresidenta primera empieza a tener un protagonismo creciente (Aldecoa y Sotillo, 2007: 325)¹⁶, junto con el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Durante esta etapa, marcada cada vez con más intensidad por la crispación interna y la oposición frontal del PP, incluso en las grandes cuestiones de Estado, la prioridad del gobierno se situará en la política interna y, consecuentemente, el protagonismo presidencial se centrará en los asuntos domésticos, especialmente en el Estatuto catalán, el proceso de diálogo con ETA y el desarrollo de una serie de leyes de claro contenido social. Como señalará Palacio de Oteyza, «la gran paradoja de esta legislatura consiste, pues, en haber comenzado por la política exterior y haber terminado por la política más doméstica» (Palacio de Oteyza, 2008: 96).

¹⁶ El protagonismo de la vicepresidenta primera en la política exterior se va a manifestar en casi todos los ámbitos de la misma, con las excepciones de la UE, donde el presidente del Gobierno va a continuar siendo el principal referente, y el conflicto de Oriente Próximo y las relaciones con el Magreb, donde el protagonismo del ministro de Asuntos Exteriores va a ser claro.

A pesar de lo anterior, como dato significativo hay que resaltar que, en términos de opinión pública, según el Barómetro del Real Instituto Elcano, de diciembre de 2007, la política exterior del gobierno de Rodríguez Zapatero continuaba, en esos momentos, siendo valorada positivamente por el 54% de los españoles, frente a un 39% que tenía una opinión negativa, considerando el 37% que había sido mejor que la del gobierno de Aznar, frente al 26% que creía que había sido peor.

La tercera fase se inicia con el nuevo triunfo socialista en las elecciones del 9 de marzo de 2008 y llega, con algunos cambios, hasta el presente. Se caracterizará por la vuelta al protagonismo de Rodríguez Zapatero en materia de política exterior y el intento de recuperar la iniciativa en los foros internacionales. Es lo que Maihold, reconociendo la mayor vocación exterior del gobierno socialista en esta etapa, ha denominado, refiriéndose en concreto al año 2009, la «primavera exterior» o el «gran abril» de la proyección exterior de España (Maihold, 2010: 311)¹⁷. Las principales expresiones de este protagonismo internacional serán, además de las ya mencionadas en la nota anterior, la fuerte apuesta diplomática realizada por el presidente del gobierno, culminada con éxito, para que España participe en las reuniones del G-20; el mayor protagonismo en el seno de la UE, en el contexto de la preparación, primero, y de la realización, después, de la presidencia española en el primer semestre de 2010; la mayor relación personal establecida por Rodríguez Zapatero con otros mandatarios, y la normalización plena de la relación con Estados Unidos a nivel presidencial, a raíz de la llegada de Obama a la presidencia de Estados Unidos.

Sin lugar a dudas, uno de los resultados más significativos de la política exterior de los gobiernos de Rodríguez Zapatero ha sido la participación de España en las reuniones del G-20, que supone el reconocimiento internacional de su peso y papel en el escenario global. Se trató de una apuesta personal

¹⁷ En concreto se refiere a los cuatro acontecimientos destacados por el ministro de Asuntos Exteriores, Moratinos, como manifestación de la recuperación del protagonismo internacional de España, en abril de 2009: «La participación de España en la Cumbre del G-20 sobre la crisis económica internacional, en la Cumbre de la OTAN en su 60.º aniversario en Estrasburgo-Kehl, en la de la Unión Europea-Estados Unidos en Praga, con la participación del presidente Barack Obama y, finalmente, la co-presidencia del II Foro de la Alianza de Civilizaciones en Estambul ha significado un momento histórico del papel de España en las relaciones internacionales, sin precedentes en nuestra historia contemporánea, que ha puesto, por fin, a España en su sitio» (Moratinos, 2009a: 19). A estas actuaciones y a los encuentros con Obama que, como veremos, los acompañan, hay que sumar en ese mismo año 2009 la visita oficial de Rodríguez Zapatero a la Casa Blanca, el 15 de octubre, y la gira de visitas a Siria, Israel, los territorios ocupados, Jordania y Líbano, realizadas a continuación.

del presidente del Gobierno y difícil por el contexto en el que se realizaba, que la diplomacia española ha culminado de momento con éxito, aunque todavía no se ha asegurado plenamente la permanencia en dicho foro¹⁸.

En todo caso, siempre se ha considerado que en España, en las segundas legislaturas, todos los presidentes descubren la importancia de las relaciones internacionales y les prestan una especial atención. Sin embargo, de nuevo los contextos interno e internacional no han ayudado a Rodríguez Zapatero en este pretendido protagonismo. La grave crisis económica global, que ha afectado especialmente a España, los ataques especulativos contra la economía española y las medidas de ajuste que el gobierno se ha visto obligado a adoptar han debilitado considerablemente la capacidad de maniobra y el alcance del protagonismo internacional del presidente del Gobierno, en momentos que, como hemos visto, se preveían especialmente activos desde el punto de vista internacional. La no asistencia de Rodríguez Zapatero a dos Cumbres tan significativas como la Cumbre de la Alianza de Civilizaciones, en Brasil, en mayor de 2010, y, muy especialmente, la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata, en diciembre de 2010, por razones derivadas de la crisis económica, expresan, mejor que cualquier otro hecho, esta realidad.

II. LA POLÍTICA EUROPEA

En el análisis de la política europea de los gobiernos de Rodríguez Zapatero tomaremos en consideración, primero, la política seguida respecto al proceso de construcción europea, para después considerar las relaciones bilaterales desarrolladas con los distintos países europeos.

¹⁸ Rodríguez Zapatero apostó públicamente por la presencia de España en el G-20 desde el momento mismo en que Estados Unidos y Francia anunciaron, a mediados de octubre de 2008, que se celebraría un encuentro mundial para debatir medidas contra la crisis, que superaría el limitado esquema del G-7 y adoptaría el más amplio y comprensivo del G-20. El contexto era difícil por cuanto que la Cumbre del G-20, que se iba a celebrar en Washington el 15 de noviembre de 2008, se convocaba a invitación de Bush, con el que las relaciones no eran las mejores, y España no formaba parte del G-7, ni del G-20. A la postre la presencia de España en la cita de Washington fue posible por el ofrecimiento realizado por el presidente francés, Sarkozy, de una de las dos sillas que le correspondían como miembro del G-7 y como presidente de turno de la UE. La diplomacia española ha conseguido no solo consolidar esa presencia en las posteriores cumbres, sino también incorporar a España al Foro de Estabilidad Financiera, el organismo encargado por el G-20 de coordinar la regulación del sistema financiero. Sin embargo, la presencia en las reuniones del G-20 no está asegurada de cara al futuro. La estrategia de España es blindar el principio de que quien ocupó plaza en la primera cumbre mundial debe estar en las siguientes, aunque no sea miembro del G-20.

En términos generales, se puede decir que, frente la fuerte apuesta intergubernamental, neonacionalista y atlantista que, como vimos, caracterizó la política europea de Aznar, el gobierno socialista va a retomar con fuerza el europeísmo, que habían desarrollado con éxito los gobiernos de Felipe González, apostando decididamente por el avance en el proceso de construcción europea, en todos sus ámbitos, tanto en términos políticos y de seguridad, incluida la PESC, como económicos, monetarios y sociales, es decir, apostando por «volver al corazón de la UE», por entender que una Europa fuerte reforzaría todas las demás coordenadas de la política exterior.

Esta actitud permitió un rápido acercamiento a los socios europeos y, muy en concreto, al eje franco-alemán, deseoso de encontrar de nuevo en España un aliado. España volvía, de esta forma, a situarse con la «vieja Europa», desapareciendo los recelos que Aznar había tenido respecto de la misma y, muy especialmente, en relación a Francia.

Desde esta perspectiva hay que entender las visitas realizadas por Rodríguez Zapatero, a los pocos días de su investidura como presidente del Gobierno, a Francia, el 28 de abril, y a Alemania, el 29 de abril, para entrevistarse respectivamente con el canciller alemán, Gerard Schröder, y con el presidente francés, Jacques Chirac, marcando con ello claramente diferencias con la política europea de Aznar. En esta misma línea se insertarán la cumbre informal mantenida en Madrid, el 13 de septiembre de 2004, por Schröder, Chirac y Rodríguez Zapatero, quien reafirmó su identidad de criterios en política internacional y europea, y que escenificaba formalmente el regreso de España al eje central de la UE, y la reuñión en París, en marzo de 2005, de los tres mandatarios anteriores más Vladimir Putin, que pretendía resaltar el protagonismo de España con su vuelta al corazón de Europa.

En esta línea, Rodríguez Zapatero, además de apostar claramente por la ampliación¹⁹, siguiendo el planteamiento defendido por los gobiernos populares, va a desbloquear rápidamente la posición inalterable mantenida por Aznar en relación al proceso de integración europea. Primero, la renuncia al Tratado de Niza, cuestión de la que Aznar había hecho un tema no negociable, y, segundo, la aceptación por Rodríguez Zapatero de un nuevo sistema de voto, basado en una doble mayoría de Estados y de población, en las decisiones del Consejo²⁰,

¹⁹ En este sentido, Rodríguez Zapatero apoyó el inicio de negociaciones de adhesión con Turquía.

²⁰ Frente a las acusaciones del PP de que España perdía peso con la aceptación de la doble mayoría, el secretario de Estado para la UE, Alberto Navarro, el 23 de junio de 2004, en su intervención ante la Asociación de Periodistas Europeos, destacará que en voto e influencia España quedaba prácticamente igual que en Niza en cuanto a posibilidades de bloqueo, por

permitió abrir la puerta para la aprobación del Tratado Constitucional, en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004.

Está europeísmo se concretó en la apuesta personal que Rodríguez Zapatero hizo para que España estuviese en primera línea en el proceso de ratificación del Tratado Constitucional. De hecho, España sería el primer país en celebrar un referéndum de ratificación de este Tratado, el 20 de febrero 2005, con el lema «Los primeros con Europa»²¹. Con ello se pretendía no solo afirmar el europeísmo del nuevo gobierno y abrir el camino para otras ratificaciones más problemáticas, sino también situarse en la mejor posición para la negociación de las perspectiva financieras de la UE para el periodo 2007-2013, en las que España pasaría, por razones de desarrollo, a perder progresivamente su estatus de receptor neto.

Sin lugar a dudas, el fracaso del proceso de ratificación del Tratado Constitucional, como consecuencia de los *no* francés y holandés, junto con el fracaso del Consejo Europeo de junio de 2005, en materia financiera, descolocó al gobierno socialista²², que desde el primer momento había apostado fuertemente por la UE. Ante esta situación, el gobierno adoptó una política de prudencia, esperando a que el escenario europeo se clarificase, con el fin de no lanzar iniciativas prematuras que pudieran malograrse y tener efectos negativos en relación a los contenidos sustanciales del fracasado Tratado Constitucional. El principio que inspirará a partir de ese momento la estrategia del gobierno socialista será, por lo tanto, preservar los aspectos esenciales del Tratado, esperando al momento oportuno para tomar de nuevo la iniciativa.

Ese momento se produce en la segunda mitad de 2006, cuando se inician las negociaciones destinadas a reemplazar el Tratado y se observa que las mismas pueden no orientarse en consonancia con los intereses de Espa-

cuanto que la mayoría cualificada se definirá con un mínimo del 55% de los miembros del Consejo, que incluya al menos a 15 Estados miembros y represente a Estados que supongan, como mínimo, el 65% de la población de la UE. La minoría de bloqueo quedaba integrada al menos por cuatro Estados miembros, como quería España, con lo que este hecho, unido al factor población, permitía que España tuviese un peso similar al de Francia, Reino Unido e Italia. Además, al incrementarse los escaños del futuro Parlamento Europeo, de 736 a 750, se recuperaban algunos de los eurodiputados perdidos en Niza.

²¹ El sí ganó por el 76,73% de los votos, aunque la participación fue muy baja, el 42% del censo. En esta apuesta por la ratificación el gobierno contó con el apoyo, es verdad que tímido, del PP.

²² Como señala Barbé, la crisis de la UE va a dejar el europeísmo del gobierno en dique seco (Barbé 2006: 289). En este mismo sentido, Torreblanca señalará que el gobierno socialista, al igual que otros gobiernos europeos, no tenía un plan B ante esta contingencia (Torreblanca, 2005).

ña. En ese contexto, el gobierno lanza, junto con Luxemburgo, una iniciativa política de gran calado, consistente en hacer visible y reforzar el consenso en torno al texto que España y otros 17 Estados miembros han ratificado (Torreblanca, 2007). La iniciativa tiene pleno éxito como se pone de manifiesto con la celebración en Madrid, el 26 de enero de 2007, de una Cumbre a la que acuden representantes de 22 Estados miembros²³, en la que todos los asistentes expresan su disposición a aceptar cambios en el texto, siempre y cuando se respeten su «sustancia y sus equilibrios». Era un claro mensaje que la gran mayoría de los Estados miembros enviaba a los Estados que no habían ratificado la Constitución y manifestaban sus reticencias ante aspectos sustanciales del Tratado.

Esta estrategia continuó cosechando éxitos a lo largo de 2007, como se puso de nuevo de manifiesto en el acuerdo alcanzado entre Rodríguez Zapatero y el presidente francés, Nicolas Sarkozy, con ocasión de la visita de éste a Madrid, el 31 de mayo de 2007, para cooperar conjuntamente, y con la presidencia alemana de la UE, en el objetivo de lograr un texto concentrado que ofreciese el mismo resultado que la Constitución fracasada. Este acuerdo se formalizó en un documento conjunto presentado días antes del Consejo Europeo, en el que se identificaban los avances obtenidos durante la Conferencia Intergubernamental de 2004, que el nuevo Tratado debería respetar. La concertación dio finalmente sus frutos en el Consejo Europeo celebrado el 22 y 23 de junio, donde el activo papel jugado por Sarkozy, Romano Prodi, el luxemburgués Jean-Claude Juncker y Rodríguez Zapatero, permitió que la presidenta de turno de la UE, Angela Merkel, lograra un acuerdo que desbloqueaba el proceso de elaboración de un nuevo Tratado simplificado, salvando los contenidos esenciales del Tratado Constitucional (Barbé y Mestres, 2007: 75).

En definitiva, como apunta Laia Mestres, el papel jugado por España en las negociaciones para redefinir el marco futuro de la UE demostró que si se tiene una agenda concreta y constructiva y se buscan los aliados adecuados, España puede ejercer *de facto* como grande de la UE (Mestres, 2008: 15).

La culminación con pleno éxito de esta estrategia se produce con la firma del Tratado de Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, por los 27 Estados miembros. Este Tratado de Reforma, aunque prescinde de los rasgos constitucionales, en su contenido es esencialmente el mismo que la fallida Constitución Europea. El colofón al activismo de Rodríguez Zapatero tiene lugar al día siguiente con el nombramiento de Felipe González, expresidente del Gobier-

²³ Asisten, además de los 18 Estados que habían ratificado en Tratado Constitucional, Irlanda y Portugal como «amigos» de la Constitución, y Dinamarca y Suecia como observadores.

no español, como presidente del llamado Grupo de Reflexión, que tenía como misión trazar las líneas maestras que permitan a la UE responder más eficazmente a los desafíos futuros, con el horizonte de 2020-2030.

Junto con la cuestión del Tratado Constitucional, el otro gran tema de la agenda europea inicial del gobierno de Rodríguez Zapatero fueron las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013, a cuya negociación llega, como acabamos de ver, en un escenario poco favorable, con un escaso margen de maniobra, como consecuencia, en parte, del fracaso del Tratado Constitucional, pero, sobre todo, por los niveles de desarrollo español, comparado con los de la media de la UE, y de la posición de algunos países contribuyentes netos que querían reducir el techo de gasto. El gobierno socialista, consciente de lo difícil de su situación, pretenderá introducir criterios de gradualidad para los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, y criterios de calidad, como la creación de nuevos fondos con incidencia en los ámbitos en los que España está en peor posición, caso de la innovación tecnológica. El apoyo inicial a la propuesta del presidente de la Comisión, el luxemburgués Claude Juncker, favorable a España, sin embargo desaparecerá ante el bloqueo del Reino Unido y otros países ricos, para sorpresa de los nuevos Estados miembros, dispuestos a aceptar una reducción de sus saldos netos para llegar a un acuerdo. Este rechazo español a la propuesta luxemburguesa se manifestará en el Consejo Europeo de junio de 2005, influyendo decisivamente en el mismo las duras críticas del PP a la posición del gobierno.

En todo caso, como señalará Barbé, el acuerdo final sobre las perspectivas financieras, alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre bajo presidencia británica, supondrá para España una ligera mejoría de las cifras obtenidas en junio, que se traducirá en la prórroga del Fondo de Cohesión hasta 2013, la creación de un Fondo de Innovación Tecnológica y en recursos para políticas de inmigración. Salvo el PP, todos los grupos parlamentarios interpretaron, en términos generales, de manera positiva el resultado. El apoyo franco-alemán será clave para conseguir las concesiones británicas y el acuerdo definitivo (Barbé, 2006: 293).

En el plano más concreto de la política mediterránea de la UE, por la que España ha venido apostando fuertemente, los resultados de la política de los gobiernos de Rodríguez Zapatero no han respondido en general a las expectativas planteadas, especialmente en lo que se refiere a las cumbres mediterráneas²⁴, aunque se han logrado algunos avances significativos.

²⁴ Las razones explicativas de este hecho hay que encontrarlas principalmente en la incidencia del conflicto árabe-israelí y en las posiciones contrarias o escasamente receptivas mantenidas por algunos Estados miembros, encabezados por Alemania.

La Cumbre Euro-Mediterránea de Barcelona, en noviembre de 2005, no consiguió los resultados esperados, como consecuencia del difícil y complejo, por no decir adverso, escenario en el que se desarrolló, debido, por un lado, a su celebración bajo la presidencia británica de la UE que, en contra del deseo español, apostaba simplemente por un encuentro ministerial, y a las presiones que la administración Bush hizo sobre varios países de la región para que no asistieran²⁵, y, por otro, al conflicto árabe-israelí que gravitó negativamente sobre la misma. La Cumbre, ni en términos de participación²⁶, ni en términos de resultados, un simple programa de trabajo para los próximos cinco años, basado en propuestas generales, respondió a lo pretendido por el gobierno socialista.

A pesar de ello, se logró defender con éxito la permanencia de la dinámica de las mismas y la continuidad del Proceso de Barcelona en una nueva etapa, a través del proyecto de la Unión por el Mediterráneo, frente al proyecto inicial de Sarkozy de impulsar una Unión Mediterránea al margen de la UE, que ya había anunciado en su primera visita a Madrid como presidente, el 31 de mayo de 2007.

Los resultados de esta política se vieron en la Cumbre de Roma, el 20 de diciembre de 2007, que reunió a Sarkozy, Prodi y Rodríguez Zapatero, con el exclusivo objetivo de apoyar la puesta en marcha de la Unión por el Mediterráneo, pero, aceptando en parte los planteamientos españoles (Solar, 2008) como un proyecto de la UE, con lo que ello suponía en principio de continuidad con el Proceso de Barcelona²⁷.

La puesta en marcha de la Unión por el Mediterráneo, integrada por 43 Estados, tuvo lugar en la Cumbre que se celebró en París, el 13 de julio de 2008, que consagró la celebración de una cumbre bianual, una reunión anual de ministros de Asuntos Exteriores, una secretaría con sede permanente y seis grandes proyectos²⁸, de cuya financiación no se hace cargo la UE.

²⁵ La retirada de las tropas españolas de Iraq y otros gestos que la administración Bush interpretó como inamistosos empezaban a pasar factura, por parte de esta administración, a las iniciativas internacionales del gobierno de Rodríguez Zapatero.

²⁶ Solo dos socios del sur del Mediterráneo, Turquía y la Autoridad Nacional Palestina, estuvieron representados por sus máximos dirigentes.

²⁷ Véase Solar i Lecha, 2010; y Moratinos, 2011: 72-74. En sentido contrario se pronuncia Núñez, para quien la Unión por el Mediterráneo supone no solo la reducción del perfil multilateral que defendía el Proceso de Barcelona, sino una clara renacionalización de los asuntos euro-mediterráneos. En este mismo sentido, señala, resulta contraproducente la ampliación que supone la Unión por el Mediterráneo a nuevos miembros, hasta 43, incluidos países europeos que no forman parte de la UE (Núñez, 2010: 108).

²⁸ Estos proyectos se concretan en seis grandes campos de actuación: la descontaminación del Mediterráneo, las autopistas marítimas y terrestres, la definición de un programa

El aplazamiento de la celebración de la II Cumbre de la Unión por el Mediterráneo, prevista en Barcelona el 7 de junio de 2010, durante la presidencia española de la UE, debido principalmente al conflicto árabe-israelí, aunque ha sido un duro golpe para la política mediterránea del gobierno de Rodríguez Zapatero, se ha visto, sin embargo, acompañado por la designación del secretario general de la Unión por el Mediterráneo, el jordano Ahmad Masadeh, y la puesta en marcha, en marzo de 2010, de la secretaría de la misma, con sede en Barcelona, como defendía el gobierno socialista.

De éxito hay que calificar igualmente los resultados obtenidos por España en cuanto a la adopción por la UE de una política europea de inmigración, con particular énfasis en la problemática africana²⁹. Desde el Consejo Europeo de Humpton Court, en octubre de 2005, a propuesta de Rodríguez Zapatero y por iniciativa franco-española, la UE ha asumido la necesidad de adoptar una política europea en este terreno, que, más allá de las medidas acordadas en el Consejo Europeo de marzo de 2006, quedó consagrada como política en el ámbito de la UE en el Consejo Europeo, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2006. Por otro lado, a iniciativa española, tuvo lugar la Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat, en julio de 2006³⁰.

En ámbitos concretos hay que mencionar también la actitud participativa del gobierno socialista en lo relativo al desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)³¹.

común de protección civil para la prevención de catástrofes, el plan solar mediterráneo, la Universidad Euromediterránea y un programa Erasmus para estudiantes y, finalmente, el desarrollo de empresas.

²⁹ En este sentido, España ha sido un actor clave en el proceso de adopción por la UE de una política en materia de inmigración, vinculándola con la cooperación y el desarrollo. Véase Pinyol, 2007 y 2008; Aldecoa y Sotillo, 2007; y Wolf, 2007.

³⁰ Esta política se ha ido concretando en una serie de medidas específicas, como la puesta en marcha de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX), la activación del Fondo de Actuación Rápida, otorgando 2 millones de euros para atender a los inmigrantes concentrados en Canarias, y la puesta en práctica, a partir de enero de 2007, de cuatro nuevos fondos de la UE de fronteras, asilo, retorno e integración, con volumen superior a los 4.000 millones de euros para el periodo 2007-2013.

³¹ En este punto destaca la presencia de España en acciones PESD y su voluntad de participación en la Agencia Europea de Defensa. España se ha sumado al objetivo europeo de desarrollar la PESD a través de un Mercado Europeo de Defensa competitivo, a partir del 1 de julio de 2007, una vez que la patronal de la industria española armamentística (AFARMADE) consideró que no perjudicaba a la industria española (Barbé y Mesres, 2007: 78). En relación a la aprobación del plan industrial del proyecto Galileo, el 1 de diciembre de 2007, que venía experimentando importantes retrasos, España logrará su objetivo de albergar uno de los centros de control de satélites, adjudicados en principio solo a Alemania e Italia, mucho más interesante desde el punto de vista tecnológico

En el ámbito europeo de la lucha contra el terrorismo, desde el primer momento, Rodríguez Zapatero, siguiendo los pasos de Aznar, apoyó decididamente la creación del cargo de coordinador antiterrorista de la UE y propuso una reflexión global, integrada y a largo plazo, que incluía un plan de acción contra nuevos objetivos, la profundización del espacio de libertad, seguridad y justicia con el nuevo Plan Tempere II, y un calendario de medidas para el cumplimiento de los compromisos aprobados por el Consejo Europeo, en junio de 2004 (Sahagún, 2005: 272)³². El decidido apoyo francés al gobierno de Rodríguez Zapatero en la lucha contra el terrorismo, unido a la voluntad del resto de los países miembros de actuar en esa misma dirección, ha ayudado en el seno de la UE a que las iniciativas españolas en este ámbito tengan éxito, como veremos al referirnos a los resultados de la presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010.

En cuanto a la elección del nuevo presidente de la Comisión Europea, Rodríguez Zapatero, en contra de las posiciones opuestas a apoyar a José Manuel Durão Barroso, por su presencia como anfitrión en la Cumbre de las Azores, se inclinó desde el primer momento por éste, destacando que pertenecía a un país con intereses compartidos y con una visión común hacia Iberoamérica.

Sin embargo, será la preparación de la presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010, la primera de un Estado en la aplicación del Tratado de Lisboa, la que ocupará, a partir de 2008, una parte sustancial de la política europea del gobierno de Rodríguez Zapatero, por cuanto que mediante la misma se quería resaltar el protagonismo de España en la UE y en el escenario internacional³³. Sin embargo, este empeño se ha visto dificultado por varios factores de orden muy diverso. En primer lugar, por la crisis económica, especialmente aguda en España, que ha afectado decisivamente a la UE y a algunos de sus países miembros, obligando a Francia y Alemania

y empresarial que el centro de seguridad que inicialmente le había sido adjudicado en el primer reparto, amenazando con vetar el plan si no se satisfacían sus exigencias.

³² Reunidos en Florencia, a mediados de octubre de 2004, los ministros de Interior de Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España, aprobaron una directiva que unificaba y agilizaba la expulsión de inmigrantes sospechosos de preparar acciones terroristas. El 28 de mayo de 2004, el Consejo de Ministros español creó el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y, posteriormente, estableció un nuevo Plan Antiterrorista, que incluirá la creación de brigadas especializadas en terrorismo islámico y el envío de agentes antiterroristas a las embajadas y delegaciones diplomáticas de los países en los que se considera que existen redes del terrorismo islamista.

³³ Significativamente, en principio ha existido consenso entre el gobierno socialista y el PP en torno a la presidencia, salvo en el punto relativo a Cuba, si bien ese consenso se vio debilitado por las posteriores críticas del PP a la presidencia española, incluso en el Parlamento Europeo, cuando Rodríguez Zapatero dio cuenta de los resultados de la misma.

a asumir un protagonismo en relación a la misma, reduciendo el pretendido papel español y debilitando el liderazgo de España en relación a la gobernanza económica europea³⁴. Segundo, por la pérdida de protagonismo europeo y de posiciones de la agenda de la UE, en el ámbito internacional, consecuencia de los cambios en el escenario global y de la aparición de potencias emergentes³⁵. Tercero, por el solapamiento de las agendas del presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, y del ministro de Asuntos Exteriores, Moratinos, con las de las nuevas figuras del presidente de la UE, Herman Van Rompuy, y de la alta representante para la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, que han obligado a una importante labor de coordinación y han reducido considerablemente la visibilidad y el protagonismo español durante la misma. Cuarto, por la existencia de una nueva Comisión Europea en plena puesta en marcha, con dos meses de retraso, lo que ha provocado una significativa demora en todas sus iniciativas. Finalmente, por el hecho de que España se planteara unos objetivos excesivamente convencionales, propios de una presidencia semestral a la antigua usanza y no ajustados a la nueva situación institucional.

Todos estos factores se han puesto de manifiesto especialmente durante la propia presidencia española, cuya evaluación, especialmente en términos de acción exterior, ya no se puede hacer en los mismos términos que las anteriores presidencias, como consecuencia de los cambios institucionales en la UE³⁶.

³⁴ La crisis económica ha llegado a amenazar la existencia del euro, obligando a la aprobación de planes de rescate para Grecia e Irlanda y poniendo contra las cuerdas a otros países, como Portugal y España, generando tensiones como consecuencia de las posiciones mantenidas al respecto por Alemania y Francia. Especialmente, los recelos de la canciller alemana, Angela Merkel, respecto del proceso de integración europea y la puesta en marcha de mecanismos de solidaridad financiera europea, han sido un elemento importante.

³⁵ La UE pierde claramente posiciones en la escena internacional. Este hecho se ha puesto especialmente de manifiesto en la cumbre del clima de Copenhague, en diciembre de 2009, en la que ha quedado marginada por el protagonismo de Estados Unidos y China, el llamado G-2; en las reuniones del G-20, en las que el protagonismo europeo es cada vez menor; y en el aplazamiento de la Cumbre UE-Estados Unidos, prevista durante la presidencia española. Esta ausencia de protagonismo de la UE en el escenario internacional durante la presidencia española se ha visto acentuada, además, por el bajo perfil internacional y la falta de presencia internacional de la alta representante para la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton.

³⁶ Como se ha destacado, la mejor conclusión de la evaluación de la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010 es que no hay evaluación posible. La UE ya no se construye semestralmente, sino que la evaluación debe ser a más largo plazo, siguiendo las legislaturas quinquenales de la Comisión y del Parlamento. En este nuevo contexto, las presidencias semestrales se han quedado sin la visibilidad y liderazgo político que antes disfrutaron (Colomina, Devrim, Mestres y Soler, 2010). Para una consideración general de la presidencia española, véase Barbé, 2011.

Atendiendo a los factores destacados y a las cuatro principales prioridades que caracterizaban a la presidencia española, aplicación del Tratado de Lisboa, impulso a un nuevo modelo económico, ampliación de los derechos de los ciudadanos europeos y reforzamiento de la UE en el escenario global³⁷, el balance final de la misma es, en términos generales, positivo.

En lo relativo a la aplicación del Tratado de Lisboa, el semestre español ha sido positivo, pues se ha puesto de manifiesto que es posible la convivencia y coordinación entre las nuevas figuras y órganos comunitarios y los representantes del Estado que ostenta la presidencia rotatoria. En relación al Parlamento Europeo, España ha logrado un acuerdo para una reforma de los Tratados, que amplíe en esta misma legislatura el número de eurodiputados de 736 a 751, de los que cuatro corresponden a España. En cuanto a la institucionalización en materia de acción exterior, el principal logro ha sido el acuerdo alcanzado en Madrid, el 21 de junio, para la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), sobre la base del proyecto presentado en marzo por la alta representante, que supone una nueva etapa en las relaciones exteriores de la UE y de los Estados miembros³⁸.

Respecto al impulso a un nuevo modelo económico que promueva la recuperación, la difícil situación económica española, que obligaba a la adopción de posiciones defensivas y de medidas de ajuste por parte del gobierno de Rodríguez Zapatero, debilitó el protagonismo español y reforzó el de Alemania y Francia en el seno de la UE, lográndose en todo caso importantes resultados, como el rescate de Grecia, el reforzamiento del papel del Banco Central Europeo y las decisiones del ECOFIN, reunido de forma extraordinaria a principios de mayo de 2010, de crear un fondo de estabilidad financiera dotado de 750.000 millones de euros y de aprobar una directiva sobre fondos especulativos. En el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 17 de junio, se aprobó la Estrategia UE-2020, que sustituye a la fallida Estrategia de Lisboa, y los Consejos Europeos de marzo y junio aprobaron las líneas maestras de un nuevo modelo productivo más sostenible para el conjunto de la UE.

En el capítulo de ampliación de los derechos y libertades de los ciudadanos europeos son varios los resultados conseguidos³⁹. Destacan la pre-

³⁷ Seguimos en este punto las consideraciones realizadas por Ignacio Molina (Molina, 2010).

³⁸ Para la puesta en marcha del SEAE, que tendrá 6.000 miembros y está previsto que entre en funcionamiento el 1 de diciembre de 2010, véase Aldecoa y Guinea, 2010.

³⁹ Para una consideración más amplia de este capítulo, véase, en general, el número 91 de la *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (septiembre-octubre de 2010), dedicado al balance de las presidencias españolas en relación con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE. En términos más sumarios, en este mismo número, véase Argomariz y Bermejo, 2010.

sentación por la Comisión, recuperando el tiempo perdido a instancias españolas, del proyecto de Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea, que consagra, bajo ciertas condiciones, la posibilidad de que los ciudadanos europeos propongan directamente reformas legislativas a la Comisión; la puesta en funcionamiento del Comité Permanente de Seguridad Interior, aprobada en el Consejo de Justicia e Interior, celebrado en febrero; la creación de un Observatorio Europeo contra la Violencia de Género, aprobado por iniciativa española en el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales, a principios de marzo, y la puesta en marcha de una euro-orden de protección y alejamiento para mujeres víctimas de la violencia de género, debatida por el Consejo de Justicia e Interior, celebrado a principios de junio⁴⁰; la aprobación del Plan de Acción del programa de Estocolmo; la Estrategia Europea de Seguridad Interior, que trata de consolidar un modelo de seguridad europea; el programa de un Erasmus policial, acordado en abril en el Consejo de Asunto Exteriores; el desarrollo de un pacto europeo contra el tráfico de drogas; la aceleración del proceso de creación de un fiscal europeo, previsto en el Tratado de Lisboa; y el mandato para la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Finalmente, en lo relativo al reforzamiento de la UE en el escenario global, condicionado decisivamente por el debilitamiento de la posición internacional de la UE y por la aparición de las nuevas autoridades comunitarias señaladas, con importantes funciones en materia de acción y representación exterior, el balance presenta algunos claroscuros, pues a la cancelación, por distintos problemas, de las Cumbres previstas con Estados Unidos y con los países de la Unión por el Mediterráneo, que han deslucido de forma considerable el perfil exterior de la presidencia española, se unen éxitos importantes, como la puesta en marcha, en marzo, de la secretaría de la Unión por el Mediterráneo, con sede en Barcelona, la fijación de una posición común europea que reafirma el compromiso con los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, y la celebración, con importantes resultados desde el punto de vista del avance en las relaciones birregionales, como veremos, de la Cumbre ALC-UE de Madrid, en mayo de 2010.

En un ámbito europeo, pero fuera de la UE, durante 2007 España desempeñó la presidencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), lo que permitió desarrollar una intensa actividad diplomática y consolidar la presencia española en zonas donde ésta era hasta ahora muy limitada, como Asia central, o inexistente, como el Cáuca-

⁴⁰ Ha sido trasladada para su estudio al Parlamento Europeo, ante la oposición de algunos Estados miembros y de la Comisión.

so, cooperando activamente en la negociación para la solución de los conflictos en el Cáucaso, Osetia del Sur y Nagorno Karabaj y Transnistria. El principal objetivo de la presidencia española fue fortalecer la OSCE como foro de diálogo en el que se abordasen las cuestiones de seguridad entre los 56 Estados desde una perspectiva global que incluyese las dimensiones político-militar, económico-medioambiental y humana. Objetivo prioritario fue también la lucha contra el terrorismo⁴¹.

Por último, en esta sumaria consideración de la política europea de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, hay que hacer una mención a la presidencia española del Consejo de Europa, de noviembre de 2008 a mayo de 2009, que ha tenido como principal efecto el mayor interés y presencia española en ámbitos geográficos tradicionalmente secundarios en la política exterior, como Europa oriental.

En el terreno de las relaciones bilaterales europeas, como ya hemos apuntado, la nueva política puesta en marcha por los gobiernos de Rodríguez Zapatero afectó de forma importante a las relaciones de España con los países miembros de la UE, pues se recuperó la relación privilegiada con Alemania y Francia, en cuanto principales motores del proceso de construcción europea, con la incidencia que ello tuvo en el protagonismo europeo de España. En este sentido, las relaciones con los principales países miembros de la UE han continuado caracterizadas por la concertación y cooperación en todos los terrenos, alcanzándose en algunos casos importantes logros desde la perspectiva de los intereses españoles.

En el ámbito bilateral hay, de esta forma, un cambio radical. Si Aznar consideraba que Alemania y, especialmente, Francia no jugarían a favor de los intereses españoles, impidiendo que España tuviese un mayor peso en Europa y en el mundo, por lo que había que buscar apoyo en países miembros fuera del núcleo duro de la UE y en Estados Unidos, Rodríguez Zapatero partirá de un análisis muy diferente. Entendiendo que los principales intereses políticos, económicos, estratégicos y culturales de España están

⁴¹ Sin embargo, a pesar de los intensos esfuerzos diplomáticos españoles para lograr un compromiso con Rusia para que no cumpliera su amenaza de abandonar el Tratado de Reducción de Armas Convencionales en Europa de 1990, como respuesta al escudo antimisiles que Estados Unidos planeaba instalar en Polonia y la República Checa, el XV Consejo Ministerial de la OSCE, que se celebró en Madrid, a finales de noviembre de 2007, que culminaba la presidencia española, no logró superar las tensiones existentes en las relaciones con Rusia. La polémica cuestión de la independencia unilateral de Kosovo, respecto de la que España mantiene posiciones no coincidentes con los Estados Unidos y la mayoría de los Estados miembros de la UE, y la renuncia de la OSCE a enviar observadores a las elecciones parlamentarias rusas fueron también temas que enturbiaron el final de la presidencia española de la OSCE.

más en Europa que en Estados Unidos, considerará que la UE debe ser la prioridad que defina la política exterior y que España debe estar en el eje central del proceso de construcción europea, para lo que son necesarias unas excelentes relaciones con Alemania y Francia.

De ahí que, inmediatamente después del viaje a Marruecos, los primeros países europeos que visitó Rodríguez Zapatero, después de la constitución del nuevo gobierno, fuesen Alemania y Francia, dejando claro con ello la importancia que se atribuía a dichas relaciones. El anuncio realizado por el presidente Jacques Chirac, con ocasión de la visita de Rodríguez Zapatero, de la creación de un eje Berlín-París-Madrid, ya dejado entrever un día antes por el canciller Gerhard Schröder, ponía claramente de manifiesto no solo el giro radical que se producía en la política europea de España, sino también el interés de Alemania y Francia por integrar a España en el núcleo duro de Europa y por intensificar las relaciones bilaterales.

En el caso concreto de Francia, más allá de la mejora general en las relaciones y del apoyo francés a las posiciones españolas en el seno de la UE en momentos decisivos para el futuro de Europa, que ya hemos visto, uno de los temas en los que la mejoría tuvo concreción inmediata fue en la lucha contra el terrorismo. Si Francia había venido colaborando activamente ya desde los gobiernos de Felipe González y con los gobiernos de Aznar, ahora esa colaboración va a dar un paso más, que podríamos calificar de decisivo. La creación del primer equipo conjunto de investigación en la lucha contra el terrorismo de ETA y el compromiso de ampliar la cooperación a la lucha contra otras formas de terrorismo, tendrá inmediatamente efectos prácticos, produciéndose una serie de operaciones conjuntas contra ETA que, continuando hasta el presente, han ido desmantelando todos los aparatos políticos y militares de la banda terrorista y deteniendo sucesivamente a sus máximos dirigentes. Al mismo tiempo, en septiembre de 2004, ambos países acordaban formar el primer equipo de investigación conjunto contra el terrorismo islamista, en aplicación del acuerdo marco vigente desde 2002, y, poco después, el 8 de octubre, los ministros de Interior de ambos países decidían aprovechar esa relación privilegiada para avanzar en la cooperación en la lucha contra el terrorismo islamista, intercambiando información, abriendo los equipos conjuntos a la participación de la policía marroquí y concertando su actuación al respecto en el ámbito de la UE.

La XIX Cumbre hispano-francesa, que se celebró en Gerona, el 16 de noviembre de 2006, estuvo condicionada por el periodo preelectoral que se vivía en Francia, siendo la última a la que asistirá Chirac. En la misma, el presidente francés apoyó la propuesta formulada por Rodríguez Zapatero

para reactivar el proceso europeo de paz en Oriente Próximo, que, sin embargo, pronto decaerá, al carecer del apoyo estadounidense⁴².

La llegada a la presidencia de Nicolas Sarkozy, en mayo de 2007, no alteró la línea de reforzamiento de las relaciones entre ambos países, revalorizándose el papel estratégico de España, dado el interés de Sarkozy en el Mediterráneo y en que el sur de Europa pesase más en la UE. El decisivo papel jugado por Sarkozy en la presencia de España en las reuniones del G-20 testimonia el excelente momento que conocerán las relaciones bilaterales. Sin embargo, la llegada de Sarkozy implicará también una cierta disminución del papel de España en el funcionamiento del eje franco-alemán en el seno de la UE⁴³, especialmente a partir del estallido de la crisis económica global.

En todo caso, el entendimiento hispano-francés se puso de manifiesto, no solo respecto a la Unión por el Mediterráneo, ya analizada, sino también en la Cumbre, celebrada el 10 de enero de 2008, en París, en la que ambos presidentes se pusieron de acuerdo en tres temas de gran importancia para España: la plena colaboración en la lucha contra el terrorismo, la inmigración y las interconexiones transpirenaicas. En el primer tema se firmó un acuerdo, que supuso la concreción del compromiso asumido anteriormente por ambos presidentes en la Cumbre Europa-África, celebrada en Lisboa, en diciembre de 2007, para la puesta en marcha de un nuevo modelo de cooperación antiterrorista, consistente en la creación de unidades permanentes hispano-francesas, que tendrán como objetivo la puesta en práctica de acciones preventivas y persecutorias conjuntas. Se trató de otro importante salto cualitativo y cuantitativo en la cooperación antiterrorista entre ambos países, ya que hasta ese momento los equipos de investigación conjuntos venían funcionando con objetivos específicos y sin carácter permanente.

En el tema de la inmigración, motivo hasta hacía poco de divergencias, ambos países se embarcarán en un proyecto de política migratoria común, que se trasladará a la UE durante la presidencia francesa en el segundo semestre de 2008. Finalmente, en relación a la interconexión se tomó la decisión, esperada desde hacía quince años, de construir una nueva inter-

⁴² En esta Cumbre no habrá acuerdo sobre el trazado de una línea de alta tensión que aumente la interconexión entre ambos países. Sin embargo, se celebrarán al mismo tiempo, por primera vez, el Foro España-Francia, que pretende estrechar lazos entre las sociedades de los dos Estados, y el Consejo de Seguridad y Defensa. Chirac destacará que estas dos entidades consagran «un partenariado hispano-francés similar al que Francia tiene con Alemania, esencial para el equilibrio europeo» (Aldecoa y Sotillo, 2007: 326).

⁴³ En ello influirá igualmente la sustitución de Schröder por Angela Merkel, como canciller de Alemania, y el nuevo entendimiento franco-alemán en la UE.

conexión eléctrica entre ambos países, que permitirá que España deje de ser una isla energética, garantizando el suministro de energía eléctrica.

Pero, como ya apuntamos, el apoyo de Sarkozy encontrará su más significativa expresión en relación a la presencia de España en las reuniones del G-20, que ha supuesto un indudable éxito de Rodríguez Zapatero y el reconocimiento del peso y papel de España en el escenario global. Se trató de una apuesta personal del presidente del Gobierno, difícil de llevar adelante por el contexto en el que se realizaba, pues la reunión se celebraba en Washington, con Bush todavía en la presidencia de Estados Unidos, y sin que España formase parte ni del G-7 ni del G-20, que la diplomacia española ha culminado de momento con éxito. La presencia, en última instancia, fue posible por el ofrecimiento realizado por el presidente francés de una de las dos sillas que le correspondían como miembro del G-7 y como presidente de turno de la UE. El apoyo de Sarkozy será también clave para la elección de Barcelona como sede de la Unión por el Mediterráneo.

Este excelente momento de las relaciones hispano-francesas quedará reflejado en la primera visita a España de Sarkozy como jefe de Estado, a finales de abril de 2009, durante la cual éste manifestó el total compromiso de Francia en la lucha contra ETA y su compromiso con la presencia de España en el G-20⁴⁴.

Con Alemania, a pesar del entendimiento mutuo que, en general, ha existido, las relaciones se han visto condicionadas por la llegada de Angela Merkel. Si las excelentes relaciones con el canciller Schröder permitieron, como hemos visto, que en los primeros pasos del gobierno socialista, España volviera a situarse en términos prácticos en el corazón de Europa, con Merkel y el nuevo entendimiento franco-alemán, especialmente en el contexto de la crisis económica, ha disminuido el papel de España en el centro del poder europeo.

En este sentido, han existido algunas tensiones pasajeras, por ejemplo, las derivadas de la OPA lanzada por la alemana EON sobre Endesa y la solución final a cargo de la italiana ENEL. Este tema fue abordado en la reunión que, el 20 de abril de 2006, tuvieron en Berlín Rodríguez Zapatero y Merkel, en la que además se abordaron otros temas, como la apuesta de ambos países por la Constitución Europea.

⁴⁴ En dicha reunión se suscribieron, además, distintas declaraciones, destacando la relativa a la seguridad interior; que ampliaba la cooperación en la lucha contra ETA a la lucha contra el terrorismo yihadista, el narcotráfico y la inmigración ilegal; la relativa a infraestructuras y transportes, que apuesta por la conclusión a tiempo de las interconexiones eléctrica y ferroviaria de alta velocidad a través de los Pirineos; y la que se refiere a la presidencia española de la UE, a la que Francia se comprometía a prestar todo su apoyo.

Estas tensiones, que no han deteriorado en ningún momento las relaciones entre ambos países, se han vuelto a poner de manifiesto, a raíz de la crisis de la deuda soberana de algunos países europeos y de los ataques especulativos contra el euro, en las posiciones mantenidas por Alemania en el seno de la UE, divergentes en algunos casos de las posiciones defendidas por España, y en las declaraciones sobre la salud financiera de España realizadas por la canciller Merkel⁴⁵.

Con el Reino Unido, a pesar de las excelentes relaciones mantenidas por Rodríguez Zapatero, primero con Tony Blair, y después con Gordon Brown, ha sido la cuestión de Gibraltar la que ha continuado marcando la agenda bilateral. En este punto, el gobierno socialista ha dado un giro significativo a la tradicional política mantenida por España respecto del Peñón, basada en la reivindicación permanente de la soberanía por encima de cualquier otra consideración, para pasar a una nueva estrategia que descansa en el desarrollo de la colaboración y cooperación con la colonia británica con el fin de resolver problemas concretos que permitan la creación de un nuevo clima en las relaciones entre las población gibraltareña y española, aparcando de momento la cuestión de la soberanía, lo que no supone renunciar a la misma.

En concreto, en la reunión mantenida el 3 de junio de 2004, en Londres, entre Blair y Rodríguez Zapatero, se acordaba trabajar de forma amistosa y constructiva sobre Gibraltar. Con ello se abría una nueva vía que tendría pronta concreción, el 27 de octubre, en el Acuerdo de Madrid, por el que ambos países decidían abrir un Foro Trilateral de Diálogo sobre Gibraltar, en el que participaría con voz propia el gobierno gibraltareño, tratando de desbloquear la situación de parálisis existente desde el verano de 2002. Con ello, el gobierno español ponía en práctica la mencionada nueva estrategia que, como señalaría Moratinos, partía del hecho incuestionable de que el Reino Unido, sin la aquiescencia de las autoridades locales de Gibraltar y, consecuentemente, de la población gibraltareña, es decir, sin cooperación, no daría ningún paso significativo en materia de soberanía⁴⁶. Se trataba, sin lugar a dudas, de un paso arriesgado, no muy bien explicado, por otro lado, a la opinión pública.

El 8 y 9 de diciembre de 2004, en Kent, se celebraba la primera reunión técnica del nuevo foro tripartito⁴⁷. La creación de este foro sería aprobada

⁴⁵ Destacan, en este punto, las declaraciones poco afortunadas de Merkel, a finales de junio de 2010, en torno a que España podía acogerse al Fondo de Estabilización, puesto en marcha por la UE, con lo que se la incluía en un posible plan de rescate, compensadas poco después con alabanzas a las medidas de ajuste adoptadas por el gobierno de Rodríguez Zapatero.

⁴⁶ *El País*, 28 de octubre de 2004.

⁴⁷ En esta primera reunión del foro se fijarán las características del proceso: agenda abierta; con voz propia de cada parte; reuniones a nivel ministerial al menos cada 12

en el Congreso de los Diputados por todos los grupos parlamentarios, salvo el PP, por 184 votos a favor frente a 142 en contra, dando lugar a muy duras críticas por parte del PP⁴⁸.

Tras cerrarse las negociaciones entre el Reino Unido y Gibraltar para reformar la Constitución del Peñón de 1969, Moratinos se felicitará, el 17 de marzo de 2006, porque el gobierno británico «ha respetado y cumplido la palabra dada al gobierno español y no ha sobrepasado las líneas rojas que habíamos marcado» (Aldecoa y Sotillo, 2007: 326)⁴⁹.

El ministro de Asuntos Exteriores español, el ministro para Europa del Reino Unido y el ministro principal de Gibraltar, celebraron en Córdoba, el 18 de septiembre de 2006, la primera reunión del Foro Trilateral de Diálogo, adoptándose una serie de acuerdos tendentes a favorecer el desarrollo económico y social del Peñón y del Campo de Gibraltar⁵⁰. Posterior-

meses; cualquier acuerdo deberá ser negociado por las tres partes; posibilidad de crear los grupos de trabajo que sean necesarios; y toma en consideración de las actuaciones de la Comisión Mixta de Cooperación establecida el 18 de noviembre entre la mancomunidad de municipios del Campo de Gibraltar y el gobierno gibraltareño (*El País*, 22 de diciembre de 2004).

⁴⁸ En el debate, Gustavo de Arístegui, portavoz de Exteriores del PP, acusará al gobierno de torpeza y de hacer concesiones de graves consecuencias, al dar por primera vez voz y veto a Gibraltar y permitir que se consideren a sí mismos como pueblo soberano. Por su parte, el portavoz del PSOE, Rafael Estrella, negó que España hubiera renunciado a sus posiciones de principio, y que no se alejaba de la dirección seguida por los gobiernos anteriores, alegando que simplemente había un compromiso de entendimiento, con solo dos banderas y tres voces, por lo que Gibraltar no puede ser, ni va a ser, un Estado soberano (*Diario de Sesiones* 21.12.2004). De hecho, como destacará Sahagún, con su nueva estrategia, el gobierno socialista empezaba a reconocer en público lo que sus antecesores siempre aceptaron en privado: que no se puede decidir nada sobre Gibraltar contra los gibraltareños a no ser que se esté dispuesto a enviar los tanques. Con el gobierno de Aznar, al recuperarse la idea de co-soberanía, latente desde los años de Fernando Morán, se deja ya muy claro que los británicos consultarían a los gibraltareños. La prueba es que desde 2000, cuando se empezó a negociar, se invitó al primer ministro de Gibraltar a participar en la delegación británica con el compromiso de respetar el estatus gibraltareño, si bien Caruana lo rechazó, convencido de que había un acuerdo entre Blair y Aznar a sus espaldas. La respuesta de Caruana fue convocar un referéndum, que ganó con el 98% de los votos, en el que los gibraltareños rechazaron cualquier cesión de soberanía (Sahagún 2005: 278).

⁴⁹ El nuevo texto, aunque introduce el derecho de autodeterminación de los gibraltareños, lo condiciona a los tratados existentes, tal como pedía España.

⁵⁰ El 5 de octubre de 2006, Moratinos explica los acuerdos de Córdoba en la Comisión de Asuntos Exteriores y Cooperación del Senado, sorprendiendo el apoyo del PP a los mismos. En concreto, el diputado del PP y exministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, señalará que «el Gobierno tiene el apoyo del PP en este tema. (...) Los acuerdos en general nos parecen buenos». Con respecto a la autodeterminación que se reconoce a Gibraltar, Moratinos responde que, según el acuerdo alcanzado el 20 de noviembre de

mente se ha continuado avanzando en el proceso, con la puesta en marcha de los acuerdos de Córdoba⁵¹.

La tercera reunión del Foro Trilateral, celebrada en Gibraltar, el 21 de julio de 2009, con asistencia de Moratinos, ha sido la más polémica, por cuanto que por primera vez un ministro español visitaba la colonia británica. Dicha reunión concluyó con un comunicado en el que España, el Reino Unido y Gibraltar se comprometen a colaborar en diferentes campos, como medioambiente, fiscalidad, cooperación judicial, aduanera y policial, además de educación y visados.

Esta reunión estuvo, sin embargo, a punto de no celebrarse como consecuencia de la agudización de la disputa sobre la soberanía de las aguas que rodean Gibraltar, que España reclama como propias, apoyándose en el Tratado de Utrech de 1713, mientras que el Reino Unido las considera bajo su jurisdicción. La cuestión de las aguas ha continuado agudizándose desde entonces, como consecuencia de la estrategia gibraltareña, apoyada por el Reino Unido, de hacer efectivos sus pretendidos derechos sobre las aguas como forma de reafirmar en la práctica el carácter soberano del propio Gibraltar, provocando incidentes con patrulleros y pesqueros españoles, que han tensado progresivamente las relaciones hispano-gibraltareñas y con ello, indirectamente, las relaciones con el Reino Unido. De hecho, las reuniones técnicas preparatorias de la IV reunión del Foro Tripartito, que estaba previsto se celebrase en Madrid, en el otoño de 2010, fueron suspendidas por el ministro principal del Peñón, Caruana, alegando los recientes incidentes, ocurridos el 28 de septiembre de 2010, entre una patrullera de la Guardia Civil, que perseguía a contrabandistas, y lanchas de la policía gibraltareña⁵². Esta suspensión deja en punto muerto el proceso iniciado en Córdoba en 2006, poniendo de manifiesto que Gibraltar y el Reino Unido no han aparcado el tema de la soberanía y suscitando importantes interrogantes en cuanto a la conveniencia de que el gobierno de Rodríguez Zapatero continúe sin más con la estrategia puesta en marcha en 2004.

2001, entre el propio Piqué y Straw, debe ser entendida exclusivamente a efectos internos (Aldecoa y Sotillo, 2007: 326).

⁵¹ Estos acuerdos supusieron el final de la excepción gibraltareña en las relaciones de vecindad de España y se identificaron las áreas que centrarán los futuros trabajos del Foro Trilateral de Diálogo sobre Gibraltar: medio ambiente, servicios financieros y fiscalidad, cooperación judicial y policial, educación, comunicaciones marítimas, el aeropuerto de Gibraltar, pensiones, la apertura de un Instituto Cervantes en Gibraltar y cuestiones relacionadas con los visados Schengen.

⁵² En declaraciones a la televisión gibraltareña, Caruana señaló que la jurisdicción sobre las aguas es una prioridad absoluta para su gobierno, por encima de otras políticas, como la cooperación.

Esta situación, aunque incide lógicamente en las relaciones bilaterales, no ha impedido, sin embargo, como destacábamos, el mantenimiento de excelentes relaciones con Reino Unido, no solo con Blair y Brown⁵³, sino igualmente en los primeros contactos con el nuevo primer ministro británico, el conservador David Cameron.

En el caso de Portugal, el 4 de junio de 2004, en Lisboa, Durão Barroso y Rodríguez Zapatero reiteraban su voluntad de mantener una relación privilegiada en todos los ámbitos, muy en concreto en la lucha contra el terrorismo internacional. Estas relaciones se afianzarán con el triunfo del socialista José Sócrates en las elecciones de 2005, y su nombramiento como primer ministro, el 12 de marzo de 2005. El 8 de mayo de 2006, la vicepresidenta primera, M.^a Teresa Fernández de la Vega, se reúne en Lisboa con el nuevo presidente portugués, Aníbal Cavaco Silva, destacándose la sintonía existente entre los dos países, y con el primer ministro Sócrates, concertándose para la reunión euroafricana, que se celebrará en julio en Rabat⁵⁴.

Este proceso de entendimiento con Portugal continuará posteriormente, destacando la celebración en Braga, el 18 de enero de 2008, con asistencia de los respectivos ministros de Defensa, de la primera reunión del Consejo de Defensa y Seguridad, acordado en la Cumbre Ibérica, celebrada en Badajoz, en noviembre de 2006. Con ello, Portugal se convertirá en el segundo país, tras Francia, con el que España tiene este mecanismo, dedicado a potenciar las relaciones militares y la industria de defensa, que facilitará la superación de los recelos existentes en el ámbito de la cooperación militar por parte portuguesa.

Con Italia las relaciones han sido igualmente excelentes. La Cumbre hispano-italiana de Nápoles, el 5 de diciembre de 2007, continuación de la celebrada el 20 de febrero en Ibiza, no solo puso de manifiesto el excelente momento que conocían las relaciones bilaterales hispano-italianas⁵⁵ y la coincidencia de posiciones en cuanto al desarrollo de una política europea en materia de inmigración y a la reforma de la Política Agraria Común, sino que sirvió también para reforzar el eje Madrid-Roma, como forma de compensar el protagonismo de Sarkozy en el Mediterráneo, y lograr el apoyo italiano a

⁵³ A destacar el reiterado apoyo de Brown a la presencia de España en el G-20.

⁵⁴ Significativo, también, de las excelentes relaciones es que España será el destino del primer viaje oficial de Cavaco Silva como presidente de Portugal, a finales de marzo de 2006.

⁵⁵ Estas excelentes relaciones se habían puesto ya de manifiesto anteriormente y, de forma concreta, en la reunión que Rodríguez Zapatero mantuvo en Madrid, el 16 de octubre de 2006, con Prodi, acordándose presentar propuestas comunes sobre inmigración y energía en el Consejo Europeo informal que tuvo lugar el 20 de ese mismo mes.

la política mediterránea de la UE que defiende España. Los resultados se vieron en la Cumbre de Roma, el 20 de diciembre de 2007, que reunió a Sarkozy, Prodi y Rodríguez Zapatero, con el exclusivo objetivo de apoyar la puesta en marcha de la Unión por el Mediterráneo, pero como un proyecto de la UE, aceptado en parte los planteamientos españoles y dando cierta continuidad al Proceso de Barcelona.

Estas relaciones y la concertación, especialmente en temas mediterráneos, se han mantenido con Berlusconi, como se pondrá de manifiesto en las visitas mutuas realizadas por ambos presidentes.

Fuera de la UE, pero en el ámbito también europeo, hay que destacar el buen desarrollo de las relaciones con Rusia, que han transcurrido, a lo largo de las dos legislaturas socialistas, por el camino del entendimiento y la cooperación, institucionalizándose las reuniones anuales entre ambos países al máximo nivel⁵⁶.

III. LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

La retirada inmediata de las tropas de Iraq, ordenada por Rodríguez Zapatero, el 18 de abril de 2004, poco después de la constitución del nuevo gobierno socialista⁵⁷, con el fin de cumplir con el compromiso electoral y con el deseo de la inmensa mayoría de los españoles de respetar la legalidad internacional, fue recibida por la administración Bush como un duro golpe en las relaciones bilaterales, marcando el inicio de una serie de desencuentros con Estados Unidos, que encontrarán en otras actuaciones del presidente del Gobierno⁵⁸ y de los ministros de Asuntos Exteriores, Moratinos, y Defensa,

⁵⁶ Estas excelentes relaciones, por poner un ejemplo, se reflejaron en la reunión que mantuvieron Rodríguez Zapatero y Vladimir Putin en Sochi, el 28 de septiembre de 2007, en la que trataron temas de interés para ambos países, como intercambios comerciales, turismo, cooperación en materia de seguridad, de lucha contra el terrorismo y la delincuencia y coincidieron en su análisis de diferentes cuestiones internacionales, como es el caso del futuro de Kosovo. Las buenas relaciones han continuado con Dmitri Medvedev.

⁵⁷ Esta rápida decisión, que sorprendió a todos, la tomó Rodríguez Zapatero consciente, por un lado, de que si esperaba, las presiones de Estados Unidos y de sus aliados en Iraq para evitar la retirada se harían cada vez más fuertes, y, por otro, de que las Naciones Unidas no se harían cargo de la seguridad en Iraq antes del 30 de junio. El Congreso de los Diputados respaldó la decisión de retirada el 27 de abril de 2004, por 185 votos a favor, 141 en contra y 4 abstenciones.

⁵⁸ Entre estas actuaciones destaca, ya antes de asumir la presidencia del Gobierno, el permanecer sentado ante el paso de la bandera de Estados Unidos con ocasión del desfile de las Fuerzas Armadas, el 12 de octubre de 2003, y, muy especialmente, el llamamiento

Bono, campo abonado para la frialdad inicial que caracterizará las relaciones entre ambos países y para la ausencia de encuentros oficiales entre el presidente del Gobierno español y Bush⁵⁹. Esta frialdad de la administración Bush, unida al deseo de los gobiernos socialistas de normalizar plenamente las relaciones con Estados Unidos, condicionará las relaciones bilaterales, determinando por parte española una cierta condescendencia con las posiciones estadounidenses, y por parte norteamericana una más fácil presión en la defensa de sus intereses.

Desde este punto de partida, la búsqueda de la afirmación de una relativa autonomía en relación a Estados Unidos, que caracterizará la política exterior de los gobiernos socialistas, materializada en el mantenimiento de posiciones y puntos de vista diferentes en cuestiones puntuales, especialmente en la política iberoamericana, no siempre será fácil de mantener (Arenal, 2005a y 2005b; y Barbé y Soriano, 2008).

En consecuencia, no será sencillo para los gobiernos socialistas llevar a la práctica los principios que en su opinión debían caracterizar, de acuerdo con las declaraciones realizadas por el presidente del Gobierno y el ministro de Asuntos Exteriores, la política respecto de Estados Unidos. Una política que, como vimos al analizar el proyecto de política exterior de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, se basaba en el establecimiento de una relación firme de aliados entre ambos países, en base a los múltiples intereses y valores comunes existentes, pero sin seguidismos incondicionales que podían ser contrarios a los intereses de España⁶⁰.

En palabras de Moratinos, se tratará de volver al espíritu que quedó plasmado en el Convenio sobre Cooperación para la Defensa, de 1 de diciembre de 1988, entre España y Estados Unidos, que supuso la superación de la relación subordinada respecto de ese país, que venía del franquismo, y consagró una relación de países amigos y socios, equilibrada, propia de aliados, basada en la igualdad, la lealtad, el mutuo respeto y la cooperación en todos los campos (Moratinos, 2004: 66-67).

No puede extrañar, por lo tanto, que una vez tomada la decisión de retirarse, el gobierno de Rodríguez Zapatero se implicase en el proceso de

de Rodríguez Zapatero en Túnez, el 9 de septiembre de 2004, a otros miembros de la coalición en Iraq para que siguieran el ejemplo español.

⁵⁹ Expresión significativa de este distanciamiento a nivel presidencial, que continuará hasta el final del segundo mandato de Bush, será que el presidente estadounidense no devolverá la llamada de felicitación que le hizo Rodríguez Zapatero, el 3 de noviembre de 2004, a raíz de su reelección.

⁶⁰ Para las relaciones de los gobiernos de Rodríguez Zapatero con Estados Unidos, además de los trabajos que se citarán, véase también, García Cantalapiedra, 2010: 455-457.

estabilización de Iraq, participando en la redacción y votando a favor de la Resolución 1546, de 8 de junio de 2004, que abría la puerta para la devolución de la soberanía a los iraquíes, manteniendo todos los compromisos de ayuda a Iraq adquiridos por el gobierno de Aznar en la Conferencia de Donantes de 2003 y participando, más tarde, a partir de la decisión anunciada en febrero de 2005, en la formación de miembros del ejército iraquí.

Sin embargo, los deseos españoles de normalizar plenamente las relaciones bilaterales en el plano político-diplomático⁶¹, no encontrarán de momento eco en la administración Bush⁶². Habrá que esperar a 2006 para que se produzcan los primeros pasos significativos en ese sentido. El 19 de junio, Moratinos se reúne en Washington con la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, iniciándose un progresivo deshielo en las relaciones políticas entre ambos países. A lo anterior, se unirá el viaje que el ministro de Defensa, José Bono, realiza por primera vez a Washington, el 22 de octubre de 2006, para reunirse con el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld.

En este nuevo contexto, se explica que Moratinos, en su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, el 19 de junio de 2007, destacase que la cooperación bilateral había sido intensa, especialmente en la lucha contra el terrorismo y en el ámbito de la defensa, manteniéndose consultas en asuntos internacionales de interés común, como es el caso de Afganistán, Oriente Medio, Norte de África y América Latina (Real Instituto Elcano, 2007c: 225-226).

Este proceso de normalización se acelera durante 2007. Lo anterior no impedirá, sin embargo, que la administración Bush pase factura a España en algunas de las iniciativas emprendidas por el gobierno de Rodríguez Zapatero, especialmente en su política mediterránea e iberoamericana, tratando de disminuir el alcance y perfil político de las mismas, caso, por ejemplo, de la Cumbre Euro-Mediterránea de Barcelona, en noviembre de 2005, presionando a otros países para que no tuviese éxito; caso, entre otros, de las presiones a algunos países de la UE para que se manifestasen en contra del levantamiento del embargo a la venta de armas a China, defendida por España, durante su presidencia de la UE en el primer semestre de 2010; o no apoyando determinadas candidaturas a organizaciones internacionales, como sucedió con la candidatura del general Félix Sanz, jefe del Estado Mayor de

⁶¹ El evidente deterioro que se produce en las relaciones político-diplomáticas entre ambos países no afectará, sin embargo, a otros ámbitos de las relaciones bilaterales, en los que la cooperación y el entendimiento será, salvo en cuestiones puntuales, una constante.

⁶² Como se ha destacado, las relaciones político-diplomáticas con Estados Unidos vendrán marcadas por «la dureza declarativa y la frialdad gestual» (García Segura, 2007: 67).

la Defensa, a la presidencia del Comité Militar de la OTAN, en noviembre de 2007.

A partir de 2007, superadas las diferencias respecto de la venta de aviones y buques a Venezuela, el principal punto de divergencia entre ambos países será la política desarrollada en relación a Cuba, donde encontrará su máxima expresión la relativa autonomía de la política exterior de los gobiernos de Rodríguez Zapatero. Esta divergencia, que venía desde 2004, se pondrá especialmente de manifiesto con la nueva política respecto de Cuba seguida por el gobierno socialista y, muy en concreto, con ocasión de la visita que el ministro Moratinos realizó a la isla, a principios de abril de 2007, con el fin de consolidar la posición de España como un interlocutor privilegiado de cara a la necesaria transición política que más pronto que tarde tiene que iniciar el régimen cubano⁶³, como se analiza posteriormente al tratar de la política respecto de América Latina. La visita causó malestar en Washington, siendo criticada por la secretaria de Estado, Condoleezza Rice⁶⁴.

La visita de ésta a Madrid, el 1 de junio de 2007⁶⁵, primera visita oficial de un ministro del gobierno Bush desde que accedió a la presidencia Rodríguez Zapatero, rubricará la normalización de las relaciones entre España y los Estados Unidos y servirá para poner de manifiesto los numerosos puntos de encuentro, entendimiento y concertación entre ambos países en relación, entre otros, a Ecuador, Bolivia, Oriente Próximo, Afganistán y la aplicación del Convenio de Defensa de 1988⁶⁶.

Finalmente, en cuanto expresión también de esta normalización de relaciones hay que referirse a la firma, el 24 de abril de 2007, después de casi cinco

⁶³ Se trataba de la primera visita a Cuba de un ministro de Asuntos Exteriores español desde 1998, cuando lo hizo Abel Matutes, y de la primera visita de un responsable europeo de Asuntos Exteriores desde la crisis que estalló entre Cuba y la UE en 2003. En esta visita se abordarán, además de otros temas, los vuelos de la CIA y la cuestión de la prisión de Guantánamo.

⁶⁴ La secretaria de Estado para Iberoamérica, Trinidad Jiménez, que viajó a Washington, el 23 y 24 de mayo, con el fin de preparar el camino para la visita a Madrid de la secretaria de Estado norteamericana, tuvo que aprovechar la ocasión para tratar de aclarar la política española hacia Cuba, con el fin de «descubanzar» en lo posible la visita de Condoleezza Rice a España.

⁶⁵ Esta visita se había suspendido anteriormente tres veces en los últimos momentos, alegándose por parte norteamericana problemas de agenda de la secretaria de Estado.

⁶⁶ Este entendimiento se reflejaría en la colaboración del gobierno español con la administración Bush para lograr que la Conferencia de Anápolis sobre Oriente Medio, convocada por los Estados Unidos, fuese un éxito, así como en la propia participación de España en dicha Conferencia, celebrada a finales de noviembre de 2007. La invitación para participar en dicha Conferencia testimoniaba al mismo tiempo el reconocimiento de la administración Bush a la activa política de España en relación al conflicto de Oriente Próximo.

años de negociaciones, del protocolo que establece las normas reguladoras de la actuación en España de los servicios de información militar de Estados Unidos y que desarrolla el artículo 17.6 del Convenio de Defensa con ese país⁶⁷.

Sin embargo, continuaba pendiente, en cuanto expresión definitiva de esa normalización de relaciones, el encuentro oficial entre Rodríguez Zapatero y Bush. Tal reunión, más allá de saludos formales y puntuales con ocasión de foros internacionales y del apretón de manos y las pocas palabras que intercambiaron con ocasión de la visita que, junto con otros jefes de Estado y de Gobierno, realizó el presidente español a la Casa Blanca, a raíz de su participación en la Cumbre del G-20, que se celebró en Washington, a mediados de noviembre de 2008, con Barack Obama ya como presidente electo, no llegará a producirse, testificando el malestar de Bush con Rodríguez Zapatero.

La elección de Obama como presidente de Estado Unidos va a cambiar radicalmente el clima de las relaciones bilaterales, permitiendo su normalización plena, incluso a nivel presidencial⁶⁸. Sin embargo, el anuncio unilateral de la retirada de las tropas españolas desplegadas en Kosovo, realizado por la ministra de Defensa, Carme Chacón, en su visita a la base de Istok, en Kosovo, el 19 de marzo de 2009, pocos días antes del primer viaje de Obama a Europa, va a generar de nuevo la irritación de Estados Unidos y de la OTAN, enturbiando el buen clima existente en las relaciones bilaterales, hasta el punto de que, el 20 de marzo, el secretario general de la Presidencia, Bernardino León, se trasladará a Washington para dar garantías de que la retirada se realizará de forma coordinada, tomando el tiempo que sea necesario, y recomponer así la relación con la administración Obama⁶⁹.

En ese contexto se inserta la decisión de incrementar el contingente español desplegado en Afganistán y de acoger en España a presos de Guan-

⁶⁷ Este protocolo estaba pendiente desde que, en abril de 2002, con el gobierno de Aznar, se reformase dicho Convenio, legalizando la presencia y actuación en España de los servicios secretos de la *Navy* (NCIS) y de la Fuerza Aérea (OSI) de los Estados Unidos, sin concretarse entonces en todos sus términos los detalles de esa actuación.

⁶⁸ El gobierno de Rodríguez Zapatero y el PSOE, con independencia de las relaciones que habían venido manteniendo con el Partido Demócrata, acentuaron su aproximación durante la campaña electoral de Obama, apostando por su triunfo electoral y por la apertura de una nueva etapa en las relaciones bilaterales. El entonces secretario de Estado para la UE, Diego López Garrido, llegó incluso a mantener, el 6 de agosto de 2008, un breve encuentro con Obama. Significativamente, la cuestión de la invitación a Rodríguez Zapatero a la Casa Blanca constituirá uno de los temas del debate electoral entre Obama, que se pronunció a favor, y el candidato republicano, John McCain, que evadió la respuesta.

⁶⁹ El anuncio de la retirada de las tropas desplegadas en Kosovo, que el ministro Moratinos desconocía, se insertaba en el no reconocimiento de la República de Kosovo por parte de España, en contra de la posición mantenida por la mayor parte de los Estados miembros de la UE y de Estados Unidos.

tánamo, así como el viaje que Rodríguez Zapatero realiza a Viña del Mar, en Chile, el 28 de marzo, para participar en un encuentro de gobernantes progresistas, al que asistía el vicepresidente de Estados Unidos, Joseph Biden, con el que se entrevista, dándose por zanjado el desencuentro en relación a Kosovo⁷⁰. Al mismo tiempo, la Casa Blanca anuncia que Obama se entrevistará con Rodríguez Zapatero el 5 de abril, coincidiendo con la Cumbre UE-Estados Unidos, que se iba a celebrar en Praga⁷¹.

Tal como estaba previsto, el 5 de abril se produciría la primera reunión oficial entre Obama y Rodríguez Zapatero, manifestando el primero su deseo de mantener unas relaciones excelentes y ofreciendo el segundo todo su apoyo a Obama, además de intercambiar puntos de vista sobre la situación internacional y, especialmente, sobre América Latina.

La primera visita oficial de Rodríguez Zapatero a la Casa Blanca tuvo lugar el 13 de octubre de 2009, manteniendo con Obama una larga reunión de diálogo y trabajo, que permitió un repaso a los temas de interés mutuo, con América Latina, el conflicto árabe-israelí y Afganistán como principales referentes.

A partir de estos encuentros terminaba la etapa de difíciles relaciones durante las administraciones de Bush y se certificaba formalmente la nueva etapa de entendimiento y colaboración que se abría en las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y España.

IV. LAS RELACIONES CON MARRUECOS, EL CONFLICTO DE ORIENTE PRÓXIMO Y LA ALIANZA DE CIVILIZACIONES

La política mediterránea ha sido uno de los ejes principales de la política exterior de los gobiernos de Rodríguez Zapatero. Se ha tratado no solo de recuperar y reforzar una de las señas tradicionales de la política exterior española, sino que además se le ha prestado una especial atención, más allá de lo habitual, derivada de la particular experiencia personal y conocimiento que tanto el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, como el secretario de Estado de Política Exterior, Bernardino León, tenían de esa región. Ello explica, como veremos, lo ambi-

⁷⁰ Este será el primer encuentro del presidente español con un miembro relevante de la administración demócrata.

⁷¹ Con todo, el primer encuentro informal entre ambos presidentes se producirá el 1 de abril, con ocasión de la recepción que la reina Isabel II ofreció a los asistentes a la Cumbre del G-20, que se celebraba al día siguiente en Londres.

cioso de algunos de los objetivos de esa política. Esta prioridad que se ha otorgado a la política mediterránea en sus distintas dimensiones, sin embargo, ha debilitado otros ejes tradicionalmente claves en la política exterior española, como es el caso de la política iberoamericana.

La política mediterránea de España tiene dos focos de atención interrelacionados, Magreb y Oriente Próximo, pero que presentan lógicamente diferente nivel de prioridad desde la perspectiva de los intereses españoles y distintas posibilidades en cuanto a protagonismo y actuación. Mientras que en el Magreb los importantísimos intereses estratégicos, políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad que están en juego afectan de manera directa a España, obligando a dedicar a esta región una especialísima atención, en Oriente Próximo, esos intereses, a pesar de estar interrelacionados con los primeros, no tienen una incidencia tan directa.

En todo caso, más allá de ese diferente alcance, en términos de principios, la política mediterránea desarrollada por los gobiernos de Rodríguez Zapatero, muy especialmente respecto del Magreb, se caracterizará por seis rasgos sustantivos: la creación de interdependencias, el fomento de los intereses políticos, económicos y socio-culturales, la cooperación, la promoción del multilateralismo, la apuesta por la democracia y los derechos humanos y la europeización (González del Miño, 2007: 102). Esta última característica, la europeización, puesta en práctica para reforzar la propia política mediterránea, ya analizada al estudiar las políticas mediterráneas de los gobiernos de Felipe González y de Aznar, presentará mayor perfil en el caso de la política hacia Oriente Próximo, dadas la dimensión de los retos existentes y las limitaciones apuntadas para una actuación autónoma de España en dicha región. Ello es lógico, además, si se tiene en cuenta que el conflicto árabe-israelí ha sido un tema fundamental en el desarrollo de la política exterior europea. Sin embargo, no por ello la europeización ha dejado de tener también importancia en la política española hacia el Magreb, pues a través de la misma, además de potenciar la política española, se ha tratado de trasladar a la agenda europea algunas de las cuestiones problemáticas en las relaciones bilaterales de España, como ha sucedido en el caso de Marruecos, tratando de minimizar los costes de una actuación autónoma⁷².

La europeización de la política mediterránea de España, como hemos destacado al analizar la política europea, se ha producido principalmente con un doble alcance, según se tratase del Proceso de Barcelona o de la Política Europea de Vecindad. Mientras que en el primer caso la paternidad de Es-

⁷² Esta europeización, sin embargo, perderá perfil e intensidad durante la segunda legislatura.

paña es indiscutible en su puesta en marcha, a partir de 1992, y desarrollo posterior, en el caso de la Política Europea de Vecindad, de carácter fundamentalmente bilateral, la iniciativa es marcadamente europea, sin que el gobierno de Rodríguez Zapatero, que inicialmente no veía claras las ventajas de la misma, contemplándola como competitiva con el Proceso de Barcelona, haya apostado con decisión por la misma hasta la segunda mitad de la primera legislatura, centrando su prioridad en la concertación con Francia e Italia y en el impulso de un estatuto avanzado UE-Marruecos. Posteriormente, el gobierno defenderá la complementariedad de los dos marcos de relación con los países del Mediterráneo (Barbé, Mestres y Soler, 2007). Lo anterior explica, como hemos señalado previamente, la defensa que el gobierno socialista hizo de la política mediterránea de la UE, y muy en concreto del Proceso de Barcelona, frente al proyecto inicial de Sarkozy de impulsar una Unión Mediterránea al margen de la UE, logrando el apoyo italiano y, finalmente, la aceptación francesa, al menos en parte, de los planteamientos españoles.

En relación con el Magreb, el gobierno socialista desde el primer momento trató de llevar adelante una política global, alejada de las alianzas coyunturales, basada en el diálogo, la cooperación, el respeto, la confianza mutuas y la creación de interdependencias con cada uno de los países de la zona, especialmente con Marruecos y Argelia, centrándose principalmente en los desafíos del terrorismo, los flujos migratorios y el desarrollo. Se buscaba articular una política, diferente a la de Aznar, basada en el desarrollo simultáneo de las potencialidades de la relación con cada uno y con el conjunto (Iranzo Gutiérrez, 2007: 346), aunque priorizando, en última instancia y en la práctica, la relación con Marruecos.

Siguiendo una política que ya habían iniciado los gobiernos de Felipe González, ante lo relativamente limitado de los intereses compartidos, que explicarían la fragilidad de las relaciones, se tratará de incrementar un «tejido de intereses multisectoriales», de forma que actúen como amortiguador de las inevitables diferencias entre países vecinos. La creación de ese «colchón de intereses» debía desempeñar una labor preventiva encapsulando las crisis e impidiendo que afectaran al conjunto de las relaciones (Hernando de Larramendi y Mañé, 2009a: 11-12). Todo ello con el objetivo último de fomentar la integración regional magrebí y, en concreto, la revitalización de la Unión del Magreb Árabe (UMA), lo que suponía necesariamente implicarse activamente en la solución del conflicto del Sáhara Occidental, que gravitaba negativamente en las relaciones entre los países de la región y de España con los mismos.

Esta política se verá afectada, tanto positiva como negativamente, especialmente respecto de Marruecos, por un notable incremento de los actores

no gubernamentales, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, ONG, fundaciones y empresas, implicados en las relaciones con los países del Magreb, que, además de complejizar las relaciones, en algunos casos desarrollarán estrategias diferentes o no coordinadas con la del gobierno socialista, especialmente en relación al Sáhara Occidental⁷³.

La política se planteaba dos objetivos claves a corto plazo que eran la normalización de las relaciones con Marruecos y la ruptura de la situación de estancamiento en que se encontraba el conflicto del Sáhara Occidental, mediante la adopción por parte española de una diplomacia activa, sin alterar, en teoría, los principios fundamentales que tradicionalmente habían inspirado la actuación española en la cuestión del Sáhara, incluido el derecho de autodeterminación (Vaquer, 2007: 137).

Se consideraba acertadamente, por un lado, que España no podía optar entre dos socios estratégicos de primera importancia, sino desarrollar una política global cooperativa con ambos, y, por otro, que España no solo tenía una especial responsabilidad, en cuanto antigua potencia administradora, en la búsqueda de una solución satisfactoria para las partes del conflicto del Sáhara Occidental, sino también que la permanencia de dicho conflicto dificultaba fuertemente el éxito de esa política, en cuanto que el Sáhara Occidental era el principal contencioso entre Marruecos y Argelia e incidía negativamente en las relaciones de España con ambos países.

En consecuencia, en paralelo a una rápida normalización de relaciones con Marruecos, se asumió un especial protagonismo en la búsqueda de una solución negociada al Sáhara Occidental, que partía de considerar superado el Plan Baker de las Naciones Unidas, que Marruecos rechazaba, al mismo tiempo que se apelaba, al menos como principio, como era tradicional, a la aplicación del principio de autodeterminación, en correspondencia con las resoluciones de esa misma organización internacional. En última instancia, sin embargo, se producirá un giro promarroquí, basado en el rechazo del Plan Baker y en la apuesta por el plan de autonomía que Marruecos propugnará para el Sáhara, que a la postre desequilibrará la política global pretendida⁷⁴.

⁷³ Para una consideración amplia del papel de estos actores no gubernamentales, véase Hernando de Larramendi y Mañé, 2009b.

⁷⁴ La razón explicativa de este posicionamiento favorable a las tesis marroquíes y de la sordina en relación a los derechos humanos y la democracia en el Magreb hay que encontrarla en que en la política de gobierno socialista hacia el mismo primará ante todo, como también había sucedido con los gobiernos de Felipe González, la estabilidad de Marruecos y de la propia región, que se entiende se verían seriamente alteradas en el supuesto de que se produjese una caída de la monarquía alauita, como consecuencia de

La recomposición de las relaciones con Marruecos y la iniciativa en relación al Sáhara Occidental, desde el primer momento se interpretaron por Argelia y el Frente Polisario como una toma de posición favorable a las tesis marroquíes. Esta interpretación se hizo aún más evidente a raíz del comunicado conjunto hispano-marroquí, suscrito con ocasión de la VIII Cumbre hispano-marroquí, celebrada en Rabat, el 6 de marzo de 2007, en el que se manifestaba el interés por el nuevo proyecto de autonomía marroquí para el Sáhara Occidental, aunque al mismo tiempo mencionando, explícitamente por parte española, el derecho de autodeterminación⁷⁵. El conflicto seguirá, en consecuencia, sin que a corto y medio plazo se vea una salida negociada, como lo demuestra el fracaso de las rondas de negociación directa entre marroquíes y saharauis, celebradas a partir de junio de 2007, cerca de Nueva York (López García, 2007b). Todo ello ha gravitado de forma importante, como veremos, en las relaciones de España con Argelia. En contrapartida, la sintonía con los Estados Unidos y, especialmente, Francia en relación a Marruecos y al Sáhara Occidental se ha hecho patente.

La normalización de las deterioradas relaciones con Marruecos, que alcanzó su punto crítico durante el gobierno de Aznar con la crisis de Perejil, en el verano de 2002, fue para el gobierno socialista, como hemos apuntado, una de las prioridades de su política exterior. Prueba de ello es que el primer viaje internacional de Rodríguez Zapatero, siguiendo una tradición de los presidentes democráticos españoles, fue a Marruecos, el 24 de abril de 2004, al poco de la constitución del nuevo gobierno, para entrevistarse con Mohamed VI, con el objetivo de recomponer esas relaciones. A partir de ese momento, las relaciones se intensificarán de forma notable, incrementándose muy significativamente las visitas y los contactos políticos, económicos y culturales entre ambos países y alcanzándose un nivel de cooperación en todos los terrenos desconocido anteriormente. A ello contribuirá, sin lugar a dudas, la posición adoptada por el gobierno socialista respecto del Sáhara Occidental. Estas excelentes relaciones no van a

la independencia del Sáhara Occidental o de una revuelta social, o surgiese un Estado saharauí independiente, débil o manejable por otras potencias o corrientes islamistas radicales, con los efectos negativos para los intereses de España que ello tendría desde el punta de vista especialmente del terrorismo y la inmigración.

⁷⁵ El Observatorio de Política Exterior Española (OPEX), de la Fundación Alternativas, al mismo tiempo que propone una solución justa y duradera en el Sáhara Occidental y considera que España debe apoyar una solución equilibrada que ofrezca garantías a las partes, por cuanto que España es históricamente parte del conflicto, entiende, acertadamente, que ésta no se puede lograr «de cualquier manera y a cualquier precio», al mismo tiempo que apunta, también con sentido, «la limitada capacidad que España tiene de mediar» en el mismo (Observatorio de Política Exterior Española, 2008: 31).

impedir, sin embargo, como veremos, que periódicamente se produzcan crisis de mayor o menor intensidad entre ambos países, consecuencia principalmente de los problemas internos de Marruecos y de la cuestión del Sáhara Occidental.

El punto culminante de esas óptimas relaciones tendrá lugar con ocasión de la celebración en Rabat, el 6 de marzo de 2007, de la VIII Cumbre hispano-marroquí, en la que, además del presidente del Gobierno, participaron nueve ministros españoles, que presidieron con sus homólogos marroquíes las distintas mesas sectoriales. Aunque la Cumbre concluyó sin acuerdos relevantes, si exceptuamos la firma del acuerdo de repatriación de menores que entren ilegalmente en territorio español y la propuesta marroquí de crear una comisión permanente para tratar de asuntos de inmigración, sirvió para constatar el excelente estado de las relaciones bilaterales. Marruecos quiso escenificar ese estado con un gesto previo de especial significado como fue la ratificación del acuerdo de pesca con la UE. Rodríguez Zapatero, por su parte, manifestó el interés español por la nueva propuesta marroquí de un plan de autonomía para el Sáhara Occidental, que ya hemos destacado.

Este clima en las relaciones bilaterales no va a impedir, sin embargo, la aparición de nuevas crisis entre ambos países, como consecuencia de la exagerada reacción de Marruecos ante determinados gestos españoles o de actuaciones en el Sáhara Occidental, a pesar del extremo cuidado que el gobierno de Rodríguez Zapatero va a poner en todas sus actuaciones respecto del vecino del sur, para no herir sus susceptibilidades, incluidas las cuestiones de los derechos humanos y del Sáhara Occidental⁷⁶.

Va a suceder con la visita de los reyes de España a Ceuta y Melilla, los días 5 y 6 de noviembre de 2007. El rey de Marruecos, Mohamed VI, al conocer los preparativos manifestó la indignación marroquí y decidió llamar a consultas a su embajador en España, Omar Azziman, abriéndose de nuevo una crisis en las relaciones bilaterales⁷⁷. Por parte marroquí se aprovechó, además, la visita de los reyes para tratar de que la tradicional recla-

⁷⁶ Expresión de este planteamiento del gobierno socialista será también la oposición del mismo a que la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum sobre el Sáhara Occidental (MINURSO) se ocupe de los derechos humanos.

⁷⁷ Según Marruecos, pese a ser el principal, ese no era el único motivo de agravio, sino que al anterior se sumaban el anuncio por el juez Baltasar Garzón de que perseguiría a responsables marroquíes por un supuesto genocidio de saharauis, los marroquíes heridos en el desalojo de la Cañada Real Galiana en Madrid y la coincidencia de la visita de los reyes con el 32 aniversario de la Marcha Verde organizada en 1975 por el rey Hassan II para conseguir que España le entregase el Sáhara Occidental.

mación de Ceuta y Melilla volviera a aparecer en el primer plano de la agenda bilateral⁷⁸. Por su parte desde España, el gobierno, sorprendido por una reacción que no esperaba⁷⁹, envió mensajes apaciguadores, que no satisficieron inicialmente a Rabat.

La duración de la crisis, sin embargo, será corta, 65 días, lo que ponía de manifiesto la solidez de las relaciones bilaterales y, consecuentemente, el deseo marroquí de volver rápidamente a la normalidad diplomática⁸⁰. El punto de partida, al menos público, de la normalización hay que situarlo en el gesto conciliador realizado por España con la entrevista que Moratinos mantuvo con su homólogo marroquí en Rabat, el 3 de enero de 2008, con el fin de hacerle entrega de una carta de Rodríguez Zapatero para el rey de Marruecos, en la que se transmitía la voluntad española de ahondar la relación con ese país «desde el respeto mutuo». El cierre de la crisis se produjo con el regreso del embajador marroquí en España, anunciado el 7 de enero de 2008.

Sucedirá igualmente con el caso de la saharauí Aminatu Haidar, a lo largo de noviembre y diciembre de 2009, cuando Marruecos la retira el pasaporte y la deporta por haber escrito «Sáhara Occidental» en la casilla correspondiente a la nacionalidad, llegando al aeropuerto de Lanzarote e iniciando una huelga de hambre, que durará 32 días, para reclamar sus derechos y los del pueblo saharauí. Todo ello, unido a la reacción de la opinión pública española, provocará una nueva crisis en las relaciones hispano-marroquíes, que pondrá de manifiesto no solo lo precario de las bases político-diplomáticas sobre las que se asientan las relaciones bilaterales y la extrema prudencia con la que reacciona el ejecutivo español ante la actuación de Marruecos, carente de toda base legal, y la violación de los derechos humanos, sino igualmente la falta absoluta de credibilidad de la propuesta de autonomía para el Sáhara Occidental defendida por ese país.

⁷⁸ Significativo de las buenas relaciones existentes hasta ese momento era que nunca un rey de Marruecos, como era el caso de Mohamed VI, había insistido tan poco en la cuestión de Ceuta y Melilla y nunca un gobierno español, como el de Rodríguez Zapatero, había realizado tantos gestos de soberanía sobre esas dos ciudades.

⁷⁹ El gobierno español, al decidir y preparar la visita real a Ceuta y Melilla, en ningún momento pensó que la reacción marroquí llegara a ese extremo, dado el buen estado de las relaciones bilaterales. De hecho, el propio ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación se encontraba en Marruecos cuando se anunció la retirada del embajador marroquí. Como antecedente a favor de esta percepción española se encontraba la visita que el presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, realizó a Ceuta y Melilla, en enero de 2005, algo a lo que ninguno de sus predecesores se había atrevido desde 1981.

⁸⁰ En el carácter limitado y corto de la crisis influyó la percepción por parte marroquí de que el gobierno socialista mantenía posiciones favorables a sus planteamientos, especialmente respecto del Sáhara, por lo que no era conveniente alargar la crisis.

Para la solución de esta crisis, con el regreso de Haidar a El Aaiún, no bastaron las gestiones del gobierno de Rodríguez Zapatero, sino que fue necesaria la intervención de Estados Unidos y, especialmente, Francia, quedando patente, una vez más, las limitaciones de los gobiernos españoles para gestionar con sus propios medios los problemas con los países del Magreb⁸¹.

Sin embargo, el restablecimiento del entendimiento con Marruecos no va a durar mucho. Aunque la celebración de la primera Cumbre entre la UE y Marruecos, en Granada⁸², en marzo de 2010, resultado del Estatuto Avanzado de Asociación, que ese país obtuvo en octubre de 2008, venía a expresar la plena normalización de las relaciones, pronto se producirá una nueva crisis cuando, a mediados de julio de 2010, por parte de Marruecos se acusó a la policía española, que controla la entrada en Melilla, de infligir malos tratos a los que pasaban por la frontera⁸³, incrementándose la tensión cuando la acusación se concretó en cinco comunicados oficiales de protesta, que se acompañaron de movilizaciones que bloquearon la entrada en Melilla de determinados productos. La crisis, a pesar de la actuación del PP, que no facilitó nada su superación⁸⁴, entró en vías de solución a raíz de

⁸¹ El gobierno socialista no consiguió por sí solo que Marruecos rectificase. La solución a la crisis pasó, además de por gestiones de otros actores, por un acuerdo pactado entre Marruecos, Francia y España de emitir tres comunicados sobre el tema en los que se abordaba la cuestión del Sáhara Occidental en términos próximos a las tesis marroquíes. En concreto, el comunicado francés recogía favorablemente la propuesta de Marruecos de una amplia autonomía en el marco de una solución política bajo los auspicios de la ONU, añadiéndose que en «espera de esa solución se aplica la legislación marroquí» sobre el Sáhara Occidental. Por su parte, el español abogaba por «una solución política justa, definitiva y de acuerdo con las partes», pero sin aludir al referéndum de autodeterminación, que unos días antes había respaldado el Congreso de los Diputados, añadiendo que «mientras se resuelve el contencioso, España constata que la ley marroquí se aplica en el territorio del Sáhara Occidental». El ministerio de Asuntos Exteriores trató de aclarar que el término «constatar» no supone reconocimiento alguno de legitimidad o soberanía sobre el territorio.

⁸² A esta Cumbre, primera que la UE mantenía con un país árabe, no asistirá, sin embargo, el rey de Marruecos.

⁸³ Esta acusación fue rotundamente desmentida por el gobierno español.

⁸⁴ El PP aprovechó la crisis para tratar de desgastar políticamente al gobierno, contribuyendo incluso a incrementar la tensión de la misma, en momentos en los que se estaba a las puertas de una solución. En esta línea se insertan las visitas a Melilla, primero, del secretario de Comunicación del PP, Esteban González Pons, el 16 de agosto, y, después, del expresidente, José María Aznar, el 18 de agosto, el mismo día en que Marruecos y España emitían un comunicado que daba por superada a crisis. La visita de Aznar resulta especialmente significativa, pues nunca viajó a Ceuta y Melilla como presidente del Gobierno. Solo lo hizo para hacer campaña electoral, en 2000 y 2004, en su condición de presidente del PP, dejando claro que no era un viaje oficial. Las visitas mencionadas serán públicamente respaldados por el presidente del PP, Mariano Rajoy.

la visita a Rabat del director general de la Policía y la Guardia Civil, Francisco Javier Velázquez, el 18 de agosto, y el comunicado conjunto que emitieron ambos países dando cuenta de las buenas relaciones existentes, aunque sin mencionar a Melilla. La superación final de la crisis se producirá con la visita que el ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, realizará a Rabat, el 23 de agosto, para entrevistarse con su homólogo marroquí, siendo recibido por Mohamed VI⁸⁵, sin que, sin embargo, se aclarasen las razones que llevaron realmente a Marruecos a provocar la crisis⁸⁶. La reunión en Nueva York, el 20 de septiembre, con ocasión de la celebración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre Mohamed VI y Rodríguez Zapatero, vino a confirmar la superación de la crisis.

Con todo, casi sin solución de continuidad, el 8 de noviembre, volverá a producirse una nueva crisis, derivada, en este caso, del asalto marroquí al campamento levantado por activistas saharauis en Agdaym Izik, a 15 kilómetros de El Aaiún, con la muerte posterior de un ciudadano español de origen saharauí, detenciones y malos tratos, y el consiguiente bloqueo informativo sobre el caso y la prohibición de que los periodistas españoles pudieran entrar en el Sáhara Occidental. El gobierno socialista, a través de la ministra de Asuntos Exteriores, Trinidad Jiménez, reaccionará llamando a la calma y la contención, pero sin llegar a condenar en ningún caso a Marruecos, alegando la falta de información sobre los hechos⁸⁷.

La aprobación por el Parlamento Europeo, el 25 de noviembre, de una resolución, moderada a instancias de los eurodiputados españoles, pidiendo a Marruecos la apertura de una investigación independiente de las Naciones Unidas sobre los hechos de Agdaym Izik y El Aaiún y el libre acceso

⁸⁵ En el comunicado conjunto emitido por los ministerios de Interior se recuerda la solidez de las relaciones entre los dos pueblos, que comparten los valores de la democracia, la libertad y la tolerancia y se congratulan de la cooperación en materia de inmigración ilegal, tráfico de drogas y lucha contra el terrorismo. Pérez Rubalcaba anunciará también la puesta en marcha de comisarías conjuntas en Algeciras y Tánger, así como el aumento de los oficiales policiales de enlace y la celebración de reuniones anuales entre los dos ministros del Interior.

⁸⁶ Aunque no se puede descartar que en el fondo se encuentre el intento de Marruecos de presionar a España para que apueste con mayor fuerza por su propuesta de autonomía para el Sáhara Occidental, demostrando la vulnerabilidad de Melilla, la razón más inmediata puede encontrarse en el enojo de Mohamed VI por la presencia militar española cuando se encontraba de vacaciones en la costa del Rif.

⁸⁷ Significativamente, el 26 de noviembre, tras siete meses de aplazamiento, como represalia por las reticencias de Moratinos a su nombramiento, Mohamed VI nombrará embajador en España a un saharauí, que hasta hacía 16 meses ocupaba un puesto de responsabilidad en el Frente Polisario, cubriéndose ese puesto que desde enero de 2010 estaba vacante.

a la zona de los medios de comunicación y de observadores, y la aprobación por el Congreso de los Diputados, el 2 de diciembre, de una moción, moderada igualmente por el PSOE, instando al gobierno a condenar los incidentes violentos que se produjeron con el desalojo del campamento saharauí, pero sin condenar expresamente a Marruecos, e instando al gobierno a intensificar las relaciones con el Frente Polisario, van a llevar de nuevo a la monarquía alauita a tensar la cuerda en las relaciones con España, adoptando el Parlamento marroquí, en sesión extraordinaria, celebrada el 3 de diciembre, una declaración en la que se insta al gobierno a reevaluar globalmente el conjunto de las relaciones con España y, en concreto, a reabrir el asunto de Ceuta y Melilla⁸⁸.

Aunque, en la fecha en que se cierra este análisis, la tensión no ha ido a más, es evidente que las crisis que se han producido, cada vez con mayor frecuencia, y los contenciosos que continúan abiertos en las relaciones bilaterales con Marruecos obligan a replantear, al menos, algunos puntos de la política seguida hasta ahora⁸⁹. Estas crisis ponen de manifiesto que ante la agudización de los problemas en el Sáhara Occidental, Marruecos ha replanteado su política respecto de España, tratando, a través de las crisis y de la recuperación de la reivindicación de Ceuta y Melilla, de presionar al gobierno de Rodríguez Zapatero para que adopte una posición aún más favorable a sus tesis respecto del Sáhara Occidental.

En el caso de las relaciones con Argelia, la cuestión del Sáhara Occidental y las relaciones de España con Marruecos, como ya hemos apuntado, han gravitado de forma decisiva en las relaciones bilaterales hispano-argelinas, manteniendo ambos países del Magreb posiciones radicalmente enfrentadas respecto del Sáhara, que son expresión de un enfrentamiento que viene desde la independencia entre dos potencias que aspiran al protagonismo regional y que tienen problemas territoriales, que ya dieron lugar a una guerra entre ambos. Por otro lado, si los intereses de España en Marruecos son clave en todos los sentidos, en el caso de Argelia los intereses

⁸⁸ Otra cuestión que ha gravitado decisivamente en las sucesivas crisis entre Marruecos y España, con los importantes intereses que están en juego, han sido las actuaciones no ya críticas, que son legítimas, sino marcadamente demagógicas del PP, que han puesto de manifiesto, una vez más, las graves consecuencias que tiene para los intereses de España la ausencia de consenso y el hacer de cuestiones clave de la política exterior un tema de enfrentamiento político.

⁸⁹ Sin tomar en consideración la cuestión de Ceuta y Melilla, donde las posiciones son totalmente opuestas y sin posibilidades de momento de aproximación, uno de los contenciosos pendientes más significativos es la delimitación de las aguas de ambos países, con el problema añadido de una posible existencia de recursos de petróleo y gas en las mismas, que ya ha generado algunas tensiones en las relaciones bilaterales.

españoles son igualmente decisivos en materia económica, de seguridad, lucha contra el terrorismo, inmigración ilegal y suministro de gas, por mencionar algunos de los más importantes. De ahí la dificultad que todos los gobiernos democráticos españoles han tenido para mantener una política equilibrada en el Magreb, que permitiese al mismo tiempo mantener excelentes relaciones con Marruecos y Argelia.

El gobierno de Rodríguez Zapatero, como hemos visto, trató de desarrollar una política global respecto de los dos países. Sin embargo, los especiales gestos que tuvo con Marruecos, con el fin de normalizar rápidamente las deterioradas relaciones, unido a la diplomacia activa puesta en marcha en relación a la búsqueda de una solución negociada al conflicto del Sáhara Occidental, que se interpretó por Argelia y el Frente Polisario como más próxima a las tesis marroquíes, generó un clima de crecientes recelos y ausencia de confianza de Argelia respecto de la política del gobierno socialista. A la luz de este contexto se puede entender que, a pesar de los reiterados intentos de la diplomacia española⁹⁰ para tratar de explicar al gobierno argelino su posición, las relaciones de España con Argelia no hayan avanzado por los cauces pretendidos inicialmente por el gobierno socialista, a pesar de que el vínculo argelino es calificado por el gobierno de estratégico y privilegiado, dados los intereses implicados.

La visita de Rodríguez Zapatero a Argel, el 12 de diciembre de 2006, para asistir a la III Cumbre hispano-argelina, a pesar de desarrollarse en términos cordiales, puso de manifiesto que el clima entre ambos países no es de plena confianza. Aunque se firmó un convenio de extradición y hubo avances en materia de inmigración, creándose un grupo de alto nivel sobre el tema, no se pudo firmar el convenio bilateral sobre seguridad y terrorismo, que llevaba siete años esperando. Significativo fue el llamamiento hecho por el presidente Buteflika a Rodríguez Zapatero para que España «se comprometa de forma más decidida a llevar al Reino de Marruecos y al Frente Polisario a aceptar la puesta a punto de las modalidades del referéndum de autodeterminación».

La VIII Cumbre hispano-marroquí, celebrada en Rabat, el 6 de marzo de 2007, en la que Rodríguez Zapatero manifestó el interés español por la nueva propuesta marroquí de un plan de autonomía para el Sáhara Occidental, contribuyó aún más a enrarecer las relaciones bilaterales, utilizando Argelia cada vez con mayor dureza la importante baza energética que tiene frente a España. A la utilización de la energía como instrumento político se añadirá también el cambio en la política energética iniciado por Argelia, en

⁹⁰ Argelia es el país no europeo que Moratinos visitó más veces.

el sentido de estatizar la explotación de los recursos energéticos, siguiendo los pasos de otros países productores.

La aproximación a las tesis marroquíes sobre el Sáhara Occidental, unido al retraso en la visita de Rodríguez Zapatero a Argelia y la cercanía, en consecuencia, de fechas con la de los reyes, explicarán el especial clima que rodeará la visita que los mismos realizan a Argelia, el 13 y 14 de marzo de 2007, después de 24 años. Aunque la visita transcurrió en términos muy cordiales y relajados, sin que se planteara el tema del Sáhara Occidental y con un llamamiento del rey al entendimiento entre ambos países, significativamente el día anterior se produjo el anuncio de una subida del precio del gas que Argelia vende a España.

La visita que el ministro de Energía argelino realizó a Madrid, el 19 de julio de 2007, pareció despejar las nubes que se cernían sobre los contenciosos energéticos entre ambos países (subida del precio del gas, titularidad del gaseoducto submarino Medgaz, explotación del yacimiento de Gassi Touil). Sin embargo, el comunicado de la compañía estatal argelina Sonatrach a Repsol-YPF y a Gas Natural, a principios de septiembre de 2007, de su decisión de rescindir el contrato suscrito con las dos empresas españolas para desarrollar el proyecto integrado de gas natural de Gassi Touil, que se había adjudicado en 2004 en un concurso internacional, alegando retrasos en la ejecución del proyecto, volvió a poner de manifiesto las dificultades por las que pasaban las relaciones bilaterales⁹¹.

En todo caso, las relaciones entre España y Argelia, sin haber entrado en crisis abierta, continúan marcadas por la desconfianza, como consecuencia, especialmente, de la posición del gobierno español respecto del Sáhara Occidental.

Con relación a Mauritania la política del ejecutivo de Rodríguez Zapatero ha respondido a la pauta que han inspirado en términos generales sus relaciones con otros países de Magreb, defensa de los intereses sobre los valores, primando por encima de cualquier otra consideración la estabilidad de ese país, muy importante desde el punto de vista de la lucha contra el terrorismo, la inmigración y la pesca. El notable incremento que ha experimentado en los últimos años la ayuda al desarrollo con ese país, más allá del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, responderá a este planteamiento. El gobierno socialista en ningún caso quiere que

⁹¹ La reacción Moratinos fue afirmar que se trataba de un problema entre empresas y que se haría todo lo posible para lograr un entendimiento entre Sonatrach y Repsol-YPF y Gas Natural. El episodio se cerró, en parte, un mes más tarde con la autorización a Sonatrach de comercializar gas natural directamente, sin restricciones, en el mercado español.

pueda surgir un Estado fallido a las puertas de Canarias, que desestabilizaría todo el Magreb. Ello explica que a raíz del golpe de Estado militar del general Mohamed Ould Abdelaziz, en agosto de 2008, la prioridad del gobierno de Rodríguez Zapatero, como también de Francia, no fuese tanto el restablecimiento de la democracia, como el mantenimiento de la estabilidad de Mauritania.

Con respeto a Libia, el ejecutivo socialista, como anteriormente el gobierno de Aznar, mantuvo unas buenas relaciones. En este contexto hay que situar la visita a España del coronel Gadafi, del 13 al 18 de diciembre de 2007. Más allá del problema que planteó en relación a la defensa de los derechos humanos y la democracia, que inspiran la política exterior, la visita fue una oportunidad para intentar establecer un nuevo marco de relaciones con un país importante en la estabilidad del Magreb y los países saharianos, con los que España mantiene crecientes relaciones, y que puede ser clave en el futuro abastecimiento energético de España. Con ocasión de esa visita se cerró un Acuerdo Marco de Cooperación económica y política, del que se podrían derivar proyectos conjuntos en materia de infraestructuras, defensa y sector energético por un valor aproximado de 11.500 millones de euros. Se firmaron también un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, declaraciones de intenciones en materia de defensa, finanzas y una declaración política.

Finalmente, en línea con las reflexiones generales respecto del Magreb que hacíamos al abordar la política hacia Marruecos, solo una breve mención a Túnez, con el que el gobierno socialista mantuvo, igualmente, una política de apoyo a la estabilidad del país.

Las revueltas populares que se están produciendo en el mundo árabe, desde Egipto hasta Yemen y, en concreto, en lo que se refiere a la política de España hacia el Magreb, el derrumbamiento del régimen de Ben Alí en Túnez a mediados de enero de 2011, considerado hasta ese momento como el más estable de toda la región y que tenía el pleno apoyo de España y de la UE, a pesar de su carácter no democrático, ha puesto de nuevo de manifiesto las inconsistencias de la política pragmática de apoyo a la estabilidad seguida con determinadas dictaduras, en función exclusivamente de los intereses de todo tipo en juego en el país, y la necesidad de que los derechos humanos y la democracia ocupen un lugar destacado en las relaciones con el Magreb y de que, en consecuencia, se produzca un replanteamiento de la política seguida hasta el momento con esa región.

En cuanto a Oriente Próximo, y muy especialmente al conflicto árabe-israelí, el gobierno de Rodríguez Zapatero ha desarrollado una muy activa y ambiciosa política, por entender que las amenazas a la paz y la seguridad

en el Mediterráneo, y sobre todo en el Mediterráneo árabe, afectan directamente a los intereses españoles y que España como país mediterráneo y potencia media tiene que estar necesariamente presente en una región extremadamente problemática⁹². Razones de prestigio y credibilidad también se han hecho presentes en esta política. En ello ha influido, igualmente, el objetivo de mejorar las relaciones con el mundo islámico, de lo que es expresión la Alianza de Civilizaciones. Esta política, por otro lado, dada la limitada capacidad de España en la región, será una política fuertemente europeizada, que buscará en la UE, y sobre todo en Francia e Italia, la cobertura y los aliados necesarios para su éxito. La activa presencia de España en la región, con actuaciones no siempre coincidentes con los planteamientos defendidos por la administración Bush, será expresión de la afirmación de los relativos márgenes de autonomía de la política mediterránea de España⁹³.

Aunque es indudable la íntima y directa relación que existe entre las distintas manifestaciones del conflicto de Oriente Próximo, de cara a exponer de forma clara y sucinta la política de España en la región nos fijaremos, primero, en su actuación en el conflicto israelí-palestino, para a continuación referirnos al conflicto entre Israel y Líbano.

En el caso del conflicto israelí-palestino, el gobierno socialista mantuvo desde el primer momento la necesidad que de que, por un lado, el mismo se abordase desde una perspectiva regional, que tomase en consideración la problemática general y los distintos conflictos existentes en la región y no se limitase a la estricta consideración del conflicto israelí-palestino, y, por otro, una posición favorable a la búsqueda de una solución pacífica y negociada y a la creación de un Estado palestino soberano, en el marco del establecimiento de fronteras seguras y reconocidas por ambos Estados, de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas. Esta posición de

⁹² La ambiciosa y activa política sobre Oriente Próximo del gobierno de Rodríguez Zapatero se explica también, muy especialmente, por la presencia de Miguel Ángel Moratinos como ministro de Asuntos Exteriores, profundo conocedor de la problemática de la región e implicado diplomáticamente, desde hacía tiempo, en la misma, primero en su condición de diplomático, entre otros cargos, como embajador ante Israel, y después, durante seis años, como enviado especial de la UE para el proceso de paz en Oriente Próximo. Lo anterior explica, igualmente, la especial implicación personal de Moratinos en esa política y sus numerosos viajes a la región. Sin su presencia en el Ministerio es seguro que la política española en la región hubiera tenido un menor perfil.

⁹³ Esta autonomía de ha manifestado, en concreto, en relación a Hezbolá y Siria (Hurtado de Ory y Masciulli, 2007; y Goenaga, 2007). Al contrario de lo sucedido con Hamás, Hezbolá ha continuado siendo un interlocutor de la diplomacia española, por entender que sin dicho movimiento no es posible avanzar en una solución al conflicto.

principio experimentará, sin embargo, algunos matices en función de los distintos acontecimientos que se irán produciendo en la región.

El triunfo de Hamás en las elecciones legislativas palestinas de enero de 2006, a costa de Fatah, supuso un cambio importante en el escenario del conflicto, pues unas elecciones democráticas, que se venían reclamando por los Estados occidentales desde hacía tiempo como forma de avanzar en la solución del conflicto, se concretaban en el triunfo de una organización calificada de terrorista por Estados Unidos y la UE, por su no reconocimiento de Israel y sus acciones armadas contra el mismo. La decisión la UE de cancelar temporalmente la asistencia económica a la Autoridad Nacional Palestina y del Cuarteto (Estados Unidos, UE, Rusia y Naciones Unidas) de imponer sanciones al nuevo ejecutivo si no cumplía determinadas condiciones⁹⁴, llevó inicialmente al gobierno socialista a mantenerse en un segundo plano, respaldando las posiciones de la UE y del Cuarteto⁹⁵. En este contexto, el objetivo de la UE y del gobierno español era la constitución de un gobierno de unidad nacional, que aunque se logró inicialmente, pronto fracasaría ante la agudización de la lucha entre Hamás y Fatah (Álvarez-Ossorio, 2007).

Sin embargo, la operación militar «Lluvia del Verano» contra Gaza, iniciada por Israel, en junio de 2006, a raíz del secuestro de un militar israelí, y muy especialmente la captura por la milicia libanesa de Hezbolá de dos nuevos militares israelíes, que desencadenó la segunda guerra del Líbano en el verano de 2006, con masivos ataques israelíes sobre la población civil libanesa, provocará un cambio significativo en la actuación del ejecutivo socialista, que tomará la iniciativa. Por un lado, se procedió a condenar con rotundidad el uso desproporcionado de la fuerza por parte de Israel y los ataques de Hezbolá y a pedir un alto el fuego inmediato, la intervención de las Naciones Unidas y de la UE y el despliegue de una fuerza internacional, que reforzase la Fuerza Interina de las Naciones Unidas para el Líbano (FINUL) y, por otro, se trató de buscar salidas a la crisis humanitaria que se vivía en Gaza.

Este activo posicionamiento explica que España fuese uno de los países europeos, junto con Francia e Italia, que más rápidamente se comprometió a enviar efectivos militares a la Línea Azul que separa Israel del Líbano, para garantizar la zona fronteriza y el cese de hostilidades, y que participase acti-

⁹⁴ Reconocimiento de Israel, renuncia a la vía armada y aceptación de los compromisos anteriores.

⁹⁵ Esta política se acompañó del apoyo político y económico a la presidencia palestina de Mahmud Abbas.

vamente en las Conferencias de Donantes de Estocolmo, celebrada a finales de agosto de 2006, y de París III, en enero de 2007. En concreto, el gobierno de Rodríguez Zapatero desplegará 1.100 militares, en base a la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 11 de agosto de 2006, que reforzarán la FINUL⁹⁶, generando críticas de la oposición.

Este compromiso activo en el conflicto del Líbano facilitará que el gobierno se plantee objetivos más ambiciosos en relación al proceso de paz en Oriente Próximo, tratando de revitalizar el mismo y acariciando incluso la posibilidad de que se celebre una nueva Conferencia de Paz en Madrid, con participación de todos los actores, incluida Siria⁹⁷. En este contexto se inserta la iniciativa de paz para Oriente Próximo, anunciada por Rodríguez Zapatero, a la que se sumarán inmediatamente Francia e Italia, como se puso de manifiesto en la decimonovena Cumbre hispano-francesa, celebrada en Girona, el 16 de noviembre de 2006. Esta iniciativa hispano-franco-italiana se someterá posteriormente a la consideración del Consejo Europeo, celebrado en Bruselas, el 14 y 15 de diciembre, donde, sin embargo, solo encontrará un tibio apoyo a través de una Declaración sobre Oriente Próximo en la que, además de reclamar el cumplimiento de la Hoja de Ruta y la revitalización del Cuarteto, se apostaba por el inicio de negociaciones definitivas. El no contar con el apoyo de los Estados Unidos e Israel, ni con el pleno respaldo del Reino Unido y Alemania, debilitó de forma importante el recorrido posterior de la iniciativa, que acabaría decayendo (Sabiote y Soler, 2008: 99).

Como previo a la celebración de una posible Conferencia de Paz el gobierno español contemplaba todavía la posible constitución de un gobierno de unidad nacional entre Hamás y Fatah, apoyado expresamente en la Declaración sobre Oriente Próximo mencionada⁹⁸. Sin embargo, los enfrentamientos armados entre Hamás y Fatah y la conquista por Hamás de

⁹⁶ Los militares españoles se desplegarán entre la frontera israelí y el río Litani y se concentrarán en la base Miguel de Cervantes, situada en el término municipal de Blat. Esta base constituirá el Cuartel General de la Brigada Multinacional Este de la FINUL. La participación española en esta misión tendrá un significativo coste en vidas humanas. En mayo de 2010, España asumirá el mando de la FINUL.

⁹⁷ Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Angel Moratinos, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, para informar sobre la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la situación de Oriente Próximo, *Boletín Oficial del Congreso de Diputados* 690, 24 de octubre de 2006.

⁹⁸ De hecho, con ocasión de la visita del presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmud Abbas, a Madrid, el 26 de enero de 2007, el propio Rodríguez Zapatero expresó el pleno apoyo de España a un gobierno de unidad nacional. Paralelamente, Moratinos intervino activamente en las negociaciones entre palestinos y sirios para lograr ese gobierno de coalición.

Gaza en el verano de 2007 no solo hicieron imposible un gobierno de unidad nacional, sino que además truncaron momentáneamente la posibilidad de revitalización del proceso de paz. La consecuencia final será la división del territorio palestino en dos entidades políticas enfrentadas, Gaza controlada por Hamás y Cisjordania por Fatah, que gravitarán negativamente, junto con el boicot de Israel, en la búsqueda de una solución negociada al conflicto israelí-palestino. En ese nuevo escenario, el gobierno español manifestará su inequívoco apoyo al presidente Mahmud Abbas.

Al final sería el presidente Bush quien convocaría la Conferencia de Paz, con el fin de tratar de obtener un éxito en su política sobre la región. La participación de España en la Conferencia de Annapolis, celebrada del 26 al 28 de noviembre de 2007, tratando de revitalizar el estancado proceso de paz, supuso un evidente reconocimiento al activo papel desempeñado por el gobierno socialista en la región⁹⁹, pero al mismo tiempo volvió a situar a Estados Unidos y, consecuentemente, a la Hoja de Ruta y al Cuarteto en el primer plano del proceso de paz, dejando definitivamente fuera de juego la iniciativa hispano-franco-italiana. Aunque en dicha Conferencia se acordó recuperar la negociación entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina, con el fin de lograr un acuerdo definitivo para finales de 2008, con la mirada puesta en la creación de un Estado palestino independiente, su fracaso pronto se hará evidente, poniéndose de manifiesto una vez más las dificultades que existen para una solución negociada del conflicto.

Con todo, el gobierno socialista ha tratado de mantenerse como un actor relevante en la solución del conflicto de Oriente Próximo, como se puso de manifiesto en la gira que realizó Rodríguez Zapatero, a mediados de octubre de 2009, visitando Israel, los territorios palestinos, Jordania y Líbano, con el encargo del presidente Obama de intentar desbrozar el camino para desbloquear el proceso de paz.

La nueva iniciativa de paz lanzada por el presidente Obama, materializada formalmente en la Cumbre de Nueva York, celebrada en septiembre de 2010, con asistencia de Netanyahu y Abbas, no parece tampoco que vaya a tener éxito, como consecuencia no solo de la división palestina, sino, sobre todo, por la nula voluntad de Israel de avanzar hacia la constitución de un Estado palestino, como se pone de manifiesto en su negativa a congelar la construcción de asentamientos en territorio palestino.

En cuanto a las relaciones con Israel, a pesar de haber continuado siendo cordiales, no han sido todo lo fructíferas que se esperaba, como consecuencia

⁹⁹ Este reconocimiento es especialmente significativo si se tiene en cuenta las difíciles relaciones existentes todavía en esos momentos entre Bush y Rodríguez Zapatero.

de los recelos israelíes ante las posiciones españolas adoptadas en relación al conflicto del Líbano, en el verano de 2006, y en relación a Hezbolá y Siria. Es por ello que el gobierno socialista ha tratado a lo largo de sus dos legislaturas de aproximar posiciones con Israel, a través de distintas visitas diplomáticas, incluida la visita de Rodríguez Zapatero, en octubre de 2009.

Por último, en esta breve consideración de los pasos dados por el gobierno de Rodríguez Zapatero, es necesaria una mención a la Alianza de Civilizaciones, una de las expresiones más significativas y ambiciosas de la apuesta del gobierno socialista por el poder blando y el multilateralismo y por la necesidad de tender puentes, especialmente entre Occidente y el Islam, presentada por Rodríguez Zapatero, el 21 de septiembre de 2004, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, que entró a finales de 2006 en una fase de puesta en práctica.

El Informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel, que creó el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, tras asumir la iniciativa, se presentó en Estambul, el 13 de noviembre de 2006, en presencia de sus dos principales promotores, el presidente español y el primer ministro turco, Erdogan, y el propio secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan. En este Informe se identificaron cuatro campos de acción concretos, educación, juventud, migraciones y medios de comunicación. Con posterioridad, el 18 de diciembre de 2006, el secretario general de las Naciones Unidas presentó el Informe con sus recomendaciones a la comunidad internacional, abriendo definitivamente la fase de puesta en práctica.

Para esta nueva etapa, las Naciones Unidas elaboraron inicialmente un Plan de Acción 2007-2009, en el que se abordaban desde la estrategia, los objetivos programáticos, la estructura institucional y la financiación, hasta las actividades y proyectos que integran la Alianza de Civilizaciones y que corresponderá llevar adelante al alto representante para la Alianza de Civilizaciones, el expresidente de Portugal, Jorge Sampaio, nombrado por el secretario general de las Naciones Unidas. El nuevo secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, ha respaldado plenamente la iniciativa.

El I Foro de la Alianza de Civilizaciones tuvo lugar en Madrid, en enero de 2008, presidido por el primer ministro turco, el presidente del Gobierno español y el secretario general de las Naciones Unidas, con asistencia de representantes de 32 países, aprobándose una serie de iniciativas¹⁰⁰. El II Foro se cele-

¹⁰⁰ Entre éstas destacan el Mecanismo de Respuesta Rápida para Medios de Comunicación, el Fondo de Solidaridad para la Juventud, el Centro de Intercambio de Información sobre Educación, el Fondo para Medios de Comunicación y el Proyecto Silatech de Empleo Juvenil.

bró en Estambul, en abril de 2009, con la presencia de Rodríguez Zapatero y con el lanzamiento de nuevos planes nacionales y regionales¹⁰¹ y de un Grupo de Amigos de la Alianza que superaba el centenar de miembros. Este Foro cerró la etapa constituyente de la misma. El III Foro ha tenido lugar en Río de Janeiro, a finales de mayo de 2010, continuando con los trabajos e iniciativas, si bien en este caso llamó la atención la no asistencia del presidente del Gobierno español, por razones derivadas de la crisis económica¹⁰².

V. LAS RELACIONES CON ASIA-PACÍFICO Y EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

La región Asia-Pacífico, con la excepción de Filipinas y Japón, y el África subsahariana, con la excepción de Guinea Ecuatorial, han sido hasta fechas recientes dos de las grandes lagunas de la política exterior española, a las que por razones de muy distinta índole, especialmente por la limitación de recursos diplomáticos y por lo limitado hasta hace relativamente poco tiempo de los intereses implicados, no se había prestado especial atención. Sin embargo, la condición de España de potencia media, con proyección global, exigía que estas dos regiones fuesen objeto de una consideración específica

Esta situación va a empezar a cambiar, en el caso de Asia-Pacífico, con los gobiernos populares de Aznar, acrecentándose la atención con los gobiernos de Rodríguez Zapatero, y en el caso del África subsahariana con los gobiernos de este último, en razón de los cada vez más importantes intereses que se van a ir haciendo presentes en ambas regiones.

En el caso de Asia-Pacífico la laguna no podía continuar, dada la creciente importancia y peso de algunos de los países de la región, transformados en potencias emergentes con un protagonismo internacional cada vez mayor y un desarrollo económico espectacular, que obligaba a prestarles una atención especial, si se quería que España afirmase su condición de potencia con intereses globales.

De esta forma, la región Asia-Pacífico se situará como una de las prioridades de la política exterior de España en los últimos años. El espectacular

¹⁰¹ Cabe mencionar en este punto el proyecto de Estrategia Regional Balcánica, otra para Iberoamérica, animada por la Secretaría General Iberoamericana, y una tercera Mediterránea, propiciada por la Unión por el Mediterráneo.

¹⁰² El problema de fondo de la Alianza de Civilizaciones es si un proyecto tan ambicioso y con un elevado coste financiero puede ser llevado adelante con éxito real por una potencia media como España, y habría que añadir Turquía, sin que se involucre en el mismo, de forma explícita, una gran potencia.

desarrollo económico y político de Asia y las expectativas a medio y largo plazo que generaba, la irrupción del terrorismo global a partir de 2001, con especial incidencia en España en 2004, unido al mayor peso político, económico y cultural de España en el mundo y a la creciente presencia internacional de las empresas españolas hacía necesario plantear en términos más ambiciosos y concretos la presencia de España en dicha región.

Los gobiernos de Aznar, como acabamos de apuntar, fueron los primeros que trataron de orientar la atención de la política exterior hacia esa región, más allá de las relaciones tradicionales que se mantenían con Filipinas y Japón y las débiles y poco institucionalizadas relaciones que se mantenían con algunos países puntuales, diseñando una estrategia nueva. Para ello se elaboró el Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2004, que, aunque permitió a España iniciar una presencia más significativa, sin embargo nació sin los recursos necesarios para acometer los objetivos que planteaba y con un enfoque excesivamente economicista (Delage, 2007: 81).

A su vez, los gobiernos de Rodríguez Zapatero acometieron la tarea de dar el salto que faltaba, creando la Dirección General de Asia-Pacífico y diseñando una estrategia más global para la región. En concreto, Rodríguez Zapatero, en diciembre de 2005, presentó el II Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-2008, que traerá consigo una presencia creciente y cada vez más sólida de España, tanto en términos políticos y de seguridad, como económicos y culturales. Se trataba de un Plan de Estado, global, integral, abierto, adaptado al ritmo de los cambios en la zona, fruto de un esfuerzo conjunto y coordinado entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la práctica totalidad de los departamentos ministeriales, las administraciones autonómicas y locales y la sociedad civil (Salarich, 2007: 91). Representaba, además, por un lado, un notable esfuerzo de la política exterior española por incardinarse en la estrategia de la UE hacia Asia en el marco de las Cumbres ASEM (Asia-Europe Meeting) y en el diálogo abierto con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y, en términos bilaterales, con otros países de la región, y, por otro lado, de aprovechar la importante dimensión iberoamericana de la política exterior española para reforzar la presencia en Asia-Pacífico, a través de las crecientes relaciones de América Latina con esa región y de ésta, y muy especialmente China, India y Japón, con la primera¹⁰³.

Los resultados concretos derivados de la ejecución del mencionado Plan de Acción, hechos públicos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y

¹⁰³ Para una aproximación a las posibilidades de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico, véase Montobbio, 2002; Bustelo y Sotillo, 2002; y Arenal, 2002.

de Cooperación, en febrero de 2008, pusieron de manifiesto el espectacular avance que se había producido en la presencia política, económica y cultural de España en Asia-Pacífico¹⁰⁴.

Posteriormente, el gobierno socialista pondrá en marcha el III Plan Asia-Pacífico 2008-2012, actualmente en desarrollo, que apuesta por la consolidación de las posiciones adquiridas y por la profundización de las relaciones con esa región, igualmente en los planos político, económico y cultural.

Con todo, a pesar de estos importantes avances, todavía el despliegue diplomático, empresarial y cultural de España en Asia-Pacífico sigue estando entre los más bajos de Europa occidental, quedando un importante camino por recorrer (Esteban e Ybarra, 2007).

En términos bilaterales hay que destacar, entre otras, el impulso que han conocido las relaciones con China, Japón, Corea del Sur, Filipinas, Afganistán, India y Pakistán, que abordaremos muy brevemente.

Las relaciones con China, segunda potencia económica mundial, consideradas prioritarias, han despegado de forma especialmente significativa, a través de numerosas visitas oficiales mutuas a todos los niveles, siempre con un destacado perfil empresarial, destacando, además de los viajes del rey, la visita de Rodríguez Zapatero a China, en junio de 2005 y la del presidente chino, Hu Jintao, a España, a mediados de noviembre de 2005, en la que se aprobó una importante declaración conjunta por la que ambos países se convierten en socios privilegiados en virtud de un Acuerdo de Asociación Estratégica Integral. La visita de los reyes, en julio de 2007, unida a la visita de la vicepresidenta primera, en abril de 2007, para inaugurar el Año de

¹⁰⁴ En este sentido, hay que destacar, al lado del espectacular incremento experimentado en términos de visitas y contactos de alto nivel entre España y los países de dicha región, el importante despliegue diplomático e institucional que se había realizado en el periodo que abarcaba dicho Plan, que ha permitido consolidar la presencia y visibilidad en Asia-Pacífico y atender a los diferentes intereses españoles. Se crearon tres nuevas embajadas, en Kabul (Afganistán), Wellington (Nueva Zelanda) y Dacca (Bangladés), a las que se añadirán las de Phnom Penh (Camboya) y Colombo (Sri Lanka), lo que suponía un aumento del 40% de las embajadas de España en la región desde el inicio de la legislatura. A ello había que sumar la creación de consulados generales en Bombay (India) y el previsto en Guangzhou (China), oficinas comerciales en Bombay y previstas en Guangzhou o Chengdu, consejerías de Defensa en Kabul, Canberra (Australia), Kuala Lumpur (Malasia), consejerías de Interior en Islamabad (Pakistán), Yakarta (Indonesia), Kuala Lumpur y Pekín, y la apertura de seis Institutos Cervantes (Pekín, Tokio, Shanghái, Seúl, Delhi y Sydney). Véase *España hacia Asia y el Pacífico. Balance final del Plan de Acción 2005-2008*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, febrero de 2008.

España en China en 2007¹⁰⁵, y la de Rodríguez Zapatero, a finales de octubre de 2008, darán igualmente la pauta del alto nivel alcanzado por las relaciones entre ambos países.

En el plano económico, la intensificación de los intercambios comerciales y de inversión y la corrección del mercado desequilibrado existente en los mismos se ha tratado de favorecer a través de un Plan Integral de Desarrollo del Mercado, iniciado en 2005, que ha extendido su ejecución al periodo 2007-2009. En el ámbito cultural destacan los Institutos Cervantes, abiertos en Pekín y Shanghái.

La Exposición Universal de Shanghái en 2010, en la que España ha tenido una presencia destacada, ha contribuido también, de forma significativa, a reforzar la presencia española en ese país.

La visita del viceprimer ministro chino, Li Keqiang, a principios de enero de 2011, concretada en la firma de acuerdos por importe de 5.650 millones de euros y en un compromiso de continuar comprando deuda española expresó, igualmente, el excelente estado de las relaciones bilaterales. Li Keqiang reafirmó en esta visita que España es el mejor amigo de China en la UE¹⁰⁶. El punto débil de estas relaciones lo constituye, sin embargo, el silencio español en relación con la situación de los derechos humanos en ese país.

Con Japón, sin embargo, las relaciones políticas, siendo excelentes, especialmente entre la Casa Real española y la familia imperial japonesa, no acaban de despegar plenamente, a pesar de ser el primer inversor y cliente turístico de España en la región y de las visitas mutuas de alto nivel que han tenido lugar. La creación de un Instituto Cervantes en Tokio, en septiembre de 2007, el más grande de todos los que componen la red, ha servido para dar un impulso a las relaciones culturales. En marzo de 2006 se puso en marcha un Plan Integral de Desarrollo del Mercado, con el fin de favorecer la actividad exportadora de España.

En el caso de Corea del Sur las relaciones han empezado a intensificarse, destacando en el plano político las visitas a España del presidente de la República de Corea, en febrero de 2007, y del viceministro de Exteriores,

¹⁰⁵ El Año de España en China en 2007 constituyó una ambiciosa iniciativa de Estado en la que desplegaron sus esfuerzos un amplio conjunto de instituciones para dar a conocer la realidad de España y fomentar el desarrollo de nuevos intercambios en el plano político, económico, cultural y educativo.

¹⁰⁶ Significativo de esta especial relación es la iniciativa del gobierno socialista para que la UE levantara el embargo de venta de armas a China, puesta en marcha durante la presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010, que se frustró por las presiones de Estados Unidos sobre los países miembros.

en junio y noviembre de 2007. En junio de 2007 se puso en marcha un Plan Integral de Desarrollo del Mercado.

En el caso de la India, considerado país prioritario por su creciente peso internacional y su importante desarrollo económico, se han empezado a dar los primeros pasos para el lanzamiento de las relaciones, hasta hace muy poco con escaso perfil político. En 2004 se abrió en Valladolid la Casa de la India, una iniciativa de la Universidad de Valladolid y la embajada de la India en España, apoyada por las autoridades de ambos Estados. La visita de Rodríguez Zapatero, en julio de 2006, supuso un importante impulso a esas relaciones. Al término de la visita se firmó un memorando de entendimiento para establecer un mecanismo de diálogo político, un acuerdo de asistencia legal mutua en materia penal y un memorando de entendimiento de cooperación científico-tecnológica. Las relaciones se han ido concretando, con la apertura de una oficina económica y comercial en Bombay, capital financiera e industrial de la India, un consulado general en esa misma ciudad y la apertura de un Instituto Cervantes en Nueva Delhi. Está también en ejecución un Plan Integral de Desarrollo de Mercado.

Filipinas, por razones históricas y culturales principalmente, constituye otra de las prioridades de la política exterior en la región, habiéndose desarrollado tradicionalmente unas intensas relaciones político-diplomáticas. España es el principal donante europeo de AOD y existen, también, unas excelentes relaciones de cooperación en materia antiterrorista. Las relaciones políticas, como hemos apuntado, son igualmente excelentes, como se puso de manifiesto, entre otras, en las visitas de la presidenta Macapagal Arroyo a España, en junio de 2006 y en diciembre de 2007, cuando anunció su compromiso de que el idioma español volviera a ser una asignatura de estudio obligatorio en Filipinas. En mayo de 2007 se creó un Consulado General en Manila, y en junio de 2006 una sede del Instituto Cervantes en esa ciudad.

El papel de España en Afganistán continúa siendo muy significativo, en consonancia con los compromisos internacionales adquiridos en relación con la reconstrucción y estabilización de ese país y la defensa de la seguridad global. Este compromiso y la importancia que España atribuye en estos momentos a las relaciones con ese país se puso de manifiesto en las visitas del rey, en diciembre de 2007, y de Rodríguez Zapatero, en diciembre de 2005, y la apertura de la Embajada en Kabul¹⁰⁷. De acuerdo con el mandato de las Naciones Unidas y en el marco de la Alianza Atlántica, dentro de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF), España, en

¹⁰⁷ A las visitas señaladas hay que añadir las realizadas por distintos miembros del gobierno a las tropas españolas destacadas en ese país.

concreto, ostenta el mando de la Base de Apoyo Avanzada de Herat y la responsabilidad de la provincia de Badghis, en cuyo desarrollo y reconstrucción colaboran la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Ministerio de Defensa, a través de un Equipo de Reconstrucción Provincial ubicado en Qala-e Now. Al mismo tiempo, existe presencia española en el Cuartel General de la ISAF en Kabul y se proporciona instrucción a la policía y las fuerzas armadas de ese país.

Finalmente, en lo que se refiere a Pakistán, país clave desde el punto de vista estratégico y de seguridad, las relaciones han conocido un importante salto cualitativo desde el lanzamiento de los Planes de Acción Asia-Pacífico. Las visitas de Moratinos, en marzo de 2006, y del presidente Musharraf a España, en abril de 2007, pusieron de manifiesto el interés mutuo por el incremento de las relaciones, que en plano de la cooperación al desarrollo ya conocieron un salto cualitativo con ocasión del terremoto que asoló Pakistán, en octubre de 2005.

En cuanto al África subsahariana, si exceptuamos Guinea Ecuatorial por razones derivadas de la antigua presencia colonial, tradicionalmente ha sido una de las lagunas más llamativas de la política exterior española. España, en términos generales, solo ha prestado una mínima atención al subcontinente cuando se ha puesto en entredicho la españolidad de las islas Canarias, durante la transición democrática, olvidándose del mismo una vez superada esa situación.

Sin embargo, el África subsahariana ha pasado a tener una importancia cada vez mayor desde la perspectiva de los intereses españoles, políticos, económicos y culturales. Los cambios que está experimentando la región, especialmente en los últimos años, como consecuencia de los avances registrados en los procesos de paz y la consolidación de los sistemas democráticos y el creciente interés político y económico de las grandes potencias, unido a los dramáticos problemas que la afectan, como la persistencia de conflictos, como los de Darfur y la región de los Grandes Lagos, la pandemia del VIH-sida, los elevados índices de pobreza y subdesarrollo y la necesidad de atender a los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, junto con la emergencia de nuevos desafíos como los flujos masivos de inmigración ilegal o la implantación de redes terroristas en Estados débiles o fallidos, especialmente en el Sahel, han hecho que el África subsahariana, por intereses políticos, de seguridad y económicos, pero también de solidaridad, se transforme en uno de los referentes de la política exterior desarrollada por el gobierno de Rodríguez Zapatero (Moratinos, 2006).

A estos desafíos responderán los Planes África 2006-2008 y 2009-2012, que han impulsado de forma muy importante la presencia y la influencia española en la misma.

Después de una primera aproximación del gobierno popular¹⁰⁸, se puede afirmar que por primera vez, a partir de 2005, un gobierno español va a dedicar una parte significativa de su esfuerzo en materia exterior hacia ese subcontinente y lo va a hacer no a través de acciones aisladas, sino mediante la articulación de una política global, ambiciosa y realista, con la participación de actores de la sociedad civil (Oda-Ángel, 2007: 88), cuyos frutos empiezan ya a ser una realidad. El eje inspirador de esa política fue inicialmente el Plan África 2006-2008, en el que se definían los objetivos generales y prioridades geográficas, las líneas de acción, la participación activa en la estrategia de la UE para el continente y el importante despliegue diplomático que todo ello llevaba consigo.

Los siete grandes objetivos planteados están en pleno proceso de cumplimiento y tiene su continuidad en el actual Plan África 2009-2012.

En relación al objetivo de afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad, España ha tenido una relevante participación en iniciativas como la misión EUFOR, con la contribución de un contingente militar español para apoyar las primeras elecciones democráticas de la República Democrática del Congo; la Agenda para la Paz de la Unión Africana, de la que España es uno de los principales contribuyentes; el Programa de Control de Armas Ligeras, y la Mesa Redonda Ministerial para países de África Occidental y Central sobre el marco jurídico de la lucha contra el terrorismo, celebrada en Madrid, en mayo de 2006. En el marco de esta política hacia el África subsahariana hay que insertar, también, la destacada participación militar española en la Operación Atalanta de la Fuerza Naval de la UE (UENAVFOR), iniciada el 8 de diciembre de 2008, para la lucha contra la piratería en aguas de Somalia, que constituye una importante amenaza para la presencia pesquera española en la zona.

Respecto al objetivo de contribuir a la agenda africana de desarrollo hay que destacar que la Ayuda al Desarrollo, gestionada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), ha experimentado un salto espectacular. Al mismo tiempo, se han suscrito Convenios Básicos de Cooperación al Desarrollo, entre otros, con Senegal, Mali, Etiopía y Níger, y se han incorporado al Plan Director, además de los tres últimos, la República Democrática del Congo y Sudán. También se ha concedido apoyo presupuestario a diversos fondos destinados al subcontinente, en materia de igualdad de género, infraestructuras, gobernabilidad, lucha contra el sida, la malaria y la tuberculosis.

¹⁰⁸ En marzo de 2002, el gobierno de Aznar presentó ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados un Plan de Acción para África subsahariana 2001-2002, que, sin embargo, careció de continuidad (Guerrero, 2008: 103-104).

En cuanto al objetivo referente a la cooperación migratoria, España ha llevado el liderazgo, tanto en la UE como en África, defendiendo y poniendo en práctica un enfoque global, de acuerdo con el cual la lucha contra la inmigración ilegal y las mafias que trafican con la misma debe ir acompañada de una facilitación de los mecanismos de contratación en origen de los trabajadores subsaharianos y la aplicación de políticas de integración, fortalecimiento de las capacidades para gestionar la migración y fomento de las acciones de co-desarrollo. En el ámbito bilateral se han firmado, entre otros, Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria de «segunda generación» con Cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Mali, Senegal, Ghana y Camerún, que suponen un giro radical respecto de los antiguos acuerdos, centrados exclusivamente en la readmisión. Se han firmado Acuerdos de Lucha contra la Delincuencia con Cabo Verde y Senegal. Al mismo tiempo, se han desarrollado misiones de vigilancia y patrullaje conjunto en aguas de África Occidental, bajo coordinación de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX)¹⁰⁹, que han interceptado y evitado la salida de embarcaciones de inmigrantes. Los resultados han sido, por un lado, una notable disminución de los flujos migratorios con destino a Canarias, reduciéndose muy significativamente el número de inmigrantes llegados a las costas españolas, y, por otro, un incremento sustancial de las repatriaciones, en aplicación de los convenios suscritos con los países de origen. Lo mismo cabe decir en la lucha contra el terrorismo, que tiene en el Sahel una de sus principales plataformas.

En relación con el desarrollo de una estrategia global y a largo plazo de la UE respecto de África, aprobada en el Consejo Europeo de diciembre de 2005, y la celebración de la II Cumbre UE-África, que renovará esa estrategia, el gobierno socialista ha sido uno de los principales impulsores. En dicha Cumbre, celebrada en Lisboa, los días 8 y 9 de diciembre de 2007, Rodríguez Zapatero propuso un pacto entre Europa y África, que permita superar los dramáticos problemas del continente, basado en tres ejes: un esfuerzo prioritario en la escolarización, como base para el futuro; creación de empleos para jóvenes, para que no tengan que seguir el camino de la inmigración; y construcción de infraestructuras, que tiene un importante efecto multiplicador sobre el desarrollo. El pacto propuesto se inspiraba en la filosofía y en las líneas de acción del Plan África.

Otros objetivos de los Planes África hacen referencia a la promoción de los intercambios comerciales y la inversión y la cooperación cultural, donde

¹⁰⁹ España, y en concreto el gobierno de Rodríguez Zapatero, ha sido la principal impulsora de FRONTEX, a partir de su creación en 2004 (Hernández Sagrera, 2008).

destaca la creación de la Casa África, en 2006, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, inaugurada por los reyes el 12 de junio de 2007.

Especial alusión merece, en el marco de esta nueva política, por lo que supone de cambio radical respecto del pasado, el importante despliegue diplomático realizado por España en los últimos años, que ha incrementado de forma muy importante la capacidad de interlocución, información y apoyo de España en el subcontinente. A los viajes realizados por la reina a Senegal y Cabo Verde, en abril de 2006, por el presidente del Gobierno a Senegal, a principios de diciembre de 2006, y por la vicepresidenta primera del Gobierno a Kenia y Mozambique, en marzo de 2006, hay que sumar las numerosas visitas al África subsahariana de Moratinos, destacando las realizadas, a finales de enero de 2008, a Mali, Guinea Bissau, República Democrática de Congo y Etiopía¹¹⁰. En este viaje, Moratinos reiteró a sus homólogos de la Unión Africana (UA), reunidos en Addis Abeba, el pacto intercontinental propuesto por Rodríguez Zapatero en la Cumbre de Lisboa, siendo uno de los primeros ministros europeos en dirigirse al Consejo Ejecutivo de la UA. A estos viajes se han sumado los realizados por otros miembros del Gobierno. A su vez se han incrementado significativamente las visitas a España de distintos mandatarios africanos.

Especial significado tuvo la gira que realizó Rodríguez Zapatero, en junio de 2009, por Nigeria, que suministra a España el 25% del petróleo y gas que consume, y Togo, así como su participación en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), celebrada en Abuja (Nigeria). Con esta gira se trató también de dar un impulso al Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y la abolición de la pena de muerte.

Estas visitas y acuerdos se han visto reforzados, además, por una creciente presencia diplomática e institucional, que se ha traducido en la creación de nuevas embajadas en Jartum (Sudán), Bamako (Mali), Praia (Cabo Verde), Conakry (República de Guinea), Bissau (Guinea Bissau) y Niamey (Níger) y de dos antenas diplomáticas permanentes en Banjul (Gambia) y Monrovia-Freetown (Liberia-Sierra Leona). A lo anterior se han unido la creación de nuevas Oficinas Técnicas de Cooperación en Bamako, Praia y Addis Abeba.

El creciente papel de España en la región se puso de manifiesto en la liberación de los distintos cooperantes españoles que han sido secuestrados en el Sahel.

¹¹⁰ Significativo, en el caso de la República Democrática de Congo, con sus importantes reservas minerales, es que desde que en 1983 lo visitaron los reyes, no había vuelto ningún miembro del Gobierno español.

Finalmente, en esta consideración de la política hacia el África subsahariana es necesario hacer unas breves referencias a las relaciones con Guinea Ecuatorial, considerado país prioritario en el Plan África 2009-2012.

Desde la independencia de esta antigua colonia, España siempre ha tenido unas difíciles relaciones con los sucesivos gobiernos de ese país, como consecuencia de la mal ejecutada descolonización, pero sobre todo por el carácter no democrático de los sucesivos gobiernos guineanos. El gobierno socialista puso en marcha en 2006 un nuevo intento de alcanzar un clima de cooperación y confianza con dicho gobierno, con el fin de recuperar influencia y presencia política, económica y cultural en el país y promover el avance de la democracia, el pluralismo político y el respeto de los derechos humanos, sistemáticamente violados en el mismo. Para ello se trató de desarrollar un diálogo leal, pero crítico al mismo tiempo, tanto con el gobierno guineano como con las distintas fuerzas políticas que apuestan por la democracia, que permitiese abrir un proceso de apertura democrática y la liberación de presos políticos.

Estos principios quedaron plasmados en el comunicado conjunto firmado por Moratinos con su homólogo guineano, con ocasión de la visita efectuada a Malabo en octubre de 2006. Ese fue también uno de los principales mensajes transmitidos al presidente de Guinea Ecuatorial, Teodoro Obiang, a raíz de la accidentada «visita de trabajo» que realizó a Madrid, a mediados de noviembre de 2006, tras el portazo que le dio el Congreso de los Diputados, después de más de cinco años sin visitar España.

La visita que Moratinos realizó a Guinea Ecuatorial, a principios de julio de 2009, con el acompañamiento de un grupo de empresarios, en busca de la articulación de una política de Estado y de una mayor presencia de inversiones españolas en ese país, que es el segundo productor africano de petróleo, fue objeto de críticas, dada la total ausencia de democracia y la violación sistemática de los derechos humanos que caracterizan al régimen guineano. Esta situación quedó una vez más constatada en las elecciones celebradas a finales de noviembre de 2009, ganadas de nuevo por Obiang a través de un manifiesto fraude y con persecución sistemática de los opositores al régimen.

Esta política pragmática respecto a Guinea Ecuatorial presenta, sin lugar a dudas, algunos interrogantes derivados especialmente de la situación de aislamiento en que, salvo en el caso de los Estados Unidos y en menor medida Francia, se encuentra ese país en el mundo occidental y de los hasta ahora nulos avances de la política española hacia el mismo, en cuanto a la democracia y los derechos humanos. Se trata, en consecuencia, de una apuesta que si bien parece necesaria, desde el punto de vista de los intere-

ses políticos, económicos y culturales de España, puede, sin embargo, ser arriesgada a medio plazo, si no obtiene resultados, al debilitar una de las características principales que, en principio, definen la política exterior del gobierno socialista, como es su apuesta normativa.

VI. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO: EL OBJETIVO DEL 0,7%¹¹¹

La llegada al gobierno del PSOE, en 2004, cerró una etapa de estancamiento y deterioro de la cooperación española y dio inicio a un periodo de reforma y modernización que, en parte, tratará de responder a los consensos internacionales existentes en esta materia. Se pretendía una clara reorientación de esa política hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a través de un aumento de la AOD y de cambios en su asignación geográfica y sectorial; la mejora de la calidad de la ayuda; una gestión más ágil y eficaz, y llevar a cabo reformas de hondo calado en la gestión y los instrumentos de esa política. En concreto, se abordarán dos cuestiones clave: la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y de los desprestigiados créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). El compromiso del ejecutivo desbordaba las políticas de ayuda, pues según la idea-fuerza que guiaba el programa electoral, después asumida por el gobierno de Rodríguez Zapatero, se trataba de «pasar de una política de ayuda a una política de desarrollo» basada en el principio de coherencia de políticas. Conforme a este principio, como se ha señalado, el conjunto de la acción exterior del Estado debería incorporar los ODM y la lucha contra la pobreza como elemento común, en particular en sus actuaciones en materia político-diplomática, en las relaciones económicas y, especialmente, en cuanto a deuda externa, inversiones, y comercio¹¹².

Todo ello era coherente con el nuevo modelo de política exterior que se trataba de poner en marcha, caracterizado, como hemos visto, entre otras «ideas fuerza», por un «nuevo realismo» de corte cosmopolita que redefinirá los intereses nacionales en el marco de problemas e intereses globales, y por la promoción de un «multilateralismo eficaz» para la gobernanza de la sociedad internacional.

¹¹¹ Este apartado sobre la política de cooperación de los gobiernos de Rodríguez Zapatero ha sido elaborado por José Antonio Sanahuja, a quien una vez más manifiesto mi agradecimiento.

¹¹² Para una consideración de los distintos retos a los que se enfrentaba la política de cooperación al desarrollo con los gobiernos de Rodríguez Zapatero, analizados por distintos especialistas, véase la obra colectiva: Iglesia-Caruncho, 2007.

La cooperación internacional para el desarrollo se configurará, en este contexto, como un instrumento de creciente importancia, que para ser eficaz deberá responder a estrategias y metas colectivas, y no a una definición estrecha y egoísta del interés nacional. El multilateralismo eficaz es consecuencia de lo anterior. Ese objetivo comportará la (re)construcción de organizaciones internacionales eficaces para asegurar una provisión adecuada de «bienes públicos» globales y movilizar la acción colectiva internacional hacia objetivos comunes, como los ODM. Ello significaba asumir plenamente estos objetivos, aunque éstos puedan adaptarse a la especificidad de España como donante, y a las particularidades de los países de renta intermedia de América Latina y el Mediterráneo a los que España otorga prioridad.

En este marco, tuvo una especial carga simbólica la decisión de sumar a España a la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, lanzada en enero de 2004 por los presidentes de Brasil, Chile y Francia, con el apoyo del secretario general de las Naciones Unidas. En palabras de Rodríguez Zapatero, la inclusión de España en el «quinteto contra el hambre» debía convertirse en la contraimagen del «trío de las Azores», expresando el compromiso del nuevo gobierno con el desarrollo, la lucha contra la pobreza, el multilateralismo y las Naciones Unidas. Rodríguez Zapatero consolidará esa imagen en septiembre de 2004, al anunciar los compromisos de aumento de la AOD del nuevo gobierno, hasta el 0,33 % de la RNB en 2006, y el 0,5 % en 2008, al término de la legislatura, en su intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Si se atiende a las cifras, se puede advertir la magnitud del esfuerzo realizado. Entre 2004 y 2008 la AOD aumentó de 1.962 a 4.761 millones de euros, lo que significó pasar del 0,24 % al 0,45 % de la RNB. Se tratará del mayor aumento en la historia de la cooperación española, tanto en términos absolutos como relativos. Ello situó a España como el séptimo donante mundial en términos absolutos, y el octavo en cuanto al esfuerzo relativo, si bien la cifra de 2008 se situó por detrás de las previsiones del gobierno socialista, que se había comprometido a alcanzar el 0,5 % del PIB en ese año.

En el plano cualitativo, la cooperación española también acometió importantes reformas que dieron lugar a una mejora del marco regulador, de la planificación y de la gestión de la ayuda. La antigua SECIPI se convirtió en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Dentro de la SECI, se creó la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), con una estructura reforzada y más medios para que pudiera acometer eficazmente las competencias atribuidas a la SECI en la dirección de la política española de cooperación, y en particular en materia de formulación, planificación y evaluación de la cooperación es-

pañola. La aprobación del II Plan Director (2005-2008), junto con la creación de la DGPOLDE, significó un fuerte impulso de la planificación estratégica de la cooperación española, elaborándose numerosos documentos de planificación, tanto de tipo sectorial como geográfico, incluyendo una amplia estrategia de cooperación multilateral, aprobada en noviembre de 2008.

El proceso de mejora de la gestión de la cooperación continuó con la elaboración de los instrumentos normativos pendientes desde la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en 1998. En abril de 2006 se aprobó el Estatuto del Cooperantes, que dará un sustento jurídico a los derechos y deberes de esta figura. En diciembre de ese mismo año se aprobó la Ley de Gestión de la Deuda Externa¹¹³. Se trata de un instrumento muy avanzado, que a partir del principio de coherencia de políticas, trató de vincular por primera vez los programas de condonación o conversión de deuda externa con las metas de desarrollo y de lucha contra la pobreza de la política de cooperación.

Por otra parte, durante estos años la política española de cooperación siguió asumiendo como propia la agenda internacional de desarrollo. Además de incorporar la Declaración del Milenio como referencia de la política de cooperación en el II Plan Director (2005-2008), España suscribió en 2005 la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, que establece cinco principios orientadores, apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y corresponsabilidad, que deben orientar la práctica de la ayuda para aumentar su eficacia.

Asimismo, con el fin de adaptarla a los nuevos retos de la cooperación española y mejorar su capacidad de gestión técnica y de ejecución, en octubre de 2007 se acometió la reforma de la que ya entonces había pasado a denominarse Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)¹¹⁴.

La reafirmación de la lucha contra la pobreza y los ODM como objetivos de la cooperación española ha tenido consecuencias muy visibles tanto en el aumento de la ayuda, como en su pauta de distribución. En el periodo

¹¹³ Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa. BOE 293, de 8 de diciembre de 2006.

¹¹⁴ Esta reforma se consideraba esencial para hacer frente a sus problemas tradicionales, como el peso excesivo de un personal diplomático sin formación en cooperación al desarrollo y con una elevada rotación en los puestos de dirección; las dificultades para contratar profesionales y retener al personal con más experiencia; y los procedimientos administrativos inadecuados. Pero ésta también era condición imprescindible para gestionar adecuadamente recursos que aumentaban con rapidez, e incorporar los nuevos modelos de gestión por resultados exigidos por las metas internacionales de eficacia de la ayuda.

2004-2008, de vigencia del II Plan Director, aumentó la ayuda a los sectores sociales básicos y a los países más pobres, en particular en el África subsahariana, tanto en términos absolutos como relativos. Aumentaron las contribuciones voluntarias a las organizaciones multilaterales no financieras, en particular a los organismos, programas y fondos del sistema de Naciones Unidas, con lo que se empezó a corregir la escasa atención que se había dado tradicionalmente a esta organización en la distribución de la AOD española en el pasado. América Latina, tradicional destino prioritario de la cooperación española, perdió importancia relativa, pero recibió más fondos en términos absolutos debido al fuerte aumento de la ayuda total.

Por otro lado, se realizó un importante esfuerzo doctrinal para diseñar una estrategia de cooperación con los países de renta intermedia, que la AECID denominó «ODM plus» a efectos de su programación. Esa estrategia se orientó a definir y promover políticas eficaces de lucha contra la pobreza en países en desarrollo relativamente más avanzados, que la cooperación española consideraba prioritarios, particularmente en América Latina, Oriente Próximo y norte de África. De esta manera, la cooperación española trató de vincular los ODM con sus habituales prioridades geográficas, alentando un mayor esfuerzo de otros donantes en esas áreas, frente a una interpretación reduccionista, asumida por otros donantes, según la cual los ODM significaban una paulatina reducción de la ayuda a esos países y una mayor concentración de la misma en los países de renta más baja.

En 2007 tuvo lugar un nuevo examen del CAD a la política española de cooperación, destacando, entre otros aspectos, el impulso político otorgado al proceso de reforma de la cooperación, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, su progresiva conformación como un donante cada vez más activo y estratégico del sistema multilateral, destacando los crecientes fondos destinados a los organismos no financieros, y el esfuerzo realizado para desvincular su ayuda en 2012¹¹⁵.

Cabe señalar también que, producto de la incidencia y activismo desplegados por la sociedad civil, especialmente desde las ONGD, en diciembre de 2007 se aprobó el Pacto de Estado contra la Pobreza. Este documento, firmado por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria trataba de erigir la política de cooperación al desarrollo y la lucha contra la pobreza en una política de Estado, trascendiendo los signos y ciclos políticos. Para ello, reafirmó los ODM y los principios de la Declaración de París como ejes orientadores de la cooperación española, y consagró una serie de medidas concretas, tales como alcanzar el 0,7% del PNB antes de

¹¹⁵ Véase Comité de Ayuda al Desarrollo, 2007.

2012, la desvinculación de la ayuda, y la reforma del FAD, o destinar el 20% de la AOD a la partida de servicios sociales básicos.

A la vista de todo lo anterior, durante la primera legislatura del gobierno de Rodríguez Zapatero hay que destacar la voluntad política y el dinamismo con el que se intentó desarrollar este ambicioso programa de reforma, y el saldo positivo que, en conjunto, arrojará este periodo. Los objetivos de desarrollo han estado más presentes en el conjunto de la política exterior española; la AOD experimentó el mayor aumento de su historia, tanto en términos absolutos como relativos; se restableció el consenso perdido en la legislatura anterior en materia de cooperación; los avances en la planificación y la coordinación de actores contribuyeron a mejorar la calidad de la ayuda; y hubo cambios importantes en el marco normativo, en particular con la aprobación de la Ley reguladora de la gestión de la deuda externa, de diciembre de 2006¹¹⁶.

Sin embargo, al terminar el primer mandato del gobierno de Rodríguez Zapatero, en 2008, no se habían materializado todavía algunos de los principales compromisos adoptados al comienzo de la legislatura, y volvían a ponerse de manifiesto los límites institucionales y políticos a los que se enfrentaban las reformas. Si se atiende al aumento de la ayuda, se observa que se había producido en gran medida a través de mecanismos que no son sostenibles, como la condonación de deuda –entre 2004 y 2008 esta partida se situó entre el 8% y el 21% del total–; o bien mediante enmiendas al presupuesto introducidas en el parlamento por el propio PSOE y apoyadas por la izquierda que, año a año, reasignaban fondos presupuestados como FAD para contribuciones voluntarias a las Naciones Unidas y/o para la creación de fondos fiduciarios con organismos multilaterales, no sin la resistencia del Ministerio de Economía¹¹⁷. Al mismo tiempo, los fondos destinados a modalidades «tradicionales» de ayuda (programas y proyectos, cofinanciación con ONG) y a nuevos instrumentos gestionados por la AECID, como el apoyo presupuestario, pese a que también experimentaron un crecimiento, seguían siendo una parte excesivamente baja de la AOD.

En cuanto a la asignación de la ayuda, no se cumplieron las metas del Plan Director relativas a la ayuda destinada a sectores sociales básicos, y a los

¹¹⁶ El examen del CAD de 2007, como hemos señalado, destacó los progresos logrados en la asunción de las metas internacionales de desarrollo y en materia de planificación y evaluación.

¹¹⁷ En la IV Conferencia de Embajadores, en septiembre de 2006, el propio ministro de Economía, Pedro Solbes, expresó, a puerta cerrada, sus reservas al rápido aumento de la AOD, alegando que ello podía suponer problemas de absorción en los destinatarios. Véase «Solbes ve peligrosa una subida tan rápida de la ayuda española al desarrollo», *ABC*, 6 de septiembre de 2006.

países más pobres. Entre los principales destinatarios de la AOD española continuaron estando países que no eran considerados prioritarios en el Plan Director, como Turquía, Indonesia, China o Iraq¹¹⁸. En algunos casos, ello se debía a la asignación de créditos FAD; en otros, a operaciones de condonación de deuda externa acordadas en el Club de París. A la postre, todo ello demostraba que el Plan Director, el nuevo sistema de planificación adoptado y los responsables políticos de la cooperación española, ejercían un control limitado sobre la distribución de la ayuda española, y seguían siendo otros los actores y factores que explicaban una parte importante de la misma¹¹⁹.

En relación con estos problemas, el examen del CAD, en 2007, insistía, en particular, en la necesidad de mejorar la coherencia de políticas. Este ha sido un terreno en el que se han realizado esfuerzos notables, pero también en el que se han planteado los obstáculos más importantes, impidiendo que realmente se pudiera pasar «de una política de ayuda, a una política de desarrollo». Hubo importantes avances en materia de facilitación del envío de remesas o en las posiciones de España respecto de la reforma de las organizaciones internacionales. Sin embargo, la insistencia de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) en la mejora de la coherencia de políticas, que ocasionó visibles pugnas interburocráticas, no pudo evitar que prevalecieran las posiciones tradicionales de otros ministerios en asuntos clave, como el proteccionismo agrícola; las misiones militares de ayuda humanitaria, en las que el Ministerio de Defensa siguió adoptando decisiones al margen de la política de cooperación al desarrollo, a cuyo ámbito pertenecen estas misiones aunque comporten el uso de medios militares; o el comercio de armas. Un indicador significativo de estas dificultades se encuentra en el Consejo de Cooperación al Desarrollo, que conforme a sus normas reguladoras debía elaborar un informe anual sobre coherencia de políticas y, sin embargo, en esos cuatro años solo logró aprobar uno de ellos, a causa de las citadas pugnas interburocráticas y la ausencia de posiciones unificadas del gobierno sobre esos asuntos.

Probablemente uno de los elementos de cambio de mayor importancia en la política de cooperación fue la redefinición de la política migratoria del

¹¹⁸ El caso de Iraq es particularmente llamativo. Entre 2005 y 2007 se situó entre el primer y el cuarto lugar en el listado de los principales receptores de AOD española. Ello se debió a que el Gobierno tuvo que asumir el compromiso, acordado en la legislatura anterior en el marco del Club de París, de condonar la deuda externa iraquí en apoyo a la estrategia de estabilización de Estados Unidos tras haber invadido ese país.

¹¹⁹ La evaluación del CAD de 2007, antes citada, señalaba ya algunas de estas carencias. Llamaba también la atención sobre la proliferación de actores que suponía el crecimiento de la cooperación descentralizada y las consiguientes carencias de coordinación y eficacia que ello suponía (Martínez y Sanahuja, 2009).

gobierno socialista a partir del verano de 2006. En un primer momento, ésta se caracterizó por una amplia regularización de trabajadores «sin papeles». Sin embargo, la «crisis migratoria» de ese año, causada por un aumento en la llegada de «cayucos» a las Islas Canarias, cambió radicalmente el enfoque y contenido de dicha política, que de estar centrada en la gestión adecuada del mercado de trabajo, pasó a estar dominada por consideraciones de seguridad y de control de fronteras. Ello se tradujo rápidamente en la articulación práctica de la política de cooperación al desarrollo, que se concretó en un rápido aumento de la AOD a determinados países del África subsahariana, en el marco del Plan África 2006-2008¹²⁰.

Por otra parte, la reforma de los FAD, que constituía uno de los principales compromisos electorales del gobierno, no se pudo acometer, en parte por la fuerte resistencia de sus gestores y beneficiarios. Y la reforma de la AECID, que se inició tardíamente debido a que debió esperar a la aprobación de la nueva Ley de Agencias¹²¹, pronto se encontró con serios obstáculos, como la resistencia corporativa de los sindicatos y del Cuerpo Diplomático, así como la de la administración frente a un aumento de las plantillas de personal técnico y de profesionales de la cooperación.

Como ha señalado Sanahuja (2007), el ciclo reformista que caracterizó la legislatura 2004-2008, se debió a una particular conjunción de factores favorables al cambio, que en la segunda legislatura del gobierno de Rodríguez Zapatero ya no han estado presentes. En primer lugar, en este segundo mandato la política exterior y, en relación con ella, la ayuda al desarrollo ya no tendrán las

¹²⁰ En realidad, esta era sobre todo una crisis mediática azuzada por los medios de comunicación, que tuvo una fuerte repercusión en la opinión pública, en la intención de voto y en la popularidad del gobierno. Ante esa situación, entre mayo y septiembre de ese año, el gobierno socialista, a instancias de su vicepresidenta, María Teresa Fernández de la Vega, adoptó todas las medidas a su alcance para revertir esa situación, incluyendo la utilización de la ayuda para obtener a cambio acuerdos de repatriación forzosa, o hacer posible la presencia de las fuerzas de seguridad española en los países de origen o tránsito de dichos flujos. Ello significó un fuerte aumento de la AOD a países como Mauritania o Senegal. La adopción del Plan África 2006-2008, un instrumento, como hemos visto, para definir una política global hacia estos países incluyendo aspectos de seguridad, desarrollo o de índole migratoria, suponía, en la práctica, una revisión «al alza» de la lista de países prioritarios en el África subsahariana. Aunque ello contemplaba objetivos de desarrollo, esa ampliación del número de países, que el Plan Director 2009-2012 confirmaría posteriormente, se explicaba esencialmente por razones de control migratorio, y confirmaba la creciente presencia de intereses nacionales, en el sentido más restrictivo de este término, en una política hasta entonces inspirada primordialmente por valores y por una definición de los intereses nacionales en clave cosmopolita y cooperativa (Sanahuja, 2009).

¹²¹ Véase Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *BOE* 283, de 26 de noviembre.

funciones simbólicas y de legitimación que habían tenido en 2004. Como se ha apuntado, la matriz «cosmopolita» de política exterior se debilitará, a favor de un enfoque más pragmático en aspectos como el control de los flujos migratorios. En segundo lugar, desaparecen las coaliciones parlamentarias con partidos políticos de izquierda que en la legislatura anterior habían permitido avances en aspectos como la cuantía de la ayuda, la reasignación de fondos a organismos de las Naciones Unidas o la Ley de deuda externa. En su lugar, el PSOE ha tenido que apoyarse parlamentariamente en otros partidos, en particular en los grupos nacionalistas de centroderecha. Tercero, el relevo de los responsables políticos y los gestores de la cooperación española en la SECI y la AECID llevó a los puestos clave a personas menos experimentadas en la cooperación y, en su caso, sin implicación directa con las reformas iniciadas y no completadas en la legislatura anterior. En cuarto lugar, todo ello condujo al debilitamiento o desaparición de las coaliciones de actores favorables al cambio, en concreto, ONGD, universidades y centros de estudio, movimientos sociales, de la etapa previa, mientras que los actores e intereses contrarios a la reforma, en muchos casos dentro de la propia administración, continuaban presentes. Finalmente, a partir de 2009 la crisis económica dio fin al periodo de bonanza, crecimiento económico y superávit presupuestario que había coadyuvado al fuerte crecimiento de la AOD desde 2004.

Por todo ello, el periodo que se inicia en 2008 se caracterizará por el agotamiento progresivo del impulso reformista de la legislatura anterior.

En primer lugar, no se han materializado las expectativas que existían respecto del fortalecimiento de las capacidades del sistema para la programación, la gestión por resultados y la generación e incorporación de conocimiento. Éstas debían configurarse como prioridades de este periodo, dado que en la etapa anterior se habían puesto las bases políticas y doctrinales de la reforma de la cooperación española. Así lo indicaba el examen del CAD de 2007 al afirmar que «España se enfrenta ahora al desafío de trasladar la visión de conjunto al terreno práctico»; ésta habría de ser la principal orientación del Plan Director 2009-2012. Sin embargo, éste volvió a insistir en grandes orientaciones doctrinales y estratégicas con escasa concreción en el terreno operacional. Además, ese documento no incorporó adecuadamente la reflexión estratégica que se había realizado en el periodo anterior; y, como se ha indicado, suponía una clara reorientación de la ayuda hacia el África subsahariana, en desmedro de las áreas tradicionalmente prioritarias para la cooperación española en América Latina y el Mediterráneo. Algunas de las dimensiones estratégicas del Plan, como la educación para el desarrollo o la investigación para el desarrollo, apenas habían progresado a mediados de la legislatura. En materia de coherencia de políticas, otra de las prioridades estratégicas del Plan, ha sido más difícil

avanzar debido, entre otros factores, al creciente peso político de otros departamentos de la administración.

En segundo lugar hay que referirse a la frustrada reforma de la AECID. A pesar de su limitado alcance, esa reforma fue bloqueada, en una actuación orientada a salvaguardar los intereses corporativos del funcionariado y el Cuerpo Diplomático. Además, las unidades técnicas previstas en su nuevo organigrama no han logrado tener el papel que se esperaba para mejorar la programación, reducir la discrecionalidad y convertir la AECID en una organización caracterizada por la gestión por resultados¹²² o en una «organización de aprendizaje» que incorpora el saber emanado de su intervención en los países en desarrollo¹²³.

En tercer lugar, la reforma del FAD, acometida finalmente entre 2009 y 2010, solo ha respondido parcialmente a las demandas de los actores sociales y del CAD, que en todos sus exámenes de la ayuda española ha criticado este instrumento. Esa reforma dio lugar a la creación de dos instrumentos: el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y el Fondo de Internacionalización Empresarial (FIEM)¹²⁴.

En cuarto lugar, se revirtió la tendencia al alza en los recursos de la cooperación española, a causa de la crisis económica y, en particular, del fuerte aumento del déficit público a partir de 2009. En 2009 la AOD española, pese

¹²² Seis años después de la Declaración de París, el único indicador de desempeño utilizado en la agencia sigue siendo el grado de ejecución presupuestaria.

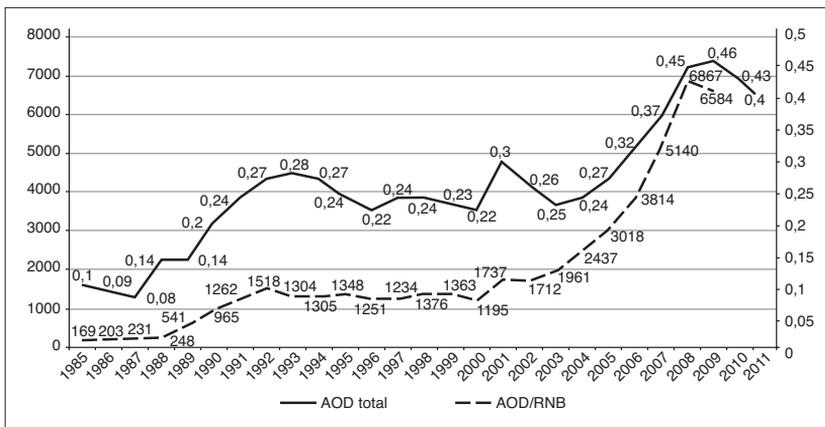
¹²³ Con frecuentes diferencias de orientación y enfoque con el órgano de planificación en la SECI y parte de su personal técnico en la precariedad laboral, la AECID ha visto deteriorarse su efectividad para gestionar un presupuesto que ha experimentado un notable crecimiento, y ello continúa siendo uno de los «cuellos de botella» de la cooperación española.

¹²⁴ Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, *BOE* 157, de 29 de junio de 2010; y Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, *BOE* 257, de 23 de octubre de 2010. El primero de ellos, el FONPRODE, adscrito a la AECID, proporciona a este organismo un nuevo instrumento financiero, tanto en créditos como donaciones, orientado ahora por consideraciones de desarrollo, superando las consideraciones comerciales propias del instrumento anterior, con el que se podrán financiar programas de apoyo presupuestario, y realizar contribuciones a organismos financieros, fondos globales, aportaciones de capital, y otros vehículos de inversión. El FIEM, al tener como objetivo el apoyo a la internacionalización de la empresa, es el verdadero sucesor del FAD. Adscrito, al igual que el FAD, a la Secretaría de Estado de Comercio, incorpora una serie de garantías en materia de responsabilidad social, deuda y cumplimiento de la normativa de la OCDE. Con ellas, se trata de evitar que tenga efectos dañinos sobre los países en desarrollo. No obstante, existen serias dudas sobre la manera en la que se asegurará el principio de coherencia de políticas a través de este instrumento, en aspectos como las violaciones de los derechos humanos o la utilización de créditos en los países más pobres, con el consiguiente riesgo de endeudamiento.

a registrar una leve caída en términos absolutos, alcanzó el máximo histórico de un 0,46% de la RNB. Todavía en los primeros meses de 2010, el gobierno mantenía sus objetivos de aumento de la ayuda. Sin embargo, el fuerte ajuste presupuestario adoptado tras el Consejo Europeo de mayo de 2010, provocado por la crisis del euro, condujo a un recorte de la ayuda de 900 millones de euros en ese año, y de 1.200 millones para 2011. Con ello, la tasa AOD/RNB descendió al 0,43% en 2010, y según previsiones del propio gobierno, al 0,40% en 2011. Esas estimaciones pueden incluso ser demasiado optimistas, dada la caída de la cooperación descentralizada en Comunidades Autónomas y ayuntamientos, que también se enfrentan a severos ajustes presupuestarios. Todo ello aleja tanto el objetivo del 0,5%, planteado inicialmente para 2008, como el del 0,7% para el fin del segundo mandato de Rodríguez Zapatero, en 2012.

En cualquier caso, pese a todos estos obstáculos, no se han revertido los importantes cambios y avances que se introdujeron desde 2004, cuando la AOD tan solo se elevaba al 0,24% de la RNB, presentaba graves carencias en materia de planificación y gestión y se subordinaba a una agenda de intereses inmediatos, muy alejada de los consensos internacionales de desarrollo. En este sentido, en términos generales, cabe calificar la política de cooperación de los gobiernos de Rodríguez Zapatero como claramente positiva.

GRÁFICO 1. *Evolución de la cooperación española, 1985-2011*
AOD total como porcentaje de la RNB



AOD total: cifras absolutas en millones de dólares, a valores corrientes. AOD/RNB: ayuda oficial al desarrollo, como porcentaje de la Renta Nacional Bruta.

FUENTE: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), OCDE. Los datos de AOD/RNB de 2010 y 2011 son previsiones del Gobierno español.

11. POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO (2004-2011)

I. LA REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA: AUTONOMÍA Y GIRO SOCIAL

La política iberoamericana de los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero va a suponer un cambio respecto de la desarrollada por los gobiernos populares de Aznar. Este cambio será, lógicamente, reflejo del que se produce a nivel general en la política exterior, que ya hemos analizado, pero también tendrá algunos acentos especiales, derivados del alcance con que se plantea la iberoamericanidad que caracteriza la política iberoamericana y el especial papel que España juega en la región.

El nuevo gobierno socialista, al igual que sucedió con otras dimensiones de la política exterior, desde el primer momento quiso dejar claras cuáles eran sus intenciones respecto de América Latina, marcando distancias con la política seguida por los gobiernos de Aznar. El presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero¹ y el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Moratinos², partiendo de la base, reconocida por todos los gobiernos democráticos españoles, de que Iberoamérica constituye el segundo pilar de la política exterior, después de Europa, y de la creciente interdependencia e intereses y valores comunes existentes entre España y esa región, señalarán su intención de priorizar las relaciones con América Latina, llevar adelante una ambiciosa política iberoamericana, autónoma en relación a otros Estados, basada en la concertación y el apoyo en los foros internacionales, y plantear una relación global, que tomase en cuenta tanto lo bilate-

¹ Véase *Discurso en la sesión de investidura como presidente de Gobierno*, Congreso de los Diputados, 15 de abril de 2004; *Discurso del presidente del Gobierno ante la III Conferencia de embajadores españoles en el extranjero*, Palacio de la Moncloa, 7 de septiembre de 2004; y Rodríguez Zapatero, 2004.

² Véase Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, 19 de mayo de 2004; y Moratinos, 2004.

ral como lo regional. Planteamientos reiterados por Rodríguez Zapatero a comienzos de la segunda legislatura al afirmar su creencia en «una política exterior natural y vocacionalmente iberoamericana, que contribuya a la consolidación democrática, al progreso y a la institucionalización regional de la Comunidad de países iberoamericanos» (Rodríguez Zapatero, 2008).

Estos nuevos planteamientos fueron dados a conocer personalmente por Rodríguez Zapatero a los mandatarios latinoamericanos, con ocasión de la Cumbre ALC-UE de Guadalajara, celebrada a finales de mayo de 2004, que fue su presentación como presidente ante la región. Una Cumbre marcada todavía por la guerra de Iraq, que permitió al presidente del Gobierno reafirmar ante europeos y latinoamericanos su apuesta por el europeísmo, el multilateralismo eficaz, la cooperación y el giro social en la política iberoamericana.

Desde estos puntos de partida, en el marco de la nueva política exterior que ponen en marcha los gobiernos socialistas y en términos de principio, las principales características y objetivos, no siempre plenamente conseguidos, de esta nueva política iberoamericana serán las siguientes (Arenal, 2005b, y 2009a: 57-61).

- a) *Recuperación de los relativos márgenes de autonomía* que tradicionalmente había tenido la política iberoamericana, que se habían debilitado con el alineamiento del gobierno de Aznar con la administración Bush. Las iniciativas tomadas por Rodríguez Zapatero, desde sus primeros pasos en el gobierno, de replantear la política de sanciones de la UE respecto de Cuba y la política inicialmente puesta en marcha con Venezuela, después corregida, serán las expresiones más evidentes de la voluntad de recuperar un relativo margen de autonomía en la política iberoamericana, acorde con los intereses españoles. Este objetivo, que en otras dimensiones de la política exterior no será siempre fácil de conseguir, dadas las presiones de Estados Unidos, tendrá, sin lugar a dudas, su máxima expresión en las relaciones con América Latina.
- b) *Reforzamiento de la concertación política* con América Latina, tanto en el terreno bilateral como en el seno de las Cumbres Iberoamericanas. La declaración realizada por Rodríguez Zapatero con ocasión de la entrevista que mantuvo con el presidente de México, Vicente Fox, a raíz de su presencia en la Cumbre ALC-UE de Guadalajara, a finales de mayo de 2004, de que se plantearían las relaciones en términos igualitarios y se coordinaría estrechamente la política con México y, en general, con la región, certificaba, por el escenario y el país en que se realizaba, el distinto talante con que se planteaban dichas relaciones.

Una concertación que se producirá con casi todos los países iberoamericanos, pero muy especialmente con Argentina, Colombia, Brasil, Chile, México y Perú, así como en el funcionamiento de las propias Cumbres Iberoamericanas, en las que se pondrá en marcha una nueva estrategia de liderazgo compartido. La Cumbre de Ciudad Guayana (Venezuela), celebrada en marzo de 2005, en la que participaron los presidentes de Brasil, Colombia, Venezuela y España, que pretendía normalizar las relaciones entre Venezuela y Colombia y buscar un equilibrio en las relaciones de España con ambos países, mediante la concertación con Brasil, será clara expresión de este objetivo.

Este reforzamiento de la concertación política, sin embargo, perderá fuerza a partir de finales de 2005, como consecuencia, por un lado, de la especial atención que el presidente del Gobierno tendrá que prestar a los asuntos internos, especialmente el diálogo con ETA y el Estatuto catalán, y, por otro, de la dedicación que Moratinos prestará a otras dimensiones de la política exterior, como el Magreb y el conflicto de Oriente Próximo, en detrimento de la iberoamericana, si se exceptúa el caso de Cuba. El nombramiento de Trinidad Jiménez como ministra de Asuntos Exteriores, en octubre de 2010, que anteriormente, entre septiembre de 2006 y abril de 2009, había desempeñado el cargo de secretaria de Estado para Iberoamérica, supondrá una mayor atención a la región³.

- c) Inicio de un *giro social* en la política iberoamericana, sin dejar por ello de defender los intereses económicos de España en la región, en consonancia con el que, como vimos, experimenta la política exterior en general. Se tratará de prestar una atención creciente a las cuestiones y problemas sociales y culturales de América Latina. Se entiende que las políticas dirigidas a la consolidación institucional y democrática en esa región están íntimamente unidas a las políticas de lucha contra la pobreza, la desigualdad y a favor de la cohesión social, que cobrarán un especial relieve. En este giro social, que en sí mismo define la política iberoamericana de los gobiernos de Rodríguez Zapatero y que constituirá una seña de identidad de la misma, influirán también las posiciones de la opinión pública española a favor de una

³ En relación con el desarrollo de la política iberoamericana de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, también hay que destacar a Juan Pablo de Laiglesia, primero como director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y, después, desde abril de 2009 hasta noviembre de 2010, inicialmente como secretario de Estado para Iberoamérica y, más tarde, como secretario de Asuntos Exteriores.

política de cooperación al desarrollo más activa, especialmente respecto de América Latina⁴, así como la necesidad de apoyos parlamentarios de los partidos de izquierda de ámbito nacional y autonómico, ante la mayoría relativa del PSOE en el parlamento⁵.

Esta preocupación social se acompañará con la continuación de una política de defensa de los intereses económicos de España en América Latina, como sucederá especialmente en relación a las decisiones adoptadas por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela respecto de algunas empresas españolas, que han puesto en cuestión la seguridad jurídica existente en dichos países, así como del desarrollo de una política de promoción de nuevas inversiones en la región y de incremento de los flujos comerciales. Esta dimensión económica de la política iberoamericana acabará teniendo un peso cada vez mayor en la misma.

Se tratará, en última instancia, de buscar un equilibrio entre los valores, de cuya defensa pública harán gala los gobiernos socialistas, y los

⁴ En 2005, el 84% de los españoles opinaba que se debía cooperar con los países en vías de desarrollo, a pesar de los costes que ello suponía, el 55% consideraba que la cooperación debería dirigirse prioritariamente hacia América Latina y el 77% que debería orientarse especialmente a la lucha contra la pobreza y el hambre (Fundación Carolina, 2005). En 2010, el respaldo a la cooperación al desarrollo y a la lucha contra la pobreza y la desigualdad descenderá al 67%, constatándose una cierta tendencia a la baja desde 2005. De hecho, puestos en la disyuntiva de optar por la cooperación al desarrollo o garantizar primero el bienestar de los españoles, el 70% se decanta por esta última opción. Sin embargo, la «crisis migratoria» que se produce especialmente a partir de 2006, situará, desde 2008, a África subsahariana como destino prioritario de la cooperación, con el 47% de los encuestados en 2010, en cuanto primer y segundo destino de la misma (Fundación Carolina, 2010).

⁵ En esta línea de giro social se insertan las iniciativas puestas en marcha en materia de responsabilidad social de las empresas (RSE) españolas en la región (Álvarez *et al.*, 2006; Jáuregui, 2006 y 2008; Casado, 2008a) y de las «Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo» (Casado, 2007 y 2008b); la participación en la Alianza contra el Hambre, impulsada, en enero de 2004, por los presidentes de Brasil, Chile y Francia, con el apoyo del secretario general de las Naciones Unidas; la propuesta de canje de deuda por educación; el compromiso, casi cumplido, de incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta el 0,5% del PIB en 2008, alcanzando los 5.500 millones de euros; la reforma y modernización de la política de cooperación al desarrollo, pasando de una política de ayuda a una política de desarrollo, en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Declaración de París; y el fortalecimiento de los vínculos y el trabajo con las ONG para el desarrollo, a través especialmente del Consejo de Cooperación al Desarrollo. Esta AOD, aunque se orientará prioritariamente hacia los países más pobres, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, mantendrá, sin embargo, un alto nivel de asistencia a los países de renta media, como es el caso de la mayor parte de los latinoamericanos, caracterizados, sin embargo, por la existencia de fuertes desigualdades sociales (Sanahuja, 2007).

intereses de España, especialmente económicos, lo que, como veremos, no siempre ha sido fácil y no siempre se ha conseguido (Soriano, 2008). En este sentido, la imagen de España como potencia normativa, que el gobierno socialista quiso que fuese desde el primer momento una de las señas de identidad de su política exterior, muy especialmente en su dimensión iberoamericana, no se ha logrado plenamente, apareciendo un creciente pragmatismo en la misma.

- d) *Reforzamiento de las relaciones bilaterales* e incremento de la dimensión política de las mismas⁶. Se ha querido aprovechar el actual escenario latinoamericano, con gobiernos, en general, con los que existen importantes coincidencias políticas, para impulsar las relaciones bilaterales, enriqueciendo la agenda bilateral y dotándola de una mayor dimensión política, mediante la firma y puesta en marcha de acuerdos de asociación estratégica con los principales países latinoamericanos⁷. Se ha tratado, en última instancia, de dar respuesta a un importante déficit de la política iberoamericana de España, consistente en la ausencia de políticas bilaterales sólidas y específicas país por país, que está gravitando negativamente en los intereses de España con cada uno de los países latinoamericanos y en la propia dinámica de las Cumbres Iberoamericanas (Malamud, 2005). Sin embargo, la prioridad que el gobierno de Rodríguez Zapatero ha atribuido a otras proyecciones exteriores y la especial atención que ha tenido que prestar a determinadas cuestiones internas, como el fracasado proceso de diálogo con ETA para el final del terrorismo y la polémica negociación de un nuevo Estatuto de Autonomía con Cataluña, durante la primera legislatura, y la gravedad de la crisis económica, durante la segunda, no han permitido desarrollar adecuadamente en todos los casos la dimensión política en las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos, ni, mucho menos, definir planes o estrategias-país para cada Estado latinoamericano. La creación en 2006 de la Secretaría de Estado para Iberoamérica trató, precisamente, en este sentido, de recuperar el perfil político de las relaciones con América Latina y reforzar las relaciones bilaterales y el proceso de las Cumbres Iberoamericanas.

⁶ El propio Rodríguez Zapatero ha manifestado esa voluntad política. Véase *Discurso ante la III Conferencia de Embajadores Españoles en el extranjero*, cit.

⁷ La firma de acuerdos de asociación estratégica, como vimos, la inició Aznar mediante el acuerdo suscrito con Brasil con ocasión de la Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, a mediados de noviembre de 2003.

- e) Apuesta por la *consolidación de las Cumbres Iberoamericanas*, en cuanto instrumento para ir consolidando y desarrollando la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Aunque en este objetivo no hay novedad, pues desde los gobiernos de Felipe González, pasando por los de Aznar, la consolidación de las Cumbres Iberoamericanas siempre ha estado en el punto de mira de los gobiernos españoles, lo nuevo ahora es que se busca a través de una estrategia diferente. Se entiende que las Cumbres Iberoamericanas expresan el carácter singular e identitario de la política iberoamericana de España, lo que hemos denominado la iberoamericanidad, que refuerza la dimensión bilateral de las relaciones y proporciona a España y a los demás países iberoamericanos unas señas de identidad específicas en el escenario global. Ahora se pretenderá dejar atrás el liderazgo hegemónico unilateral, practicado por el gobierno de Aznar, y poner en marcha una estrategia de liderazgo compartido, en la que participen los principales países iberoamericanos, sobre la base del consenso y la concertación, en el proceso de las Cumbres⁸. Sin embargo, como se verá, las heterogeneidades y divisiones políticas existentes en América Latina, especialmente puestas de manifiesto a partir de la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en 2007, dificultarán esta estrategia.
- f) Finalmente, como último objetivo, que no supone novedad respecto de gobiernos anteriores, pero que, en el contexto de las nuevas prioridades que se otorgan a la dimensión europea y a la dimensión iberoamericana de la política exterior española, cobra un nuevo alcance y sentido, hay que referirse a la voluntad de los gobiernos de Rodríguez Zapatero de *reforzar las relaciones entre la UE y América Latina*. En concreto, en momentos en los que el interés de la UE ha decaído respecto de América Latina y su atención se dirige prioritariamente en otras direcciones, como consecuencia de la reciente ampliación, del cambio en la agenda de seguridad y del creciente interés que suscita la región Asia-Pacífico, se tratará de impulsar esas relaciones en todos los ámbitos, pero de una manera muy especial en lo que respecta a una pronta conclusión del Acuerdo de Asociación con MERCOSUR, estancado en sus negociaciones, y a la culminación con

⁸ Esta voluntad de liderazgo compartido se ha puesto de manifiesto, no tanto en la Cumbre de San José de Costa Rica, celebrada en noviembre de 2004, a la que el gobierno socialista llegó con muy poco tiempo de gestión y con el Estatuto de la SEGIB prácticamente cerrado, sino sobre todo en las Cumbres Iberoamericanas de Salamanca en 2005, Montevideo en 2006, Santiago de Chile en 2007, San Salvador en 2008, Estoril en 2009, y Mar del Plata a principios de diciembre de 2010.

éxito de las negociaciones con la Comunidad Andina y Centroamérica. La celebración de la VI Cumbre UE-América Latina y el Caribe en Madrid, en mayo de 2010, constituirá la expresión más clara del éxito de esta política en lo que se refiere al desarrollo de las relaciones entre ambas regiones, aunque, como veremos posteriormente, planteo interrogantes en cuanto a la continuidad de la tradicional estrategia regionalista de la UE respecto a América Latina.

En el marco de esas líneas generales, la política iberoamericana de los gobiernos socialistas se ha movido principalmente en torno a cinco ejes de actuación: la priorización de las relaciones con Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, a través de los acuerdos de asociación estratégica, en el ámbito de las relaciones bilaterales; la articulación de una política de protagonismo respecto de Cuba, con el fin de impulsar el proceso de transición en la isla y ser un interlocutor privilegiado en el mismo; el impulso a las Cumbres Iberoamericanas, sobre la base de un liderazgo compartido; el impulso a las relaciones entre la UE y América Latina; y, finalmente, ya más reciente, la implicación en la conmemoración de los bicentenarios de la independencia de las repúblicas latinoamericanas⁹, como acompañante y con una perspectiva de futuro¹⁰.

⁹ España no podía permanecer al margen de la conmemoración que realizan los países latinoamericanos. Esta posición fue asumida por el gobierno socialista, que creó, el 4 de mayo de 2007, una Comisión Nacional para la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y presidida por la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, encargada de la preparación, programación, organización y coordinación destinadas a la celebración de los mismos, y nombró, el 27 de julio de 2007, al expresidente del Gobierno, Felipe González, embajador plenipotenciario y extraordinario para su conmemoración. Esta implicación de España en los bicentenarios, en ningún caso como protagonista, sino simplemente como acompañante y tratando de que la agenda de los mismos mirase hacia el futuro de América Latina y España, se va a producir tanto en términos bilaterales, como iberoamericano, en este caso en el marco del Grupo Bicentenarios, que ha puesto en marcha la SEGIB, a partir del mandato de la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en 2007. El Grupo Bicentenarios es una instancia multilateral creada en diciembre de 2007, en Santiago de Chile, que integra a los países iberoamericanos que conmemoran sus bicentenarios entre 2009 y 2011, y que tiene como objetivo promover y organizar la conmemoración conjunta de los procesos de independencia desarrollados hace doscientos años. Para el papel de España en los bicentenarios y para su problemática, véase Malamud, 2008, 2009, y 2011; y Arenal, 2010a y 2010c.

¹⁰ Como han destacado Rosa Conde y Alfonso Gamo: «En Iberoamérica tenemos un horizonte cercano: a un lado del Atlántico, la conmemoración de los Bicentenarios de las Independencias de las Repúblicas Latinoamericanas; y al otro, el de la Constitución de Cádiz. Bicentenarios de unos hechos que denotan, aquí y allá, lo que fue la lucha contra

II. LAS RELACIONES BILATERALES CON AMÉRICA LATINA: EL RETO DEL REFORZAMIENTO DEL PERFIL POLÍTICO

El primer eje de la política iberoamericana de los gobiernos de Rodríguez Zapatero se ha situado en el ámbito de las relaciones bilaterales, lo que ha supuesto, después de unos escarceos iniciales con la Venezuela de Chávez, pronto abandonados ante el rumbo político que adoptaba ese país, apostar claramente por la priorización de las relaciones con Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, a través de la conclusión, en unos casos, y puesta en práctica, en todos, de acuerdos de asociación estratégica, en razón no solo de la importancia de los intereses políticos, económicos y sociales implicados en las relaciones con esos países, sino también de su peso y protagonismo político y económico en la región y de la sintonía política existente en general con sus gobiernos.

El desarrollo que han conocido, a pesar de algunos altibajos, las relaciones con los países mencionados, a través de inversiones, acuerdos de muy distinta naturaleza, visitas oficiales, relaciones diplomáticas y relaciones no gubernamentales, a los que habría que sumar, a otro nivel, Uruguay, República Dominicana y la mayor parte de los países centroamericanos, deja sin sentido la acusación reiterada por el PP de que los gobiernos socialistas se han aliado con los regímenes autoritarios o neopopulistas de América Latina, en concreto, y especialmente, con Cuba y Venezuela.

Ello se pone claramente de manifiesto cuando se toma en consideración que la mayor parte de los problemas y tensiones políticas y económicas que se han producido con algunos gobiernos latinoamericanos, han sido, salvo excepciones, precisamente con los gobiernos que, según el PP, supuestamente son aliados del gobierno de Rodríguez Zapatero, como consecuencia de las políticas neopopulistas o indigenistas y nacionalizadoras puestas en marcha por los mismos, que han afectado a empresas españolas con inversiones en esos países, y de actitudes y declaraciones marcadamente antiespañolas. Es lo que ha sucedido, muy en concreto, con los gobiernos de Venezuela, Bolivia, Nicaragua y, en menor medida, Ecuador.

el absolutismo, por la libertad y el constitucionalismo, que supusieron en su momento un auténtico cambio histórico, y que ahora podrían ser elemento el catalizador para que una generación de jóvenes de América Latina reflexione, se haga cargo de su propia historia y lidere un cambio no menos importante: cómo llevar a cabo las transformaciones necesarias para insertar con éxito a su región en el mundo y cómo avanzar en el desarrollo sostenible de sus respectivos países. Para ello es necesario asumir de forma crítica y objetiva esos doscientos años de historia y comprometerse con el futuro, trabajando con esfuerzo para encontrar soluciones a los importantes retos que tenemos hoy, en Europa y en América Latina, ante la globalización y sus implicaciones» (Conde y Gamo, 2008: X).

En el ámbito de las relaciones bilaterales, cuando han surgido contradicciones en el juego de valores e intereses, el gobierno socialista, como ya se ha destacado, ha buscado, en principio, el mantenimiento de un equilibrio entre ambos, pero no siempre lo ha logrado. Si, por ejemplo, en el caso de Bolivia, como veremos, ese equilibrio parece que se logró, no ha sucedido así en otros casos, especialmente como consecuencia de la defensa de los intereses económicos españoles en la región y de la creciente europeización de la política iberoamericana. Este desequilibrio a favor de los intereses se manifestará también, aunque en menor medida, en el ámbito de las Cumbres Iberoamericanas.

En la consideración de las relaciones bilaterales distinguiremos, por razones obvias, entre dos grupos de países. Por un lado, las mantenidas con aquellos países latinoamericanos con los que existen acuerdos de asociación estratégica o las relaciones se han mantenido en un excelente nivel político, lo que no excluye que se hayan planteado algunos problemas, fijándonos, no en todos, sino especialmente en los más significativos desde el punto de vista de la política iberoamericana de España. Por otro lado, analizaremos las relaciones desarrolladas con aquellos países latinoamericanos, la mayor parte de los mismos integrados en la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA), con los que las relaciones han pasado por momentos de tensión o crisis, como consecuencia de las características de sus regímenes políticos y de las políticas neopopulistas puestas en marcha, que han incidido negativamente en dichas relaciones, y respecto de los cuales, los gobiernos de Rodríguez Zapatero han tratado de mantener, en base a la defensa de los valores, especialmente los derechos humanos y la democracia, y de los intereses, una política de diálogo y búsqueda de soluciones a los contenciosos planteados, acorde con el principio de indiscriminación que rige la política iberoamericana, tanto desde el punto de vista de los importantes intereses de todo tipo en juego, como respecto del avance en el proceso de las Cumbres Iberoamericanas. Finalmente, nos fijaremos en las relaciones con Honduras, que constituye un caso especial desde el punto de vista de la afirmación de los valores, como consecuencia del golpe de Estado de finales de junio de 2009.

En el primer grupo de países se encuentran, entre otros, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú.

En el caso de Argentina, país con el que, el 22 junio de 2006, se firmó un Acuerdo de Asociación Estratégica en Madrid, por los presidentes Néstor Kirchner y Rodríguez Zapatero, han continuado produciéndose algunos problemas en relación con las empresas españolas con inversiones en el país. La visita que realizó a ese país la vicepresidenta primera del Gobier-

no, María Teresa Fernández de la Vega, a principios de agosto de 2007, que tuvo un especial contenido económico, exigiendo un marco estable para las inversiones, permitió encauzar las relaciones bilaterales, aunque no superar todos los problemas.

Sin embargo, esas relaciones han mejorado con la actual presidenta, Cristina Fernández, con la que, siendo todavía electa y junto con el presidente saliente, Kirchner, se reunió el presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, con ocasión de la visita que realizó a Argentina, el 10 de noviembre de 2007, al término de la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile.

Con todo, persisten todavía algunos problemas en relación a las inversiones de empresas españolas. El deseo español de normalizarlas plenamente quedó claro en la visita que la presidenta de Argentina realizó a España, el 9 y 10 febrero de 2009¹¹, en la que, además de entrevistarse con el rey y Rodríguez Zapatero, intervino en una sesión extraordinaria y solemne de las Cortes, reservada a los jefes de Estado de los países con mejores relaciones, si bien no se reunió conjuntamente con empresarios españoles, prefiriendo recibir por separado y en privado a los directivos de algunas empresas con fuertes intereses en su país, caso, por ejemplo, de Repsol-YPF y Telefónica. Con ocasión de esta visita se firmó un Acuerdo de Voto en las elecciones municipales de los argentinos en España y de los españoles en Argentina.

Ambos presidentes impulsaron de forma importante la reanudación de las negociaciones entre la UE y MERCOSUR, que se acordó, en el marco de la presidencia española de la UE, en la Cumbre ALC-UE de Madrid, en mayo de 2010.

La reunión que mantuvieron, a finales de septiembre de 2010, Moratinos y su homólogo argentino en la sede las Naciones Unidas, en Nueva York, permitió corroborar la concertación de los dos países en los principales temas de la agenda bilateral, entre otros, la crisis económica global, la presencia de España en las reuniones del G-20, del que Argentina es miembro, la defensa de los derechos humanos, las Cumbres Iberoamericanas y la Alianza de Civilizaciones, y el carácter estratégico de la relación.

Con Brasil las relaciones han continuado consolidándose, como consecuencia de la sintonía política existente entre Luis Inácio Lula da Silva y Rodríguez Zapatero. Ello ha permitido ampliar la agenda bilateral, más allá de la importante dimensión económica de la misma, a temas políticos y sociales, que expresan la coincidencia de planteamientos y la creciente concertación entre ambos países en relación al multilateralismo, la apuesta por el protagonismo de las Naciones Unidas, la Alianza de Civilizaciones,

¹¹ Esta visita se había aplazado dos veces.

la lucha contra el hambre y los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas¹². Brasil, desde la perspectiva española, dados la magnitud de los intereses en juego y su creciente protagonismo regional y global, se ha transformado en la principal apuesta estratégica en Sudamérica, como lo prueba la firma, ya con el gobierno de Aznar, del Plan de Asociación Estratégica, el 14 de noviembre de 2003, en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), con ocasión de la Cumbre Iberoamericana que se celebraba en dicho país.

Este clima en las relaciones bilaterales se puso de manifiesto desde el primer momento, con ocasión de las visitas que realizaron a Brasil, Moratinos, en junio de 2004, y, especialmente, Rodríguez Zapatero, en enero de 2005, que permitieron la firma de varios compromisos en materia de desarrollo social, crecimiento económico, cooperación, educación, cultura y medio ambiente. La Declaración de Brasilia sobre la Consolidación de la Asociación Estratégica, que suscribieron ambos presidentes, apostaba por el relanzamiento de la misma, la concertación política y la intensificación de las relaciones bilaterales en todos los campos.

Esta concertación política alcanzó una de sus más claras expresiones en el papel jugado conjuntamente por ambos presidentes en la organización de la Cumbre de Ciudad Guayana, celebrada el 29 de marzo de 2005, con el objetivo de disminuir las tensiones entre Venezuela y Colombia y facilitar la aproximación entre ambos países¹³.

El excelente momento que conocerán las relaciones bilaterales quedó igualmente plasmado en la visita que Lula da Silva realizó a España, del 14 al 17 de septiembre de 2007, con el objetivo principal de presentar el Plan de Aceleración del Crecimiento para el cuatrienio 2007-2010, un proyecto que supone una inversión de 250.000 millones de dólares en energía, comunicaciones e infraestructura. Fue una visita de fuerte contenido económico, como se puso de manifiesto en el hecho de que a la presentación del Plan en el Palacio de la Moncloa acudieron medio centenar de presidentes de las mayores empresas españolas. El marcado contenido económico de la visita no impidió que ambos países reiteraran, una vez más, su coincidencia de posiciones en el escenario internacional y su apuesta por el multilateralismo, la lucha contra el hambre, la Alianza de Civilizaciones y la reforma de las Naciones Unidas.

¹² Especialmente significativo de este nuevo clima político en las relaciones bilaterales va a ser el envío de un contingente militar español a Haití para apoyar las tareas de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas, bajo mando brasileño, y la participación española en la Alianza contra el Hambre, lanzada por Lula en enero de 2004.

¹³ Participaron en la Cumbre de Ciudad Guayana los presidentes de Brasil, Lula da Silva, Colombia, Álvaro Uribe, Venezuela, Hugo Chávez, y España, Rodríguez Zapatero.

Posteriormente, el 14 de mayo de 2008, Rodríguez Zapatero se reunirá con Lula da Silva en Brasilia, y el 12 de octubre de 2008, el presidente de Brasil volvió a reunirse en Madrid con el presidente español, reafirmando el buen momento de las relaciones bilaterales. A todo ello hay que añadir los encuentros entre ambos presidentes con ocasión de las reuniones del G-20, las Cumbres Iberoamericanas y la Cumbre ALC-UE de Madrid, en mayo de 2010¹⁴.

Con la nueva presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, dada la continuidad de la política de su antecesor y sus primeras palabras respecto de la importancia de las relaciones con España, no es de esperar que las mismas experimenten cambios significativos.

La gran importancia de los intereses económicos españoles en Brasil, la fuerte apuesta que las empresas españolas han hecho por ese país, la continuidad de políticas económicas ortodoxas y la sintonía política existente entre ambos gobiernos permite confiar en el futuro de las relaciones hispano-brasileñas, especialmente en su dimensión económica. Sin embargo, en los últimos tiempos, la afirmación de Brasil como potencia regional y global, que no ve con buenos ojos el protagonismo de actores extrarregionales, ha introducido algunos interrogantes en cuanto a la posición de ese país respecto del papel que España quiere desempeñar en América Latina, ya sea en términos bilaterales o en el marco de las Cumbres Iberoamericanas. En este sentido, en la dimensión político-diplomática, que, sin lugar a dudas, continuará siendo uno de los pilares de las relaciones bilaterales, pueden producirse algunos desencuentros menores, derivados de la afirmación por Brasil de su condición de potencia regional y de una posible percepción brasileña de España como competidora en cuanto a protagonismo en el escenario latinoamericano.

En el caso de Colombia, con la que los gobiernos de Aznar había mantenido unas excelentes relaciones, como consecuencia de la coincidencia de planteamientos existentes entre el presidente español y el colombiano, Álvaro Uribe, las relaciones, después de unos titubeos iniciales, motivados por la anulación por el gobierno socialista de la oferta de ayuda militar realizada por el gobierno de Aznar, han continuado por el mismo rumbo, produciéndose una cada vez mayor aproximación entre Rodríguez Zapatero y Uribe, que se puso de manifiesto en la Cumbre de Ciudad Guayana (Venezuela), celebrada el 29 de marzo de 2005, a la que ya nos hemos referido. Este proceso de aproximación culminó con la firma, el 23 de enero de 2008, con ocasión de la visita de Uribe a Madrid, de un Plan de Asociación

¹⁴ Lula da Silva apostó también fuertemente, junto con España, por la reanudación de las negociaciones entre la UE y MERCOSUR, acordadas en la mencionada Cumbre ALC-UE de Madrid.

Estratégica, que situaba las relaciones con Colombia al mismo nivel que las existentes con Argentina, Brasil, Chile y México.

El excelente estado de las relaciones se expresó en la petición del presidente colombiano para que España, junto con Francia y Suiza, y bajo la coordinación de la Iglesia católica, mediase ante las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para conseguir la liberación de los secuestrados, y en la aceptación por Rodríguez Zapatero, así como en la voluntad del gobierno colombiano de contribuir militarmente a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad de Afganistán (ISAF), bajo mando español, en cuyo proceso España actuó como padrino e intermediario con la OTAN.

La política del nuevo presidente colombiano, Juan Manuel Santos, igualmente centrada en la lucha contra el terrorismo, pero más matizada en cuanto al alineamiento con Estados Unidos, junto al desarrollo económico del país, a la articulación de políticas económicas ortodoxas y a las cada vez más importantes inversiones de empresas españolas, facilitarán con seguridad aún más el desarrollo de las relaciones bilaterales.

Con Chile, país en el que igualmente existen importantes intereses económicos españoles, las relaciones con los gobiernos socialistas de Rodríguez Zapatero han continuado siendo excelentes en todos los sentidos, transcurriendo por un camino de total entendimiento y concertación, tanto bajo la presidencia de Ricardo Lagos¹⁵ como con la de Michelle Bachelet, ambos miembros del Partido Socialista chileno, con los que la sintonía política, económica y social de Rodríguez Zapatero ha sido total, respecto a la problemática de América Latina y de las Cumbres Iberoamericanas.

La firma de un Plan de Asociación Estratégica, similar a los suscritos con otros países latinoamericanos, con ocasión de la primera visita de Bachelet como presidenta de Chile a España, el 10 de mayo de 2006¹⁶, reflejó el buen momento y la importancia que ambos países atribuyen a las relaciones bilaterales¹⁷. Chile participa también en la Alianza contra el Hambre y en la Alianza de Civilizaciones. Tanto el rey como el presidente del Gobierno español participaron en la XVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santiago de Chile, a principios de noviembre de 2007, poniéndose de manifiesto la coincidencia de puntos de vista sobre la cohesión social en Iberoamérica, frente al grupo de

¹⁵ Ricardo Lagos viajó a España cinco veces durante su mandato presidencial, entre marzo de 2000 y marzo de 2006.

¹⁶ Con el gobierno de Rodríguez Zapatero, Michelle Bachelet ya había visitado España como ministra de Defensa, en julio de 2005, y más tarde como candidata presidencial.

¹⁷ En el marco de la modernización de sus fuerzas armadas, Chile comprará a España y Francia submarinos no atómicos de última generación, aviones F-16, fragatas y un centenar de carros de combate Leopard.

países del ALBA, liderado por Hugo Chávez. El 28 de marzo de 2009, expresando la sintonía política con Bachelet y otros mandatarios, Rodríguez Zapatero viajó a Viña del Mar para asistir a la Cumbre de Líderes Progresistas.

Con el nuevo presidente chileno, Sebastián Piñera, a pesar del distinto signo político de ambos gobiernos, dados los importantes intereses en juego y la coincidencia en cuanto a la problemática latinoamericana, las relaciones han seguido por el mismo camino señalado.

En relación con México, país clave en la política iberoamericana de España –desde un punto de vista político, por la concertación tradicional entre ambos países en relación a América Latina, la lucha contra el terrorismo y las Cumbres Iberoamericanas, y desde el económico, por los importantes intereses españoles en ese país–, tanto durante el mandato de Vicente Fox como de Felipe Calderón, ambos del Partido de Acción Nacional (PAN), las relaciones han sido también excelentes en todos los ámbitos.

En el caso del primero, con el que las relaciones se habían enrarecido durante los dos últimos años del gobierno de Aznar, como consecuencia, entre otros hechos, por un lado, del alineamiento del gobierno popular con la administración Bush en la guerra de Iraq y por las presiones ejercidas por Aznar para que México votara en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas una resolución que diera luz verde al ataque a ese país, y, por otro lado, consecuencia de la estrategia de liderazgo hegemónico unilateral seguida por Aznar en las Cumbres Iberoamericanas, la llegada de Rodríguez Zapatero al gobierno permitió una rápida recuperación de las relaciones bilaterales. Como ya hemos apuntado, la declaración realizada por Rodríguez Zapatero con ocasión de la entrevista que mantuvo con el presidente de México, Vicente Fox, a raíz de su presencia en la Cumbre ALC-UE de Guadalajara, a finales de mayo de 2004, de que se plantearían las relaciones en términos igualitarios y se coordinaría estrechamente la política con México, expresó el distinto talante con que se planteaban esas relaciones, desapareciendo los recelos existentes anteriormente. Este excelente clima se puso igualmente de manifiesto en las visitas que Fox realizó a España, en febrero de 2005 y a mediados de junio de 2006.

El apretado triunfo electoral de Felipe Calderón en las elecciones del 2 de julio de 2006, puesto en entredicho por una parte de la oposición mexicana, y el rápido reconocimiento de su triunfo electoral que realiza el gobierno de Rodríguez Zapatero, permitió que desde el primer momento las relaciones alcanzaran un alto perfil político con el nuevo presidente¹⁸.

¹⁸ Son de destacar también, además de las continuas visitas ministeriales, los frecuentes intercambios y acuerdos suscritos entre los poderes regionales, así como entre los poderes legislativo y judicial de ambos países.

Ello quedó reflejado en la visita a España de Felipe Calderón, el 29 de enero de 2007, de marcado carácter económico, que permitió la intensificación de la cooperación entre ambos países. Calderón manifestó su pleno apoyo a la política antiterrorista del gobierno español y tranquilizó a los empresarios españoles sobre la situación mexicana. Este elevado perfil político se puso también de manifiesto en la visita que Rodríguez Zapatero, realizó a México, del 14 al 17 de julio de 2007, cuyo principal objetivo fue la firma de una Declaración para profundizar en la Asociación Estratégica existente entre ambos países, que aportó algunas importantes novedades al entramado institucional de las relaciones bilaterales. En dicha Declaración, además de subrayarse la coincidencia de puntos de vista sobre la necesidad del multilateralismo, los derechos humanos, las Naciones Unidas y la Alianza de Civilizaciones y de continuar con la práctica de relaciones institucionalizadas, ya presente anteriormente, se reitera la voluntad de intensificar la colaboración policial y judicial y, entre otras decisiones, se acuerda abrir una agregaduría de Seguridad en la embajada de España en México, crear un Foro de Diálogo entre ambos países para poner en contacto a las respectivas sociedades civiles y la elaboración de un Plan Integral de Desarrollo de Mercado.

Finalmente, en este breve recorrido por las relaciones de España con aquellos países con los que tiene una Asociación Estratégica, hay que mencionar a Perú, en donde existen también importantes intereses económicos españoles.

Si durante el periodo presidencial de Alejandro Toledo, que visitó oficialmente España a principios de junio de 2004, fueron frecuentes los problemas con las empresas españolas, especialmente con Telefónica de Perú, como consecuencia de su política nacionalista, a partir de la toma de posesión de Alan García como presidente, el 28 de julio de 2006, las relaciones van a experimentar una muy notable mejoría. Las declaraciones del nuevo presidente, favorable a las inversiones españolas y a la existencia de un clima estable para las mismas, unido al desarrollo económico de Perú, van a facilitar el nuevo rumbo que conocerán las relaciones bilaterales, caracterizado por la concertación y la cooperación en todos los campos. Ello se pondrá ya de manifiesto en la visita a Perú de la vicepresidenta primera, María Teresa Fernández de la Vega, a principios de agosto de 2006, que abrió la puerta para la renegociación del contrato con Telefónica del Perú, y, sobre todo, en la visita de Alan García a España, a mediados de enero de 2008, la primera desde su triunfo en las elecciones presidenciales, para entrevistarse con Rodríguez Zapatero y reiterar el buen estado de las relaciones entre ambos países.

Particular significado tuvo la visita del rey a Perú, a finales de octubre de 2008, durante la cual se procedió a la firma por los respectivos ministros de Asuntos Exteriores, en presencia del rey y de Alan García, de un Plan de

Asociación Estratégica, en línea de los anteriormente suscritos con otros países latinoamericanos, poniendo con ello de manifiesto la relación preferencial entre ambos Estados.

En relación con otros países latinoamericanos, muy esquemáticamente, hay que destacar la visita de Rodríguez Zapatero a Panamá, el 18 de julio de 2007, para entrevistarse con el presidente Martín Torrijos, que permitió la firma de un Memorando de Entendimiento con el fin de facilitar la participación de las empresas españolas en el proyecto de ampliación del Canal, cuyo concurso sería ganado finalmente por empresas españolas, y abordar los problemas derivados de la doble imposición y la evasión fiscal. Igualmente hay que mencionar la visita del presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, a España, el 19 de septiembre de 2007, para entrevistarse con Rodríguez Zapatero. En esta entrevista se abordó la cuestión de la entrada de los uruguayos en España y la cuestión del impulso a las relaciones económicas, sociales y culturales entre ambos países, manifestando el presidente uruguayo su apoyo la política antiterrorista del gobierno español y su agradecimiento al rey por sus buenos oficios en el contencioso de las papeleras con Argentina.

En el segundo grupo de países, con los que las relaciones bilaterales han pasado por momentos de tensión o crisis como consecuencia de las características de sus regímenes políticos y de sus políticas neopopulistas, respecto de los cuales los gobiernos de Rodríguez Zapatero han tratado de mantener una política de diálogo y búsqueda de soluciones a los contenciosos planteados, nos fijaremos especialmente en los casos de Venezuela y Bolivia¹⁹.

Las relaciones con la Venezuela de Chávez, con la que el gobierno socialista trató desde el primer momento de mantener buenas relaciones, dados los intensos vínculos de todo tipo existentes entre ambos países y la importancia de los intereses económicos y sociales que España tiene en ese país, han sido, sin lugar a dudas, las más problemáticas.

Es verdad que en los primeros meses de la primera legislatura, como consecuencia de la visita de Hugo Chávez a España, a finales de noviembre de 2004, pareció que esas relaciones marcarían la política iberoamericana del gobierno socialista²⁰. La realidad, sin embargo, es que España trató de aprovechar la buena disposición de Chávez, de un lado, para firmar un

¹⁹ Las relaciones con Cuba, al igual que se ha hecho con los gobiernos socialistas de Felipe González y los gobiernos populares de Aznar, serán objeto de análisis en un apartado específico a continuación.

²⁰ La retórica antiimperialista y las declaraciones del mandatario venezolano, elogiando la política «revolucionaria» de Rodríguez Zapatero, realizadas durante esta visita, causaron embarazo en la Moncloa y dieron una imagen, pronto superada, desequilibrada de la nueva política iberoamericana del gobierno socialista.

protocolo de cooperación militar, que se refería a material no ofensivo y favorecía de forma importante a la industria militar española²¹, y para apoyar la firma de un acuerdo entre Repsol-YPF y Petróleos de Venezuela, y, por otro, para tratar de influir sobre el régimen chavista con el fin de tratar de evitar una mayor deriva neopopulista, lo que pronto se revelaría inútil.

Este acuerdo de cooperación militar, fuertemente criticado por Estados Unidos, que presionó para que no se formalizase, junto con un acuerdo entre Repsol-YPF y Petróleos de Venezuela, que permitía a la primera aumentar su producción y reforzar su peso entre las petroleras que operan en América Latina, fueron suscritos con ocasión de la presencia de Rodríguez Zapatero en la Cumbre de Ciudad Guayana, a finales de marzo de 2005, con participación de los presidentes de Brasil, Colombia y Venezuela²².

Más allá de esos momentos iniciales, las relaciones con Venezuela han sido difíciles, marcadas por continuas crisis bilaterales. Esas relaciones entraron, por primera vez, en grave crisis a raíz del incidente ocurrido en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en noviembre de 2007, cuando las reiteradas acusaciones de Hugo Chávez contra el expresidente Aznar y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) exigieron la respuesta pública de Rodríguez Zapatero y la intervención final del rey ante las constantes interrupciones de Hugo Chávez.

La crisis diplomática que se abrió a partir de esos momentos, como consecuencia de la demagogia y de los furibundos ataques que siguieron de Chávez a España, al rey y a Rodríguez Zapatero, y de las amenazas a las inversiones españolas, enturbió las relaciones bilaterales. Ante la crisis, el gobierno adoptó una política de prudencia, destinada a no incrementar la tensión con el fin de

²¹ Este acuerdo se fraguó en la discreta visita que el ministro de Defensa, José Bono, realizó a Caracas, a finales de enero de 2005, en sustitución de la inicialmente prevista de Rodríguez Zapatero, en la que se ultimó un protocolo de cooperación militar, en virtud del cual Venezuela compraba a España cuatro patrulleros de vigilancia costera, cuatro corbetas destinadas a la protección de la Zona Económica Exclusiva, tres barcos gaseros o químicos, y 10 aviones de transporte C-295 y dos C-235 de patrulla marítima, por valor total cercano a los 1.300 millones de euros. Finalmente, la venta de aviones, que tenían tecnología estadounidense, no pudo realizarse como consecuencia de la negativa de Estados Unidos. Con todo, hubo discrepancias en cuanto a la venta de material militar entre el ministro de Defensa, Bono, firme defensor de la misma, y el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Moratinos, que no veía clara la oportunidad política de la misma.

²² Ese buen clima inicial en las relaciones entre el presidente español y el presidente venezolano no impidió que, con ocasión de ese viaje, Rodríguez Zapatero se reuniese con la oposición y que, en su intervención ante el Parlamento de Venezuela, hiciese un llamamiento al desarrollo de la democracia como única vía capaz de evitar el enfrentamiento y la violencia, y en la rueda de prensa posterior condicionase el mantenimiento de dichas relaciones al respeto de los derechos humanos y las libertades.

salvaguardar los intereses de España en Venezuela²³, abriendo diferentes canales de comunicación que permitiesen la recomposición, sin costes para ninguna de las dos partes, de las correctas relaciones mantenidas hasta entonces y moderando sus movimientos respecto del nivel de gravedad del incidente²⁴. Como ha señalado Felipe Sahagún, España respondió a Chávez a la americana, como Washington responde a los continuos ataques de Chávez, no a la marroquí, en el caso de la visita del rey a Ceuta y Melilla²⁵, que ya hemos analizado.

La normalización, momentánea, de las relaciones entre ambos países se produjo ocho meses después, con ocasión de la visita de Chávez a España, a finales de julio de 2008, y sus reuniones con el rey y Rodríguez Zapatero²⁶.

Sin embargo, apenas transcurrida una semana, las relaciones volvieron a enfriarse a raíz de la venta, forzada por Chávez en su política de nacionalizar los negocios estratégicos del país, de la filial del Banco de Santander en Venezuela, a pesar de que tanto el gobierno socialista como el propio Banco de Santander quisieron quitar hierro al asunto.

La segunda visita de Chávez a Madrid, en este caso no oficial, amparándose en una escala técnica, a mediados de septiembre de 2009, la aprovechó, tras entrevistarse con el rey y Rodríguez Zapatero, para hacer público el hallazgo por Repsol-YPF de una de las mayores reservas mundiales de gas, en aguas del golfo de Venezuela.

La última crisis en las relaciones hispano-venezolanas se ha producido, a partir de marzo de 2010, a raíz de las acusaciones formuladas por la Audien-

²³ Los intereses de España en Venezuela que estaban en juego eran, entre otros, la presencia diplomática y empresarial de España en la región, tanto a nivel de algunos países concretos, próximos al populismo de Chávez, como a nivel de las Cumbres Iberoamericanas; la presencia de 300.000 españoles afincados en ese país; y más de media docena de empresas españolas (Repsol, Santander, BBVA, Telefónica, Mapfre, Prisa), con importantes inversiones, que se podrían ver afectados negativamente por un empeoramiento de las relaciones.

²⁴ Frente a esta actitud, el PP arremetió contra el gobierno socialista, exigiendo la llamada a consultas del embajador de España en Caracas y la comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en el Congreso de los Diputados, para que explicase «cómo se ha organizado una cumbre que se ha convertido en un circo antiespañol».

²⁵ Felipe Sahagún, «España responde a Chávez a la americana», *El Mundo*, 14 de noviembre de 2007.

²⁶ Durante esa misma visita, Chávez se reunió con el presidente de Repsol-YPF, Antonio Brufau, recordando el buen trabajo conjunto de la misma con Petróleos de Venezuela en la exploración, en la Faja del Orinoco, de la mayor reserva de petróleo pesado y semipesado del mundo. A finales de julio de 2009, se selló esta alianza energética entre España y Venezuela con la firma, en Caracas, en presencia de Chávez y Moratinos, de contratos por parte de Repsol-YPF para la explotación del mencionado bloque Junín en la Faja del Orinoco, y el consorcio formado por Iberdrola y Elecnor con Petróleos de Venezuela, para la construcción de una planta termoelectrónica de gas y gasóleo en el Estado de Sucre.

cia Nacional en relación a la presencia y actuación de terroristas de ETA en Venezuela. Aunque existían evidencias anteriores de que los terroristas se movían sin problemas por territorio venezolano, con la aquiescencia de las autoridades, y de que colaboraban con las FARC²⁷, el problema no había llegado a enturbiar significativamente las relaciones bilaterales, hasta que un auto del juez Eloy Velasco, de la Audiencia Nacional, a finales de febrero de 2010, acusó al gobierno venezolano de colaborar con ETA y las FARC²⁸, mereciendo el descalificativo de las autoridades venezolanas y la acusación de que detrás del mismo se encontraba la mano de Estados Unidos. La crisis se dará oficialmente por zanjada, el 6 de marzo, mediante un comunicado conjunto en el que al mismo tiempo que el gobierno venezolano desmentía la supuesta colaboración, ambos países manifestaban su más enérgica condena al terrorismo y su compromiso de seguir colaborando en los ámbitos policial y judicial, lo que no impedirá que el ministro de Asuntos Exteriores venezolano, Nicolás Maduro, lanzase duras acusaciones contra el expresidente Aznar y el juez de la Audiencia Nacional encargado del asunto, obligando a Rodríguez Zapatero a rechazarlas tajantemente²⁹. Poco después, el propio Chávez se encargó de cargar contra la Audiencia Nacional sosteniendo que el auto judicial carecía de validez y que su finalidad era criminalizar al régimen bolivariano, con lo que ponía claramente de manifiesto la nula voluntad venezolana de colaborar con la justicia española³⁰.

Las confesiones, a principios de octubre de 2010, de dos terroristas de ETA a la justicia española, en el sentido de que habían recibido cursillos de armas y explosivos en territorio venezolano bajo la supervisión del etarra Arturo Cubillas, alto cargo del gobierno de Chávez, volvió a abrir la crisis, obligando al Ministerio de Asuntos Exteriores a pedir explicaciones a Venezuela³¹. El ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, dio crédito a

²⁷ De hecho, el gobierno de Rodríguez Zapatero ya había hecho, anteriormente, gestiones infructuosas con el fin de conseguir la extradición de algunos terroristas.

²⁸ Lo más grave era que uno de los terroristas de ETA, Arturo Cubillas Fontán, era un alto funcionario del gobierno venezolano, que actuaba como facilitador de los movimientos y entrenamientos de los miembros de la organización terrorista. Estas acusaciones se basaban en la documentación intervenida a ETA en Francia, en los mensajes encontrados en el ordenador de Raúl Reyes, uno de los jefes de las FARC, y en los testimonios de desmovilizados recogidos por la policía española en Colombia.

²⁹ Moratinos, por el contrario, no elevó protesta alguna al gobierno venezolano.

³⁰ La prueba es que las órdenes de detención cursadas a Interpol todavía no han merecido respuesta de las autoridades venezolanas, como no merecieron respuesta anteriormente otras solicitudes de extradición formuladas por las autoridades españolas.

³¹ Por su parte, la Audiencia Nacional procedió a querrellarse contra Arturo Cubillas y otros miembros de ETA y las FARC.

los hechos, si bien consideró que no existían datos que permitieran sospechar de la implicación del gobierno venezolano³², y la vicepresidenta primera, Fernández de la Vega, exigió acciones inmediatas del gobierno venezolano contra Cubillas, que hasta el momento no se han producido.

Como se ha visto, la deriva neopopulista y autoritaria, las medidas nacionalizadoras adoptadas y la nula voluntad de colaboración en la lucha contra ETA del régimen de Chávez plantean serios interrogantes en el futuro de las relaciones bilaterales. Es verdad que los intereses españoles en ese país son importantes y que la prudencia, y no la política teatral, debe marcar la acción española, pero también lo es que los derechos humanos y la democracia no pueden obviarse en las relaciones con países como Venezuela y que, en determinadas ocasiones, cuando se producen crisis como las comentadas, algún gesto de firmeza es conveniente.

En el caso de Bolivia, a pesar de las medidas nacionalizadoras y neopopulistas adoptadas por el gobierno de Evo Morales, de algunas declaraciones antiespañolas, de la grave crisis política e institucional que ha vivido ese país y del avance en el proceso de «refundación de Bolivia» sobre la base indígena, con exclusión de la historia criolla, emprendida por Morales, las relaciones en general han transcurrido sin especiales sobresaltos, existiendo, en términos generales, un buen clima en las relaciones entre ambos países³³.

Este buen clima se puso de manifiesto en la actuación del gobierno de Rodríguez Zapatero, a raíz del Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos, de 1 de mayo de 2006, del gobierno de Evo Morales, que afectó directa y gravemente a las inversiones y presencia de Repsol-YPF en ese país. En este caso, el gobierno español se vio obligado a actuar abiertamente ante el gobierno boliviano, a través del secretario de Estado de Política Exterior, Bernardino León, para proteger los intereses de la empresa hispano-argentina y facilitar un acuerdo satisfactorio para ambas partes, al mismo tiempo que se continuaba apostando con fuerza por el impulso de la cooperación al desarrollo con dicho país, a pesar de la existencia de presiones en sentido contrario³⁴. También quedó reflejado este clima en la visita que Evo Morales realizó a España, a mediados de septiembre de 2009, en la que, además de entrevistarse con el rey y Rodríguez Zapatero, se reunió con empresarios españoles para alentar las inversiones en su país, pidiendo «socios, no dueños».

³² Unas declaraciones del embajador de Venezuela en España, Isaías Rodríguez, insinuando que los testimonios de los terroristas de ETA se podían haber obtenido mediante torturas, contribuyó a tensar aún más el ambiente.

³³ Este clima se hizo ya patente en la visita que, siendo presidente electo, realizó Evo Morales a Madrid, el 4 de enero de 2006, a invitación de Rodríguez Zapatero.

³⁴ España es el principal donante de Bolivia, con aproximadamente 90 millones de euros.

Resultados de esta visita fueron la condonación de la deuda con España y el acuerdo para que los bolivianos residentes en España puedan votar en las elecciones municipales.

Algo parecido hay que decir de las relaciones con Ecuador, miembro igualmente del ALBA, que a pesar de las medidas nacionalizadoras, que han provocado alguna tensión en las relaciones bilaterales, especialmente en el caso de Repsol-YPF³⁵, han transcurrido sin especiales sobresaltos.

Un caso singular, por lo que supuso de primacía de los valores en la política iberoamericana, lo constituyen las relaciones con Honduras, marcadas por el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, que supuso la expulsión del presidente Manuel Zelaya y su sustitución por Roberto Micheletti³⁶. Desde el primer momento, el gobierno de Rodríguez Zapatero procedió a condenar rotundamente el golpe y a exigir el restablecimiento del orden constitucional, participando activamente en las tomas de posesión igualmente condenatorias de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), y entrando en contacto con la secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, y con distintos mandatarios iberoamericanos, que expresaron también su condena. En el mismo sentido, inmediatamente se pronunciarán por unanimidad los portavoces de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados.

Al mismo tiempo, el 30 de junio, siguiendo las medidas adoptadas por el SICA, el ALBA, Brasil, Chile, México y el propio gobierno de Rodríguez Zapatero, Moratinos propondrá a los Estados miembros de la UE, cuyos ministros de Asuntos Exteriores ya habían condenado el golpe dos días antes, la llamada a consultas de sus embajadores en Tegucigalpa y la adopción de sanciones³⁷, lo que España realizaría desde el primer momento.

³⁵ Fue la intervención del gobierno de Rodríguez Zapatero la que permitió superar la amenaza de Rafael Correa de expulsar del país a Repsol-YPF, si no aceptaba las condiciones de un nuevo contrato.

³⁶ El golpe de Estado respondió al proyecto de Zelaya, al margen de la voluntad mayoritaria del Parlamento, de convocar un referéndum que diese vía libre a su reelección, prohibida por la Constitución, la entrada de Honduras en el ALBA y a la creciente influencia de Venezuela en el país.

³⁷ Sin embargo, las reticencias de algunos países miembros impidieron la retirada de embajadores, salvo en los casos de España, Francia e Italia, mientras que el resto de los socios europeos optaron por evitar cualquier contacto con las autoridades políticas, más allá del nivel técnico. Finalmente, la UE decidió, después de que lo hicieran Estados Unidos, el Banco Mundial y el BID, congelar la ayuda presupuestaria correspondiente al periodo 2007-2010 y suspender las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, medidas que posteriormente se levantarían (Barbé, 2009c).

Durante la crisis hondureña el gobierno socialista mantendrá permanente el contacto con los mandatarios latinoamericanos y con el secretario general de la OEA, así como con los distintos actores políticos hondureños, con el fin de encontrar una solución constitucional a la misma. En esta línea se inserta el apoyo a la mediación del presidente de Costa Rica, Óscar Arias, para alcanzar una solución negociada, que finalmente fracasaría.

La celebración de elecciones presidenciales en Honduras, el 29 de noviembre de 2009, y el triunfo en las mismas de Porfirio Lobo, del Partido Nacional, por una amplia mayoría, abrió la puerta a una posible superación política de la crisis, colocando en una cada vez más débil posición a los países del ALBA y a Brasil y Argentina, que no admitieron la legalidad de las elecciones, frente a la ratificación que hicieron Estados Unidos y una parte significativa de los países latinoamericanos, en concreto Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú. Con ello se rompió en dos el bloque iberoamericano, situando a España, en su papel de buscador de aproximaciones entre ambos bloques, en una difícil posición, como se puso de manifiesto en la Cumbre Iberoamericana de Estoril (Portugal), celebrada precisamente al mismo tiempo que las mencionadas elecciones hondureñas³⁸.

Esas elecciones dieron pie, también, para que Estados Unidos y prácticamente todos los Estados miembros de la UE normalizaran sus relaciones con el nuevo gobierno hondureño. Por el mismo camino, aunque con mayor lentitud, ha caminado el gobierno español³⁹, que procedió a invitar al nuevo presidente hondureño a la Cumbre ALC-UE de Madrid, en mayo de 2010, a la que finalmente no asistió por la amenaza de algunos presidentes latinoamericanos, encabezados por Brasil, de no participar en la misma, caso de que el primero estuviese presente.

Con todo, la crisis no se ha solucionado totalmente, en concreto, en relación a América Latina, pues Brasil, Argentina y los países del ALBA, con la excepción de Nicaragua, continúan exigiendo la vuelta del expresidente Zelaya y no reconocen al gobierno de Porfirio Lobo⁴⁰.

³⁸ Lo mismo ha sucedido en la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata (Argentina), celebrada a principios de diciembre de 2010, a la que no fue invitado Porfirio Lobo a instancias de la anfitriona, Cristina Fernández, con el apoyo de Brasil y los países del ALBA.

³⁹ El gobierno socialista entiende que, a pesar de que dichas elecciones tenían como base un golpe de Estado absolutamente condenable, la celebración de las mismas, con garantías de limpieza, la necesidad de asegurar la estabilidad del país y de la subregión y de evitar la creciente influencia de Chávez, exigen, después de un tiempo transcurrido, normalizar las relaciones con el país iberoamericano.

⁴⁰ La crisis de Honduras, en cuya solución se implicó fuertemente Brasil, apostando por la vuelta de Zelaya, para no perder posiciones frente a Venezuela, ha puesto de manifiesto las dificultades de este país para afirmarse como potencia regional.

El golpe de Estado de Honduras ha sido la expresión más clara en la política iberoamericana de los gobiernos de Rodríguez Zapatero de la afirmación de la condición de España como potencia normativa y, consecuentemente, de la primacía de los valores, en este caso democráticos, sobre los intereses, aunque a la postre, como hemos visto, estos últimos, después de las elecciones presidenciales en ese país, han acabado por imponerse por razones políticas y de identidad iberoamericana⁴¹.

III. LA POLÍTICA HACIA CUBA: DIÁLOGO CONSTRUCTIVO

El segundo de los referentes de la política iberoamericana ha sido la política activa desarrollada respecto a Cuba, tanto en términos bilaterales como en el seno de la UE, poniendo de manifiesto un empeño muy personal de Moratinos y el papel protagonista que España tiene en este tema en Europa, y cómo, al mismo tiempo, se busca el paraguas europeo para rebajar los costes que una actuación autónoma en este tema podría suponer respecto de Estados Unidos.

Para el gobierno de Rodríguez Zapatero la ruptura de la interlocución y la tensa situación de las relaciones bilaterales con el régimen castrista, existente con los gobiernos de Aznar, producía más perjuicios que beneficios, tanto respecto de los intereses políticos, económicos⁴², sociales y culturales de España en la isla, como en relación con la defensa de los derechos humanos, la disidencia y la capacidad de influencia en el futuro de ese país, por lo que se consideró que era necesario articular una nueva política, menos ideologizada, más pragmática y menos seguidista respecto de Estados Unidos. Se adoptará, en consecuencia, una estrategia de diálogo flexible y constructivo y de respeto mutuo, que hasta ahora solo ha tenido resultados relativamente exitosos.

Sin embargo, el gobierno de Rodríguez Zapatero se va a encontrar con un escenario que dificultará su nueva política hacia Cuba. En primer lugar, se enfrentará a una política fuertemente europeizada, con una posición común que condiciona la cooperación a las reformas democráticas, y con la atribución de un papel destacado a la disidencia. Segundo, el nuevo contexto latinoamericano, caracterizado por el ascenso de la «nueva» iz-

⁴¹ Para España era importante esta normalización de las relaciones con el fin de retomar cuanto antes las negociaciones para la firma, que se produjo en vísperas de la Cumbre ALC-UE de Madrid, del Acuerdo de Asociación de la UE con Centroamérica, en el que está incluida, como es lógico, Honduras, como parte significativa de su política iberoamericana.

⁴² Véase Bayo, 2008.

quiera latinoamericana, liderada por Venezuela, que si, de un lado, impactará en la política española hacia la isla en términos de oportunidad, de otro, también la dificultará, como consecuencia de la salida del relativo ostracismo en que se encontraba el régimen castrista, de sus crecientes relaciones con la mayor parte de los países de América Latina y con potencias extrarregionales, como China, India y Rusia, traducándose en el hecho de que su necesidad de España y Europa sea cada vez menor. A todo lo anterior hay que añadir la ampliación de la UE, en 2004, con el ingreso, entre otros, de ocho países del antiguo bloque comunista, que ha ampliado el grupo de Estados reticentes al diálogo constructivo con el régimen cubano y que dificulta un cambio en la política de la UE hacia la isla. Finalmente, hay que tomar en consideración el activismo que asumirán el PP y el propio Aznar en contra de la nueva política del gobierno socialista hacia Cuba, tanto en el ámbito internacional como, muy en concreto, en el seno de la UE (Barbé, 2009a: 142-143).

Las primeras manifestaciones de la intención del gobierno de Rodríguez Zapatero de revisar la política que, en el ámbito español y europeo, se venía desarrollando hacia la isla, se producen en julio de 2004, cuando la liberación de una veterana disidente por parte del régimen castrista dio pie a que el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Moratinos, expresara la intención española de revisar la política de sanciones que seguía la UE en relación a Cuba, por considerar que las mismas eran ineficaces desde la perspectiva de la democracia y los derechos humanos en dicho país.

Con todo, fue la recepción que, el 12 de octubre de 2004, ofreció el embajador de España en La Habana la que abrió el proceso de cambio a la luz pública, como consecuencia del anuncio por él mismo de que España se desmarcaba de la política seguida por la UE por entender que no era eficaz. En apoyo de estos planteamientos inmediatamente acudió el presidente del Gobierno que, de visita en Hungría, el 15 de octubre ratificó esa intención de cambio por considerar que la situación de aislamiento en que se encontraban los embajadores europeos en Cuba no favorecía ni a los cubanos ni a Europa.

A partir de diciembre de 2004, el proceso de cambio de la política hacia Cuba, en este caso ya por parte de la UE, pero a instancia española, se aceleró, culminando el 31 de enero de 2005, cuando los ministros de Asuntos Exteriores de los 25 Estados miembros, ratificando la posición común vigente desde 1996, acuerdan suspender temporalmente las sanciones contra Cuba adoptadas en junio de 2003, proponiendo mantener un diálogo constructivo con las autoridades cubanas y desarrollar unas relaciones más intensas con la oposición, supeditándolo a una revisión periódica de las mismas.

Se trataba, en principio, de un indudable éxito del gobierno de Rodríguez Zapatero, que lograba que la UE modificase su política de sanciones hacia Cuba, aceptando los nuevos planteamientos postulados por España.

En 2007 esa estrategia de diálogo crítico, constructivo y flexible con el régimen castrista da un salto cualitativo, que implicará una cierta renacionalización de la política hacia la isla, que solo a la postre buscará el apoyo europeo, situándose España como un interlocutor privilegiado de cara al posible proceso de transición que se podía producir como consecuencia de la retirada de Fidel Castro por problemas de salud⁴³.

Este salto se inicia con la visita que Moratinos realiza a Cuba el 2 y 3 de abril de 2007⁴⁴. Era una visita de alto nivel⁴⁵, correspondida en los mismos términos por el régimen castrista, que, al mismo tiempo que buscaba impulsar las relaciones bilaterales y reforzar el perfil de la interlocución con las autoridades cubanas, trataba de dejar sentada a los ojos de la UE y de Estados Unidos la autonomía de la política española, la importancia de los intereses españoles en la isla y la importancia que España atribuía a esas relaciones. La visita se acompañó de contactos con la disidencia cubana.

Los principales temas que conformaron la agenda de la visita, diálogo sobre derechos humanos, relaciones con la disidencia, recuperación del Centro Cultural Español en La Habana, cerrado en 2003, y restablecimiento de la cooperación al desarrollo, ponían a las claras la trascendencia que ambas partes daban a la misma. Los resultados concretos de la visita fueron importantes, poniendo de manifiesto la voluntad cubana de atribuir a España el papel de interlocutor. Se creó un «mecanismo» de consultas políticas y diálogo sobre derechos humanos, que en el caso de la última temática tendría personalidad propia, que ha celebrado ya varias reuniones, sin exclusiones de temas en la agenda de la misma⁴⁶. Se levantó el veto cubano a la cooperación al desarrollo entre ambos gobiernos, convocándose para septiembre una reunión de la Comisión Mixta de Cooperación, que llevaba cinco años sin reunirse, y que se

⁴³ Véase Roy, 2007; y Barbé, 2009a: 145.

⁴⁴ Esta visita, que suscitará duras críticas por parte del PP, de Estados Unidos y de algunos países de la UE, era la primera que realizaba un ministro de Asuntos Exteriores de España desde 1998, cuando Abel Matutes, bajo la presidencia de Aznar, visitó la isla. Era también la primera visita de un ministro de Asuntos Exteriores de un país miembro de la UE desde 2003.

⁴⁵ Expresión de la importancia que le atribuía el gobierno socialista es que acompañaban al ministro la secretaria de Estado para Iberoamérica, Trinidad Jiménez, y la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín.

⁴⁶ El tema de los presos políticos y de la situación penitenciaria de los mismos está incluido en la agenda.

celebró el 29 de septiembre de 2007⁴⁷. Se acordó dar luz verde a una próxima negociación para estudiar la apertura del Centro Cultural Español, así como para abordar el problema de la deuda cubana con España, que rondaba los 1.200 millones de euros. Finalmente, se acordó firmar en breve la renovación del Acuerdo para la Protección Recíproca de las Inversiones.

Al mismo tiempo, el gobierno cubano iniciará, aunque de momento muy esporádicamente, la liberación de algunos disidentes, por motivos de salud, que viajarán a España.

Este entendimiento con el régimen castrista generará, sin embargo, nuevas reticencias por parte de algunos países europeos y de la administración Bush, con críticas públicas de la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, que incluso llegará a solicitar explicaciones sobre el alcance de los nuevos pasos dados por el ejecutivo español⁴⁸.

La nueva etapa de diálogo con el régimen castrista abierta por el gobierno de Rodríguez Zapatero, será apoyada por la UE en la declaración del Consejo de Asuntos Generales, de 18 de junio de 2007, proponiendo la reanudación del diálogo político, pero sin levantar las sanciones, y el comisario para el Desarrollo, Louis Michel, visitará Cuba, del 6 al 9 de marzo de 2007, con el fin de normalizar las relaciones y facilitar la interlocución de la UE de cara al futuro de la isla⁴⁹. Por su parte, el régimen castrista aceptará iniciar un diálogo político con la UE. El levantamiento definitivo de las sanciones impuestas por la UE a Cuba en 2003, a pesar de subsistir las reticencias de algunos Estados miembros, se producirá en el Consejo Europeo, que se celebra a finales de junio de 2008⁵⁰, culminando inicialmente

⁴⁷ La reunión en La Habana, el 29 de septiembre de 2007, de la Comisión Mixta de Cooperación, con presencia de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, permitió restablecer la cooperación al desarrollo que llevaba suspendida cinco años. Significativamente el viaje a Cuba de la secretaria de Estado coincidió con el XV Encuentro Empresarial Hispano-Cubano.

⁴⁸ La visita de la secretaria de Estado para Iberoamérica, Trinidad Jiménez, a Washington, el 23 y 24 de mayo de 2007, se aprovechó para tratar de aclarar la política española hacia Cuba y eliminar las reticencias de Estados Unidos.

⁴⁹ Por su parte, la Santa Sede seguirá una política parecida a la española en relación a Cuba, tratando igualmente de desempeñar un papel de interlocutor en momentos importantes para el futuro de la isla. Ello se puso de manifiesto en la visita que el secretario de Estado del Vaticano, cardenal Tarcisio Bertone, realizará a Cuba a finales de febrero de 2008, y en el diálogo, al más alto nivel, de la Iglesia católica con el régimen castrista.

⁵⁰ Las dudas de Alemania provocaron que la decisión se retrasase durante setenta y dos horas, revisándose el texto. En el texto definitivo, entre otras posiciones, se incluye la liberación de los presos políticos como una prioridad de la UE, se establece que en las visitas de alto nivel se tratarán cuestiones de derechos humanos, se tendrán encuentros con la oposición democrática y se producirá una evaluación posterior para decidir si se continúa con el diálogo.

con éxito la nueva política española hacia la isla y la afirmación de España como el referente principal en las relaciones de la UE con Cuba.

Moratinos visitará de nuevo Cuba, a mediados de octubre de 2009, reuniéndose con Raúl Castro, con el objetivo de profundizar el diálogo político con el régimen castrista, reiterar que España promoverá un cambio en la política de la UE respecto de la isla y abordar algunos de los temas conflictivos que persistían en las relaciones bilaterales⁵¹, sin que se reuniese con representantes de la disidencia, lo que fue objeto de críticas por parte del PP y de una parte importante de la oposición democrática cubana. Del lado gubernamental cubano, se aseguró la continuación de la liberación de presos políticos y la voluntad de apertura económica, pero manteniendo intacto el modelo cubano en términos políticos.

El siguiente paso del gobierno de Rodríguez Zapatero se ha planteado con ocasión de la presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010, tratando de cambiar la posición común adoptada en 1996, con el fin de adaptarla al actual escenario mundial, dados los importantes cambios que se han producido en los casi catorce años transcurridos desde entonces, y de conseguir la firma de un acuerdo de cooperación UE-Cuba o, en su defecto, incluirla en el acuerdo suscrito por la UE con los países del Caribe.

Sin embargo, la negativa de las autoridades cubanas, a principios de enero de 2010, de permitir la entrada al país del eurodiputado español, Luis Yáñez, que viajaba privadamente con su esposa, enrareció, momentáneamente, el clima de entendimiento que se había ido fraguando.

Al hecho anterior, inmediatamente se van a sumar otros más graves que pondrán a prueba la política del gobierno socialista. La muerte, a finales de febrero de 2010, del disidente preso Orlando Zapata, por huelga de hambre, lamentada por Rodríguez Zapatero, que exigió la libertad de los presos políticos y el respeto de los derechos humanos, y la represión de las manifestaciones de protesta de las Damas de Blanco constituyeron, en este sentido, un importante contratiempo en la pretensión del gobierno socialista de revisar la posición común de la UE respecto de Cuba, como se puso de manifiesto, a mediados de marzo de 2010, en la votación del Parlamento Europeo, por 590 votos a favor, 30 en contra y 14 abstenciones, con los votos a favor de los eurodiputados socialistas españoles, que condenó enér-

⁵¹ Entre otros, hay que mencionar la crítica situación financiera en la que se encuentran 280 empresas españolas, al tener inmovilizados alrededor de 300 millones de dólares; la reclamación de apertura del Centro Cultural Español en La Habana; la sustitución de tres agentes del CNI, relevados tras destaparse la trama, que acabó con las carreras políticas del vicepresidente cubano, Carlos Lage, y del excanciller, Felipe Pérez Roque; y el problema de la deuda cubana de 1.900 millones de euros.

gicamente su muerte y exigió la liberación inmediata e incondicional de todos los presos políticos y de conciencia, alejando con ello cualquier posibilidad de revisión de la mencionada posición común.

La constatación de este hecho por el gobierno de Rodríguez Zapatero se expresó en la proposición no de ley, impulsada por el PP y acordada por el PSOE, aprobada por el Congreso de los Diputados, el 14 de abril de 2010, en la que se instaba al gobierno a impulsar un diálogo con el gobierno de Cuba que tenga como objetivo conseguir la inmediata e incondicional liberación de todos los presos de conciencia⁵². Por primera vez en años, se producía un acercamiento entre el PSOE y el PP sobre el tema de Cuba.

En definitiva, el inmovilismo del régimen castrista, más allá de un proceso muy amplio de liberación de presos políticos⁵³, como consecuencia de la interlocución de la Iglesia católica y de España, que la UE no ha considerado suficiente, ha impedido que esta propuesta culminara, de momento, con éxito⁵⁴.

En la revisión de la posición común, realizada el 14 de junio ante la oposición de una parte importante de los Estados miembros, se acordó dejar de momento ese tema en suspenso, para dar, en opinión de Moratinos, más tiempo para «dialogar» con las autoridades cubanas, en base a la interlocución entre la Iglesia católica y España con el régimen castrista y la próxima liberación de presos políticos, y así crear las condiciones para «establecer una nueva relación bilateral entre la UE y Cuba»⁵⁵.

En esta línea se insertará la visita que Moratinos realizó a Cuba, a principios de julio de 2010, cinco días después de terminar la presidencia española de la UE, tratando de acompañar el proceso de diálogo entre la Iglesia católica y el régimen cubano y acelerar la excarcelación de la práctica totalidad de los presos políticos. La reunión que mantuvieron Raúl Castro, el cardenal Ortega y Moratinos, propició que el gobierno cubano anunciara la liberación en los próximos meses de los 52 presos del llamado Grupo de los 75, que todavía seguían en prisión⁵⁶, destacando el ministro español que

⁵² Fue aprobada con los votos del PSOE, PP, CIU, PNV, UPyD, y UPN, mientras Coalición Canaria se abstuvo y ERC, IU-ICV y BNG votaron en contra.

⁵³ El proceso de liberación ha estado, sin embargo, sujeto a importantes limitaciones, derivadas, entre otras, de la obligatoriedad de viajar a España.

⁵⁴ El principal problema es que la posición común solo puede cambiarse por unanimidad y ésta, de momento, es imposible de conseguir ante la oposición de algunos países miembros de la UE, como es el caso de la República Checa, Polonia, Hungría, Reino Unido y, en menor medida, Alemania, si no hay una apertura democrática real en Cuba.

⁵⁵ *El País*, 14 de junio de 2010; y *El Mundo*, 15 de junio de 2010.

⁵⁶ Este paso del régimen castrista ya se había fraguado en la reunión que mantuvieron en París, el 10 de junio de 2010, Moratinos y el canciller cubano, Bruno Rodríguez. El

se abría una nueva etapa en el diálogo con Cuba, por lo que no había razón para mantener la posición común.

En la reunión de ministros de Asuntos Exteriores comunitarios, que tuvo lugar el 25 de octubre de 2010, en la que se mantuvo la posición común, al mismo tiempo que se decidía explorar nuevas vías acercamiento a Cuba⁵⁷ ante el proceso de liberación de presos, la nueva ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Trinidad Jiménez, consideró que, aunque no se había producido una derogación formal de la misma, ésta había quedado de hecho superada⁵⁸. En la práctica, nos encontramos ante una situación en la que sin cambiar la posición común, se abren nuevas perspectivas en las relaciones entre la UE y Cuba, cuyo resultado final no está claro, dado el inmovilismo político del régimen castrista.

A la vista de todos los interrogantes que subsisten, los riesgos que para España representa esta política hacia Cuba no se pueden menospreciar, dada la utilización que el régimen castristas hace de esta aproximación, el inmovilismo político que le ha caracterizado hasta el momento y el escaso protagonismo que se concede a la disidencia. Sin embargo, es evidente que la anterior situación, sin canales de interlocución abiertos, no podía mantenerse en momentos en los que se abre una posible transición en la isla, donde los intereses españoles son muy importantes. Los nuevos planteamientos que la administración Obama tiene respecto de Cuba pueden servir para reforzar la arriesgada apuesta española. Pero, en todo caso, más allá de las concesiones humanitarias del régimen cubano, utilizadas como pura contraprestación a un simple diálogo político, y la apertura económica prometida, impuesta por la dramática situación económica de Cuba, es evidente que, de momento, la política española hacia la isla no ha producido resultados políticos realmente relevantes en el camino hacia la democracia y el respeto a los derechos humanos, y que el encastillamiento de las autoridades castristas en su proyecto político no democrático, anunciado recientemente por Raúl Castro, no augura, a corto plazo, nada nuevo.

problema no es solo que Cuba únicamente permite escoger entre la cárcel y el exilio, sino que se trata de una concesión humanitaria, limitada aunque importante, que no implica apertura política de ningún tipo.

⁵⁷ Estas nuevas vías consisten principalmente en el encargo a la alta representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Catherine Ashton, para iniciar conversaciones con Cuba con el fin de explorar los cambios que puedan conducir a la normalización de las relaciones.

⁵⁸ *El País*, 26 de octubre de 2010.

IV. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: LA ESTRATEGIA DE LIDERAZGO COMPARTIDO

En relación con la política desarrollada por los gobiernos socialistas respecto de las Cumbres Iberoamericanas, que, en cuanto máxima expresión de la iberoamericanidad y de la dimensión identitaria de la política iberoamericana, continuarán siendo uno de los ejes principales de la misma, hay que destacar, por un lado, la introducción de dos importantes novedades en la política seguida por Rodríguez Zapatero respecto a la articulada por Aznar, que ha permitido que se abra una nueva etapa en cuanto a la dinámica de las mismas, y, por otro, una fuerte politización de las Cumbres, que ha introducido importantes divisiones entre los países iberoamericanos, que pueden, a medio y largo plazo, incidir en el futuro de las mismas.

La primera novedad ha sido el cambio desde la estrategia de liderazgo hegemónico unilateral practicada por Aznar en su segunda legislatura, a una estrategia de liderazgo compartido, que ha buscado el consenso y la concertación con los países iberoamericanos en los avances de las Cumbres. Este cambio de estrategia permitió, de entrada, la concertación de los avances en las mismas con los demás países iberoamericanos y facilitó el éxito de las Cumbres de San José de Costa Rica, en noviembre de 2004, y de Salamanca, en noviembre de 2005, permitiendo la puesta en marcha de la SEGIB, que ha supuesto un salto cualitativo de primera importancia en la consolidación de la dinámica de las Cumbres, al proporcionar a las mismas una estructura institucional permanente, con funciones no solo en el campo de la cooperación, como sucedía con la SECIB, sino también con funciones políticas y de representación (Lozoya, 2005; y Arenal, 2005f y 2007b). A través del trabajo desarrollado por la SEGIB y de la apertura de oficinas de representación en algunos países iberoamericanos⁵⁹, han aumentado considerablemente la operatividad y visibilidad de las Cumbres⁶⁰, así como su proyección internacio-

⁵⁹ Además de la sede en Madrid, las oficinas de representación se encuentran en Brasilia, México, Montevideo y Panamá.

⁶⁰ De acuerdo con el Barómetro de la Fundación Carolina, en 2010, el 67% de los españoles afirma conocer o haber oído hablar de las mismas, lo que representa un porcentaje prácticamente idéntico al de 2008 y 2009 (71% y 70%), pero superior a las encuestas anteriores que situaban ese conocimiento en torno al 63%. En cuanto a la importancia que se atribuye a la Cumbres es muy alta, pues, en 2010, el 52% de los entrevistados considera que es un acontecimiento muy importante o bastante importante para España y, lo que es más significativo, el 70% piensa que también lo es para América Latina. Esta importancia que se atribuye a la Cumbres contrasta, lo que resulta igualmente muy significativo de la opinión que se tiene de las mismas, con el escepticismo que existe en cuanto a sus resultados y eficacia real, que se repite en los distintos Barómetros. En este sentido, en 2010, el 69% de los españoles sostiene

nal, haciéndose presentes como observadoras en Naciones Unidas y colaborando con otras organizaciones internacionales⁶¹.

La segunda novedad de la política de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, impulsada también por una parte significativa de otros gobiernos iberoamericanos, como consecuencia del cambio político que se ha producido en la región, ha sido el giro social que ha experimentado la agenda de las Cumbres a partir de la celebrada en San José de Costa Rica, en 2004, cuya temática se ha centrado en las migraciones, la cohesión social, la juventud y el desarrollo y la innovación y el conocimiento, produciéndose una reorientación en los compromisos asumidos en las mismas⁶². Expresión de este giro es igualmente la apertura de las Cumbres a las sociedades civiles iberoamericanas, que constituía un reto pendiente, indispensable para la consolidación de la Comunidad Iberoamericana, a través de los Foros Parlamentario Iberoamericano, Cívico, Empresarial y de Gobiernos Locales, que se vienen celebrando desde la Cumbre de Salamanca, y el Encuentro de Interlocutores Sociales, que reúne a sindicatos y empresarios⁶³. Ello ha permitido que las Cumbres aborden problemas y retos que realmente interesan a los países iberoamericanos, proporcionándolas mayor operatividad.

La mayor operatividad se ha hecho patente en los trabajos que se han venido desarrollando entre Cumbre y Cumbre y en los compromisos que se han asumido en las Cumbres de Salamanca, en octubre de 2005, Montevideo, en noviembre de 2006, Santiago de Chile, noviembre de 2007, San Salvador, en octubre de 2008, Estoril, en noviembre/diciembre de 2009, y Mar del Plata, en diciembre de 2010, a pesar incluso de los incidentes y de la marcada división política que se produjo en las Cumbres de Santiago de Chile, Estoril y Mar del Plata⁶⁴.

que sus resultados prácticos han sido siempre muy escasos y, lo que es más preocupante, un 62% opina que las últimas Cumbres han ido perdiendo relevancia (Fundación Carolina, 2006, 2007, 2008, 2009a, 2009b, y 2010). Estos datos se repiten con pequeñas variaciones en el Barómetro del Real Instituto Elcano, de noviembre de 2007, en el que la mayoría de los entrevistados optan por describir las Cumbres más como relacionadas con el futuro (60%) que con el pasado, como algo más simbólico (52%) que funcional, más beneficioso para América Latina (59%) que para España, más con el consenso (56%) que con el disenso y más con el Estado (45%) que con la sociedad civil (Real Instituto Elcano, 2007b).

⁶¹ Véase Bautista Jiménez, 2007.

⁶² Véase Secretaría General Iberoamericana, 2007a, 2007b, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d, 2009a, y 2009b.

⁶³ Para los vínculos existentes entre las Cumbres y las sociedades civiles iberoamericanas hasta 2005, véase Mallo, 2005a y 2005b.

⁶⁴ Factor igualmente significativo en esta mayor operatividad ha sido la creación del Consejo de Organismos Iberoamericanos, que institucionaliza, a través de la SEGIB, las relaciones de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), la Or-

El nombramiento de Enrique Iglesias como secretario general iberoamericano en la reunión extraordinaria de ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Guimaraes (Portugal), el 28 de mayo de 2005, será también un importante factor en la mayor operatividad y presencia internacional de las Cumbres, dado su prestigio internacional, su trabajo y su intensa actividad a través de la SEGIB.

Junto a estas dos novedades, importantes para la consolidación de las Cumbres, hay que destacar el hecho de la creciente división política entre los países iberoamericanos, consecuencia del nuevo escenario latinoamericano, que puede incidir negativamente en el funcionamiento de las mismas.

Éste escenario es muy distinto al característico de los años noventa e, incluso, al de inicios de la primera década del siglo XXI, cuando las Cumbres se pusieron en marcha y se consolidaron. Ahora nos encontramos con un escenario marcado por la creciente heterogeneidad y división política y con diferentes proyectos políticos y económicos por parte de los países latinoamericanos, muy alejado de la homogeneidad que, a pesar de los distintos niveles de desarrollo, en términos generales era el rasgo dominante en los años noventa, con lo que ello ha supuesto de incremento en las tensiones y los conflictos intrarregionales y bilaterales, de fragmentación política de América Latina y de dificultad para la adopción de posiciones comunes por parte de los Estado latinoamericanos. A lo anterior, en directa relación, se une la deriva neopopulista de algunos gobiernos o la puesta en marcha de políticas indigenistas, que han introducido una nueva dimensión identitaria en la realidad latinoamericana, que tiende a chocar con la dimensión identitaria derivada de la historia, la lengua y la cultura comunes, presente en las relaciones entre España y América Latina y expresada, principalmente, en las Cumbres Iberoamericanas.

La concreción más clara y operativa de esta división la encontramos en los países que integran la llamada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), entre otros, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Cuba, que trata de articular un liderazgo y una estrategia política y económica propia en América Latina y en el escenario internacional, enfrentada, aunque con diferentes matices, según los países que la conforman, al resto de los países latinoamericanos. Esta estrategia se hace también operativa en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, con la problematicidad añadida que ello supone.

ganización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) con las Cumbres Iberoamericanas, y que permite una mejor coordinación de los trabajos del conjunto de los organismos iberoamericanos actualmente en funcionamiento.

La novedad en este caso se encuentra, por contra, en la clara pérdida de protagonismo de Cuba en las Cumbres, como consecuencia de la retirada de Fidel Castro y de la no asistencia a las mismas de Raúl Castro. Las Cumbres, desde 1991, habían tenido tradicionalmente como uno de sus protagonistas mediáticos a Fidel Castro, que, dado el aislamiento en que se encontraba Cuba, con su sola presencia, cuando no provocando alguna salida de tono, monopolizaba la atención mediática y recuperaba un cierto protagonismo internacional. Sin embargo, Fidel Castro, en ningún caso utilizó las Cumbres para vender o tratar de imponer sus opciones políticas.

El relevo en el protagonismo, no solo mediático, sino también en el discuir interno de las Cumbres, ha pasado, de esta forma, a Venezuela de la mano de Hugo Chávez, que apoyado en los países del ALBA, como hemos apuntado, trata de imponer en la dinámica de las Cumbres, incluso a través de acusaciones y descalificaciones de España, unos planteamientos neopopulistas que chocan con los que postulan la mayoría de los países participantes⁶⁵.

A lo anterior se une, desde una perspectiva distinta, la afirmación de Brasil en el papel de potencia regional y global, que necesariamente incide en las Cumbres Iberoamericanas, caracterizadas por la presencia de Estados extrarregionales, que, en el caso de España, debido a su papel protagonista en las Cumbres, no es excesivamente apreciada por ese país, con lo que ello puede suponer de interrogante para el futuro.

No puede extrañar, por lo tanto, que la concertación reinaugurada, a partir de 2004, se haya visto amenazada, especialmente desde 2007, por la estrategia seguida en las Cumbres por los países del ALBA. El incidente en la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, al que nos referiremos, la imposibilidad de lograr un consenso sobre la crisis de Honduras en la Cumbre de Estoril, en 2009, y el intento de condenar a Estados Unidos por los documentos filtrados por Wikileaks, en la Cumbre de Mar del Plata, en 2010, son clara expresión del debilitamiento de ese escenario de concertación iberoamericano que se había abierto.

En todo caso, los resultados que continúan generando las Cumbres, desde el punto de vista de la consolidación de la Comunidad Iberoamericana, no pueden menospreciarse. Dejando al margen, por razones de espacio, los compromisos asumidos en las Cumbres de Salamanca, en 2005, y Montevideo, en 2006, entre los que destacan por su importancia la puesta en marcha de la SEGIB, que hemos destacado, el Compromiso sobre Migraciones y Desarrollo⁶⁶ y la Carta Cultural Iberoamericana, nos centrare-

⁶⁵ Significativo de esta estrategia es que, previamente a la celebración de las Cumbres, los países del ALBA suelen concertar su actuación en las mismas.

⁶⁶ Véase García Casas, 2007.

mos en los resultados y compromisos asumidos por las últimas Cumbres, empezando por la de Santiago de Chile, que tuvo como tema central la cohesión social y las políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica, en sus distintas dimensiones, educación, reforma fiscal y promoción de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y cuyos resultados han sido, en este sentido, muy significativos⁶⁷.

Estos resultados quedaron, sin embargo, en cierta medida oscurecidos como consecuencia del incidente ocurrido entre el rey y el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que marcó mediáticamente la Cumbre.

Desde los prolegómenos de la Cumbre era evidente que Chávez, con su mediación con las FARC y con su suspense sobre si asistía o no a la misma, quería acaparar el protagonismo de la misma, por un lado, con el fin de utilizarla para reforzar su figura de cara a que ganase el «sí» en el referéndum constitucional de principios de diciembre de 2007, y, por otro, para defender, y eventualmente imponer, su modelo neopopulista bolivariano de integración y desarrollo, contraponiéndolo al modelo defendido por la propia Cumbre y la mayor parte de los países iberoamericanos, basado en la economía de mercado y en la adopción de políticas sociales encaminadas a luchar contra la desigualdad y la pobreza y a favor de la cohesión social.

Para ello, lo más rentable era situar a España, uno de los impulsores de ese modelo, como la diana principal de su estrategia. Desde el primer momento se sucedieron los ataques a la CEOE y a José María Aznar. Las protestas que en privado tanto el rey como Rodríguez Zapatero transmitieron a

⁶⁷ Destaca especialmente, la firma del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, en virtud del cual los países iberoamericanos se comprometen a reconocer recíprocamente los derechos pasivos devengados por un trabajador en cualquier Estado iberoamericano, de forma que los inmigrantes puedan consolidar una pensión en el país en que termine su vida laboral. Este Convenio, que constituye un hito en el proceso de consolidación de la Comunidad Iberoamericana, afectará a entre cinco y seis millones de personas. Igualmente, por su relevancia, hay que resaltar la creación de un Fondo para el Agua Potable, propuesto por España, que aporta 1.500 millones de dólares en cuatro años, que está abierto a otras contribuciones y que pretende garantizar el acceso a un servicio básico para la salud del que carecen 77 millones de personas en América Latina y proporcionar saneamientos adecuados a 138 millones de ciudadanos; la creación de una base logística en Panamá para la prevención y respuesta en los desastres naturales, a iniciativa de España y México; la puesta en marcha del Plan de Alfabetización, aprobado en Montevideo, cuyo objetivo es alfabetizar, a largo plazo, a cerca de 34 millones de personas; la aprobación del programa iberoamericano de becas «Pablo Neruda» para estudiantes de maestrías y doctorados, que pretende llegar a ser el Erasmus iberoamericano; la continuación del Programa de Canje de Deuda por Educación, que ya ha beneficiado a millón y medio de niños y a 80.000 maestros; la creación de una red de Bancos de Leche Materna; y la creación de una Comisión Iberoamericana para la Conmemoración de los Bicentenarios. Para los resultados de la Cumbre de Santiago de Chile, véase Arenal, 2008d.

Chávez, y el descontento español que Moratinos transmitió a su homólogo venezolano, no fueron suficientes para moderar su lenguaje, poniéndose de manifiesto que no era una salida de tono más, sino una estrategia perfectamente diseñada. El momento álgido del incidente se produjo en la clausura de la Cumbre, cuando, ante la reiteración de los insultos contra Aznar y los empresarios españoles, Rodríguez Zapatero pidió la palabra y, dirigiéndose a Chávez, exigió reiteradamente respeto para un expresidente del Gobierno, Aznar, que había sido elegido democráticamente por los españoles, siendo interrumpido una y otra vez por Chávez. En ese punto, el rey salió en defensa de Aznar y de Rodríguez Zapatero, espetando a Chávez el ya famoso «¿Por qué no te callas?!», lo que permitió que Rodríguez Zapatero continuase con su defensa. A continuación, Daniel Ortega, presidente de Nicaragua, arremetió, en una intervención delirante, contra España y sus inversiones, provocando, en un gesto acordado con Rodríguez Zapatero, que el rey se levantara y se ausentase temporalmente de la ceremonia de clausura.

Este incidente, más allá de lo que supuso de problema en las relaciones bilaterales entre España y Venezuela, ya superado como se ha visto al estudiar las relaciones entre ambos países, va a pesar, sin lugar a dudas, en la futura dinámica de las Cumbres, por cuanto que los motivos que lo provocaron, como son los reiterados ataques a España y, en el fondo, la defensa y eventualmente imposición de una estrategia de desarrollo neopopulista, muy diferente a la estrategia adoptada por las Cumbres, es probable que continúen en los próximos años, como se puso de manifiesto, posteriormente, en las Cumbres de Estoril y Mar del Plata.

La Cumbre de San Salvador, celebrada a finales de octubre de 2008, fue igualmente importante, no solo por los compromisos adoptados⁶⁸, sino también porque se volvió, momentáneamente, a una senda de normalidad y consenso que

⁶⁸ En el plano de los compromisos asumidos cabe destacar, entre otros, los referidos al tema central de la Cumbre «Juventud y Desarrollo». De cara a un futuro próximo, hay que mencionar el apoyo que la Declaración de San Salvador y el mencionado «Compromiso de San Salvador» prestan al ambicioso proyecto «Metas Educativas 2021: La Educación que queremos para los Jóvenes de los Bicentenarios», desarrollado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), con la colaboración de la SEGIB, y aprobado por los ministros de Educación Iberoamericanos en la reunión celebrada en San Salvador en mayo de 2008. En concreto, la Cumbre insta a los ministros de Educación Iberoamericanos a que procedan a identificar las mencionadas metas educativas con el fin de poder proceder a su aprobación definitiva y puesta en marcha en la Cumbre de Mar del Plata, en 2010. También como resultado significativo hay que destacar la aprobación de una declaración sobre «Fortalecimiento institucional de la Conferencia Iberoamericana», que pretende introducir una mayor lógica y coherencia en el funcionamiento del sistema iberoamericano. Para los resultados de la Cumbre de San Salvador, véase Arenal, 2009c.

se había visto amenazado en la anterior Cumbre de Santiago de Chile. La ausencia de Chávez en la misma contribuyó, sin lugar a dudas, a esta normalización.

Particular significado tendrá la aprobación del «Consenso de San Salvador sobre las modalidades de participación en la Conferencia Iberoamericana», que pretende suplir una laguna existente hasta ahora en el proceso de las Cumbres, que dificultaba la participación de actores no iberoamericanos. En este sentido, a efectos de promover una estrecha cooperación institucionalizada con otros miembros y actores de la sociedad internacional se crean las figuras de Observadores Asociados, para los Estados, y de Observadores Consultivos, para los Organismos Internacionales⁶⁹. Estas figuras permitirán ampliar la proyección internacional de las Cumbres y facilitar la colaboración en sus trabajos con distintos actores internacionales que tienen interés en dicha dinámica⁷⁰.

Esta Cumbre, al celebrarse en plena crisis económica global, sirvió también para que los países iberoamericanos se pronunciasen sobre la misma. En el «Comunicado especial de la Comunidad Iberoamericana sobre la coyuntura económica mundial», además de expresar la «determinación de participar y contribuir activamente en un proceso de transformación profunda y amplia de la arquitectura financiera internacional, que establezca instrumentos de prevención y respuesta inmediata ante futuras crisis y garantice una regulación eficaz de los mercados de capitales», coordinar las acciones necesarias para hacer frente a la crisis, comprometerse a tomar medidas para proteger el empleo y la inversión e impulsar políticas sociales

⁶⁹ Posteriormente, la SEGIB ha elaborado el «Procedimiento para la tramitación de solicitudes del estatus de Observador Asociado y de Observador Consultivo de la Conferencia Iberoamericana», en el que se especifican el procedimiento de tramitación de las solicitudes y los derechos que les corresponden. Véase *Boletín del Secretario General* 2008/1 (22 de diciembre de 2008). Para este tema, véase Durántez Prados, 2003 y 2006; y Olmos Giupponi, 2007.

⁷⁰ Forman ya parte de las Cumbres Iberoamericanas, como Observadores Asociados, Bélgica, Filipinas, Italia, Países Bajos, Marruecos y Francia, y, como Observadores Consultivos, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Sistema Económico latinoamericano (SELA), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Unión Latina (UL) y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Ello refleja el interés que las Cumbres Iberoamericanas suscitan en otros países y organismos internacionales. Aunque se ha rechazado la entrada de Guinea Ecuatorial como Observador Asociado, por considerarse que no cumple los mínimos estándares democráticos, sin embargo, la atribución de la condición de Observador Asociado a Marruecos, dado su carácter no democrático, no facilitará la superación de la contradicción política en la que viven las Cumbres en relación a la vigencia de la democracia y los derechos humanos.

para defender a los más vulnerables, destacar «la importancia de la participación universal, democrática y equitativa, en el debate y solución de la actual crisis financiera internacional» y apostar por una conclusión satisfactoria de la Ronda de Doha, que tome en consideración los intereses de los países en desarrollo, se acuerda estudiar la posibilidad de convocar una reunión de jefes de Estado y de Gobierno para tratar la crisis en el marco de las Naciones Unidas. Por primera vez, la Comunidad Iberoamericana se pronunciaba concertadamente sobre una crisis económica mundial, planteando además una iniciativa encaminada a buscar soluciones a la misma⁷¹.

En la Cumbre de Estoril, celebrada del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2009, que tenía como tema central «Innovación y Conocimiento», se han logrado igualmente resultados importantes⁷², si bien han vuelto a hacer acto de presencia las divisiones existentes entre los países iberoamericanos, no lográndose una posición de consenso sobre la crisis de Honduras, provocada por el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, contra el presidente Manuel Zelaya, y que fue condenado inicialmente por la casi totalidad de los países iberoamericanos, incluida España, y por los Estados Unidos.

Además, el hecho de que en plena celebración de la Cumbre, en concreto el 29 de noviembre, por primera vez después del golpe, se celebrasen elecciones presidenciales en Honduras, que supusieron la victoria de Porfirio Lobo, del Partido Nacional, por una amplia mayoría, y que abrían la puerta a una posible superación política de la crisis, introdujo una novedad, que colocaba en una cada vez más débil posición a los países del ALBA, que no admitían la legalidad de las elecciones y pedían la restitución de Zelaya, fren-

⁷¹ La presencia de Argentina, Brasil, México y España en el G-20 abría, además, una puerta, es verdad que no fácil de cruzar, para la actuación concertada de estos cuatro países iberoamericanos, y con ello para hacer presente la voz de las Cumbres Iberoamericanas en la actual crisis económica global.

⁷² Destacan, entre otros, la decisión de «promover» la creación de un nuevo y ambicioso programa de innovación tecnológica y aplicada, cuya definición estará a cargo de un grupo de trabajo de responsables gubernamentales de cada país, coordinado por la SEGIB, abierto a todos los países, que contribuya a un modelo de apropiación social y económica de conocimiento más equilibrado en el ámbito de las sociedades iberoamericanas; la creación de un Foro bianual iberoamericano sobre Ciencia, Tecnología e Innovación; el apoyo a un incremento sustancial de capital del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial para asegurar que cuenten con recursos suficientes para cumplir con sus mandatos en materia de financiación para el desarrollo; la creación de un Observatorio Iberoamericano de Justicia; la comprobación del avance en el proceso de ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, aprobado en la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, que estará vigente en 2010; y el avance en la puesta en marcha del Fondo del Agua, creado en la Cumbre de Santiago de Chile, que ha alcanzado alrededor de 900 millones de dólares en el año 2009 para proyectos en ese campo.

te a su reconocimiento por una parte de los países iberoamericanos, en concreto Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú, y, ya en otro escenario, por Estados Unidos. Con ello se rompía de nuevo en dos el bloque iberoamericano, y Brasil, en su afirmación de potencia regional, que no puede ceder el liderazgo a Venezuela, lo que le obligaba a rechazar la legalidad de las elecciones, y España en su papel de buscador de aproximaciones entre ambos, se encontrarían en una difícil posición. En este sentido, España se situó en una posición intermedia entre las dos posturas enfrentadas.

Lo complejo de la situación hondureña, con las elecciones presidenciales celebrándose en ese mismo momento, el anuncio previo de algunos países iberoamericanos de su reconocimiento como salida de la crisis y el creciente desinterés de los países del ALBA, al no poder imponer sus tesis, puede servir para explicar, también, algunas de las ausencias en la Cumbre de determinados presidentes de los países que integran el ALBA, como es el caso de Hugo Chávez de Venezuela, Evo Morales de Bolivia, Daniel Ortega de Nicaragua y Raúl Castro de Cuba.

No puede extrañar, en consecuencia, que la crisis de Honduras acaparase toda la atención mediática, marcase el transcurrir de la Cumbre e impidiese la adopción de una posición de consenso sobre la misma, siendo solo Portugal, en su condición de presidente de la Cumbre, el que suscribiese un comunicado especial de mínimos, que, de alguna manera, expresaba el sentir común de los mandatarios iberoamericanos, dejando de lado la valoración del tema clave que eran las elecciones presidenciales. En dicho comunicado se exigía la restitución del presidente Zelaya «para el retorno a la normalidad constitucional», se condenaban «las graves violaciones de los derechos y libertades fundamentales del pueblo hondureño» y se tomaba nota, sin valoración alguna, de las elecciones del 29 de noviembre.

La XX Cumbre Iberoamericana, celebrada en Mar del Plata (Argentina), el 3 y 4 de diciembre de 2010, se caracterizará por cuatro hechos, de muy distinto alcance y sentido, pero significativos desde el punto de vista del proceso de las Cumbres Iberoamericanas.

El primero es el relativo a las ausencias. Aunque a lo largo de la corta historia de las Cumbres siempre, salvo en la primera, celebrada en Guadalajara (México), en 1991, ha habido ausencias por parte de mandatarios iberoamericanos, en este caso las mismas no han dejado de ser especialmente llamativas.

Por un lado, por primera vez, España solo ha estado representada por el rey, no asistiendo Rodríguez Zapatero a la Cumbre. Hasta ahora, las Cumbres, nacidas, como hemos visto, de una iniciativa española y parte sustancial de la política exterior de España, siempre contaron con la asistencia, además del rey, de los sucesivos presidentes de Gobierno, testimo-

niando con ello la fuerte apuesta que suponía la consolidación y desarrollo de la Comunidad Iberoamericana. En este contexto, la asistencia de Rodríguez Zapatero, presente en anteriores Cumbres, era algo que se daba por descontado, de ahí la sorpresa que causó la noticia entre los mandatarios de los demás países iberoamericanos. Razones derivadas de la aguda crisis económica que vive España y de las turbulencias financieras que la afectan, que obligaban al presidente del Gobierno a presidir un Consejo de Ministros dedicado a adoptar una serie de importantes medidas económicas, fundamentaron esta decisión, que, sin embargo, si se repite podría incidir negativamente en la política iberoamericana de España. No olvidemos que, hasta ahora, la diplomacia española siempre había sido la que había movilizó todos sus recursos para lograr que el mayor número de mandatarios iberoamericanos asistiesen a las Cumbres.

Por otro lado, llama la atención la ausencia de los presidentes de todos los países del ALBA, salvo Rafael Correa de Ecuador. Ni Evo Morales de Bolivia, recién operado de la rodilla, ni Hugo Chávez, alegando las graves inundaciones de Venezuela, ni Daniel Ortega de Nicaragua, que no dio ninguna excusa concreta, pero que temía que la presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, le acusase por su invasión del territorio costarricense, ni Raúl Castro de Cuba, que nunca ha asistido a estas Cumbres, estuvieron presentes en la misma. Más allá de las razones alegadas, esta ausencia colectiva es significativa, pues pone de manifiesto el cada vez menor interés que los países del ALBA muestran por las Cumbres Iberoamericanas, que caminan por derroteros que, mayoritariamente, no son coincidentes con sus planteamientos. La presencia de Rafael Correa puede explicarse, aparte de por sus planteamientos menos alineados, por el especial interés que tenía en que la Cumbre condenase el reciente intento de golpe de Estado en Ecuador y aprobase, como veremos, una «cláusula democrática», que garantizase la solidaridad iberoamericana con los gobiernos objeto de golpes de Estado.

Finalmente, en la cuestión de las ausencias, de nuevo destaca la del presidente de Honduras, Porfirio Lobo, en razón de no haber sido invitado por Cristina Fernández, con el respaldo de Brasil y los países del ALBA, al considerar a su gobierno como resultado del golpe de Estado contra Manuel Zelaya en 2009. Llama la atención que un foro que nunca había hecho discriminaciones de tipo político, como lo pone de manifiesto la presencia en el mismo de Cuba, excluya a un país como Honduras con un gobierno elegido democráticamente, aunque en su origen permanezca el golpe de Estado.

El segundo hecho caracterizador de la Cumbre de Mar del Plata fue la presencia de nuevo de la agenda bolivariana del ALBA en los debates de la misma. Como ya se puso de manifiesto en anteriores Cumbres, los países

del ALBA han tratado de que sus planteamientos tuvieran reflejo en los acuerdos de las Cumbres Iberoamericanas e incluso instrumentalizar las mismas en función de sus objetivos políticos y económicos. Ahora, liderados por Rafael Correa, pretendieron que la Cumbre condenase a Estados Unidos, por entender que las filtraciones de Wikileaks ponían de manifiesto la política imperialista y el intervencionismo de ese país en los asuntos internos. Aunque la condena no se aprobó por la negativa, entre otros, de Cristina Fernández, anfitriona de la Cumbre, de Lula da Silva, que se despedía con esa Cumbre, y de Sebastián Piñera, Felipe Calderón y de España, expresa perfectamente, una vez más, la actuación coordinada de los países del ALBA y su estrategia con relación a las Cumbres Iberoamericanas.

El tercer hecho ha sido la aprobación de la declaración especial sobre «La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica» o «cláusula democrática», que, lejos de la radicalidad de la aprobada por UNASUR, debido a los matices introducidos por España y otros países iberoamericanos, no dejaba de ser necesaria desde el punto de vista de la dinámica de las Cumbres⁷³.

Estamos ante una significativa declaración que casa perfectamente con el acervo iberoamericano, en concreto con la defensa de la democracia y los derechos humanos, que las Cumbres Iberoamericanas han venido consagrando reiteradamente desde 1991, pero que pone de manifiesto, ahora claramente, el contrasentido en el que se han desarrollado las mismas desde sus primeros pasos al admitir a países no democráticos, como es el caso de Cuba⁷⁴.

⁷³ En esta Declaración se establece, en primer lugar, «que, cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente», los países miembros podrán decidir «la adopción de medidas concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de la comunidad iberoamericana para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática». En segundo lugar, en el caso de que exista efectivamente ruptura del orden constitucional o del Estado de derecho, una reunión extraordinaria de los ministros de Relaciones Exteriores podrá decidir por consenso las siguientes medidas: 1. «Realizar gestiones diplomáticas en el Estado afectado con el objeto de contribuir a la restitución del proceso político institucional democrático» y, 2. Suspender al Estado en cuestión «del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Conferencia Iberoamericana».

⁷⁴ Ello ha sido posible por la contradicción, consagrada formalmente ya desde la Declaración de Guadalajara, en 1991, que, en su punto 3, al mismo tiempo que afirma que la Comunidad Iberoamericana «se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales», a renglón seguido establece que «se reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones».

La aprobación de la mencionada declaración constituye en sí misma un importante y necesario desarrollo de la primera parte de ese punto, pero incide, ahora con mayor fuerza, en la contradicción señalada, obligando a las Cumbres en el futuro a aclararla de una vez por todas, so pena de ir perdiendo credibilidad.

El último hecho caracterizador de la Cumbre, cuyo lema era «Educación para la Inclusión Social», igualmente importante, pero que por las cuestiones anteriores pasó en gran medida desapercibido, fue la aprobación del Programa «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios», que pretende abordar los principales desafíos educativos de la región y constituye un hito en la educación iberoamericana, no solo por lo ambicioso de sus objetivos, sino en cuanto que supone un proyecto común del conjunto de los países iberoamericanos⁷⁵.

La puesta en marcha del Programa «Metas Educativas 2021» pone de manifiesto, junto al resto de los programas y compromisos asumidos por las Cumbres, la utilidad de las mismas y la operatividad de la Comunidad Iberoamericana. Es una pena que las ausencias y los problemas políticos de las Cumbres sean siempre los que centren el interés de los medios de comunicación, sin que se preste la debida atención a los logros que se derivan de éstas, que son los que realmente van proporcionando visibilidad a este foro de diálogo, concertación y cooperación iberoamericana en las sociedades civiles iberoamericanas.

En suma, la Cumbre de Mar del Plata testifica que la Comunidad Iberoamericana continúa consolidándose como espacio de diálogo, concertación y

⁷⁵ El programa, diseñado durante más de dos años por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), con la colaboración de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), los países iberoamericanos y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), supone un compromiso para movilizar 104.000 millones de dólares durante la próxima década, con el fin de acabar con los retrasos educativos que afectan a la misma, que saldrán de un esfuerzo presupuestario sostenido por parte de los países implicados y de un Fondo Solidario de 3.000 millones de dólares para ayudar a los países menos desarrollados. Este Fondo se constituirá con lo que aporten los países iberoamericanos con mayor desarrollo, empresas, fundaciones, agencias europeas de cooperación, organismo internacionales y otros donantes. A su vez, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha incluido las Metas Educativas 2021 en sus objetivos estratégicos. Además de este Programa, la Cumbre aprobó la puesta en marcha, entre otros, de los siguientes: Programa Iberoamericano de Innovación, cuyo objetivo es incrementar la competitividad iberoamericana, en particular de la PYMES, así como contribuir a un modelo más adecuado de apropiación social y económica del conocimiento; Programa Iberoamericano «IBER-RUTAS», que aborda la investigación, formación y difusión sobre los procesos migratorios en Iberoamérica y el Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia, que pretende favorecer ese acceso, especialmente de los grupos más vulnerables y de las mujeres víctimas de la violencia de género. Todos esos programas se suman a los que ya vienen funcionando anteriormente.

cooperación multilateral, aunque con algunos problemas derivados de la marcada heterogeneidad política de los países iberoamericanos, que puede amenazar su futuro. Ha puesto, igualmente, de manifiesto, como hemos apuntado, la importancia que las Cumbres tienen en la política iberoamericana de España, así como algunos de los retos a los que se enfrentan, si quieren realmente tener credibilidad y ser operativas en el actual escenario global⁷⁶.

V. LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA: LA CUMBRE ALC-UE DE 2010

El estancamiento relativo que conocen las relaciones entre la UE y América Latina desde la segunda mitad de los años noventa del siglo xx, solo empezará a romperse, primero de forma tímida y, después claramente, en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, con los gobiernos de Rodríguez Zapatero. En ello influirá decisivamente en el progresivo replanteamiento que hará la UE de sus relaciones con América Latina, a la vista de los cambios que se producen en la región, especialmente la apertura de una nueva etapa en la integración y las crecientes divisiones políticas, pero influirá, también, la nueva política europeísta, de aproximación a la UE, que ponen en marcha los gobiernos socialistas⁷⁷.

Realmente, solo a partir de la celebración de la Cumbre ALC-UE de Guadalajara, a finales de mayo de 2004, de la Comunicación de la Comisión, de diciembre de 2005, «Una Asociación reforzada entre la UE y América Latina», y, especialmente, de la Cumbre ALC-UE de Viena, a mediados de mayo de 2006, la UE empezó a tomar conciencia de las nuevas demandas de Centroamérica y de la CAN, abriéndose por fin la puerta al inicio de negociaciones para la firma de sendos Acuerdos de Asociación, condicionados a unos procesos de «evaluación conjunta» de los avances en la integración de ambas organizaciones subregionales, que en el caso de Centroamérica actuará como un importante acicate para la misma.

En consecuencia, a partir de mediados de la primera década del siglo XXI, con el apoyo de España, la UE empieza a replantear en parte esa estrategia, al afirmar el objetivo de crear una red de Acuerdos de Asociación entre la UE y

⁷⁶ Véase Díaz Barrado, 2007c.

⁷⁷ Este hecho no impide que algunos especialistas consideren que España ha perdido influencia en la UE a la hora de definir su posición respecto de América Latina, debido a la falta de interés de Europa en relación a esa región, como se puso de manifiesto en el caso del golpe de Estado de Honduras, al plantear el gobierno de Rodríguez Zapatero la retirada de los embajadores y solo encontrar eco en los casos de Francia e Italia (Barbé, 2009c).

todos los países y grupos de integración de América Latina. Sin embargo, esa estrategia continuó basándose fundamentalmente en el mapa de la integración de mediados de los noventa, alejado del nuevo que se empezaba a dibujar en esos momentos en la región, con los problemas que ello va a plantear, sobre todo en lo relativo a la negociación de los nuevos Acuerdos (Freres y Sanahuja, 2006: 26-29). Todo ello planteaba un escenario caracterizado por una red de acuerdos de asociación a distintas velocidades (Ayuso, 2009: 192), que, además de complejizar las relaciones birregionales, no se ajustaba a los nuevos movimientos integracionistas que caracterizan la región (Sanahuja, 2010b; y Arenal, 2010d), abriendo interrogantes en cuanto a su resultado final.

Sin embargo, en el contexto de la preparación, primero, y la celebración, después, de la Cumbre ALC-UE de Madrid, el 18 de mayo de 2010, las relaciones birregionales van a experimentar un significativo cambio, rompiéndose la situación de relativo estancamiento en que se encontraban, especialmente en lo que se refiere a la negociación de los acuerdos de asociación. Una vez más, el papel jugado por la diplomacia española en los dos años previos a la Cumbre será decisivo para el relanzamiento de estas relaciones.

Puntos clave, previos a la Cumbre de Madrid, en ese proceso de relanzamiento de las relaciones birregionales, van a ser la decisión del Consejo de la UE, de enero de 2009, que abría la puerta para la negociación comercial bilateral con Colombia y Perú, y la Comunicación de la Comisión «La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales», de 30 de septiembre de 2009, que supondrá un avance respecto del pasado y que ya se hace expresamente eco de los nuevos mecanismos de integración, muy especialmente de UNASUR, instando a la UE a reiterar su compromiso de apoyo a la integración en relación a los mismos, además de llamar al reforzamiento del diálogo y la coordinación con otros procesos birregionales, aunque todavía no se asuma con todas sus consecuencias la necesidad de perfilar una nueva estrategia, ni se termina de definir con claridad cuáles deberían ser, en todo caso, los ejes conductores de la misma.

Por lo tanto, no se pueda afirmar que en los prolegómenos de la Cumbre de Madrid hayamos asistido a un cambio definitivo de estrategia de la UE respecto de América Latina, que continuará siendo, en lo fundamental, la estrategia regionalista de apoyo a la integración, definida a mediados de los años noventa, con algunas adaptaciones de mediados de la presente década, sino simplemente que la UE, como hemos visto, ha asumido la necesidad de articular esa estrategia en términos más flexibles con el fin de poder atender a las nuevas realidades y demandas políticas y económicas latinoamericanas. En este proceso de flexibilización, el papel de España, principal interesado en la UE en desbloquear la situación y consciente de

que para ello era urgente adecuar la estrategia de la UE a los nuevos escenarios latinoamericano, europeo y global, ha sido, de nuevo, muy importante (Arenal y Sanahuja, 2010).

Los resultados de la Cumbre de Madrid han sido, en este sentido, claramente positivos, con avances en todos los terrenos, tanto desde la perspectiva europea y española como latinoamericana, poniendo España de manifiesto a los ojos de los europeos su papel de liderazgo y de referencia en las relaciones con América Latina y a los ojos de los latinoamericanos su protagonismo en lo que se refiere al impulso de las relaciones birregionales. Ha sido en esta Cumbre donde la estrategia triangular España-UE-América Latina, puesta en marcha por España desde su ingreso en las Comunidades Europeas, en 1986, ha funcionado, una vez más, de forma clara⁷⁸.

Para tener una visión de conjunto de los resultados de la Cumbre⁷⁹, hay que considerar tanto la Cumbre ALC-UE propiamente dicha, como las Cumbres bilaterales con México, Chile y Brasil, las subregionales, con Centroamérica, la CAN, MERCOSUR y el CARIFORUM, con los diálogos políticos consiguientes, así como las reuniones ministeriales sobre asuntos como ciencia y tecnología o migraciones. También se realizó una Cumbre Empresarial, a la que asistieron más de 700 empresarios de ambos lados del Atlántico, y distintos foros de la sociedad civil. Estas reuniones, en conjunto, dan idea de la intensidad que caracteriza las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe.

La Declaración de Madrid, en línea con las anteriores Cumbres, reitera el compromiso con el acervo de principios, valores e intereses comunes de la «asociación estratégica» birregional, y vuelve a apostar con fuerza, de nuevo, por el multilateralismo, las Naciones Unidas, la democracia, los derechos humanos, la cooperación al desarrollo, la integración, el apoyo a la cohesión social, la protección del medio ambiente, y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Como novedad, la Declaración se ve acompañada de un Plan de Acción 2010-2012, que más allá de las generalidades de una Declaración, define una agenda mucho más concreta, práctica y orientada al futuro de la cooperación birregional, en ámbitos prioritarios como el desarrollo del «Espacio UE-ALC del Conocimiento», el fomento de la interconectividad, el desarrollo de redes sociales y econó-

⁷⁸ También funcionó adecuadamente, como vimos, durante los gobiernos de Felipe González.

⁷⁹ La exposición de los resultados de la Cumbre de Madrid se basa en el análisis sobre la misma elaborado por este autor con José Antonio Sanahuja para la Fundación Carolina (Arenal y Sanahuja, 2010). Para la Cumbre de Madrid, entre otros, véase Peña, 2010; y Malamud, 2010.

micas, y la intensificación de los diálogos temáticos y la cooperación sobre migraciones, drogas, educación y cohesión social. Por su mayor concreción, ese Plan permitirá un seguimiento más preciso de metas y compromisos, y el correspondiente ejercicio de evaluación de cara a la próxima Cumbre ALC-UE, a celebrarse en 2012.

También se alcanzó un acuerdo para la creación de la Fundación América Latina y el Caribe-UE, que ya se anunció en la Cumbre de Viena de 2006. Este proyecto, para el que la diplomacia española ha tenido que vencer la resistencia inicial de distintos Estados miembros, pretende contribuir a un mejor conocimiento mutuo, necesario a partir de los cambios que experimentan ambas regiones y que no siempre parecen ser bien comprendidos por la otra parte. También puede ser un instrumento para dar seguimiento a los acuerdos de las Cumbres e incluso asumir alguno de sus mandatos, favorecer la participación de la academia y de otros actores sociales, y realizar análisis respecto al estado y perspectivas de las relaciones⁸⁰.

Significativo fue que, en el actual escenario de crisis económica y financiera global, la Cumbre manifestase su rechazo al proteccionismo y su compromiso tanto con la intensificación de la cooperación para hacer frente a sus consecuencias económicas y sociales como con un trabajo conjunto de la UE y América Latina y el Caribe en favor de una nueva arquitectura financiera internacional⁸¹.

Con todo, ha sido en el ámbito de los Acuerdos de Asociación y de las relaciones comerciales donde los progresos han sido más significativos, pues afectan al conjunto de América Latina.

En la Cumbre de Madrid se acordó retomar las negociaciones entre la UE y MERCOSUR para la firma del Acuerdo de Asociación, que iniciadas hace más de diez años, estaban estancadas desde 2004. Con ello, se han abierto perspectivas esperanzadoras en cuanto a una conclusión de las mismas. Es verdad que persisten las dificultades en determinados temas, principalmente agropecuarios, por parte europea, y de servicios, propiedad intelectual y

⁸⁰ No se logró, sin embargo, un acuerdo respecto a su sede –planteándose tres candidaturas: Hamburgo, Milán y París– y se pospuso esta cuestión a la siguiente reunión de funcionarios de alto nivel. Finalmente, la sede de la Fundación se establecerá en Hamburgo, siendo su presidenta la excomisaria Benita Ferrero-Waldner.

⁸¹ No obstante, no se debe sobrevalorar el alcance de esos pronunciamientos, en cierta medida retóricos, como revela el compromiso asumido, una vez más, para «... coordinar esfuerzos para la obtención de una conclusión rápida, ambiciosa, plena, equilibrada y rápida de la Ronda de Doha», que se encuentra estancada desde 2003. Paradójicamente, este hecho es, como se indicará, uno de los factores que explican los avances registrados en las negociaciones comerciales entre ambas regiones.

productos industriales, por parte MERCOSUREña. Pero, en todo caso, ahora parece existir una clara voluntad política, del lado latinoamericano, casos de Argentina y Brasil, y del europeo, caso de la Comisión y de algunos países como España, para tratar de cerrar cuanto antes este capítulo pendiente en las relaciones entre ambas regiones. Sin embargo, no se puede desconocer que en el Consejo de Ministros de Agricultura celebrado en vísperas de la Cumbre, un poderoso grupo de países europeos, encabezados por Francia, presentaron una nota en la que, en términos muy duros, se expresaban importantes reticencias ante dichas negociaciones y la posible apertura europea a los productos agrícolas y ganaderos mercosureños⁸². Significativamente, en esta ocasión, España, habitualmente alineada con las posiciones más proteccionistas, no se sumó al grupo de países reticentes al acuerdo.

En relación con Centroamérica, las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación han avanzado sin problemas significativos, salvo las demandas centroamericanas de mecanismos de corrección de las asimetrías, no satisfechas plenamente por la UE, y, durante un cierto periodo de tiempo, el caso del golpe de Estado de Honduras y los problemas que planteaba la participación de Panamá. Este avance se ha debido a que el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) ha ido cumpliendo todas las condiciones previas en materia de unión aduanera y no tiene excesivos productos sensibles desde la perspectiva de la UE, si se exceptúan el banano, el azúcar y la carne de bovino. La conclusión del Acuerdo de Asociación con esta subregión tuvo lugar en vísperas de la Cumbre de Madrid, procediéndose a su rúbrica durante la misma.

Se trata del primer Acuerdo de Asociación que la UE firma con otro bloque regional. Más allá de su importancia en sí mismo, este Acuerdo tiene un importante carácter simbólico desde el punto de vista del apoyo a la integración por parte de la UE, y revela que, a pesar de las dificultades, la estrategia interregionalista de la UE sigue siendo relevante, sin perjuicio de que en otros casos se requiera de un enfoque bilateral que debe ser considerado complementario, y no excluyente del anterior.

⁸² En particular, se recordaba que, conforme al mandato de negociación vigente, el Acuerdo no se puede firmar hasta que esté concluida la Ronda de Doha. Además, en el futuro de esta negociación puede incidir de forma significativa la Asociación Estratégica de la UE con Brasil, que abre una grieta en las relaciones con MERCOSUR, que puede llevar a medio plazo, si no progresan las negociaciones, a que la UE se incline por la firma de un Acuerdo de Asociación bilateral, lo que daría al traste definitivamente con la estrategia de apoyo a la integración. No olvidemos tampoco que otros países mercosureños, como Uruguay y Paraguay, ya han pedido acuerdos de asociación bilaterales con la UE. Si a todo lo anterior se une la entrada de Venezuela en el MERCOSUR, con lo que ello puede suponer de mayor problematicidad en la negociación, se comprenderá que el escenario no es tan favorable como puede parecer, a primera vista, después de la Cumbre de Madrid.

Similar importancia simbólica, y práctica, tiene este Acuerdo respecto la difícil relación entre los objetivos de cohesión económica, social y territorial planteados en las relaciones entre la UE y América Latina y los Acuerdos de Asociación, ya que éstos comportan un proceso de liberalización económica profunda que puede no contribuir –e incluso perjudicar– a esos objetivos de cohesión⁸³.

En el caso de la CAN las negociaciones han sido especialmente problemáticas. La intención inicial de la UE de negociar en bloque con la CAN, lógica en su apoyo a la integración, se frustró después de tres rondas negociadoras como consecuencia de las diferentes posiciones mantenidas por los países andinos, divididos en dos bloques. Por un lado, Colombia, Perú y, con dudas, Ecuador, y, por otro, Bolivia, disconforme con los planteamientos comerciales que presentaba la UE, que respondían al modelo OMC-plus, similares a los suscritos con Estados Unidos. Ante esta situación de estancamiento y las demandas de Colombia y Perú de continuar la negociación, aunque fuese bilateralmente, el Consejo de la UE, en enero de 2009, decidió abrir dos vías paralelas de negociación. Una, la parte comercial, que se ha negociado con Colombia, Perú y, con algunos problemas, con Ecuador, quedando de momento Bolivia fuera de la misma, y, otra, los pilares del diálogo político y la cooperación, que se negocian con la CAN.

Esta decisión del Consejo tendrá una importancia decisiva pues, más allá de los Acuerdos de Asociación suscritos con México y Chile, justificados en el hecho de que ninguno de esos dos países pertenecía a un mecanismo de integración, se rompía con la estrategia de apoyo a la integración que hasta entonces había defendido la UE y se abría la puerta para la firma de acuerdos comerciales con países latinoamericanos miembros de mecanismos de integración, con lo que ello suponía de flexibilización de la estrategia de apoyo a la integración mencionada. España apoyó desde el primer momento esta flexibilización, consciente de que la misma era necesaria para acabar con el estancamiento en las relaciones birregionales.

⁸³ Para promover el crecimiento económico y una mejor inserción internacional de América Latina, los Acuerdos de Asociación son particularmente importantes –incluso más que las transferencias de ayuda–, ya que aseguran el acceso a mercados externos, promueven la inversión extranjera, incentivan la innovación y la competitividad y proporcionan un marco regulatorio estable y seguro. Sin embargo, para que estos Acuerdos sean verdaderos instrumentos de desarrollo es necesario el reconocimiento de las asimetrías –mediante instrumentos como la evaluación de sostenibilidad, el reconocimiento del principio de trato especial y diferenciado, los periodos transitorios y las excepciones en sectores sensibles–, y un diseño que deje cierto margen de maniobra para la aplicación de políticas activas para atenuar los costos del ajuste y promover políticas de transformación productiva y mejora de la competitividad. El Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica será un caso de prueba en relación a todo lo anterior.

En estas condiciones, la negociación avanzó rápidamente en los últimos tiempos, concluyéndose antes de la Cumbre. La rúbrica del Acuerdo Comercial multipartes con Colombia y Perú se produjo con ocasión de la Cumbre ALC-UE de Madrid.

Este Acuerdo ha supuesto otro importante paso en la conformación de la «red» de Acuerdos de libre comercio que la UE va estableciendo con América Latina y el Caribe. Sin embargo, estas negociaciones han sido objeto de polémica, ya que han puesto en cuestión el compromiso de la UE con la integración regional y, en el caso de Colombia, con los derechos humanos⁸⁴. Como es sabido, han quedado fuera del Acuerdo los otros países de la CAN: Bolivia, que rechaza estos Acuerdos por su carácter «neoliberal», y Ecuador, que sí quiere negociar un «Acuerdo de Comercio para el Desarrollo» que reconozca las asimetrías existentes. Aunque ello ha sido por voluntad de los propios países concernidos, ha supuesto un significativo viraje respecto de la tradicional política de apoyo a la integración y el regionalismo de la UE que, a su pesar, pasa a ser un factor más de la crisis de la propia CAN. Ello parece mostrar que la profunda división política y económica que caracteriza a la región gravita de forma creciente en las relaciones entre América Latina y la UE. En concreto, esas divisiones dificultan el avance en la Asociación Estratégica Birregional y obligan a la UE a recurrir a la vía bilateral como forma de avanzar en las relaciones con aquellos países latinoamericanos que lo deseen.

Si a los anteriores Acuerdos se suman los ya en vigor con México y Chile, y en el supuesto de que la negociación con MERCOSUR concluya con éxito en los próximos meses, nos encontraremos con que la casi totalidad de América Latina constituirá, a través de distintos instrumentos, una zona de libre comercio con la UE. Dejando de lado al CARIFORUM, que tiene sus propios acuerdos con la UE, y a Ecuador, que ya ha retomado las negociaciones, solo Cuba, Bolivia y Venezuela quedarían al margen, con lo que ello supondría de significativa fractura política en el ámbito de las relaciones birregio-

⁸⁴ En cuanto al Acuerdo con Colombia, que se acompaña de un compromiso para revisar en el plazo de tres años sus efectos sobre los productos lácteos colombianos, principales afectados por la apertura comercial, la negociación bilateral implica privilegiar el libre comercio sobre la situación de derechos humanos en ese país, que, en un marcado contraste, ha impedido que Estados Unidos ratifique el acuerdo de libre comercio bilateral que ya ha firmado con Bogotá. Puede alegarse que en Estados Unidos el argumento de los derechos humanos no siempre es sincero, y muchas veces funciona como coartada moral de intereses proteccionistas. No obstante, ha causado cierta perplejidad que la UE haya dado este paso dada su tradición de «potencia normativa» y su tradicional defensa de los derechos humanos en sus relaciones con la región.

nales, con consecuencias políticas y económicas, a corto y medio plazo, que no pueden ignorarse y que la UE debe tomar en consideración de cara a la definición de una posible nueva estrategia. La no presencia de Hugo Chávez en la Cumbre expresa mejor que cualquier otro hecho esta fractura, así como que su protagonismo en la misma iba a ser muy escaso.

En cualquier caso, ello no debiera ser interpretado como prueba de un pretendido alineamiento de la UE en las fracturas políticas que recorren la región. Uno de los más significativos resultados de la Cumbre ha sido la reafirmación, no solo de principios sino también práctica, como se acaba de ver al referirnos a los Acuerdos de Asociación, que la UE ha hecho de su apuesta por la integración, congratulándose de la decisión latinoamericana de crear la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe. Ello sitúa la vía bilateralista en un relativo segundo plano, al menos de momento, en las relaciones con América Latina y el Caribe. De esta forma, la UE respalda indirectamente las políticas que se han ido promoviendo desde la propia región, y en particular desde Brasil y UNASUR, para tratar de construir nuevos consensos regionales y minimizar esas divisiones.

Esa renovada apuesta, al menos teórica, por la integración y la cohesión social ha incidido especialmente en el fomento de la inversión en infraestructuras que favorezcan la interconectividad y el desarrollo de interdependencias sociales y económicas. Ello revela un significativo cambio de estrategia, que trata de responder a los cambios que se observan en la integración regional. Parece quedar atrás el apoyo a las instituciones formales y a las estrategias de liberalización del «regionalismo abierto», y se asume la nueva agenda de políticas comunes y de apoyo a la integración física del «regionalismo postliberal». La puesta en marcha por la Comisión del nuevo Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL) constituye, en este sentido, una importante novedad. Este instrumento, aunque inicialmente de pequeña cuantía, puede actuar como catalizador de otras inversiones en infraestructura de energía y de comunicaciones de otros bancos y entidades públicas y privadas.

A la vista de lo anterior, los importantes resultados alcanzados hacen de esta Cumbre una de las más relevantes de los últimos años.

Sin embargo, ello no debiera ser motivo de complacencia. Sigue planteada la necesidad de que la UE defina y articule una nueva estrategia hacia la región, adaptada a las nuevas realidades, intereses y retos que plantean las relaciones entre ambas regiones, pues los avances que ahora se han producido continúan respondiendo en lo fundamental a la estrategia establecida a mediados de los años noventa del siglo XX, con algunas adaptaciones realizadas a mediados de la primera década del siglo XXI, en función de unos escenarios, global, europeo y latinoamericano, muy diferentes a los actuales. De

hecho, la evolución de las relaciones birregionales será juzgada a la luz de los retos del presente, más que de las metas definidas en la década anterior. Por ejemplo, hacer frente a la crisis económica y a otros problemas globales a través de una cooperación internacional más intensa, sea en relación al cambio climático o a las amenazas transnacionales de la seguridad, hoy ya no es una opción, sino que es un imperativo que ambas regiones no pueden eludir, y ello requiere ir más allá de la agenda actual para conformar, en palabras de las instituciones europeas, «una asociación de actores globales» capaz de «mejorar la gobernanza de la globalización». En la definición de esta nueva estrategia España debe continuar jugando un importante papel.

En todo caso, de momento, la actual estrategia flexible de la UE con América Latina, que trata de combinar el apoyo a la integración, cuando sea posible, con la apertura de vías bilaterales cuando las circunstancias del escenario latinoamericano, léase divisiones políticas y económicas, conflictos o crisis de mecanismos de integración, lo hacen inevitable, es, sin embargo o favorable para la política iberoamericana de España, que igualmente tiene el reto de combinar adecuadamente la aproximación bilateral, a través de políticas ajustadas a las realidades políticas, económicas y sociales y a los intereses en juego en cada país latinoamericano, con la aproximación subregional y regional, materializada en los distintos mecanismos de integración actualmente en marcha, y, especialmente, en el apoyo a las Cumbres Iberoamericanas, cada vez más condicionadas, como hemos visto, por las divisiones y conflictos que caracterizan a América Latina y, consecuentemente, cada vez más marcadas por la necesidad por parte española de articular políticas bilaterales ajustadas a cada país.

En este sentido, los principales resultados que, como hemos visto, se han producido en la Cumbre de Madrid (de un lado, Acuerdo Comercial multipartes con Colombia y Perú, por la vía bilateralista, y, de otro, Acuerdo de Asociación con Centroamérica y desbloqueo de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con MERCOSUR, por la vía del apoyo a la integración), no hay duda que refuerzan considerablemente la política iberoamericana y la estrategia triangular de España.

Si en el plano de las relaciones generales de la UE con América Latina, el papel de España, como hemos visto, ha sido significativo, éste ha sido aún más evidente en el caso de las relaciones de la UE con Cuba, en el que, a pesar de la reticencias de algunos países comunitarios, ha sido claro el liderazgo ejercido por España en este punto, como hemos visto al estudiar la política de los gobiernos de Rodríguez Zapatero hacia Cuba.

12. PERSPECTIVAS DE FUTURO

La política exterior española y, en concreto, las relaciones con América Latina han conocido desde 1976, como hemos visto, un importante proceso de cambio, desarrollo y normalización, que ha permitido a España alcanzar una posición relevante en el escenario mundial y jugar un papel destacado en el mismo, en su condición de potencia media con proyección global. Primero, los gobiernos centristas de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo, después los gobiernos socialistas de Felipe González, más tarde los gobierno populares de José María Aznar y, finalmente, los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero, aunque con diferencias y vaivenes importantes entre unos y otros, y contradicciones en todos, han ido perfilando un modelo de política exterior, que si fue válido en términos generales en los años ochenta y noventa del siglo xx y en la primera década de siglo xxi, con matices significativos entre 2002 y 2004, ahora empieza a demostrar sus carencias, lagunas y contradicciones de forma cada vez más clara, como consecuencia de los importantes cambios estratégicos, políticos, económicos, científico-técnicos, sociales y culturales, que se están produciendo en el escenario global a raíz de la actual crisis económica, de la globalización, de la creciente interdependencia y de la mutación en cuanto a su papel internacional que están experimentando los actores globales, estatales y no estatales¹.

Estamos asistiendo a un proceso de redefinición de roles internacionales, que se orienta en general hacia un cambio progresivo, pero imparabile, en el sentido de debilitarse el indiscutible protagonismo que tradicionalmente han venido teniendo las grandes potencias del siglo xx y reforzarse el protagonismo de toda una serie de actores no estatales, por un lado, con las grandes instituciones financieras y corporaciones empresariales transnacionales como actores, cada vez con más poder para marcar la agenda global y, por otro, con el terrorismo y el crimen organizado transnacional

¹ Para esto cambios, véase Arenal, 2009d.

como actores cada vez más decisivos, al tiempo que aparecen nuevas potencias emergentes, que aspiran a desempeñar o, en algunos casos, ya desempeñan, papeles centrales en el funcionamiento de la actual sociedad global, introduciendo importantes cambios, tanto a nivel de percepciones como de realidades, en cuanto al peso de los diferentes Estados en la definición de la agenda global. Estamos, en definitiva, ante la conformación de una nueva sociedad internacional, con estructuras, dinámicas y actores nuevos y diferentes a los que caracterizaron la sociedad internacional del siglo xx, que explica una parte considerable de las contradicciones y lagunas de las políticas exteriores de los actores estatales e intergubernamentales y que obliga a los mismos a redefinir las políticas exteriores seguidas hasta ahora, en base a planteamientos y retos nuevos y diferentes de los que las han venido marcando hasta ahora.

Este proceso de cambio afecta también de forma muy directa a América Latina, caracterizada, en el contexto del proceso de globalización, por una creciente heterogeneidad y división política y económica; la afirmación de la autonomía y la diversificación de sus políticas exteriores; el tomar conciencia toda la región de que solos y unidos pueden dar respuesta a los principales problemas de la misma con el aumento de los recelos respecto del papel desempeñado hasta ahora por determinados Estados extrarregionales, casos de Estados Unidos, la UE y España; la emergencia de potencias regionales, e incluso globales, que aspiran a jugar papeles cada vez más relevantes en los escenarios latinoamericano y global, como es el caso de Brasil y, en mucha menor medida, Venezuela; la redefinición del mapa de la integración latinoamericana, con el desarrollo de nuevos esquemas de integración postliberales, que suponen una ruptura con el regionalismo abierto de finales el siglo xx; la irrupción en la región de nuevas potencias extrarregionales, como China, India y Rusia, que aspiran a sustituir a las tradicionalmente presentes, con el consiguiente debilitamiento del papel de Estado Unidos, de la UE y de España en la misma; y el que América Latina experimenta en menor medida que otras regiones los efectos de la crisis económica global.

El proceso de cambio afecta también a la UE, maniatada por su incapacidad para actuar unida y definir su papel internacional, que pierde posiciones en el escenario global y se debilita como actor internacional frente a unas potencias emergentes cada vez más protagonistas, con las consecuencias que ello tiene para la política exterior española y, en lo que ahora nos interesa, para la política iberoamericana, que habían apostado fuertemente por su europeización, de cara a su fortalecimiento y cobertura, como ya hemos explicado.

Finalmente, como no podía ser de otra forma, estas transformaciones afectan también a España en su proyección exterior, marcada, además, no solo por una aguda crisis económica, que debilita considerablemente su papel internacional, sino también, muy especialmente en los últimos años, por una crispación política y una crítica sistemática y sin límites por parte del PP a la política exterior de los gobiernos socialistas, que incide muy negativamente en la imagen-país y en la necesaria consistencia de esa política.

Ante este nuevo escenario global, latinoamericano, europeo y español, la política exterior y la política iberoamericana, en cuanto una de las dimensiones principales de la misma, no pueden permanecer inalterables, no pueden continuar ancladas en presupuestos, criterios, ejes de actuación y pautas de comportamiento propias del siglo XX, so pena de que esa política exterior sea cada vez más ineficaz, menos atractiva para otros actores internacionales y presente cada vez mayores contradicciones que la debiliten desde la perspectiva de la defensa de los intereses nacionales.

Deben, en consecuencia, tratar de redefinirse en términos nuevos y con perspectivas, al menos en parte, diferentes a las que las han caracterizado tradicionalmente, en función de los nuevos desafíos y el proceso de cambio que presenta el siglo XXI.

En concreto, con relación a la política iberoamericana de España, hay que partir de la base de que ésta no es algo que, dados los importantes vínculos, interdependencias e intereses compartidos y la inercia de las relaciones con los países iberoamericanos, se desarrolle sin necesidad de dedicarle una especial atención. No se desarrolla sin más como algo que viene dado por la propia dinámica de las relaciones de España con América Latina, sino que, por el contrario, exige una atención constante y una progresiva y permanente adaptación a las, como hemos apuntado, circunstancias cambiantes del escenario global, latinoamericano y europeo. No es algo que pueda, por lo tanto, plantearse solo en términos generales y en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, dando por supuesto que su base identitaria y su propia dinámica general permiten atender sin excesivos problemas las relaciones bilaterales con los países iberoamericanos. Precisamente por la importancia de los intereses, interdependencias y vínculos implicados y por la dimensión identitaria de la misma, exige una particular dedicación y atención, tanto en términos iberoamericanos como, especialmente, bilaterales, so pena, en caso contrario, de su progresivo debilitamiento, ineficacia y pérdida de las posiciones que España ha alcanzado en la región, sobre todo en el nuevo escenario complejo en que, como hemos visto, se encuentran en estos momentos América Latina y Europa.

En el análisis que hemos ido haciendo de la política exterior y de las relaciones con América Latina de los sucesivos gobiernos democráticos

españoles, especialmente de los gobiernos de Aznar y de Rodríguez Zapatero, que son los que han vivido más intensamente este proceso de cambio de la sociedad internacional, han ido apareciendo, en algunos de sus desarrollos, estas carencias y contradicciones, señalando por nuestra parte en esos casos la necesidad de hacer frente a las mismas y de articular cambios en la política que se venía siguiendo.

Ahora, en este capítulo final, que mira fundamentalmente al futuro, es cuando realmente procede la culminación de ese ejercicio de reflexión en torno a la política exterior española y, como parte de la misma, especialmente a la política iberoamericana. En este sentido, sin ningún ánimo de exhaustividad, trataremos de identificar algunos de los, en nuestra opinión, principales desafíos que tiene la política exterior y, en concreto, la política iberoamericana de España de cara al siglo XXI. Para ello, primero, apuntaremos, de forma breve, los principales retos a los que se enfrenta, en general, la política exterior española, desde la perspectiva de la política iberoamericana, en términos principalmente teóricos, sin entrar en consideraciones prácticas que alargarían innecesariamente este punto, para, después, con un mayor detenimiento, fijarnos en los principales desafíos que, en concreto, tiene planteada la propia política iberoamericana.

I. PRINCIPALES RETOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

En lo relativo a la política exterior estos retos serían los siguientes:

a) *El desarrollo de una política de Estado, basada en el consenso*

Constituye el reto de base al que tienen que dar respuesta con urgencia los principales actores políticos españoles. Es necesario recuperar el consenso, en este caso tácito, sobre el que, salvo en el periodo 1980-1986, se basó la política exterior española desde 1976 hasta 2002, proporcionándole una continuidad, consistencia y credibilidad que se ha perdido.

Por consenso entendemos, como ya hemos señalado, el acuerdo, tácito o expreso, entre los principales partidos políticos de un Estado en cuanto a las líneas o coordenadas maestras, prioridades y principios básicos que deben definir la política exterior del mismo. Se refiere, por lo tanto, exclusivamente al acuerdo sobre las líneas maestras de la política exterior, la definición de sus prioridades, en cuanto que éstas marcan todo el modelo de política exterior de un Estado, y la aceptación de unos principios y valores básicos. El consenso no debe impedir, por lo tanto, los desarrollos y despliegues concretos, bilaterales y multilaterales, de esa política exterior

y la articulación práctica de la misma, que responderá lógicamente a los planteamientos políticos e ideológicos y al proyecto de gobierno del partido o partidos gobernantes (Arenal, 2008a: 8).

Solo desde esta base será posible el desarrollo de una política exterior de Estado, atenta a la defensa de los intereses nacionales².

España no puede estar cambiando las bases inspiradoras de su política exterior cada vez que se produce el triunfo de un partido político en las elecciones generales, ni los partidos políticos pueden hacer de la política exterior un motivo de sistemática descalificación, con manifiesta deslealtad, de la acción exterior del gobierno³.

b) *El diseño de una política exterior global y coherente en todos sus términos y proyecciones*

Ese consenso, al que nos acabamos de referir, debería partir y facilitar la articulación de un diseño global y coherente en todos sus términos y proyecciones de lo que debe ser la política exterior en los próximos años, plateada en términos ambiciosos al mismo tiempo que realistas, que definiese las líneas maestras, prioridades y principios básicos de la acción exterior y tomase en consideración, por lo tanto, las tradicionales y nuevas proyecciones exteriores; las nuevas formas de la diplomacia, con especial atención a la diplomacia pública; la identificación de los principales intereses nacionales y valores a defender en el escenario global; las potencialidades de la presencia de España en las organizaciones internacionales y supranacionales, hasta ahora no suficientemente aprovechadas; las posibilidades de las triangulaciones existentes y posibles y su materialización práctica; los actores más relevantes a considerar y cómo se debería actuar en relación a los mismos; los retos, políticos, económicos, sociales y culturales, más significativos; y los recursos, de todo tipo, humanos y materiales, duros y blandos, de que dispone España para su actuación internacional.

Hay, en este sentido, como señala Suárez Pertierra, que «avanzar, buscar otros caminos, no solo para mantener nuestra posición en el tablero

² La consideración del complejo y difícil concepto de intereses nacionales merecería un capítulo propio, que, sin embargo, no incluimos por desbordar el objeto de este trabajo. Simplemente, queremos destacar un punto que nos parece especialmente relevante para entender adecuadamente las reflexiones que hacemos en este apartado, que es el relativo al carácter socialmente construido de los mismos, que puede implicar una percepción e interpretación diferentes en torno a cuáles son los intereses nacionales, por parte de los distintos actores políticos y sociales de un país, con la complejidad que ello supone para su consideración.

³ Para una consideración más amplia de la cuestión del consenso como base de la política exterior, nos remitimos al capítulo 3 de esta obra.

internacional, sino para incrementar dicha influencia, porque los intereses de España ya están en todas partes. Esta es la gran paradoja: para contrarrestar nuestros constreñimientos regionales, estamos obligados a desarrollar ambiciones globales» (Suárez Pertierra, 2008: 143).

La consecución de este objetivo es clave para que la presencia de España en el exterior sea acorde con su posición y sus capacidades, para que sea realmente, no solo sobre el papel, una potencia media con proyección global.

En esta línea, «es indispensable combinar adecuadamente la iberoamericanidad, la europeización y el atlantismo que caracterizan a la política exterior española, con el fin de que ninguna de esas tres dimensiones decisivas de la misma se imponga sobre las demás, anulándolas o desvirtuándolas. Estas tres dimensiones no son incompatibles en ningún caso, sino complementarias, como lo demuestran las sinergias que se derivan de las mismas, aunque es verdad, como hemos visto, que también se producen contradicciones y no es fácil definir y aplicar una política que las combine adecuadamente. En todo caso, el diseño de una política exterior global y coherente para España pasa forzosamente por la toma en consideración de las mismas y por su combinación en términos equilibrados.

c) El adecuado equilibrio entre intereses y valores

En el marco del diseño del consenso mencionado, y de esa política exterior global y coherente, se insertan los demás retos que se destacan a continuación, empezando por el desafío de establecer un adecuado equilibrio entre la defensa de los valores y la de los intereses. Este reto se ha hecho patente especialmente a partir del momento en que, como consecuencia de la afirmación de España como potencia media con crecientes intereses globales, estratégicos, políticos, económicos y culturales, la defensa de los valores, que había sido una de las señas de identidad de la política exterior española desde 1976, se ha empezado a debilitar, imponiéndose un cada vez mayor pragmatismo en la acción exterior. La cuestión se complejiza, aún más, si se tiene en cuenta que en el caso de España la defensa de los valores constituye una de sus señas de identidad internacional y que, consecuentemente, la misma, adecuadamente formulada, ha formado y forma parte significativa de los intereses nacionales.

Es evidente que cuando los intereses en juego son menores y poco importantes es relativamente fácil desarrollar una política exterior normativa, como sucedió, en el caso de España, en general, a finales de los setenta, durante toda la década de los ochenta y en los primeros años de la primera mitad de los noventa. Ahora, por el contrario, nos encontramos con unos intereses de todo tipo de gran importancia en muchas regiones del planeta, que obligan a desarrollar una política exterior mucho más medida en materia de afirma-

ción y defensa de valores, pero que, en ningún caso, debe reducir los mismos a una pura afirmación de principio, sin traducción práctica efectiva.

Nos encontramos ante la difícil cuestión de la búsqueda de un equilibrio entre los valores y los intereses, que implica combinar adecuadamente la defensa de los intereses con la defensa de los valores que inspiran la política exterior española. En este punto, no caben, en consecuencia, ni pragmatismo a ultranza, ni idealismo extremo, como tampoco cabe la utilitaria combinación de pragmatismo práctico con idealismo retórico.

En definitiva, la defensa de los intereses estratégicos, políticos, económicos y culturales de España debe, necesariamente, acompañarse de la defensa de los derechos humanos y la democracia, significativa seña de identidad de España en el mundo y de la política exterior española desde 1976, sin que ni intereses ni valores definan en exclusiva la acción exterior.

Este reto se plantea, por ejemplo, en términos especialmente significativos en el caso, entre otros, de la política hacia el Magreb en general y respecto de Marruecos en particular, dada la importancia de los intereses de todo tipo que están en juego, que tomamos como referencia concreta en cuanto a la necesidad de reorientar la política exterior.

Las sucesivas crisis que vienen caracterizando las relaciones con Marruecos, a pesar de los avances que se han producido en el desarrollo de las relaciones en todos los ámbitos y del pragmatismo que ha inspirado e inspira la política exterior española hacia esa región y hacia ese país, expresan, de forma manifiesta, lo precario que continúan siendo las relaciones bilaterales desde el punto de vista político-diplomático y la dificultad de relacionarse con unos países que responden a un modelo de actuación autoritario, no democrático, sujeto, además, a distintos intereses coyunturales de orden interno, que gravitan decisivamente sobre su política exterior.

Es necesario, en consecuencia, proceder a poner en práctica un nuevo modelo de relaciones con el Magreb, dada la interrelación de los problemas que existen en la región y, en concreto, con Marruecos. Parece claro que ni funcionó la estrategia de los gobiernos populares, de jugar con las diferencias entre Marruecos y Argelia y, en última instancia, de aproximarse a Argelia para defender los intereses de España en el Magreb, ni funciona la estrategia puesta en marcha por los gobiernos socialistas, a partir de 2004, de articular una política global, basada en un «colchón de intereses» que, sin embargo, en la práctica, se sesgaba hacia Marruecos, apostando prioritariamente por su estabilidad en función también de los intereses españoles, a costa de cualquier otra consideración. A la vista de las reiteradas crisis y de la existencia de contenciosos que continúan sin solución en el caso de Marruecos, es evidente que esta estrategia tampoco sirve.

Partiendo de la base indiscutible de que el mantenimiento de una buena relación con Marruecos es una prioridad en la política exterior española, como lo es también con Argelia, habría que volver a poner en marcha, con los cambios derivados de las nuevas realidades que caracterizan las relaciones de España con el Magreb, una política global de neutralidad activa, basada, por supuesto, en el «colchón de intereses», en línea con la que pusieron en práctica con éxito los gobiernos socialistas de Felipe González, tratando de evitar que Marruecos marque la agenda de las relaciones y utilice las crisis como instrumento de presión frente a España, en función de sus propios intereses. Para ello es necesario empezar por denunciar las violaciones de los derechos humanos y los atropellos que se cometen en ese país o en cualquier otro de la región, pues la estabilidad de la misma solo podrá asegurarse cuando la democracia empiece a avanzar realmente en los países que la conforman, como se ha puesto de manifiesto con la revuelta popular y el cambio de régimen en Túnez.

Es verdad que los intereses estratégicos, políticos, económicos y culturales en juego por parte de España son muchos e importantes, pero también le sucede igual a Marruecos. Es verdad que en los últimos años se ha incrementado de forma notable la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y la inmigración ilegal entre ambos países. Es verdad que Francia constituye un importante obstáculo para aprovechar la política europea para presionar a Marruecos en materia de derechos humanos y en relación al Sáhara Occidental. Pero todas estas realidades no deben impedir la definición de una nueva estrategia en las relaciones con el Magreb y, muy en concreto, con Marruecos, que forzosamente pasa por la definición de una política clara sobre el Sáhara Occidental, basada en las resoluciones de las Naciones Unidas.

d) *La combinación del poder duro y poder blando: el poder inteligente*

Directamente relacionado con el reto anterior se encuentra este tercer desafío de la política exterior española. Es evidente que España tiene un importante poder blando, en términos de imagen, lengua, cultura y perfil normativo, que refuerza de forma significativa la acción exterior y obliga y permite, en ocasiones, plantear las relaciones exteriores, desde la perspectiva de la defensa de los intereses nacionales, en términos diferentes a los que tradicionalmente han marcado la actuación de los Estados. Pero esta fortaleza de la política exterior no debe transformarse en el único, o casi único, instrumento de la misma, sino que debe combinarse, cuando sea necesario, y en muchos casos lo es, en mayor o menor medida, con el ejercicio del poder duro, que no implica siempre, ni mucho menos, el uso o la

amenaza del uso de la fuerza, sino que supone, en la mayor parte de los supuestos, hacer valer adecuadamente los intereses estratégicos, políticos y económicos en juego con el país en cuestión⁴.

De la misma forma, la política exterior no puede descansar prioritaria o exclusivamente en el ejercicio del poder duro, en cualquiera de sus múltiples manifestaciones, para la defensa de los intereses nacionales, so pena, en el caso de una potencia media como España, de deteriorar manifiestamente su imagen y señas de identidad internacional y debilitar su importante posición normativa en el escenario global, con las consecuencias negativas que ello tendría para los propios intereses nacionales. No hay que olvidar que en las potencias medias, como España, el poder blando es fundamental para su proyección exterior, y que, en muchos casos, el poder blando puede legitimar el uso del poder duro, cuando éste es necesario.

Es, por lo tanto, indispensable por parte de los gobiernos españoles, que en directa relación a la afirmación de un equilibrio entre valores e intereses, articulen una adecuada combinación del poder blando y el poder duro, que es lo que, acertadamente, Joseph Nye ha denominado poder inteligente.

e) *Una política exterior con un relativo margen de autonomía*

Estamos ante otro de los retos que se han hecho presentes en la política exterior española desde 1976 y que han recibido distintas respuestas por parte de los diferentes gobiernos españoles, desde la afirmación de una relativa autonomía, con mayor o menor éxito, hasta la casi total desaparición de la misma, como consecuencia del alineamiento con un determinado país.

Una potencia media con intereses globales, como España, debe afirmar siempre unos relativos márgenes de autonomía en su política exterior, como forma de defender mejor sus intereses nacionales, pues los mismos no siempre coincidirán, como es lógico, con los de otros Estados, por muchos que puedan ser los intereses compartidos con los mismos.

Decimos «relativos» márgenes de autonomía, porque es obvio que en el crecientemente interdependiente y globalizado mundo actual la autonomía plena es una quimera, que ni siquiera Estados Unidos puede lograr.

La afirmación de una relativa autonomía en la política exterior, acorde con la defensa de los intereses nacionales, no solo se puede poner de mani-

⁴ Como señala Palacio de Oteyza, «el poder blando no puede ejercerse sin el soporte del poder duro; esto es, la capacidad militar y el peso económico. Y es claro que, en estos dos ámbitos, una potencia media como España solo puede compensar sus evidentes limitaciones globales, mediante un despliegue diplomático potente y una actividad política incansable de lanzamiento de iniciativas en las distintas cuestiones» (Palacio de Oteyza, 2008: 100).

fiesto en las decisiones que se toman en la vida internacional cotidiana, sino que pasa, sobre todo, por saber tomar las decisiones adecuadas en los momentos y ante las situaciones críticas o especiales que afectan a un país, pero huyendo siempre de gestos teatrales o inútiles, que pueden agudizar las consecuencias negativas de esa afirmación de autonomía.

f) *Articulación de políticas transversales*

Finalmente, en esta esquemática y teórica consideración de algunos de los principales retos de la política exterior española hay que referirse a la necesaria articulación de políticas transversales, entre otras, en materia de terrorismo, inmigración, cambio climático, cooperación, cultura y lengua española, que, como hemos destacado al analizar la política exterior de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, son expresión, por un lado, de la progresiva dilución de la distinción y separación entre lo interno y lo internacional, entre las políticas internas y la política exterior, y, por otro, de la superación de los escenarios geográficos tradicionales que han venido marcando la política exterior de España, como consecuencia todo ello de los procesos de creciente interdependencia, transnacionalización y globalización.

Son expresión, también, de los nuevos retos y amenazas a los intereses nacionales y, consecuentemente, a la seguridad nacional, multidimensionales y multidireccionales, que derivan de las profundas transformaciones que está experimentando la sociedad internacional, en el paso desde una sociedad westfaliana y estatocéntrica a una sociedad postwestfaliana y multicéntrica, como consecuencia de los procesos anteriormente mencionados.

Esta necesidad, que se ha empezado a atender por los gobiernos de Rodríguez Zapatero y que debe continuar siendo objeto de especial atención, parte de la constatación, como ha destacado la Fundación Alternativas, de que la concepción que hacía descansar la política exterior de España en determinados ejes geográficos ya no es suficiente, debiendo adoptarse una concepción fundamentalmente problemática, temática o transversal, que, sin abandonar la anterior, la amplíe o complemente (Sartorius, 2008: 17).

g) *Reforma y potenciación del servicio exterior*

Se trata de otro de los grandes retos que tiene planteada la política exterior, que ha empezado a ser atendido por los gobiernos de Rodríguez Zapatero, aunque todavía queda mucho por hacer. Todos los retos que hemos considerado anteriormente solo podrán atenderse de forma eficaz y operativa sobre la base de continuar decididamente con la reforma y potenciación del servicio exterior. Ello supone no solo una adecuada dotación de recursos humanos y materiales, hasta ahora manifiestamente insuficientes para las

necesidades derivadas de la proyección global de España⁵, en cuanto a la defensa de los intereses y la promoción de valores inspiradores de la política exterior, y de su protagonismo en el actual escenario internacional, sino también un rediseño de la filosofía que inspira la formulación y ejecución de la política exterior y del organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y del propio servicio exterior, con el fin de adaptarlos a los cambios y desafíos, políticos, económicos, sociales y culturales, que, como hemos visto, presentan los escenarios global, latinoamericano, europeo y español. Es verdad que la urgencia de esta reforma y potenciación no es fácil de atender en el contexto de la crisis económica que afecta en estos momentos decisivamente a España, pero también lo es que las mismas pueden ser muy importantes para facilitar la salida de la crisis, al mejorar la acción exterior y con ello el peso y la influencia en la escena internacional y la imagen-país. La Ley del Servicio Exterior, pendiente desde hace mucho tiempo, podía ser el punto de arranque de este proceso.

II. PRINCIPALES RETOS DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA

Los retos a los que se enfrenta la política exterior, que acabamos de considerar, tienen su reflejo y se concretan, aunque no siempre en los mismos términos, en la política iberoamericana. Sobre la base de un tratamiento adecuado de la iberoamericanidad, que en este caso cobra una especial relevancia, por cuanto que está en la razón de ser última de la política iberoamericana, la europeización y el atlantismo, que hemos apuntado anteriormente, los principales desafíos de esta política serían los siguientes:

a) *El difícil equilibrio entre los valores y los intereses*

Si una adecuada combinación entre la defensa de los intereses y los valores, como acabamos de ver, es un reto de la política exterior en general, lo es, aún más, en el caso concreto de la política iberoamericana, como consecuencia del importante papel e imagen normativa que tiene España desde la transición democrática en América Latina y el peso que ello tiene en las relaciones con esa región. Es en esta región, por razones identitarias y por

⁵ Resulta especialmente significativo de la insuficiencia de recursos humanos y materiales que caracteriza a la política exterior española el hecho de que España, país con proyección global, con muy importantes intereses en América Latina y en el Mediterráneo, este muy por debajo en este capítulo en relación a la mayoría de los Estados de la Europa occidental, incluidos países mucho menores, en prácticamente todos los aspectos y con menor proyección internacional.

tener una historia, una lengua y una cultura común y formar una Comunidad, donde, por un lado, mejor funciona el poder blando de España y donde, de manera más clara, éste puede, en determinados casos, llegar a legitimar el poder duro, y, por otro, donde el poder blando y el carácter de potencia normativa de España pueden deteriorarse más fácilmente, en el caso de que no se logre un adecuado equilibrio entre la defensa de los valores y de los intereses.

Este reto se ha ido agudizando con el paso del tiempo, al complejizarse de forma creciente la política iberoamericana como consecuencia, especialmente a partir de mediados de los años noventa, del espectacular incremento de los intereses económicos en América Latina, que van a gravitar cada vez con más fuerza en esa política, no solo condicionándola fuertemente desde el punto de vista de su promoción y defensa, sino haciéndola más fácilmente vulnerable en el caso de que un gobierno adopte medidas nacionalizadoras o neopopulistas que afecten a dichos intereses, y reduciéndose significativamente los márgenes para la afirmación de los valores, en concreto los derechos humanos y la democracia, sobre los intereses.

Este efecto, que se hará ya patente durante los gobiernos de Aznar, adquirirá mayor importancia en los gobiernos de Rodríguez Zapatero, como consecuencia de la proliferación de gobiernos neopopulistas, que, unas veces adoptarán medidas nacionalizadoras que pondrán en quiebra la seguridad jurídica de las inversiones extranjeras, y, otras, utilizarán las inversiones españolas como instrumento de presión y amenaza, cuando España trate de hacer valer la vigencia de los derechos humanos y la democracia o la defensa de sus intereses nacionales.

El reto que, como hemos visto anteriormente, adquiere una especial relevancia en las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos, también tiene importancia en el caso de las Cumbres Iberoamericanas, cada vez más marcadas por las divisiones, enfrentamientos y heterogeneidades entre los países iberoamericanos y por la contradicción que arrastran desde su puesta en marcha, en 1991, entre la afirmación de un acervo iberoamericano que hace de los derechos humanos y la democracia pilares clave de la Comunidad Iberoamericana y la admisión en su seno, tanto en la condición de Estados miembros, como en la de Observadores Asociados, de países cuyas credenciales democráticas y de respeto de los derechos humanos brillan por su ausencia.

En este sentido, aprovechando la aprobación en la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata, en 2010, de la Declaración sobre «La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica» o «cláusula democrática», habría que plantear el alcance y sentido del acervo iberoa-

americano, hasta ahora puramente formal y retórico, introduciendo un criterio de exigencia práctica en el cumplimiento de sus principios y valores básicos, empezando por el respeto de los derechos humanos y la vigencia de la democracia, de forma que los mismos pasasen realmente a ser parte de la agenda iberoamericana, tratando de abrir vías de cooperación multilateral que faciliten ese objetivo, dejando de lado las condenas, salvo, como establece la Declaración, que se produzcan casos extremos de alteración del orden constitucional vigente, como consecuencia de un golpe de Estado⁶.

Por otro lado, en este reto está incidiendo cada vez con más fuerza la europeización de la política iberoamericana. Si la europeización actuó inicialmente como un factor reforzador de la imagen de España como potencia normativa, al contagiarse de la sólida imagen que en ese sentido tenía la UE, en los últimos tiempos, al decaer el interés de la UE por América Latina y avanzar en la articulación de una política migratoria, continuar el proteccionismo agrícola y apostar por una estrategia flexible en las relaciones con esa región, que abre la puerta a acuerdos comerciales bilaterales y debilita la apuesta por la integración que venía haciendo la UE en la misma, España se está contagiando de la imagen contraria, erosionándose aún más su ya cada vez más problemática imagen de potencia normativa, defensora de valores, en las relaciones con Iberoamérica (Sanahuja, 2010a), y planteándose en términos más agudos el necesario equilibrio entre intereses y valores⁷.

⁶ El problema de fondo, como se pregunta Malamud, en general respecto de la política iberoamericana, pero que tiene un especial significado respecto de las Cumbres Iberoamericanas, es: «¿Nos quedaremos en el plano de lo políticamente correcto, tocando temas fácilmente asumibles por cualquier gobierno, con independencia de su color político, como la desigualdad social, la pobreza, el hambre en la región o la educación, o se irá a cuestiones más sensibles como la existencia de prácticas autoritarias, la emergencia de propuestas populistas o la discusión más de fondo entre democracia participativa y democracia representativa?» (Malamud, 2005: 34).

⁷ Es, por ejemplo, lo que ha sucedido en relación al proteccionismo, los subsidios agrícolas y la política migratoria de la UE, respecto de los cuales los gobiernos españoles, no solo los socialistas, siempre han apostado por primar claramente los intereses del sector agrario europeo y español sobre los valores de solidaridad y desarrollo en los que descansa la política iberoamericana. Es lo que ha sucedido también en materia migratoria, a raíz especialmente de la «crisis» que se produce a partir de 2006, que ha traído consigo una clara priorización de los intereses sobre los valores y, en este caso, igualmente sobre la dimensión identitaria de la política iberoamericana, al reorientarse la cooperación al desarrollo hacia el África subsahariana, aunque este giro se justifique por el gobierno en términos de valores, en base al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Expresión máxima de esta priorización de los intereses será, en otro orden, el cerrado apoyo español a la Directiva europea sobre el retorno de inmigrantes ilegales, aprobada por el Parlamento Europeo en junio de 2008, que obligó a la diplomacia española a dar

En el caso de la política iberoamericana, al plantearse tanto en términos bilaterales como en el marco de la UE y de las Cumbres Iberoamericanas, la búsqueda de equilibrio entre los valores y los intereses, absolutamente necesario, es, por lo tanto, mucho más multidimensional, compleja y difícil, lo que no obsta para que haya que tratar de dar una respuesta adecuada a este reto, que no implique ni un exagerado pragmatismo, ni un inocente idealismo. Como destacará Barbé, «solo una gestión adecuada de la tensión intereses-valores de la política española en América Latina reforzará su influencia en la región más allá de los estrictos intereses materiales (inversión, inmigración), que le corresponde defender, y dará coherencia al concepto de «política exterior comprometida de una potencia media de alcance global» (Barbé, 2009: 137-138).

Este reto se plantea de una forma especial en el caso de la política hacia Cuba, que tomaremos como referencia para su consideración específica. La política hacia la isla se ha caracterizado hasta ahora, como hemos visto, por los continuos bandazos en función del color político de los distintos gobiernos democráticos y por la ausencia de resultados significativos, con independencia de la política seguida, en materia de democracia y derechos humanos.

En relación con este país habría que empezar, en línea con lo señalado respecto al consenso como base de la política exterior, por acordar, al menos entre los dos grandes partidos en condiciones de ser alternativa de gobierno, unas líneas maestras que definieran una política consistente y con continuidad, sin vaivenes que la debiliten, hacia ese país, pues más allá de las concesiones humanitarias del régimen castrista, utilizadas por dicho régimen como pura contraprestación a un simple diálogo político, y la apertura económica largamente prometida, impuesta, en estos momentos, por la dramática situación económica de Cuba, es evidente que, hasta ahora, la política española hacia la isla, tanto la de dureza de los gobiernos

explicaciones en América Latina, por cuanto que algunos de sus puntos entraba en conflicto con el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo, aprobado en la Cumbre Iberoamericana de 2006, y con lo tratado en la V Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Lima, en mayo de 2008. Es, finalmente, lo que ha sucedido también con la Decisión del Consejo de la UE, adoptada en enero de 2009, apoyada por España, que ha cristalizado en la firma de un Acuerdo Multilateral de Libre Comercio con Colombia y Perú, a costa de las negociaciones iniciadas con la Comunidad Andina, como consecuencia de las posiciones mantenidas por Bolivia y, en menor medida, Ecuador, en relación al modelo de libre comercio que defiende la UE. Esta decisión, que supone debilitar considerablemente la apuesta realizada por España y la UE desde los años ochenta a favor de la integración regional, tiene costes para la imagen de España en la región como potencia normativa, al dar clara primacía a los intereses comerciales sobre los valores.

populares como la de diálogo de los gobiernos socialistas, no ha producido resultados políticos realmente relevantes en el camino hacia la democracia y el respeto a los derechos humanos, dado el encastillamiento de las autoridades castristas en su proyecto político no democrático. En la definición de esta nueva política debe entrar en juego, de nuevo, la difícil búsqueda de un adecuado equilibrio entre los valores y los intereses, que hasta ahora no siempre se ha conseguido.

b) La formulación de un Plan Iberoamérica y la definición de estrategias-país

Si en relación con la política exterior española en general es necesario, como hemos apuntado, la formulación de un diseño global y coherente de la misma, en el ámbito concreto de la política iberoamericana es indispensable, a la vista de los problemas y limitaciones contrastados a lo largo de este estudio y en el marco de ese diseño global de la política exterior, por un lado, elaborar un Plan Iberoamérica, que identifique los puntos débiles y fuertes, las carencias y problemas existentes y establezca un Plan de Acción para la región⁸, y, por otro, en directa relación, definir estrategias-país para cada uno de los Estados latinoamericanos, prestando una mayor atención a las relaciones bilaterales, articulando políticas bilaterales mucho más ajustadas a cada país, que tomen en consideración las peculiaridades políticas, económicas y sociales de cada uno de ellos y los nuevos escenarios latinoamericano, europeo y global (Arenal, 2009a: 76-78)⁹.

Es indispensable que, más allá de los planes de asociación estratégica existentes, se haga un esfuerzo por definir y poner en marcha estrategias o planes-país, en función de las características políticas, económicas y socia-

⁸ Es significativo que se hayan formulado Planes Asia-Pacífico y Planes África, con el objetivo, es verdad, de llenar importantes lagunas en la política exterior española, y, sin embargo, hasta ahora no se haya planteado la necesidad de un Plan Iberoamérica, cuando ésta es una región clave para la afirmación de España como potencia media de alcance global y empiezan a hacerse evidentes los crecientes problemas de España en la misma. La razón, como apuntábamos anteriormente, hay que encontrarla en que los sucesivos gobiernos españoles dan las relaciones con Iberoamérica como algo que funciona por sí solo, por la misma inercia de esas relaciones, sin necesidad de una especial atención.

⁹ Esta importante laguna de la política iberoamericana contrasta con lo sucedido, en el sentido opuesto, en el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, dentro de la secretaría de Estado de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el campo específico de la cooperación al desarrollo, que en el contexto del proceso de reforzamiento y modernización de dicha política, emprendido en los últimos años por el gobierno socialista, se ha concretado en la elaboración de Documentos de Estrategia-País para los 23 países prioritarios, junto con Documentos de Estrategia Sectorial, una Estrategia de Cooperación multilateral y Planes de Actuación Especial para los 30 países «preferentes» y de «atención especial» del Plan Director (Sanahuja, 2009).

les del país y del papel que aspira a jugar en la región, de las interdependencias y los intereses políticos, económicos, sociales y culturales implicados en las relaciones con España, de los valores comunes que están en juego, de la imagen de España en el mismo y del escenario latinoamericano concreto en el que se mueve cada país. Las identidades y valores, que hasta ahora habían servido para fundamentar en una medida importantes las políticas bilaterales, ya no funcionan con determinados países latinoamericanos, especialmente en aquéllos en los que el neopopulismo o la dimensión identitaria indígena se ha hecho presente, por lo que es indispensable un replanteamiento de la política seguida hasta ahora. Solo en el caso de Cuba ha existido y existe, aunque con importantes bandazos que la debilitan, según el gobierno, una política bilateral definida y puesta en práctica, al menos en lo que refiere al gobierno de turno.

Esta necesidad de un Plan Iberoamérica y de estrategias-país se hace aún más evidente si tenemos en cuenta que el problema de fondo de la política iberoamericana, clave para la afirmación de España como actor global, que se va agudizando con la globalización y la afirmación de políticas exteriores cada vez más autónomas respecto a los actores extrarregionales tradicionales, y más diversificadas, como consecuencia de la irrupción de otros actores no tradicionales, casos de China, India y Rusia, es que, cada vez más, América Latina necesita menos a España¹⁰.

En todo caso, el Plan Iberoamérica y los correspondientes planes-país deben enlazarse directamente con los otros ámbitos clave de la política iberoamericana, que son el regional y subregional, objeto hasta ahora de muy escasa atención (Díaz Barrado, 2007b), y el propiamente iberoamericano, concretado en las Cumbres Iberoamericanas, con relación a los cuales es necesario igualmente una redefinición, que debería concretarse en el mencionado Plan Iberoamérica¹¹. La definición de un Plan Iberoamérica y de estrategias o planes-país, con la articulación de políticas bilaterales ajustadas a cada Estado, permitirían coordinar mucho más adecuadamente las políticas bilaterales con la política hacia las Cumbres, que hasta ahora no siempre han dado de la mano, e incidirían muy positivamente en la dinámica de las mismas, reforzándolas de forma importante y reduciendo los riesgos de enfrentamientos en su seno.

¹⁰ Véase Areilza y Torreblanca, 2009; Torreblanca, 2010; y Maihold, 2010.

¹¹ Como han destacado Hirst y Torchiario, «las Cumbres reflejan una realidad ambigua. Reproducen la importancia otorgada por España a la región en su conjunto, pero no exprimen la suma de los vínculos bilaterales que Madrid mantiene con los países de la región» (Hirst y Torchiario, 2009: 163).

c) Iberoamericanización de la política de la UE respecto de América Latina

La política iberoamericana se ha ido europeizando, en los términos explicados, desde el inicio de las negociaciones para la adhesión y, muy especialmente, a partir del ingreso de España en las Comunidades Europeas, en 1986. Esta europeización, unida a los intereses de todo tipo de España en América Latina, al escaso interés europeo en la región, especialmente, en los últimos años, y al protagonismo que España ha asumido en el desarrollo de las relaciones birregionales, ha permitido que nuestro país juegue un cierto papel de liderazgo en el seno de la UE en lo que se refiere a las relaciones con América Latina. En este sentido, se ha producido una cierta iberoamericanización de la política de la UE en relación a esa región, que, sin embargo, corre el riesgo de debilitarse progresivamente, con lo que ello supone, en términos negativos, para la política iberoamericana de España.

El reto, difícil, dado el desinterés de la mayor parte de los Estados de la UE respecto de América Latina, es, en estos momentos, tratar de impulsar una mayor iberoamericanización de las políticas europeas (Gratius y Sanahuja, 2010).

En este sentido, hay que proceder a introducir algunas novedades en la política europea de España, empezando por establecer una comunicación operativa entre las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres ALC-UE. La política europea ha prescindido, al menos oficialmente, hasta ahora de lo que suponen las Cumbres Iberoamericanas en las relaciones entre ambas regiones y no ha tratado de hacer valer las mismas en las relaciones entre la UE y América Latina. España debe, por el contrario, de tratar que se establezca una relación, no solo formal e institucionalizada, como existe ahora, a través de la SEGIB y la Comisión Europea, sino también de trabajo, que permita realmente conectar ambas agendas y establezca canales de comunicación entre ambas Cumbres¹².

Por otro lado, con la mayor iberoamericanización de las políticas europeas se lograrían superar más fácilmente las contradicciones entre el europeísmo y la iberoamericanidad, que de forma creciente se hacen presente en la política exterior, gravitando negativamente en la estrategia triangular España-UE-América Latina, y se podría encontrar más fácilmente un equilibrio entre la dimensión iberoamericana y europea de la política exterior.

Todo ello exigiría, como paso previo, una mayor labor didáctica de España, en el seno de las instituciones comunitarias y en relación a los principales países miembros, respecto de las potencialidades, políticas, económicas, culturales y normativas, que ofrece América Latina desde el punto de vista de la afirmación de la UE como potencia global.

¹² Véase Guinea, 2007; y Quevedo Flores, 2008.

En definitiva, es necesario relanzar en términos nuevos la triangulación España-UE-América Latina, que tan buenos resultados le ha dado a España en el pasado, a través no solo de una mejorada europeización de la política iberoamericana, sino también procurando la iberoamericanización de la política de la UE hacia América Latina. Solo sobre esta base podrá funcionar adecuadamente esa triangulación en el nuevo escenario global y latinoamericano, en interés de los tres actores, España, la UE y América Latina, que ocupan los vértices del triángulo (Arenal, 2011).

d) *Iberoamericanización de las Cumbres*

El cuarto reto al que se enfrentan las Cumbres hace referencia a la necesidad de *iberoamericanizarlas*¹³, lo que pasa ineludiblemente por un replanteamiento de la política iberoamericana de España.

Desde que se ponen en marcha las Cumbres, como resultado de una iniciativa española, España ha tenido siempre un especial protagonismo en las mismas, ha sido con gran diferencia la que ha aportado el grueso de su presupuesto y ha sido su principal impulsora, aunque con políticas y resultados en ocasiones muy diferentes. Esta realidad fue asumida desde el primer momento por los demás países iberoamericanos como una de las principales características definidoras de las Cumbres, contribuyendo con esta percepción a reforzar aún más la identificación de las Cumbres con España. El resultado han sido unas Cumbres fuertemente españolizadas, con lo que eso supone de debilidad de las mismas en cuanto foro efectivo de diálogo, concertación y cooperación multilateral iberoamericano, a los ojos de los latinoamericanos y, consecuentemente, de falta, en muchos casos, de interés real de estos mismos países respecto de dichas Cumbres.

Se impone, en consecuencia, en línea con el camino iniciado a partir de la Cumbre de Salamanca, avanzar en la desespañolización de las Cumbres, de forma que las mismas se iberoamericanicen, conformándose como un foro realmente multilateral iberoamericano.

Para ello, es indispensable, por supuesto, que España proceda a replantear su política en relación a las Cumbres, pero también que los demás países iberoamericanos replanteen las posiciones que hasta ahora mantienen respecto de las mismas. Esta iberoamericanización pasa forzosamente por un cambio en la forma en que se financian las Cumbres, hasta ahora principalmente a cargo de España. Solo si los demás países iberoamericanos asumen realmente la financiación será posible su efectiva iberoamericanización.

¹³ Véase Arenal, 2010a: 611-615.

Partiendo de la base de que un cierto protagonismo de España es útil y conveniente para el avance de las Cumbres, es necesario que los demás países iberoamericanos se impliquen progresivamente en su funcionamiento y financiación¹⁴, a través de un liderazgo efectivamente compartido. Ello supone necesariamente la concertación con los principales países iberoamericanos del proceso de cambio, institucionalización y desarrollo de las mismas, sobre la base de un relación comprometida que descansa en la confianza y la adopción, efectiva y no retórica, de posiciones comunes ante los acontecimientos y problemas internos de la Comunidad Iberoamericana e internacionales, y que resalte no solo los valores comunes sino, sobre todo, los intereses comunes y compartidos existentes en lo político, lo económico, lo social y lo cultural. La iniciativa en este punto corresponde sin lugar a dudas a España, pues ello facilitará un cambio de percepción en los demás países respecto de la actitud y el papel español en las Cumbres.

Sin embargo, esta nueva política de España respecto a las Cumbres solo puede construirse desde lo bilateral, es decir, a partir de unas sólidas relaciones bilaterales en todos los ámbitos, sostenidas en un elevado perfil de las relaciones político-diplomáticas, lo que, como hemos visto, constituye otro de los retos más importantes que tiene pendientes la política iberoamericana. España debe continuar haciendo de América Latina un referente prioritario de su política exterior y volver a crear realmente en las Cumbres como foro de diálogo, concertación y cooperación multilateral, cuidando al máximo los niveles políticos de su representación, tanto en lo bilateral como en lo iberoamericano, siendo para ello necesario articular estrategias o planes-país que permitan el desarrollo de políticas bilaterales ajustadas a cada uno de los países latinoamericanos.

Estos son algunos de los principales desafíos a los que, en nuestra opinión, tiene que dar respuesta la política exterior, y con ella la política iberoamericana, con el fin de que España pueda continuar desempeñando un papel relevante en el actual escenario internacional, acorde tanto con sus potencialidades y recursos como con sus intereses y valores, y con la vocación de proyección global que la caracteriza.

¹⁴ Significativo de lo que estamos destacando es que actualmente el 70% del presupuesto de funcionamiento de la SEGIB corre a cargo de España, Portugal y Andorra, correspondiendo el 30% restante a los países latinoamericanos participantes. Algo parecido sucede con la financiación de los programas de cooperación iberoamericanos, a cargo principalmente de España.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, José Luis (1989), «Introducción general», en J. L. Abellán y A. Monclús (coords.), *El pensamiento español contemporáneo y la idea de América, I: El pensamiento en España desde 1939*, Barcelona, Anthropos, pp. 17-30.
- (2009), *La idea de América. Origen y evolución*, Madrid, Iberoamericana/Vervuert.
- ÁGUILA, Juan del (1986), «España y el conflicto entre Cuba y Estados Unidos», en VV.AA., *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, pp. 7-16.
- AGUILAR NAVARRO, Mariano (1973), «Zonas oscuras de la diplomacia española», *Cuadernos para el Diálogo* 117.
- AGUILERA, Gabriel (1993), «Contadora y Esquipulas. Los procesos negociatorios y la crisis centroamericana», en M. E. Casaus y R. Castillo (coords.), *Centroamérica. Balance de la década de los 80. Una perspectiva regional*, Madrid, CEDEAL, pp. 197-221.
- AGUIRRE, Mariano (1987), «Crítica y apuntes para una alternativa a la política de seguridad española», *Política española de paz y seguridad, Cuadernos y Debates* 4, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 105-139.
- AIETI (2000), *Elementos para una renovada política iberoamericana. España y América Latina en el sistema mundial*, Madrid, Síntesis-AIETI.
- AIXALÀ, Albert (2008), «La legislatura del disenso», en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea 4, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra, pp. 38-42.
- ALAMINOS, A. F. (1987), *La cooperación universitaria entre España y los países de América Latina*, Madrid, CEDEAL.
- ALBEROLA, Enrique (2007), «Un nuevo canal interoceánico entre América Latina y España: las remesas y su importancia para el desarrollo económico y financiero», *Anuario Iberoamericano 2007*, Madrid, Real Instituto Elcano/EFE/Ed. Pirámide, pp. 49-64.
- ALBEROLA, Enrique y BERGANZA, Juan Carlos (2008), «Una evolución cuantitativa y cualitativa de la inversión extranjera directa española en América Latina, 1996-2005», en R. Casilda Béjar (ed.), *La gran apuesta. Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas*, Barcelona, Granica, pp. 319-338.

- ALBUQUERQUE, Francisco (1992), «La cooperación oficial de España al desarrollo», *Información Comercial Española* 702, pp. 144-159.
- ALDECOA, Francisco (1983), «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* 4/1, pp. 39-70.
- (1984), «La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945-1984: De la autocracia al Estado de Derecho», *Sistema* 63, pp. 111-131.
- (1986), «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 del profesor D. Antonio Truyol Serra*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales/Universidad Complutense de Madrid, pp. 79-103.
- (1987/1988), «El Acuerdo de Guatemala, primera institucionalización del proceso de paz en Centroamérica», *Tiempo de Paz* 9, pp. 4-10.
- (1989a), «Las constantes de la política exterior española», *Política y Sociedad* 2, pp. 61-78.
- (1989b), «Hacia una profundización en las relaciones políticas entre España y Centroamérica (1976-1989)», en VV.AA., *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona, CIDOB/AIETI, pp. 73-79.
- (1994), «La transición y la redefinición de la política exterior española», en R. Calduch (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ed. Ciencia Sociales, pp. 157-168.
- (1995), «El Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de las relaciones entre Europa y América Latina», *Revista de Instituciones Europeas* 22, pp. 762-768.
- ALDECOA, Francisco y SOTILLO, José Ángel (2007), «En busca del multilateralismo: la recuperación del vínculo entre la política exterior española y la europea», *Anuario Internacional CIDOB* 2006, Barcelona, pp. 325-337.
- ALDECOA, Francisco y SOBRINO HEREDIA, José Manuel (coords.) (2007), *Migraciones y desarrollo. II Jornadas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006*, Madrid, Marcial Pons.
- ALDECOA, Francisco y GUINEA, Mercedes (2010), «Nace la diplomacia común de la UE», *Política Exterior* 136 (julio/agosto), pp. 62-74.
- ALLOZA, Ángel y NOYA, Javier (2004), *Capital disonante. La imagen de las inversiones españolas en América Latina*, Documento de Trabajo 6/2004, Real Instituto Elcano.
- ALONSO, José Antonio (1993), «La cooperación oficial al desarrollo en España: balance de una década», *Anuario Internacional CIDOB* 1992, Barcelona, pp. 69-82.
- (dir.) (1999), *Estrategia para la cooperación española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- (2008), «Destino, España: tribulaciones de una joven potencia migratoria», *Foreign Affairs en Español* 8/2, pp. 37-50.

- ALONSO, José Antonio y DONOSO, Vicente (1983), *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- ALONSO ZALDÍVAR, Carlos (1987), «Política española de paz y seguridad», *Política española de paz y seguridad, Cuadernos y Debates* 4, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 11-71.
- (1990), «España y los Estados Unidos», *Anuario Internacional CIDOB* 1989, Barcelona, CIDOB, pp. 31-51.
- ALONSO ZALDÍVAR, Carlos y CASTELLS, Manuel (1992), *España, fin de siglo*, Madrid, Alianza.
- ALTAMIRA, Rafael (1917), *España y el programa americanista*, Madrid, Editorial América.
- ÁLVAREZ, María L.; DÍEZ, Susana; PUERTO, Luis M. y VÁZQUEZ, Orencio (coords.) (2006), *La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica: el caso del sector financiero*, Madrid, Entinema.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (2007), «España ante el gobierno de Hamas», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 79-80 (diciembre), pp. 189-206.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Juan Rodrigo (1997), «Aproximación a las relaciones España-Colombia durante los noventa», *Síntesis* 27-28, pp. 37-52.
- AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam (2008), «La política española hacia Marruecos y Argelia: buscando equilibrios en las relaciones con los vecinos del sur», en Y. H. Zoubir y H. Amirah Fernández (coords.), *El Magreb: realidades nacionales y dinámicas regionales*, Madrid, Síntesis, 421-439.
- ANDRÉS-GALLEGO, José; VELARDE, Juan; LINZ, Juan; GONZÁLEZ, Nazario y MARQUINA, Antonio (1995), *Historia de España. 13,3: España actual. España y el mundo (1939-1975)*, Madrid, Gredos.
- ANGULO, Carmelo (1987/1988), «La cooperación española en el marco de Equipulas II», *Tiempo de Paz* 9, pp. 20-23.
- (1988), «España y la cooperación internacional [especial referencia a Iberoamérica]», en VV.AA., *Un examen de la política exterior española*, Madrid, INCI, pp. 76-84.
- ARAHUETES, Alfredo (2002), *Las inversiones directas de las empresas españolas en América Latina desde 2001 ¿retirada o repliegue?*, Análisis del Real Instituto Elcano (31 de julio de 2002).
- (2009), «Mejores relaciones y lazos más estrechos: comercio e inversiones directas de España con América Latina», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 241-274.
- (2010), «Cuatro décadas de inversiones directas españolas en América Latina», en J. A. Alonso (ed.), *Homenaje a Juan Muñoz. Ensayos y semblanzas*, Madrid, Editorial Complutense, pp. 249-268.
- ARAHUETES, Alfredo y GAMO, Alfonso (1989), *Aproximación a la realidad de las ONGs en España*, Madrid, CEDEAL, 1989.

- ARAHUETES, Alfredo y GARCÍA DOMONTE, Aurora (2007), *¿Qué ha sucedido con la Inversión Extranjera Directa (IED) de las empresas españolas en América Latina tras el boom de los años noventa y la incertidumbre de los primeros años 2000?*, Documento de Trabajo 35/2007, Madrid, Real Instituto Elcano, 20 de julio.
- ARCO, Ricardo del (1942), *Grandeza y destino de España*, Madrid/Buenos Aires, Ed. Escelicer.
- AREILZA, José María de (1977), *Diario de un Ministro de la Monarquía*, Barcelona, Planeta.
- (1984), *Memorias exteriores, 1947-1964*, Barcelona, Planeta.
- AREILZA, José María de y CASTIELLA, Fernando María (1941), *Reivindicaciones de España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- AREILZA, José María de y TORREBLANCA, José Ignacio (2009), «Diagnóstico diferencial, política exterior», *Foreign Policy en español* (junio/julio), pp. 28-36.
- ARENAL, Celestino del (1979), *La teoría de las relaciones internacionales en España*, Madrid, International Law Association.
- (1989), con la colaboración de Alfonso Nájera, *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL.
- (1990a), «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas* 17/2, pp. 329-366.
- (1990b), «Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España», *Leviatán* 39, pp. 33-48.
- (1991), «Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio», en J. Vidal-Beneyto (ed.), *España a debate, 1. La política*, Madrid, Tecnos, pp. 45-65.
- (1992), «La posición exterior de España», en R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 389-428.
- (1993a), «La política iberoamericana de los Gobiernos socialistas», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1992*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 157-237.
- (1993b), «La Comunidad Europea y América Latina: ¿En los umbrales de una nueva etapa?», *Sistema* 114-115, pp. 235-253.
- (1994), *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.
- (1997), «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997), evolución, balance y perspectivas», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 1 (otoño/invierno), pp. 111-138.
- (2000), «La política exterior de España hacia Centroamérica», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1999*, Madrid, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Tecnos, pp. 235-272.
- (2002), «La dimensión política de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico. Una visión desde España», en P. Bustelo y J. A. Sotillo (comps.),

- La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 109-127.
- (2003a), «Estados Unidos y la política latinoamericana de España», *Política Exterior* 93 (mayo/junio), pp. 183-193.
 - (2003b), «La política española hacia América Latina en 2002», *Anuario Elcano. América Latina 2002-2003*, Madrid, Real Instituto Elcano, pp. 14-41.
 - (2004a), «La política exterior del gobierno socialista», *Política Exterior* 100 (julio/agosto), pp. 111-126.
 - (2004b), «*¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres?*», Documento de Trabajo 37/2004, Madrid, Real Instituto Elcano, 28 de junio.
 - (2004c), «La política exterior de España después de Iraq», en *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior, FRIDE, Real Instituto Elcano, pp. 71-88.
 - (2005a), «Transición y cambio en la política latinoamericana de España», *Anuario Elcano América Latina 2004-2005*, Madrid, Real Instituto Elcano/Ariel, 2005, pp. 17-43.
 - (2005b), «La política latinoamericana del gobierno socialista», *Política Exterior* 105 (mayo/junio), pp. 115-126.
 - (2005c), «España y las Cumbres Iberoamericanas», *Tribuna Americana. Revista de Reflexión Política* 5, pp. 84-101.
 - (2005d), *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, Documento de Trabajo 7/2005, Madrid, Real Instituto Elcano, 15 de febrero.
 - (2005e), «Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización», *América Latina Hoy* 40, pp. 57-72.
 - (2005f), «Salamanca: balance de una cumbre», *Política Exterior* 108 (noviembre/diciembre), pp. 105-116.
 - (2006a), *El acervo iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, SEGIB.
 - (2006 b), «Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina», en C. Freres y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, pp. 301-319.
 - (2007a), «La dimensión regional de la política iberoamericana de España», *Quórum. Revista Iberoamericana* 19 (invierno), pp. 27-36.
 - (2007b), «¿Una nueva etapa en las Cumbres Iberoamericanas?», en J. J. de Castro Ruano y G. Orueta Estibariz (eds.), *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 179-196.
 - (2008a), *Consenso y disenso en la política exterior de España*, Documento de Trabajo 8/2008, Real Instituto Elcano, 28 de julio.
 - (2008b), «Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y de seguridad de España en 2007», *Anuario Internacional CIDOB 2008*, Barcelona, pp. 337-350.

- (2008c), «El papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea-América Latina», en C. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 27-50.
 - (2008d), «Mas allá de la Cumbre de Santiago de Chile», en Fundación Carolina, *Nombres Propios 2007*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 201-205.
 - (2009a), «Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 21-85.
 - (2009b), *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Documento de Trabajo 36/2009, Real Instituto Elcano, 9 de julio.
 - (2009c), «La Cumbre de San Salvador: la normalización del proceso y el reto de la visibilidad», *Nombres Propios 2008*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 209-213.
 - (2009d), «Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
 - (2010a), «Las Cumbres Iberoamericanas, el nuevo escenario global y la conmemoración de los Bicentenarios», en C. del Arenal y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios. Una agenda de futuro*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 553-632.
 - (2010b), «Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)», en Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, *Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 25-55.
 - (2010c), «España y los Bicentenarios de la Independencia», *Nombres Propios 2009*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 41-44.
 - (2010d), «La nueva arquitectura de la integración en América Latina y el Caribe y las relaciones con la UE», *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, FIIAPP, pp. 49-64.
 - (2011), «La triangulación España-Unión Europea-América Latina», *Pensamiento Iberoamericano* 8 (2.ª época), pp. 71-101.
- ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco (1986), *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos.
- ARENAL, Celestino del y NÁJERA, Alfonso (1992), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL.
- ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio (2010), «La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales», *Boletín C 20*, Fundación Carolina, pp. 2-4.

- ARGOMARIZ, Javier y BERMEJO CASADO, Rut (2010), «Introducción. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE: Un balance entre presidencias españolas (2002-2010)», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 91 (septiembre-octubre), pp. 7-27.
- ARIAS, Inocencio (2006), *Confesiones de un diplomático. Del 11-S al 11-M*, Barcelona, Planeta.
- ARMERO, José Mario (1978), *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta.
- (1989), *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa-Calpe.
- ASCANIO, Alfonso de (1939), *España Imperio. El nuevo humanismo y la Hispanidad*, Ávila, Librería Religiosa.
- ATKINS, G. Pope (1995), *Latin America in the International Political System*, Boulder, Col. Westview Press.
- ATTARD, Emilio (1983), *Vida y muerte de UCD*, Barcelona, Planeta.
- AVIEL, JoAnn Fagot (1992), «El papel de España en el proceso de pacificación de Centroamérica», en J. Roy (comp.), *La Reconstrucción de Centroamérica. El papel de la Comunidad Europea*, Miami, University of Miami Press, pp. 295-312.
- AYLLÓN, Bruno (1997), «Las relaciones bilaterales entre España y Argentina en la década de los noventa», *Síntesis* 27-28, pp. 21-35.
- (2007), *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- AYUSO, Anna (2009), «Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica euro-latinoamericana», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 85-86, pp. 185-209.
- AZAÑA, Manuel (1967), *Obras Completas*, tomo III, México, Oasis.
- AZNAR, José María (1994), *España. La segunda transición*, Madrid, Espasa-Calpe.
- (1996), *Presente y futuro de España en el mundo*, Madrid, INCIPE.
- (2004), *Ocho años de Gobierno. Una visión personal de España*, Barcelona, Planeta.
- (2005), *Retratos y perfiles (De Fraga a Bush)*, Barcelona, Planeta.
- BARBÉ, Esther (1981), *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia.
- (1990), «La transición española: cambio y continuidad en la política exterior y de seguridad», *Papers* 33, pp. 103-120.
- (1994), «Entre Europa y América Latina: la diplomacia española frente al conflicto de las Malvinas», *Estudios Internacionales* 106 (Chile), pp. 222-251.
- (1999), *La política europea de España*, Barcelona Ariel.
- (2003), «La vieja Europa en un nuevo mundo», *Foreign Affairs en español* 3/2.
- (2006), «Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005», *Anuario Internacional CIDOB 2005*, Barcelona, CIDOB, pp. 289-301.
- (2007), «España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)», en F. Morata y G. Mateo (eds.), *España en Europa-Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, CIDOB, pp. 373-397.
- (2009a), «Tensiones de la política exterior española hacia América Latina: comunidad, imagen y liderazgo», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 123-150.

- (2009b), «Spain and Europe: Mutual Reinforcement in Foreign Policies», en C. Hill y R. Wong (eds.), *National and European Foreigns Policies: Towards Europeization?*, Londres, Routledge (en prensa).
- (2009c), *La política europea de España 2008-2009*, Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper 82 (diciembre).
- (ed.) *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: la presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona.
- BARBÉ, Esther y MESTRES, Laia (2007), «La España de Zapatero en Europa: el aprendizaje de la negociación en una Unión Europea en crisis», *Quórum. Revista Iberoamericana* 19 (invierno), pp. 72-79.
- BARBÉ, Esther y SORIANO, Pablo (2008), «En busca de la relación perdida con Estados Unidos o cómo des-iraquizar la relación transatlántica», en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea 4 (febrero), Bellaterra (Barcelona), pp. 121-126.
- BARBÉ, Esther; MESTRES, Laia y SOLER, Eduard (2007), «La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 79-80 (diciembre), pp. 35-51.
- BARBEITO DÍEZ, Mercedes (1989), «El Consejo de la Hispanidad», *Espacio, Tiempo y Forma* 2, pp. 113-137.
- BARCIA TRELLES, Camilo (1939), *Puntos cardinales de la política internacional española*, Barcelona, Ediciones Fe.
- BARDAJÍ, Rafael y PORTERO, Florentino (2004), *La España menguante de Zapatero*, Ponencia presentada en la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), el 2 de julio de 2004 y publicada en la serie Análisis, n.º 69, del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES).
- BASSOLS, Raimundo (1995), *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-1985*, Madrid, Política Exterior.
- BAUER LANDAUER, I. (1924), *Hacia la confraternidad hispanoamericana*, Madrid, Editorial Ibero-Africana-Americana.
- BAUTISTA JIMÉNEZ, Juan Manuel (2007), «La contribución de la SEGIB a la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana», en F. Aldecoa y J. M. Sobrino (coords.), *Migraciones y Desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006*, Madrid, Marcial Pons, pp. 237-262.
- BAYO, Francesc (1989), «Las relaciones entre España y América Central (1976-1982)», en VV.AA., *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona, CIDOB/AIETI, pp. 11-30.
- (1993), «La democracia en la política latinoamericana de España: el caso del Cono Sur», *Síntesis* 21, pp. 75-103.
- (2006), *Las relaciones políticas entre España y Cuba. Continuidad histórica y ajustes frecuentes*, Barcelona, Documentos CIDOB, serie América Latina 16.

- (2008), *Las relaciones económicas entre España y Cuba: retos y oportunidades*, Ponencia presentada en el XIII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Castellón, 18-20 de septiembre de 2008.
- BECKER, Jerónimo (1922), *La independencia de América (su reconocimiento por España)*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Jaime Ratés.
- BERNABEU ALBERT, Salvador (1987), *1892: El IV Centenario del Descubrimiento de América. Coyuntura y conmemoraciones*, Madrid, CSIC.
- BLECUA CASAS, Ramón (1997), «Cooperación española y gobernabilidad democrática en Iberoamérica», *Síntesis* 27-28, pp. 131-141.
- BODEMER, Klaus (1987), *Europa Occidental-América Latina. Experiencias y desafíos*, Barcelona/Caracas, Ed. Alfa.
- BOERSNER, Demetrio (1990), *Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia*, Caracas, Nueva Sociedad.
- BOLAÑOS DE ZARCO, Teresa (1996), *La culebra en la corbata*, México, Diana.
- BONILLA, A. (1959), «Concepto histórico de la Hispanidad», *Cuadernos Hispanoamericanos* 120, pp. 247-254.
- BRISTOL, William B. (1943), «Hispanidad in South America», *Foreign Affairs* XXI, pp. 312-321.
- BRYSK, Alison; PARSONS, Craig y SANDHOLTZ, Wayne (2002), «After Empire: National Identity and Post-Colonial families of Nations», *European Journal of International Relations* 8/2, pp. 267-305.
- BUSH, George W. (2010), *Decision Points*, Nueva York, Crown Publishers.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (2002), «Triangulación: posibilidades de aumentar las relaciones de España con Asia Oriental en/a través de América Latina», en P. Bustelo y J. A. Sotillo (comps.), *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 145-258.
- CAJAL, Máximo y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio (1989), *El Convenio sobre Cooperación para la Defensa entre España y EE.UU.*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- CAJAL, Máximo; MIRALPEIX, Eduardo y PÉREZ GIRALDA, Aurelio (1989) «La lógica de una negociación», *Tiempo de Paz* 13, pp. 8-13.
- CALDUCH, Rafael (1994a), «La política exterior española durante el franquismo», en R. Calduch (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ediciones de Ciencias Sociales, pp. 107-156.
- (coord.) (1994b), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ediciones de Ciencias Sociales.
- (2004), «Política exterior y de seguridad de España en 2003», *Anuario Internacional CIDOB 2003*, Barcelona, pp. 25-39.
- COLOMINA, Carme; DEVRIM, Deniz; MESTRES, Laia y SOLER I LECHA, Eduard (2010), «Una presidencia rotatoria menguante: El difícil papel de España», *Notes Internacionals CIDOB* (17 de julio de 2010).

- CALVO-SOTELO, Leopoldo (1987), «La transición política exterior, asignatura pendiente», *Política Exterior* 3, pp. 255-261.
- (1990), *Memoria viva de la transición*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16.
- CARRERAS ARES, Juan J. (1981), «El marco internacional de la II República», *Arbor* 426-427, pp. 37-50.
- CASADO, Fernando (2007), *Alianzas público-privadas para el desarrollo*, Madrid, Fundación Carolina, Documento de Trabajo 9.
- (2008a), *La RSE de la empresa española en América Latina. Una mirada al Patronato de la Fundación Carolina*, Madrid, Fundación Carolina.
- (coord.) (2008b), *Hacia la concertación público-privada para el desarrollo en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina, Documento de Trabajo 30.
- CASARIEGO, J. E. (1941), *Grandeza y proyección del mundo hispánico*, Madrid, Ed. Nacional.
- CASERO, Manuel (1987), «El Plan de Cooperación Integral», en Cruz Roja Española, *Seminario de Cooperación para el Desarrollo en la Prevención de los Conflictos Bélicos*, Informe Técnico 6, Madrid, 1987.
- CASILDA BÉJAR, Ramón (2002), *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina, 1990-2000*, Alcalá, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá.
- (ed.) (2008), *La gran apuesta. Globalización y multinacionales españolas en América Latina. Análisis de los protagonistas*, Barcelona, Granica.
- CASINELLO, Emilio (2004), *España y los hispanos: un proyecto estratégico*, Documento de Trabajo 63/2004, Real Instituto Elcano, 28 de diciembre.
- CASTEL, Jorge (1955), *El restablecimiento de relaciones entre España y las Repúblicas hispanoamericanas (1863-1894)*, Madrid.
- CASTELAR, Emilio (1983), *Discursos Políticos*, Madrid, 1983.
- CASTIELLA, Fernando María (1963), «Hispanidad en El Escorial», *Cuadernos Hispanoamericanos* 163-164, pp. 5-17.
- (1976), *Una batalla diplomática*, Barcelona, Planeta.
- CEMBRERO, Ignacio (2006), *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Barcelona, Galaxia Gutemberg/Círculo de Lectores.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (1987a), *Actitudes de los españoles ante la OTAN*, en serie Estudios y Encuestas 6, Madrid.
- (1987b), *Actitudes y opiniones de los españoles ante las relaciones internacionales*, en serie Estudios y Encuestas 7, Madrid.
- CHASE, Allan (1943), *Falange. El Ejército Secreto del Eje en América*, La Habana, Ed. Caribe.
- CHISLETT, William (2003), *La inversión española directa en América Latina: retos y oportunidades*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- CLARK, R. P., y HALTZEL, M. H. (eds.) (1987), *Spain in the 1980's. The Democratic Transition and a New International Role*, Cambridge Press, Bellingher Pub.
- CLOSA, Carlos (2002), *La tercera presidencia española de la UE desde una perspectiva comparativa*, Documento de Trabajo 12/2002, Madrid, del Real Instituto Elcano, 2 de diciembre.

- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (1994), *Spain*, París, CAD-OCDE, Development Co-operation Review series 3.
- (1998), *España*, París, CAD-OCDE, Serie de exámenes en materia de cooperación para el desarrollo 28.
- (2002), *Development Co-operation Review. Spain*, París, CAD-OCDE.
- (2007), *Development Co-operation Review. Spain*, París, CAD-OCDE.
- CONDE, ROSA y GAMO, ALFONSO (2008), «Presentación», en R. Conde y A. Gamo, *Iberoamérica ante el siglo XXI*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. VII-XI.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1992), *Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- CORDERO TORRES, JOSÉ MARÍA (1941a), *Tratado elemental de Derecho Colonial español*, Madrid, Editora Nacional.
- (1941b), *La misión africana de España*, Madrid, Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular.
- (1942), *Aspectos de la misión universal de España. Doctrina internacional y colonial española*, Madrid, Ed. de la Vicesecretaría de Educación Popular.
- CORRAL, CARLOS y ECHEVARRÍA, L. (1980), *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos.
- CORTADA, JAMES W. (1978), *Two Nations over Time. Spain and the United States, 1776-1977*, Westport (CT), Greenwood Press.
- COSA, JUAN DE LA (seudónimo de Luis Carrero Blanco) (1950), *España ante el mundo (Proceso de un aislamiento)*, Madrid, Ed. Idea.
- CRESPO MACLENNAN, JULIO (2004), *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons.
- CUADRA, PABLO ANTONIO (1940), *Breviario Imperial*, Madrid, Cultura Española.
- (1946), *Entre la Cruz y la Espada*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- CUENCA TORIBIO, JOSÉ MANUEL (1985), *Relaciones Iglesia-Estado en la España Contemporánea, 1883-1985*, Madrid.
- DELAGE, FERNANDO (2007), «Asia, nueva prioridad exterior», *Quórum. Revista Iberoamericana* 19 (invierno), pp. 80-86.
- DELGADO, JAIME (1948), «La política americanista de España en el siglo XIX», *Cuadernos Hispanoamericanos* 5-6, pp. 29-49.
- DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, LORENZO (1988), *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*, Madrid, CSIC.
- (1992), *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC.
- (1993), «Entre la Hispanidad beligerante y la Comunidad Hispánica de Naciones (1959-1953)», en P. Pérez Herrero y N. Tabanera (coords.), *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIETI/OEI, pp. 97-136.
- (2010), «“After Franco What?” La diplomacia pública de Estados Unidos y la preparación del postfranquismo», en O. J. Martín García y M. Ortiz Heras (coords.), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 99-127.

- DIAMINT, Rut (2009), «América Latina y España. Confluencias y disonancias», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 87-122.
- DÍAZ BARRADO, Cástor (1994), *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (a la luz de las Cumbres Iberoamericanas)*, Cáceres, Casa de América.
- (2007a), «Proceso de institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y articulación de mecanismos políticos y normativos», en C. Díaz Barrado y M. G. Romero Morett (coords.), *Elementos de análisis para la integración de un espacio iberoamericano: economía, política y derecho*, Universidad de Guadalajara (México)/ Universidad Rey Juan Carlos (Madrid), pp. 107-127.
- (2007b), «La posición de España en el espacio latinoamericano: el diseño de un nuevo componente de la política exterior española», *Quórum. Revista Iberoamericana* (invierno), pp. 56-63.
- (2007c), «Tres propuestas para el fortalecimiento y la articulación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones», en F. Aldecoa y J. M. Sobrino (coords.), *Migraciones y desarrollo. II Jornadas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006*, Madrid, Marcial Pons, pp. 195-212.
- (2009), «Las Cumbres Iberoamericanas: Una visión española. El proceso de conformación de una Comunidad», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 171-191.
- DÍAZ RATO, Aurora (2007), «La cooperación española en América Latina», en M. Iglesia-Caruncho (coord.), *Alcances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 349-362.
- DIGGINS, J. P. (1982), *L'America, Mussolini e il fascismo*, Bari, Laterza.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (1993), «Secrets of Castro's Staying Power», *Foreign Affairs* (primavera), pp. 97-107.
- DOMÍNGUEZ, Jorge y GRATIUS, Susanne (2006), *Foro España-Cuba: La política española ante la Cuba del futuro*, Informe de Actividad, FRIDE (marzo-octubre).
- DOMINGO ACEBRÓN, María Dolores (2006), *Rafael María de Labra. Cuba, Puerto Rico, las Filipinas, Europa y Marruecos, en la España del Sexenio Democrático y la Restauración (1871-1918)*, Madrid, CSIC.
- DOUSSINAGUE, José María (1949), *España tenía razón (1939-1945)*, Madrid, Espasa-Calpe.
- DURÁN, Juan José (1999), *Multinacionales españolas en Iberoamérica. Valor estratégico*, Madrid, Ed. Pirámide.
- DURAN I LLEIDA, Josep A. (2009), «Reflexiones sobre dos décadas de política exterior española», *Anuario Internacional CIDOB 2009*, Barcelona, pp. 325-335.
- DURÁNTEZ PRADOS, Frigidiano Álvaro (1999/2000), «La Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. Un nuevo foro de concertación y cooperación», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 48 (diciembre-enero), pp. 107-130.

- DURÁNTEZ PRADOS, Frigidiano Álvaro (2003), «La ampliación de la Comunidad Iberoamericana», en A. Fraerman (ed.), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Editorial Comunica, pp. 46-49.
- (2006), «Elementos para una propuesta sobre estatuto de país observador y/o asociado a la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Apuntes para la identificación de los nuevos países miembros», *El Derecho. Diario de Doctrina y Jurisprudencia* 11.536, Buenos Aires, pp. 9-14.
- EGIDO, María de los Ángeles (1984), «La política exterior de España durante la II República (1931-1936)», *Proserpina* 1, pp. 99-143.
- (1986), «El pensamiento político internacional republicano (1931-1936), reflexiones a posteriori», *Revista de Estudios Internacionales* 7/4, pp. 1107-1131.
- (1987), *La concepción de la política exterior durante la II República*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- (2000), «La dimensión internacional de la Segunda República: un proyecto en el crisol», en J. Tusell, J. Avilés y R. Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 189-220.
- ELIZALDE, María Dolores y DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo (2005), *España y Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, CSIC.
- ELORDUY, Eleuterio (1944), *La idea de Imperio en el pensamiento español y de otros pueblos*, Madrid, Espasa-Calpe.
- ENCISO RECIO, Luis Miguel (1967), *La opinión pública española y la independencia hispanoamericana, 1819-1820*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- ENRICH, Silvia (1989), *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985)*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- ERICE, F. S. de (1978), «Las inversiones directas españolas en Iberoamérica», *Información Comercial Española* 538-539.
- ESCUADERO, María A. (1994), *El Instituto de Cultura Hispánica*, Madrid, Mapfre.
- ESPADAS BURGOS, Manuel (1988), *Franquismo y política exterior*, Madrid, Rialp.
- (2000), «España y la Primera Guerra Mundial», en J. Tusell, J. Avilés y R. Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 95-116.
- ESPAÑOLITO (Constantino Suárez) (1924), *La verdad desnuda: sobre las relaciones entre España y América*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra.
- ESPÓSITO, Carlos (2005), *Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior*, Documento de Trabajo 4 (febrero de 2005), Madrid, FRIDE.
- ESTEBAN, Mario e YBARRA, Daniel (2007), *El Servicio Exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada*, Memorando OPEX 56/2007, Fundación Alternativas.
- FALCOFF, Mark y PIKE, Fredrick B. (eds.) (1982), *The Spanish Civil War 1936-1939. American Hemispheric Perspectives*, Lincoln/Londres, University of Nebraska Press.

- FELIÚ, Laura (2005), *España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un periodo excepcional*, Documento de Trabajo (mayo), FRIDE.
- FELIÚ, Laura; LORENZO, M. y SALOMÓN, Mónica (2003), «La actuación española en la crisis entre España y Marruecos (2001-2003)», *Ágora. Revista de Ciencias Sociales* 8, pp. 39-62.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor (1957), *La emancipación de América y su reflejo en la conciencia española*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- FERNÁNDEZ CUESTA, Nemesio (1971), «La participación financiera de España en el desarrollo de Iberoamérica», *Información Comercial Española* 472.
- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (2008), «La democracia y los derechos humanos en el espacio eurolatinoamericano e iberoamericano», en C. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 51-77.
- (2010), *Perfiles de la política exterior española de derechos humanos*, Documento de Trabajo 6/2010, Madrid, Real Instituto Elcano, 17 de febrero.
- FERNÁNDEZ MOLINA, Irene (2009), «Los partidos políticos y la política exterior española hacia el Magreb: los casos del PSOE y del PP», en M. Hernando de Larramendi y A. Mañé Estrada (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Barcelona, Ariel/Real Instituto Elcano, pp. 37-59.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo (1961), «Política exterior de España», en VV.AA., *El nuevo Estado español: veinticinco años del Movimiento Nacional, 1936-1961*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco (1987), «Política exterior de España», *Política Exterior* 1/1, pp. 14-27.
- FIGALLO, B. J. (1992), *El Protocolo Franco-Perón. Relaciones hispanoargentinas, 1942-1952*, Buenos Aires, Editorial Corregidor/Pontificia Universidad Católica.
- FRANCO, Francisco (1951), *Textos de Doctrina Política. Escritos y palabras de 1945 a 1950*, Madrid, Publicaciones Españolas.
- FRERES, Christian (1991), *Spain's Special Relationship with Latin America: The Case of Spanish-Andean Relations*, Madrid, IRELA.
- (2002), «La Cumbre de Madrid. Otro paso en el largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe», *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal* II/7.
- (2005), «La corta historia de las Cumbres», en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 1-25.
- (2009), «Liderando una asociación frustrada. España en las relaciones entre la UE y América Latina», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 309-334.

- FRERES, Christian y SANZ TRILLO, Antonio (eds.) (2002), *Las Comunidades Autónomas españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, Madrid, Síntesis-AIETI.
- FRERES, Christian y PACHECO, Karina (2004), «Conclusiones. Desafíos de las relaciones UE-América Latina. ¿Otra asociación es posible?», en C. Freres y K. Pacheco (eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 257-282.
- FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (2006), «Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina», en C. Freres y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, pp. 23-104.
- FRERES, Christian y SANZ TRILLO, Antonio (2010), «La acción exterior de las Comunidades Autónomas ante la política exterior de España», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 205-218.
- FRERES, Christian; MALLO, Tomás; CORRAL, Jesús y SANZ TRILLO, Antonio (1998), «España», en C. Freres (coord.), *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*, Madrid, AIETI, pp. 161-198.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2005), *Las bases y los límites del consenso en la política exterior española. Debate de expertos*, Seminarios y Jornadas 7/2005.
- FUNDACIÓN CAROLINA (2005), *Barómetro Fundación Carolina 2005. América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*, Madrid.
- (2006), *Barómetro Fundación Carolina 2006. América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*, Madrid.
- (2007), *Barómetro 2007 de la Fundación Carolina. América Latina y la política de cooperación en la opinión pública española*, Madrid.
- (2009a), *Barómetro 2008 Fundación Carolina. América Latina y la política de cooperación en la opinión pública española*, Madrid.
- (2009b), *Barómetro 2009 Fundación Carolina. América Latina y la política de cooperación en la opinión pública española*, Madrid.
- (2010), *Barómetro 2010 Fundación Carolina. América Latina y la política de cooperación en la opinión pública española*, Madrid.
- GALINSOGA, Albert (1991a), «España-América Latina: relaciones bilaterales y dimensión europea», *Anuario Internacional CIDOB 1990*, Barcelona, pp. 61-73.
- GALVANI, Victoria (1987), *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis del iberoamericanismo de España en el Reinado de Juan Carlos I*, Madrid, CIPIE.
- GANIVET, Ángel (1896), *Idearium español y el porvenir de España*, Barcelona, Bruquera, 1983.
- GARCÍA CANTALAPIEDRA, David (2010), «España, Estados Unidos y las relaciones transatlánticas», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 441-458.

- GARCÍA CASAS, Fernando (2005), «El proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas», en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/ Siglo XXI, pp. 73-105.
- (2007), «Un nuevo itinerario (hacia un concepto iberoamericano de las migraciones)», en F. Aldecoa y J. M. Sobrino (coords.), *Migraciones y desarrollo. II Jornadas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006*, Madrid, Marcial Pons, pp. 305-316..
- (2010), «Ante una nueva realidad: los cambios en el espacio iberoamericano», en J. M. Sobrino (dir.), *Innovación y conocimiento. IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Lisboa, 23-25 de noviembre de 2009*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales/Marcial Pons, pp. 393-402.
- GARCÍA DELGADO, José Luis (2008), *Modernización y relaciones económicas España y América Latina*, Madrid, Civitas.
- GARCÍA DELGADO, José Luis; ALONSO, José Antonio y JIMÉNEZ, Juan Carlos (2007), *Economía del español. Una introducción*, Madrid/Barcelona, Fundación Telefónica/Ariel.
- GARCÍA DURÁN, Santiago (1990), «Política española en la zona», en VV.AA., *Naciones Unidas y otras claves para la paz*, Zaragoza, Seminario de Investigación para la Paz/Diputación General de Aragón, pp. 315-319.
- GARCÍA MORALES, Alfonso (1992), *Literatura y pensamiento hispánico de fin de siglo: Clarín y Rodó*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- GARCÍA MORENTE, Manuel (1939), *Idea de la Hispanidad*, Buenos Aires, Espasa-Calpe.
- GARCÍA PÉREZ, Rafael (1999), «Las interferencias nacionales a la creación de un espacio común iberoamericano», en *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE, pp. 311-320.
- (2010), «España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2010)», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 709-725.
- GARCÍA SEGURA, Caterina (1985), «La política exterior del PSOE durant la transició política espanyola (1). De la clandestinitat a la Constitució (1974-1978)», *Afers Internacionals* 7, pp. 47-66.
- (1986a), «La política exterior del PSOE durant la transició política espanyola (2). De la clandestinitat a la Constitució (1974-1978)», *Afers Internacionals* 8, pp. 63-73.
- (1986b), «La política exterior del PSOE durant la transició política espanyola (3). De la clandestinitat a la Constitució (1974-1978)», *Afers Internacionals* 9, pp. 43-61.
- (2007), «Las relaciones de España con los Estados Unidos: la clave interna de un desencuentro exterior», *Quórum. Revista Iberoamericana* 19 (invierno), pp. 64-71.

- GARCÍA VILLADA, Zacarías (1936), *El destino de España en la Historia Universal*, Madrid, Cultura Española.
- GIL ARAUJO, Sandra (2007), «La periferia en la metrópolis: Notas sobre las migraciones desde América Latina hacia España», *Foro Europa-América Latina*, FRIDE, 5 de mayo.
- GIL SERRANO, Rafael (1938), *Nueva Visión de la Hispanidad*, Buenos Aires, Espasa-Calpe.
- GILLESPIE, Richard (1991), *Historia del Partido Socialista Obrero Español*, Madrid, Alianza Editorial.
- (2002), «Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España en el inicio del nuevo milenio», *Anuario Internacional CIDOB 2001*, Barcelona, pp. 23-33.
- GILLESPIE, Richard y POLLACK, Benny (1993), «La política exterior española en 1992. ¿Latinoamérica en el corazón, pero Europa en la mente?», *Anuario Internacional CIDOB 1992*, Barcelona, pp. 15-31.
- GILLESPIE, Richard; RODRIGO, Fernando y STORY, Jonathan (eds.) (1995), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza.
- GIMÉNEZ CABALLERO, Ernesto (1939), *Genio de España. Exaltaciones a una resurrección nacional y del mundo*, Barcelona, Ed. Fe.
- GOENAGA SÁNCHEZ, Amaia (2007), «El compromiso español en Líbano: ¿un nuevo papel para España en Oriente Próximo?», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 79-80 (diciembre), pp. 227-246.
- GOICOECHEA, Antonio (1922), *La política internacional de España en noventa años (1814-1904)*, Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Instituto Diplomático y Consular, Madrid, Reus.
- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo y LIMÓN NEVADO, Fredes (1988), *La Hispanidad como instrumento de combate. Raza e Imperio en la prensa franquista durante la Guerra Civil española*, Madrid, CSIC.
- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo y PARDO SANZ, Rosa (1993), «De la solidaridad ideológica a la cooperación interesada (1953-1975)», en P. Pérez Herrero y N. Tabanera (coords.), *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIETI/OEI, pp. 137-180.
- GONZÁLEZ DE OLEAGA, Marisa (1988), «La alianza Franco-Perón: una aproximación crítica desde la perspectiva de la dependencia, 1946-1951», *Hispania* 169, pp. 625-689.
- (1991), *Las relaciones hispano-argentinas. Identidad, ideología y crisis*, Madrid, Universidad Complutense.
- GONZÁLEZ MADRID, Damián A. (2010), «Actores y factores internacionales en el cambio político español: Una mirada a la hioriografía», en O. J. Martín García y M. Ortiz Heras (coords.), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 39-64.
- GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma (2005), *Las relaciones entre España y Marruecos. Perspectivas para el siglo XXI*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

- (2007), «La política exterior de España hacia el Magreb y Oriente Medio (2004-2007). Prioridades permanentes y nuevos desafíos», *Quórum. Revista Iberoamericana* 19 (invierno), pp. 94-107.
- GRABENDORFF, Wolf (1988), «Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones», *Síntesis* 4, pp. 117-130.
- GRANDA, Germán, y LUTZ, María Olga (1988), *Las Organizaciones No Gubernamentales en la Cooperación al Desarrollo*, Madrid, CEDEAL.
- GRANELL, Francesc (1980), «La ayuda española a los países en desarrollo», *Revista de Estudios Internacionales* 1/3 (julio-septiembre), pp. 673-702.
- (1988), «La acción española de cooperación al desarrollo», *Política Exterior* 6 (primavera), pp. 251-274.
- GRASA, Rafael (1986), «España y la política de bloques», en *Anuario sobre Armamentismo en España 1986*, Barcelona, Centro de Investigación para la Paz/Fontamara, pp. 53-115.
- (1988), «La política de defensa española tras el referéndum», *Anuario sobre Armamentismo, 1987-88*, Madrid, Ed. Debate/Centro de Investigación para la Paz, pp. 13-49.
- (1989a), «El ‘decálogo al completo’: balance de la política exterior y de seguridad española», en *Paz, militarización y conflictos. Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988-1989*, Madrid, CIP/IEPALA, pp. 111-142.
- (1989b), «El Convenio hispano-norteamericano de 1988: ¿Una nueva relación bilateral?», *Tiempo de Paz* 13, pp. 37-47.
- (1998), «Centroamérica en el sistema internacional de postguerra fría», en A. S. Cardenal y S. Martí y Puig (comps.), *América Central, las democracias inciertas*, Madrid, Tecnos/Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 33-61.
- (2001), «La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro», *Afers Internacionals* 44-45, pp. 65-83.
- GRATIUS, Susanne (2001), «Cuba: una caso aparte en la política exterior de la Unión Europea», en J. Roy y R. Domínguez Rivera (coords.) *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México, UNAM/Plaza y Valdés, pp. 261-272.
- (2005), *¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EEUU hacia Cuba*, Documento de Trabajo n.º 14, Madrid, FRIDE.
- GRATIUS, Susanne y SANAHUJA, José Antonio (2010), «Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina», *Política Exterior* 135, pp. 122-134.
- GROSS, Héctor (1984), *España y la solución pacífica de los conflictos limítrofes en Hispanoamérica*, Madrid, Civitas.
- GRUGEL, Jean (1987), «Spain's Socialist Government and Central American Dilemmas», *International Affairs* 63, pp. 603-615.
- (1996), «España y Latinoamérica: una relación en la democracia», en J. Roy y J. A. March (eds.), *El espacio iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona/Instituto de Estudios Ibéricos de la Universidad de Miami, pp. 135-154.

- GUEDÁN, Manuel (1991), *Las ONGs en la perspectiva de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL.
- (2004), *Pensar, crear, hacer una política de cooperación española*, Madrid, Trama Editorial.
- GUERRERO, Federico (2008), «La relación España-África Subsahariana: ¿a remolque o en la vanguardia de la UE?», en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, 4 (febrero), Bellaterra (Barcelona), pp. 103-108.
- GUINEA, Mercedes (2007), «La Comunidad Iberoamericana como instrumento para la construcción del espacio eurolatinoamericano», en F. Aldecoa y J. M. Sobrino (coords.), *Migraciones y desarrollo. II Jornadas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006*, Madrid, Marcial Pons, pp. 181-194.
- GUILLÉN, Mauro F. (2006), *El auge de la empresa multinacional española*, Madrid, Fundación Rafael del Pino/Marcial Pons.
- HAMILTON, Thomas J. (1944), «Spanish Dreams of Empire», *Foreign Affairs* XXII, pp. 458-468.
- HENNESSY, Alistair (1986), «Spain and Cuba: An Enduring Relationship», en H. J. Wiarda (ed.), *The Iberian-Latin American Connection. Implications for U.S. Foreign Policy*, Boulder, Col./Washington, Westview Press/American Enterprise Institute, pp. 360-374.
- HERNÁNDEZ SAGRERA, Raúl (2008), «FRONTEX: ¿Proyección a nivel europeo de la visión de España sobre el control de fronteras?», en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea 4 (febrero), Bellaterra (Barcelona), pp. 64-68.
- HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA, Mario (1983), *España en la crisis el gran colonialismo: los orígenes del hispanoamericanismo*, Madrid, CESEDEN.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A. (1996), *La política exterior y de cooperación de España hacia el Magreb (1982-1995)*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y MAÑÉ ESTRADA, Aurelia (2009a), «Introducción», en M. Hernando de Larramendi y A. Mañé Estrada (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Barcelona, Ariel/Real Instituto Elcano, pp. 9-18.
- (eds.) (2009b), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Barcelona, Ariel/Real Instituto Elcano.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Irene y AZAOLA PIAZZA, Bárbara (2009), «El Ministerio de Asuntos Exteriores y la política exterior hacia el Magreb», en M. Hernando de Larramendi y A. Mañé Estrada (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Barcelona, Ariel/Real Instituto Elcano, pp. 61-87.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (1987), «Contraoponencia sobre política de seguridad nacional», *Política española de paz y seguridad, Cuadernos y Debates* 4, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 73-104.

- (1993), *Memorias de estío*, Madrid, Ed. Temas de Hoy.
- (2000), «Política exterior», en J. Tusell (coord.), *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*, Barcelona, Crítica.
- HIRST, Mónica y TORCHIARO, Luciana (2009), «Las Cumbres Iberoamericanas: balance y perspectivas», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 151-170.
- HUERTAS VÁZQUEZ, E. (1988), *La política cultural de la Segunda República española*, Madrid, Ministerio de Cultura.
- HUGUET SANTOS, Montserrat (1988), «El concepto de la Hispanidad en el franquismo de la inmediata postguerra (1939-1945)», en VV.AA., *Inmigración, integración e imagen de los latinoamericanos en España (1939-1945). Apuntes introductorios*, Madrid, OEI, pp. 47-76.
- (2003), «La política exterior del franquismo (1939-1975)», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 633-657.
- HUGUET SANTOS, Montserrat; NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio y PÉREZ, Pedro (coords.) (1992), *La formación de la imagen de América Latina en España, 1898-1989*, Madrid, OEI.
- HURTADO DE ORY, Alejandro y MASCIULLI, Luigi (2007), «Nuevas concepciones de seguridad en España: el caso de Hezbolá», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 79-80 (diciembre), pp. 207-226.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel (1989), «La cooperación española con América Central, (1976-1989)», en AA.VV., *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona, CIDOB/AIETI, pp. 111-116.
- (coord.) (2007), *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- (2007), «A Periodo of Turbulent Change: Spanish-US Relations since 2002», *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 8/2, pp. 1-17.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel y RAMOS, Mari Paz (1997), «La relación hispano-cubana en el centenario del 98», *Síntesis* 27-28, AIETI, pp. 59-78.
- INSTITUTO DE COOPERACIÓN IBEROAMERICANA (1983a), *Inventario sobre la Cooperación de la Administración Pública española con Iberoamérica, 1980-1983. Una aproximación*, 4 vols., Madrid.
- (1983b), *Iberoamérica. Encuentro en la Democracia*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- (1986), *Encuentro en la Democracia: Europa-Iberoamérica*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- IRANZO Gutiérrez, Álvaro (2007), «La política mediterránea de España», en *El Mediterráneo: unión y frontera*, Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 341-354.
- IRELA (1994), *Diez años del proceso de San José. Un balance de la cooperación Unión Europea-América Central*, Madrid.

- (1996), *La posición común de la UE sobre Cuba: debate interno, reacciones y repercusiones*, Madrid.
- (1997), *Los Acuerdos de Tercera Generación entre la UE y América Latina: ¿Plataforma para un nuevo tipo de cooperación?*, Informe Final, Madrid.
- JÁUREGUI, Ramón (coord.) (2006), *Responsabilidad Social de las Empresas. Una mirada desde España hacia América Latina*, Madrid, Fundación Carolina, Documento de Trabajo 7.
- (coord.) (2008), *América Latina, España y la RSE: Contexto, perspectivas y propuestas*, Madrid, Fundación Carolina, Documento de Trabajo 21.
- JIMÉNEZ UGARTE, Javier (1991), «El marco legal de la Cooperación Española para el Desarrollo», *Documentación Administrativa* 227, pp. 59-66.
- JOVER, José María (1976), *Política, diplomacia y humanismo en la España del siglo XIX*, Madrid, Turner.
- (1979), *Teoría y práctica de la redistribución colonial*, Madrid, Fundación Universitaria Española.
- (1999), *España en la política internacional. Siglos XVIII-XX*, Madrid, Marcial Pons.
- JUÁREZ, Félix (1988), *La cooperación internacional española*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- KAKUTA, Susana (1993), «Relaciones bilaterales entre Brasil y España, 1960 hasta 1992», *Anuario Brasileño de Estudios Hispánicos*, Brasilia D.F., Consejería de Educación de la Embajada de España, pp. 213-228.
- KISSINGER, Henry (1984), *Comisión Kissinger. Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica*, México, Ed. Diana.
- KLAVEREN, Alberto van (1988), «Las relaciones entre Europa Occidental y América Latina: alcances y límites de un proceso de consolidación», en H. Muñoz (comp.), *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: Un balance de esperanzas. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987*, Buenos Aires, GEL, pp. 379-397.
- LA PORTE, María Teresa (1992), *La política europea del régimen de Franco, 1957-1962*, Pamplona, EUNSA.
- LABOA, Juan M.^a (2000), «La política exterior de Franco: Las relaciones con el Vaticano», en J. Tusell, J. Avilés y R. Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 371-390.
- LABRA, Rafael María de (1912), *España y América, 1812-1912. Estudios políticos, históricos y de Derecho Internacional*, Madrid, Tipografía del Sindicato de Publicidad.
- LAGOS, Ricardo (2009), «Iberoamérica: identidad para un planeta global», en F. González (ed.), *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 21-30.
- LAIGLESIA, Juan Pablo de (1988), «Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado», *Pensamiento Iberoamericano* 13, pp. 140-141.

- (1997), «El proceso de paz de Guatemala. El papel de España», *Síntesis* 27-28, pp. 157-169.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio (1993), «La mirada del otro. La imagen de España en el extranjero», *Información Comercial Española* 722, pp. 11-25.
- (2003), *De la vocación atlantista de España*, Análisis del Real Instituto Elcano 80/2003, Madrid, 2 de junio.
- (2004), *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional*, Madrid, Taurus.
- LASAGNA BARRENA, Marcelo (1991), «Las relaciones chileno-españolas: 1982-1989. Del primer Gobierno socialista al ocaso de la dictadura chilena», *Afers Internacionals* 22, pp. 131-143.
- LEMUS, Encarnación (2007), «Entre la intervención y la supervisión: Las potencias occidentales ante el cambio político peninsular», en R. Quirosa-Cheyrouze (coord.), *Historia de la transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- LEMUS, Encarnación y PEREIRA, Juan Carlos (2010), «Transición y política exterior (1975-1986)», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 659-685.
- LÓPEZ-CORDÓN, María Victoria (1981), «La política exterior en la era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)», en *Historia de España de Menéndez Pidal*, tomo XXXIV, Madrid, pp. 821-846.
- LÓPEZ-OCÓN, Leoncio (1987), *Biografía de «La América». Una crónica hispanoamericana del liberalismo democrático español (1857-1886)*, Madrid, CSIC.
- LÓPEZ BLANCO, Pablo (1991), «El ordenamiento jurídico y administrativo de la cooperación española al desarrollo. Normas e instituciones», *Documentación Administrativa* 227, pp. 141-170.
- LÓPEZ GARCÍA, Bernabé (2007a), *Marruecos y España, una historia contra toda lógica*, Sevilla, RD Editores/Fundación Tres Culturas.
- (2007b), «Iniciativas de negociación en el Sáhara Occidental: historia de la búsqueda de una “solución negociada”», Análisis del Real Instituto Elcano 46 (octubre).
- LÓPEZ GARCÍA, Bernabé y HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2007), *Historia y memoria de las relaciones hispano-marroquíes. Un balance en el cincuentenario de la independencia de Marruecos*, Madrid, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo/Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos.
- LÓPEZ MORENO, Luis (1992), «El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Sus objetivos y prioridades para los noventa. La incorporación de España», *Información Comercial Española* 702, pp. 51-74.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1991), *Memorias. Años decisivos*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16.
- (1992), *El principio el fin. Memorias*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16.
- LOZOYA, Jorge Alberto (2003), *La miel de la piedra. Reflexiones sobre la invención de Iberoamérica*, Barcelona, Lunverg.

- (2005), «La Secretaría General Iberoamericana: una nueva etapa en el desarrollo de la institucionalidad regional», *Tribuna Americana* 5 (primer semestre), Casa de América, pp. 19-23.
- LLEONART, Alberto J. (1983), *España y la ONU (1947)*, *La «cuestión española». Estudio introductorio y corpus documental*, vol. II, Madrid, CSIC.
- (1985), *España y la ONU (1948-1949)*, *La «cuestión española»*, vol. III, Madrid, CSIC.
- LLEONART, Alberto J., y CASTIELLA, Fernando María (1978), *España y la ONU (1945-1946)*, *La «cuestión española». Documentación básica, sistematizada y anotada*, vol. I, Madrid, CSIC.
- LLORENS, Vicente y ABELLÁN, José Luis (1976-1982), *El exilio español de 1939*, 6 vols., Madrid, Taurus.
- MADARIAGA, Salvador de (1974a), *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, Madrid, Espasa-Calpe.
- (1974b), *Presente y porvenir de Hispanoamérica y otros ensayos*, Buenos Aires, Sudamericana.
- MAEZTU, Ramiro de (1934), *Defensa de la Hispanidad*, Madrid, Gráfica Universal, 1941.
- (1941), «El Consejo de la Hispanidad», *Revista de Indias* 3, pp. 195-199.
- MAGRIÑÁ, Luis (1992), «Las ONGD españolas y América Latina», en VV.AA., *América Latina y nuevos conceptos de seguridad*, Zaragoza, Seminario de Investigación para la Paz/Diputación General de Aragón, pp. 213-220.
- MAIHOOLD, Günther (2007), «La crispación. Instrumentos y efectos de la polarización política en España», en W. L. Bernecker y G. Maihold (eds.), *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*, Madrid/Fránfort, Iberoamericana/Vervuert, pp. 393-408.
- (2010), «La política exterior y de seguridad española en 2009: la búsqueda del “sitio de España” en las relaciones internacionales», *Anuario Internacional CIDOB 2009*, Barcelona, pp. 311-319.
- MAINER, José Carlos (1977), «Un capítulo regeneracionista: el hispanoamericanismo (1892-1923)», en VV.AA., *VII Coloquio de Pau. De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo*, Madrid, Edicusa, pp. 149-203.
- MALAMUD, Carlos (1992), «El espejo quebrado: la imagen de España en América de la Independencia a la transición democrática», *Revista de Occidente* 131, pp. 180-198.
- (2005), *La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2008), *Los riesgos de España frente a los Bicentenarios. Populismos, nacionalismos e indigenismos*, Documento de Trabajo 10/2008, Madrid, Real Instituto Elcano, 30 de octubre.
- (2009), «España y los Bicentenarios en el marco de la crisis económica en América Latina», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200*

- años después de la Independencia. *Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 335-352.
- (2010), *La cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina*, Análisis del Real Instituto Elcano 98/2010, Madrid.
- (2011), *Un balance de los bicentenarios: de la euforia al ensimismamiento*, Documento de Trabajo 1/2011, Madrid, Real Instituto Elcano, 10 de enero.
- MALLO, Tomás, (ed.) (2001), *España e Iberoamérica: fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, Madrid, AIETI.
- (2005a), «Las Cumbres y las sociedades iberoamericanas», en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 177-197.
- (2005b), «La participación de la sociedad civil en el sistema iberoamericano», *Tribuna Americana* 5, pp. 38-49.
- MANGAS, Araceli (1984), «Cuestiones jurídicas relativas a la adhesión de España a la OTAN», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1983*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 23-67.
- (1988-89), «Implicaciones de la adhesión de España en la UEO», *Tiempo de Paz* 11-12, pp. 10-41.
- MANNERS, Ian (2002), «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies* 4/2, pp. 235-258.
- MARÍAS, Julián (1992), *La Corona y la Comunidad Hispánica de Naciones*, Madrid, Asociación Francisco López de Gomara.
- MARQUINA, Antonio (1983), *La diplomacia vaticana y la España de Franco (1936-1945)*, Madrid, CSIC.
- (1984), «Planes internacionales de mediación durante la Guerra Civil», *Revista de Estudios Internacionales* 5/3 (julio-septiembre), pp. 569-591.
- (1986), *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ed. Ejército.
- MARTÍN ARRIBAS, Juan José (2006), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- MARTÍN ARTAJO, Alberto (1950), *La política internacional de España en 1945-1950*, Madrid, Oficina de Información Diplomática.
- (1956), *Hacia la Comunidad Hispánica de Naciones. Discursos de Alberto Martín Artajo desde 1945 a 1955*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- (1957a), *Diez años de Hispanoamericanismo*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- (1957b), «Europa ante el mundo atlántico», *Revista de Política Internacional* 32, pp. 9-24.
- (1958), «Las constantes de nuestra política exterior», *Arbor* 151-152.
- MARTÍN CASTÁN, María Fuencisla (1994), «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la Dictadura de Primo de Rivera», en R. Calduch (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ciencias Sociales, pp. 19-46.
- MARTÍN GARCÍA, Oscar José y ORTIZ HERAS, Manuel (coords.) (2010), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

- MARTÍNEZ, Miguel Ángel (1984), «Occidente y América Central», *Leviatán* 16, pp. 57-63.
- (1986), «Una visión española de la crisis centroamericana», en VV.AA., *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, pp. 113-125.
- MARTÍNEZ, Ignacio, y SANAHUJA, José Antonio (2009), *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*, Documento de Trabajo 38, Madrid, Fundación Carolina.
- MARTÍNEZ CARRERAS, José U. (1989), «La política exterior de España durante la Restauración, 1875-1931», en J. B. Vilar (ed.), *Las relaciones internacionales de la España contemporánea*, Murcia, Universidad de Murcia, pp. 79-99.
- MARTÍNEZ LILLO, Pedro (1998), «La política exterior desde Castiella hasta el final de la dictadura (1957-1975)», en J.-R. Díaz Gijón, D. Fernández Navarrete, M. J. González González, P. Martínez Lillo y A. Soto Carmona, *Historia de la España actual (1939-1996). Autoritarismo y democracia*, Madrid, Marcial Pons, pp. 141-158.
- (2000), «La política exterior de España en el marco de la Guerra Fría: del aislamiento limitado a la integración parcial en la sociedad internacional, 1945-1953», en J. Tusell, J. Avilés y R. Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 323-340.
- (2010), «El factor cultural: el español en el mundo», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 327-344.
- MARTÍNEZ DE VELASCO, Ángel (1977), «Política exterior del gobierno de Primo de Rivera y su dimensión iberoamericana», *Revista de Indias* 149-150, pp. 788-798.
- (1980), «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», *Revista Internacional de Sociología* XXXV, pp. 409-442.
- MATUTES, Abel (1997), «Cambio y permanencia en la política exterior española», *Anuario El País 1997*, Madrid, Ediciones El País.
- MENCHÉN, María Teresa (1989), «Las relaciones internacionales españolas en el reinado de Fernando VII», en J. B. Vilar (ed.), *Las relaciones internacionales de la España contemporánea*, Murcia, Universidad de Murcia, pp. 13-35.
- MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio (1976), «La transición al socialismo en España y las relaciones internacionales», *Sistema* 15, pp. 115-123.
- (1983), «Socialismo democrático y cooperación internacional», *Sistema* 52, pp. 101-109.
- (1989), «Política exterior y transición democrática en España», en J. F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Editorial Sistema, pp. 715-755.
- MESA, Roberto (1967), *El colonialismo en la crisis del XIX español*, Madrid, Ciencia Nueva.

- (1987), «Cultura política y cultura de masas», *Cuadernos Hispanoamericanos. Los complementarios 1. España y América (1824-1975)*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, pp. 21-42.
- (1988), *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema.
- (1989), *La idea de Comunidad Iberoamericana: entre la utopía y la historia*, Madrid, CEDEAL.
- (1992), «La normalización exterior de España», en R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 137-160.
- MESA, Roberto y ALDECOA, Francisco (1982), «Las ofertas electorales en materia de política exterior y relaciones internacionales en los programas de los partidos políticos en las elecciones legislativas de 28 de octubre de 1982», *Revista de Estudios Internacionales* 3/4 (octubre-diciembre), pp. 1005-1026.
- MESTRE, Tomás (1985), *La política iberoamericana del Gobierno socialista español*, Madrid, INCI.
- MESTRES, Laia (2008), «¿La España de Zapatero entre los grandes? Entre el peso institucional y las alianzas», en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea 4 (febrero), Bellaterra (Barcelona), pp. 12-16.
- MIRALPEIX, Maria Àngels (1992), «La cooperación española con Centroamérica», *Afers Internacionals* 23-24, pp. 157-204.
- MOLINA, Ignacio (2010), «“Innovar Europa” en tiempos de tribulación», *Política Exterior* 136 (julio-agosto), pp. 76-88.
- MOLINA, Ignacio y RODRIGO, Fernando (2002), «Las transformaciones organizativas de la política exterior española», *Revista de Estudios Políticos* 117, pp. 173-220.
- MONCLÚS ESTELLA, Antonio (1989), «La teoría nacionalista de Ernesto Giménez Caballero», en J. L. Abellán y A. Monclús (coords.), *El pensamiento español contemporáneo y la idea de América, I: El pensamiento en España desde 1939*, Barcelona, Anthropos, pp. 33-71.
- MONSEGÚ, Bernardo (1949), *El Occidente y la Hispanidad*, Madrid, Instituto de Cultura Hispánica.
- MONTERO DÍAZ, Santiago (1943), *Idea de Imperio. Política nacional y política internacional*, Madrid, Publicaciones de la Escuela de Formación y capacitación de la Vieja Guardia.
- MONTOBBIO, Manuel (1997), «Guatemala en el camino de la paz», *Política Exterior* 58 (julio-agosto), pp. 99-115.
- (2002), «Una aproximación al análisis de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico», en P. Bustelo y J. A. Sotillo (comps.), *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 13-19.
- MORALES LEZCANO, Víctor (1987), «Espagne: de l'Isolationisme a l'Integration Internationale», *Relations Internationales* 50, pp. 147-155.

- (1991), *España, de pequeña potencia a potencia media*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- MORÁN, Fernando (1980), *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta.
- (1984), «Principios de la política exterior española», *Leviatán* 16, pp. 7-19.
- (1985), «El papel de Europa en Centroamérica», *Tiempo de Paz* 7, pp. 76-97.
- (1990), *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16.
- MORATINOS, Miguel Ángel (2004), «Una nueva política exterior para España», *Política Exterior* 99 (mayo-junio), pp. 65-69.
- (2006), «España: una nueva política exterior hacia África», *Política Exterior* 111 (mayo-junio), pp. 57-63.
- (2009a), «España, por fin en su sitio. Cuatro cumbres para la historia», *Política Exterior* 129 (mayo-junio), pp. 19-23.
- (2011), «Conversación con Miguel Angel Moratinos», *Política Exterior* 140 (marzo-abril), pp. 68-82.
- MORÉ, Íñigo (2005), *Las remesas de los emigrantes en España: una oportunidad para la acción exterior*, Documento de Trabajo 2005/5, Madrid, Real Instituto Elcano, 31 de enero.
- MORENO FERNÁNDEZ, Francisco y OTERO ROTH, Jaime (2007), *Atlas de la lengua española en el mundo*, Madrid/Barcelona, Real Instituto Elcano/Instituto Cervantes/Fundación Telefónica/Ariel.
- MORENO JUSTE, Antonio (1998), *Franquismo y construcción europea (1951-1962). Anhelos, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos/Movimiento Europeo.
- MORODO, Raúl (1980), *Acción Española. Orígenes ideológicos del fascismo*, Madrid, Tucur.
- MOSS, Ambler H. Jr. (1986), «España y Estados Unidos en la problemática iberoamericana», en VV.AA., *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, pp. 127-133.
- MUJAL-LEÓN, Eusebio (1986a), «Iberoamérica en la nueva política exterior española», en VV.AA., *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, pp. 135-154.
- (1986b), «Spain and Latin America: The Quest for Partnership», en H. J. Wiarda (ed.), *The Iberian-Latin American Connection. Implications for US Foreign Policy*, Boulder (CO)/Washington, Westview Press/American Enterprise Institute, pp. 375-407.
- (1989), *European Socialism and the Conflict in Central America*, Nueva York, Praeger.
- MUÑIZ, María y SOTILLO, José Ángel (1993), «El apoyo de la Comunidad Europea a la democracia en América Latina», *Síntesis* 21, pp. 133-167.
- MUÑOZ, Heraldo (1986a), «La Administración Reagan frente al mundo», en L. Maira (ed.), *¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires, GEL, pp. 327-349.
- (1986b), *Las relaciones exteriores del Gobierno Militar Chileno*, Santiago de Chile, Ed. del Ornitorrinco/PROSPEL/CERC.

- MUÑOZ-ALONSO, Alejandro (2007), *España en primer plano. Ocho años de política exterior (1996-2004)*, Madrid, Gota a Gota.
- NEILA HERNÁNDEZ, José Luis (1990), «España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de Naciones (1932-1935)», en VV.AA., *Estudios Históricos. Homenaje a los Profesores José M. Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*, tomo I, Madrid, 677-699.
- (2002), *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Madrid, CEHRI.
- (2004), «La política exterior de la España republicana (1931-1936), excepcionalismo y normalidad historiográfica», *Studia Historica. Historia Contemporánea* 22, pp. 47-83.
- (2010), «El proyecto internacional de la República: democracia, paz y neutralidad (1931-1936)», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 587-608.
- NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio (1987), «L'expansion culturelle espagnole en Amérique hispanique (1898-1936)», *Relations Internationales* 50, pp. 197-213.
- (1993), «Hispanoamericanismo, regeneración, defensa del prestigio nacional (1898-1931)», en P. Pérez Herrero y N. Tabanera (coords.), *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIETI/OEI, pp. 15-48.
- (2000), «Política de alianzas y compromisos coloniales para la regeneración internacional de España, 1898-1914», en J. Tusell, J. Avilés y R. Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, pp. 31-94.
- NOYA, Javier, (2002), *La imagen de España en el exterior. Estado de la cuestión*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2007a), *Diplomacia pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*, Barcelona, Ariel/Real Instituto Elcano.
- (2008), *La contribución de América Latina al poder blando de España en el mundo*, ARI 79/2008, Madrid, Real Instituto Elcano, 11 de julio.
- (2009), *La nueva imagen de España en América Latina*, Madrid, Tecnos/Real Instituto Elcano.
- NÚÑEZ, Jesús A. (2010), «Mediterráneo: el viaje a ninguna parte de la UE», *Política Exterior* 136 (julio-agosto), pp. 104-114.
- OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA (2008), *Los objetivos de España en su acción exterior*, Documento de Trabajo 21.
- ODA-ÁNGEL, Francisco (2007), «España en el África Subsahariana: multilateralismo eficaz», *Quórum. Revista Iberoamericana* 19 (invierno), pp. 87-93.
- OEHLING RUIS, H. (1971), «Política comercial de España con Hispanoamérica», *Revista de Estudios Políticos* 178.
- OJEDA, Jaime de (1989), «El modelo español de participación en la Alianza Atlántica», *Política Exterior* 9, pp. 58-90.
- OLMOS GIUPPONI, María Belén (2007), «La participación en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones: la cuestión de la membresía y la posibilidad

- de acoger otras figuras asimilables», en F. Aldecoa y J. M. Sobrino (coords.), *Migraciones y Desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006*, Madrid, Marcial Pons, pp. 263-272.
- ONIEVA, J. Antonio (1940), *¡España, despierta!*, Valladolid, Santarén.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino (1989), «Prólogo», en J. M. Armero, *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 9-16.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino y SÁNCHEZ MANTERO, Rafael (coords.) (2007), *Entre la historia y la memoria. Fernando María Castiella y la política exterior de España, 1957-1969*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- ORTIZ, Román (2002), *Las miradas de América Latina sobre la crisis hispano-marroquí*, ARI 33/2002, Madrid, Real Instituto Elcano, 22 de julio.
- ORTIZ HERAS, Manuel (2010), «La transición. ¿un asunto doméstico por excelencia?... pero exportable», en O. J. Martín García y M. Ortiz Heras (coords.), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 13-38.
- ORTUÑO ANAYA, Pilar (2002), «Partidos socialistas europeos y sindicatos. La transición democrática española, 1959-1977», *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V. Historia Contemporánea* 15, pp. 495-523.
- (2005), *Los socialistas europeos y la transición española*, Madrid, Marcial Pons.
- OTERO, Jaime (2004), *De Bogotá a Rosario. La lengua española y la política regional de España en América Latina*, DT 2004/11, Madrid, Real Instituto Elcano, 30 de mayo.
- PAJOMOV, Ivan (1982), «Algunos aspectos de las relaciones de España con los países de América Latina», *América Latina* 8 (Moscú).
- PALACIO DE OTEYZA, Vicente (2008), «¿Cuatro años más de política exterior?», *Política Exterior* 121, pp. 95-107.
- PALACIO DE OTEYZA, Vicente y RODRIGO, Fernando (2004), «Política exterior: la ilusión del consenso», *Política Exterior* 99, pp. 87-96.
- PALOU, Jordi (1993), «El concepto de potencia media. Los casos de España y México», *Afers Internacionals* 26, pp. 7-35.
- PALOMARES, Gustavo (1989), *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictaduras*, Madrid, Eudema.
- (1994), «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», en R. Calduch (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ciencias Sociales, pp. 47-70.
- (2010), «La europeización de la política exterior y de seguridad en el marco de la Unión Europea», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 395-416.
- PARAMIO, Ludolfo (1988), «Agonía y muerte de dos dictaduras: España y Brasil», *Revista de Estudios de Investigaciones Sociológicas* 44, pp. 7-21.
- PARDO SANZ, Rosa (1995), *Con Franco hacia el Imperio. La política exterior española en América Latina, 1939-1945*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

- (2000), «La etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975», en J. Tusell, J. Avilés y R. Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 341-369.
- PAZ-SÁNCHEZ, Manuel de (1997), *Zona Rebelde: La diplomacia española ante la revolución cubana (1957-1960)*, Tenerife, «Taller de Historia», Centro de la Cultura Popular Canaria.
- (2001), *Zona de Guerra: España y la revolución cubana (1960-1962)*, Tenerife, «Taller de Historia», Centro de Cultura Popular Canaria.
- PEMÁN, José M.^a (1927), *Valor del hispanoamericanismo en el proceso total humano hacia la unificación y la paz*, Madrid, Imprenta del Patronato de Huérfanos de Intendencia.
- PEMARTÍN, José María (1938), *Qué es «lo nuevo»... Consideraciones sobre el momento español presente*, Santander, Cultura Española.
- PEÑA, Félix (1994), «El MERCOSUR y la Unión Europea: ¿hacia una alianza económica?», *Anuario de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas 1993*, Madrid, IRELA, 1994.
- (2010), *¿Es factible que en la Cumbre de Madrid se relancen las negociaciones UE-MERCOSUR?*, 66/2010, Madrid, Real Instituto Elcano.
- PEÑA, Félix y TORRENT, Ramón (2005), *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- PEREIRA, Juan Carlos (1983), *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Akal.
- (1986), «Primo de Rivera y la diplomacia española en Hispanoamérica: el instrumento de un objetivo», *Quinto Centenario* 10, pp. 131-156.
- (coord.) (2003), *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*, Barcelona, Ariel.
- (2004), «El factor internacional en la transición española: la influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales», *Studia Historica. Historia Contemporánea* 22, pp. 185-224.
- (2008), «The International Dimension of the Spanish Transition», en N. Severiano Teixeira (ed.), *The International Politics of Democratization. Comparative Perspectives*, Londres, Routledge.
- (2010), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel.
- PEREIRA, Juan Carlos y NEILA, José Luis (1989), «Las relaciones internacionales de la II República (1931-1936), un debate y una respuesta», en J. B. Vilar (ed.), *Las relaciones internacionales de la España contemporánea*, Murcia, Universidad de Murcia, pp. 101-114.
- (2007), «La España de Alfonso XIII en el sistema internacional de postguerra (1919-1931)», *Historia Contemporánea* 34, pp. 117-154.
- PEREIRA, Juan Carlos y CERVANTES, Ángel (1992), *Relaciones diplomáticas entre España y América Latina*, Madrid, Mapfre.

- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (1989), «Análisis del Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la defensa», *Tiempo de Paz* 13, pp. 14-36.
- PÉREZ HERRERO, Pedro (1997), «Las relaciones bilaterales España-México (1986-1998)», *Síntesis* 27-28, pp. 79-95.
- (2010), «Las relaciones de España con América Latina (1810-2010), discursos, políticas y realidades», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 417-440.
- PÉREZ LLORCA, José Pedro (1984), «De cómo y por qué entramos en la Alianza Atlántica», *Ideas para la Democracia* 1, pp. 311-320.
- PÉREZ MONTFORT, Ricardo (1992), *Hispanismo y Falange: Los sueños imperiales de la derecha española y México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PERPIÑA-ROBERT, Fernando (1988), «La política exterior de España», en VV.AA., *Un examen de la política exterior de España*, Madrid, INCI, pp. 108-114.
- PICO DE COAÑA, Yago (1990), *Reflexión centroamericana*, Granada, Universidad de Granada.
- (1992), «Política exterior española hacia Iberoamérica», en VV.AA., *América Latina y nuevos conceptos de seguridad*, Zaragoza, Seminario de Investigación para la Paz/Diputación General de Aragón, pp. 189-199.
- (1997), «La política exterior de España en América y las Cumbres Iberoamericanas», *Cuadernos de Estrategia* 92, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 29-76.
- (2005), «La identidad iberoamericana reflejada en las Cumbres», *Tribuna Americana* 5 (primer semestre), Casa de América, pp. 24-37.
- PIKE, Frederick B. (1980), «Latin America», en J. W. Cortada (ed.), *Spain in the Twentieth-Century World. Essays in Spanish Diplomacy, 1898-1978*, Londres, Aldrich Press, pp. 181-211.
- PINIÉS RUBIO, Jaime de (2001), *La descolonización española en las Naciones Unidas: Guinea Ecuatorial (Fernando Poo y Río Muni), Ifni, Sáhara Occidental, Gibraltar y Naciones Unidas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PINO, Domingo del (2005), «Alianza de Civilizaciones, ¿retórica o necesidad?», *Política Exterior* 106 (julio-agosto), pp. 141-153.
- PINYOL JIMÉNEZ, Gemma (2007), «España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones», *Afers Internacionals* 79-80 (diciembre), pp. 87-105.
- (2008), «La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior», en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea 4 (febrero), Bellaterra (Barcelona), pp. 58-63.
- PIÑOL, Joan (1982a), «La teoría de las relaciones internacionales de Salvador de Madariaga», *Revista de Estudios Internacionales* 3/2 (abril-junio), pp. 435-465.
- (1982b), «España y Latinoamérica: el periodo Suárez (1976-1980)», *Afers Internacionals* 0, pp. 9-39.

- (1988a), «La política española hacia Centroamérica, 1976-1987: consideraciones globales», *Afers Internacionals* 12-13, pp. 21-40.
- (1988b), «Las relaciones españolas con Centroamérica: el periodo de los gobiernos socialistas», *Afers Internacionals* 14-15, pp. 5-40.
- (1989), «Las relaciones españolas con Centroamérica: el periodo de los gobiernos socialistas (1982-1989)», en VV.AA., *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona, CIDOB/AIETI, pp. 31-63.
- PLÁ, José (1928), *La misión internacional de la raza hispánica*, Madrid, Javier Morata Ed.
- POLLACK, Benny y HUNTER, Graham (1987), *The Paradox of Spanish Foreign Policy. Spain's International Relations from Franco to Democracy*, Londres, Pinter.
- PONCE MARRERO, Javier (2007), «La política exterior española de 1907 a 1920: entre el regeneracionismo de intenciones y la neutralidad condicionada», *Historia Contemporánea* 34, pp. 93-115.
- POWELL, Charles T. (1993), «La dimensión exterior de la transición española», *Afers Internacionals* 26, pp. 37-64.
- (2000), «Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989», en J. Tusell, J. Avilés y R. Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 413-453.
- (2001), *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, Plaza & Janés.
- (2003), «Política exterior y de seguridad de España», *Anuario Internacional CIDOB 2002*, Barcelona, pp. 29-40.
- (2007), «Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia. El papel de Henry A. Kissinger (1969-1977)», en C. T. Powell y J. C. Jiménez Redondo (eds.), *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*, Madrid, Silex, pp. 19-71.
- (2009), «La transición española vista desde Washington (1969-1977)», en G. Gómez Bravo (coord.), *Conflicto y consenso en la transición española*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- (2010), «El papel de Estados Unidos en la transición democrática española», en O. J. Martín García y M. Ortiz Heras (coords.), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 65-98.
- POWELL, Charles T. y JIMÉNEZ, Juan Carlos (eds.) (2007), *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*, Madrid, Silex.
- POWELL, Thomas G. (1986), «Spain and México», en H. J. Wiarda (ed.), *The Iberian-Latin American Connection. Implications for US Foreign Policy*, Boulder, Col./Washington, Westview Press/American Enterprise Institute, pp. 253-292.
- PRADOS ARRARTE, Jesús (1955), «Proyecto de una Unión Iberoamericana de Pagos», *Cuadernos de Política Internacional* 21, pp. 25-41.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1986), *Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado*, 6 vols., Madrid.

- PRIMO DE RIVERA, José Antonio (1951), *Obras completas*, Madrid, Publicaciones de la Dirección General de Propaganda.
- PROCOPI (Programa de Apoyo a la Cooperación y la Política Iberoamericana) (2001), «Las relaciones entre España y Brasil: reflexiones para el “redescubrimiento” del gigante iberoamericano», en T. Mallo (ed.), *España e Iberoamérica: fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, Madrid, AIETI, pp. 109-127.
- PSOE (1987), *Paraguay. Jornadas por la Democracia en el Paraguay*, Madrid.
- PUIG, Juan Carlos (1988), «Política internacional argentina», en R. M. Perina y R. Russell (eds.), *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, GEL, pp. 19-45.
- QUEVEDO FLORES, Jorge Alberto (2008), «Las Cumbres Iberoamericanas como herramienta para la consolidación del espacio eurolatinoamericano», en F. Aldecoa y J.-J. Forner (coords.), *La cohesión social en Iberoamérica. III Jornadas de Estudios Internacionales, Valdivia, 29, 30 y 31 de octubre de 2007*, Madrid, Marcial Pons, pp. 539-554.
- QUINTANA NAVARRO, Francisco (1993), *España en Europa, 1931-1936. Del compromiso por la paz a la huida de la guerra*, Madrid, Ed. Nerea.
- RAHOLA, Federico (1917), *Programa americanista de posguerra*, Barcelona.
- RAMA, Carlos M. (1982), *Historia de las relaciones culturales entre España y la América Latina. Siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica.
- REAL INSTITUTO ELCAÑO (2002), *Barómetro del Real Instituto Elcano. 1.ª oleada. Resultados de noviembre de 2002*, Madrid.
- (2003a), *Barómetro del Real Instituto Elcano. 2.ª oleada. Resultados de febrero de 2003*, Madrid.
- (2003b), *Barómetro del Real Instituto Elcano. 4.ª oleada. Resultados de octubre-noviembre de 2003*, Madrid.
- (2007a), *Barómetro del Real Instituto Elcano. 16.ª oleada. Resultados de diciembre de 2007*, Madrid.
- (2007b), *Barómetro del Real Instituto Elcano. 15.ª oleada. Resultados de junio de 2007*, Madrid.
- (2007c), *La política exterior de España: balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Madrid.
- (2009), *España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global*, Madrid.
- REMIRO BROTONS, Antonio (1984), *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos.
- (1997), «Cuba, las amistades peligrosas», *Política Exterior* 55 (enero/febrero), pp. 5-20.
- RIBERA, Josep (1992), «Las Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo (ONGD) en España», *Anuario Internacional CIDOB* 1991, Barcelona, pp. 67-72.
- RIVA, Ion de la (1992), «Las Cumbres Iberoamericanas», *Política Exterior* 28 (verano), pp. 168-187.

- RODRIGO, Fernando (1989), «La opinión pública en España y los problemas de defensa», *Política Exterior* 9 (invierno), pp. 159-165.
- RODRÍGUEZ, Emilio A. (1986), «Transición a la democracia en España: ¿Hacia una nueva política iberoamericana?», en VV.AA., *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, pp. 155-171.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis (2004), «La nueva política exterior de España», *Foreign Affairs en español* 4/3 (julio-septiembre), pp. 2-9.
- (2008), *En interés de España: una política exterior comprometida. Texto de la conferencia pronunciada por el Presidente el Gobierno, en el Museo del Prado, el 1 de junio de 2008*, ARI 55/2008, Madrid, Real Instituto Elcano, julio, pp. 4-12.
- ROITMAN, Marcos (1985), *La política del PSOE en América Latina*, Madrid, Ed. Revolución.
- ROJAS-MIX, Miguel (1978), «El Hispanismo. Ideología de la dictadura en “Hispanoamérica”», *Araucaria* 2, pp. 47-59.
- ROLDÁN, Javier (2001), *Las relaciones exteriores de España*, Madrid, Dykinson.
- ROSELL, Jordi; VILADOMIN, Lourdes y FORCADA, Santiago (1993), «De los garbanzos al petróleo. Las claves de quince años de relaciones económicas hispano-mexicanas (1977-1992)», *Afers Internacionals* 26, pp. 125-144.
- ROSENZWEIG, Gabriel (1987), *España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina*, Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.
- ROY, Joaquín (1988a), *Cuba y España: percepciones y realidades*, Madrid, Ed. Playor, 1988.
- (1988b), «Las relaciones actuales entre España y Cuba», *Afers Internacionals* 12-13, pp. 5-19.
- (1996a), «La naturaleza de las relaciones de España con América Latina», en J. Roy y J. A. March (eds.), *El espacio iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona/Instituto de Estudios Ibéricos de la Universidad de Miami, pp. 23-53.
- (1996b), «España y Cuba: ¿Una relación muy especial?», en J. Roy y J. A. March (eds.), *El espacio iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona/Instituto de Estudios Ibéricos de la Universidad de Miami, pp. 185-224.
- (1998), *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- (2007), *La Unión Europea y España frente a Cuba: valoración tras un año de enfermedad de Castro*, DT 38, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2009), *The Cuban Revolution (1959-2009). Relations with Spain, the European Union, and the United States*, Palgrave Macmillan.
- RUBERT DE VENTÓS, Xavier (1987), *El laberinto de la hispanidad*, Barcelona, Planeta.

- RUBIO, Javier (1977), «Los reconocimientos diplomáticos del Gobierno de la República española en el exilio», *Revista de Política Internacional* 149, pp. 77-87.
- (2004), *El final de la era Cánovas: Los preliminares del «desastre» de 1898*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española.
- (2007), «Los dos primeros decenios de la España de la Restauración en el escenario internacional (1875-1895)», *Historia Contemporánea* 34, pp. 43-64.
- RUBIO CORDÓN, José Luis (1987), «La España del siglo XX ante Iberoamérica», *Cuadernos Americanos* 1 (México).
- (1989), «El oficialismo institucional: El Instituto de Cultura Hispánica», en J. L. Abellán y A. Monclús (coords.), *El pensamiento español contemporáneo y la idea de América, I: El pensamiento en España desde 1939*, Barcelona, Anthropos, pp. 117-206.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Guadalupe (1991), «Las organizaciones no gubernamentales y su nuevo rol en la cooperación internacional», *Documentación Administrativa* 227, pp. 181-193.
- RUIZ ARBELOA, L. (1984), «La Asistencia Oficial al Desarrollo en España», *Información Comercial Española* 612-613.
- RUIZ LIGERO, Apolonia (1978), «Las relaciones económicas y comerciales con Iberoamérica», *Información Comercial Española* 538-539.
- RUIZ SANDOVAL, Érika (2006), *Latinoamericanos con Destino a Europa: Migración, Remesas y Codesarrollo como Temas Emergentes en la Relación UE-AL*, Policy Paper 02/2006, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- (2007), «Migración y desarrollo en América Latina: ¿círculo vicioso o círculo virtuoso?», *Pensamiento Iberoamericano* 0, 2.^a época, pp. 151-178.
- (2009), «Las migraciones entre América Latina y España: flujos, integración y remesas», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 275-308.
- RUPÉREZ, Javier (1986), *España en la OTAN. Relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés.
- (1988), «La política exterior de la transición», *Cuenta y Razón* 41, pp. 53-63.
- (1996), *Continuidad y cambio en la política exterior española*, Madrid, INCIPE.
- RUSSELL, Roberto (1988), «Democracia y política exterior», en R. M. Perina y R. Russell (eds.), *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, GEL, pp. 151-170.
- SABIOTE, María A. y SOLER I LECHA, Eduard (2008), «España y el conflicto árabe-israelí: la demanda de un mayor rol para Europa», en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea 4 (febrero), Bellaterra (Barcelona), pp. 96-102.
- SÁENZ DE BURUAGA, G. (1972), «Asambleas de Comercio Iberoamericano y Filipino», *Información Comercial Española* 472.
- SAHAGÚN, Felipe (1996), «Cuba: un asunto interno español», *Meridiano CERI* 10, Madrid, pp. 4-9.

- (2000), «La política exterior española en 1999», *Anuario Internacional CIDOB 1999*, Barcelona, pp. 29-46.
- (2005), «Política exterior y de seguridad de España en 2004», *Anuario Internacional CIDOB 2004*, Barcelona, pp. 265-281.
- SALARICH, José Eugenio (2007), «La política exterior de España hacia Asia y el Pacífico», *Anuario Asia-Pacífico 2006. Edición 2007*, Barcelona, Casa Asia/Fundació CIDOB/Real Instituto Elcano, pp. 91-100.
- SANAHUJA, José Antonio (2002a), «La II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (Madrid, 17 y 18 de mayo de 2002). Luces y sombras del vínculo eurolatinoamericano», *Revista Española de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* LIV/1, pp. 181-190.
- (2002b), *De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones Unión Europea-América Latina*, Conferencia organizada por el Instituto de Estudios de la Integración Europea del ITAM y el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, 26 de noviembre de 2002.
- (2002c), *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- (2003), «De Río a Madrid. Posibilidades y límites de las relaciones Unión Europea-América Latina», Cátedra Jean Monnet del Centro de Estudios de la Unión Europea de la Universidad de Miami, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* 6, vol. 2.
- (2005a), con la colaboración de J. Espinosa y E. López Barrero, «Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española», *La realidad de la ayuda 2005-2006. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 113-158.
- (2005b), «Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana, 1991-2005», en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 143-175.
- (2006), «El viraje neocon de la política exterior española y las relaciones con América Latina», *Pensamiento Propio* 23 (enero-junio), pp. 9-36.
- (2007), «La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas», *Quórum. Revista Iberoamericana* 19 (invierno), pp. 37-55.
- (2009), «Iberoamérica en la política de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 193-239.
- (2010a), «Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe de Honduras», *Nueva Sociedad* 226 (marzo-abril), pp. 125-144.
- (2010b), «Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional», en C. del Arenal y J. A. Sanahuja (coords.), *Amé-*

- rica Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 451-523.
- SÁNCHEZ BELLA, Alfredo (1957), «Finalidades, organización y orientaciones fundamentales de los Institutos de Cultura Hispánica», *Cuadernos Hispanoamericanos* 94, pp. 3-12.
- SÁNCHEZ CERVELLÓ, J. (1995), *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española*, Madrid, Nerea.
- SÁNCHEZ MATEOS, Elvira (1999), «La política exterior española en 1998», *Anuario Internacional CIDOB* 1998, Barcelona, pp. 29-40.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1991), «Análisis jurídico-administrativo de la cooperación internacional», *Documentación Administrativa* 227, pp. 105-126.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio (1989), *La Commonwealth, la Communauté francesa y la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL.
- SANGRONIZ, J. Antonio de (1925), *Nuevas orientaciones para la política internacional de España. La expansión cultural de España en el mundo y principalmente en Hispanoamérica*, Madrid, Editorial Hércules.
- SANHUEZA, Raúl (2002), «El sistema de Cumbres Iberoamericanas», en T. Mallo y L. Ruiz Jiménez (eds.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 21-33.
- (2005), «Las Cumbres Iberoamericanas. Consideraciones para su estudio», *Tribuna Americana* 5 (primer semestre), pp. 56-83.
- SANTALÓ R. DE VIGURI, José L. (1938), *Introducción a la política del Imperio Nuevo*, Valladolid, Imprenta Católica.
- SANZ, Antonio (2004), *Política exterior del Partido Popular en Colombia*, Madrid, DT 1 (noviembre), Centro de Investigación para la Paz.
- SARTORIUS, Nicolás (coord.) (2008), *Los objetivos de España en su Acción Exterior*, Madrid, Fundación Alternativas, OPEX.
- SAZ CAMPOS, Ismael (1985), «La política exterior de la II República en el primer bienio (1931-1933), una valoración», *Revista de Estudios Internacionales* 6/4 (octubre-diciembre), pp. 843-858.
- SEBASTIÁN, Luis de; SÁNCHEZ-DÍAZ, Emili y SANTAMARÍA MORALES, Antoni (1989), «Las relaciones económicas entre España y América Central: balance de una década», en VV.AA., *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona, CIDOB/AIETI, pp. 81-110.
- SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA (1989), *Legislación Básica de Cooperación Internacional* (ed. de Pablo López Blanco), Madrid, Ed. Cultura Hispánica.
- (2001), *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2007a), *Experiencias y resultados de los canjes de deuda por educación en Iberoamérica*, Madrid, SEGIB, Estudios SEGIB.

- (2007b), *Informe de la cooperación en Iberoamérica*, Madrid, SEGIB, Estudios SEGIB 2.
- (2008a), *II Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, SEGIB, Estudios SEGIB 3.
- (2008b), *Memoria de la cooperación iberoamericana 2007*, Madrid, SEGIB.
- (2008c), *Memoria 2007 de la Secretaría General Iberoamericana*, Madrid, SEGIB.
- (2008d), *Memoria de la Cooperación Iberoamericana 2008*, Madrid, SEGIB.
- (2009a), *Memoria de la Cooperación Iberoamericana 2009*, Madrid, SEGIB.
- (2009b), *Memoria de la Secretaría General Iberoamericana 2009*, Madrid, SEGIB.
- SENADO (1984), *Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre Cooperación Internacional de España*, Madrid, Servicio de Publicaciones.
- SEPÚLVEDA, Isidro (1994), *Comunidad cultural e hispanoamericanismo, 1885-1936*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- (2005), *El sueño de la Madre Patria. Hispanoamericanismo y nacionalismo*, Madrid, Fundación Carolina/Marcial Pons.
- SERRANO SUÑER, Ramón (1947), *Entre Hendaya y Gibraltar (Noticia y reflexión, frente a una leyenda, sobre nuestra política en dos guerras)*, Madrid, Ediciones y Publicaciones Españolas.
- (1977), *Memorias. Entre el silencio y la propaganda, la Historia como fue*, Barcelona, Planeta.
- SHARE, Donald y MAINWARING, Scott (1986), «Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y España», *Revista de Estudios Políticos* 49, pp. 87-135.
- SOLANA, Javier (en conversación con Lluís Bassets) (2010), *Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales*, Barcelona, Debate.
- SOLCHAGA, Carlos (1994), «La transición cubana», *Actualidad Económica* 1.895 (17 de octubre), pp. 5-13.
- (1996/1997), «Cuba: perspectivas económicas», *Encuentro de la Cultura Cubana* 3, Madrid, pp. 43-53.
- SOLER I LECHA, Eduard (2008), «España y el Mediterráneo: en defensa del proceso de Barcelona», en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea 4 (febrero), Bellaterra (Barcelona), pp. 90-95.
- (2010), «La Unión por el Mediterráneo: la adaptación y la huella de España», en B. López García y M. Hernando de Larramendi (eds.), *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán*, Barcelona, Icaria, pp. 291-308.
- SORIANO, Juan Pablo (2008), «España y América Latina durante el gobierno Zapatero: la difícil reconstrucción de los puentes», en Barbé, E. (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Observatorio de Política Exterior Europea 4 (febrero), Bellaterra (Barcelona), pp. 109-114.

- SOTILLO, José Angel (2009), «Las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe: encuentros y desencuentros eurolatinoamericanos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 33 (mayo-agosto), pp. 541-66.
- SOUTHWORTH, Herbert R. (1939), «The Spanish Phalanx and Latin America», *Foreign Affairs* XVIII, pp. 148-153.
- SPOERER, Sergio (1987), «La diplomacia informal. América Latina, Europa y los organismos no gubernamentales», *Nueva Sociedad* 90, pp. 45-51.
- STOECKER, H. (ed.) (1968), *Hitler sobre América Latina: el fascismo alemán en Latinoamérica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- STORY, Jonathan y POLLACK, Benny (1991), «Spain's Transition: Domestic and External Linkages», en G. Pridham (ed.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester, Leicester University Press, pp. 125-158.
- SUANCES MARCOS, Manuel (1989), «El pensamiento de Salvador de Madariaga sobre Hispanoamérica: "Hacia una Federación Iberoamericana"», en J. L. Abellán y A. Monclús (coords.), *El pensamiento español contemporáneo y la idea de América, II: El pensamiento en el exilio*, Barcelona, Anthropos, pp. 641-679.
- SUÁREZ, A. (1918), *Supremo ideal hispanoamericano*, Cádiz.
- SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo (2008), «Presencia e imagen internacional de España», *Política Exterior* 124 (julio-agosto), pp. 137-152.
- SUEIRO SEOANE, Susana (1984a), «La influencia de Mussolini y su régimen en la Dictadura de Primo de Rivera», *Proserpina* 1, pp. 35-50.
- (1984b), «Primo de Rivera y Mussolini. Las relaciones diplomáticas entre dos dictaduras (1923-1930)», *Proserpina* 1, pp. 23-33.
- (1992), «Retórica y realidades del hispanoamericanismo en la Dictadura de Primo de Rivera», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, t. XVIII-3, pp. 143-159.
- TABANERA GARCÍA, Nuria (1988), «Las dotaciones presupuestarias de la II República para el servicio diplomático en Hispanoamérica, 1931-1936: embañadas, legaciones y consulados», *Quinto Centenario* 14, pp. 105-118.
- (1993), «Institucionalización y fracaso del proyecto republicano (1931-1936)», en P. Pérez Tabernero y N. Tabanera (coords.), *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIETI/OEI, pp. 49-90.
- (1996), *Ilusiones y desencuentros: la acción diplomática republicana en Hispanoamérica (1931-1939)*, Madrid, CEDEAL.
- TEDESCO, Laura (2008), «Inmigrantes latinoamericanos en España», *Anuario Iberoamericano 2008*, Madrid, Real Instituto Elcano/EFE/Ed. Pirámide, pp. 121-143.
- TIERNO GALVÁN, Enrique (1970), «Política internacional», en VV.AA., *España, perspectiva 1970*, Madrid, Guadiana.
- TOGORES, Luis Eugenio y NEILA, José Luis (1993), *La Escuela Diplomática: cincuenta años al servicio del Estado (1942-1992)*, Madrid, Escuela Diplomática.
- TORRE GÓMEZ, Hipólito de la (1984), «El destino de la regeneración internacional de España (1898-1918)», *Proserpina* 1, pp. 9-22.

- (2010), «La regeneración internacional fallida (1914-1931)», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 571-585.
- TORRE DEL RÍO, Rosario de la (2007), «Bajo el signo de la redistribución colonial. La política exterior española entre 1895 y 1907», *Historia Contemporánea* 34, pp. 65-91.
- (2010), «Recogimiento, crisis del 98 y nueva orientación internacional (1875-1914)», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España (1800-2003). De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 555-570.
- TORREBLANCA, José Ignacio (2001), «La europeización de la política exterior española», en C. Closa (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo.
- (2005), *El «Plan B» de la Constitución Europea: ¿mirar hacia otro lado?*, ARI 77/2005, Madrid, Real Instituto Elcano, 23 de junio.
- (2010), «Una España confusa en una Europa desorientada», *Política Exterior* 133 (enero-febrero), pp. 45-60.
- TORRES RIVAS, Edelberto (1995), «Las metamorfosis de una relación de amistad: los diez años del Proceso de San José», *Anuario de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas 1994*, Madrid, IRELA, pp. 85-107.
- TOVAR, Antonio (1941), *El Imperio de España*, Madrid, Afrodísio Aguado.
- TOVIAS, Alfred (1995), «España en la Comunidad Europea», en R. Gillespie, F. Rodrigo, J. Story (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 129-150.
- TREVIÑO, Luisa (1985), «La política exterior del Gobierno socialista hacia Latinoamérica», *Revista de Estudios Internacionales* 6/1 (enero-marzo), pp. 111-124.
- TREVIÑO, Luisa, y PEDRAJA, Daniel de la (1983), *México y España: transición y cambio*, México, Ed. Joaquín Mortiz.
- TRILLO, Federico (2005), *Memorias de entreguerras*, Barcelona, Planeta.
- TRUYOL, Antonio (1972), *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos.
- TUSELL, Javier (1984a), *Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*, Madrid, Alianza.
- (1984b), «El comienzo del colaboracionismo católico con el franquismo», en J. Ruiz-Giménez (comp.), *Iglesia, Estado y Sociedad en España, 1930-1982*, Barcelona, Argos Vergara, pp. 185-217.
- (1989), «Un giro fundamental en la política española durante la II Guerra Mundial: la llegada de Jordana al Ministerio de Asuntos Exteriores», en J. L. García Delgado (ed.), *El primer franquismo. España durante la II Guerra Mundial*, Madrid, Siglo XXI, pp. 281-293.
- (1995), «La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)», en *Historia de España Ramón de Menéndez Pidal. La España de Alfonso XIII. El Estado y la política*, t. XXXVIII, Madrid, Espasa-Calpe.
- TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.) (2000), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

- URRUTIA, Federico de (1938), *La Falange Exterior*, Santander, Delegación Nacional del Servicio Exterior.
- VALDIVIELSO DEL REAL, Rocío (1996), *La carrera diplomática en España (1939-1990)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- (2010), «Orígenes, evolución y organización de la carrera diplomática española», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 235-253.
- VALENZUELA, Fernando (1989), «Presente y futuro de la cooperación internacional al desarrollo de España», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 435-455.
- (1991), «La Agencia Española de Cooperación Internacional. Una experiencia de gestión», *Documentación Administrativa* 227, pp. 41-57.
- (1992), «Rasgos de la política española de cooperación con América Latina», en VV.AA., *América Latina y nuevos conceptos de seguridad*, Zaragoza, Seminario de Investigación para la Paz/Diputación General de Aragón, pp. 201-211.
- VAN AKEN, J. (1959), *Pan-Hispanism. Its Origin and Development to 1866*, Berkeley, University of California Press.
- VAKER, Jordi (2007), «España y el Sáhara Occidental: la dimensión partidista», *Afers Internacionals* 79-80 (diciembre), pp. 125-144.
- VARELA, Lía, y OTERO, Jaime (2005), «Hacia una política lingüística iberoamericana», *ARI* 145/2005, Madrid, Real Instituto Elcano, 2 de diciembre, pp. 16-22.
- VERA, José María (2004), «Cuatro años perdidos para la política de cooperación. Balance de la legislatura y propuestas para el nuevo calendario electoral», *La realidad de la ayuda 2003-2004*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 67-83.
- VILAR, Juan Bautista (1989), «Las relaciones internacionales isabelinas: precisiones conceptuales y anotaciones bibliográficas», en J. B. Vilar (ed.), *Las relaciones internacionales de la España contemporánea*, Murcia, Universidad de Murcia, pp. 37-77.
- (2007), «Aproximación a las relaciones internacionales de España (1834-1874)», *Historia Contemporánea* 34, pp. 7-42.
- (2010a), «España en la Europa de los nacionalismos: entre pequeña nación y potencia media (1834-1874)», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 534-554.
- VILAR, María José (2010b), «Migraciones y relaciones internacionales», en J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, pp. 307-326.
- VILARIÑO, Eduardo (1989), *El hecho iberoamericano en el derecho interno y convencional*, Madrid, CEDEAL.
- VIÑAS, Ángel (1981), *Los Pactos secretos de Franco con los Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo.
- (1982), «Política exterior», en VV.AA., *La España de la Cruzada. La Guerra Civil y primer franquismo (1936-1959)*, *Historia de España*, vol. 12, Madrid, Historia 16.

- (1984a), *Guerra, dinero y dictadura. Ayuda fascista y autarquía en la España de Franco*, Barcelona, Crítica.
- (1984b), «Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», *Revista de Estudios Internacionales* 5/1, pp. 73-101.
- (1986), «La política exterior y de seguridad del gobierno socialista español», en VV.AA., *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, pp. 213-225.
- (1987), «Las relaciones euro-latinoamericanas en el conflicto Este-Oeste. Una perspectiva española», en EURAL, *América Latina y Europa en el debate estratégico mundial*, Buenos Aires, Ed. Legasa, pp. 83-99.
- (1989), «La política exterior del franquismo», en J. B. Vilar (ed.), *Las relaciones internacionales de la España contemporánea*, Murcia, Universidad de Murcia, pp. 115-124.
- (1991), «La política exterior española frente a Iberoamérica: pasado y presente», *Ideas'92* 9 (Miami), pp. 1-34.
- (2003), *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica.
- WHITAKER, Arthur P. (1961), *Spain and the Defense of the West. Ally and Liability*, Nueva York, Preager.
- WHITAKER, Howard J. (1976), «Spain and Latin America», en W. T. Salisbury y J. D. Theberge (eds.), *Spain in the 1970s. Economics, Social Structure, Foreign Policy*, Nueva York, Preager.
- WIARDA, Howard J. (ed.) (1986a), *The Iberian-Latin American Connection. Implications for U.S. Foreign Policy*, Boulder, CO./Washington, Westview Press/American Enterprise Institute.
- (1986b), «Interpreting Iberian-Latin American Interrelations: Paradigm, Consensus and Conflict», en H. J. Wiarda (ed.), *The Iberian-Latin American Connection. Implications for U.S. Foreign Policy*, Boulder, (CO)/Washington, Westview Press/American Enterprise Institute, pp. 209-249.
- WOLF, Sarah (2007), «España y la gobernanza de la seguridad mediterránea. Vecinos, espacios y actores», *Afers Internacionals* 79-80 (diciembre), pp. 107-123.
- YÁÑEZ-BARNUEVO, Juan Antonio (1997), «España, la ONU y la participación de Centroamérica», *Síntesis* 27-28, pp. 143-156.
- YÁÑEZ-BARNUEVO, Juan Antonio y VIÑAS, Ángel (1992), «Diez años de política exterior del Gobierno socialista (1982-1992)», en A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.), *La década del cambio. Diez años de Gobiernos socialistas 1982-1992*, Madrid, Ed. Sistema, pp. 85-133.
- YÁÑEZ-BARNUEVO, Luis (1984a), «El PSOE y la seguridad europea, 1944-1984», *Ideas para la Democracia* 1, pp. 321-330.
- (1984b), «Las relaciones con Iberoamérica en el horizonte 92», *Estudios Internacionales* 1983, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales, pp. 373-383.
- (1984c), «Recuperación democrática y relaciones con Iberoamérica», *Afers Internacionals* 3, pp. 39-46.

BIBLIOGRAFÍA

- (1991), «La participación de España en la cooperación internacional para el desarrollo», *Documentación Administrativa* 227, pp. 17-40.
- ZEA, Leopoldo (1987), «El pensamiento político nacional y latinoamericanista y la idea de España», *Cuadernos Americanos* 1 (México).
- ZÁRATE, Rodrigo (1917), *España y América. Proyecciones y problemas derivados de la guerra*, Madrid, Calleja.
- ZULUETA, Luis de (1932), «Las relaciones hispanoamericanas», *España y América. Revista Comercial* 244, pp. 135-137.
- (1935), «La política exterior de la Segunda República», *Tierra Firme* 3, pp. 5-27.
- ZURANO MUÑOZ, Emilio (1926), *Alianza Hispanoamericana*, Madrid, Imprenta de Juan Pueyo.

Esta obra aborda el análisis de la política exterior en general y, especialmente, de la política iberoamericana de España desde 1976 hasta el presente. Partiendo de la evolución de las relaciones entre España y América Latina y de la política iberoamericana desarrollada desde el siglo XIX hasta el franquismo, se centra, en consecuencia, en el estudio de la política exterior puesta en marcha por España por parte de los sucesivos gobiernos de Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo-Sotelo, Felipe González, José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero para, sobre esa base, analizar en detalle la política iberoamericana desarrollada por los mismos. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo son las tres dimensiones sobre las que se realiza el estudio, por cuanto se entiende que la política exterior española está marcada por ellas y originan importantes contradicciones y sinergias en la misma.

Celestino del Arenal es catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense y reconocido experto en política exterior, especialmente en política iberoamericana de España y relaciones entre la UE y América Latina. A este respecto, entre sus obras destacan *Política Exterior de España hacia Iberoamérica* (1994); *Consenso y disenso en la política exterior de España* (2008); *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y puesta en marcha de una nueva estrategia bilateral?* (2009), y como coordinador *Las Cumbres Iberoamericanas. Logros y desafíos* (2005); *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas* (2009), y, junto con José Antonio Sanahuja, *América Latina y los Bicentenarios. Una agenda de futuro* (2010).

