

Relaciones exteriores de España 1989

Celestino DEL ARENAL MOYUA
*Catedrático de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales,
Universidad Complutense de Madrid.*

José Angel SOTILLO LORENZO
*Profesor Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales,
Universidad Complutense de Madrid.*

Introducción

La política exterior desarrollada por España a lo largo de 1989 sólo puede entenderse en el contexto del proceso de redefinición y nueva articulación de la proyección y acción exterior de España, que, paralelamente al proceso de democratización interna, se inicia a partir del fin del régimen franquista y llega hasta nuestros días. Un proceso en el que, con planteamientos, objetivos y voluntades muchas veces diferentes, han participado los sucesivos Gobiernos democráticos, desde los Gobiernos de Adolfo Suárez, pasando por el Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, hasta los Gobiernos de Felipe González.

Desde esta perspectiva, la pregunta clave que se plantea como previa a la hora de evaluar la política exterior española a lo largo de 1989 es la de cómo se inserta esa política en el proceso de cambio en materia de política exterior que se inicia en 1976. En este sentido, puede afirmarse que las relaciones exteriores de España en 1989 se corresponden plenamente con los inicios de una nueva etapa en la política exterior española, resultado de haberse consumado el cambio en la política exterior y tener España un modelo global, coherente y realista de política exterior.

Debe tenerse en cuenta que cuando hablamos de cambio en la política exterior no estamos entrando a valorar si ese cambio ha sido positivo o negativo, si ha respondido a una opción ideológica u otra, pues tales apreciaciones son fundamentalmente subjetivas, dependiendo de la opción y posición ideológica personal de cada persona o grupo. Por el contrario, lo que sí estamos señalando es el hecho de que ha habido un cambio en la política exterior, en el sentido de que, frente a la ausencia de un modelo global, coherente y realista de política exterior, que caracterizó la acción exterior de España durante las décadas de dictadura franquista, a lo largo de los últimos años se ha ido perfilando y concretando un modelo de política exterior nuevo, caracterizado por la concordancia entre el contexto interno y el escenario internacional en el que se mueve España.

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

De esta forma, si la transición política a la democracia puede considerarse cerrada en principio con la aprobación de la Constitución de 1978 o, como mucho, con el triunfo socialista en las elecciones del 28 de octubre de 1982, la transición en materia de política exterior va a exigir un período de tiempo notablemente mayor, ya

que esta etapa sólo se cierra 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. No es que hayan cambiado radicalmente 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 grandes constantes que han caracterizado históricamente la política exterior española, lo que tampoco ha sucedido. Lo que ha cambiado ha sido, por un lado, la filosofía inspiradora y el diseño de esa acción exterior, el por qué y el para qué se hace la política exterior, lo que ha dotado de una mayor autonomía y de un nuevo sentido y profundidad a dimensiones ya existentes de esa acción exterior y ha permitido poner en pie nuevas dimensiones de la misma. Por otro lado ha cambiado también la forma, el modo, el cómo se hace la política exterior, lo que ha hecho esa política exterior más eficaz y realista.

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

En este proceso de cambio y de afirmación del margen de autonomía de la política exterior española, que se inicia en 1976, pueden distinguirse, con todo lo que tiene de simplificación de una realidad dinámica y compleja, varias etapas y períodos con alcances y significados muy distintos.

Una primera gran etapa, que puede denominarse de transición en materia de política exterior, y que coincide con la transición a nivel 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 política exterior española, quedando establecido el modelo global de política exterior española. Esta etapa se cierra precisamente a las puertas de 1989, año que nos corresponde estudiar.

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

Un primer período, que coincide con los Gobiernos de Adolfo Suárez, abarca los años 1976-1980. Está caracterizado por el consenso existente entre las fuerzas políticas parlamentarias en materia de las grandes cuestiones de política exterior, lo que permite, en aras de la construcción democrática, soslayar las cuestiones más polémicas. Durante este período inicial, aunque empie-

za a dibujarse en la práctica de la acción exterior una nueva filosofía inspiradora de la política exterior, en consonancia con los principios democráticos, la práctica del consenso impide, salvo en la dimensión europea, que se definan con precisión y claridad algunas de las más importantes líneas directrices de la política exterior. Se producen importantes ajustes, rectificaciones y cumplimentación de carencias y lagunas respecto de la política exterior del franquismo, pero no se produce un cambio, en el sentido señalado, en la política exterior.

Un segundo período, dentro de la etapa de transición, se inicia en 1980, cuando se produce la ruptura del consenso, al plantearse por el Gobierno centrista la incorporación de España a la Alianza Atlántica, y termina el 12 de marzo de 1986, con la celebración del referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica. Es un período constituyente en materia de política exterior, por cuanto durante el mismo se culminan las negociaciones para la adhesión de España a la Comunidad Europea y España se incorpora a Europa y se abre el debate sobre el alcance y consecuencias de las dimensiones atlántica, occidental y mediterránea de España, que sólo se cerrará con la aprobación en referéndum por el pueblo español de los términos en los que España define su política de paz y seguridad. Hitos fundamentales de este período constituyente, con alcance muy diferente respecto del cambio en política exterior, son la apresurada, mal hecha y prematura incorporación de España a la Alianza Atlántica, el 29 de mayo de 1982, que realiza el Gobierno centrista de Leopoldo Calvo Sotelo; el triunfo socialista en las elecciones generales de octubre de 1982, que va a permitir la materialización real del cambio en la política exterior; la formulación del «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 supondrá la definición precisa de la política de paz y seguridad de España; el ingreso de España como miembro de pleno derecho en la Comunidad Europea, el 1 de enero de 1986, con lo que finaliza uno de los capítulos pendientes más importantes para la definición de la dimensión europea de España; y la celebración del referéndum mencionado, que cierra el período que estamos describiendo. En este período se sientan y definen las últimas líneas maestras de la política exterior de la España democrática, que quedaban por fijar, homologándose España con Europa y adecuándose la política exterior al entorno exterior. El cambio en la acción exterior es un hecho, si bien todavía es necesario materializarlo en la práctica en algunos de sus extremos más significativos.

Dentro de la etapa de transición en política exterior se puede distinguir finalmente un tercer período, que va desde marzo de 1986 hasta finales de 1988, cuando con el ingreso como «observador activo», el 14 de no-

viembre, en la Unión Europea Occidental, con la firma, el 1 de diciembre, del Convenio con los Estados Unidos y con la aprobación, también el 1 de diciembre, por el Comité de Planes de Defensa de la OTAN, de las directrices generales para la contribución militar española, España deja establecidas plena y prácticamente las líneas maestras de su política de paz y seguridad, terminando definitivamente la etapa que hemos denominado de transición en materia de política exterior. En este período se lleva a la práctica en toda su extensión el modelo global de política exterior que se había venido perfilando durante el anterior período constituyente. Culmina, en suma, el cambio iniciado durante la larga etapa de la transición en política exterior.

A partir de finales de 1988 se abre una nueva gran etapa en la política exterior española, que llega hasta el presente y que trataremos de analizar. Es la etapa en la que España, definida y concretada en sus líneas maestras la política exterior, normalizada efectivamente su presencia y acción internacional, insertada plenamente en su entorno occidental y europeo, desarrolla, por primera vez en mucho tiempo, una política exterior coherente y realista.

Uno de los rasgos característicos de la política exterior española, desde 1976 hasta finales de 1988, es decir, durante la primera gran etapa que hemos señalado, en concreto en los Gobiernos de Adolfo Suárez y de Felipe González, va a ser el papel decisivo que el Presidente de Gobierno va a tener en la orientación y ejecución de esa política. En España, a partir de 1976, la figura del Presidente de Gobierno va a ser un elemento decisivo en la formulación, orientación y ejecución de la política exterior. En este período se produce una clara personalización del poder exterior. Aquí no sólo actúan las lógicas influencias derivadas de la personalidad respectiva de los Jefes de Gobierno y de las percepciones que los mismos tienen respecto de determinados problemas, sino que interviene sobre todo la propia situación de transición política que vive España y la necesidad de insuflar nuevas orientaciones a la política exterior respecto del pasado, lo que favorece y exige en muchos casos la intervención directa del Jefe del Ejecutivo. Influyen también las características del sistema político-administrativo español, que otorga un papel decisivo al Presidente del Gobierno y al ejecutivo en la definición y ejecución de la política exterior.

Sólo a raíz de la definición global y precisa de la posición de España en el contexto internacional, en el período 1985-1988, con el ingreso en la Comunidad Europea y la fijación de los términos de la participación de España en la Alianza Atlántica, el modelo de política exterior española ha pasado progresivamente a encuadrarse en lo que se denomina modelo «burocrático» de política exterior, que es el modelo imperante en Europa occidental. Este hecho vendrá a ser la expresión

más evidente de que España ha normalizado y definido con claridad su posición internacional y, en consecuencia, su política exterior. Este modelo supone una disminución del protagonismo presidencial y una revalorización de los aparatos gubernamentales encargados de la formulación y ejecución de la política exterior.

Despejadas las grandes cuestiones que condicionaban el diseño global y coherente de la política exterior, España aparece, por lo tanto, en el mundo en estos momentos como una potencia media con creciente presencia y protagonismo internacional. De esta forma, normalizadas y definidas en sus últimos extremos su posición internacional y las bases de su política exterior, España se encuentra en inmejorables condiciones para afirmar y ampliar su protagonismo internacional.

1989 representa, así, desde el punto de vista de la política exterior española, un año en el que se ha producido un despliegue normalizado y pleno de las potencialidades contenidas en el modelo de política exterior que, como acabamos de señalar, sólo se ha definido y concretado en sus últimos términos a finales de 1988. Representa igualmente, al haberse cerrado en esas fechas la transición en materia de política exterior, el inicio de una nueva etapa en la política exterior española.

Esto se ha puesto de manifiesto en las referencias a la política exterior contenidas en la intervención del Presidente del Gobierno, Felipe González, en el Debate sobre el estado de la Nación, celebrado el 14 de febrero de 1989.

Finalmente, queremos señalar que, dadas las características y limitaciones de espacio de este estudio, nuestra atención se orienta fundamentalmente hacia la consideración de las relaciones exteriores de carácter político, con exclusión de las de otra naturaleza, lo que no obsta, como es lógico, que en ocasiones se hagan referencias a las relaciones de carácter económico.

Ante una Europa en transformación

Sin lugar a dudas la dimensión europea de las relaciones exteriores de España ha sido la que a lo largo de 1989 ha conocido un mayor y más notable desarrollo. Los hechos que explican esta realidad son varios.

En primer lugar, el hecho de que a medida que transcurre el tiempo con relación al 1 de enero de 1986, fecha a partir de la cual España pasó a ser miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea, nuestro país se va implicando cada vez más profundamente en las políticas comunitarias, conforme a lo establecido en el Tratado de Adhesión del 12 de junio de 1985. En virtud de ello, medidas que tradicionalmente se tomaban por el Gobierno español van pasando a ser compe-

tencia de las instituciones comunitarias, incluidas las relaciones exteriores económicas, que abarcan especialmente la política comercial y la política agrícola común, y las de tipo propiamente político, que se desarrollan por los Doce en el marco de la Cooperación Política Europea.

En este mismo orden de cosas, se inserta el hecho de que España ha impulsado decididamente la puesta en marcha de medidas en favor de la unión europea, tanto a corto plazo, avanzando hacia el mercado interior, como a largo plazo, mostrándose partidaria de avanzar en este proceso de unidad.

En segundo lugar, hay que destacar el hecho de que a España, de conformidad con el artículo 11 del «Acta relativa a las condiciones de Adhesión y a las adaptaciones de los Tratados», le ha correspondido desempeñar la Presidencia del Consejo de Ministros comunitario durante el primer semestre del año, entre la Presidencia griega (último semestre de 1988) y la francesa (último semestre de 1989). Esta etapa culminó con la reunión del Consejo Europeo, celebrada en Madrid, los días 26 y 27 de junio. Por este motivo, durante este período, ha correspondido a España ocupar la representación exterior de la Comunidad Europea (CE), tanto a nivel de relaciones con Estados como a nivel de organizaciones y foros internacionales.

En este contexto, dos hechos de la vida comunitaria han marcado el período. De un lado, la constitución de una nueva Comisión Europea, que ejercerá su mandato entre el 6 de enero de 1989 y el 5 de enero de 1993, en la que Jacques Delors repite el cargo de Presidente (hasta el 5 de enero de 1991) y en la que Manuel Marín se encarga de «Cooperación y Desarrollo» y «Política pesquera» y Abel Matutes de «Política mediterránea», «Relaciones con América Latina y Asia» y «Relaciones Norte-Sur». De otro lado, la celebración, el 15 y el 18 de junio de elecciones al Parlamento Europeo, en las que los ciudadanos españoles eligieron a sus 60 representantes. Y unido a ello, la elección, el 20 de julio, del eurodiputado socialista Enrique Barón, como Presidente de dicha institución por un período de dos años y medio.

Tercero, la intensificación de la presencia española en la CE y el hecho de ocupar la Presidencia ha motivado, igualmente, una profundización e intensificación en las relaciones bilaterales con los otros once socios comunitarios. Asimismo, las relaciones se han incrementado con el resto de los países de la Europa Occidental, muchos de los cuales han mostrado a lo largo de este año, su interés en estrechar relaciones con la CE e, incluso, en algún caso, su deseo de ser parte de ella en un futuro más o menos próximo. Esto se ha traducido también en mayores contactos bilaterales por parte española.

Todo ello, pero sobre todo el hecho de la Presidencia

comunitaria, ha obligado a que una parte muy importante de la Administración española y especialmente el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Servicio Exterior, hayan estado ocupados en una gran medida en llevar adelante esas responsabilidades. La experiencia y el aprendizaje que esto ha supuesto para la Administración española están dando ya sus frutos en el plano de las relaciones comunitarias y exteriores.

Finalmente, los acelerados cambios que se están produciendo en la Europa Oriental han determinado una especial atención hacia esta zona. Ni España, ni la CE, dados los importantes intereses y las decisivas implicaciones en juego en todos los campos, podían permanecer al margen de los profundos cambios que tienen lugar en la Europa del Este.

En este contexto, es claro que en muchos casos y terrenos no se puede trazar una separación entre la política exterior española y la comunitaria, dada la creciente imbricación y relación existente entre ambas. Esto, válido en principio a nivel general, es aún mucho más evidente en el caso de las relaciones con los demás socios comunitarios. Con todo, a efectos simplemente expositivos, trataremos de presentar esta política exterior de forma separada.

La Europa comunitaria

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA (CPE). En este marco que acabamos de señalar, España ha ejercido la Presidencia de la CPE. Recordemos que, tal como la define el Acta Única Europea, en su artículo 30, las Altas Partes Contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea. Con este fin se establece una serie de mecanismos y acciones para llevarla a cabo. En definitiva, se trata de que, progresivamente, la Comunidad Europea hable ante el mundo con una sola voz. El punto 10,b) de ese artículo 30 señala que «corresponderá a la Presidencia la iniciativa, la coordinación y la representación de los Estados miembros en los terceros países para las actividades que dependan de la CPE. Estará igualmente encargada de la gestión de la CPE y, en particular, de la fijación del calendario de las reuniones, así como de su organización».

Los objetivos a desarrollar durante el semestre de la Presidencia española fueron fijados por el Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en la Declaración que, como Presidente en ejercicio del Consejo, realizó ante el Parlamento Europeo, en Estrasburgo, el 17 de enero. En dicha Declaración se refiere a las relaciones exteriores y a la cooperación política y señala que la Comunidad y los Estados miembros continuarán contribuyendo a que las relaciones internacionales sean relaciones pacíficas de cooperación. Desde

este punto de partida se pasa a especificar las relaciones y posiciones que se mantendrán a nivel estatal y en foros internacionales. Especial hincapié se hace en el acercamiento Este-Oeste. Se proclama la necesidad de participar en la solución de los conflictos regionales, especialmente en el de Oriente Medio, y de disminuir la tensión en otras áreas. Se afirma la necesidad de intensificar y desarrollar las relaciones con América Latina, resaltándose la diferencia existente entre el apoyo político y el económico que presta la Comunidad a esa región. También se hace referencia a las relaciones con los países en desarrollo, con una parte de los cuales, en concreto los ACP, se ha negociado el IV Convenio de Lomé. En relación al continente africano se constatan los esfuerzos de pacificación, en concreto la participación española en las operaciones realizadas por las Naciones Unidas en el proceso de independencia de Namibia y en la misión de verificación de la salida de las tropas cubanas de Angola, y se reafirma el compromiso en la lucha contra el *apartheid*. Finalmente, se subraya el relevante papel de los Doce en el ámbito de los derechos humanos y en la lucha contra el terrorismo y se afirma la voluntad de continuar en esa línea.

La filosofía que ha definido la actuación de la Presidencia española fue expresada por el Presidente del Gobierno, Felipe González, con motivo de su intervención ante el Parlamento Europeo, el 12 de abril: «Tenemos la voluntad de seguir construyendo una Europa unida que esté abierta a la colaboración internacional, que sea un socio leal en las relaciones con los demás países industrializados y un factor activo de solidaridad con los países en vías de desarrollo».

A la vista de estas consideraciones, examinaremos los hechos más relevantes de la Presidencia española, tomando principalmente como punto de referencia la documentación del Ministerio de Asuntos Exteriores (Secretaría General de Política Exterior, *Balance de la Presidencia española de la Cooperación Política Europea*, Madrid, 1989).

Punto significativo, por cuanto expresa la intensidad y la orientación de la labor, es el relativo a las reuniones celebradas en el marco de la CPE.

a) Reuniones internas. Partiendo de la base de que deben tener lugar al menos cuatro al año, a nivel de reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores de los Doce, en las que participa un miembro de la Comisión, se han celebrado las siguientes: reunión formal de CPE (Madrid, 14 de febrero), reunión informal de CPE (Granada, 15 y 16 de abril), reunión formal mixta de CPE y Asuntos Generales (Luxemburgo, 22 de mayo).

Por su parte, el Comité Político ha celebrado todas sus reuniones en Madrid, salvo la de enero, que tuvo lugar en Viena, con motivo de la clausura de la Conferencia de Cooperación y Seguridad en Europa (CSCE).

A nivel de Grupos de Trabajo se han celebrado 44 reuniones, la mayoría de ellas en Bruselas. Los asuntos o áreas a los que se ha dedicado mayor atención han sido Oriente Medio (4 reuniones), África (3), CSCE (3), lucha contra el terrorismo (3), Europa Oriental (3), América Latina (3) y las Naciones Unidas (3).

b) Encuentros con terceros países. El número de reuniones ha sido espectacular, en consonancia con la creciente actividad y presencia de los Doce en el plano internacional y con las transformaciones y cambios que está experimentando la sociedad internacional. Nos limitaremos a dejar constancia de las reuniones que han tenido lugar a nivel o con presencia ministerial, sin referirnos a las reuniones que se han producido a otro nivel inferior.

El Ministro de Asuntos Exteriores español, como Presidente de la CPE, mantuvo reuniones, tanto a nivel ministerial como de Directores Políticos, con representantes de los siguientes países: Unión Soviética (Viena, 8 de enero), Noruega (París, 9 enero), Israel (Tel Aviv, 14/16 enero), Austria (Viena, 6 marzo), Polonia (Viena, 6 marzo), Hungría (Viena, 7 marzo), Malta (Viena, 7 marzo), Estados Unidos (Washington, 14 marzo), Chipre (Madrid, 22 abril), Canadá (Madrid, 31 mayo). La «Troika» de Ministros de Asuntos Exteriores, de la que ha sido parte el Ministro de Asuntos Exteriores español durante el segundo semestre de 1988 y todo el año 1989, ha mantenido en el período de la Presidencia española un encuentro con el Presidente de la Organización para la Liberación de Palestina, Yasser Arafat, (Madrid, 27 enero) y con los Jefes de Estado y Ministros de Asuntos Exteriores de Jordania (Amman, 11 febrero), Egipto (El Cairo, 12 febrero), Siria (Damasco, 12 febrero), y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos (Viena, 6 marzo) e India (Nueva Delhi, 28/29 marzo). Igualmente, a nivel de encuentros ministeriales de los Doce con colegas de varios países se han celebrado reuniones con Túnez (Bruselas, 20 febrero), Marruecos (Luxemburgo, 24 abril), Israel (Bruselas, 22 mayo) y Argelia (Luxemburgo, 12 junio). Finalmente, también a nivel ministerial, se han de señalar las reuniones de los Doce con sus colegas de América Central y el Grupo de Contadora en el marco de las reuniones de San José (Honduras, 27/28 febrero), con el Grupo de los Ocho (Granada, 15 abril) y con los Países de la Línea del Frente (Luxemburgo, 12 junio).

c) Intervenciones en foros internacionales. El Ministro de Asuntos Exteriores español, en su calidad de Presidente en ejercicio de la CPE, intervino en las siguientes ocasiones: Conferencia sobre Armas Químicas (París, 9 enero); Encuentro entre la Delegación Parlamentaria del Parlamento Europeo y el Congreso de los Estados Unidos (París, 9 enero); Clausura de la reunión de Viena de la CSCE (18 enero); IX Conferencia Inter-

parlamentaria Parlamento Europeo/ Parlamento Latinoamericano (San José, Costa Rica, 31 enero); XLV Sesión de la Comisión de Derechos Humanos (Ginebra, 22 febrero); Sesión de apertura de las negociaciones de Viena sobre Desarme Convencional y Medidas de Confianza y Seguridad (7 marzo); Sesión de apertura del Foro de la Información de Londres de la CSCE (18 abril), y Sesión de apertura de la reunión de París de la Conferencia de la Dimensión Humana de la CSCE (30 mayo).

d) Gestiones y declaraciones. Las principales cuestiones abordadas en la etapa de la Presidencia española se pueden evaluar por medio de las gestiones y declaraciones realizadas en ese período, constituyendo un índice de la actividad desarrollada.

Las gestiones son tomas de posición ante acontecimientos y decisiones que se producen en terceros países y ante actividades de organizaciones internacionales. Se acuerdan por consenso entre los Doce. Son decididas por el Comité Político (COPO) y se realizan generalmente por el Embajador de la Presidencia o por la «Troika» e incluso, en ocasiones, por todos los embajadores colectivamente. Dada la rapidez con que en muchas ocasiones se debe responder ante determinadas situaciones, es destacable la labor de iniciativa de la Presidencia en estos casos.

Durante el semestre se realizaron 239 gestiones (209 por representantes diplomáticos españoles y 30 por representantes franceses, en los casos en que España carecía de representación diplomática). El significado que se atribuyó a los distintos casos o acontecimientos tratados viene expresado por el número de gestiones realizadas por cada uno. Así, la exhortación al asesinato del escritor S. Rushdie por el Gobierno iraní dio lugar a 98 gestiones, y la solicitud de incorporación del Estado palestino a la Organización Mundial de la Salud y a la UNESCO llevó a 37 gestiones, en apoyo de la tesis de los Doce de aplazar la decisión sobre el fondo de la cuestión. La puesta en marcha del «mecanismo» de la Dimensión Humana de la CSCE, acordado en Viena, ha traído consigo la solicitud de información sobre determinados casos de detenciones políticas, sanciones y malos tratos contra ciudadanos de ciertos Estados participantes en la Conferencia.

La distribución geográfica de las gestiones, excluidas las mencionadas anteriormente, es la siguiente: Oriente Medio (26 gestiones), Europa Oriental (22), África (19), América Latina (10), Asia (10). En numerosas ocasiones las gestiones se han referido a violaciones de derechos humanos, situaciones de enfrentamiento interno o entre países vecinos o amenazas a la estabilidad democrática de determinados Estados.

Las declaraciones son tomas de posición pública de los Doce sobre determinados acontecimientos de especial relevancia. Durante la Presidencia española se

adoptaron 25 declaraciones, dos de ellas del Consejo Europeo, en las que los Doce han tomado posición frente a los principales acontecimientos internacionales, como, entre otros, la retirada de las tropas soviéticas de Afganistán (14 febrero), la condena de cualquier interrupción del proceso de independencia de Namibia (6 abril), la condena de la anulación de las elecciones en Panamá (11 mayo) y la condena de la situación de estado de emergencia y el llamamiento a un diálogo nacional que permita la abolición del «apartheid» en África del Sur (12 junio). En algunos casos, se han hecho dos o más declaraciones en base a apoyar claramente determinadas dinámicas, como es la democratización en Polonia (14 febrero, 6 abril, 6 junio) y la defensa de la unidad, independencia y pacificación del Líbano (20 marzo, 31 marzo, 17 abril, 12 junio), o como forma de expresar la repulsa, caso de la represión militar y las posteriores ejecuciones en China (6 junio, 27 junio).

La reunión del Consejo Europeo, celebrada en Madrid, los días 26 y 27 de junio, puso fin a la Presidencia española. En esta reunión y en lo que se refiere a las cuestiones internacionales se adoptaron diversas conclusiones sobre las relaciones Este-Oeste, incluida la CSCE, Oriente Medio, Magreb, Chipre, América Latina, Asia y África Austral. Hay que destacar el carácter excepcional de la declaración del Consejo Europeo de Madrid sobre el conflicto árabe-israelí, que actualiza la posición europea ante los nuevos acontecimientos y las iniciativas electorales en los territorios ocupados por Israel y pide la participación de la OLP en el proceso de paz. Igualmente se ha de señalar la declaración condenando la represión del Gobierno chino contra las manifestaciones populares y adoptando medidas de congelación de las relaciones con ese país.

e) Grupo Trevi. La Presidencia española del Grupo Trevi se planteó el logro de cuatro objetivos concretos. Estos fueron: la creación de una Secretaría General permanente; la puesta en marcha del llamado Grupo Trevi-92, ante la necesidad de establecer medidas compensatorias antiterroristas para el control de los movimientos de terroristas antes de que el 1 de enero de 1993 desaparezcan las fronteras en el interior de la Comunidad; la persecución policial en terceros países, que supone el avanzar en la creación de una policía federal europea, y el nuevo concepto de delito europeo, y la protección de testigos. Estos temas fueron estudiados en la reunión informal de Ministros de Interior y Justicia, celebrada en Sevilla el 10 de marzo, así como en las reuniones de los diversos Grupos de Trabajo y altos funcionarios celebradas en número de seis en Madrid, que culminaron con la reunión formal de Ministros de Interior y Justicia, que tuvo lugar en Madrid el 11 de mayo, bajo la Presidencia del Ministro de Interior, José Luis Corcuera.

Al final se llegó a un consenso político que implica la aceptación de la creación de una estructura administrativa permanente del Grupo Trevi y el planteamiento del concepto de delito europeo y el estudio de sus implicaciones jurídicas, que supone que el Grupo Trevi se plantea la lucha contra el delito de cara al año 2000. Todo ello sin perjuicio de que los temas han continuado estudiándose durante la Presidencia francesa.

ESPAÑA ANTE LA UNIÓN EUROPEA. Como ya se ha apuntado, a nivel comunitario España está entre los más firmes partidarios de alcanzar una plena unión europea. Tanto el Gobierno como la mayor parte de los partidos políticos y la opinión pública son partidarios de avanzar hacia la integración. Así, en una encuesta publicada por *El País*, el 10 de julio de 1989, se constata que el 81 % de los encuestados está a favor de un referéndum en la CE para establecer la unión europea; el 73 % se muestra partidario de que el entonces recién elegido Parlamento Europeo prepare un proyecto de constitución de la unión europea; un 67 % está a favor de una única moneda europea; un 57 % en favor de un Gobierno europeo, responsable ante el Parlamento Europeo; un 54 % es partidario de que el Parlamento Europeo pueda votar leyes directamente aplicables a los países miembros; un 50 % es favorable a la existencia de partidos europeos y de elecciones unitarias en toda Europa, y un 49 % está a favor de la existencia de un presidente de Europa.

Por parte del Gobierno español, la perspectiva de la unidad se contempla, a corto plazo, en la consecución del mercado único previsto en el Acta Unica Europea y, a largo plazo, en la articulación de medidas que hagan posible la profundización y ampliación de la política comunitaria con el objetivo de la unidad europea. Al mismo tiempo, el Gobierno español es consciente de la necesidad de adecuar la acción de la Comunidad a los nuevos retos que plantea de forma acelerada la evolución de los acontecimientos en la Europa del Este y el nuevo escenario internacional. Todo ello sin que se resienta el desarrollo y la intensificación de las relaciones de la CE con América Latina.

A este planteamiento respondían las palabras pronunciadas por el Presidente del Gobierno, Felipe González, ante el Parlamento Europeo, el 12 de abril: «La aplicación, hasta sus últimas consecuencias, del Acta Unica implicará repercusiones institucionales importantes. Me parece útil y necesario que el próximo Parlamento Europeo que salga de las urnas —elegido el 15 y 18 de junio— lleve a cabo, junto con las otras instituciones, la reflexión y el debate oportunos para adaptar la Comunidad a las exigencias del siglo XXI».

En este contexto, hay que señalar que durante los seis meses de Presidencia española se han aprobado 33 directivas y 5 reglamentos, orientados al logro del mer-

cado único, haciéndose hincapié en aspectos como la cohesión económica y social.

El 16 de junio, la peseta se integraba en el Sistema Monetario Europeo (SME). Adelantándose a 1993, se ha previsto para 1990 la supresión de fronteras entre Francia y España, manifestando este último país su deseo de adherirse al Acuerdo Intergubernamental de Schengen.

A lo largo de la Presidencia española se ha incidido de forma especial en el logro de una Carta Social Europea y en la Unión Económica y Monetaria, respecto de los cuales se sabía ya de antemano lo difícil de lograr un acuerdo que les diese curso completo.

En el Consejo Europeo celebrado en Madrid, los días 26 y 27 de junio, que ponía fin al semestre español, se logró la aprobación por unanimidad de la propuesta presentada por la Presidencia española para poner en marcha la Unión Económica y Monetaria a partir del 1 de julio de 1990, así como la decisión de mandar a las instituciones comunitarias competentes la preparación de una conferencia intergubernamental. En este tema, el punto de partida lo constituía el llamado informe Delors, en el que se proponía la adopción del sistema en tres fases consecutivas y ligadas, de forma que la aceptación de la primera desencadenase la puesta en práctica de las otras.

La propuesta española contenía inicialmente cuatro puntos, consistentes, primero, en ratificar el objetivo de la Unión Económica y Monetaria; segundo, aceptar el informe Delors como base de un proceso global y por etapas, que permitiría avanzar en paralelo hacia la consecución del mercado interior fijado en el Acta Unica; tercero, que la primera fase de la Unión monetaria comience el 1 de julio de 1990, y cuarto, mandar a las instituciones comunitarias para que inicien los trabajos preparatorios de la conferencia intergubernamental necesaria para la reforma de los Tratados. La postura mantenida por la Primera Ministra Margaret Thatcher, negándose a adoptar todos esos compromisos al mismo tiempo, que impedía el necesario consenso sobre la propuesta, obligó a introducir dos modificaciones. La primera elude hacer referencia a que el informe Delors sea una buena base para la definición de un proceso global que conduciría por etapas a la Unión Económica y Monetaria, y la segunda corrige la frase «la conferencia intergubernamental será precedida por una preparación completa y adecuada».

Finalmente, en base a esas modificaciones se logró el acuerdo. Como se preveía en el informe Delors, se acordó que la primera fase, que implica la aproximación de las políticas monetarias y la recomendación de que todas las monedas comunitarias se integren en el SME, comience en julio de 1990, si bien no se exige al Reino Unido que, iniciada esta primera fase, integre la libra esterlina en el SME hasta que ese país decida qué le es

conveniente. Las otras dos fases, en las cuales se prevé la creación de un sistema federado de bancos centrales, el establecimiento de paridades fijas y la adopción de una moneda común, no se adoptarán automáticamente, sino después de la celebración de una conferencia intergubernamental. Este acuerdo final, recogido en el documento de conclusiones, ha sido calificado, en todo caso, de altamente positivo, por cuanto que significa que se acepta la modificación de los Tratados y que el proceso de unión es irreversible.

En ese mismo documento de conclusiones se hace referencia igualmente a otras cuestiones que afectan al proceso de unión europea, como, entre otras, la fiscalidad, la libre circulación de personas, los problemas del medio ambiente y la Europa de los ciudadanos.

En cuanto a la Carta Social, otro de los objetivos de la Presidencia española, y cuyo anteproyecto fue examinado por primera vez el 12 de junio en el Consejo de Ministros de Asuntos Sociales, no se logró la unanimidad en la Cumbre de Madrid, debido a la intransigencia del Reino Unido, a pesar de la intensa labor realizada por España. El tema se materializó en una declaración de objetivos sin carácter vinculante, que quedaba para posterior consideración en la próxima cumbre comunitaria.

Finalmente, la propuesta española relativa a la creación de un Fondo Europeo de Garantía (FEG) para reducir el pago y el nivel de la deuda externa de los países con renta intermedia, entre los que se incluyen los países de América Latina, Norte de África, Lejano Oriente y Europa del Este, queda recogida en las conclusiones en forma de anexo, estableciéndose que su puesta en marcha requiere que se cumplan una serie de condiciones, a nivel bancario, a nivel de los países acreedores y a nivel de los deudores en relación con el Fondo Monetario Internacional.

Esta labor española realizada durante el primer semestre de 1989 en materia de Unión Económica y Monetaria y Carta Social, que se materializó en las propuestas adoptadas en la Cumbre de Madrid, a la que nos acabamos de referir, ha culminado con éxito a finales de 1989. Así, en la reunión del Consejo Europeo de Estrasburgo, celebrado los días 8 y 9 de diciembre de 1989, ya bajo Presidencia francesa, se adoptó, con la oposición del Reino Unido, la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, que aunque no tiene carácter vinculante, constituye un compromiso político importante. Igualmente, en dicho Consejo Europeo se concretó la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para finales de 1990, que modifique los Tratados con el fin de lograr la Unión Económica y Monetaria.

En este contexto de transformación de Europa y avance hacia la unión, a lo largo de 1989 se ha producido un mayor acercamiento de la CE a los países de la

Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA), que constituyen en su conjunto el primer socio comercial de la Comunidad. Incluso, alguno de sus miembros, como es el caso de Austria, ya ha solicitado el inicio de negociaciones para una futura adhesión. Aunque una ampliación a corto plazo de la Comunidad Europea, en estos momentos en que hay convocada una conferencia intergubernamental para la reforma de los Tratados y está pendiente la realización práctica de la Unión Económica y Monetaria, presenta importantes dificultades, no hay duda, sin embargo, de que la Comunidad tiene vocación de integrar a otros países europeos. En este marco, se espera para 1990 la negociación de un espacio económico europeo, que incluya a los países comunitarios y a los seis de la EFTA, con vistas a un mercado único.

LAS RELACIONES BILATERALES CON LOS ONCE. El desarrollo de las relaciones exteriores de España, la profundización de la presencia española en la CE y el ejercicio de la Presidencia comunitaria han implicado un notable incremento de las relaciones, en todos los órdenes, con cada uno de los socios comunitarios.

Así, por ejemplo, en el plano diplomático, con motivo de la preparación del Consejo Europeo de Madrid, el Presidente del Gobierno español se reunió con sus homólogos de los Once y, junto a las cuestiones comunitarias, se abordaron las relaciones bilaterales. El calendario de estas reuniones fue el siguiente: el 18 de mayo, en Bruselas, reunión con Wilfried Martens (Bélgica); el 29 y 30 de mayo, en Bruselas, con ocasión de la reunión de la OTAN, entrevistas con Poul Schluter (Dinamarca), Andreas Papandreu (Grecia), Ruud Lubbers (Holanda) y Jacques Poos (Luxemburgo); el 7 de junio, en Lisboa, reunión con Aníbal Cavaco Silva (Portugal); el 8 de junio, en París, con François Mitterrand (Francia); el 9 de junio, en Alghero (Cerdeña), con Ciriaco de Mita (Italia); el 19 de junio, en Londres, con Margaret Thatcher (Reino Unido), y el 19 de junio, en Dublín, con Charles Haughey (Irlanda).

Por sus características especiales, en cuanto países vecinos con frontera terrestre, destacamos las relaciones que España ha mantenido con Francia y Portugal.

En relación con Francia, durante 1989 ha continuado la tendencia hacia el fortalecimiento e intensificación de las relaciones, conformándose un entendimiento creciente entre ambos países en todos los órdenes. Prueba de ello son los contactos y reuniones constantes que se han producido, a todos los niveles, entre los representantes de los dos países.

Sin referirnos a las frecuentes entrevistas o reuniones que se han producido entre los respectivos Ministros de Asuntos Exteriores, que se inician con la que, el 2 enero de 1989, mantiene, en París, Francisco Fernández Ordóñez con su homólogo francés, Roland Dumas, ni a

las que tienen lugar a nivel de los demás ministerios, hay que destacar la visita que el Presidente del Gobierno, Felipe González, realiza a París, el 31 de marzo, entrevistándose con el Presidente de la República, François Mitterrand, y con el Primer Ministro, Michel Rocard. En estas entrevistas, junto a las cuestiones comunitarias, se abordó el incremento de la cooperación antiterrorista entre los dos países. Felipe González, en su preparación del Consejo Europeo de Madrid, repetirá la visita a París el 8 de junio, entrevistándose de nuevo con François Mitterrand.

A lo largo de 1989 ha continuado igualmente la organización de seminarios y cumbres entre ambos países, como forma de avanzar en la cooperación y concertación frente a los problemas comunes.

En este sentido, el 3 y 4 de junio se celebra en París el IX Seminario Hispano-Francés, con la asistencia de seis delegados por parte española, en concreto, los Ministros de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, de Economía y Hacienda, Carlos Solchaga, de Interior, José Luis Corcuera, de Defensa, Narcís Serra, de Administraciones Públicas, Joaquín Almunia, de Transportes, José Barrionuevo, y el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Pedro Solbes. En este Seminario se trató el relevo en la Presidencia comunitaria por parte de Francia, así como otras cuestiones comunitarias y bilaterales. Se estudió igualmente la supresión de la frontera entre ambos países para 1990, que en principio sólo afectaría a Cataluña y Aragón.

Los días 23 y 24 de octubre se celebró en Valladolid la tercera cumbre institucional entre ambos países, representados por François Mitterrand y Felipe González, con la asistencia también de diversos Ministros de ambos países. En esta cumbre, además de tratarse distintos temas bilaterales y comunitarios, entre los que cabe destacar la cuestión de la aceleración de la construcción europea como respuesta a los cambios de la Europa del Este, se abordó por primera vez la cooperación entre los dos países en la lucha contra el narcotráfico.

Con Portugal las relaciones han seguido consolidándose durante 1989, pero sin alcanzar todavía el nivel que deberían tener en función de los lazos e intereses comunes. En este proceso de creciente acercamiento ha influido decisivamente el hecho de que, a partir de 1986, ambos países tienen en la Comunidad Europea un canal de comunicación en el que dilucidar algunas de las cuestiones en las que tradicionalmente ha existido diversidad de posiciones, como la pesca, la industria textil o la energía, que desbordan el marco exclusivamente bilateral para convertirse en asuntos comunitarios. A pesar de este progresivo acercamiento subsisten todavía importantes vacíos en las relaciones mutuas, si se compara con el nivel que han alcanzado las relaciones con el otro vecino terrestre. En este contexto no hay

que olvidar que la frontera, la «raya», entre España y Portugal desaparecerá en 1993 por imposición del mercado único. Subsisten igualmente recelos entre ambos países, como se ha puesto de manifiesto en cuestiones como la defensa en el marco de la Alianza Atlántica, donde los portugueses siguen temiendo un espacio ibérico bajo control español.

Con todo, durante 1989 se ha ido avanzando en el acercamiento mutuo. La visita de los Reyes de España, realizada entre el 15 y el 18 de mayo, con todo lo que tenía de símbolo de una nueva era, sirvió para superar recelos. El 7 de junio, Felipe González se entrevistó en Lisboa con Aníbal Cavaco Silva para tratar cuestiones comunitarias relativas al Consejo Europeo de Madrid. Es precisamente en el tema comunitario donde existe una mayor sintonía entre ambos países en cuanto a toda una serie de objetivos comunes, como la cohesión económica y social, la mejora de las comunidades, el desarrollo de las regiones fronterizas, etc.

Con el resto de los países comunitarios las relaciones han evolucionado igualmente por parámetros positivos, intensificándose las relaciones en todos los sentidos. En este sentido, hay que destacar, entre otras, las relaciones con la República Federal Alemana, materializadas, al más alto nivel, en la celebración de una cumbre hispano-alemana en Sevilla, los días 5 y 6 de febrero de 1989, presidida por el Presidente del Gobierno español, Felipe González, y el Canciller de la República Alemana, Helmut Kohl, acompañados de una amplia representación ministerial, que fue seguida de la visita a España, el 4 de abril, del Presidente de este mismo país, Richard von Weizsäcker, y de la visita a la República Federal Alemana, de Felipe González, el 22 de mayo.

Particular interés tienen, dado el contencioso sobre Gibraltar, las relaciones con el Reino Unido. Tras la apertura de la verja por parte española, el ingreso de España en la CE y la Alianza Atlántica, la visita de los Reyes de España al Reino Unido, del 23 al 25 de abril de 1987, y la visita de la Reina Isabel II de Inglaterra a España, del 17 al 21 de octubre de 1988, esas relaciones han entrado en una fase de desarrollo e intensificación, a pesar de los escasos avances que se han producido en la cuestión de Gibraltar. Este tema ha estado permanentemente presente en las entrevistas y contactos que se han mantenido entre ambos países, como en la entrevista que, el 6 de febrero, mantuvo en Londres el Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, con el Secretario del Foreign Office, Geoffrey Howe, y en la entrevista que, el 19 de junio, mantuvieron en Londres Felipe González y Margaret Thatcher, para preparar el Consejo Europeo de Madrid. La vía abierta para la solución de este contencioso por ambos países es la negociación, puesta en marcha a través de contactos regulares, con el fin de poder culminar el

proceso de descolonización, preservando los intereses de la población gibraltareña y los intereses españoles, como señaló el Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en su intervención, el 28 de septiembre, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sin embargo, el no cumplimiento por el Gobierno gibraltareño de algunos de los acuerdos bilaterales alcanzados entre España y el Reino Unido, como el relativo a la utilización conjunta del aeropuerto de Gibraltar, de diciembre de 1987, pueden introducir, si el Reino Unido continúa sin garantizar su cumplimiento, un factor de enrarecimiento de las relaciones mutuas.

*La Europa del Este:
hacia una redefinición del Viejo Continente*

A lo largo de 1989 las relaciones con los países del Centro y Este de Europa han experimentado un cambio cualitativo, en consonancia con los profundos cambios que se están produciendo en los mismos. Desde una perspectiva global, España ha mostrado su solidaridad con los procesos de democratización que tienen lugar en esos países y con lo que supone la «perestroika». Ese apoyo político y económico se concreta en la puesta en marcha de mecanismos de cooperación internacional para la mejora de sus economías. España participa, así, junto a otros socios comunitarios y de la OCDE, en la llamada «Operación Faro» de ayuda a Polonia y Hungría y se ha mostrado partidaria de la creación de un Banco Europeo para la promoción económica de los países de la Europa Oriental. Expresión clave de ese acercamiento, a nivel comunitario, ha sido la firma, el 18 de diciembre, de un acuerdo comercial y de cooperación económica entre la CE y la Unión Soviética, que inaugura una nueva era en las relaciones entre la CE y ese país.

El Presidente del Gobierno, Felipe González, fue también uno de los promotores de la reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de los países comunitarios, celebrada en París, el 18 de noviembre, para estudiar en común la actitud ante la evolución del Este de Europa. Es de destacar que Felipe González mantuvo, previamente a esta reunión, entrevistas con José M.^a Aznar (Partido Popular) y Adolfo Suárez (Centro Democrático Social) a efectos de lograr un consenso en la política exterior española hacia esa zona.

En el plano de las relaciones bilaterales, varios hechos ponen de relieve el acercamiento a esa región.

Los días 2 a 4 de marzo, el Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, visita la Unión Soviética, donde se entrevista con Mijail Gorbachov y con el Ministro de Asuntos Exteriores, Edward Shevardnadze. Esta visita fue seguida, el 19 y 20 de mayo, por la del Ministro de Defensa, Narcís Serra, que se entrevistó con su colega soviético, Dimitri Yazov.

La solidaridad con el proceso de cambio se puso también de manifiesto con la visita que los Reyes realizaron a Polonia del 3 al 5 de octubre, entrevistándose con quien entonces era el único Primer Ministro no comunista de la Europa del Este, Tadeusz Mazowiecki. Durante esta visita, el Ministro de Educación, Javier Solana, que sustituía por enfermedad a Francisco Fernández Ordóñez, confirmó la disposición de España a otorgar ayuda económica, al margen de la comunitaria. Ese ofrecimiento se concretó durante la reunión celebrada el 15 de diciembre por la comisión hispanopolaca, donde se decidió que Polonia se beneficiaría de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

El apoyo al cambio político, la cooperación económica y el intercambio de experiencias en procesos de transición hacia la democracia fueron también las cuestiones principales de la visita de Felipe González a Hungría, del 7 al 9 de noviembre, precisamente el día que cayó el muro de Berlín, y de su entrevista con el Primer Ministro de la recién creada República Húngara, Miklos Nemeth.

En este cambiante y todavía incierto contexto, la política exterior española se orienta hacia una aceleración de la construcción comunitaria, de forma que los acontecimientos en el Centro y el Este de Europa no supongan una marginación del papel y presencia de España en el Viejo Continente. Sin embargo, en la política exterior española hacia la Europa del Este quedan todavía algunos puntos que escapan al conocimiento público, como el contenido de la carta dirigida por Felipe González a Mijail Gorbachov, que fue entregada, el 24 de noviembre, por medio del Asesor del Presidente para Asuntos Internacionales, Juan Antonio Yáñez.

En todo caso, es probable que las piezas que faltan para completar el «puzzle» europeo, ya estén puestas cuando Mijail Gorbachov, a quien se ha otorgado el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional 1989, junto a Jacques Delors, visite España en la primavera de 1990.

**España y los Estados Unidos:
una nueva relación bilateral**

A lo largo de 1989, las relaciones con los Estados Unidos han entrado en una fase de normalización. La firma en Madrid, el 1 de diciembre de 1988, del nuevo Convenio sobre Cooperación para la Defensa, que entró en vigor el 4 de mayo de 1989, y que supone la reducción de la presencia militar de los Estados Unidos en España, ha sido la base que ha permitido culminar esa normalización.

La entrada en vigor del nuevo Convenio se produjo

después de que el Congreso de los Diputados ratificara el Convenio, el 9 de marzo, por 279 votos a favor, 11 en contra y 24 abstenciones, y que la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado la aprobase por 14 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención.

El nuevo clima que preside las relaciones con los Estados Unidos se puso ya de relieve en la visita que realizó a Madrid, el 15 de febrero, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, James Baker, así como en el encuentro celebrado en Bruselas, el 30 de mayo, entre el Presidente George Bush y Felipe González, con motivo de una reunión de países de la Alianza Atlántica. En esta reunión, además de los temas bilaterales, se intercambiaron puntos de vista sobre América Latina.

Este nuevo clima se manifestó en la firma en Washington, el 7 de julio, del Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre ambos países, que por primera vez se separa expresamente del convenio defensivo.

El nuevo embajador de Estados Unidos, Joseph Zappala, que tuvo que salvar diferentes obstáculos en los propios Estados Unidos para poder ocupar su cargo, llegó a Madrid el 9 de octubre, fijándose como objetivos de su labor el desarrollo del Convenio, la colaboración mutua en el seno de la Alianza Atlántica y la cooperación bilateral en la lucha contra la droga y el terrorismo.

La consolidación de este proceso de normalización tuvo como punto culminante la visita del Presidente del Gobierno, Felipe González, a Washington, los días 18 a 20 de octubre. El encuentro con el Presidente George Bush, supuso el cierre de una larga etapa cargada de recelos y malentendidos, surgidos con ocasión de la negociación sobre la reducción de la presencia militar de los Estados Unidos en España y a propósito de la incorporación española a la OTAN sin formar parte de su estructura militar. En ese encuentro se puso de manifiesto, como lo señaló expresamente George Bush, el papel y el prestigio de España en América Latina, especialmente en Centroamérica, así como la distinta posición e interpretación mantenida por ambos países respecto del conflicto centroamericano y otros problemas de América Latina.

Al mismo tiempo, tanto en ese acuerdo como en las reuniones que celebró Felipe González con los Secretarios norteamericanos de Defensa, de Comercio y del Tesoro, y con el Vicepresidente, Dan Quayle, y en las que celebraron a su vez los Ministros españoles de Asuntos Exteriores y de Economía, se abordaron numerosos temas que afectan a las relaciones entre ambos países.

España e Iberoamérica: hacia un modelo democrático y solidario de relación

Las relaciones entre España y los países iberoamericanos a lo largo de 1989 presentan, sin lugar a dudas, un balance altamente positivo. Estas relaciones han estado marcadas, durante los primeros seis meses, por la Presidencia española de la CE, que ha multiplicado la presencia y acción españolas en Iberoamérica y se ha traducido en un desarrollo de las relaciones entre la CE, los Doce y América Latina. De hecho, estas dos dimensiones, española y comunitaria, de la política exterior española hacia Iberoamérica, que se han apoyado mutuamente desde la adhesión de España a la Comunidad y que son a veces difícilmente separables, han conocido con ocasión de la Presidencia española una intensificación notable.

La política iberoamericana de España

La política iberoamericana desarrollada por España como país soberano ha continuado en la línea de autonomía respecto de los Estados Unidos, como se ha puesto de nuevo de manifiesto respecto del conflicto centroamericano y en la condena, realizada el 20 de diciembre de 1989, de la intervención militar de los Estados Unidos en Panamá y en la votación, el 29 de diciembre, a favor de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que condena esa intervención de los Estados Unidos, siendo el único país de la Comunidad Europea que votó favorablemente a la misma.

La política hacia Iberoamérica ha continuado estando inspirada en dos principios generales, afirmados y desarrollados desde los inicios de la década de los ochenta, que son democracia y desarrollo. Ambos principios se consideran absolutamente inseparables y base de la paz. Dichos principios se han traducido, por un lado, en un constante y decidido apoyo al respeto a los derechos humanos y a los procesos de democratización en la región y, por otro, en la búsqueda de fórmulas en los foros internacionales y puesta en marcha de soluciones a nivel bilateral que permitan la progresiva superación de los graves problemas sociales, económicos y financieros que afectan a los países latinoamericanos. Los dos instrumentos de acción que ha tratado de impulsar España han sido la concertación con los países latinoamericanos, tanto a nivel bilateral como multilateral, en las grandes cuestiones y problemas que afectan a América Latina, y la cooperación.

En concreto, en este último aspecto, el Ministerio de Asuntos Exteriores ha tratado de desarrollar a nivel bilateral un modelo de cooperación de ámbito global, siguiendo el ejemplo del Tratado General de Cooperación y Amistad entre España y Argentina, suscrito en

Madrid, por el Presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, y el Presidente español, Felipe González, el 3 de junio de 1988. En esta línea, a lo largo de 1989, se ha avanzado en las negociaciones para la conclusión de un Tratado General de Cooperación con México, estando prevista su firma en el viaje que los Reyes de España realizarán a ese país en enero de 1990. Al mismo tiempo se ha acordado también, en la entrevista que mantuvieron en Madrid el 21 de septiembre de 1989, el Presidente del Gobierno español, Felipe González, y el entonces candidato único de la oposición chilena, Patricio Aylwin, que se trabajaría en la elaboración de un Tratado General de Cooperación con Chile, una vez constituido el nuevo gobierno democrático chileno.

La meta última que se persigue con este desarrollo e intensificación de las relaciones con Iberoamérica, que responde a una dimensión profunda de la proyección exterior de España, es el reforzamiento del entramado común de lazos y relaciones de la más variada naturaleza, histórica, cultural, lingüística, social, económica y política, existentes entre España y los países iberoamericanos, de forma que se avance en la puesta en pie de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, basada en los principios de igualdad, independencia y solidaridad, construida sobre una concertación y cooperación mutuamente beneficiosas para los Estados y los pueblos iberoamericanos y español. Esta idea, que tanto el Rey como los sucesivos Gobiernos han venido postulando desde 1976, ha pasado a ser, una vez terminada la Presidencia española de la CE, de acuerdo con las palabras del Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, pronunciadas con ocasión de la entrevista realizada por *El País*, el 30 junio de 1989, una prioridad de la política exterior. El propio Rey, en el discurso pronunciado el 12 de septiembre de 1989, en la cena ofrecida con ocasión de la visita del Presidente de Ecuador, Rodrigo Borja, pidió el esfuerzo de todos para dar vida a esa Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En un plano más inmediato, los temas generales prioritarios de la política iberoamericana de España durante 1989 fueron el apoyo a los procesos de democratización, el apoyo a las soluciones pacíficas y negociadas en el conflicto centroamericano, el problema de la deuda externa y el narcotráfico.

En la primera cuestión, la acción exterior española se tradujo, en un año de numerosas elecciones en los países latinoamericanos, en un constante y reiterado apoyo a la democracia y a la celebración de procesos electorales libres. Desde las elecciones celebradas en Paraguay, el 1 de mayo, a raíz del golpe de Estado que el 3 de febrero derrocó la dictadura del General Alfredo Stroessner, pasando por los llamamientos a la limpieza electoral y a que se respetasen los resultados de las elecciones celebradas en Panamá el 7 de mayo, que

dieron el triunfo a Guillermo Endara, de la Alianza Democrática de Oposición Civilista, y que el general Manuel Noriega se negó a admitir, hasta el apoyo a los procesos electorales de Bolivia, el 7 de mayo, Argentina, el 14 de mayo, Brasil, el 15 de noviembre, Uruguay, el 26 de noviembre y la esperanzadora elección presidencial que por primera vez se celebró en Chile, el 14 de diciembre, tras el golpe militar que derrocó a Salvador Allende y llevó al poder al general Augusto Pinochet, y que ha supuesto el triunfo del candidato único de la oposición, Patricio Aylwin, la acción exterior española ha adoptado posiciones de clara y decidida defensa de los principios democráticos. Lo mismo cabe decir de la actuación española respecto de los procesos electorales en marcha en Centroamérica, entre los que destaca por su alto significado e importancia para el proceso de paz en la zona, la elección presidencial que se celebrará en Nicaragua el 25 de febrero de 1990. En este mismo ámbito se insertan las reiteradas tomas de posición en favor de la democracia argentina y de condena de los sucesivos intentos golpistas que se han producido en ese país.

En lo relativo a la política de búsqueda de una salida negociada y pacífica en el conflicto centroamericano, el Gobierno español ha continuado con su apoyo al proceso de paz de Esquipulas y con su impulso y participación, tanto a nivel de las Naciones Unidas (Plan Especial para Centroamérica de las Naciones Unidas) y de la Comunidad Europea, como a nivel bilateral, en los distintos planes de reconstrucción y recuperación económica y social de Centroamérica.

En el tema del desarrollo, la diplomacia española ha dedicado a lo largo de todo 1989 una especial atención al problema de la deuda externa, proponiendo en los foros internacionales fórmulas que permitan una condonación parcial o una mejora de las condiciones de la misma y adoptando a nivel bilateral una política de condonación parcial, como se ha producido, entre otros, en el caso de México, con ocasión de la visita del Presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, a España, el 15 de julio de 1989, y de Ecuador, con motivo de la visita a Madrid del Presidente ecuatoriano, Rodrigo Borja, los días 12 a 14 de septiembre. Paralelamente, como veremos, España, aprovechando la Presidencia comunitaria, ha desarrollado una meditada y constante labor para lograr una posición global y común de los Doce en el tema de la deuda externa.

1989 ha sido también un año de intensa actividad española en el problema del narcotráfico. El propio Rey de España reiteró, en su discurso con ocasión del 12 de octubre, la necesidad de enfrentarse con decisión a ese problema. En este sentido, el Gobierno colombiano de Virgilio Barco, embarcado en una difícil y sangrienta lucha contra el narcotráfico, ha recibido el apoyo y la ayuda española en esta lucha, sin que por razones de

discreción y eficacia se hayan desvelado los términos de dicha ayuda. Al mismo tiempo, España e Italia se han asociado con los Estados Unidos en esta lucha, habiéndose celebrado, a finales de octubre, en Madrid, una reunión antidroga de alto nivel con participación de esos tres países, así como Bolivia, Colombia y Perú.

Esta creciente presencia y participación de España en la realidad de América Latina, que responde no sólo a lo activa y prioritaria que es esta dimensión de la política exterior española, sino también a las solicitudes de los propios países latinoamericanos, es expresión del prestigio que España tiene en esa región, como lo reconoció el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, en su encuentro con el Presidente del Gobierno, Felipe González, el 30 de mayo de 1989. Prueba evidente de ello, además de lo anteriormente señalado, es el hecho de que España participe en la Misión de las Naciones Unidas encargada de verificar el cumplimiento de los acuerdos de paz de Centroamérica (ONUCA) y que Madrid fuese elegida para la celebración de las negociaciones entre Argentina y el Reino Unido sobre la problemática derivada del conflicto de las Malvinas. En el encuentro que tuvo lugar los días 17, 18 y 19 de octubre, las delegaciones de ambos países acordaron restablecer las relaciones consulares, agradeciendo la hospitalidad del Gobierno español y comprometiéndose a un nuevo encuentro en Madrid en febrero de 1990.

España en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina

Si desde la adhesión a la CE, España ha desarrollado una intensa y constante política de desarrollo de las relaciones entre Europa y América Latina, tanto a nivel estrictamente comunitario como a nivel de los Doce a través de la cooperación política europea, la presidencia española de la CE durante el primer semestre de 1989 ha permitido que España desempeñe un papel especialmente relevante en el impulso de esas relaciones.

Destaca en este punto la celebración, los días 27 y 28 de febrero, de la Conferencia Ministerial de San Pedro de Sula (Honduras) sobre el Diálogo Político y la Cooperación Económica entre los países de Centroamérica, la CE y sus Estados miembros y los países del Grupo de Contadora, conocida comúnmente como San José V, por ser continuación de las reuniones iniciadas en San José de Costa Rica en 1984. España insistió para que se celebrara bajo su mandato. En esta reunión, preparada minuciosamente por parte española y en la que destacó al alto nivel de la representación española, la CE y sus Estados miembros reafirmaron de forma decidida, como se desprende de la declaración política y del comunicado económico conjuntos, aprobados al término de la conferencia, su compromiso político y

económico con Centroamérica, reiteraron su solidaridad con los Acuerdos de Esquipulas, manifestaron su apoyo a la declaración de los Presidentes centroamericanos realizada en la reunión de El Salvador el 14 de febrero de 1989 y adquirieron compromisos concretos en materia de refugiados y desplazados, ayuda alimentaria y cooperación técnica y financiera para la puesta en marcha del Parlamento Centroamericano.

En concreto, en el Comunicado económico conjunto la CE se compromete por primera vez en Centroamérica a apoyar un plan plurianual que permitirá la reestructuración, reactivación y fortalecimiento del procedimiento de integración económica de la región. Este plan trianual, por importe de 120 millones de ecus, ha sido aprobado por la Comisión el 8 de noviembre de 1989.

En el discurso inaugural de San José V, el Ministro español, Francisco Fernández Ordóñez, en su condición de Presidente en ejercicio del Consejo de la CE, resaltó el papel autónomo e independiente de la Comunidad en el proceso de pacificación y recuperación económica de Centroamérica y criticó el hecho de que el claro compromiso de apoyo político a la democracia en Iberoamérica y a la solución del conflicto centroamericano no se corresponde todavía, a pesar de lo avanzado, con el nivel de apoyo económico. Terminó su alocución reiterando el compromiso comunitario de apoyo económico y político a las iniciativas de paz y desarrollo en la región.

Particularmente importante fue también la IV Reunión Ministerial Informal celebrada bajo la Presidencia española, el 15 de abril de 1989, en Granada entre el Grupo de los Ocho, salvo Panamá, y los Doce, que ha sido calificada por los participantes como la más fructífera de las realizadas hasta ese momento. España puso un especial interés en el éxito de la misma. Participaron todos los Ministros de Asuntos Exteriores, con la excepción del de Irlanda por enfermedad. Los objetivos conseguidos en Granada fueron que se logró un diálogo real sobre dos temas claves por su interés en las relaciones entre Europa y América Latina, como son «La situación financiera internacional y la democracia en América Latina», con particular atención al problema de la deuda externa, y el «Examen conjunto de las relaciones entre Europa y América Latina», siendo posible un mayor nivel de entendimiento y participación.

En ese contexto, especial importancia tuvo que, por primera vez, se abordase en profundidad el tema de la deuda externa y su influencia negativa en el proceso de desarrollo económico y democrático en América Latina, con participación, además, de los Comisarios Delors y Matutes. Con ello se pretendía, por parte española, preparar el terreno para tratar de alcanzar una posición común europea de cara al Consejo Europeo de Madrid, del 26 y 27 de junio, que pudiese a su vez influenciar la

Cumbre de países industrializados de París, que se celebraría en julio de 1989.

En Granada, además de consolidarse estas reuniones, dotándolas de una frecuencia semestral, se han perfilado, por otro lado, los tres ejes que inspiran las relaciones entre las dos regiones: democracia, desarrollo y deuda. Este planteamiento respondía desde el primer momento a una estrategia española, desarrollada con cautela desde finales de 1988, apuntada en el discurso del Presidente del Gobierno, Felipe González, en noviembre de 1988, ante los Presidentes de los Bancos Centrales Latinoamericanos, desarrollada en las declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, de enero de 1989, en las que adelantaba que en Granada se trataría el tema de la deuda, y apuntalada por Felipe González, con ocasión de su estancia en Caracas en la toma de posesión del Presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez. Esta estrategia perseguía ir sensibilizando a los países comunitarios en la necesidad de afrontar desde nuevas perspectivas ese problema.

En el Consejo Europeo celebrado en Madrid, el 26 y 27 de junio, se hacen importantes menciones que afectan a las relaciones entre la Comunidad y América Latina. En el tema de la deuda, fruto de la reunión de Granada, se hace una declaración que reconoce la importancia que la solución de la misma tiene para el desarrollo y la democracia en los países latinoamericanos, afirmándose la responsabilidad de los Estados miembros de la Comunidad en la búsqueda urgente en los foros apropiados de soluciones realistas y tomándose nota de la propuesta española de crear un Fondo Europeo de Garantía. Hay que destacar, en este punto, que es la primera vez que el Consejo Europeo trata en profundidad el tema de la deuda, que de algún modo queda consagrado ya en las relaciones entre ambas regiones. Respecto de Centroamérica el Consejo reafirmó los compromisos y resultados de la reunión de San José V. A nivel general, el Consejo Europeo se pronunció por la continuación e intensificación de las relaciones políticas y económicas entre la CE y América Latina.

Junto a lo anterior, durante la Presidencia española se han desarrollado otras iniciativas en el marco comunitario tendentes a que los países iberoamericanos disfruten de un mejor trato en sus relaciones con la CE. En este orden de cosas hay que destacar, entre otros, la reanudación del diálogo entre el Grupo Latinoamericano de Embajadores ante la Comunidad (GRULA) y los Representantes Permanentes de los Países miembros (COREPER) interrumpido desde hacía siete años, la mayor presencia de la Comisión en América Latina, mediante la apertura de representaciones en México y Uruguay, la activa participación en la Conferencia Internacional para Refugiados, celebrada, el 29 y 31 de mayo, en Guatemala, el inicio del proceso que permiti-

ría a la Comisión convertirse en observadora ante la Organización de Estados Americanos (OEA), el impulso a las candidaturas de la República Dominicana y Haití para su incorporación al IV Convenio entre los países ACP y la Comunidad Europea, y la petición del Consejo a la Comisión de un Informe sobre el estado de las relaciones CE-Latinoamérica, que deberá ser presentado antes de finales de 1989.

España y el Magreb: una política de cooperación global

Durante 1989, la política exterior española hacia los países del Magreb, región de gran interés estratégico, político y económico para España y una de las más importantes dimensiones de su acción exterior, se ha basado en el mantenimiento de una política global de cooperación con todos los países de la zona. De esta relación destacan tres hechos.

En primer lugar, el apoyo al proceso de integración regional, a través de la Unión Árabe Magrebí, de la que formarían parte Marruecos, Argelia, Libia, Túnez y Mauritania, como se puso de manifiesto en la cumbre de los cinco Jefes de Estado celebrada en Marrakech, los días 16 y 17 de febrero, y en la que el eje Rabat-Argel sería la columna vertebral. Se pretende con ello contribuir a la estabilidad de la zona. El Presidente del Gobierno español, Felipe González, recalcó, con ocasión de la visita que realizó a Madrid, el 13 de diciembre, el Primer Ministro marroquí, Azzedin Laraki, este apoyo al proceso de integración magrebí, señalando que sería una fórmula para una mayor cooperación con la Comunidad Europea.

En segundo lugar, la búsqueda de una solución al conflicto del Sahara, apoyando el proceso de paz auspiciado por las Naciones Unidas, que pasa por el ejercicio del derecho de autodeterminación, mediante la celebración de un referéndum, de la población saharauí. Este proceso, no exento de dificultades, se vio impulsado en enero, con la reunión entre representantes del Frente Polisario y el Rey de Marruecos. En relación con este movimiento, se ha de señalar que el Gobierno español ha vuelto a normalizar sus relaciones con el mismo. En concreto, con ocasión de la visita a Madrid, el 24 y 25 de enero, del número dos del Frente Polisario, Bechir Mustafá Sayed, que se entrevistó con el Ministro de Asuntos Exteriores, se llegó a un acuerdo para reabrir su oficina en Madrid, cerrada en 1985 tras el ametrallamiento de los barcos «Junquito» y «Togomago».

En tercer lugar, la política exterior española se ha orientado hacia la consolidación de las relaciones de buena vecindad con los países de la región, sin buscar como en el pasado falsos equilibrios.

En este contexto se inserta la visita de Fernández Ordóñez a Rabat, el 3 de febrero, y su entrevista con el Rey de Marruecos, que ponía fin a una etapa de enfriamiento en las relaciones entre ambos países, tras la suspensión de la visita que Hassan II debía realizar a Madrid, en noviembre de 1988, como consecuencia del voto favorable de España a la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que pedía el diálogo directo de las partes implicadas en el conflicto saharauí. El 21 de marzo, el Ministro de Defensa, Narcís Serra, visitó también Marruecos, reafirmando la voluntad española de continuar con la cooperación en el plano militar y defensivo establecida entre los dos países. El 21 de mayo, en visita privada a Marruecos, Felipe González se entrevistó con Hassan II en Casablanca, discutiendo especialmente la cuestión del Cercano Oriente.

Fernández Ordóñez también visitó Argelia, el 5 y 6 de junio, entrevistándose con su colega argelino, Boualem Bessaih, tratándose cuestiones como el gaseoducto que comunicará Argelia y Marruecos con la Comunidad Europea, a través de España; la actitud argelina respecto de ETA y el apoyo español al proceso de democratización argelino. En este mismo contexto de globalización de las relaciones con el Magreb, el Ministro de Asuntos Exteriores recibió, el 29 de noviembre, a un alto funcionario del Gobierno libio.

Pero sin lugar a dudas el hecho más notable fue el que, tras diversos aplazamientos, el Rey de Marruecos visitase oficialmente España del 25 al 27 de septiembre. Esta visita constituyó el exponente más claro de las buenas relaciones entre ambos países. Previamente, Hassan II había manifestado que la reivindicación marroquí de Ceuta y Melilla nunca se plantearía mediante actos belicosos contra España, descartando así una solución militar. A su vez, el Consejo de Ministros, celebrado el 22 de septiembre, aprobó tres nuevos convenios con Marruecos, relativos, respectivamente, a cooperación militar, a la promoción de las inversiones entre los dos países y el enlace fijo a través del Estrecho de Gibraltar. Como consecuencia de la visita a Madrid de Hassan II se acordó la institucionalización de las relaciones bilaterales mediante la celebración de cumbres anuales, a nivel de Jefes de Gobierno, que empezarán a celebrarse en 1990, y se procedió a la firma de un Acuerdo de cooperación militar destinado a institucionalizar y fomentar las relaciones entre los respectivos ejércitos e industrias de defensa. También se anunció por parte marroquí que estaba ya despejado el camino para la entrada en vigor del Convenio Marco de Cooperación Económica y Financiera entre ambos países, firmado en Madrid, en junio de 1988 y ratificado por España el 8 de marzo de 1989, y en virtud del cual España concederá a Marruecos créditos por importe total de 125.000 millones de pesetas.

Las relaciones con el Africa Subsahariana

La política exterior española hacia el Africa Subsahariana se orienta principalmente hacia dos zonas concretas, en función de intereses distintos, como son Guinea Ecuatorial y el Africa Austral.

Con respecto a Guinea Ecuatorial las relaciones han estado marcadas por las diferencias y problemas surgidos en torno al proceso de democratización de ese país y a la cooperación española con el mismo, que está previsto alcance en 1989 más de 2.000 millones de pesetas, situando a ese país en el primer lugar de la cooperación española. Esa tensión se puso de relieve con ocasión de la visita que el Presidente Teodoro Obiang realizó a Madrid, del 16 al 18 de enero de 1989, que finalizó sin conferencia de prensa. Guinea Ecuatorial juega de hecho la baza de la alianza con Francia, tratando de forzar el apoyo incondicional español, mientras que España persigue que esas relaciones se basen en una mayor democratización del país y en un adecuado uso de la ayuda española. En este sentido, resulta sintomático que las elecciones celebradas el 25 de junio, cuya falta de libertad fue denunciada por la oposición en el exilio, fuesen ganadas por Obiang, candidato único, con un 99 % de votos favorables, y que España estuviese representada en su toma de posesión, el 2 de agosto, por el Teniente General Gonzalo Puigcerver, Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

Respecto de los países del Africa Austral, dos son especialmente los centros de la atención española. Uno, los países lusófonos, en concreto Angola y Mozambique, considerados de interés preferente y con los que existe una creciente cooperación española; otro, la República Sudafricana y Namibia. Frente a la política de «apartheid» del Gobierno sudafricano, España mantiene su condena explícita, y de acuerdo con las resoluciones de las Naciones Unidas una política de medidas restrictivas en sus mutuas relaciones, sin llegar al boicot comercial, así como una acción constante en el marco de la cooperación política europea, como ya se vio anteriormente, en favor de la evolución y cambio de ese régimen. Con Angola y Mozambique están en pleno desarrollo distintos proyectos de cooperación, especialmente agrícolas, y en el caso de este último país, España participa activamente en la creación, formación y preparación de un cuerpo de defensa. En los casos de Angola y Namibia, la presencia es directa, al haberse enviado contingentes españoles que participan en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Angola (UNAVEM), encargada de verificar la retirada de las tropas cubanas de territorio angoleño, y en el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición a la Independencia de Namibia (UNTAG). En concreto, el 2 de enero de 1989 emprendieron viaje a Angola los tres primeros oficiales del Ejército español

que forman parte de la UNAVEM y el 21 de abril se completaba el envío del contingente español que participa en el UNTAG. Esta decidida política ha supuesto la apertura de importantes expectativas de cooperación con Namibia, como puso de manifiesto el líder de la Organización de los Pueblos del Sudoeste Africano (SWAPO), Sam Nujoma, durante su estancia en Madrid, el 6 y 7 de marzo, con ocasión de la celebración de una reunión de la Asociación Parlamentaria de Europa Occidental contra el Apartheid (AWEPA).

España ante el conflicto de Oriente Próximo

La situación de conflicto permanente que vive Oriente Próximo ha sido otro de los polos de atención de la política exterior española. Junto a las acciones emprendidas en el marco de la actuación de los Doce países comunitarios, especialmente con ocasión de la Presidencia española, que ya se ha visto, España ha mantenido también una activa política exterior hacia esa zona, basada fundamentalmente en el apoyo a las resoluciones de las Naciones Unidas y a la celebración de una conferencia internacional de paz, en la que participen todas las partes implicadas, incluida la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Al mismo tiempo, tanto a nivel bilateral como a través de otras instancias internacionales, el Gobierno español ha denunciado la política de represión israelí contra la «intifada», muestra de la protesta popular palestina en los territorios ocupados por Israel.

En el plano de las relaciones bilaterales, durante 1989 se han intensificado las relaciones con las partes implicadas en dicho conflicto. En concreto, con Israel se ha producido un importante incremento de los contactos al más alto nivel. Así, del 3 al 6 de febrero visitó oficialmente España el Ministro de Industria y Comercio de Israel, Ariel Sharon; el 16 de marzo, el Ministro de Cultura, Jorge Semprún, visitaba Israel; el 23 de octubre, el Ministro de Educación, Javier Solana, y su colega israelí, Ezer Weizman, firmaban en Madrid un Convenio de Cooperación Científica y Técnica. Especial importancia, por ser la primera vez que un Jefe de Gobierno de Israel venía a España, tuvo la visita que del 24 al 26 de marzo, realizó Isaac Shamir, para exponer a las autoridades españolas su plan de paz. También, por primera vez, el 4 de diciembre estuvo en España, aunque en visita privada, el Presidente de Israel, Jaim Herzog, a quien el Presidente del Gobierno, Felipe González, reiteró su apoyo al diálogo para desbloquear el proceso de paz.

Con la OLP se han intensificado igualmente las relaciones. Especial significado tuvo la visita realizada a España, el 26 y 27 de enero, por el Presidente de la

OLP, Yasser Arafat, así como la que efectuó, el 28 de abril, el número dos de la OLP, Abu Iyad. Todo ello sin contar las entrevistas que ha mantenido fuera de España el Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, la última en Túnez, el 11 de noviembre, con Yasser Arafat.

En este apartado relativo al conflicto de Oriente Próximo y en lo que hace al Líbano, no podemos dejar de mencionar a una de las víctimas de ese conflicto, el Embajador español en Líbano, Pedro de Arístegui, muerto en servicio, el 15 de abril.

España y la cooperación al desarrollo

A lo largo de 1989 la cooperación internacional española ha conocido un importante impulso como consecuencia de la puesta en práctica del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 1989 y de la puesta en marcha de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), creada siguiendo el modelo de otros países europeos, por el Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre (BOE de 23 de diciembre de 1988), como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, y que refunde los preexistentes organismos autónomos, Instituto de Cooperación Iberoamericana e Instituto Hispano-Arabe de Cultura, que se transforman en Instituto de Cooperación Iberoamericana, Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, junto con el nuevo Instituto de Cooperación al Desarrollo, en los centros directivos en que se encuentra la AECI.

Los gastos previstos en el PACI de 1989 experimentan importantes incrementos respecto de 1988, tanto en los gastos en cooperación internacional como en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Los gastos en cooperación internacional alcanzan un montante de 87.264 millones de pesetas, con un incremento del 65,29 %, correspondiendo a la AOD 64.760 millones de pesetas, con incremento del 44,88 %. De acuerdo con estas cifras la relación entre AOD/Producto Nacional Bruto aumenta situándose en una previsión del 0,153 %, lejos, sin embargo, todavía de la relación media AOD/PIB de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Centrándonos en los gastos previstos en AOD, su desglose, tomando en cuenta también su carácter multilateral (M) y bilateral (B), es el que figura en el cuadro adjunto (en miles de pesetas).

Aunque, en general, crecen todas las partidas, las más significativas son las relativas a aportaciones a fondos de la Comunidad Europea, especialmente al Fondo

GASTOS PREVISTOS EN AOD

Concepto	Miles de pesetas	%
Aportación a la CE (M)	14.367.650	22,19 %
Créditos FAD estimados (B)	15.000.000	23,16 %
Organismos Internac. Financier. (M)	19.491.902	30,10 %
Organismos Internac. No Financ. (M)	3.678.225	5,68 %
Programas / Proyectos (B)	12.222.446	18,87 %
TOTAL AOD	64.760.224	100

Europeo de Desarrollo (FED), que se realiza por primera vez, alcanzando los 9.000 millones de pesetas, lo que convierte a España en el quinto contribuyente al FED entre los países comunitarios, y las relativas a las aportaciones a organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En cuanto a la distribución geográfica, la AOD, en lo que se refiere a la partida Programas/Proyectos, se orienta principalmente hacia Africa (4.425.068.314 de pesetas), destacando en este continente la AOD prestada sobre todo a Guinea Ecuatorial, Angola y Mozambique; Iberoamérica (2.918.884.229 pesetas), sobresaliendo en este caso la AOD que se da a Cuba, Ecuador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Bolivia (4.448.795.000 pesetas). Todo ello sin incluir en las cantidades señaladas la Ayuda Alimentaria, la Ayuda de Emergencia, ONGs, etc.

Todas las cantidades que venimos manejando, de acuerdo con el PACI 1989, son previsiones y no cantidades que realmente se han gastado, pues este dato sólo se conocerá al cerrar el ejercicio. Además, no debe olvidarse que las mismas han experimentado una cierta disminución como consecuencia de los recortes presupuestarios realizados por el Gobierno en 1989 para atender a determinadas medidas de carácter social.*

* El presente trabajo se ha realizado en base a la documentación proporcionada por la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y en base a las noticias aparecidas en los medios de comunica-

ción, especialmente el diario *El País*. Este hecho, unido a lo inmediato de los acontecimientos estudiados, explica que, salvo alguna excepción, no se hayan realizado las oportunas citas y referencias bibliográficas.

España y los Estados Unidos

El final del año 89 es un buen momento para reflexionar sobre las relaciones España-Estados Unidos. Existen razones para pensar que este año puede marcar en estas relaciones el final del período que comenzó en 1953. Se han acabado los Convenios modelo 1953. El nuevo Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988, es un documento que introduce cambios fundamentales en la relación que ha existido entre ambos países durante los últimos treinta y cinco años. Pero no se trata de magnificar el alcance de un instrumento jurídico. Más bien se trata de apreciar el cambio de circunstancias políticas que lo ha hecho posible. Lo que he llamado Convenios modelo 53 —empezando por el original, pero también los siguientes— fueron producto de dos factores: la ausencia de democracia en España y la existencia de un clima internacional de guerra fría. Ha sido la profunda alteración de estos dos factores lo que ha hecho posible que el Convenio de 1988 sea algo distinto. Por eso mismo, en un mundo en que van desapareciendo las imposiciones de la guerra fría, las relaciones de una España democrática con los Estados Unidos pueden resultar algo muy distinto de lo que hasta ahora hemos conocido.

Sin duda al abordar en estos momentos el tema de las relaciones España-Estados Unidos, lo más interesante es reflexionar sobre el futuro de las mismas. A este respecto, en las declaraciones oficiales españolas se suele hacer referencia a la conveniencia de diversificar estas relaciones tratando de reducir el peso de la dimensión militar y de potenciar nuevos campos de intercambio y cooperación. La necesidad de esto es algo que salta a la vista. Existe un enorme potencial para el diálogo y los intercambios políticos sobre áreas y problemas que interesan a ambas partes —Europa, América Latina, Mediterráneo—. Hay posibilidades de colaboración escasamente exploradas todavía en campos de máxima preocupación para los norteamericanos como el narcotráfico, el terrorismo o los problemas ecológicos globales. En cuanto a las relaciones económicas se refiere, pueden seguir el tran-tran actual, pero con la Europa del 92 a la vista, tanto los exportadores españoles como los inversores norteamericanos pueden plantearse nuevas metas al otro lado del Atlántico. Finalmente, está el mundo de la comunicación y de la cultura donde ambos países tienen una asignatura pendiente. La de España se llama Estados Unidos y la de Estados Unidos es España. Hay toda una labor de «mutuo redescubrimiento» por hacer que puede resultar fascinante.

Ahora bien, la metodología del cuento de la lechera no es la más aconsejable para abordar el futuro de las relaciones hispano-norteamericanas. El camino del futuro no está libre de tropiezos y el presente, aunque prometedor, es todavía tributario de un pasado ingrato. Por ello en las páginas que siguen trataremos de dar una visión tanto de las nuevas posibilidades como de

Carlos ALONSO ZALDÍVAR

Consejero Político-Militar, Embajada de España en Estados Unidos, Washington.

las viejas dificultades que aparecen en las relaciones entre España y los Estados Unidos. No hay en estas páginas pretensiones de tratamiento sistemático. Más bien son unos apuntes que tratan de captar aspectos concretos de una realidad —las relaciones entre dos países, no sólo entre sus gobiernos— que por naturaleza resulta compleja y a veces confusa.

Percepciones

Pese a la afirmación anterior, este primer capítulo estará dedicado a un tema bastante abstracto: las percepciones mutuas. ¿Cómo vemos los españoles a los Estados Unidos? ¿Cómo ven los norteamericanos a España? Estas preguntas invitan a la respuesta subjetiva y dispersa. Pero merece la pena esforzarse por contestarlas en los términos más concretos y menos subjetivos que sea posible, porque esas percepciones son importantes.

En cada nación, la mayor parte de sus miembros y en especial sus élites, suelen compartir una serie de referencias culturales y de experiencias históricas que conforman su visión de otras naciones. El efecto recíproco de estas visiones genera una «lógica de las percepciones» que encuadra, y a veces muy rígidamente, las relaciones mutuas. Las percepciones son resistentes al cambio pues, aunque ocurra algo que las niegue, en política ningún hecho es por sí mismo definitivo y siempre pueden encontrarse otros que lo relativicen. Esto hace que la lógica de las percepciones prevalezca a veces incluso sobre la lógica de los intereses durante períodos prolongados. Para entender el presente y mirar al futuro de las relaciones entre España y los EEUU merece la pena, pues, detenerse a reflexionar sobre la manera en que norteamericanos y españoles nos percibimos mutuamente.

Más de un siglo de enemistad abierta

En un reciente trabajo¹ Manuel Azcárate ha estudiado, desde un punto de vista histórico, las percepciones españolas de los Estados Unidos, llegando a conclusiones que por su interés quisiera comentar. Lo primero que destaca Azcárate es que *durante prácticamente todo el siglo pasado, las relaciones de España con Norteamérica fueron muy conflictivas y la mayoría de los españoles percibieron a los EEUU casi como un país enemigo*. Para sostener esta idea, comienza recordando que aunque España apoyó la independencia de los EEUU, lo hizo

sobre todo por hostilidad contra Inglaterra, y que durante buena parte del siglo XIX España, como Estado en guerra para conservar sus colonias, encontró en los EEUU un verdadero enemigo que fomentó la independencia de las naciones latinoamericanas. La doctrina Monroe —dice— fue en gran medida una política dirigida contra España, y décadas de enfrentamiento terminaron desembocando en la guerra del 98 que permitió a los EEUU tutelar Cuba y apoderarse de Puerto Rico y Filipinas.

Soy de la opinión de que la contribución española a la independencia de las colonias inglesas en Norteamérica suele infravalorarse tanto en términos económicos como militares. Este sesgo es apreciable en autores españoles y manifiesto en los norteamericanos. Ahora bien, no por ello deja de ser cierto que el objetivo central de la política exterior de España en el siglo XVIII fue resarcirse de la Paz de Utrecht y que éste y no otro fin, fue lo que movió a Carlos III a apoyar a los colonos independentistas y revolucionarios de New England.

El Conde de Aranda, al referirse al tratado de Versalles (1783), no pudo ser más claro: «Acabo de ajustar y firmar un tratado de paz con Inglaterra. En él ha quedado reconocida la independencia de las colonias inglesas, lo cual es para mí un motivo de dolor, de pesadumbre y de recelo».² Siendo esta la visión de uno de nuestros más preclaros ilustrados, se comprende por qué Washington no tuvo a su lado ningún Lafayette español. Dolor, pesadumbre y recelo, son palabras fuertes, pero en este caso no eran una concesión a la retórica. Refiriéndose a la nueva potencia que surgía en el continente americano el Conde de Aranda dice: «Esta república federal nació pigmeo... y ha necesitado el apoyo y la fuerza de dos Estados poderosos como España y Francia para conseguir la independencia. Llegará un día en que crezca y se torne gigante y aún coloso temible en aquellas regiones. Entonces olvidará los beneficios que ha recibido de las dos potencias y sólo pensará en su engrandecimiento... Aspirará a la conquista de este vasto Imperio que no podremos defender contra una potencia formidable establecida en el mismo continente...».³

En efecto, la aparición de la gran democracia norteamericana planteaba un doble problema a España: amenazaba la integridad territorial de las posesiones contiguas en América del Norte y estimulaba el independentismo en los territorios de América del Centro y América del Sur. Para hacer frente a estos formidables retos, el Conde de Aranda propuso un proyecto no menos atrevido: crear tres reinos independientes en

1. «La percepción española de los Estados Unidos», *Leviatán*, núm. 33, otoño 1988.

2. Citado por Carlos Seco, «Política Exterior», en *Carlos III y la Ilustración*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1988, p. 119.

3. Citado por Javier Malagón, «España en los Estados Unidos», en *Encuentro con América*. Herder, Barcelona, 1988.

las tierras españolas que se extendían entonces desde Alaska hasta el estrecho de Magallanes. Esas nuevas monarquías serían amigas de España y estarían en mejores condiciones políticas y militares de defender su integridad territorial. Tanto Carlos III como Carlos IV rechazaron la idea y los pesimistas pronósticos del Conde pronto comenzaron a hacerse realidad. Cuarenta años después del tratado de Versalles, en 1823, España había tenido que ceder a los Estados Unidos más de la mitad del espacio que controlaba en el norte del continente, el resto de éste también había dejado de ser español pues ya formaba parte de la república de México, y en los virreinos de centro y sudamérica se habían constituido las nuevas naciones latinoamericanas con las que España guerreaba e Inglaterra comerciaba provechosamente. Bajo control español sólo permanecían Puerto Rico y Cuba.

Respecto a ésta última, Adams, a la sazón Secretario de Estado de los EEUU da las siguientes instrucciones a su ministro en España: «Al igual que de gravitación física también hay leyes de gravitación política; y si una manzana separada de su árbol nativo por la tempestad no puede más que caer al suelo, Cuba, separada forzosamente de su no natural conexión con España, e incapaz de autosostenerse, solamente puede gravitar hacia la Unión Norteamericana, la cual por la misma ley de la naturaleza no puede arrojarla de su seno».⁴ Tendrían que pasar todavía algunos decenios para que la «Ley de Adams» dejara sentir sus efectos, pero así terminaría ocurriendo en 1898, aunque no de la manera natural y armónica que sugiere el texto del gran político norteamericano. Más bien al contrario, tuvo lugar una guerra que puso un colofón especialmente amargo a un siglo de conflictivas relaciones entre España y los EEUU.

Una experiencia amarga: la guerra del 98

Azcárate subraya que el Congreso de los EEUU declaró la guerra a España en un momento en que existían posibilidades de que el gobierno Sagasta adoptase una política de máximas concesiones autonómicas a Cuba. Incluso la concesión de la independencia entraba en lo posible. Pero a los EEUU no les interesaba una Cuba independiente. Su Ministro en Madrid, general Stewart Woodford, intentó que le concedieran un plazo para negociar con el gobierno español. Pero McKinley y el ejecutivo norteamericano —dice Azcárate— ni entendían la política interior española, ni les interesaba. Sabían que eran más fuertes y querían ganar una guerra que les iba a permitir tutelar Cuba y apoderarse de las otras colonias españolas: Puerto Rico y Filipinas.⁵

Este punto de vista podría completarse recordando que la política de Madrid en Cuba se caracterizó durante decenios por la negativa a toda concesión de autonomía, el mantenimiento de la esclavitud y la respuesta militar a toda disidencia. Cuando estalla la revolución de 1895, el gobierno español envía 150.000 soldados a las órdenes del general Weyler, quien promueve una represión tan espantosa como ineficaz para detener la rebelión. Sólo en 1897 Madrid cambia de actitud, retira a Weyler y comienza a hablar de autonomía. Quizá, como se pensó en Washington, esto era ya «too little too late». A fin de año la rebelión alcanza La Habana y McKinley envía el *Maine* con el fin de «proteger población y propiedades norteamericanas». El 15 de febrero de 1898 el *Maine* explota en el puerto de La Habana y más de 250 marineros norteamericanos mueren.

¿Quién destruyó el *Maine*? El *New York Journal* del 17 de febrero de 1898 hacía esta pregunta y la respondía a toda página: «Naval officers think the *Maine* was destroyed by a Spanish mine».⁶ En 1976 una investigación sistemática sobre la tragedia arrojó la conclusión de que el navío, probablemente, había sido destruido por una explosión interna en la sala de máquinas y no por algún tipo de dispositivo externo colocado por agentes españoles.⁷ Esto se dijo en 1976, pero el tono de la prensa en 1898 fue muy distinto. Era un momento en que los grandes del negocio, William Randolph Hearst y Joseph Pulitzer, usando de las nuevas posibilidades técnicas, habían reducido drásticamente los precios de los diarios y competían desahoradamente para ganar un mercado de masas. El recurso más rentable era llenar las primeras páginas de noticias sensacionales. La rebelión en Cuba las suministraba en abundancia. Nada más sensacional que esto, salvo una guerra con España. Tras la destrucción del *Maine* los diarios de Hearst se lanzan abiertamente a promover esta guerra.

Lo dicho no pretende insinuar que McKinley y el Congreso norteamericano se dejaran llevar por la prensa amarilla. Se ha escrito que «el presidente no quería la guerra. Pero quería resultados que sólo la guerra podía ofrecerle».⁸ En efecto, McKinley quería proteger las propiedades norteamericanas en Cuba y restaurar la confianza entre los hombres de negocios norteamericanos; quería detener el proceso revolucionario cubano antes de que girara demasiado a la izquierda y antes de que la advertencia de Martí —«Una vez que los EEUU estén en Cuba, ¿quién va a sacarlos?»— se tomara en serio; quería resolver el tema cubano para estar en me-

4. *Writings of Adams*, ed. Ford, VII, pp. 372-373.

5. AZCARATE. *La percepción...* p. 8.

6. *New York Journal*, 17 febrero 1898.

7. *Washington Post*, 21 julio 1983, p. A23.

8. Walter LA FEER, *The American Age*, W.W. Norton, New York, 1989, p. 190.

jores condiciones de atender a la crisis que atravesaba la política de «puertas abiertas» en China, pues de ello podría resentirse el comercio norteamericano en extremo oriente y nada mejor para defender los intereses de los EEUU en esta región que disponer de bases militares en Filipinas, donde también había una sublevación contra España; y, en fin, quería proteger al partido republicano de las críticas de cobardía en la defensa de los intereses nacionales que le lanzaban los demócratas. Probablemente por estas razones, McKinley declaró la guerra a España en 1898.

Resumiendo, podríamos decir que el panorama de conflictos de Estado entre España y los EEUU durante el siglo XIX es manifiesto y si a ello añadimos el hecho no menos notorio de que las clases dirigentes españolas de la época se situaban ideológicamente en las antípodas del modelo político y religioso —república, democracia, tolerancia— que representaban los EEUU, es fácil concluir que durante el siglo pasado las fuerzas conservadoras españolas fueron enemigas de los Estados Unidos y que sin duda su actitud marcó la cultura dominante, es decir, las percepciones de la gran mayoría de los españoles.

Una ilustre minoría de amigos de los EEUU

Ahora bien, Azcárate aporta una segunda idea que matiza de manera muy interesante lo anterior. Sostiene que una minoría de españoles no participó de la percepción negativa dominante, pues, en su visión de los EEUU, el atractivo de su régimen político y jurídico —república, democracia, tolerancia religiosa, respeto a la ley, ausencia de aristocracia, costumbres sociales más llanas, etc.— era mucho más importante que el conflicto colonial.

¿Quiénes formaban esta minoría? Los sectores liberales, democráticos y progresistas de la sociedad española del XIX. Los amigos y admiradores de los EEUU se encontraban en la Liga Abolicionista que nace al calor de la guerra de secesión norteamericana y que reclama la abolición de la esclavitud en las colonias españolas. La crea el Marqués de Albaida y a ella se adhieren Juan Valera, Fermín Caballero, Benito Pérez Galdós y los que serán luego figuras del republicanismo y del progresismo, Nicolás María Rivero, Castelar, Olózaga. Más tarde se incorporan Canalejas, Salmerón, Gumersindo de Azcárate, Giner de los Ríos, Rafael Labra, Fernando de Castro, que poco después van a fundar la Institución Libre de Enseñanza, impulsora de la lucha contra el integrismo católico que dominaba España y del movimiento de renovación intelectual y moral del país. En otras palabras, los amigos españoles de los Estados Unidos en el XIX se encuentran entre aquellas «minorías esclarecidas —grandes olvidadas aún hoy de la cultura dominante— que abonaron espiritualmente

el suelo de la España contemporánea».⁹

Gumersindo de Azcárate en 1891 escribe *La República Norteamericana*, presentando elogiosamente las instituciones políticas de los EEUU. Critica la corrupción existente en el sistema de partidos y la politización de los cargos administrativos, pero termina valorando el papel de la «opinión pública, en ninguna parte tan poderosa, y esa opinión pública, tomada en conjunto, es recta y sana».¹⁰ Subraya su admiración por la tolerancia religiosa y destaca en términos muy positivos el papel de la mujer norteamericana, «No hay país que deba tanto a las mujeres: les debe el norteamericano lo mejor de sus instituciones sociales y lo mejor de las reglas de conducta que rigen la vida».¹¹ Francisco Giner de los Ríos publica en el Boletín de la Institución el «Report del Comisario de Educación de los EEUU», elogiando el sistema de enseñanza norteamericano, y estando Cuba ocupada por los norteamericanos no se abstiene de constatar que la organización de la universidad de La Habana ha mejorado.

La tendencia al olvido mutuo

Siguiendo con el trabajo de Azcárate, en él se puede encontrar una tercera idea que, llevándola algo más lejos, se podría formular de la siguiente manera: el primer tercio del siglo XX es una época de distanciamiento y hasta de olvido mutuo entre España y los EEUU. Ahora bien, los EEUU se han convertido en una potencia mundial y España no puede sustraerse a su influencia.

El interés de esta caracterización, pese a su relatividad, reside en atraer la atención sobre algo que bien puede ser una tendencia latente en las relaciones hispano norteamericanas. La tendencia a ignorarse; una tendencia que se genera y alimenta en el desconocimiento mutuo. El hecho es que tras la guerra del 98 la reacción española no se caracteriza por el odio al enemigo victorioso, sino por la reflexión autocrítica sobre «el problema de España». Las manifestaciones de esta actitud son diversas, pero tanto el «regeneracionismo», como la corriente cultural que representa la «generación del 98» y también las tendencias «europeístas» que nacerán a continuación, coinciden en olvidar la guerra y olvidar a los EEUU.

Ahora bien —y este es un punto que quisiera destacar—, este olvido sólo era posible desde una actitud de absoluto aislamiento. En cuanto España mira a Europa o a América Latina, se encuentra con los Estados Unidos. Esto es así porque la guerra del 98 marcó también

9. AZCARATE. *La percepción...* p. 6.

10. Citado por AZCARATE. *La percepción...* p. 6.

11. *Idem.* p. 6.

la conversión de los EEUU en gran potencia mundial. En Centroamérica y el Caribe la nueva gran potencia, con Theodore Roosevelt al frente, prosigue la política intervencionista ya anticipada en Cuba. Al protectorado sobre Cuba y la anexión de Puerto Rico se añaden en pocos años el establecimiento de protectorados en Panamá, Santo Domingo, Haití, y la ocupación de Nicaragua. Una consecuencia importante para España de este comportamiento norteamericano es que, ante la ingerencia del poderoso vecino del norte, comienzan a generarse en Latinoamérica sentimientos de reconciliación y solidaridad con la vieja metrópoli, con España.

La nueva talla mundial de los Estados Unidos también se hace patente en el Pacífico, donde se han instalado en Hawai, Guam y libran una prolongada guerra hasta lograrlo en Filipinas. Si alguien en España miraba hacia el lejano oriente, también allí se iba a encontrar las barras y estrellas. Pero con el nuevo siglo España empezó a mirar sobre todo hacia Europa; una Europa que brillaba en uno de sus grandes momentos culturales pero que al mismo tiempo caminaba hacia la matanza entre europeos y hacia la pérdida de su papel central en el escenario mundial.

Azcárate dice expresivamente que tras la primera guerra mundial Europa iba a quedar sacudida por una ola de profunda amargura y pesimismo —millones de muertos y los problemas sin resolver— y con una faz avejentada que contrasta con el prestigio de pueblo joven que rodea a los EEUU. Con los soldados norteamericanos, que combatieron junto a franceses e ingleses para derrotar a Alemania, entró en la política y en la cultura europea el interés y la admiración por los Estados Unidos y se produjo un encuentro fundamental entre este país y las viejas naciones de Europa. Este encuentro iba a repetirse con la Segunda Guerra Mundial. Los norteamericanos se convertirían entonces en los liberadores del fascismo y en los generosos donantes del Plan Marshall.

España no participó en ninguno de estos dos encuentros y ello sin duda ha conferido una especificidad profunda dentro de Europa a nuestra ulterior percepción de los EEUU. Ocasión habrá más adelante de referirse a ello. Pero España tampoco va a quedar al margen de la influencia norteamericana durante los años veinte y treinta. Esta se hace presente a través del cine, que muestra un mundo de norteamericanos más guapos, más ricos y más fuertes; un mundo que es artificial pero que parece real y muy superior a aquel en que vive el espectador, quien inevitablemente se siente atraído por él. La influencia norteamericana también se hace presente por vía de las novelas de Dreiser, Dos Passos, Faulkner, Caldwell y luego Hemingway, que con su carga de rebeldía influyen en la izquierda española. Por otra parte la política del New Deal de Roosevelt apare-

ce como un camino nuevo para superar los males del capitalismo y lograr una mayor justicia social.

Frente a la moda de lo norteamericano se levanta en España la voz de Ortega y Gasset. En «Los "nuevos" Estados Unidos» y en «Sobre los Estados Unidos»,¹² Ortega advierte que la superioridad de los EEUU está en lo instrumental, en lo mecánico, pero que carecen del fondo de espiritualidad que se crea con el tiempo y sin el cual un país no puede saber cuál es su papel en la historia. Los norteamericanos son para Ortega primitivos, su eficacia en el hacer se mezcla con un vacío interior. Les falta lo esencial: contestar no al «cómo» sino al «para qué» del hacer humano. En abierto contraste con lo que había dicho cuarenta años antes Gomersindo de Azcárate, Ortega se refiere a la mujer norteamericana como ejemplo de vacío espiritual.¹³

Tras un siglo de enemistad abierta seguido de otro tercio de siglo marcado por las tendencias al olvido, da la impresión de que la manera de percibir a los EEUU desde España se matiza y se hace más compleja. Se diría que los seguidores de la minoría filonorteamericana del XIX han crecido en número y en influencia como consecuencia tanto del progreso material y cultural de los EEUU como de su papel en favor de la democracia en Europa; pero al tiempo, desde ciertos sectores de élite surgen críticas «europeizantes» al modo de vida y a la cultura norteamericana. Por otra parte, el viejo conflicto de intereses entre España y los Estados Unidos se ha diluido, pero la acción exterior de los EEUU en Latinoamérica está alimentando un choque de sensibilidades entre españoles y norteamericanos. Ahora bien, un choque mucho más grande, una guerra civil se va a producir entre los propios españoles y este hecho marcaría los próximos cuarenta años.

Los Pactos de los Estados Unidos con Franco

Para considerar los efectos de los años de franquismo en las percepciones españolas de los Estados Unidos, Azcárate comienza refiriéndose a la actitud de éstos ante la guerra civil española. Reconociendo que Roosevelt tenía una indudable simpatía por la República, considera sin embargo que la realidad de su política fue mucho más favorable a Franco y apunta en este sentido la venta a éste de petróleo a crédito, producto decisivo para la guerra y que ni Alemania ni Italia podían facilitarle. En el fondo —dice Azcárate— los EEUU hicieron lo mismo que otras democracias más cercanas a España, como Francia, de las que la República sí esperaba una ayuda efectiva. Por otra parte ésta recibió de los EEUU un testimonio de solidaridad particularmente

12. *Idem.* p. 11.

13. *La percepción...* p. 11.

fuerte con los voluntarios de la Brigada Lincoln, y expresiones calurosas de simpatía de la opinión pública y de los intelectuales norteamericanos, incluidas muchas de las figuras del cine que disfrutaban ya en España de una popularidad gigantesca. Como conclusión dice no creer que «la actitud de los EEUU en la guerra sea un componente esencial de la percepción que se ha ido formando en las mentes españolas sobre la gran república norteamericana».¹⁴

En contraste con lo anterior, lo que sí considera Azcárate decisivo para la formación de esta percepción, aún en la actualidad, es la actitud que tuvieron los EEUU con la dictadura de Franco. En particular los acuerdos de 1953. Estos constituyeron un gesto explícito de apoyo norteamericano al régimen de Franco con el que los EEUU se distanciaron de sus aliados francés y británico, y se enfrentaron con los sectores democráticos españoles. Los subsiguientes acuerdos hicieron que, desde 1953 y hasta su muerte, los EEUU aparecieran ante la opinión pública española como el apoyo fundamental de Franco. Durante más de dos décadas esta percepción penetra hondamente en la mentalidad de los españoles dando lugar a un proceso de inversión del panorama del XIX: los franquistas —herederos de una derecha históricamente antinorteamericana— aparecen como los amigos de los Estados Unidos; y los liberales y demócratas españoles —cuyos antepasados habían asumido en España la defensa de los valores de la Constitución norteamericana— se sienten abandonados o traicionados por unos EEUU que pactan con el dictador que los persigue.

Ni que decir tiene que la sinceridad del pronorteamericanismo franquista, así como el alcance de los sentimientos adversos hacia los EEUU de los demócratas españoles, resultarían modulables a lo largo de una escala ideológica. Pero esto es lo de menos. Lo importante es que apreciar la manera en que han evolucionado las percepciones españolas de los EEUU ayuda a formular los elementos básicos de la percepción actual.

Cuatro rasgos de la percepción actual

Concluido el franquismo España vivió un feliz, pero también delicado, proceso de transición a la democracia. Durante el mismo los españoles sometieron actitudes e ideas, adquiridas en las distorsionantes condiciones que impone la ausencia de libertades y el aislamiento, a lo que podríamos llamar la prueba experimental, el contraste con los hechos. Esto ocurrió también, por supuesto, con la percepción de los EEUU. En este terreno, como en otros, el experimento a veces

confirmó apreciaciones anteriores y a veces las modificó. Pues bien, pienso que el resultado, es decir, la percepción de los EEUU que emergió como mayoritaria o dominante entre los españoles y que todavía hoy lo sigue siendo, está fundamentada en los cuatro rasgos siguientes:

1) La mayor parte de los españoles han percibido durante decenios que a los EEUU les iba muy bien con la dictadura de Franco y de ello han deducido que la suerte de la democracia española les importa poco.

2) Para la gran mayoría de los españoles la amenaza soviética y el discurso ideológico de la guerra fría, han sido percibidos mucho más como señuelos de la propaganda de Franco que como cosas dignas de tomarse en serio.

3) La mayor parte de los españoles perciben que los EEUU se comportan en Latinoamérica con menosprecio del derecho internacional y en base a una política de fuerza.

4) La mayoría de los españoles considera que los EEUU son una sociedad muy respetuosa de los derechos y de las libertades políticas de sus ciudadanos, que promueve activamente el avance de la ciencia y que muestra una gran creatividad artística en campos como el cine y la música.

Respecto al punto primero creo que lo esencial ha quedado dicho en el apartado anterior. Sólo añadiré que la citada percepción se vio confirmada durante las horas difíciles del 23 de febrero de 1981, cuando Tejero tenía ocupado el Parlamento y secuestrado al gobierno, por el desgraciado comportamiento de Alexander Haig, entonces Secretario de Estados, que se limitó a juzgar los acontecimientos como «un asunto interno de los españoles».

En cuanto al punto segundo —que resulta muy difícil de comprender para los norteamericanos— quizá haya que insistir en que para los demócratas españoles el apoyo a Franco por parte de los EEUU, representó bastante más que una discrepancia central, pero al fin y al cabo específica, con la política exterior norteamericana. Fue mucho más que eso. Realmente hizo imposible que la política de la guerra fría se asumiera entre las fuerzas democráticas españolas. Cuando Franco proclamaba que el apoyo norteamericano venía a darle la razón, automáticamente privaba de toda credibilidad a los argumentos sobre la «defensa de Occidente» con que se justificaba el citado apoyo desde los EEUU. Así que —y sobre este tema volveremos más adelante— mientras la cultura de la guerra fría ha dominado en los EEUU durante los últimos cuarenta años, en España esta cultura ha estado casi ausente.

Respecto al tercer punto —el relativo al comportamiento de los EEUU en Latinoamérica— hay que decir que en la formación de esta percepción la etapa franquista no es importante. Sus raíces están en las expe-

14. *Idem.* p. 12.

riencias del siglo XIX —la expansión de la Unión a territorios de México, la guerra del 98—, en las intervenciones militares en Centroamérica y el Caribe durante la primera mitad del XX, en las actividades de la CIA a partir de los cincuenta: contra Arbenz en Guatemala, contra Castro en Cuba, contra Bosch en Santo Domingo, contra Allende en Chile, contra los sandinistas en Nicaragua. Para entender el alcance de la percepción anteriormente citada, no hay que recurrir a la historia política sino a la demografía. Hay que tener en cuenta los vínculos, no ya culturales, sino directamente familiares que existen entre españoles y latinoamericanos y la presencia de españoles en estos países, por ejemplo entre el clero.

«Last but no least», está el cuarto punto citado. Si la idea central del tercero era el predominio de la fuerza y el menosprecio del derecho en la acción internacional de los EEUU, este cuarto punto destaca el respeto al derecho y el fomento de la razón y del espíritu en la vida doméstica norteamericana. Por supuesto, abundan hechos para dar pie a esta percepción. Pero recordemos que las percepciones pueden ignorar los hechos si no existe una predisposición a apreciarlos. Al igual que la consideración de los tres primeros rasgos puede revelar una cierta predisposición a apreciar lo negativo de la acción política exterior de los EEUU, este cuarto rasgo refleja que entre los españoles también existe una predisposición a valorar lo positivo de la sociedad y de la cultura norteamericanas. Y, como hemos tenido ocasión de comentar anteriormente, esta actitud cuenta con una prolongada e ilustre tradición que se remonta al siglo XIX, está presente en la primera mitad del XX y tampoco dejó de existir durante los años del franquismo.

La percepción recíproca: débil y distorsionada

Creo que lo primero que se descubre al tratar de estudiar la percepción que los norteamericanos tienen de España, es que ésta es muy *débil*. En términos comparativos la imagen de España que llega a los EEUU es mucho más débil que la de la mayor parte de los restantes países europeos. No se trata sólo de los casos inglés o francés. Países como Irlanda, Grecia, Polonia, Italia o Suecia proyectan su imagen con fuerza en los EEUU, en gran medida gracias a la existencia de unas nutridas e influyentes comunidades irlandesa, griega, polaca, italiana o sueca, que pesan en la vida política cotidiana y actúan como agentes culturales de sus respectivos países de origen.

En los Estados Unidos no existe una comunidad española equivalente a las anteriores. Mientras las corrientes migratorias de la mayor parte de los países europeos durante la segunda mitad del XIX y la primera del XX se dirigieron a los EEUU, la emigración

española fue a «las Américas» del sur de río Grande. Lo que sí existe en los EEUU es una importantísima «minoría hispana», nombre con que se denomina a unos veinte o veinticinco millones de habitantes de los EEUU originarios de México, Cuba, Puerto Rico y otros países latinoamericanos. Ahora bien, aunque la relación entre España y la minoría hispana, obviamente, no es ni puede ser equivalente a la relación entre Italia y los italoamericanos, existe una comunidad de lengua y este hecho, combinado con un bajo nivel de conocimientos geográficos, hace que la mayoría de los norteamericanos no diferencien muy claramente lo «español» (*spanish*) de lo «hispano» (*hispanic*). Consecuencia de ello es que la percepción de España en los EEUU está fuertemente asociada con la de Latinoamérica y, para bien o para mal, un tanto *distorsionada*.

Pero vayamos a lo sustantivo. Más allá de que España tenga una imagen débil y distorsionada, ¿qué elementos conforman la imagen que tiene el norteamericano de lo español? Responder a esto es muy difícil. De todas formas me atrevería a apuntar que la imagen de lo español en los Estados Unidos se ha formado muy acusadamente en torno a unos cuantos momentos o episodios históricos que son los siguientes: el descubrimiento y la conquista de América, la guerra hispano-norteamericana del 98, la guerra civil española, el franquismo y la transición de España a la democracia.

Católicos y colonizadores

Del descubrimiento y la conquista de América por los españoles, lo que ha quedado en la percepción norteamericana tiene mucho que ver con la Leyenda Negra. No en vano los pioneros fueron en su mayor parte protestantes que venían de Inglaterra y Holanda; y no en vano los padres fundadores de la Unión fueron, antes que otra cosa, combatientes contra el colonialismo. Pues bien, la Leyenda Negra explicaba, sin rigor histórico, pero con eficacia propagandística, los horrores del catolicismo y del colonialismo español. Ahora bien, no sólo las leyendas sino también la política española hacia la república norteamericana durante sus primeros años —cerrando Nueva Orleans al comercio del Mississippi— alimentó sin duda la imagen negativa y hostil con que aparece caracterizada España en los Papeles Federalistas.¹⁵

15. *The Federalist Papers*, ed. Rossiter, Mentor, New York, 1961, p. 47, Jay: «Spain thinks it convenient to shut the Mississippi against us...»; p. 88, Hamilton: «The disposition of Spain with regard to the Mississippi needs no comment»; p. 106, Hamilton: «Are we entitled by nature to a free participation in the navigation of the Mississippi? Spain excludes us from it», p. 165, Hamilton: «Indian hostilities, instigated by Spain or Britain, would always be at hand», p. 162, Hamilton: «...it may be said certain, that Britain and Spain would augment their military establishments in our neighborhood».

Durante el XIX —según algunos estudiosos del tema—¹⁶ tiene lugar un fenómeno curioso. La Leyenda Negra se revive como instrumento de descrédito de lo hispano con el fin de justificar la política del «Destino Manifiesto», es decir, la expansión de los angloamericanos por tierras de México. Del mismo modo, en los años que siguen a la fiebre del oro en California, los estereotipos de la Leyenda Negra sirven para respaldar prácticas discriminatorias contra los españoles y los mexicanos asentados en aquellas tierras. Finalmente la guerra hispanonorteamericana de 1898 vuelve a actualizar los tópicos antiespañoles de la Leyenda Negra. Significativo de ello fue la edición ese mismo año en New York de la obra de Fray Bartolomé de las Casas, *Brevísima Relación de la Destrucción de las Indias*, ilustrada con dibujos de Theodore de Bry.

Ahora bien, esta pervivencia de la Leyenda Negra, ¿qué rasgos incorpora a la percepción de España por los norteamericanos? Como es sabido, la Leyenda Negra que surge en el clima de rivalidades políticas y de luchas religiosas del siglo XVI, viene a decir que España es un país esencialmente intolerante y fanático, cruel y violento, que en política tiende a la tiranía y económicamente a la pereza. Pero lo característico de leyendas como ésta, más que denunciar uno u otro defecto, es proyectar en términos generales una imagen negativa. Para ello unas veces se hará referencia a la crueldad de los españoles —por ejemplo al tratar de la colonización— y otras veces a que tienden a ser afeminados.¹⁷ En su versión aplicada a los hispanos, que es la que conserva más vigor, es mi opinión que, Leyenda Negra y racismo no se diferencian mucho. Así pues, la pervivencia de la Leyenda Negra se traduce, más que en la incorporación de unos determinados estereotipos a la imagen de España, en la existencia de un cierto prejuicio negativo respecto a lo español y a lo hispano.

La herencia de la Leyenda Negra también tiene otros efectos más específicos. Por ejemplo, la creencia falsa de que la colonización española resultó más cruel que otras y que ello se debió a la intolerancia de la corona y de la iglesia españolas, posiblemente está en la raíz de las dificultades que demuestra la política exterior norteamericana para comprender la profunda influencia en Latinoamérica de la teología de la liberación, pues probablemente las raíces de ésta hay que buscarlas en la labor de defensa de los indios que iniciaron, ya en el siglo XVI, reformadores dominicos y jesuitas españoles

y de los que hoy se consideran herederos muchos de los sacerdotes que ejercen en Latinoamérica.

Un país perdedor

He citado la guerra del 98 como un segundo momento histórico importante para la formación de la percepción norteamericana de España. No se trata de volver sobre lo dicho anteriormente. Lo que quiero destacar es algo tan sencillo como que España perdió esa guerra, pues ello es muy importante apreciado desde una concepción de la vida y de la política que, como ocurre con la norteamericana, está altamente organizada en torno a los conceptos de ganador y perdedor —«winner» and «loser». España ha sido percibida como un país perdedor. No sólo porque perdió la guerra de Cuba. Los norteamericanos del XIX eran muy conscientes de que todo el imperio español en Norteamérica había terminado cayendo en sus manos. Tras la segunda guerra mundial España también aparecía como un país perdedor, en la percepción norteamericana. Franco había sido el amigo de Hitler y Mussolini y tras la derrota de éstos, fue denunciado por ello y España se «convirtió en un paria de la Europa Aliada».¹⁸

¿Qué significa en los EEUU ser considerado un perdedor? Por decirlo brevemente, significa que en la vida diaria te van a exigir más y te van a ofrecer menos; significa que si quieres algo vas a tener que pagar el precio más alto para obtenerlo. Pues bien, esto es precisamente lo que hizo Franco para lograr el acuerdo que deseaba con los EEUU. Este es el significado práctico en la vida internacional de ser percibido como un perdedor por los EEUU, que se espera de ti un comportamiento dócil y subordinado como el que durante años ofreció Franco.

El recuerdo de la guerra civil

No sólo en Europa, sino también en los EEUU, el recuerdo de la guerra civil española es uno de los elementos que más han influido durante los últimos cuarenta años, en la percepción de España. Como explica Flora Lewis,¹⁹ la guerra civil española «marcó profundamente las ideas y los ideales de una generación mucho más allá de las fronteras españolas... Las emociones que evocó fueron tan intensas que marcaron de por vida a aquellos extranjeros que participaron en la lucha o que la observaron desde lejos. La guerra española encarnó el conflicto político-moral de ideologías que era el tema central no sólo en Europa sino en gran parte

16. Joseph P. SANCHEZ. «The Spanish Black Legend: Origins of Anti-Hispanic Stereotypes». *Encounters*, núm. 1 Winter, 1989.

17. Los españoles, escribió uno de los primeros historiadores norteamericanos, el Reverendo Jedidiah Morse, son «naturalmente débiles y afeminados», y «dedican la mayor parte de su vida a holgazanear y a placeres inactivos». Citado por LaFeber en *The American Age*, p. 184.

18. Flora LEWIS. *Europe*. Simon & Schuster Inc. New York, 1987, p. 114.

19. *Idem*, p. 115.

del mundo entre las dos guerras mundiales». Concluida la guerra —añade— «durante dos generaciones, España fue poco más que un recuerdo para el mundo que tan profundamente había conmocionado».

¿Qué perfil adquirió en los EEUU ese recuerdo? Creo que algunos americanos, aquellos que de forma directa o indirecta se sintieron partícipes de la guerra civil española, conservaron un recuerdo de España amargo pero esperanzado. Mantuvieron la confianza en la España democrática con la que en su juventud se habían sentido identificados y, cuando ésta volvió a resurgir tras 1977, la saludaron alborozados. Pero este tipo de norteamericanos fueron una minoría que, como recuerda Flora Lewis, «pasaron malos tiempos en la era de la caza de brujas comunistas del senador Joe McCarthy». La mayoría de los norteamericanos en los años treinta se manifestaban partidarios, no de la república española, sino de la no intervención en las guerras europeas, y para éstos es de suponer que el recuerdo de la guerra civil española está marcado por la imagen de España como país violento e ingobernable. De ahí su sorpresa e incredulidad ante la pacífica y ordenada transición a la democracia tras la muerte de Franco.

Democracia y revisión de las percepciones

El proceso de transición de la dictadura a la democracia en España, sorprendió a todo el mundo. Este efecto sorpresa indica claramente que las características del comportamiento que manifestó el pueblo español —rechazo de la violencia, actitud tolerante, sentido pragmático, etc.— no se ajustaron nada a lo esperado, es decir, a las percepciones más difundidas sobre España. Por supuesto esto reza también para la percepción norteamericana de España. En realidad, durante los últimos años en el mundo académico norteamericano ha existido un interés y una actividad notable centrada en conocer y analizar los cambios políticos en España.

Teniendo en cuenta lo anterior se podría decir que el éxito de la transición a la democracia ha forzado la apertura de procesos de revisión de la manera en que España era percibida desde el exterior. Pero —como ya se dijo al inicio de este capítulo— las percepciones son resistentes al cambio, y sería ingenuo pensar que los viejos tópicos ya se han evaporado. Algo a lo que también se hizo referencia anteriormente, la debilidad de la imagen de España en los EEUU, puede estar facilitando el proceso de su reconversión pero, aunque así sea, para que arraiguen nuevas percepciones se requiere tiempo y experiencias que las consoliden. Estas experiencias pueden ser tan diversas como la negociación de la retirada del Ala 401 de Torrejón, o el éxito en New York de la película *Mujeres al borde de un ataque de nervios*. A algunas de ellas vamos a referirnos en el capítulo siguiente. Pero antes recapitemos.

Recapitulando

La lógica de las percepciones —decíamos al principio— encuadra las relaciones entre dos países y a veces puede prevalecer sobre la propia lógica de los intereses. Un simple vistazo a las páginas anteriores pone de manifiesto que en los encuentros históricos entre España y los EEUU han prevalecido los conflictos. Además España ha estado ausente de aquellos momentos —la emigración a los EEUU, el encuentro en los campos de combate europeos durante las guerras mundiales, la recepción de la ayuda para la reconstrucción de postguerra— en que se forjaron los vínculos más sólidos entre Europa y los Estados Unidos. Si durante los años del franquismo alguien —en España o en los EEUU— pensó que la cooperación entre los gobiernos de ambos países estaba alentando el entendimiento entre sus pueblos, no podía estar más equivocado. Más adelante veremos cómo reflejan esto las encuestas. En resumen, hay que concluir que en las percepciones mutuas entre España y los EEUU aparecen como dominantes factores que, abandonados a su propia dinámica, tenderían mucho más a generar una lógica de tensiones que de entendimientos. Esta es una realidad ingrata pero de nada sirve desconocerla.

Ahora bien, el análisis de las páginas anteriores también pone de manifiesto la existencia de una clara oportunidad para reducir las percepciones más conflictivas entre ambos países y desarrollar las más constructivas. Hemos visto que el restablecimiento de la democracia en España había cuestionado los estereotipos negativos más arraigados en la percepción norteamericana de lo español. No creo que todavía hayan sido eliminados y sustituidos por otros de signo diferente, pero la oportunidad está abierta.

Paralelamente, creo que la percepción de que la democracia española tiene poco bueno que esperar de los EEUU, puede alterarse con facilidad a través de experiencias que prueben lo contrario. El resultado de las negociaciones de reducción de la presencia militar norteamericana en España puede haber sido un primer paso en este sentido. A este respecto es interesante tener presente el acusado cambio en las percepciones dominantes entre los españoles respecto a Francia —país con el que las animosidades históricas no son menores que con los EEUU— a partir del momento en que los españoles perciben que Francia opta por facilitar el acceso de España a la Comunidad Europea y comienza a colaborar en la lucha contra el terrorismo etarra. Por otra parte parece claro que la acusada discrepancia de percepciones entre España y los EEUU respecto a la amenaza soviética y, como consecuencia, sobre las relaciones Este/Oeste, está llamada a perder potencial de conflicto con la liquidación de la guerra fría. No resulta fácil hacer un vaticinio tan esperanzador por lo que se

refiere a las percepciones sobre Latinoamérica.

Por último, hay que tener muy presente la permanente corriente de respeto y de atracción que las instituciones políticas, la actividad científica y la creación artística norteamericana, despiertan entre los españoles. Por razones fáciles de entender, durante los últimos años, desde España se ha mirado más a la acción del gobierno de los EEUU que a la actividad de la sociedad norteamericana. Una vez normalizada la vida democrática, la atención de los españoles comenzó a girar y hoy se dirige prioritariamente hacia la vida cotidiana en los EEUU.

Dicho lo anterior, existe todavía otra posibilidad que merece considerarse. Una de las cosas que han aparecido a lo largo del análisis histórico realizado en este capítulo ha sido la existencia de una cierta *tendencia al olvido mutuo*. Decíamos que entre España y los EEUU existe una tendencia a ignorarse que nace y se alimenta en el desconocimiento mutuo. Esta tendencia no resulta buena para nadie, pero es especialmente desaconsejable para España, pues, pretender ignorar a una superpotencia constituye un error manifiesto. Pues bien, abundan los indicios de que esta tendencia está viva. Desde el lado norteamericano la impulsa su tradicional y arraigada propensión a simplificar los problemas. Desde el lado español juega a favor de ella la gran fuerza atractiva del proyecto de unidad europea. Veamos esto.

Unas líneas más arriba se decía: está abierta la posibilidad de que los norteamericanos rehagan su percepción de España. Así lo creo; pero no es menos cierto que esta operación requiere un notable esfuerzo intelectual. El salto entre la rutinaria aquiescencia franquista y la acusada especificidad de la realidad española, es notable. Incluso los norteamericanos más predispuestos a mirar a España con buenos ojos encuentran dificultades para entendernos. Conscientes de nuestro esfuerzo de equiparación con los principales países de Europa Occidental, ponen su mejor voluntad en tratarnos como a un aliado importante. Ahora bien, esto les lleva a hacer asunciones que no siempre funcionan y se sorprenden al descubrir cosas como el limitado alcance que tiene en España la cultura de la guerra fría o que el discurso *standar* sobre la presencia militar norteamericana en Europa sólo vale de los Pirineos para arriba. Todavía más difícil puede resultar el diálogo sobre Latinoamérica. Aquí descubren que las premisas implícitas de su discurso —los problemas de los países latinoamericanos remiten a la postre a la herencia de la colonización española, como todavía no hace mucho planteó el informe de la comisión Kissinger sobre Centroamérica— chocan con las del discurso típico español —es la sistemática imposición durante el siglo XX y buena parte del XIX de los intereses económicos y políticos de los EEUU y antes de Inglaterra, lo que está en la raíz de los

actuales problemas latinoamericanos—. Semejantes *gaps* conceptuales hacen el diálogo político hispano norteamericano fascinante pero muy complejo. Los puntos de vista españoles no suelen cuadrar con facilidad en las categorías que está acostumbrado a utilizar el interlocutor norteamericano y existe el riesgo de que se cansen y concluyan «los españoles son muy complicados».

El remedio al riesgo anterior es simple. Consiste en no cansarse de explicar los puntos de vista españoles y en esforzarse por hacerlo «a la americana», es decir, de manera sencilla y ordenada. Pero esto exige imaginación y tiempo, dos factores que el esfuerzo de incorporación a Europa tiende a absorber posiblemente en demasía. Realmente lo que ocurre es que en España todavía no se ha entendido suficientemente que una de las características de la manera europea de hacer política consiste en invertir mucha imaginación, mucho tiempo y mucho dinero en «vender en los EEUU» las percepciones y las posiciones propias. Quien no haya reparado en ello puede mirar la dimensión de las representaciones diplomáticas de Gran Bretaña, Francia, la República Federal de Alemania, etc., en Washington. Si no se hace este esfuerzo es fácil ceder a la tentación de concluir, «los americanos no entienden nada». Lo cual, combinado con el «los españoles son muy complicados», da lugar a la «tendencia al olvido mutuo» en la que tiene todas las de perder, no el grande, sino el pequeño.

Concluyendo estas recapitulaciones en tres puntos se podría decir que, 1) la naturaleza de las percepciones recíprocas dominantes entre España y los Estados Unidos presenta una cierta propensión a generar tensiones; 2) sin embargo la actual coyuntura histórica ofrece una oportunidad favorable para reducir las percepciones más conflictivas entre ambos países y desarrollar las más constructivas; 3) existe el riesgo de que la falta de interés norteamericano por entender a España y la fijación española con la construcción europea, abran paso a una etapa de mutua tendencia al olvido, que resultaría perjudicial para España.

Que ocurra una u otra cosa va a depender de las experiencias que hemos compartido españoles y norteamericanos en estos últimos años y de las que compartiremos en el futuro inmediato.

Experiencias

Durante tres años, desde diciembre de 1985, fecha en que los EEUU aceptaron comenzar a hablar sobre reducción de su presencia militar en España, hasta diciembre de 1988, cuando finalmente se firmó el nuevo Convenio de Cooperación para la Defensa, España y los EEUU mantuvieron una prolongada negociación que

sin duda constituye la más importante experiencia en las relaciones bilaterales entre ambos países desde el restablecimiento de la democracia en España hasta hoy.

Además de una duración prolongada, esta negociación tuvo también una amplia repercusión social. Desde luego así fue en España, donde la opinión pública siguió con interés el proceso negociador. En los EEUU la novedad del planteamiento español respecto a experiencias anteriores hizo que el tema trascendiera reiteradamente a la prensa y motivara editoriales y artículos de opinión en los principales diarios. A lo largo de tres años tuvo lugar un proceso de contraste y acomodación de los intereses y de las percepciones de cada una de las partes con los de la otra, que no había tenido precedentes en la historia anterior y que, por ello mismo, posiblemente se dejará notar en la historia futura.

¿Cómo? Creo que para bien de las relaciones entre España y los EEUU. Fíjese este esperanzado criterio a que, tanto en España como en los EEUU, el resultado de estos tres años de negociaciones, en términos globales, ha sido recibido positivamente; también porque la práctica de las relaciones bilaterales entre ambos países después de firmado el nuevo Convenio, es decir en el año 1989, ha experimentado una notable mejoría. Ahora bien, no es menos cierto que a los acuerdos de reducción y al nuevo Convenio, no se llegó sin mediar una seria polémica y que no todo el mundo los considera, ni en España ni en los EEUU, exentos de aspectos negativos. En todo caso, la experiencia de esos tres años de negociaciones merece un análisis al que están dedicados los apartados siguientes.

Continuidad o replanteamiento

Al iniciarse las negociaciones, rápidamente se puso de manifiesto que cada una de las partes se aproximaba a ellas con un enfoque general muy distinto. Mientras desde el campo norteamericano se ponía el acento en la experiencia de los convenios anteriores, y por tanto en la idea de continuidad, desde la parte española el énfasis estaba puesto en el replanteamiento de esa experiencia dada la radical novedad de la situación interior e internacional de España.

Para los EEUU los términos del nuevo Convenio debían derivarse de una evaluación global del conflicto Este/Oeste y del estudio de las posibilidades de aumentar la contribución española al esfuerzo defensivo occidental. Eventualmente esto podría dar lugar a reducciones o a incrementos de la presencia militar norteamericana en España. La negociación sobre reducción y la negociación sobre un nuevo convenio resultaban inseparables, pues; la primera dependía de cuestiones como la disposición de España a eliminar restricciones y controles con el fin de potenciar la capacidad operativa

de las fuerzas norteamericanas en territorio español, temas éstos que debería regular el nuevo convenio.

Por su parte España puso desde el principio sobre la mesa la necesidad de comenzar negociando y acordando una reducción substancial de la presencia militar norteamericana. Esto constituía una demanda nacional sancionada (más tarde) en referéndum. España quería, además, que esta reducción se realizara sin afectar negativamente a la seguridad aliada y con este fin se manifestó dispuesta a proceder tratando de no perjudicar las misiones encomendadas a las fuerzas norteamericanas ubicadas en España. Una vez logrado un acuerdo que diera satisfacción, en los términos citados, a la demanda nacional de reducción, se iniciarían las negociaciones sobre un nuevo convenio, incluidas las cuestiones sobre operatividad de las fuerzas norteamericanas que permanecieran en España.

Vista la notable diferencia de planteamientos, cabía preguntarse dos cosas. ¿Hasta qué punto tenía una base firme la posición española?, y, ¿qué posibilidad de acomodo existía con la posición norteamericana?

A la primera pregunta daban una respuesta clara las encuestas de opinión. El análisis de éstas durante el período de la negociación pone de relieve que la eliminación o reducción de la presencia militar norteamericana en España era «un punto de consenso nacional con escasas excepciones»²⁰ y que se mantuvo estable. Pero hay algo más, ante la pregunta, ¿conseguirá el gobierno reducir la presencia militar americana?, la misma mayoría que lo deseaba se dividía en tres partes aproximadamente iguales: unos creían que sí, otros que no y los terceros no sabían.²¹ Los sectores más proclives a la reducción resultaban ser al mismo tiempo los más escépticos. ¿Qué indicaba todo esto? El estudio que estamos siguiendo dice: «frustración con los EEUU» y «desconfianza hacia el gobierno». Lógicamente, más de lo mismo sería la reacción previsible a un abandono por parte del gobierno de la exigencia de reducción. Por el contrario, el mantenimiento y satisfacción de esta demanda nacional, en principio, debería generar confianza en el gobierno y producir reacciones positivas hacia los Estados Unidos.

Vistas las cosas así, y teniendo en cuenta además que una amplia mayoría de los encuestados se mostraba partidaria de romper el convenio con los EEUU si éstos no aceptaban la posición española,²² se comprende que el gobierno español tenía sólidas bases y buenas razones para mantener su posición. Y también se ve que la flexibilidad abría al gobierno de los EEUU una oportu-

20. *Actitudes y Opiniones de los Españoles ante las Relaciones Internacionales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1987, p. 143.

21. *Idem.* p. 145.

22. *Idem.* p. 149.

nidad de ganar aprecio en la opinión española mientras que la intransigencia presentaba el riesgo de cristalizar actitudes adversas en la misma.

Seguramente el gobierno de los EEUU no dejó de dar importancia a lo anterior aunque, al menos en principio, mucho menos que a las preocupaciones que le producía la idea de reducir su presencia militar en España. De aquí que la posibilidad de acomodo entre las posiciones española y norteamericana iba a depender críticamente de la propuesta concreta de reducción que presentara el gobierno español. Y, probablemente también, de la manera en que la presentara.

Minimalismo o regateo

Desde el punto de vista del gobierno español la reducción tenía que revestir dos características: ser «substancial» y «no dañar la seguridad aliada». ¿Qué propuesta de reducción podía satisfacer estas condiciones? Una decisión como ésta, que en principio parecía crítica, en realidad resultaba un problema de habas contadas. Políticamente era imposible hablar de reducción substancial mientras a seis millas de Madrid continuaran aterrizando y despegando F-16s de la USAF. Por otro lado, sacar la US Navy de Rota, no teniendo España capacidad de llenar su hueco, significaría alterar el equilibrio militar en un escenario sensible. Así pues lo que quedaba por saber era si la seguridad aliada se vería perjudicada con la salida del Ala 401 de Torrejón. El gobierno recabó los correspondientes estudios y obtuvo una respuesta negativa. Con ello lo esencial de la propuesta española de reducción quedó definido. Ahora sólo faltaba que los EEUU la aceptaran y a ser posible de buen grado.

Lograrlo iba a depender en buena medida de la manera de presentar la propuesta, es decir, de la táctica negociadora. Se podía optar por presentar una propuesta más exigente y replegarse regateando hasta la posición decidida. En principio éste era el enfoque más tradicional. Pero, ¿era el más adecuado? Probablemente la parte norteamericana juzgaría la actitud española teniendo muy en cuenta la experiencia de negociaciones anteriores. En éstas, por regla general España había comenzado reclamando a los EEUU garantías de asistencia en caso de agresión exterior, importantes aumentos de las contrapartidas económicas y militares y, en algunos momentos, disminución del personal norteamericano en España o limitación de las instalaciones que podía utilizar. Estas últimas reclamaciones siempre fueron las primeras en caer a lo largo del proceso negociador. Respecto a las garantías de seguridad, los EEUU zanjaban el tema diciendo que su Congreso no estaba dispuesto a adquirir en Europa más compromisos de alianza que los establecidos en la OTAN donde, no los EEUU, pero sí varios países europeos se oponían

a la entrada de España. Finalmente, a los incrementos en la petición española de contrapartidas, los EEUU solían responder solicitando incrementos en la concesión de instalaciones y facilidades operativas en el uso de las mismas. Este juego, que alguien llamó la «carta a los Reyes Magos» y la «lista de Santa Claus», terminaba siempre en el arreglo típico, yo cedo bases y tú me das ayuda.

En esta ocasión lo que pretendía España era algo completamente distinto. La participación en la OTAN había resuelto el problema de las garantías de seguridad. En contra de toda la experiencia anterior, la reducción era ahora la cuestión central a solventar. De aquí la conveniencia de separar y anteponer la negociación de reducción a la negociación de un nuevo convenio. Además convenía que quedara claro, cuanto antes, que la demanda española de reducción tenía un carácter inamovible en el fondo, aunque era flexible respecto a formas de aplicación. No convenía, pues, una táctica de regateo sino poner desde el principio sobre la mesa la retirada del Ala 401 e insistir serenamente hasta que los interlocutores se terminaran convenciendo de que en ese punto no había margen de maniobra. Cuando ocurriera esto, previsiblemente la parte norteamericana antes de acceder a la reducción, reclamaría concesiones en el nuevo convenio. La parte española se esforzaría por mantener separados ambos temas todo lo que fuera posible pero, en el momento adecuado, respondería anunciando que, en el nuevo convenio, España estaba dispuesta a renunciar a toda compensación económica o militar. Esto, y no la concesión de mayores facilidades operativas, sería lo característico del nuevo convenio.

Establecido el punto anterior quedaba todavía por definir un aspecto importante del planteamiento de la negociación. ¿Convenía que el gobierno hiciera pública su demanda de retirada del Ala 401? Hacerlo podía contribuir a que la parte norteamericana comprendiese que en ese punto no iba a haber marcha atrás. Pero también presentaba el riesgo de que fuera interpretado como un movimiento dirigido a presionar desde la calle sobre los negociadores. Por el contrario, si el gobierno no daba publicidad a su posición, corría el riesgo de que ésta terminara trascendiendo distorsionada a la opinión pública española y dificultara las posibilidades de crear en Washington opinión favorable a la salida del Ala 401. Ante estas disyuntivas prevaleció el criterio de evitar todo lo que pudiera enrarecer el clima negociador, pues lo que se buscaba no era sólo que los EEUU aceptaran la reducción sino que lo hicieran además de buen grado. Durante los años de negociación el gobierno no anunció ni reconoció públicamente que estaba reclamando la retirada del Ala 401 de Torrejón.

El gran debate

Ni la negociación del Convenio de 1953, ni sus posteriores revisiones o las negociaciones del Convenio del 70, del Tratado del 76 o del Convenio del 82, dieron lugar a grandes discusiones entre España y los EEUU sobre cuestiones internacionales de seguridad. Durante la guerra de Ifni los EEUU no permitieron que España utilizara el material bélico de origen norteamericano de que disponía. A finales de los 50 la URSS había adquirido capacidad balística intercontinental y esto aumentaba enormemente los riesgos asociados con las bases. Estos temas estuvieron presentes en las negociaciones de renovación del Convenio del 53, pero sólo a efectos de insistir en la tradicional reclamación de una cláusula de seguridad y de intentar arrancar mayores contrapartidas económicas y militares. Ni siquiera se tradujeron en la eliminación de la cláusula secreta que permitía el uso de las bases, en caso de «evidente agresión comunista», sin necesidad de consulta previa con el gobierno español.

En los primeros 60 los submarinos Polaris armados nuclearmente comenzaron a utilizar la base de Rota y en enero del 66 se produjo el accidente entre un bombardero B-52 y un avión cisterna KC-135 que dio lugar a la caída de cuatro bombas nucleares en Palomares. En este caso el gobierno español reclamó a los EEUU que los aviones portadores de armas nucleares cesaran de sobrevolar el territorio español y un «enorme aumento del precio solicitado por España para la renovación de los acuerdos de bases en 1968».²³ Las sustituciones de los B-47 por los B-52 y la de éstos por los F-16, se fueron produciendo simplemente al ritmo de la evolución de la tecnología y de la doctrina militar norteamericanas. Otro tanto puede decirse de la retirada de Rota de los submarinos Polaris.²⁴ En resumen, ni el nivel, ni la naturaleza de las fuerzas desplegadas en España, fueron motivo de discusiones serias con anterioridad a la última negociación, prueba de ello es que el gobierno español sólo fue informado de las misiones del Ala 401 después del ingreso de España en la OTAN.

Pues bien, en contraste con esto, durante los años 86, 87 y 88, se produjo un gran debate sobre temas de seguridad internacional entre España y los EEUU. Por un lado, España vivió un debate nacional para definir su política de seguridad, debate en el que participaron el gobierno, el parlamento, los partidos políticos, los sindicatos, otras organizaciones populares y la opinión pública en general. En marzo del 86, en una experien-

cia sin precedentes, el gobierno llamó a los ciudadanos a pronunciarse en referéndum sobre las opciones centrales de la política de seguridad española. Por otra parte, las rondas de negociación de la reducción y del nuevo convenio, así como otros intercambios entre autoridades españolas, fueron el marco de contraste y acomodación entre la recién esbozada política española de seguridad y la muy elaborada doctrina norteamericana en la materia.

Amenazas y seguridad

En este debate aparecieron todos los grandes temas. Por ejemplo la valoración de la amenaza, asunto sobre el que páginas atrás, al hablar de la guerra fría, pudimos apreciar la existencia de notables diferencias entre las percepciones más extendidas en España y en los EEUU. Durante el período de las negociaciones, los norteamericanos percibían una amenaza soviética creciente. En cuanto a la percepción española las encuestas realizadas entre los años 83 al 87, resultan reveladoras.²⁵ La mayoría de los españoles creían que ningún país amenazaba seriamente a España.²⁶ Entre la minoría que percibía una amenaza, los países que más se singularizan como amenazantes eran los EEUU y Marruecos.²⁷ Cuando se sondeaba qué superpotencia resultaba más amenazante para España, las opiniones mayoritarias tendían a culpabilizar conjuntamente a ambas. Entre el 83 y el 86, la minoría que destacaba la amenaza soviética era mayor que la que destacaba la amenaza norteamericana; pero durante el 86 y el 87 esta relación se invirtió.²⁸

Todos estos datos se resumían en la paradoja de que España contaba con un aliado que resultaba amenazante y con un enemigo en cuya amenaza se tendía a creer en menor medida. Cuando se interroga a los españoles sobre quién amenaza la paz mundial, las respuestas son semejantes: una mayoría piensa que ambas superpotencias por igual y, entre las minorías que individualizan, eran más los que creían que la mayor amenaza procedía de EEUU.²⁹ Este tipo de respuesta se mantiene muy estable en el período estudiado y analizada por segmentos políticos, incluye a todo el mundo salvo a una mayoría de votantes de AP. Pero incluso éstos pensaban en 1987 que la URSS estaba realizando mayores esfuerzos que los EEUU por lograr acuerdos de desarme nuclear.³⁰

25. Las encuestas analizadas en *Actitudes y Opiniones...* fueron realizadas entre los años 1983 y 1987.

26. *Actitudes y Opiniones...* p. 53.

27. *Idem.* p. 54.

28. *Idem.* p. 56.

29. *Idem.* p. 46.

30. *Idem.* p. 51.

23. RUBOTTOM & CARTER, *Spain and the United States*, Praeger, New York, 1984, p. 85.

24. *Idem.* p. 117.

Por supuesto estas apreciaciones no eran ajenas al perfil belicista proyectado por Reagan durante su primer mandato y a la insistencia de Gorbachov en el desarme desde que asumió el poder; es decir, reflejaban una particular coyuntura política. Pero posiblemente también revelan algo más profundo que podría describirse así: por regla general los españoles no se sienten amenazados. Cuando lo hacen, tienden a destacar la amenaza más próxima e inmediata (en el sur) frente a la más grave pero indirecta (el conflicto Este/Oeste). En este último sentido los españoles perciben una amenaza procedente de los EEUU en la medida que consideran que los EEUU amenazan la paz mundial. La amenaza que perciben procedente de la URSS tiene una naturaleza mediata pues consideran que está dirigida mucho más contra los aliados de España que contra España misma. Así se puede entender la paradoja del «amigo amenazante» y del «enemigo que lo hace en menor medida». A su vez, esto explica la percepción de que la retirada de las fuerzas norteamericanas instaladas en España representaría más una disminución del riesgo de guerra que un aumento del riesgo de indefensión.

Regresando al gran debate, la cuestión planteada era cómo acomodar estas heterodoxas percepciones de los españoles con la ortodoxia de la doctrina norteamericana. Desde el lado español sólo cabía esforzarse por hacer comprender a los EEUU que su valoración de la amenaza no tenía por qué ser aceptada por todo el mundo. Seguramente sus recursos de información e inteligencia eran y son los mejores pero, a fin de cuentas, para valorar una amenaza hay que juzgar no sólo sobre capacidades sino también sobre intenciones y, cuando menos, la apreciación de estas últimas es siempre algo muy subjetivo. El mensaje era claro, por mucho que insistieran en ello, la percepción norteamericana de una amenaza soviética creciente no iba a hacer cambiar la propuesta de reducción española.

Junto con la valoración de la amenaza, también entraba en la discusión el propio concepto de seguridad. Sabido es el énfasis en la fuerza como ingrediente básico de la política de seguridad que caracterizó a la administración Reagan. Incluso en su última época, cuando los presupuestos del Pentágono disminuyen y se firma el Tratado INF, «peace through strength» continúa siendo la filosofía oficial de la administración norteamericana. Pues bien, una vez más la actitud dominante entre los españoles resulta marcadamente ajena a esta idea de que la fuerza puede ser la garantía de la paz. Preguntados sobre qué política puede asegurar mejor la paz, dos terceras partes contestan que el desarme y sólo un quince por ciento dice que armarse adecuadamen-

te.³¹ La renuncia a dotarse de armas nucleares es acogida favorablemente por más del ochenta por ciento mientras que sólo un seis se manifiesta en sentido contrario.³² Este contraste no podía por menos que reflejarse en las negociaciones de reducción.

Los negociadores norteamericanos, fieles a la filosofía antes citada, consideraban un contrasentido que la primera decisión que quería tomar España tras confirmar su participación en la OTAN, fuera una reducción de las fuerzas de los EEUU situadas en su territorio. En su opinión esto anulaba en la práctica el fortalecimiento político de la Alianza que había representado el «sí» español en el referéndum sobre la OTAN. Frente a esto las autoridades españolas defendieron un concepto de seguridad no reducido a los componentes militares de la misma y en el que los aspectos políticos presentaban entidad propia. La decisión de España de mantenerse en la OTAN era un gesto sin precedentes de fortalecimiento político de la Alianza que posteriormente se vería completado por una contribución militar española a las misiones aliadas que se acordara coordinar. Todo lo anterior no sólo no perdía sentido con la reducción de la presencia militar norteamericana en España, sino que, muy al contrario, debía facilitar la realización de la misma.

Solidaridad o subordinación

En este tipo de discusiones, los norteamericanos siempre tenían a mano el argumento comparativo: «la mayor parte de los aliados hacen más que España en favor de la defensa común. España se niega a aceptar armas nucleares y a someter sus fuerzas a los mandos integrados. Ahora, además, reclama una reducción de las fuerzas norteamericanas en su territorio». La respuesta española a este tipo de planteamientos tenía necesariamente que ser firme. Y lo fue. Se respondió insistiendo en que España no quería ser un caso especial sino que, precisamente, trataba de equipararse con los restantes aliados. Lo típico de éstos es que cada uno aportaba a la defensa común lo que libremente consideraba necesario. Durante largos años España había vivido una situación muy distinta. No había sido un aliado pero su territorio había sido nuclearizado y usado para misiones que los gobiernos españoles ni siquiera conocían. Lo que España pretendía ahora era, al igual que el resto de los aliados, acordar libremente su participación en la defensa común. Una participación que debería reflejar las especificidades históricas —España no se estaba incorporando a la OTAN de los años cincuenta sino a la del Tratado INF—, geográficas —España está situada en la retaguardia del teatro de com-

31. *Idem.* p. 78.

32. *Idem.* p. 79.

bate europeo y no en el hipotético frente de operaciones— y políticas. En este último sentido, lo esencial era que la participación de España en la defensa común resultara voluntariamente asumida.

Para lograr esto último resultaba condición *sine qua non* respetar los resultados del referéndum. El referéndum sobre la OTAN no cambió la opinión de los españoles sobre los bloques militares. Antes y después de él, la mayoría prefiere el modelo económico y cultural de Occidente y al mismo tiempo manifiesta un claro deseo de neutralidad o de equidistancia en el conflicto entre los bloques.³³ Es más, son los mismos sectores los que más intensamente desean ambas cosas. Esto confirma algo que se hizo patente en el debate previo al referéndum: que los españoles aceptaron la permanencia en la OTAN, no porque sintieran una necesidad de fortalecer su defensa, sino porque consideraron que era una contribución necesaria para formar parte del grupo de naciones occidentales influyentes. A través del referéndum España se manifestaba solidaria con el esfuerzo de defensa aliado dentro de los límites marcados por los términos del mismo. El respeto de estos términos era, pues, la garantía de la participación voluntaria de España en las tareas de la defensa aliada. Y la voluntariedad es precisamente lo que marca la diferencia que va de la solidaridad entre aliados a la subordinación impuesta.

Sin temor a exagerar puede decirse que este debate describió meandros en torno a todas las grandes cuestiones de la doctrina de seguridad norteamericana y atlántica. Fue además un debate conectado con el que venía desarrollándose respecto a la adecuación de esta doctrina a las nuevas posibilidades que apuntaban en las relaciones Este/Oeste. Por ejemplo, en la reunión del Consejo Atlántico en Reikiavik en la primavera del 87, fue cuando la OTAN elaboró un primer esquema de política de desarme y allí mismo el Secretario de Estado Shultz y el Ministro Fernández Ordóñez celebraron una de las discusiones que más hizo avanzar la negociación de reducción. De todas formas, tres temas terminaron concentrando la esencia del debate: los efectos sobre la seguridad aliada de la retirada del Ala 401 de España, los costos económicos del traslado de este Ala, y el futuro de las relaciones entre España y los Estados Unidos.

Ala 401, seguridad y dinero

Los EEUU reiteraron una y mil veces que el desplazamiento fuera de España del Ala 401 conllevaría un serio detrimento de la seguridad occidental. A esto respondió España recordando que las misiones del Ala

401 consistían en la defensa aliada del flanco sur, que se extiende desde la frontera entre Italia y Austria, hasta las fronteras de Turquía con Bulgaria y la URSS. En caso de crisis estaba previsto que el Ala 401 abandonase Torrejón para trasladarse a Aviano (Italia) e Incirlick (Turquía), donde los aviones se armarían y saldrían para el escenario de combate.

A la vista de esto, no estaba nada claro por qué la defensa aliada del flanco sur se iba a ver negativamente afectada si el Ala 401 se desplegaba, en vez de en España, en una zona más próxima a su escenario de intervención. Si la ubicación del Ala 401 en Torrejón ofrecía ventajas, éstas no parecían tener que ver con su actuación en caso de crisis o guerra sino quizá con las posibilidades de entrenamiento y de apoyo logístico de que disponen en territorio español.

España comprendía que sin estas posibilidades, el Ala 401 podría ver dañada su capacidad operativa. En atención a ello la propuesta de reducción del gobierno no cerraba la posibilidad de conceder a esos mismos aviones, una vez estacionados fuera de España, autorizaciones para su entrenamiento en territorio español.

Se argumentó también que un despliegue más avanzado del Ala 401 no resultaba conveniente porque podía comprometer su supervivencia en caso de conflicto. Se contraargumentó explicando que en los ejercicios de simulación de la OTAN se contemplaban tiempos de alerta que no hacían del despliegue avanzado un riesgo adicional. Por último, también se trató de relacionar el tema de la reducción del Ala 401 con el Tratado de eliminación de los misiles nucleares de alcance intermedio (INF) e incluso con las todavía no iniciadas negociaciones de reducción de las fuerzas convencionales en Europa (CFE). Los negociadores españoles pusieron de manifiesto que su propuesta no afectaba a la relación global de fuerzas entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, ni en el terreno convencional ni en el nuclear. España no proponía eliminar ningún sistema de armas, ni suprimir ninguna misión, sino simplemente quería alterar el despliegue de unas decenas de aviones.

Volver hoy sobre este debate, cuando se están barajando cifras de reducción de la presencia militar norteamericana en Europa del orden del cincuenta por ciento, resulta pintoresco. Sin necesidad de ir tan lejos, basta recordar que una vez decidido el traslado del Ala 401 a Crotone (Italia), el actual SACEUR, General Galvin, declaró que esta nueva ubicación «improves greatly our defense capability in the south flank».³⁴ El interés en volver sobre este aspecto del debate es para recordar que los EEUU sólo reconocieron a posteriori los argumentos españoles en materia de seguridad.

33. *Idem*, p. 63.

34. «(la ubicación del Ala 401 en Crotone) mejora notablemente nuestra capacidad de defensa en el flanco sur».

La insatisfacción de los negociadores norteamericanos con el comportamiento español se proyectó también al terreno financiero. «La postura española implica que los EEUU perderán importantes inversiones realizadas en España y deberán afrontar importantes gastos para ubicar el Ala 401 en otro sitio». Esta fue una recriminación típica que se planteó aislada y en el marco general del debate sobre el «burden-sharing» entre los EEUU y sus aliados europeos. Antes de que se concluyera cualquier acuerdo de reducción, el Congreso de los EEUU hizo saber que no concedería al Pentágono fondos para el traslado del Ala 401. Esto significaba que el dinero debería salir del presupuesto de infraestructuras de la OTAN, es decir, que los aliados europeos deberían pagar la mayor parte.

España disponía de argumentos, y tuvo que emplearlos a fondo, para hacer frente a las presiones implícitas en el planteamiento anterior. En primer lugar estaba el importante esfuerzo económico que se venía realizando para modernizar el material de las fuerzas armadas españolas y del que resultaban beneficiarios militares todos los aliados y beneficiarios comerciales, sobre todo, los EEUU. En segundo lugar estaba la decisión de renunciar a cualquier ayuda económica y militar en el nuevo convenio, lo que compensaba rápidamente posibles desembolsos para el traslado. En cuanto a la «pérdida de inversiones realizadas en España», hubo que explicar a congresistas y negociadores norteamericanos que desde el Convenio de 1970 todas las instalaciones a que se referían eran de propiedad española y por lo tanto difícilmente podían «perder» lo que no era suyo.

Pecado original y futuro

Hemos repasado los principales puntos del gran debate y las respectivas posiciones de cada parte. Ahora bien, esta manera analítica de aproximarse al mismo no pone suficientemente de relieve el fondo de la discusión. En realidad, más allá de problemas de seguridad y de cuestiones económicas, lo que se estaba discutiendo entre España y los EEUU era cómo terminar con unas relaciones marcadas por un «pecado original» y comenzar otras mirando al futuro.

El gobierno español estaba diciendo a los EEUU que el modelo de relaciones que habían establecido con Franco y que en lo esencial se había mantenido hasta el presente, ya no era aceptable por más tiempo. La opinión pública española exigía un cambio, y el gobierno estaba planteando en la negociación la propuesta de cambio que podía legitimar una nueva relación entre España y los EEUU. El problema consistía en hacer comprender a los EEUU que tan cierto era que el gobierno español no estaba dispuesto a prolongar la vieja relación, como que deseaba fundamentar y desarrollar

positivamente una nueva. El gobierno español trataba de obtener dos cosas: 1) que los EEUU aceptaran su propuesta de reducción, y 2) a ser posible, que lo hicieran de buen grado. Desde el punto de vista norteamericano se trataba de considerar y decidir si esa oferta de futuro valía o no el precio de aceptar la propuesta española de reducción que consideraban militarmente peligrosa para la seguridad y, en términos políticos, un reto para su liderazgo.

Esta cuestión decisiva no se resolvió hasta el quince de enero de 1988 fecha en que se hizo público un comunicado hispano norteamericano en el que se anunciaba que los EEUU retirarían de España el Ala 401 en un plazo de tres años. Se decía también que habría un nuevo convenio de defensa en el que España continuaría permitiendo la utilización por los EEUU de otras instalaciones militares y lo haría sin reclamar por ello asistencia militar o económica. El nuevo convenio sería por ocho años y contemplaría la utilización del territorio e instalaciones españolas en apoyo a los planes de refuerzo de la OTAN en caso de crisis y guerra. La cooperación en materia educativa, cultural, científica y tecnológica se regularía al margen del acuerdo de defensa.

El común denominador de las reacciones a este anuncio, en España y en los EEUU, fue la sorpresa. Como ya se dijo páginas atrás, en la opinión pública española existía un serio escepticismo sobre la capacidad del gobierno para lograr una reducción substancial de la presencia militar norteamericana en España. Hubo pues sorpresa positiva, pues la gran mayoría de los españoles deseaba la reducción. En EEUU la sorpresa tuvo carácter negativo o de «mixed feelings» en el mejor de los casos. Por un tiempo se habló de «disappointment» y se repitió «you have kicked out our plans». Ahora bien, ni en una parte ni en otra el acuerdo de reducción desató reacciones apasionadas. Así, se puede decir que la sorpresa común y la prevalencia de sentimientos de distinto signo en uno y otro lado, vinieron a testimoniar que se estaba produciendo un auténtico cambio en las relaciones entre España y los EEUU; mientras que el carácter prevalentemente sereno de las reacciones por ambas partes indicó que, gustara más o gustara menos, el nuevo curso que estaban tomando estas relaciones resultaba razonable.

Un año más de negociación

Entre el anuncio del acuerdo de reducción del 15 de enero y la firma del nuevo Convenio de Cooperación para la Defensa el 1 de diciembre, prácticamente transcurrió todo el año 1988. En un cierto sentido éste fue el primer año en las nuevas relaciones entre España y los EEUU. La declaración conjunta sobre reducción, al decir, «En cumplimiento de la decisión soberana del Go-

bierno de España, Estados Unidos retirará el Ala Táctica de Combate 401...», marcó el final de las viejas relaciones e inició las nuevas. La frase resultaba, en un sentido, rotunda. Afirmaba que los EEUU se atenían a la voluntad soberana de España, siendo así que la percepción más extendida sobre las relaciones hispano norteamericanas durante los últimos decenios, había sido la de una relación en la que España no hacía gala de mucha voluntad soberana y los Estados Unidos no se preocupaban mucho de respetar la que manifestaba. En otro sentido, la misma frase resultaba ambigua o inconclusa. Los EEUU no manifestaban compartir la decisión española, ni siquiera que la hubieran aceptado de buen grado. Quedaba, pues, por ver con qué talante abordaban los norteamericanos el futuro de las relaciones con España. Eso empezó a poder apreciarse precisamente en la negociación del nuevo convenio durante 1988.

La negociación prometía ser, y fue, interesante. Estaba sobre la mesa una colección de capítulos en los que ambas partes tenían intereses concretos muy específicos. Ya no se trataba de cuestiones de tanta repercusión pública como la retirada de los F-16s, pero el estatuto a aplicar a las fuerzas de un país estacionadas en otro, la manera en que se ejerce el mando en las instalaciones militares empleadas compartidamente, o la regulación de las autorizaciones de uso de éstas, constituyen la substancia de la cooperación militar entre ambos países. Para los estamentos más directamente afectados, es decir, para las fuerzas armadas de cada país, esos temas eran y son lo más importante de la relación bilateral, dado que la definición del marco político general de la misma está más allá de sus competencias.

Se podría decir que en las negociaciones del convenio, inicialmente, prevalecieron un tanto las inercias. Por parte norteamericana la inercia era la tendencia a vincular reducción y nuevo convenio, si bien ahora en sentido diverso. Puesto que los EEUU habían hecho una gran «concesión» en la reducción a España le correspondía hacerlas en el convenio. Ahora bien, respecto a éste España sólo había adelantado tres posiciones: 1) que no reclamaría compensaciones económicas o militares; 2) que la duración podría extenderse a ocho años, y 3) que concluiría acuerdos sobre uso de territorio e instalaciones en caso de crisis y guerra en apoyo de los planes de refuerzo de la OTAN. Los tres puntos anteriores quedaron plasmados rápidamente en el articulado del nuevo convenio. Pero, más allá de esto, a nada estaba España obligada como consecuencia del acuerdo de reducción.

También por parte española comenzó dejándose sentir una cierta inercia. En este caso se trataba de un fenómeno más complicado. Como se ha indicado en páginas anteriores, una de las tradiciones negociadoras por parte española consistía en tratar de obtener el má-

ximo de ayuda militar y de otro tipo a cambio de las bases. En el nuevo acuerdo toda la ayuda quedaba anulada y la vieja táctica negociadora perdía sentido. Es decir, los militares españoles no podían seguir viendo el nuevo convenio como la ocasión para obtener armamentos, equipos e instrucción. Lo mismo rezaba para otros sectores de la administración o de la población que habían obtenido ayuda en convenios anteriores. Por ejemplo, desde el mundo cultural se dejaron oír quejas debidas a que con el nuevo convenio podían desaparecer las becas del Consejo Hispano-norteamericano.

Es fácil darse cuenta que la acción combinada de estas dos inercias tendía a endurecer la negociación en capítulos en que los militares norteamericanos tenían interés en obtener ventajas y donde los militares españoles, a falta de otras compensaciones, veían como posible contrapartida un reforzamiento de sus posiciones. Capítulos de esta naturaleza eran los relativos al mando en las bases —desde las instalaciones militares hasta la contratación de personal y la gestión de los servicios—, y al estatuto de las fuerzas norteamericanas en España así como de las españolas en los EEUU. En una primera fase, efectivamente, las negociaciones sobre estos temas resultaron poco fluidas y difíciles. Pero al cabo de unos meses se diría que ambas partes habían asumido más plenamente las nuevas coordenadas de la relación bilateral. Ello permitió situar los temas citados en un marco de referencia definido básicamente por dos coordenadas: 1) los problemas y soluciones que había puesto de manifiesto la experiencia de aplicación del convenio anterior en los citados puntos, y 2) la necesidad de adaptar la regulación en todas las materias a la Constitución y a la legislación ulterior española. Partiendo de lo anterior, un proceso de implacables discusiones técnicas fue estableciendo acomodo en cuestiones importantes. Los mandos militares españoles de las bases vieron reforzada su autoridad en lo que se refiere a acceso a instalaciones y gestión y contratación de obras y servicios. El estatuto de fuerzas aproximó la posición española a la norteamericana. Las autorizaciones de uso quedaron reguladas en los términos tradicionales, requiriéndose que el gobierno español autorice caso a caso cualquier misión norteamericana fuera de zona. En este capítulo de autorizaciones de uso, el tema de las escalas de buques con armas nucleares resultó especialmente complejo.

Nuclearización

Rubottom y Carter dicen en su libro sobre las relaciones entre España y los EEUU, refiriéndose al Convenio de 1953, «...el sentido común del alto mando español le hizo comprender desde el principio que la presencia de armas nucleares en territorio español sería

uno de los costes políticos de su conexión con los Estados Unidos».³⁵ Los submarinos Polaris empezaron a usar la base de Rota a comienzos de los años 60. La Air Force estuvo sobrevolando España con armas nucleares hasta el accidente de Palomares en 1966. Como es sabido, el Tratado de 1976 previó la retirada de los submarinos nucleares de Rota, operación que culminó en 1979. Desde esta fecha el territorio español quedó libre de armas nucleares. En 1981, durante el debate de adhesión a la OTAN, las Cortes aprobaron una resolución en virtud de la cual se prohibía la instalación y el almacenamiento de armas nucleares en territorio español, quedando el gobierno comprometido a someter cualquier alteración a este respecto al acuerdo previo de las Cortes. Finalmente, en el referéndum de marzo de 1986 se decía, «se mantendrá la prohibición de introducir, instalar o almacenar armas nucleares en el territorio español».

Estos antecedentes de la política española de no nuclearización tenían que encontrar adecuado reflejo en el nuevo convenio. En el Convenio de 1982 existía un artículo señalando que la instalación y el almacenamiento en territorio español de armas nucleares o no convencionales o sus componentes, quedarán supeditados al acuerdo del gobierno español. Este consideró que en el nuevo convenio debía figurar el mismo artículo pero diciendo «la instalación, almacenamiento o introducción...», es decir, añadiéndole el término «introducción» que no figuraba en el Convenio del 82 pero sí en los términos del referéndum. Los negociadores norteamericanos reclamaron inmediatamente una clarificación de lo que el gobierno español entendía por «introducción de armas nucleares en territorio español». En realidad ni en el debate previo al referéndum, ni después de la celebración de éste, había quedado muy claro el significado de este término. En el texto sometido a referéndum se hablaba de «mantener la prohibición...», es decir, de continuar una política ya existente. Pero al mismo tiempo, al definir esta política, además de repetir la prohibición de instalar y almacenar, se añadía la de introducir, lo que hacía pensar en la existencia de alguna nueva dimensión de la prohibición.

En una sesión parlamentaria, el Ministro de Asuntos Exteriores explicó que el término *introducir* no añadía nuevas dimensiones a la tradicional política de prohibiciones con respecto a las armas nucleares. Los EEUU temían, sin embargo, que la introducción de la palabra *introducción* en el nuevo convenio pudiera ser leída, bien por otro gobierno español o bien por terceras partes, como una nueva prohibición que pudiera terminar afectando a las escalas de buques con capacidad nuclear. Consideraban que esto representaría una restric-

ción sería respecto al convenio anterior y un precedente muy delicado a la hora de que los EEUU negociaran acuerdos sobre bases con otros países. El gobierno español insistió en que la política de escalas de buques se mantendría exactamente igual, pero el problema no se despejó sino que se fue complicando. Los negociadores norteamericanos también temían que algún tercer país asociara el término *introducción* con el compromiso de que los aviones de la USAF no sobrevolaran territorio español con armas nucleares a bordo. Es éste un compromiso cuyo origen hay que buscar en el accidente de Palomares y que los EEUU no han contraído con ningún otro país. Cortando por lo sano, los negociadores españoles dejaron claro a sus colegas norteamericanos que España no pretendía hacer más estricta su política tradicional de prohibiciones sobre armas nucleares, pero que ellos no debían aspirar a que la relajara porque esto no iba a producirse en ningún caso.

En un esfuerzo por eliminar malentendidos, la solución consistió en proclamar abiertamente lo que venía siendo una práctica consagrada pero nunca declarada. Así, en un apéndice del convenio relativo a normas sobre escalas de buques se dice literalmente: «Ambos Gobiernos otorgarán las autorizaciones reguladas en el presente anejo sin solicitar información sobre el tipo de armas a bordo de los buques».³⁶ Además de lo anterior, el artículo 112 dice: «La instalación, almacenamiento o introducción en territorio español de armas nucleares o no convencionales o sus componentes, quedarán supeditados al acuerdo del Gobierno español».³⁷ Finalmente hay un intercambio de cartas por el que se comunica que «es política del Gobierno español que no sobrevuelen España aeronaves con armamento y material nuclear a bordo, y cualquier cambio en esta política exige el consentimiento del Gobierno de España»,³⁸ y se responde que «los Estados Unidos respetan plenamente la política del Gobierno español».³⁹ Este tríptico de compromisos establecidos en el Convenio de 1988 constituye la esencia de la política española de no nuclearización. Una política en la que los EEUU asumen unas limitaciones para el movimiento, emplazamiento y utilización de sus armas nucleares, que no tienen contraídas con ningún otro país. Pero también, una política en la que el gobierno español abre la posibilidad de que barcos norteamericanos armados nuclearmente atraquen en puertos españoles. Posibilidad ésta que muchos españoles pensaban que había quedado excluida por la prohibición de introducir armas nucleares apro-

35. *Spain and the United States...* p. 58.

36. *Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1989, p. 61.

37. *Idem.* p. 20.

38. *Idem.* p. 110.

39. *Idem.* p. 111.

bada en el referéndum sobre la OTAN. Por todo ello, la política de no nuclearización de España aparece como un compromiso entre solicitudes nacionales e internacionales de signos contrarios. Un compromiso que puede resultar inestable.

Legitimidad y reconocimiento

El Congreso de los Diputados se reunió para debatir y, en su caso, prestar consentimiento al Convenio sobre Cooperación para la Defensa entre España y los EEUU, el 9 de marzo de 1989. En la correspondiente votación hubo 279 votos a favor, 11 en contra y 24 abstenciones. Los dos principales partidos, PSOE y Coalición Popular (hoy PP), apoyaron el convenio. También lo apoyaron los principales partidos nacionalistas de Euzkadi —el PNV— y de Cataluña —CiU—. El CDS se abstuvo. Izquierda Unida y Euzkadiko Ezkerra, votaron en contra. Estos datos ponen de manifiesto que el Convenio alcanzó un respaldo muy importante cuantitativo y cualitativamente. Esto significa que el Convenio de 1988 cuenta con el requisito imprescindible para resultar un buen instrumento en las relaciones con los EEUU. Si el apoyo parlamentario hubiera sido estrecho y partidista, posiblemente ello hubiera dado al Convenio un cierto tinte de precariedad en la percepción norteamericana.

Junto a este respaldo mayoritario, el Convenio también recibió duras críticas por parte de partidos minoritarios. Once votos en contra son realmente muy pocos votos, pero es probable que, en este tema concreto, los que votaron en contra expresaran ideas y sentimientos compartidos más allá de su electorado. Por ejemplo, la idea de que el convenio es demasiado continuista y tributario del pasado. En palabras de Bandrés, «el pecado original no se ha redimido».⁴⁰ También, la sensación de que la solución adoptada en el tema de las escalas de buques no resulta congruente con la prohibición de introducir armas nucleares establecida en el referéndum. Finalmente, la percepción arraigada de que un vínculo militar con los EEUU no produce seguridad, sino que crea riesgos.

Ahora bien, sin menospreciar estas críticas, para mí no hay duda de que la negociación y aprobación del Convenio de 1988 permitió conseguir, en buena medida, dos cosas fundamentales para el futuro de las relaciones entre España y los EEUU: primero, dotarlas de legitimidad ante los ojos de la mayoría de los españoles; y, segundo, poner de manifiesto ante los norteamericanos, que tratar con la España democrática es algo muy distinto que tratar con la España de Franco.

Por lo que se refiere a la legitimidad, es mi convicción que para la mayoría del pueblo español la noticia de que los Estados Unidos, atendiendo la voluntad soberana de España, aceptaban retirar el Ala 401, comenzó a cambiar la manera de mirar, y por lo tanto de ver, las relaciones entre España y los EEUU. Pienso que ese día comenzó a corregirse la viciada situación que durante el 86 y el 87 ponían de manifiesto las encuestas: deseo que se vayan todos los americanos, aunque no creo que se vaya a ir ninguno; como no espero nada, pido todo. Este tipo de actitudes no son buenas. Un país necesita una cierta congruencia entre sus deseos y sus expectativas. Probablemente la retirada del Ala 401 estaba por debajo de los deseos de muchos, pero también estaba por encima de sus expectativas. Ahora, probablemente, unos y otras estarán más próximos. Cuando menos, muchos españoles han visto que es posible algo en lo que no creían: que los Estados Unidos iban a terminar aceptando la voluntad soberana de España. Por otra parte, esto no ha ocurrido por casualidad o por una vez y sin que sirva de precedente. Ha ocurrido porque también los EEUU han visto algo en lo que, hace tres años, no parecían creer mucho: que la España democrática negocia de manera muy distinta que la España de Franco.

Lo que esto significa cara al futuro se podría decir de la siguiente manera: el Convenio de 1988 no es una prolongación más del Convenio de 1953. Si uno de los efectos de este último y de sus sucesivas prolongaciones, fue generar hostilidad en la percepción española de los EEUU y marcar con menosprecio la percepción norteamericana de España, el Convenio de 1988, por el contrario, en buena medida testimonia el respeto de los EEUU por la democracia española y puede alentar en España las percepciones renovadoras y constructivas sobre el futuro de las relaciones entre ambos países. Pero, claro está, el futuro de estas relaciones no depende sólo del Convenio de Cooperación para la Defensa sino también de otras muchas cosas y, cada vez más, de otras cosas.

Otras cosas

Durante el año 89 la agenda de consultas y discusiones entre las administraciones española y norteamericana ha ido renovándose y enriqueciéndose.

Europa

La Europa del 92, es decir, el proceso de integración europea y, en especial, la construcción del mercado único, fue tema central durante el primer semestre del año,

40. José María BANDRÉS, *Diario de Sesiones, Congreso*, 9 de marzo de 1989, p. 10.258.

período en que España ocupó la presidencia de la Comunidad. Tras el verano, el tema dominante pasó a ser el proceso de democratización en Europa Central y Oriental y en la URSS, es decir, el futuro no ya sólo económico sino también político y de seguridad del conjunto de Europa. El debate sobre estos temas promete ser mucho más interesante que las clásicas discusiones sobre la seguridad de Occidente, Ala 401 incluida. Como hemos tenido ocasión de comprobar, para los oídos norteamericanos, España desafinaba al cantar los himnos de la guerra fría. Pero la música de mañana será otra. Lo que ahora importa es diseñar una «nueva arquitectura europea» que permita a los pueblos del viejo continente vivir en paz, libertad y prosperidad. Bush habla de edificar una «free and whole Europe», Gorbachov del «hogar europeo común». España tiene un interés vital en la definición de este futuro. Tras decenios de ocupar un papel marginal en el *statu quo* establecido tras la segunda guerra mundial, en pocos años España ha salido del aislamiento y se ha colocado en condiciones de participar activamente en la renovación de Europa.

Los Estados Unidos, obviamente, tienen sus proyectos a este respecto. Baker ha hablado claramente sobre «A New Europe and a New Atlanticism».⁴¹ La OTAN deberá seguir existiendo y potenciando sus dimensiones políticas: las negociaciones de reducción de armamentos, el tratamiento de los conflictos regionales y de los problemas de proliferación, así como actuar como centro de concertación occidental sobre iniciativas a proponer en la CSCE. La Comunidad Europea debe mantener su empuje integrador en todos los órdenes, pero ofreciendo a los EEUU la oportunidad de participar en la toma de las decisiones que afecten a sus intereses. La CSCE puede intensificar su actividad sobre medidas de confianza, promover la institucionalización de elecciones libres en todos los países europeos y abordar programas de cooperación para reconvertir las economías planificadas. En el marco de las referencias anteriores, la unidad de Alemania podrá ir encontrando soluciones estabilizadoras para todos y no amenazantes para nadie. Al concluir 1989 éstas parecen ser las ideas norteamericanas sobre el futuro de Europa. Son ideas que naturalmente responden al interés norteamericano de no debilitar su presencia y su liderazgo en esa parte del mundo. Bush lo ha dicho claramente, «los Estados Unidos son y seguirán siendo una potencia europea».⁴² Son ideas con las que, desde Europa, en parte se puede coincidir y en parte discrepar. Pero lo que nos interesa destacar aquí es que son ideas sobre las que España

tiene hoy, no sólo un gran interés en expresar sus puntos de vista, sino, también, la posibilidad de influir sobre su desarrollo con su actuación allí donde estas ideas deben materializarse, es decir, en las negociaciones CFE, en la OTAN, en la CE y en la CSCE. Así pues, éste es un tema obligado para el futuro de las relaciones entre España y los Estados Unidos. Del mismo modo que la dimensión europea de España está resultando ser uno de los componentes que emergen con más claridad de la «revisión de percepciones» a que se aludió en el capítulo anterior.

Latinoamérica

Bush se queja de que el «new thinking» de Gorbachov no se deja sentir en la política de la URSS hacia centroamérica. Paralelamente, la resolución de la Organización de Estados Americanos sobre la invasión de Panamá puede interpretarse como la queja de los países latinoamericanos contra la reincidencia de los EEUU en aplicar en ese área «viejas políticas». Baker contestó esta resolución duramente pero con argumentos también viejos. Otra vez la polémica de siempre: por un lado se dice, «esos países latinos son incapaces de resolver sus problemas y los EEUU nos vemos obligados a intervenir»; por otro lado se piensa, «las intervenciones norteamericanas de todo tipo están en la base de muchos de los problemas de los países latinoamericanos». En este caso es fácil saber a qué atenerse, si se recuerda que Noriega es una creación de los EEUU. Pero no se trata de Noriega. Se trata de que cuando la política se renueve en toda Europa, Latinoamérica corre el riesgo de quedarse todavía más atrás y de ver acentuados sus enormes problemas económicos y sociales a los que no darán solución las viejas políticas.

España no puede resignarse a contemplar pasivamente este proceso. En su interés está hacer todo lo posible para invertir semejante tendencia. Dentro de lo posible se incluye el esfuerzo por mantener un diálogo claro y franco con los Estados Unidos sobre los problemas de la zona. Este tipo de diálogo ha existido durante 1989, no ha sido fácil y, en el caso de Panamá, ha tenido bastante de diálogo de sordos. Pese a ello, el esfuerzo debe mantenerse.

El intervencionismo militar norteamericano en Latinoamérica tiene tras de sí una larga tradición, pero posiblemente ya le queda un futuro corto. En 1904 Roosevelt podía decir que «ante los errores crónicos y la impotencia de algunas naciones del Hemisferio Occidental, los EEUU... son la nación civilizada llamada a ejercitar un poder de policía internacional».⁴³ En 1989,

41. James BAKER, *A New Europe, a New Atlanticism: Architecture for a New Era*, 12 de diciembre de 1989, Berlín.

42. Bush, citado por BAKER en *A New Europe*.

43. *The Record of American Diplomacy*, ed. Barlett, 4th ed., New York, 1964, p. 539.

para justificar la aplicación de esa misma tesis a Panamá, Baker tuvo que recurrir a la increíble pirueta de proclamar en TV que los EEUU apoyarían la intervención de la Unión Soviética en Rumanía a favor de la oposición a Ceaucescu. Afortunadamente, ni tal intervención se produjo, ni es esa la dirección en que está avanzando la historia. De hecho, la invasión norteamericana de Panamá resulta tan anacrónica que —cuando esto se escribe— ha conducido a la paradoja de lanzar una fuerza a invadir un país latinoamericano, para luego tener que detenerla ante las verjas de una nunciatura vaticana. ¿Es más respetable Noriega en esa cancillería que en su cuartel general? ¿Son menos respetables las fronteras de Panamá que la inmunidad diplomática del Vaticano?

Discutir con los EEUU sobre Latinoamérica es difícil. Washington lleva casi dos siglos aplicando en sus relaciones con países latinoamericanos un estándar diferente al que usa en otras partes del mundo. En la percepción norteamericana esto parece «natural», pero desde España se ve como algo manifiestamente injusto. Con esta discrepancia profunda hay que contar al pensar en el futuro de las relaciones entre España y los EEUU. Probablemente sólo desaparecerá cuando la oposición de la opinión pública norteamericana al intervencionismo tradicional lo vaya haciendo cada vez más difícil y el *establishment* vaya comprobando que resulta contraproducente. Algo de esto ya ha pasado con la ayuda militar a la contra en Nicaragua. Entonces aparecen interesantes posibilidades de colaboración entre España y los EEUU para potenciar la paz, la democracia y el desarrollo en centroamérica. Pero, desgraciadamente, ésta no es todavía la tónica dominante.

Comercio e inversiones

Páginas atrás se dijo que, durante los últimos años, desde España se ha tendido a mirar más la acción del gobierno de los EEUU que la actividad de la sociedad norteamericana. En una medida u otra esto seguirá

ocurriendo hasta que sobre las relaciones entre los dos países dejen de planear sombras de desigualdad o sospechas de intromisión. A finales de 1989 estamos en ese proceso. Se ha dado un paso decisivo desde una relación condicionada por sus antecedentes y estrechamente ceñida a lo militar, hasta otra proyectada hacia el futuro y que, entre gobiernos, ya se desenvuelve como las que mantienen los EEUU con sus tradicionales aliados europeos. El siguiente paso debería consistir en que, dentro del entramado de relaciones entre los dos países, fueran ganando peso los intercambios directos entre sus sociedades. En este terreno es donde debe asentarse el nuevo modelo de relaciones entre España y los EEUU. Arraigarlas socialmente es la tarea pendiente. Las posibilidades son estimulantes.

Ahí están los éxitos comerciales que han logrado Lladró o los cavas catalanes en los EEUU. Se trata de operaciones de conquista del mercado norteamericano que no tienen nada de irrepetibles sino que invitan a ser repetidas desde otros sectores. Su buen clima y bellos paisajes atraen anualmente a España millones de turistas. Pero el buen clima y los bellos paisajes también pueden atraer millones de dólares en inversiones en empresas no polucionantes de alta tecnología, cuyos directivos y empleados de altos ingresos y cualificación, reclaman precisamente eso, buen clima y bellos paisajes. Dentro de muy pocos años, en los Estados Unidos habrá más personas hablando castellano que en España. Es difícil pensar en un mercado que ofrezca más posibilidades a las industrias españolas del libro, la radio, el cine, la televisión, el software, etc.

Valorar y analizar debidamente posibilidades como las anteriores escapa a los límites de este trabajo. Pero quisiera terminarlo indicando que la compleja encrucijada, hecha de propensiones al roce, apertura de nuevas posibilidades y tendencias al olvido, en que me parece que se mueven hoy las relaciones entre España y los EEUU, encontrará una u otra salida en los próximos años marcada por la evolución del comercio y de las inversiones entre ambos países.

Las relaciones España- América Latina

Albert GALINSOGA JORDÀ
*Profesor Titular de Derecho Internacional Público,
Universidad de Barcelona.
Profesor de CIDOB.*

Introducción

El año 1989 puede caracterizarse para la diplomacia española como dividido en dos grandes etapas que corresponden a dos prioridades distintas: la Presidencia de la CE y el relanzamiento de las relaciones con Iberoamérica.¹

El primer semestre viene caracterizado por el ejercicio de la Presidencia de la CE que se había presentado ya a finales del año anterior como el gran reto para la diplomacia española en 1989. Aunque los resultados sean más bien magros en todos los grandes temas, la impresión general es que salvó con dignidad este primer ejercicio de responsabilidades comunitarias.

En lo que respecta a América Latina, los esfuerzos de la Presidencia española se centraron inicialmente en la preparación de la Conferencia «San José V» de San Pedro de Sula (Honduras)² y posteriormente en la reunión con el «Grupo de los Ocho» con la deuda latinoamericana como principal tema de fondo.

El segundo semestre, cuyo objetivo anunciado como prioritario era el relanzamiento de las relaciones con Iberoamérica en la perspectiva de 1992, sufrió un contrapunto inesperado con la incidencia que, sobre las relaciones exteriores de la CE y el propio proceso de integración comunitaria, va adquiriendo el acelerado cambio en los países del Este europeo y, especialmente, el replanteamiento de la reunificación de Alemania.³ Hecho que ha obligado a la política exterior española a estar pendiente de un más que posible desplazamiento del equilibrio comunitario hacia Europa Central.

El seguimiento y la valoración de unas relaciones tan complejas como las que mantiene España con América Latina requiere unas reflexiones previas, a fin de partir de una caracterización de las líneas maestras de la política exterior española hacia la región.

1. Sin ánimo de terciar en un debate cada vez más infructuoso, en este trabajo se utilizarán los conceptos de «Iberoamérica» y «América Latina» como sinónimos, dado que, tanto los textos jurídicos, como la práctica más reciente tienden a solapar sus referentes —probablemente con las únicas salvedades de la República Dominicana, Belice y Surinam— y su uso alternativo por los propios responsables del Gobierno español es cada vez más frecuente, según el foro y el contexto en que se expresan.

2. «Comparecencia, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Don Pedro Solbes Mira, a fin de informar sobre la Presidencia española del Consejo de la Comunidad Europea» (BOCG, de 7 de marzo de 1989, reproducida en *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, marzo-abril de 1989, p. 294).

3. Que motivó la celebración de una reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, en París, el 18 de noviembre, monográfica sobre este tema. En fuentes diplomáticas se afirmaba que pese a haber sido convocada por la Presidencia francesa, el presidente del Gobierno español había sugerido la iniciativa, a fin de evitar que dicho tema absorbiera la agenda de la reunión prevista del Consejo Europeo en Estrasburgo.

En todo caso, conviene avanzar una hipótesis de trabajo que presenta consecuencias en la sistemática elegida. Se trata de la siguiente afirmación:

La política iberoamericana se presenta como uno de los «ejes» prioritarios de la acción exterior española. Sin embargo, dicha prioridad se sitúa en una gradación inferior frente a otras áreas con mayor peso estratégico y económico, como son las configuradas por la CE, la OTAN o el Mediterráneo.⁴

Aunque en la fase de elaboración es patente la voluntad política de dar un rango creciente a la política iberoamericana, la priorización de la integración en la Europa comunitaria y de profundizar en el propio proceso de integración europea conducen a caracterizar la ejecución en el plano bilateral de la política iberoamericana como complementaria o supletoria de aquellos aspectos en los que las instancias comunitarias mantienen posiciones más perjudiciales para los vínculos de España con la región.

Dicho de otro modo, en el plano de la ejecución, en la medida en que no se obtiene una solución aceptable en el seno de la CE, España adopta actitudes e instrumentos propios y complementarios para mantener e incrementar su relación con América Latina y, a su vez, obtener una mayor proyección en el seno de aquélla.

Esta caracterización obedece a la imposibilidad, constatada por la actitud realista en las relaciones exteriores, de acompañar la autonomía política con medidas económicas de idéntico o similar peso, teniendo en cuenta los problemas económicos en la situación de la región y sus consecuencias políticas, así como la diversidad de potencial y desarrollo de los países latinoamericanos.

En este sentido, España influye prioritariamente en el sistema comunitario, que acusa una nueva sensibilidad —a veces también una cierta perplejidad— hacia América Latina, mientras que a su vez mantiene —sólo excepcionalmente— algunas actitudes e iniciativas complementarias, cuya influencia por parte de la CE es prácticamente nula, puesto que el mayor peso de varios Estados miembros en la región no obedece a ninguna prioridad, sino que es consecuencia del potencial económico y sus intereses globales.⁵

En coherencia con esta hipótesis, se analizarán primero los rasgos generales de la política iberoamericana, destacando los objetivos y estructura orgánica que permiten la elaboración de una política autónoma. Seguidamente, se referenciarán los rasgos más determinantes de la política comunitaria hacia la región y de las iniciativas y posiciones españolas en su seno, para terminar con el análisis de los aspectos complementarios y autónomos en la ejecución de dicha política.

Aspectos generales de la política iberoamericana

Objetivos y rasgos diferenciales

Recientemente el profesor Del Arenal Moya⁶ ha mostrado cómo desde 1976 va modificándose la política iberoamericana de España hasta llegarse en la actualidad a la formulación de una política distinta, que persigue unos objetivos y se sirve de unos instrumentos también distintos.

Se trata de evitar los planteamientos retóricos del pasado, partiéndose de unos presupuestos democráticos y de cooperación. Realismo y coherencia son caracteres inherentes al diseño y ejecución de la política actual. Deja de ser una política de *sustitución* —para compensar lo limitado de sus relaciones con los países europeos—, de *legitimación* —centrada en los efectos sobre la imagen en el plano interno—, o de *presión* —para reforzar la posición negociadora de España ante sus socios occidentales—. La nueva política de *adaptación*, se dirige a obtener el máximo aprovechamiento del margen de autonomía de España en el sistema internacional y se caracteriza por el difícil equilibrio entre una actuación autónoma de España en función de sus propios intereses nacionales y la necesidad de tener en cuenta los de los Estados Unidos en la región.

El ingreso y la inserción en la Comunidad Europea supone una convergencia de las dos dimensiones prioritarias de la política exterior española. Con ello, España no sólo tiene una política iberoamericana propia, sino

4. VINAS, Angel, «Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», *REI*, vol. 5, n.º 1, 1984, p. 97. En el mismo sentido: ROSENZWEIG, Gabriel, «España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina», *IRELA, Documentos de Trabajo*, n.º 8, Madrid, 1987, p. 14. También se deduce del ideario expresado por el propio Gobierno socialista en 1983 (véase: «Comunicación del Gobierno en materia de política exterior para su debate en el Pleno de las Cortes Generales», *BOCG*, de 22 de octubre de 1983).

5. Parece cumplirse lo que caracteriza la interdependencia que se da entre un sistema y los individuos que pertenecen a él, ya que aquélla sólo conoce excepciones —aunque muy raras— respecto de algunos individuos no

condicionados por el sistema. El sistema, por el contrario, siempre recibe las influencias de todos sus componentes individuales (LORENZ, Konrad, «El todo y la parte en las sociedades animal y humana. Un examen metodológico», en *Consideraciones sobre las conductas animal y humana*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1984, pp. 141 y ss.).

6. ARENAL, Celestino del, «Las relaciones entre España y América Latina», en PNUD-CEPAL, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, *El Sistema Internacional y América Latina. América Latina y Europa Occidental en el umbral del siglo XXI*, doc. de trabajo n.º 4, octubre de 1989, 45 pp. Para un análisis más detallado, véase: ARENAL, Celestino del, y NÁJERA, Alfonso, *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989.

que a través de las políticas comunitarias y el sistema de cooperación política europea. Esto permite la diversificación y la reducción de los riesgos de su actuación o el hecho de no soportarlos en solitario, frente a terceros Estados.

En definitiva, la apertura de una nueva dimensión en la política iberoamericana española y el establecimiento de un nuevo marco conceptual de la política comunitaria, supone la ampliación del margen de autonomía de la política iberoamericana de España.

Esta caracterización del profesor Del Arenal, que parte del supuesto de que no han cambiado sustancialmente los condicionantes externos que afectaban a dicha política desde 1976, podría completarse con varias constataciones.

Primera, el propio proceso de «definición claramente occidental» de la política exterior, comporta la inserción en determinados foros y estructuras de decisión que van más allá del marco de la Comunidad Europea. La pertenencia a la OTAN o a la OCDE han afectado y afectan a temas cruciales en las relaciones entre España y América Latina, como lo fue el conflicto de las Malvinas, o lo son la crisis centroamericana —actitud ante el gobierno sandinista y la guerrilla de El Salvador—, las relaciones comerciales —posición en el seno de las negociaciones del GATT—, la deuda externa —decisiones del grupo de los «siete»—, la cooperación al desarrollo —política y directrices del CAD—, etc.

Segunda, es en muchos aspectos cierto que España se incorpora a un diseño de relaciones CE-América Latina, previo —aunque incipiente— a su posibilidad de influir en las políticas comunitarias. También en este plano hay una «adaptación» inevitable. Un análisis de las relaciones recientes CE-América Latina conduce a constatar que la mayor atención prestada por la Comunidad a la región no compensa la pérdida de peso relativo en las relaciones económicas España-América Latina (España ha transferido a la CE las competencias en materia de comercio exterior y tiene que efectuar una importante aportación a la cooperación con los países ACP, por ejemplo).⁷

Por ello, sin poner en entredicho que España disponga de un mayor margen de autonomía, derivado de la diversificación de sus relaciones exteriores y de su estatus de miembro en instancias influyentes, también

hay que afirmar que los condicionantes externos han aumentado en su complejidad e intensidad, y que dicho margen requiere equilibrios más complejos que los únicamente determinados por los intereses y la posición de Estados Unidos en la región.

Estructura institucional e instrumentos

La nueva política iberoamericana se ha ido configurando a distintos niveles orgánicos de elaboración y ejecución, disponiendo, a su vez, de medios susceptibles de instrumentarla con independencia de su carácter genérico o específico para la región.

El papel desarrollado desde 1976 por el jefe del Estado y los respectivos presidentes del Gobierno para el relanzamiento de unas relaciones de escasa entidad tanto en el plano político como en el económico es difícilmente evaluable.⁸ Desde el inicio de la transición española se ha constatado el protagonismo de los presidentes del Gobierno en la gestación de la política iberoamericana y en los contactos directos con dirigentes de los países de la región.⁹ La influencia y la actividad del actual presidente, Felipe González, en los temas iberoamericanos ha ido en aumento.¹⁰

Entre los órganos del Estado que tienen atribuidas las competencias para las relaciones exteriores, hay que destacar el papel desempeñado por el ministro Fernando Morán en la elaboración de la política iberoamericana y el de su sucesor en la gestión, Francisco Fernández Ordóñez, en la optimización de su ejecución. La creación de la SECIP y la intensa actividad desplegada por su titular, Luis Yáñez-Barnuevo, ha ido dirigiendo hacia la cooperación internacional el peso de unas relaciones, que en la estructura orgánica de la Secretaría General de Política Exterior cuentan con una Dirección General propia.¹¹

8. ROSENZWEIG, Gabriel, «España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina», *op. cit.*, pp. 3-12; PIÑOL RULL, Joan Lluís, «La política española hacia Centroamérica 1976-1987: consideraciones globales», *Afers Internacionals*, n.º 12/13, 1988, pp. 21-40.

9. Este protagonismo e influencia ha persistido más allá de la permanencia en el cargo, como lo demuestra el nombramiento del ex presidente del gobierno español, Adolfo Suárez, como presidente de la Comisión de Conciliación creada por el «Compromiso de Ureña» por los presidentes de Colombia y Venezuela para la solución de problemas fronterizos entre ambos Estados y la delimitación de la plataforma continental el pasado 29 de marzo.

10. El protagonismo del Jefe del Ejecutivo no constituye, sin embargo, una peculiaridad específica de la política iberoamericana, ni siquiera de la política exterior española, sino de una orientación cada vez más acusada en el conjunto de Europa Occidental (MESA, Roberto, «El proceso de toma de decisiones en política exterior», *Documentación Administrativa* n.º 205, julio-septiembre de 1985, p. 150).

11. La crisis centroamericana ha propiciado, además, el protagonismo de algunos embajadores y de altos cargos del Ministerio en situaciones especialmente tensas.

7. Véase, por ejemplo: ALONSO, José Antonio y DONOSO, Vicente, «Perspectivas de las Relaciones Económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 13, enero-junio 1988, pp. 161-188; GRABENDORFF, Wolf, «Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones», *Síntesis*, n.º 4, enero-abril 1988, pp. 117-130; GALINSOGA JORDÀ, Albert, «Entropía y coalescencia en las relaciones CE-América Latina», *Afers Internacionals*, n.º 14/15, 1988, pp. 123-167; VÍÑAS, Angel, «Las relaciones euro-latinoamericanas en el conflicto Este-Oeste. Una perspectiva española», *Síntesis*, n.º 4, enero-abril 1988, pp. 68-82.

Pero, sin duda, el elemento más importante en materia de ejecución de una política autónoma viene determinado por la reciente creación de una serie de órganos específicos en materia de cooperación internacional, que han ido estructurando un conjunto de actividades dispersas efectuadas hasta entonces con escasos medios y menor coordinación:

- La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) establecida por Real Decreto n.º 1.485/1985, de 28 de agosto¹² en el marco de la reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores. Su creación responde a una necesidad de canalización de las tres funciones básicas de una política consolidada en materia de cooperación internacional: coordinación, gestión y ejecución.¹³ Ha sido recientemente reestructurada por el Real Decreto n.º 1.527/1988, de 11 de noviembre.¹⁴

- La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional regulada por Real Decreto n.º 451/1986, de 21 de febrero,¹⁵ supone el paso siguiente en este proceso de racionalización y sus funciones consisten en «instrumentar las competencias de coordinación de la SECIPI, así como facilitar al Gobierno la política de cooperación internacional».¹⁶

- La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), creada por el Real Decreto sobre reestructuración de la SECIPI, viene a equiparar definitivamente la estructura orgánica y los métodos de la política de cooperación a los de los países del CAD. La AECI debe prestar especial atención a los PVD que «tienen un ascendiente hispano» (art. 5.º, párrafo Uno, punto 2).

La cooperación internacional con Iberoamérica cuenta con un organismo específico: el antiguo Instituto de Cultura Hispánica que pasó a convertirse en el Centro Iberoamericano de Cooperación en 1977 y, posteriormente, en 1979, en el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), con unos objetivos y dotación acordes a sus nuevas funciones,¹⁷ hasta su reciente estructuración

como un Centro Directivo de la AECI.

Estos órganos coordinan su actividad por medio del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), elaborado por primera vez para el año 1987.¹⁸ La cooperación bilateral prevé la utilización de dos cauces: la asistencia por medio de programas y proyectos, ayuda alimentaria, de emergencia, etc. y los créditos concesionales FAD.

El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que funciona desde 1977¹⁹ se concibió como un instrumento financiero al servicio de dos objetivos: la incorporación de España al grupo de países donantes de ayuda a los PVD menos desarrollados, y la promoción de las exportaciones de bienes y servicios para adquirir una mayor penetración en estos mercados.

La financiación otorgada por el FAD se vehicula por medio de la concesión de créditos *blandos* que, o bien cubren la exportación de mercancías y servicios españoles, o bien complementan la concesión de créditos comerciales a la exportación al estilo de los *matching fund* establecidos con anterioridad por otros países de la OCDE con idéntica finalidad. Sólo en casos excepcionales se establece que podrán utilizarse recursos asignados al FAD para la concesión de créditos de ayuda sin vinculación con el movimiento de bienes o servicios originarios de España, siendo sus destinatarios únicamente Gobiernos u organismos públicos.

Pese a lo limitado de su dotación (si se compara con la de la mayoría de los Estados miembros del CAD) es relativamente efectivo en el cumplimiento del segundo de los objetivos para los que fue creado.²⁰ En cuanto al primero —contribución al desarrollo de los PVD— no cabe decir lo mismo, puesto que su utilización cubre objetivos y modalidades muy diversificados.²¹

18. Sobre su gestación y características, véase: JUÁREZ, Félix, *La cooperación internacional española*, Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, Madrid, junio de 1988, pp. 37 y ss.

19. Para un análisis en detalle, vid: ABAD RICO, Soledad y EGUIAZU MAYOR, Santiago, «Política de fomento financiero de la exportación, evolución reciente». *Papeles de Economía Española. Suplementos sobre el sistema financiero*, 1985, n.º 6, pp. 9-32.

20. Se estima que el efecto multiplicador medio de un crédito FAD se aproxima a la magnitud 5. Esto significa que un crédito FAD induce exportaciones por cinco veces su valor. Por otra parte, sus efectos sobre las exportaciones de bienes de equipo son palpables respecto de países con escasa tradición para las empresas españolas como Madagascar, Filipinas o Senegal y en la consolidación de otras en países con mayor vinculación comercial con España como México, Egipto, Marruecos o Perú (ABAD RICA, Soledad y EGUIAZU MAYOR, Santiago, «Política de fomento financiero de la exportación...», *op. cit.*, p. 30).

21. La concesión de los créditos demuestra su carácter multiuso, como los que se adjudicaron por un valor de 50.000 millones de pesetas a los siete países que albergan miembros de ETA deportados (Venezuela, Cuba, República Dominicana, Panamá, Cabo Verde, Santo Tomé y Argelia) durante el período 1987-1989, o el concedido a Marruecos en el marco del Acuerdo de Pesca firmado en agosto de 1983, e incluso los que total o parcialmente han cubierto ventas de material militar.

12. BOE, n.º 207, de 29 de agosto de 1985 (rectificación de errores en los BB.OO. de los días 31 de agosto y 6 de septiembre).

13. JUÁREZ, Félix, *La Ayuda Oficial al Desarrollo (España y los países del CAD)*, MAE, D.G. Cooperación Técnica Internacional, Madrid, 1986, p. 24.

14. BOE, n.º 307, de 23 de diciembre de 1988, p. 35.998. Véase la intervención del Secretario de Estado, Luis Yáñez-Barnuevo, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado para explicar dicha reestructuración en: *BOCG-Senado*, n.º 154, de 6 de abril de 1989, reproducida en: OJD, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, marzo-abril de 1989, p. 309.

15. BOE, n.º 54, de 4 de marzo de 1986, p. 8.197.

16. Su primera tarea consistió en la elaboración de una metodología y unos soportes de información, elemento imprescindible para cualquier programación y evaluación.

17. Real Decreto n.º 2.411/1979, de 11 de octubre (BOE, n.º 249, de 17 de octubre de 1979, p. 24.048).

Esta estructura ha recibido un refuerzo considerable con la creación de una serie de organismos «ad hoc», dirigidos a impulsar un nuevo marco para las relaciones a partir de la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América —coincidente en 1992 con la plena integración en la CE— como punto de partida de una Comunidad Iberoamericana de Naciones.

España en la política europea hacia América Latina

Para calibrar la mutua influencia entre la política española hacia Iberoamérica y los posicionamientos y medidas que se dan en el marco europeo, hay que tener en cuenta el ámbito y la intensidad de las competencias comunitarias.

En este sentido hay que distinguir tres ámbitos básicos: el comercial (en el cual la CE dispone de una competencia exclusiva, frente a sus Estados miembros); la cooperación al desarrollo (que aunque es objeto de una política comunitaria, concurre con las acciones individuales de los Estados miembros, cuya intensidad financiera es muy superior a la comunitaria), y el ámbito de la Cooperación Política Europea, el cual constituye únicamente un mecanismo de armonización básica. Este último viene complementado por las resoluciones del Parlamento Europeo, que efectúan un seguimiento pormenorizado de la actividad política mundial, incluida América Latina.

Aspectos generales

La consideración de la Cooperación Política Europea (CPE) como un instrumento adicional de las políticas exteriores de la Comunidad parece quedar descartada por el propio texto del artículo 30 del Acta Unica Europea (AUE) si se efectúa una interpretación sistemática de esta disposición. Como ha señalado Liñán Nogueras,²² el enunciado del párrafo 5 del artículo 30 es claro al establecer que «las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las políticas convenidas en el seno de la Cooperación Política Europea deberán ser coherentes». Dado que la coherencia sólo es predicable de distintos elementos, no parece razonable concebir la

CPE como un instrumento flexible de aquellos aspectos que escapan al ámbito estricto de la política exterior de cooperación económica sobre la cual se extiende —en diversos grados— la competencia comunitaria para establecer normas y criterios vinculantes.

La «concertación» en el seno de la CPE supone el grado mínimo de cohesión establecido por el Acta Unica, pero cuenta a su favor con el establecimiento de posiciones mantenidas de las que con posterioridad difícilmente podrá apartarse un Estado individualmente.²³ En la práctica, aunque se observa una tendencia hacia la «europeización» de las políticas exteriores de los Estados miembros,²⁴ el grado de consenso logrado en su interior todavía es altamente variable, pudiendo afirmarse que respecto de algunos temas es casi nulo, como en el caso de las relaciones con los Estados Unidos.²⁵

Teniendo en cuenta este factor y en torno de unos valores comúnmente aceptados, aunque todavía excesivamente genéricos, la CPE se ha ocupado con asiduidad de la situación en América Latina, pronunciándose sobre los principales acontecimientos ocurridos en 1989.²⁶ Este interés deriva, sobre todo, de los procesos de democratización emprendidos en los últimos años.²⁷

Esto no impide recordar que las relaciones exteriores de la CE con terceros países se estructuran a partir de unas zonas de intensidad de características similares a los círculos concéntricos, cuya densidad incluso se percibe en las relaciones intracomunitarias. Hasta el inicio de los procesos de apertura y democratización en los

23. Esta posibilidad de «desafinar» es la que parece quedar más remota, una vez se ha ensayado e interpretado armónicamente una determinada «partitura». En este sentido, el marco comunitario puede llegar a constituir un límite a la completa autonomía de los Estados al establecer una solidaridad en torno a posiciones repetidas regularmente (JACQUÉ, Jean-Paul, «La communautarisation des politiques nationales», *Pouvoirs*, n.º 48, 1989, p. 37).

24. SCHOUTHEETE, Philippe, *La Coopération Politique Européenne*, Fernand Nathan-Ed. Labor, París-Bruselas, 1986, p. 161.

25. PARDALIS, Anastasia, «European Political Co-operation and the United States», *Journal of Common Market Studies*, vol. 25, n.º 4, junio de 1987, pp. 271-294. VAN KLAVEREN, Alberto, «La cooperación política europea: realidades y desafíos de un modelo de concertación externa», *Estudios Internacionales*, vol. 21, n.º 83, julio-septiembre de 1988, Santiago de Chile, pp. 327-353.

26. Así, entre otras, cabe mencionar las declaraciones de los Doce sobre el plebiscito celebrado en Chile (7/10/88), sobre la puesta en libertad del ex ministro de Asuntos Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda (1/11/88), sobre los resultados de las reuniones de presidentes centroamericanos de El Salvador (16/2/89), y Tela (Honduras) (9/8/89), sobre la situación en Panamá —acompañada de medidas contra el régimen del general Noriega— (6/9/89 y 20/9/89), sobre Centroamérica y la creación del Grupo de Observadores de Naciones Unidas (ONUCA) (10/11/89).

27. VAN KLAVEREN, Alberto, «Europa Occidental y el sistema internacional: cambios internos y desafíos externos», en PORTALES, Carlos (compilador), *El mundo en transición y América Latina*, RIAL-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989, pp. 131-184, esp. 172 y ss.

22. LINÁN NOGUERAS, Diego, «Cooperación política y Acta Unica Europea», *RIE*, vol. 15, n.º 1, enero-abril de 1988, pp. 45-72. Sigue siendo interesante el comentario de la profesora Vila Costa, que fue el primero publicado por la doctrina española (VILA COSTA, Blanca, «El Acta Unica Europea: aproximación y balance», *La Ley*, 30 de junio de 1986). Sobre sus inicios, véase: MARINO MENÉNDEZ, Fernando, «El sistema de cooperación política en Europa», *RIE*, vol. 7, 1980, n.º 3, pp. 607 y ss.

países del Este europeo, podía darse como válida la ordenación de las prioridades efectuada por Bodemer: la EFTA, los restantes miembros de la OCDE, los países ACP, los países mediterráneos y, finalmente, los PVD de Asia, Medio Oriente y América Latina.²⁸

A la confluencia de factores diversos, pero sobre todo a la influencia española, debe atribuirse que el 29 de septiembre de 1988 la Comisión Europea pudiera anunciar la finalización de los trámites para el establecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, iniciados un año antes, aunque no vincular este hecho a la futura conclusión de un acuerdo de cooperación.²⁹

Pero, el órgano más activo, sin duda, es el Parlamento Europeo —que mantiene Conferencias bianuales con los representantes de los parlamentos latinoamericanos— y que además de efectuar un seguimiento pormenorizado de la situación latinoamericana,³⁰ aprobó enmiendas al presupuesto comunitario para incluir ayudas para los planes contra la droga en países latinoamericanos (890 millones de pesetas) y los procesos democráticos en Centroamérica y Chile (1.300 millones de pesetas), el 26 de octubre de 1989.

La atención a los temas centroamericanos parece más patente y justificada por varias razones, como las propias características de la situación en la subregión y por el mantenimiento de un diálogo político institucionalizado. Estos elementos permiten desgajar de las relaciones con el conjunto de América Latina una «política centroamericana», que, aún con múltiples limitaciones, presenta indicios de globalidad frente a la dispersión e incumplimiento de los vínculos con el resto de la región.

La política centroamericana de la CE

La gestación de una política comunitaria hacia Centroamérica es relativamente reciente y coincide en el tiempo con la recta final de las negociaciones para la adhesión de España. Su valor simbólico como reafir-

mación de una actuación autónoma de Europa en las relaciones internacionales es muy elevado, puesto que como ha reconocido la propia Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento Europeo, «los Estados Unidos ejercen una *influencia determinante* sobre los Estados de América Central, tanto en el aspecto económico como en el político».³¹

Se trata, además de lo que debe constituir su objetivo último —la pacificación, democratización y desarrollo del istmo—, de un ejercicio de equilibrio, cuyo resultado deriva en el desempeño de una función moderadora entre los Estados Unidos y Nicaragua en defensa de un modelo de desarrollo social y económico determinado.³² En este sentido, la posición española ha constituido el auténtico «pivote» ante problemas y situaciones especialmente delicados, pudiendo afirmarse que es en el seno de esta política donde se da una mayor influencia en las relaciones CE-América Latina.³³

La visita del presidente Monge de Costa Rica a la Comisión Europea en junio de 1984 fue decisiva para la viabilidad de un encuentro de todas las partes que se habían pronunciado en favor del proceso de Contadora. Se fijó así la fecha, lugar, participantes y agenda de la primera Conferencia de San José, que reunió a la Comunidad y sus Estados miembros, España y Portugal por una parte, los Estados Centroamericanos y los del Grupo de Contadora por otra, en septiembre de 1984.

La Conferencia de San José concluyó con unos resultados bastante esperanzadores. Por una parte, supuso el punto de inicio de un diálogo que en el plano político adquiriría una voluntad de periodicidad y que centraba

28. BODEMER, Klaus, «El margen de maniobra de la Comunidad Europea hacia América Latina», IRELA, *Documentos de Trabajo*, n.º 5, Madrid, 1987, p. 15.

29. IRELA, *Relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina: balance y perspectivas 1987-1988*. Documento de base elaborado con motivo de la IX Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea-América Latina, Madrid, 1988.

30. Un inventario de los temas abordados desde mediados de 1987, muestra la verdadera «pormenorización» del seguimiento efectuado por el Parlamento y su agilidad para pronunciarse en un corto espacio de tiempo sobre violaciones de derechos humanos (genéricas o individualizadas), elecciones, golpes de Estado, catástrofes naturales, así como otros acontecimientos relevantes para los Estados de la región afectados (véase: IRELA, «Relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina: Balance y Perspectivas, Junio 1987-Enero 1989», IX Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea-América Latina, *Documentos de Base*, VI/89, 1989, Anexo II, pp. 101 y ss.).

31. Parlamento Europeo, «Rapport sur le projet d'accord de coopération entre la Communauté européenne et l'Amérique centrale», doc. PE 2-42/85. Rapporteur: Mme. Heidemarie Wiecek-Zeul, de 28 de mayo de 1985, pp. 15-17. El documento resume con datos altamente significativos la influencia norteamericana en ambos sentidos y establece algunas comparaciones de magnitudes económicas de dicha influencia con respecto a la de los países europeos. Para una visión crítica puede verse: BARRACLOUGH, Solon, «Quelques réflexions sur les relations des États-Unis et de l'Amérique Latine au cours des années 80» en ÁLVAREZ GARCÍA, Marcos y MARTINS, Antonio J.A. (sous la direction de), *Amérique latine. Coopération et ordre mondial*. ASBL CERCAL/Centre d'étude de l'Amérique Latine, ULB, Bruxelles, 1986, pp. 31-98. Para un ejemplo reciente de la teorización del hegemonismo estadounidense en la zona, véase: FAURIOL, Georges A., *The Third Century: US Latin American Policy Choices for 1990s*, CSIS, Washington, 1988.

32. TANNER, Fred, «From Europe to Central America: Regional Cooperation and Peace Processes», IRELA, *Working Paper*, n.º 15, 1989, p. 13.

33. La mayor receptividad española hacia la situación de la región y hacia sus problemas económicos quedó plasmada, por ejemplo, en la Conferencia de Guatemala, cuando la representación diplomática insistía frente a sus homólogos europeos que cualquier solución duradera de la crisis de Centroamérica debe partir de la situación establecida, y que pretender cambios políticos sustanciales en los distintos países centroamericanos no es, hoy por hoy, un elemento de solución.

en el apoyo a las gestiones del Grupo de Contadora su contenido más específico. En el aspecto económico se establecía la apertura de las negociaciones para la conclusión del acuerdo de cooperación, centrándose en la ayuda al desarrollo su contenido más específico, puesto que las concesiones a nivel comercial habían de ser forzosamente muy limitadas.³⁴

Una segunda Conferencia celebrada en Luxemburgo sobre «El diálogo político y la cooperación económica entre los países de la Comunidad Europea, España y Portugal y los países de América Central y de Contadora» los días 11 y 12 de noviembre de 1985 («San José II»), concluyó con la firma de un texto de Acuerdo de cooperación comercial, económico y de desarrollo, a la espera de la decisión del Consejo para la conclusión del Acuerdo-marco definitivo,³⁵ que entraría en vigor el 1.º de marzo de 1987.

La única novedad constatable respecto de los acuerdos que vinculan a la CE con otros Estados y grupos de Estados latinoamericanos —como los del grupo Andino—³⁶ es la relativa a la previsión que establece para realizar las acciones precisas para favorecer las inversiones europeas en el área de acuerdo con los programas y marco jurídico de estos países. Se establece, sin embargo, que dichas normas no serán discriminatorias con respecto a las que regulan otras fuentes de inversión, así como que se darán las condiciones necesarias para la protección de las inversiones.

Las limitaciones del Acuerdo ya quedaron patentizadas, incluso desde la perspectiva europea, en la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de mayo de 1986.³⁷ En este texto el PE, aún manifestando su satisfacción por ver reflejadas muchas de sus propuestas, lamentaba y reprochaba al Consejo de Ministros la eliminación de la parte correspondiente a la cooperación política. Asimismo, solicitaba la inmediata duplicación de ayuda asignada a la subregión. También pedía a la Comisión que, con motivo de futuras adaptaciones del Sistema de Preferencias Generalizadas aplicado por la Comunidad (SPG), tomara en consideración en mayor medida los intereses de los Estados centroamericanos.³⁸

34. Vid. *Boletín CE*, 1984, n.º 9, punto 1.3.5.

35. Este se produjo por parte comunitaria con la adopción del Reglamento n.º 2.009/86 del Consejo, de 24 de junio de 1986 (*DOCE*, n.º L 172, de 30 de junio de 1986, p. 1).

36. Para un análisis de los mismos, vid.: GALINSOGA JORDA, Albert, «Entropía y coalescencia en las relaciones CE-América Latina», *Afers Internationals*, n.º 14/15, 1988, pp. 123 y ss.

37. *DOCE*, n.º C 148, de 16 de junio de 1986, p. 93.

38. Una de las pocas mejoras constatables es la inclusión del café verde en el esquema de 1986, aunque con una reducción del tipo muy poco significativa, puesto que pasó del 5% al 4,5% (JULIENNE, Hubert, «Cooperación económica entre la Comunidad Europea y América Latina: posibilidades y opciones», *Síntesis*, n.º 4, 1988, p. 191). En 1989 se efectuó una

La debilidad e inconcreción de las obligaciones establecidas por el marco jurídico permite un alto grado de discrecionalidad en la implementación del mismo y, por lo tanto, una coyunturalización dirigida, probablemente, a un mayor grado de adaptabilidad según el decurso de los acontecimientos. Esta adaptabilidad constituye un factor de influencia recíproca en la medida en que los Estados de la región sean capaces de asegurar su estabilidad y su evolución hacia parámetros políticos preconizados por los países europeos (pacificación, democratización, reformas sociales, respeto de los derechos humanos, integración subregional, etc.).

Por otra parte, Centroamérica deberá obtener mayor apoyo político y económico si y sólo si sus Estados adoptan medidas efectivas en esa dirección.³⁹

La voluntad política del Gobierno español de obtener un «status» comercial más beneficioso para los países centroamericanos queda plasmada en su propuesta presentada ante el Consejo de Ministros de la Comunidad respecto a la aplicación del COMPEX⁴⁰ a las exportaciones de productos básicos de los países del istmo. Se trataba de una solicitud formal dirigida a dar cobertura a las exportaciones de productos básicos, cuya magnitud porcentual es aún más acentuada respecto de las importaciones europeas, como el café (58% del total exportado por estos países a la CE), bananas (20,5%) y algodón,⁴¹ suponiendo estos productos en su conjunto el 90% de las exportaciones de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua hacia al CE, el 80% de las de Honduras y el 70% de las de Guatemala.⁴²

La iniciativa no prosperó, posiblemente por el temor a un *efecto de contagio*,⁴³ limitándose la aplicación del COMPEX a la relación de PMD resultante de los criterios aprobados por los organismos de las Naciones Unidas.

nueva reducción, puesta de manifiesto por Fernández Ordóñez en su discurso de apertura de la Conferencia de San Pedro de Sula (véase: OID, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, febrero de 1989, p. 146).

39. La clase de relación que trato de definir sería formalizable por el símbolo de la «doble implicación» del lenguaje lógico-formal.

40. El COMPEX se rige por el Reglamento-marco del Consejo n.º 428/87 y por el Reglamento n.º 429/87, ambos de 9 de febrero de 1987 (*DOCE*, serie L, de 13 de febrero de 1987, pp. 1 y 19).

41. Cifras porcentuales para 1983 (PE, Comisión de Relaciones Económicas Exteriores, *Rapport sur le projet d'accord de coopération entre la Communauté européenne et l'Amérique centrale*, ponente: Sra. Heidemarie Wiczorek Zeul. Doc. A 2-42/85, de 28 de mayo de 1985, p. 17). Estos productos estaban sometidos a diversos tratamientos arancelarios: 5% para el café; contingente aduanero para las bananas con más de la mitad con derecho nulos e idéntico trato para el contingente de algodón bruto.

42. Vid.: EUROSTAT, *Analysis of EC-Latin American Trade*, Bruselas, 1984.

43. LEBULLINGER, Jöel, «La politique communautaire de coopération...», *op. cit.*, p. 148-149.

No se da, afortunadamente, un paralelismo en lo relativo a la ayuda al desarrollo, puesto que la progresión ha sido muy notable.⁴⁴ La reunión de la subcomisión de proyectos establecida a partir de la Comisión Mixta creada por el acuerdo de cooperación, celebrada los días 23-25 de noviembre de 1988 en Guatemala resaltó el esfuerzo realizado por la Comunidad en el plano de la ayuda alimentaria y a los refugiados durante 1988, aspectos que cualitativamente primaron sobre la mayor atención cuantitativa prestada a la cooperación técnica y financiera.⁴⁵ Sin embargo, estas constataciones no contrapesan los efectos de la ayuda norteamericana, mucho más abundante, sesgada y discriminatoria.⁴⁶

La reunión de San Pedro de Sula («San José V»), celebrada los días 27 y 28 de febrero de 1989, a diferencia de las últimas reuniones, partía de un notable consenso al inicio de la reunión.⁴⁷ Este hecho permitió el alcance de ciertos resultados en el plano económico como:

- el establecimiento de un plan especial de ayuda de tres años, cuyo montante se cifra en una aportación de 150 millones de ecus (19.500 millones de pesetas) por parte de la Comunidad;

- los Estados miembros de la CE suscribirán aportaciones de capital por valor de 250 millones de ecus para revitalizar el BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica).

La modestia de estos resultados resalta frente al estancamiento en algunos problemas mayores. Así, el tema deuda, aunque se abordó en la reunión, quedó en

meros intercambios de opinión, puesto que la CE supeditó su posición a lo que se establezca por parte del G-5.

Asimismo, se observó que la revitalización del comercio entre ambas regiones es fundamental. En la actualidad se ha visto reducido a un 50% del alcanzado en los años setenta (menos de 500 millones de dólares), cifra que corresponde a un 10% de los intercambios globales de los países centroamericanos.

En el plano político destaca el rango secundario de la representación comunitaria, pese a la afirmación del Presidente del Consejo de Ministros comunitarios, Fernández Ordóñez, señalando que sólo respecto a Centroamérica y el Oriente Medio, la Comunidad mantiene una política independiente de los Estados Unidos.⁴⁸

Esto no impidió el compromiso de la representación europea en el apoyo al proceso de Esquipulas y en su participación en el proceso de verificación previsto en dicho plan, aunque desde una posición general de prudencia.⁴⁹

En cumplimiento de dichos acuerdos, la Comisión Europea aprobó el 8 de noviembre un Plan trienal de 120 millones de ecus (15.600 millones de pesetas) de ayuda, destinado a fomentar la integración económica. La entrega de los fondos se supedita al cumplimiento del proceso de paz, cuya constatación será efectuada por la Comisión en abril de 1990.

Un tema importante que sigue sin desbloquear es la creación del Parlamento Centroamericano, impulsada por la Comunidad. Los acontecimientos producidos al finalizar el año, parecen amenazar con especial intensidad la viabilidad de las soluciones trazadas en el proceso de Esquipulas y apoyadas por la CE. En este sentido, la afirmación de una política europea autónoma, incluso del principal aliado de los Estados miembros, no debe llevar a exageraciones quiméricas.

La acción de la Comunidad aspira, como máximo, a matizar, corregir y paliar, en la medida de lo posible, los efectos de la hegemonía de los Estados Unidos y sus dos siglos de intervencionismo inmoderado, y frecuentemente brutal, en la región. Aunque estos límites puedan parecer excesivos, la política comunitaria ha coadyuvado materialmente a paliar los efectos de la grave

44. La cuantía de la ayuda prestada a Centroamérica ha sido evaluada oficialmente por la Comunidad durante el período 1979-1985 en 202,7 millones, mientras que los países andinos recibieron 126,5 (sobre un total de 344 millones de ecus para el conjunto de América Latina). La progresión de la asistencia comunitaria a Centroamérica, queda gráficamente expresada si se tiene en cuenta que en el período 1985-1987 se elevó a 221,42 millones de ecus, cifra que en tres ejercicios supera claramente la prestada en los seis años antes citados. En 1988 se estima que sumando las aportaciones comunitarias (135 millones de dólares) y las de los Estados miembros (350 millones de dólares), se alcanzó una cifra de 485 millones de dólares, según manifestó el ministro Francisco Fernández Ordóñez, en ejercicio de la Presidencia comunitaria, en la Conferencia de San Pedro de Sula (*Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, febrero de 1989, p. 145).

45. Vid. *Boletín CE*, n.º 11-1988, punto 2.2.26. Un estudio detallado y reciente es el de DE JUAN PENALOSA, Rafael, «La Comunidad Europea y Centroamérica: un ensayo de cooperación global e integradora», *ICE*, diciembre 1988, pp. 157-177.

46. Para un análisis de los objetivos, características y cuantía de la asistencia estadounidense a Centroamérica, véase: DABENE, Olivier, «L'assistance américaine à l'Amérique centrale (1979-1989): pourquoi et pour quoi?», *Problèmes d'Amérique latine. La documentation française (Notes et études documentaires)*, n.º 91, 1989, 1er trimestre, pp. 115-137.

47. Véase la Declaración Política y el Comunicado Económico conjuntos en: *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, febrero de 1989, pp. 179-190.

48. *El País*, de 28 de febrero de 1989.

49. Como lo demostró la declinación inicial de los dos países más activos hacia dicha participación (España y la RFA) a la propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de Honduras para la formación de una fuerza internacional de paz desplegada en la frontera de Honduras con El Salvador y Nicaragua planteada ante el Secretario General de las Naciones Unidas el 4 de octubre de 1988. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que varios países comunitarios —España incluida— son suministradores de armas a la región. Un estudio detallado sobre la venta de armas españolas puede verse en: FISAS ARMENGOL, Vicenç, «Las exportaciones españolas de armamento a América Latina en la década de los ochenta», *Afers Internacionals*, n.º 14-15, 1988, pp. 41-62.

crisis que atraviesan estos pequeños Estados y ha contribuido a detener el camino hacia un desenlace mucho más grave y trágico.

Las relaciones económicas

COMERCIO. La reducción de las dimensiones del comercio CE-América Latina (4,9% del total de intercambios exteriores de la Comunidad en 1987) debe enmarcarse en el contexto general de la pérdida generalizada de los PVD en el conjunto de los intercambios mundiales. Si se toma en consideración la proporción de las exportaciones latinoamericanas a la CE en el total de las originarias de los PVD, se observa que se sitúa en torno del 19,8%; es decir, en los niveles anteriores a la crisis energética de los años setenta.⁵⁰ Este hecho se ve confirmado por la proporción estable que ocupa el comercio con la CE en el conjunto de importaciones y exportaciones de América Latina (20,9% y 22% respectivamente en 1986), aunque las importaciones de productos europeos se vean sobrevaloradas por el incremento de su valor en dólares.

La incidencia de la adhesión de España y Portugal en este contexto ha tenido unas repercusiones muy moderadas. Como indicaba el Comunicado de la Comisión al Consejo sobre «Orientaciones para una consolidación de las relaciones entre la Comunidad y América Latina»,⁵¹ no entraba en las previsiones de la CE la concesión a los países latinoamericanos de un régimen preferencial similar al que disfrutaban los Estados ACP, aunque se reconocía la insatisfacción mutua respecto de las relaciones existentes hasta este momento. La adhesión de España y Portugal se consideraba, pues, en este documento como un elemento más para iniciar la potenciación de unas relaciones descuidadas.

Pese a ello, la perspectiva comercial pasaba invariablemente por una mejora del esquema comunitario de Preferencias Generalizadas en su aplicación a los Estados latinoamericanos. Aunque el tema estaba fuera de sus posibilidades, la comisión negociadora española hizo alusión a la necesidad de otorgar un «status» específico a los países latinoamericanos que permitieran a la Comunidad estrechar la relación económico-política con los Estados del subcontinente y a España y Portugal mantener sus vínculos con ellos frente a la pura asunción de una política exterior bastante ajena a la tradición y los intereses de los dos países candidatos.

Uno de los pocos indicios de esta posición que tuvie-

ron un reflejo en el Acta de Adhesión es la «Declaración de España sobre América Latina» en la que se manifiesta entre otras cosas que España «se propone encontrar soluciones permanentes en el marco del SPG con ocasión de su próxima revisión, o de otros mecanismos que existen dentro de la Comunidad» respecto de los «principios y criterios enunciados en la Declaración común adoptada por la Conferencia sobre América Latina».⁵²

Por parte comunitaria la única referencia de interés la proporcionaba la «Declaración común de intenciones relativas al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina»,⁵³ en la que conjuntamente con España y Portugal declara su voluntad de extender y reforzar sus relaciones económicas, comerciales y de cooperación con estos países.

Estas expectativas no se han visto, sin embargo, materializadas en la práctica, sino que más bien al contrario: el ligero incremento de cuota de productos latinoamericanos en el mercado europeo en razón de la inclusión de las estadísticas de España y Portugal no ha compensado la caída de las exportaciones latinoamericanas en su porcentaje respecto al conjunto de las importaciones españolas.⁵⁴ Por razones distintas —la crisis de la deuda externa— el descenso afecta también a las exportaciones españolas a la región, habiendo descendido progresivamente el nivel de comercio en los últimos años.

Se ha señalado por Bywater⁵⁵ que las dificultades que encuentran los productos latinoamericanos para el acceso al mercado comunitario, fuera de los ámbitos cubiertos por productos «sensibles» como los textiles y el acero, corresponden con frecuencia a una falta de experiencia iberoamericana en materia de calidad, embalaje, comercialización, diseño, etc... Sin negar la incidencia de este factor, hay que hacer notar que hay, por parte latinoamericana, otros factores más consistentes para explicar los magros flujos comerciales entre las dos regiones. Así, el problema de la deuda externa ha incidido muy notablemente en la capacidad importadora de la región, mientras que la oferta exportadora de la misma gravita fundamentalmente en productos de baja elasticidad-renta y fácilmente sustituibles.⁵⁶

50. BOE, núm. 1, de 1 de enero de 1986, p. 338.

51. Ibid., p. 331.

52. España absorbe alrededor del 14,5% de las importaciones comunitarias procedentes de América Latina, mientras su cuota en conjunto mundial de importaciones comunitarias alcanza únicamente un 4,4% del total: GRANELL, Francesc, «España y las economías latinoamericanas», *El País*, 7 de noviembre de 1987.

53. BYWATER, Marion, *La Communauté et l'Amérique Latine (encore) une relance?* RMC, núm. 279, 1984, p. 320.

54. A esta última conclusión se llega tras la aplicación de análisis *shift and share* de explicación estadística (ALONSO, José Antonio, y DONOSO,

50. DE LA IGLESIA, Juan Pablo, «Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 13, enero-junio de 1988, p. 167.

51. COM final 105/84, de 6 de abril 1984, reproducido en RIE, 1984, vol. 11, núm. 2, traducción de Montserrat F. Loaysa, punto 12, p. 685.

Esta situación fue el punto de partida de una serie de iniciativas del gobierno español dirigidas a modificarla, cuyo primer resultado fueron los compromisos derivados de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de La Haya los días 26 y 27 de junio de 1986, recogidos en su Resolución de 9 de julio de 1986 sobre dicha reunión.⁵⁷

A tenor de este giro, cuyo carácter político no ha desembocado en cambios significativos —excepto en algunas concesiones muy limitadas en las prórrogas anuales del SPG—, la Comisión adoptó unas nuevas orientaciones, cuyos aspectos más destacados se daban en materia de ayuda al desarrollo, reflejándolas en su memorándum sobre «La Comunidad y Latinoamérica», de 2 de diciembre de 1986.⁵⁸

También por parte de Latinoamérica se reactivó la disposición a establecer un proceso de profundización del diálogo a fin de llegar a resultados concretos. Así, los representantes de los Estados latinoamericanos representados en el GRULA manifestaron su actitud positiva a las mencionadas iniciativas en enero de 1987, proponiendo la apertura de negociaciones a este fin.⁵⁹ En este contexto cabe destacar las propuestas del Parlamento Europeo y, específicamente, su posición reflejada en su resolución de 23 de enero de 1987.⁶⁰

El aspecto más destacado de la misma en el plano comercial lo constituye la crítica a la Comisión por no haber contemplado a los Estados latinoamericanos en sus propuestas para creación de un sistema «Estabex». El Parlamento invitaba en su resolución de la Comisión a rectificar y en otro punto sugería la celebración de un acuerdo global con los Estados latinoamericanos inspirados —en algunos aspectos— en el modelo de Lomé.

Sin embargo, la posición del Consejo se sitúa en otros parámetros. En sus conclusiones del 22 de junio de 1987 sobre las relaciones con América Latina, señaló como líneas de acción para el fortalecimiento de las relaciones comerciales únicamente tres vías: el SPG, las negociaciones multilaterales en el marco del GATT y el apoyo a la diversificación estructural de la producción y la exportación latinoamericana.⁶¹

Durante 1988 y 1989 no se han producido cambios sustanciales en este ámbito, ni parece que deban espe-

rarse próximamente, tras lo que puede considerarse como una resignación del Gobierno español a aceptar progresivamente el *statu quo*.⁶²

LA DEUDA LATINOAMERICANA. La interconexión entre los aspectos financieros y comerciales de las relaciones CE-América Latina sufre la paradoja jurídica: mientras en el ámbito de la política comercial de la Comunidad tiene competencias exclusivas, en materia financiera carece de ellas. Este hecho fue resaltado por el Consejo de Ministros de Finanzas de la CE, en cuyo seno los titulares de dichas responsabilidades en el plano nacional destacaron la vía emprendida por la Comisión Europea desde abril de 1985 de diálogo directo con los países deudores del «Consenso de Cartagena», reafirmando la exclusividad de la competencia estatal para formular sus posiciones en los foros internacionales económicos y financieros (enero de 1986).⁶³

Como señala Wiegand,⁶⁴ las posiciones opuestas entre la perspectiva adoptada por el Consejo y la que había puesto en práctica la Comisión —con el apoyo del Parlamento Europeo, podría añadirse— tuvieron una expresión frente a la reacción de ambas instituciones comunitarias ante el «Plan Baker». Así, mientras tanto los gobiernos de los Estados miembros como el Consejo de Ministros expresaban su apoyo a la iniciativa planteada por el Secretario del Tesoro norteamericano en la asamblea de Seúl del FMI, la Comisión se mostró primero crítica con el plan e incluso cuando dio su apoyo al mismo (19 de febrero de 1986) lo hizo señalando sus insuficiencias con escepticismo si no se acompañaba de otras medidas.

Posiblemente como reacción al creciente protagonismo de la Comisión en su diálogo con el «Consenso de Cartagena», el Consejo de Ministros de Finanzas de la CE (ECOFIN) analizó en su reunión de 10 de marzo de 1986 un informe presentado por el Comité Monetario, órgano subsidiario de composición intergubernamental, cuya existencia y actuación ha supuesto innu-

Vicente, «Perspectivas de las Relaciones Económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 13, enero-junio 1988, p. 170).

57. DOCE, n.º C, 227, de 8 de septiembre de 1986.

58. Doc. COM (86) 720 def.

59. GRULA, «Reflexiones sobre las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», Bruselas, reproducido en *Síntesis*, n.º 4, enero-abril 1988, pp. 356 y ss.

60. Resolución sobre las relaciones económicas entre la Comunidad Europea y Latinoamérica (DOCE, n.º C 46, de 23 de febrero de 1987).

61. Doc. reproducido en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 13, enero-junio 1988, pp. 157 y ss.

62. Como expresaba gráficamente Angel Viñas: «es bastante improbable que las Comunidades modifiquen de forma sustancial en el corto plazo su política económica exterior hacia América Latina, lo que puede alentar sentimientos de frustración» (VIÑAS, Angel, «Las relaciones eurolatinoamericanas en el conflicto Este-Oeste. Una perspectiva española», *Síntesis*, n.º 4, enero-abril 1988, p. 80).

63. Desde la presentación al Consejo de Ministros de su Comunicación sobre las «Orientaciones para una consolidación de las relaciones entre la Comunidad y América Latina» en abril de 1984, la Comisión Europea había emprendido una línea de actuación decidida en favor de una posición europea común respecto del problema de la deuda. El mencionado documento contenía una propuesta para extender la financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en favor de los países latinoamericanos (Doc. cit., punto 14, párrafo 1, sobre transferencia de recursos).

64. WIEGAND, Gunnar, «Western Europe and the Latin American Debt Crisis», *op. cit.*, p. 49.

merables roces con la Comisión,⁶⁵ adoptándolo *de facto*.

El informe del Comité Monetario reflejaba la posición de las autoridades financieras nacionales de los Estados miembros, insistiendo en las medidas financieras para la solución del tema de la deuda, resaltando el esfuerzo de ajuste a que deben someterse los países deudores y en un tratamiento multilateral caso por caso para la discusión y reprogramación de las condiciones en aquellos casos en que se estimara necesaria, aunque también incorporaba un elemento de la posición de los miembros del Consenso de Cartagena al afirmar por primera vez que los Estados industrializados deberían corresponsabilizarse en la búsqueda de soluciones, tal como ya se había hecho con el Plan Baker, añadiendo un significativo matiz al destacar el caso de los países deudores menos desarrollados.

Entretanto, la Comisión, al ver desautorizado su papel de interlocutor europeo válido del Consenso de Cartagena redujo inicialmente el diálogo a aspectos técnicos, para congelarlo definitivamente a mediados de 1986. La inexistencia de mención alguna al tema de la deuda en las orientaciones adoptadas por el Consejo de Ministros sobre las relaciones con América Latina en su reunión de 22 de junio de 1987 y su ausencia incluso de la propuesta de la Comisión, parecen indicar con claridad que ésta ha aceptado las reticencias de los Estados miembros a su iniciativa y a su falta de competencia para llevar adelante el diálogo emprendido.

No ocurre lo mismo con el Parlamento Europeo, que persistía en su enfoque político global del tema de la deuda e instaba a la Comisión a estudiar con carácter de urgencia la creación de un acuerdo político y económico basado en algunos aspectos en el Convenio de Lomé.⁶⁶ Esta Resolución de enero de 1987 constituye la toma de posición más relevante del Parlamento Europeo respecto a la deuda latinoamericana, cuyos puntos más destacados pueden resumirse del siguiente modo:

- Apoyo a los esfuerzos de organización de los países deudores para el establecimiento de estrategias comunes (Consenso de Cartagena y Grupo de los 24).

- Enfoque global del tema de la deuda, para el que no puede existir una solución estrictamente financiera.

- Negociación global de todas las partes implicadas: gobiernos del Consenso de Cartagena, organizaciones multilaterales, bancos comerciales, gobiernos de los países acreedores y los representantes de la CE, con el

objetivo de obtener una solución institucional a la crisis que vincule a los países acreedores y deudores, tal como ocurrió con el Acuerdo de Londres sobre las deudas de 1953.

- Relación entre relaciones comerciales y pago de la deuda. Subraya en esta línea la utilidad de la declaración ministerial del GATT en la reunión de Punta Este el 20 de septiembre de 1986.

- Apoyo del Plan Baker en cuanto a ciertos elementos positivos contenidos en el mismo, pero subrayando sus limitaciones de los importes anunciados y la inaplicación de sus propuestas por parte de los bancos comerciales.⁶⁷

- Aumento de la intervención y del capital de los organismos internacionales financieros (Banco Mundial, Asociación Internacional para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo) y acceso más amplio a ciertas líneas de crédito del FMI.

- Adecuación de los programas de ajuste del FMI a las necesidades de desarrollo de los países latinoamericanos.

- Aumento de las inversiones en América Latina y medidas de los Estados del subcontinente y de los receptores de capital para evitar su fuga.

- Desarrollo de un mercado secundario de la deuda y mejora de las condiciones de la ayuda a los países deudores primando a corto plazo las contribuciones sin carga sobre los préstamos.

- Mayor generosidad en la aplicación del SPG comunitario y disminución del protagonismo comercial por parte de los Estados desarrollados.

Los posicionamientos del Parlamento Europeo y, más concretamente, la «Resolución Lenz» constituyen una referencia fundamental para la política iberoamericana de España en el marco comunitario. Como expresó el ministro Fernández Ordoñez, dicha resolución y el documento de junio de 1987 sobre las «Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las Relaciones con América Latina», responden a las líneas maestras de las posiciones españolas y resumen sus puntos de vista y objetivos en un futuro inmediato.⁶⁸

65. Se trata de una de las manifestaciones del tema genérico de la «comitología», que supone un permanente conflicto de competencias con las que la Comisión reclama para sí frente a éstos órganos subsidiarios del Consejo.

66. PE, Resolución de 23 de enero de 1987 (DOCE, n.º C 46, de 23 de febrero de 1987).

67. El propio Parlamento se mostraría ya muy crítico respecto a la adecuación del «Plan Baker» en su Resolución de 18 de febrero de 1987 (DOCE, n.º C 76, de 27 de marzo de 1987, p. 65). El fracaso del plan fue evidente en la cuarta ronda de negociación de la deuda en Nueva York el mes de agosto de 1987, puesto que sólo Argentina, Chile, México y Uruguay se mantenían aún en las grandes líneas trazadas por éste. En ese momento se empezaban a generalizar propuestas para los acuerdos «swap» deuda-capital en acciones.

68. «Intervención del ministro de Asuntos Exteriores, Don Francisco Fernández Ordóñez, ante la Comisión mixta para las Comunidades Europeas, del Congreso de los Diputados, sobre las prioridades en materia de cooperación política de la Presidencia española», *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, febrero de 1989, p. 128.

Este papel, más cercano a los buenos oficios que a la mediación se manifiesta, por ejemplo, con la transmisión del texto del «Compromiso de Acapulco» por parte del presidente del Gobierno español en la reunión del Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 1987 en virtud del compromiso adquirido con dichos países en su viaje del mes de octubre anterior.⁶⁹

La Presidencia de la Comunidad se presentaba para España como la más firme posibilidad para obtener avances en esta línea. Aunque, una vez transcurrida, el balance de los esfuerzos desplegados sea algo decepcionante, un cambio en la posición europea fue la adopción —por primera vez— de una declaración formal sentando las bases de una postura comunitaria sobre la deuda externa por parte del ECOFIN en marzo de 1989.⁷⁰

El mes de abril fue especialmente activo en este sentido. En primer lugar por la aprobación del «Plan Brady» en sendas reuniones del FMI y del Banco Mundial (días 2-4).

En segundo lugar, la reunión de Granada entre los ministros de la CE y del «Grupo de los Ocho» (días 15-16) fue, sin duda, el punto culminante de las gestiones españolas en favor de un acercamiento de posiciones sobre la deuda. Previamente, el ministro español, Fernández Ordóñez, había recibido de los embajadores del «Grupo de los Ocho» el documento sobre las *Bases para una solución al problema de la deuda externa latinoamericana*, que resumía su posición sobre el tema (17 de marzo).

El presidente del gobierno, Felipe González, expresaba el 5 de junio su esperanza de que la «cumbre» comunitaria de Madrid prevista para los días 24 y 25 se pronunciara sobre la deuda externa latinoamericana. En su reunión con el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, el 22 de junio, planteó como tercera cuestión a abordar por el Consejo Europeo la vinculación entre estabilidad democrática y deuda externa de los países de América Latina.

Sin embargo, en la reunión del Consejo Europeo en Madrid, en cuyas conclusiones se hace una alusión a la crisis centroamericana y una referencia a la deuda latinoamericana, no se logró la posición común impulsada por la presidencia española de cara a la reunión del G-7 en París el 14 de julio. Las moderadas expectativas que ha suscitado el «Plan Brady» parecen, pues, la única realidad sustancial en un futuro inmediato.

69. Para un seguimiento de las diversas iniciativas españolas en este sentido, puede verse: ROSENZWEIG, Gabriel, «España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina», *op. cit.*, pp. 16 y ss.

70. DE LA DEHESA, Guillermo y RUIZ, Juan José, «La deuda externa latinoamericana y la "involuntaria" recomposición de la cooperación internacional», *Política Exterior*, vol. III, n.º 11, verano de 1989, pp. 141-182.

La cooperación al desarrollo

La evolución de las ayudas comunitarias hacia América Latina muestra interés creciente por la región, puesto que mientras en el período 1983-86 se asignaban porcentajes situados en una franja entre el 17 % y 20 % del total asignado a los PVD no asociados (frente al margen asignado a los Estados asiáticos que oscilaba entre el 74 % y 78 %), posteriormente se cifraba en un 35 % del total (la participación asiática había disminuido a un 65 %). Esta evolución presentaba indudables limitaciones, sin embargo, al no haberse establecido por el Consejo de Ministros la separación de las líneas de crédito votada por el Parlamento Europeo.⁷¹

Uno de los escasos síntomas efectivos de una mayor atención hacia América Latina desde el ingreso de España se da precisamente en este ámbito, puesto que en el marco del procedimiento presupuestario de 1988 se decidió la división de las partidas del artículo 930, adjudicándose una línea diferenciada de crédito para los PVD asiáticos (9.300) y otra para los latinoamericanos (9.310),⁷² hecho que ya se recoge en las orientaciones propuestas por la Comisión al Consejo para 1989.⁷³

En el aspecto *cuantitativo*, el esfuerzo realizado, que la propia Comunidad considera como «modesto»,⁷⁴ se ha dirigido primordialmente a dos zonas: los Estados del istmo centroamericano y algunos países del Pacto Andino.

La cooperación europea —canalizada a través de las instituciones comunitarias y bilateralmente— supone cerca del 25 % de la ayuda total a la región, lo que representa que Europa es el mayor donante para América del Sur. Sin embargo, el montante global sólo supone el 6 % de los recursos que aportan la CE y sus

71. La votación en el seno del Consejo reflejó una verdadera tensión «norte-sur» en el seno de la Comunidad, puesto que votaron a favor España, Portugal, Italia y Grecia, mientras que lo hacían en contra los restantes Estados miembros a excepción de Francia que se abstuvo (vid. *La Vanguardia*, de 27 de abril de 1988, p. 12). La posición francesa posiblemente deba explicarse a tenor de su doble condición de Estado con una cierta relación con el subcontinente y de antigua metrópoli con intereses dominantes en otras regiones.

72. La propuesta de la bifurcación de la partida presupuestaria se efectuó por el Secretario de Estado, Luis Yáñez, en noviembre de 1987 para evitar el reproche de algunos Estados miembros hacia la política española de favorecer a América Latina, en su opinión, frente a los países asiáticos más poblados y menos desarrollados (*La Vanguardia*, de 10 de noviembre de 1987).

73. Véase: Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se determinan las orientaciones generales para 1989 en materia de ayuda financiera y técnica en favor de los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia* (Doc. COM(88) 397 final, de 25 de julio de 1988, punto 4).

74. Comunicado de la Comisión al Consejo (COM final 105/84...), *doc. cit.*, vid. especialmente pp. 686 y 689-90.

Estados miembros al conjunto de los PVD.⁷⁵

Hay diversos argumentos para justificar esta desatención de la CE respecto de las necesidades del desarrollo de la América Latina:

— De los países menos desarrollados del mundo, 30 se encuentran en África, 9 en Asia y sólo 1 —Haití—, en América Latina.

— El mecanismo primordial de canalización de ayuda técnica y financiera a los PVD se sitúa para la Comunidad en el marco de los acuerdos de Lomé de los que los países latinoamericanos están excluidos.

En el conjunto de América Latina la Comunidad ha concentrado más de la mitad de los recursos financieros destinados a la cooperación al desarrollo en Centroamérica. El particular interés en el istmo parece justificado, como indica Beinhart,⁷⁶ más en razones generales de política del desarrollo y política exterior, que en el plano estrictamente comercial y económico. En efecto, la ausencia de materias primas esenciales y la estructura productiva basada en el monocultivo de productos tropicales, el bajo nivel de desarrollo de la región, su peculiar configuración sociopolítica y la permanencia de conflictos con tendencia creciente a su internacionalización, parecen contrastar con la voluntad de la Comunidad para acrecentar su presencia en la zona.

En el *aspecto cualitativo*, la mayor significación económica de la ayuda técnica y financiera —puesto que en las restantes modalidades tienen mayor peso las razones humanitarias— se regula por medio de un marco general común para todos los PVD no asociados⁷⁷ y por condiciones específicas determinadas por unos criterios globales para la región latinoamericana y por los acuerdos bilaterales concluidos con los Estados y grupos de Estados de la región. Esto último permite una cierta «contractualización» a través de las estipulaciones contenidas en los mismos y la limitada negociación que se da en el seno de las comisiones mixtas establecidas para su seguimiento y aplicación. Especialmente importante, en este sentido, fue la adopción del Plan de Acción

Inmediata por parte de los Ministros de Asuntos Exteriores centroamericanos, el 17 de febrero de 1988, que traza el marco referencial en el que necesariamente deberá moverse la asistencia al desarrollo de la zona y la prestada por la Comunidad en concreto.⁷⁸

Además hay que tener en cuenta una serie de criterios comunitarios, priorizando los proyectos e instituciones de integración regional, el desarrollo de la producción rural y de las capas más desfavorecidas y la promoción de experiencias piloto. Los elementos mencionados identifican un cierto «condicionamiento» de la ayuda en el sentido expresado en general recientemente por los países desarrollados.⁷⁹ Puede observarse, sin embargo, que el condicionamiento aquí no parece teñido de discriminación ideológica o política. Se trata más bien de la aplicación al campo de la asistencia al desarrollo de criterios de optimización en la línea de los métodos de *ingeniería financiera* seguidos en otros ámbitos.

La entrada en vigor de la «Facilidad Cheysson» supuso la asignación de recursos financieros a la cooperación industrial, a la que tienen acceso la mayor parte de los países latinoamericanos y comporta una nueva orientación en la cooperación tendente a favorecer la cooperación tecnológica y la inversión conjunta en los países con mayores posibilidades económicas, dejando las modalidades más tradicionales para el apoyo de los países con menos posibilidades.⁸⁰

Desarrollo reciente de las relaciones bilaterales

Las relaciones políticas

Aunque de manera breve, es inevitable efectuar una referencia a la posición del Jefe del Estado español sobre las relaciones con Iberoamérica. El impulso que unánimemente se le reconoce en la intensificación de esta dimensión de la política exterior tiene dos puntos fuertes en 1989: la insistencia en el alumbramiento efectivo de una Comunidad Iberoamericana de Naciones y en la importancia de 1992 para este objetivo (con motivo de la visita del presidente de Ecuador el 12 de septiembre) y una especial atención para los problemas

75. JAWORSKI C., Hélan, «Las políticas de cooperación de Europa occidental hacia América Latina y sus posibilidades futuras», en PNUD-CEPAL, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, *El Sistema Internacional y América Latina. América Latina y Europa Occidental en el umbral del siglo XXI*, doc. de trabajo n.º 4, octubre de 1989, p. 6.

76. BEINHARDT, Gerd, «L'évolution de la coopération au développement de la CEE avec l'Amérique centrale», ponencia presentada a la Conferencia *Europe's role in Central America*, CEPS-IRELA, Bruxelles, 24-26 de abril de 1985 (mimeo).

77. Noción que tiene un carácter residual y negativo, cuyo contenido se configura «a contrariis» partiendo fundamentalmente del régimen jurídico que rige las relaciones con los Estados asociados o con relaciones preferenciales (MARCHISIO, Sergio, «I rapporti di cooperazione tecnica delle Comunità europee con l'America Latina», *La Comunità Internazionale*, 1984, p. 400).

78. Para un análisis detallado, véase DE JUAN PEÑALOSA, Rafael, «La Comunidad Europea y Centroamérica...», *op. cit.*

79. Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta de Decisión de Consejo por la que se determinan las orientaciones generales para 1989 en materia de ayuda financiera...*, doc. cit., punto 4.

80. Véase: Consejo CE, «Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la cooperación industrial con determinados países en vías de desarrollo de América Latina, Asia, el Golfo y el Mediterráneo», Bruselas, 22 de junio de 1987, reproducido en *Síntesis*, n.º 4, enero-abril 1988, pp. 354-355.

del narcotráfico y la deuda externa (discurso de la Hispanidad, el 11 de octubre), reclamando «valentía y generosidad» para su solución.

El reconocimiento de la creciente influencia del presidente del Gobierno en la política americana se da como nota destacada en la entrevista con el presidente de los Estados Unidos, George Bush, el pasado 19 de noviembre cuando éste recabó la opinión de González respecto de un tema tan conflictivo como es la crisis centroamericana. Menos influyente resultó la insistencia durante la presidencia española de la CE para obtener un pronunciamiento favorable de los Doce sobre la deuda latinoamericana.

La actividad del ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, también ha sido decisiva para configurar los aspectos generales de esta política, aunque en 1989, el sesgo que habitualmente la dirige hacia América Latina se ha visto contrapesado por el esfuerzo realizado durante el semestre de la presidencia española de la CE. En calidad de tal, ha tratado de incidir en un fortalecimiento de las relaciones de la Comunidad con la región, siendo los momentos más destacados la Conferencia de San Pedro de Sula (Honduras) —«San José V»— los días 27 y 28 de febrero, en cuanto a la política centroamericana de la CE y la reunión de Granada los días 15 y 16 de abril entre los ministros de la CE y los del «Grupo de los Ocho».

Los momentos culminantes se dan a inicios de febrero con motivo de la toma de posesión de la presidencia de Venezuela del socialdemócrata Carlos Andrés Pérez, donde se produce en Caracas la mayor reunión de mandatarios latinoamericanos celebrada hasta el momento, con las únicas ausencias de los presidentes Alfonsín (Argentina) y Salinas (México). El presidente del gobierno español, Felipe González, matuvo contacto y entrevistas con el presidente de Cuba, Fidel Castro, el nuevo presidente venezolano o el vicepresidente de Estados Unidos, Dan Quayle, entre otros.

Otros contactos al más alto nivel se produjeron con los dirigentes de México, Salinas de Gortari, (15 de julio), Argentina, Carlos Menem, (6 de septiembre), Ecuador, Rodrigo Borja (13 de septiembre), y jefes de la oposición, cuyas posibilidades de acceder al poder ya han sido concretadas en el caso del democristiano Patricio Aylwin en Chile (21 de septiembre) o son muy reales para un futuro próximo como en el caso de Mario Vargas Llosa en Perú (5 de julio).

En lo que se refiere a Centroamérica, hay que constatar la gran fluidez concretada en diversas entrevistas y contactos bilaterales con dirigentes centroamericanos, como Daniel Ortega, de Nicaragua (26-27 de abril), Rafael Azcona, de Honduras (8 de mayo) y la opositora nicaragüense, Violeta Chamorro (17 de noviembre), así como el establecimiento de relaciones diplomáticas con Belice.

El apoyo a la construcción del Parlamento Centroamericano —cuyo retraso produce un profundo escepticismo en varios Estados comunitarios— recibió el impulso en un encuentro de alto nivel entre políticos y expertos españoles y centroamericanos en Cuenca (31 de marzo-2 de abril), que concluyó con un «Declaración de Cuenca».⁸¹

Los tres temas cruciales para la región durante este período han recibido también una atención significativa. En primer lugar, la formación de la Comisión de Verificación y Control de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) recibió el anuncio de la participación española tras una entrevista en Madrid entre el ministro de AA.EE., Francisco Fernández Ordóñez, y su homólogo de Honduras, Carlos López Contreras, en viaje privado en España (4 de septiembre) con un contingente de cincuenta militares españoles. Posteriormente, el general español Agustín Quesada fue nombrado oficialmente por los órganos competentes de las Naciones Unidas en Nueva York comandante en jefe de la ONUCA (22 de noviembre).

La actitud de equilibrio hacia la situación de Nicaragua se mantuvo cuando medios diplomáticos españoles expresaron el respeto de España a la suspensión de la tregua unilateral del Gobierno nicaragüense, aunque pudieran considerar poco conveniente dicha medida (1 de noviembre).

El segundo tema más destacado fue la congelación de las relaciones con El Salvador a raíz del asesinato de seis jesuitas españoles, entre ellos Ignacio Ellacuría, Rector de la Universidad Centroamericana de San Salvador, por grupos uniformados del ejército salvadoreño en el contexto de la ofensiva del FMLN (16 de noviembre). El Gobierno español exigió al gobierno salvadoreño una investigación exhaustiva sobre los asesinatos, fletándose un avión especial en el que viajó una Misión diplomática encabezada por el Subsecretario del Ministerio de AA.EE., Inocencio Arias, y que incluía al Director General para Iberoamérica, Yago Pico de Coaña y el primer Secretario de la embajada en Lisboa, que permaneció en El Salvador para atender a la colonia española, ante el conocimiento de la detención de otros ciudadanos españoles dedicados a la cooperación en ese país.

A su regreso con 53 españoles repatriados, el jefe de la misión, Inocencio Arias, que se entrevistó con el presidente salvadoreño, Cristiani, se mostró escéptico sobre los resultados de la investigación oficial. El Secretario de Estado para la Cooperación e Iberoamérica, Luis Yáñez-Barnuevo, confirmó que las relaciones económicas se habían interrumpido de facto después de un

81. Véase comunicado y texto de la Declaración reproducido en: *Afers Internacionals* n.º 17, 1989, pp. 159-162.

período de mínima actividad debido a la guerra civil que vive dicho país.

Finalmente, cuando el año llegaba a su término se produjo una nueva convulsión en la crítica situación centroamericana, con la intervención armada de efectivos estadounidenses en Panamá. En este caso, la reacción española fue mucho más moderada, incluso en la petición de explicaciones al Gobierno de Estados Unidos por la muerte de un periodista español. La situación y sus posibles consecuencias se presentan como de difícil evaluación, después de la condena mayoritaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, expresada en una resolución elaborada por Venezuela, Perú, Argentina, Uruguay y Colombia y presentada por Cuba y Nicaragua. El voto favorable de España, fue el único que se dio en este sentido procedente de los Estados de la CE (30 de diciembre de 1989).

La difícil situación de Cuba, tras el creciente distanciamiento del proceso de cambio seguido aceleradamente en el Este europeo, se puso de manifiesto en la visita del presidente de la URSS a la isla y las consecuencias del escándalo de las implicaciones gubernamentales en el narcotráfico. Estos elementos no han influido en la tradicional fluidez de las relaciones con España. La abstención de la representación española en la votación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para la prosecución de una investigación iniciada con una visita efectuada por seis miembros de dicha Comisión en septiembre de 1988 a invitación del Gobierno cubano constituye una prueba de ello.⁸² En esta misma línea cabe incluir la consecución de un convenio con Cuba para la reparación de las expropiaciones llevada a cabo sobre bienes de ciudadanos españoles.⁸³

El marco europeo conllevó, sin embargo, una serie de repercusiones negativas en materia de circulación de personas entre España e Iberoamérica. El 6 de febrero se aprobó la Orden Ministerial reguladora de la aplicación de la Ley de Extranjería, que exige a los ciudadanos latinoamericanos —como a otros extranjeros no comunitarios— un mínimo de 5.000 pesetas por día de estancia (con un mínimo de 50.000) y estar en posesión de un billete de ida y vuelta nominativo y cerra-

do.⁸⁴ Este hecho motivó una reunión en Madrid de 17 embajadores iberoamericanos para adoptar urgentemente una posición común sobre la aplicación de la Orden, que consideraban inadecuada para los ciudadanos iberoamericanos y la subsiguiente discusión en el Congreso de los Diputados en la que el ministro Fernández Ordóñez aseguró una solución inmediata al problema de la exigencia sistemática de acreditación de recursos económicos a los ciudadanos de países iberoamericanos.⁸⁵

Sin embargo, parece inevitable que a medio plazo, precisamente en 1992 —comentaba con evidente desencanto Inocencio Arias— se consagre un régimen desfavorable para la entrada y estancia de ciudadanos iberoamericanos en España.

Un último dato significativo fue la prosecución de una red de acuerdos con países latinoamericanos en materia de extradición, que se inicia con Brasil en febrero de 1988 y que prosigue con Perú y Ecuador (firma autorizada en febrero de 1989), Venezuela (marzo 1989) y cooperaciones concretas con Paraguay (ultraderechista Hellín) y República Dominicana (deportados de ETA).

Las relaciones económicas

COMERCIO. La adhesión de España a las Comunidades Europeas ha supuesto un conjunto de variaciones trascendentes en el conjunto de las relaciones económicas exteriores. En un estudio de 1988 editado por el ICEX,⁸⁶ se señalaban como notas más características las siguientes:

— Un fuerte incremento de las importaciones de mercancías y una disminución en 1986 y un aumento más ligero en 1987 de las exportaciones, que produjo una duplicación del déficit comercial en dicho período. Este desequilibrio creciente es imputable totalmente a las relaciones con la CE-10. En 1986 las importaciones totales decrecieron en un 3,6 %, mientras que las originarias de la CE-10 aumentaron en un 31,6. En 1987 las variaciones respectivas fueron de sendos incrementos del 23,2 % y del 33,8 % respectivamente, llegando el déficit comercial total a alcanzar 1.834 miles de millones de pesetas.

— El excelente comportamiento en los primeros años de la adhesión de la balanza de servicios, especialmente imputable a los ingresos por turismo. Su superávit jun-

82. Contestación del Gobierno a una pregunta de un parlamentario del Grupo Popular sobre este tema (BOCG, n.º 325, de 29 de abril de 1989, reproducida en *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, marzo-abril de 1989, p. 405).

83. Véase: BOE, de 18 de marzo de 1989, y Contestación del Gobierno a una pregunta de un parlamentario del Grupo Popular sobre este tema (BOCG, de 2 de marzo de 1989, reproducida en *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, marzo-abril de 1989, p. 375). Para un análisis de la visita del presidente del Gobierno a Cuba en noviembre de 1987, cuando se estableció el acuerdo, véase: ROY, Joaquín, «Las relaciones actuales entre España y Cuba», *Afers Internacionals*, n.º 12 y 13, pp. 5-19.

84. BOE, n.º 55, de 6 de marzo de 1989.

85. «Intervención, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso...», (BOCG, n.º 190, de 26 de abril de 1989, reproducida en *Actividades, textos y documentos de la política exterior española (OID)*, marzo-abril de 1989, p. 285).

86. SÁNCHEZ MUÑOZ, M.ª Paloma, *El sector exterior de la economía española*, ICEX, Secretaría de Estado de Comercio, Madrid, 1988.

to con las transferencias compensaba el déficit comercial. La balanza por cuenta corriente tuvo signo positivo en 1986 por valor de 692.000 millones de pesetas, reduciéndose a 175.000 millones en 1987.

— La afluencia creciente de capitales en forma de inversión, especialmente el porcentaje de la inversión en cartera frente al dominante de los préstamos en períodos anteriores. El resultado ha conducido a récords históricos en reservas de divisas (46.000 millones de dólares, equivalentes a 5,3 billones de pesetas en septiembre de 1989).

Esta situación ha variado considerablemente en fechas recientes. El déficit comercial alcanzó en septiembre de 1989 los 2,6 billones de pesetas con una proyección de 3,5 billones de pesetas para final de año (7 % del PIB). La balanza por cuenta corriente entre enero-junio de 1989 arrojaba un saldo negativo de 726.000 millones de pesetas (más del doble del total de 1988) y las reservas de divisas experimentaron una caída récord de 1.443 millones de dólares en octubre de 1989.

Estos cambios cuantitativos corresponden a la incardinación de la economía española en el mercado europeo y han supuesto, en general, una mejoría de la competitividad y de la estructura productiva de las empresas españolas debidos, sobre todo, al aumento de capital y a la modernización.

Sin embargo, las repercusiones de la adhesión son aún más significativas en el plano cualitativo y especialmente a la distribución geográfica del comercio. En sólo dos años, 1986-1987, CE-10 pasó de una cuota del 37 % de las importaciones totales españolas en 1985 al 55 % en 1987 (del 54 % al 63 % en productos no energéticos). La cuota en las exportaciones creció en el mismo período del 52 % al 64 %. Este fenómeno de concentración del comercio exterior español era aún mayor si se considera que a inicio de 1988 las importaciones españolas procedentes de los países de la OCDE suponían ya el 74,1 % del total.

Las repercusiones para el comercio con áreas tradicionalmente importantes para el comercio español como los países iberoamericanos han sido negativas, tanto por el efecto de dicha concentración, como por la diversificación a que obliga la asunción de los compromisos comunitarios con países como los del Grupo ACP, con los que España mantenía unas relaciones comerciales mínimas.⁸⁷

87. Sin embargo, el previsible incremento relativo del comercio España-ACP no se ha producido (entre 1984 y 1987 siguieron la tendencia porcentual a la baja en proporciones parecidas al comercio con otros PVD), entre otras razones, porque el artículo 181, párrafo 2 del Acta de Adhesión, mantenía el «statu quo» en dichas relaciones hasta la entrada en vigor del Convenio Lomé III y porque el establecimiento de relaciones comerciales más intensas con estos países requiere un proceso efectivo de acercamiento

Esta eventualidad estaba ya anunciada en el Dictamen de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo de Ministros del 29 de noviembre de 1978, cuyo punto 127 afirmaba que la integración de España en la Comunidad podría traducirse en la modificación de las corrientes de intercambios tradicionales entre «España y ciertos terceros países».

En razón de los compromisos contraídos en virtud del Acta de Adhesión y, de manera general por su artículo 4, España queda vinculada por la política comercial comunitaria y por sus diferentes instrumentos convencionales o unilaterales, lo que impide el desarrollo de una política propia e incluso dificulta sus aspectos tangenciales.⁸⁸

Por razones distintas —la crisis de la deuda externa— el descenso afecta también a las exportaciones españolas a la región, habiendo descendido progresivamente el nivel de comercio en los últimos años. Como ejemplo, sirva la afirmación efectuada por Emilio de la Fuente, entonces director del área comercial-económica del ICI, en el marco de un seminario sobre Iberoamérica: «Al principio de los años ochenta, España tenía un superávit con América Latina de alrededor de 1.000 millones de dólares (en la balanza comercial). Hoy (1986) existe un déficit de 2.000 millones; este déficit es considerable para España y le sirve a América Latina para pagar a los bancos acreedores. El esfuerzo de España no sirve, pues, para el desarrollo de la zona, sino para pagar a la banca internacional».⁸⁹

El conjunto del comercio España-Iberoamérica ha caído constantemente en el período 1984-1987, quedando reducido en una cuarta parte, según se observa en las magnitudes siguientes, expresadas en términos absolutos y en millones de pesetas:

lento, aunque a medio plazo parece inevitable. El porcentaje de fondos asignados al FED en proyectos con participación española sólo alcanzó el 2,19 % del total hasta el 30 de septiembre de 1987. El ICEX previó en su «Plan de Fomento de las Exportaciones» para 1988 la apertura de oficinas comerciales en Harare (Zimbabue), Nairobi (Kenia) y Luanda (Angola), así como la apertura de una oficina de información permanente en Bruselas en coordinación estrecha con el Servicio Comercial de la representación permanente en dicha capital comunitaria.

88. Como lo demuestra la reciente Decisión del Consejo de la CE por la que se autoriza el mantenimiento o tácita reconducción hasta el 31 de diciembre de 1990 de las disposiciones en vigor sobre materias de la política comercial común incluidas en los Tratados de amistad, comercio y navegación y similares concluidos por los Estados miembros con países terceros. Entre los concluidos por España, se cuentan los que mantiene con Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay (Decisión del Consejo, de 27 de febrero de 1989, DOCE, n.º L 58, de 1 de marzo de 1989, p. 63).

89. Seminario sobre *Ajuste económico versus desarrollo: el caso de Iberoamérica*, Universidad Menéndez Pelayo-ICI, Santander, julio de 1986.

año	impor.	expor.	total
1984	526.965	192.631	719.596
1985	471.050	231.550	702.600
1986	338.888	199.104	537.992
1987	365.051	171.134	536.185

Estas líneas generales han afectado especialmente al comercio entre España y los cinco países centroamericanos que ha ido experimentando un progresivo languidecimiento, siguiendo la tónica comunitaria, para situarse en 1987 casi un tercio por debajo de sus magnitudes de 1984.

DEUDA EXTERNA. La constante caída de las inversiones españolas en Iberoamérica, imputable no sólo a tendencias derivadas del ingreso en la CE, sino también significativamente a la crisis de endeudamiento que asola la región.⁹⁰

La concentración del crédito exterior en Iberoamérica determina el hecho de que España sea el primer acreedor de Cuba en deuda comercial asegurada a medio y largo plazo, el segundo de Guatemala y República Dominicana y que, si se descarta a Suecia, Noruega y Dinamarca —que le habían condonado la deuda—, el único país occidental junto a Francia e Italia que sigue prestando a Nicaragua.

Como señala López-Ibor,⁹¹ a mediados de 1986, se estimaba que la deuda de Iberoamérica con España oscilaba entre los 1,5 y 1,6 billones de pesetas.⁹² Los países con mayor volumen global de deuda con España en 1986 eran México⁹³ y Argentina.⁹⁴ En cuanto a la importancia relativa de la deuda, se observa que Cuba es el país en que se da una mayor concentración relativa del crédito externo español con un 4,5 % del total de la que mantenía este país a finales de 1986.

90. Para aspectos recientes de la deuda, véase: BID, Progreso económico y social en América Latina (Informe 1989), Washington, 11 de septiembre de 1989. Y sobre las relaciones financieras de España con Iberoamérica: ALONSO, José Antonio y DONOSO, Vicente, «Perspectivas de las Relaciones Económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea», *op. cit.*

91. LÓPEZ-IBOR, Alfonso, «España y la deuda de los países en desarrollo», *Boletín ICE*, n.º 2.138, semana del 13 al 19 de junio de 1988, p. 2.195.

92. Hay que tener en cuenta, además, que a finales de 1988, los riesgos asumidos por el Estado alcanzaron los 585.278 millones de pesetas. (Informe «La evolución del problema de la deuda externa en Iberoamérica», *Política Exterior*, vol. III, n.º 10, primavera 1989, p. 251).

93. La deuda que mantiene México con España alcanzó a mediados de 1987 los 231.000 millones de pesetas de los cuales 1.200 millones de dólares (156.000 millones de pesetas) en concepto de deuda pública.

94. La deuda de Argentina con España se cifraba a comienzos de 1988 en 700 millones de dólares y su reconversión en activos de inversión se produce por la conclusión del acuerdo entre ambos países, a partir del llamado «plan conjunto de relanzamiento económico y apoyo a la democracia argentina».

Los efectos de la deuda externa sobre el crédito oficial a la exportación son bien patentes. Mientras en el período que media entre su constitución en 1972 hasta inicios de 1986 los pagos por siniestralidad desembolsados por la CESCE habían alcanzado los 116.630 millones de pesetas, en el curso de 1986 las indemnizaciones desembolsadas se elevaron hasta los 65.951 millones de pesetas para llegar a los 90.000 millones en 1987. Hasta el inicio de 1986 el 96 % de los pagos realizados se debía al *riesgo político* (impagos por decisión de las autoridades financieras del país deudor).

Los países con mayor siniestralidad neta eran Argentina (19.000 millones), Cuba (16.000 millones), Marruecos (7.700 millones), Perú (7.500 millones) y Nicaragua (6.200 millones), tratándose en todo caso de deuda pública comercial asegurada. Durante el ejercicio de 1986 se constató además un notable crecimiento de las indemnizaciones por riesgo comercial (impago del comprador de mercancías o servicios), pasando de 1.743 millones a 2.933 las cantidades satisfechas por este concepto.

Las medidas adoptadas por la administración para limitar el riesgo supusieron una serie de cambios en la financiación bancaria del comercio exterior: la no consideración de las cantidades que destinaban a cubrir el *riesgo/país* como deducibles del impuesto de sociedades y la exigencia de una cobertura del 50 % fueron las más destacadas de las adoptadas en el primer trimestre de 1988.

La deuda no asegurada que mantenían los países con dificultades en la devolución de su deuda externa con los bancos españoles alcanzó a finales de 1987 los 6.000 millones de dólares (aunque debido a la caída de la cotización del dólar, el importe en pesetas de dicha deuda ha experimentado un notable retroceso). Este incremento se ha concentrado, no obstante, en el grupo de economías que están clasificadas como de menor riesgo, ya que los créditos concedidos a los países con mayores problemas de devolución de su deuda externa han disminuido y, en algunos casos, de forma considerable.

Las tres economías con las que los bancos españoles mantienen riesgos crediticios más elevados son México (con 939 millones de dólares), Argentina (con 581 millones) y Brasil (534 millones). Estos riesgos, que totalizaban a finales de 1986 la cifra de 2.410 millones de dólares, se vieron reducidos a lo largo de 1987 hasta 2.054.

La deuda de estos países con bancos españoles representa en la actualidad el 1,13 por ciento de su deuda externa global, aunque en el caso de Argentina este porcentaje es del 1,81 por ciento, habiéndose reducido respecto al conjunto de la deuda externa total debido a la actitud de algunos bancos españoles de proceder a la venta de sus créditos, en ocasiones con descuentos su-

periores al 40 % del principal. Según fuentes del sector, las entidades bancarias españolas han sido de las más activas en la liquidación de sus créditos en algunos países de Iberoamérica.

La banca española es una de las financiadoras más importantes de algunos de estos países, como es el caso de Chile, Perú o Uruguay, ya que la deuda externa de estas tres naciones con bancos españoles representa en ocasiones más del 4 % de su deuda exterior total.

Durante 1989 España prosiguió con una política iniciada ya anteriormente respecto de Bolivia, consistente en reducir la deuda de países iberoamericanos con dificultades insalvables para hacer frente a su pago. Así, el 27 de abril, en el marco de la visita del presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, en una reunión entre el Secretario de Comercio, Apolonio Ruiz Ligerio y el ministro nicaragüense de Planificación Económica, Alejandro Martínez Cuenca, se concretó la condonación de un tercio de la deuda externa de este país (estimada en unos 22.000 millones de pesetas) y la reprogramación del resto en 14 años con un período de carencia de 8 años. Se acordó, asimismo, la concesión de un crédito FAD por valor de unos 4.000 millones de pesetas.

LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y LOS RÉGIMENES PARTICULARES DE COOPERACIÓN ECONÓMICA. España, como otros Estados miembros de la CE, especialmente Italia, se plantea el establecimiento de unos regímenes de cooperación económica «particulares» con ciertos países iberoamericanos como alternativa a su marginalidad en las relaciones exteriores de la CE. Dichos regímenes «particulares» de cooperación se desarrollan a partir de las competencias retenidas por los Estados miembros en materia de relaciones económicas exteriores. Dejando de lado la política comercial en sentido estricto —de exclusiva competencia de la Comunidad— hay instrumentos, como el fomento de la inversión, la cooperación financiera, la cooperación tecnológica, etc...

En cuanto a la cooperación financiera, Iberoamérica fue destinataria del 30,8 % del volumen de la ayuda vertebrada a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) durante el período 1977-83, siendo México y Argentina los mayores beneficiarios en el período considerado. Los sectores que recibieron mayores dotaciones fueron el naval con 49,1 %, y el de transporte (por carretera y ferroviario) con un 28,8 %.

Según la OID, se había previsto para 1989 un incremento del 45 % sobre el año 1988 en la dotación del Fondo de Ayuda al Desarrollo, para alcanzar el volumen de 64.000 millones de dólares.⁹⁵ Sin embargo, el

PACI establece un valor total de 25.000, de los cuales sólo 15.000 serían considerados AOD.

La utilización del FAD durante el primer semestre de 1989 tuvo como destinatarios singulares:

— Venezuela, por valor de 50 millones de dólares, Argentina (5 millones de dólares), Uruguay (1,65 millones de dólares), México (17,75 millones de dólares), Honduras (5,82 millones de dólares), Argentina (10 millones de dólares), la cancelación del crédito concedido por acuerdo de 6 de marzo de 1987 —por valor de 4,8 millones de dólares— y la concesión de un nuevo crédito FAD a Ecuador por valor de 5 millones de dólares, Perú (1 millón de dólares), y Nicaragua (unos 4.000 millones de pesetas).

Paralelamente, la mayor parte de las iniciativas españolas para el desarrollo dirigidas a países iberoamericanos se ha relacionado con planteamientos políticos generales, que van más allá de los objetivos del FAD. Los que han beneficiado más a Iberoamérica, suelen derivar de contactos al más alto nivel que junto a instrumentos de cooperación política, desembocan en acuerdos bilaterales de asistencia financiera en modalidades de inversión española en estos países, a partir de la experiencia de los protocolos firmados en noviembre de 1986 con Ecuador. Los más ambiciosos son:

— El Tratado General de Cooperación y Amistad con Argentina, firmado el 3 de junio de 1988,⁹⁶ que prevé el establecimiento de un sistema regular de consultas políticas de alto nivel que permita un conocimiento recíproco de las acciones de ambos Estados en el ámbito internacional y permita una armonización de posiciones.

Se apoya en varios acuerdos complementarios. Entre ellos destaca el Acuerdo Económico para la promoción de un volumen de inversiones de 3.000 millones de dólares hacia Argentina en el marco de un Programa Integrado de cinco años de duración. El Gobierno español se compromete a poner a disposición del Gobierno argentino un tercio de dicho volumen, debiendo promover ambos Gobiernos inversiones por el resto previsto. Los órganos mixtos que deben efectuar el seguimiento se constituyeron y reunieron por primera vez a primeros de octubre de 1989, estableciendo los primeros criterios y medidas concretas para el cumplimiento del Acuerdo Económico.

El Acta del Tratado General de Cooperación, firmada en Madrid el 15 de julio de 1989, sienta las bases del establecimiento de un régimen similar con México. Sus líneas maestras prevén la reducción de la deuda

95. OID, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, marzo-abril de 1989, p. 417.

96. Los acuerdos de carácter económico, científico y cultural que lo desarrollan y completan establecen un Programa Integral cuya ejecución supone compromisos en torno a los 3.000 millones de pesetas (BOE, n.º 205, de 28 de agosto, de 1989, p. 27.549).

mexicana con España y su volumen financiero podría superar los 3.933 millones de dólares hasta 1993.⁹⁷

Un Programa Global de Cooperación en el cual España adquiere compromisos financieros por valor de unos 43.400 millones de pesetas en un período de tres años. La mitad de los fondos previstos se proporcionarán en condiciones concesionales a cargo del FAD. También se establece el apoyo español en los foros multilaterales para la reducción de la deuda externa ecuatoriana y la promoción de las inversiones españolas en sectores clave de la economía ecuatoriana como la minería, el turismo y la acuicultura. Se firma también una declaración política como primer paso hacia un acuerdo similar al existente con México y Argentina.

Un Programa de asistencia a Brasil en curso de negociación, aún no cuantificado, que podría alcanzar un valor de 1.500 millones de dólares.

Otras medidas en esta línea vienen propiciadas por la prestación de asistencia financiera y técnica para el desarrollo de *proyectos de infraestructura* en Iberoamérica. A título de ejemplo, pueden reseñarse varios proyectos recientes de gran envergadura como:

- La negociación de un acuerdo entre la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE) y la ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones) argentina para la adquisición del paquete mayoritario de las acciones de esta última. La operación se ha visto dificultada por la negativa del actual Gobierno de Argentina a mantener las condiciones de privatización del Gobierno anterior. Sin embargo, se alcanzó un acuerdo similar con ENTEL de Chile y se ha expresado interés por realizar una operación parecida con TELMEX de México.

- La aprobación de un acuerdo con los países centroamericanos del MCCA y Panamá para que ENDESA se haga cargo de la puesta en práctica del Sistema de Interconexión Eléctrica de Países de América Central por un montante de 450 millones de dólares con una aportación española cercana al 80% que incluye la correspondiente partida tecnológica.

- El Programa de Integración Ferroviaria de América Latina, en cuya elaboración y ejecución desempeñaría un papel central RENFE.

Asistencia al desarrollo

En cumplimiento de las «Líneas Directrices de la Política Española para la Cooperación Internacional», aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987, la cooperación al desarrollo

de España ha recibido significativos, aunque todavía insuficientes incrementos.

Las previsiones del PACI para 1989 establecían un incremento de los gastos de cooperación internacional del 65,29%, con un total de 87.265 millones de pesetas. El volumen de AOD incluido también se incrementaba en un 44,88%, suponiendo unos 64.760 millones de pesetas (0,153% del PIB estimado). Las previsiones de aumento de la contribución a Organismos Internacionales Financieros (193%) desequilibraron la relación entre las vías bilateral y multilateral de aportación de AOD (incremento de la bilateral en un 17,18% —27.222 millones de pesetas—, mientras que la multilateral lo hacía en un 74,83% —37.537 millones de pesetas—⁹⁸

La repercusión de los compromisos contraídos con organismos multilaterales⁹⁹ suponía que la cooperación con Iberoamérica crecía únicamente en un 4,82%, mientras la que se dirigía a África lo hacía en un 22,45%¹⁰⁰ y hacia Asia¹⁰¹ y Oceanía un 13,25%. Esta tendencia era aún más pronunciada respecto de la AOD, suponiendo una reducción del 3,08% de la asignada a Iberoamérica. Sin embargo, el propio PACI señala que la cuantiosa partida de «Varios» tiene en buena parte su destino final en Iberoamérica.

La asignación al ICI se cifraba en unos gastos de 1.258,186 millones de pesetas, acumulando la financiación de proyectos propios y de otros organismos destinados a cooperación internacional.¹⁰²

El Consejo de Ministros reunido el 20 de octubre de 1989, acordó¹⁰³ la aprobación de la Propuesta del PACI para 1990 por un volumen de 97.000 millones de pesetas, con un incremento del 11,9%. La nota más destacada es el incremento de la cooperación bilateral que pasa del 44,37% en 1989 al 66,21% en 1990. La

98. SECIPI, *Plan anual de cooperación internacional (PACI). Previsiones para 1989. Primer nivel*, doc. cit., pp. 8 y 9.

99. La aportación española al FED se cifra en 70.000 millones de pesetas para el período 1986-91, situándose en el quinto lugar de las realizadas por los Estados miembros a esta institución financiera dirigida a la cooperación con los países del Grupo ACP —14.367 para 1989—. Otros organismos son el BIRF, 1.287,5 millones de pesetas. (Todo AOD); IDA, al IDA VIII, 8.722,9 millones de pesetas (todo AOD) y MIGA: 160.625 millones de pesetas.

100. Recientemente se aprobó por el Consejo de Ministros español una contribución de 5.718 millones de pesetas para el Fondo Africano de Desarrollo. Dicha aportación supone el 1,56% del total de recursos del Fondo (vid. *El País*, 22 de abril de 1989). Véase la Ley 5/1989, de 3 de abril (BOE n.º 80, de 4 de abril de 1989).

101. Véase la Ley 6/1/1989, sobre reposición de Recursos al Fondo Asiático de Desarrollo (BOE, n.º 80, de 4 de abril de 1989).

102. SECIPI, *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI)* para 1989, doc. cit., p. 38. En el listado de financiación del mismo PACI, únicamente se prevén 1.073,84 millones de pesetas de AOD (p. 46).

103. Ministerio del Portavoz del Gobierno (MPG), Comunicado de Prensa: «Asuntos Exteriores. Aprobado el Plan Anual de Cooperación Internacional para 1990», Madrid, 20, de octubre de 1989.

97. Según la publicación *UNO* de septiembre de 1989 (Informe Especial «Ayuda y cooperación española con Iberoamérica»), p. 35.

AOD estimada es de algo más de 82.000 millones de pesetas, con un incremento del 27,33% respecto a 1989. El porcentaje de AOD bilateral sobre el total se prevé en el 74,13%.

Iberoamérica ocupa el primer lugar en cuanto área geográfica en que concentran recursos con unos 14.000 millones de pesetas de gastos de cooperación de los cuales 13.300 se estiman de AOD. Por organismos el Ministerio de Asuntos Exteriores tiene asignados el 61,29% y el 57,59% de los fondos.

Como tendencias específicas de la cooperación española hay que señalar el hecho de que Cuba, con 220 millones de pesetas, es el país iberoamericano con mayor monto de AOD en 1989.¹⁰⁴

En cuanto a la cooperación con Centroamérica, hay que constatar la práctica ausencia de proyectos concretos respecto de dos países, El Salvador y Guatemala, debido a condicionamientos políticos, aunque surgen ciertos matices a la luz de la comparación del PACI de 1987 y de 1989,¹⁰⁵ que ofrecen las siguientes magnitudes de AOD aplicadas específicamente a la cooperación con Centroamérica (en miles de pesetas):

	1987	1989
Costa Rica	256.696	128.603
El Salvador	22.750	10.350
Guatemala	22.750	76.186
Honduras	238.480	121.316
Nicaragua	269.000	132.813
Panamá	91.512	33.659
Belice		5.178
Total América Latina*	3.751.740	2.918.884

* Incluye cantidades genéricamente asignadas sin especificación de país destinatario.

La conmemoración del Quinto Centenario

El esfuerzo emprendido para convertir la fecha de 1992 en un punto de partida de la proyectada Comunidad Iberoamericana de Naciones, se refleja en la creación de una compleja estructura orgánica, acompañada de un importante soporte financiero. Con independencia de los aspectos críticos inevitables que dicha conmemoración ha suscitado, hay que destacar que la iniciativa ha conseguido la participación de los países

latinoamericanos al completo, así como de Portugal, y que en ella se han implicado terceros Estados como Italia y los EEUU, así como organismos multilaterales como el BID, la OEA y la UNESCO, recibiendo también un apoyo, más simbólico que efectivo, de la Comunidad Europea.¹⁰⁶

La Comisión Quinto Centenario, creada en 1981,¹⁰⁷ está presidida por el Secretario de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica, Luis Yáñez-Barnuevo. Tiene como misión el impulso y coordinación de las iniciativas relacionadas con la conmemoración. Se halla orientada por un Alto Patronato,¹⁰⁸ bajo la presidencia del Jefe del Estado, el Rey D. Juan Carlos I, y su dirección ejecutiva la ostenta el presidente del Gobierno con la colaboración de los ministros de Asuntos Exteriores, Economía y Hacienda, Cultura y Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, así como otros altos cargos, entre ellos el presidente de la Comisión Nacional.

Anualmente se reúne la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales, aglutinando las de todos los Estados latinoamericanos y de España y Portugal. La Conferencia tiene una Secretaría Permanente con sede en Madrid. Está formada por cuatro Comisiones iberoamericanas ocupadas por rotación y por la Comisión española.

Las Comisiones de los Estados Unidos, Italia, Israel y las Bahamas tienen estatutos de observadores en la Conferencia.

La VII.ª Reunión de la Conferencia, celebrada en Guatemala los días 24-27 de julio de 1989 adoptó diversas recomendaciones presentadas por los grupos de trabajo:

a) Grupo de trabajo de ciencia y tecnología: acuerdos relativos a los programas CYTED-D, como instrumento de integración y consolidación de la Comunidad Científica Iberoamericana e «Hispasat '92», consistente en el lanzamiento de un satélite de comunicaciones y otros aspectos infraestructurales de la futura Comunidad Iberoamericana de Información.

b) Grupo de trabajo de recursos financieros: sobre el «Fondo Quinto Centenario» establecido por España en acuerdo con el BID, se recomienda que, aunque las solicitudes de financiación deban efectuarse según los procedimientos del BID, que el seguimiento de los proyectos se lleve a cabo paralelamente por la estructura institucional de la Conferencia (Comisión Nacional es-

104. SECIPI, *Plan anual de cooperación internacional (PACI). Previsiones para 1989. Primer nivel*, doc. cit., p. 55.

105. En este contexto también tiene incidencia el hecho de que el presidente del Gobierno expresó la voluntad española de duplicar su ayuda a Honduras hasta alcanzar alrededor de 10.000 millones de pesetas en los próximos 4 años, en su entrevista con el presidente Azcona de Honduras.

106. Lo que se sigue únicamente pretende efectuar una breve descripción de dicha estructura orgánica y de sus actividades, puesto que aún es prematuro proceder a una evaluación.

107. Se rige en la actualidad por el Real Decreto, n.º 488/1985, de 10 de abril (BOE, n.º 90, de 15 de abril de 1985).

108. Real Decreto n.º 486/85, de 10 de abril (BOE, n.º 90 de 15 de abril de 1985).

pañola, Sociedad Estatal y Comisiones Nacionales de los países implicados). También se recomiendan contactos con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para la eventual creación de un Fondo específico para dicha subregión.

En cuanto a otras Organizaciones Internacionales, conviene tener en cuenta la participación de la OEA (con un Fondo Quinto Centenario propio desde 1984 y la creación de una Fundación específica) y de la UNESCO (que incorpora proyectos específicos en el programa de 1989). Se recomiendan gestiones con otros organismos como el PNUD y la UNICEF, así como la Comunidad Europea.

c) Grupo de trabajo de educación y cultura: recomendaciones sobre proyectos diversos a iniciativa de Comisiones Nacionales.

d) Grupo de trabajo -presencia y significación de los pueblos indígenas de América-: recomendación sobre medidas constitucionales, legales y reglamentarias para garantizar los derechos de dichos pueblos y la conservación de su lengua, cultura y -habitat-.

La Sociedad Estatal Quinto Centenario (Sociedad Estatal para la ejecución de programas y actuaciones conmemorativas del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, S.A.), es una sociedad anónima constituida con un capital de 500 millones de pesetas, totalmente suscrito por la Dirección General del Patrimonio del Estado. Su objetivo social es la ejecución de las directrices de la Comisión Nacional y su gestión sigue un modelo empresarial.

Tras la ampliación del capital social (1.600 millones de pesetas) y la firma de un contrato-programa con el Ministerio de Economía y Hacienda, la Sociedad se compromete a cumplir determinados objetivos hasta su liquidación en 1993. Entre ellos se prevén unas inversiones totales (-inversiones semilla-, con efecto multiplicador estimado en 8) por valor de 15.571 millones de pesetas. La administración concederá subvenciones de capital por unos 6.000 millones de pesetas, debiendo generar la sociedad unos ingresos de unos 9.000 millones de pesetas. La inversión realizada en 1989 asciende a 2.000 millones de pesetas. El ejercicio de 1988 se inició con unas pérdidas de unos 250 millones de pesetas y se cerró con un *cash flow* de 400 millones de pesetas. Las cinco principales fuentes de financiación son: a) Merchandising; b) Patrocinios y sponsoring; c) Aportación en servicios; d) Gestión directa, y e) Fuentes especiales, como la emisión de monedas conmemorativas, filatelia, producciones cinematográficas, etc.

Por medio de un convenio concluido con el BID en octubre de 1988, se estableció el -Fondo V Centenario-, con recursos aportados íntegramente por el Gobierno español. Las previsiones del PAC1 para 1989 establecen pagos a este organismo financiero por valor de 1.818.346.721 pesetas, teniendo dicha cifra la con-

sideración de AOD.

El conjunto de proyectos cubiertos por el Fondo puede alcanzar los 500 millones de dólares, aunque deberán presentarse individualmente y desembolsarse en **ecus**. Los proyectos deben presentarse al BID por los Estados latinoamericanos interesados.

España cofinancia los proyectos elegidos según las normas del BID. Esto significa que no hay ninguna preferencialidad para que se adjudique su ejecución a empresas españolas, puesto que la adjudicación de los proyectos se hará en concurso internacional abierto. Sólo en algunos casos excepcionales (proyectos educativos, por una parte, y proyectos cuyos beneficios sean particulares y empresas, por otra) podrá excluirse este procedimiento abierto.

La Exposición Universal Sevilla-Chicago, cuyo reglamento fue aprobado por la Asamblea General de la Oficina Internacional de Exposiciones de 7 de diciembre de 1983,¹⁰⁹ se rige en lo que se refiere a la sede de Sevilla por una estructura institucional propia incardinada en la creada para la conmemoración del Quinto Centenario. Sus órganos más destacados son el Comisario General, la -Sociedad Estatal para la Exposición Universal de Sevilla 92, S.A.-, y la Oficina del Comisario General, creada en el seno del Ministerio de la Presidencia, cuyas funciones vienen reguladas por el Real Decreto n.º 487/85, de 10 de abril.¹¹⁰

La colaboración simbólica de la CE corrió a cargo del Parlamento Europeo, que aprobó una enmienda al presupuesto de 1990, el 26 de octubre de 1989, para incluir una ayuda de 520 millones de pesetas para el pabellón comunitario, como consecuencia de una resolución de apoyo a la conmemoración del Quinto Centenario adoptada anteriormente.¹¹¹

Consideraciones finales

La voluntad de primar el aspecto de crónica en el presente trabajo no impide extraer una serie de consecuencias de lo expuesto.

Así, en el período analizado se observa un extenso, pero razonable, ejercicio de la autonomía política de España en los temas latioamericanos. Este ejercicio deriva de la coherencia de una política que va alcanzando una madurez notable y de la incardinación cada vez

109. Véase: *Repertorio de legislación Aranzadi*. 1984. Ref. 397.

110. BOE, n.º 90, de 15 de abril de 1985.

111. PE, Resolución de 14 de octubre de 1988. (DOCE, n.º C 290, de 14 de noviembre de 1988. p. 178).

más armónica en el contexto occidental y, específicamente, europeo.

El teforzamiento de las relaciones y los vínculos políticos y jurídicos se resiente, sin embargo, de manera creciente de las tendencias económicas que alejan cada vez más a Iberoamérica, sumida en una crisis de difícil solución, de las áreas prioritarias de la CE y arrastran consigo a España.

La consecuencia del proceso de democratización en la región -al cual el ejemplo español no ha sido nada ajeno- y de la creciente aproximación política, ha derivado en un doble esfuerzo de la política exterior española en el plano económico. Por una parte, insistir -a riesgo de desgastar su limitada influencia- en el seno de la CE para obtener un régimen en las relaciones económicas menos marginal para América Latina. Por otra, a emprender ambiciosos proyectos a escala bilateral para compensar los déficits de dicha marginalidad. Estas iniciativas presentan, como mínimo, dos problemas: la delicada situación de América Latina y la limitada capacidad de España, que se expresa muy clara-

mente en el ámbito de la cooperación financiera y la ayuda al desarrollo.

En este plano económico -y a tenor de las magnitudes manejada- hay que tener en cuenta además una serie de desequilibrios: Europa es más importante para América Latina que a la inversa, e Iberoamérica es más importante para España que a la inversa.

Como resultado de **este** juego de fuerzas e intereses, obviando -si ello fuera posible- la influencia de los Estados Unidos y el creciente protagonismo de Japón, la política iberoamericana deriva en un constante **ree**-equilibrio de tendencias desfavorables, logrado a base de una voluntad política y un esfueno económico considerables.

Sin embargo, y con independencia de una mayor o menor materialización de los objetivos concretos, la política iberoamericana responde a un planteamiento coherente e irrenunciable para la proyección y el prestigio de España en Europa y Occidente, pero, sobre todo, a una responsabilidad contraída hace casi quinientos años.

La Unión Europea Occidental (UEO)

Araceli MANGAS MARTÍN
*Catedrática de Derecho Internacional Público,
Universidad de Salamanca.
Directora Ejecutiva de la
Revista de Instituciones Europeas.*

El proceso de la adhesión de España a la UEO

El Consejo de la Unión Europea Occidental (UEO) invitó a España y a Portugal a sumarse a esta alianza militar el 19 de abril de 1988 después de que estos dos Estados manifestaran formalmente que estaban dispuestos a adherirse al «Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva» firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948 y enmendado por los «Protocolos por los que se modifica y completa el Tratado de Bruselas», firmados en París el 23 de octubre de 1954. Como es sabido ese conjunto de textos convencionales articulan la UEO (denominación adoptada en la reforma de 1954).

El correspondiente Protocolo de adhesión de España se firmó el 14 de noviembre de 1988, el cual incluye, además, un Canje de Notas expresando la reserva de España relativa a la exclusión de la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) para la controversia territorial sobre Gibraltar. Como se manifestó oficialmente por el Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, con ocasión del debate parlamentario, no se negoció ninguna cuestión de interés vital para España, como pudo haber sido un ámbito territorial de cobertura más favorable para España o dejar a salvo la no participación española en la estructura militar integrada de la OTAN o la no nuclearización del territorio nacional, etc.; tan sólo hubo «conversaciones» (*Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, n.º 191, 27 de abril de 1989, p. 10.936) y, por consiguiente, adhesión total a unos textos a veces anacrónicos y a veces contradictorios con la posición formal de España en algunas de estas cuestiones.

Ciertamente hay una «Declaración Política» que trata de salvar los anacronismos histórico-jurídicos que hay en el conjunto de instrumentos convencionales; en esa Declaración se dice que «...teniendo en cuenta el espíritu en que se ha venido desarrollando últimamente su cooperación en materia de seguridad, llegaron a la conclusión de que cierto número de las disposiciones del Tratado de Bruselas, modificado en 1954, no correspondían al modo en que se proponen proseguir y reforzar esa cooperación... En consecuencia, los Estados miembros de la UEO con Portugal y España consideran que... [esas disposiciones]... deberán volverse a examinar, según proceda, teniendo en cuenta la práctica y los logros de su cooperación en materia de seguridad y las perspectivas de la misma». Así pues, se deja abierta la puerta a una nueva reforma que tenga en cuenta las posiciones de los Estados miembros sobrevenidas a 1954, así como las nuevas transformaciones en toda Europa.

Sin embargo, el valor jurídico de la Declaración es muy dudoso. No apareció publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales junto a los textos del Protocolo de Adhesión, del Tratado de Bruselas, los Protocolo

los de París, el Canje de Cartas sobre la jurisdicción del TIJ, etc. (B.O. Cortes, 10 de marzo de 1989, Serie C, n.º 258-1) por lo que propiamente no recayó autorización parlamentaria sobre la misma. Sólo se menciona su existencia en el Preámbulo del Protocolo de Adhesión.

El debate en las Cortes fue breve y sin interés (el 28 de abril de 1989 en el Pleno del Congreso y el 21 de junio de 1989 en el Pleno del Senado), otorgándose la autorización parlamentaria conforme a lo previsto en el art. 94.1 de la Constitución española (por mayoría simple), si bien obtuvo una amplia mayoría absoluta de apoyo en ambas Cámaras (245 votos a favor, 11 en contra, 1 abstención en el Congreso; 180 a favor, 2 en contra, 3 abstenciones en el Senado) gracias a los votos de los socialistas, el centro-derecha y los nacionalistas vascos y catalanes. Para el Gobierno «con el ingreso de España en la UEO se cierra toda la definición de nuestra política de seguridad» (*D. de S.*, cit., p. 10.934).

El proceso de adhesión se culminará formalmente cuando se depositen ante el Gobierno belga los instrumentos de aceptación, aprobación o ratificación del Protocolo de Adhesión por todos los Estados signatarios (Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, R.F. de Alemania e Italia y los dos candidatos); no habiendo sido completados los procedimientos parlamentarios en todos esos Estados (en fecha de 31 de octubre de 1989) la adhesión no ha entrado en vigor y tampoco se han publicado en el BOE, como es preceptivo, los textos convencionales a los que me he referido.

Las obligaciones militares derivadas del Tratado

En virtud del art. 5 del Tratado de Bruselas, «en el caso de que una de las Altas Partes Contratantes sea objeto de una agresión armada en Europa, las otras le proporcionarán, conforme a las disposiciones del art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, militares y otros».

Salvo la referencia obligada a la sumisión de los Estados de la UEO a la Carta de las Naciones Unidas, ese art. 5 expresa la cláusula habitual en todos los Tratados que constituyen alianzas militares de tipo clásico. Dicho artículo establece, ante el hecho de una agresión armada, una obligación de ayuda militar por medio del uso de fuerza armada y constituye, también, una obligación automática e incondicional.

El Tratado de Bruselas no precisa el concepto de agresión armada, lo que tampoco es extraño pues esos términos eran y son términos bien acuñados y habituales en esta clase de tratados internacionales. La misma Carta de la ONU utiliza la expresión «agresión armada» en el art. 51 en relación precisamente con la legítima defensa.

La obligación de ayudar a la Parte atacada surge desde el momento mismo en que se produce la agresión armada por parte de un tercer Estado sobre cualquiera de los Estados de la UEO. Significa que si un Estado miembro de la UEO es objeto de una agresión armada, cada uno de los restantes miembros de la UEO, en su caso España, se considerarán igualmente atacados y cada uno ejercerá su derecho inmanente de legítima defensa ayudando a la Parte atacada. Es, pues, una obligación automática para cada Estado miembro y es también una obligación individual. Al no precisar concertación se puede hablar de inmediatez en la obligación de ayuda militar. La obligación de ayuda no está sujeta a condición alguna. No se subordina a la recomendación o sugerencia ni mucho menos votación en el seno del Consejo de la UEO. Pero si se emprendiesen acciones colectivas es muy importante recordar que el Consejo de la UEO tendría que decidir por unanimidad (art. 8.4 tal como fue modificado por el Protocolo de París). En buena medida es lógico que los Estados aliados se concierten para proporcionar la ayuda, pero en el Tratado de Bruselas no se quiso hacer depender la obligación de ayuda militar de una concertación y votación unánime que eventualmente pudiera diluir la obligación jurídica. Naturalmente, el Tratado de Bruselas estimula esa concertación en el art. 8.3 mediante reuniones del Consejo que permitan a las Partes «concertarse sobre cualquier situación que pueda constituir una amenaza para la paz, en cualquier lugar que se produzca, o ponga en peligro la estabilidad económica».

La obligación automática e incondicional de ayuda y asistencia ha de concretarse y materializarse en una ayuda de carácter militar y, además, por cualesquiera otros medios. Una primera deducción de esa exigencia es que no admite opción entre medios militares y medios no militares. Hay obligación de ayudar con las dos clases de medios, militares y no militares. Sin duda ésta es la diferencia más importante entre la Alianza Atlántica y la UEO. El Tratado del Atlántico Norte deja en libertad a sus Estados miembros para elegir la acción (militar o no militar) que estimen necesaria.

En buena medida la ayuda militar que tendría que prestar España dependería de la situación a la que se enfrenta el Estado aliado. Serían esas circunstancias objetivas, valoradas por el Estado que sufre la agresión de forma inmediata y también por el Estado que está obligado a prestar ayuda, las que determinarían la clase de medios militares a utilizar. Ahora bien, como la ayuda militar que se proporciona se sitúa en el marco del derecho de legítima defensa, esa ayuda será proporcionada a la agresión y limitada por los poderes del Consejo de Seguridad de la ONU, si éste pudiera restablecer y mantener la paz en la zona. Ese reenvío expreso al art. 51 de la Carta de la ONU permite ponderar las acciones militares encaminadas a rechazar el ataque de forma propor-

cionada. También significa que los Estados de la UEO aceptan que en caso de agresión a cualquiera de ellos la máxima autoridad corresponde al Consejo de Seguridad a fin de restablecer y mantener la paz y la seguridad. Para ello se obligan a poner en conocimiento del Consejo de Seguridad las medidas adoptadas (art. 6 del Tratado de Bruselas) y se subordinarán a las medidas o acciones que en cualquier momento el Consejo de Seguridad estime necesarias. Si el Consejo de Seguridad pudiera hacerse cargo de la situación, las medidas adoptadas por los Estados miembros de la UEO cesarían.

Finalmente, la UEO exige también que cada Estado aliado preste ayuda a la parte agredida con todos los medios no militares a su alcance. En este sentido, cada Estado adoptaría todas las medidas políticas, diplomáticas, económicas, etc. que fueran más convenientes para ayudar solidariamente a la Parte atacada: ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, bloqueo de las cuentas corrientes de los nacionales del Estado enemigo, embargo de bienes enemigos, ruptura de comunicaciones, etc.

La incidencia del ámbito territorial de la UEO para España

El Tratado de Bruselas sólo prevé su puesta en aplicación en caso de agresión armada a uno de sus Miembros en *Europa*. Luego el territorio de aplicación del Tratado de Bruselas no ha sido nunca el territorio bajo soberanía de cada Estado Parte. Un ataque al territorio de un Estado de la UEO situado en continentes no europeos o en islas pertenecientes a continentes no europeos no constituye un supuesto de agresión armada que dé derecho al Estado aliado para requerir una acción militar de ayuda.

Resulta evidente que la delimitación que hace el art. 5 del Tratado de Bruselas del territorio cubierto por la garantía de ayuda deja fuera de la misma a parte del territorio de España. Las islas Canarias están situadas en África. También Ceuta y Melilla (y los peñones de Alhucemas y de Vélez de la Gomera) están en el territorio continental africano, así como las islas Chafarinas (aunque están en el mar Mediterráneo) se corresponden también geográficamente con África. Al consumarse la integración de España en la UEO con la limitación espacial a *Europa*, de nuevo y en un corto período de tiempo, la Comunidad Internacional y, en especial, los países de África podrían apreciar la legitimidad de las pretensiones de Marruecos en nuestra propia conducta, al separar el destino de las islas Canarias y, por segunda vez, de Ceuta y Melilla (anteriormente en el Tratado del Atlántico Norte) del destino del resto del territorio nacional español.

Se quebrará por segunda vez en relación con Ceuta y Melilla la defensa unitaria de España, es decir, que todo el territorio del Estado debe ser defendido de la misma manera, con la misma intensidad y con las mismas garantías de protección jurídica y defensa militar. La solución tenía que haber satisfecho a *todo* el territorio de España. Pero lamentablemente ni en el Protocolo de Adhesión de España a la UEO ni en las cartas o Declaraciones anexas se ha hecho mención a las cuestiones territoriales.

La obligación de arreglo pacífico de las diferencias y de aceptación de la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia

El Tratado de Bruselas incluye una obligación poco común a las alianzas militares. Los Estados miembros de la UEO se comprometen a someter las controversias jurídicas que se susciten entre ellos a la jurisdicción del TIJ. Para otras controversias no jurídicas se prevé el sometimiento a un procedimiento de conciliación, y si la controversia es de carácter complejo (con aspectos jurídicos y no jurídicos) entonces cada Parte afectada tiene el derecho a solicitar que la regulación por vía judicial de los aspectos jurídicos de la controversia preceda al sistema de conciliación. Sin embargo, España no ha aceptado todavía la jurisdicción obligatoria del TIJ. Esto es un hecho lamentable cuya explicación reside en la controversia pendiente entre el Reino Unido y España sobre Gibraltar. Por ello, al adherirse España a la UEO se ha interpuesto una reserva genérica (sin mención a Gibraltar, pero estando implícita esta diferencia) que excluye la competencia del TIJ para controversias pendientes o surgidas con anterioridad o en relación con hechos o situaciones existentes antes de la adhesión.

Aspectos institucionales

La reforma del Tratado de Bruselas mediante el Protocolo de París de 1954 precisó las competencias de su más importante órgano, el *Consejo* de la UEO. El art. 8 del Tratado modificado establece que el Consejo debe estar organizado para poder ejercer sus funciones en permanencia; las decisiones se toman por unanimidad, salvo que se disponga otra cosa como se contempla en los Protocolos II, III y IV de 1954. En la actualidad se prevén unas nuevas adaptaciones que, mientras se aprueban, vienen definidas por la Declaración de Roma adoptada el 26 y 27 de octubre de 1984 por el Consejo de la UEO: el Consejo se reunirá al menos dos veces al año a nivel ministerial (Asuntos Exteriores y Defensa): la

presidencia rotatoria será anual; el Consejo Permanente lo constituyen los Representantes Permanentes (es decir, los Embajadores de los Estados Miembros ante el Reino Unido dado que la sede está en Londres). Otro de los órganos es la Asamblea de la UEO a la que el Consejo debe presentar un informe anual. La Asamblea dirige recomendaciones al Consejo a las que éste da respuesta. La Declaración de Roma estimula aún más este diálogo.

De la reforma del año 1954 merecen ser destacados por su pasado (que no por su presente) el Protocolo III relativo al control de armamentos y el Protocolo IV relativo a la Agencia para el Control de Armamentos (ACA). La ACA es un órgano subsidiario encargado, bajo la autoridad del Consejo, de velar por el respeto a las normas sobre limitación de armamentos. Pero hoy ya no tienen interés estos Protocolos puesto que el Consejo de la UEO, en la Declaración de Roma de 1984, aprobó algunas reformas suprimiendo totalmente los controles sobre las armas convencionales desde el 1 de enero de 1986, si bien se mantienen los controles sobre las armas atómicas, bacteriológicas y químicas.

Las relaciones entre la UEO y la OTAN

El tratado de Bruselas, a raíz de su modificación en 1954, prevé expresamente una estrecha cooperación de sus Estados miembros y de la UEO misma con la OTAN y «para evitar duplicidades con los Estados Mayores de la OTAN, el Consejo y la ACA se relacionarán con las autoridades militares apropiadas de la OTAN para todas las informaciones y todos los asesoramientos sobre las cuestiones militares». Las relaciones actuales entre ambas alianzas siguen siendo muy estrechas. Ni en el pasado ni para el futuro los Estados miembros de la UEO han pensado en debilitar la OTAN ni en buscar una alternativa. La reactivación de la UEO, muy acelerada a partir de 1987 (Acuerdos INF) tienen también mucho que ver con la preocupación europea por asegurar el compromiso de los Estados Unidos en la defensa europea. La UEO desea una cohesión europea en el seno de la Alianza y, por ello, el Consejo de la UEO debate y trata la concertación que luego se lleva al seno de la Alianza. Los miembros de la UEO vienen demostrando en el seno de la Alianza su disposición para adoptar decisiones y asumir sus responsabilidades dentro de la Alianza y en estrecha subordinación a la misma.

Los compromisos no expresos en los textos convencionales de la UEO

La lectura de los textos convencionales que confor-

man la UEO no sería suficiente para determinar el conjunto de compromisos que obligarán a España. En efecto, los Estados miembros de la UEO comparten unas doctrinas político-estratégicas que revelan una misma percepción de los problemas de la seguridad. Esas doctrinas se expresan en la Declaración de Roma de 1984, ya citada, y en la Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad, adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores de la UEO el 26 y 27 de octubre de 1987 en La Haya. Ambos documentos son muestra de la reactivación y reformas previstas en el seno de la UEO (y que son confirmadas por la Declaración política relativa a la ampliación de la UEO para incluir a España y Portugal). Su estrategia de disuasión se basa «en una combinación adecuada de fuerzas nucleares y convencionales, siendo el elemento nuclear el único que pueda confrontar a un agresor eventual a un riesgo inaceptable» (punto II.3 de la Plataforma). Para la UEO no hay alternativas para prevenir una guerra y considera que esta estrategia ha probado su efecto pacificador. La UEO estima irremplazable la presencia de fuerzas convencionales y nucleares de los Estados Unidos en Europa, constituyendo esa presencia el vínculo indispensable con las fuerzas estratégicas de los Estados Unidos. Por tanto, la UEO apoya sin ambigüedades, y cada Estado miembro de la UEO debe apoyar sin ambigüedades, la presencia militar norteamericana en Europa.

Para que esta estrategia de disuasión y defensa tenga credibilidad, los Estados miembros de la UEO se obligan a asumir la parte que les corresponda «de la defensa común, tanto en el ámbito convencional como nuclear, conforme al principio de reparto de riesgos y de responsabilidades sobre las que reposa la cohesión» (punto III.3). En el ámbito convencional se comprometen a una contribución adecuada a la capacidad de cada Estado miembro para superar el desequilibrio convencional y elevar el umbral nuclear y una cooperación bilateral y regional para mantener una base industrial tecnológicamente avanzada e intensificar la cooperación en materia de armamentos. En el ámbito nuclear, para los Estados miembros que no poseen armamento nuclear propio, esa responsabilidad consiste en proseguir su cooperación con los Estados Unidos (es decir, aceptando su armamento nuclear); para los Estados que contribuyen a la disuasión global y a la seguridad con armamento nuclear propio (Reino Unido y Francia) consiste en mantener esas fuerzas nucleares independientes.

BIBLIOGRAFIA

- A. CAHEN: «La défense européenne: Perspectives nouvelles ouvertes par la réactivation de l'Union de l'Europe Occidentale», *Annuaire Européen/European Yearbook*, 1985,

- pp. 15-36; «L'UEO. Pour quoi faire?», *Studia Diplomatica*, 1985-6, pp. 677-686.
- A. MANGAS MARTÍN: «Implicaciones de la adhesión de España a la UEO», *Tiempo de Paz*, n.º 11-12 (Invierno 1988-89), pp. 10-41.
- F. MENEGAZZI: «L'Unione Europea Occidentale; funzione e natura giuridica», *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1987-3, pp. 359-389.
- P. TSAKOLOYANNIS (coordinador): *Western European Security in a Changing World: From the Reactivation of the WEU to the Single European Act*, Working Document, European Institut of Public Administration, La Haya, 1988.

Aproximación a las relaciones exteriores de ciudades y regiones

Jordi GARCIA PETIT
*Profesor de Derecho Internacional,
Universidad de Barcelona.*

La década de los 80 ha confirmado la tendencia a la multiplicación de los flujos de relaciones exteriores en escenarios cada vez más globales entre agentes cada vez más diversificados. El escenario coincide prácticamente con el mundo como «aldea global», según la expresión metafórica y contradictoria en sus términos preconizada por Mac Luhan; sólo que la aldea tiene numerosos rincones apartados de toda relación.

En la última década del siglo probablemente esa tendencia se habrá asentado como una característica del sistema mundial.

A la globalización del escenario ha coadyuvado la diversificación de los agentes que generan unas relaciones que ya sólo conservan su naturaleza de exteriores por la persistencia jurídica de las fronteras, pero que cada vez acentúan más su carácter substantivo de relaciones en detrimento de su adjetivación de exteriores.

Hasta mediados del siglo, lo que se entendía por relaciones exteriores se solapaba en buena parte con las relaciones internacionales de los Estados; el resto corría a cargo de las nacientes Organizaciones Internacionales, de las primeras compañías transnacionales y de un conjunto heterogéneo formado por algunas organizaciones no gubernamentales, las internacionales de partidos y de sindicatos, y unas pocas entidades más.

Hoy la situación se ha diversificado y enriquecido enormemente. Junto a las relaciones internacionales tradicionales, en las que las Organizaciones Internacionales han aumentado su participación, se han incrementado los agentes emisores de relaciones y han aparecido nuevas modalidades de relaciones exteriores.

Puede afirmarse que las relaciones en el ámbito interior de los Estados corresponden a relaciones que cabría calificar —prescindiendo de su signo económico— de menores, secundarias, si no marginales, y que el ámbito exterior es ya un escenario accesible y normalizado.

Al mismo tiempo, el concepto de relación exterior se ha extendido a toda la gama de supuestos en que interviene una comunicación, un contacto, un intercambio por encima de una frontera. El concepto ha perdido, pues, su juridicidad anterior de derecho internacional para amparar toda relación exterior, lo cual no quiere decir que esa relación no esté sometida a derecho ni que las relaciones exteriores de los sujetos de derecho internacional —fundamentalmente Estados y Organizaciones Internacionales— vayan a dejar de estar reguladas por el derecho internacional.

Muchos son los factores que han intervenido en la configuración de la situación actual; merecen destacarse: la permeabilidad jurídica y física de las fronteras —la apertura del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, sería la coronación emblemática de tal permeabilidad y la supresión de las fronteras entre los países de la Comunidad Europea, prevista para el 31 de diciembre de 1992, si no se adelanta, sería la culminación del

proceso de lenta dilución de las fronteras en el área europea occidental—, la internacionalización de la economía, la atenuación del esencialismo de lo nacional, el estallido de la accesibilidad entendida en el sentido más amplio: transportes, comunicación e información.

No es de extrañar que las ciudades y las regiones hayan irrumpido con fuerza en ese contexto general—cuya somera descripción resultaba necesaria si se quiere interpretar correctamente el sentido de la actuación exterior de ambas entidades territoriales—, para relacionarse no sólo con sus homólogas sino también con otros agentes.

Ha sido en Europa donde la teoría y la práctica de las relaciones exteriores de las ciudades y las regiones ha avanzado más. Y es lógico que haya sido así dados los antecedentes históricos y el patrimonio ideológico y político acumulado en torno a ciudades y regiones. Al fin y al cabo, la civilización europea inventó todas las formas, que han probado su eficacia y han subsistido, de organización de la sociedad, y, entre ellas, desde luego, la ciudad, la región y el estado.

Pero, además, las ciudades y las regiones tienen en Europa títulos suficientes para protagonizar, en el contexto general propicio a que se ha hecho referencia, unas relaciones exteriores que, con seguridad, irán en aumento.

Europa es el continente urbano por excelencia, y si la observación se ciñe al área de la Comunidad Europea resulta que más de la mitad de la población de los países comunitarios, alrededor de 180 millones de habitantes, vive en ciudades de más de 300.000 habitantes y, tomada en conjunto, más del 90 % de la población puede considerarse urbana. Las 26 mayores ciudades de Europa, que cubren un 3,5 % de su superficie total, reúnen el 8,61 % de la población europea y si se consideran las áreas metropolitanas—lo que son las ciudades reales frente a las ciudades administrativas o municipios estrictos— el dato de la población es todavía más significativo: el 18,7 % de la población europea vive en áreas metropolitanas, estén o no formalmente reconocidas como entidades administrativas.

Europa es también el continente de la diversidad. Un recorrido de mil kilómetros por suelo europeo en cualquier dirección permite atravesar territorios con etnias, idiomas, culturas y riquezas distintas. Con frecuencia, el marco en el que se contienen las diferencias es la región, la cual, últimamente, ha visto renovada su importancia como entidad territorial, hasta el punto de poderse hablar de un auge de la regionalización tanto en el interior de los Estados como en la integración europea.

España constituye un ejemplo significativo de regionalización interior. El Estado de las Autonomías ha sido una respuesta imaginativa y lograda al viejo problema de la vertebración del país, habiéndose a su tra-

vés articulado jurídica y políticamente las distintas nacionalidades y regiones que componen España.

En el Acta Única Europea, que entró en vigor para los doce Estados de la Comunidad Europea el 1 de julio de 1987, se reconoce indirectamente la importancia de los marcos de referencia regionales, al considerarse la eliminación de las desigualdades entre las regiones como uno de los objetivos de la integración europea. En su artículo 130 A el Acta Única establece que «la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas». Al mismo tiempo, la centralización administrativa y política a que conduce el proceso de integración, nutrido éste fundamentalmente por las cesiones de soberanía y competencias de los Estados, tiende de manera natural a ser compensada por una descentralización regional y urbana.

Con todo, las regiones todavía encuentran en Europa dificultades para su aceptación general como un nivel de la organización territorial y de la representación política. El concepto mismo de región no es homogéneo en Europa. Por región se entienden entidades no sólo distintas en cuanto a las competencias que les reconocen los respectivos ordenamientos jurídicos internos, sino también diferentes por las realidades que comprenden. Un Land de la República Federal de Alemania tiene más competencias que el Consejo Regional de Nord-Pas de Calais, que la Región de Lombardía o que el País de Gales; pero también hay diferencias entre la historia y la realidad representadas por Cataluña y las que representa el Land de Renania-Palatinado. Son numerosas las comparaciones que pueden hacerse en orden a comprobar las diferencias entre las regiones europeas.

Ocurre, asimismo, que las regiones, aun aquellas que gozan de un reconocimiento administrativo y político en su Estado, no son con frecuencia no ya reconocidas sino simplemente conocidas más allá de las fronteras del Estado.

Hasta ahora la atención de la opinión pública se había dirigido a las ciudades y a los Estados. Lyon es más conocida que la región de Rhône-Alpes de la que es capital, Venecia más que Veneto o Coimbra más que Beira, y, por supuesto, cualquier Estado más que cualquiera de sus regiones.

También frecuentemente, la influencia y la atracción de la gran ciudad desborda los límites de su región para constituirse en punto de referencia de macroregiones internas o supranacionales. Munich es no sólo la capital de Baviera, sino el centro natural de una macroregión que comprende más territorio alemán que el de Baviera, junto con territorio austríaco y seguramente pronto también territorio checoslovaco. Barcelona sobrepasa Cataluña para adentrarse en territorio francés, hasta Toulouse y Montpellier, a la vez que es la ciudad de

referencia en el triángulo comprendido entre Zaragoza, Valencia y las Baleares, constituyendo, en definitiva, el centro de la macroregión Norte-Mediterránea Occidental, de un radio de 300 kilómetros alrededor de Barcelona y con una población de 15 millones de habitantes.

Todas las ciudades y regiones pueden relacionarse en el exterior, pero sus características y las condiciones de su entorno influirán en su inclinación a hacerlo. En este sentido, entre las ciudades, indudablemente, serán las grandes ciudades —esas 26 grandes ciudades europeas— las más dispuestas a abrirse al exterior, y entre las regiones lo serán aquellas que destaquen por su dinamismo. Y ya existe un grupo de regiones europeas —Baden-Würtemberg, Cataluña y Lombardía— que está mostrando un gran dinamismo exterior.

La competencia económica se manifestará cada vez más como una competencia entre territorios para atraer la localización de las actividades productivas y de servicios más avanzadas y de efecto multiplicador. Para situarse en la mejor posición en esa carrera por la atracción de actividades, las ciudades y las regiones han saltado directamente a la palestra de la competencia. Entienden que ya no les basta con los circuitos tradicionales de promoción por los órganos estatales y los que ellas mismas venían utilizando.

Desde mediados los años ochenta, en Europa occidental las ciudades y las regiones han incrementado notablemente su presencia fuera de los límites territoriales propios. Han puesto en juego todo un abanico de medios y recursos para promocionarse: campañas publicitarias para el lanzamiento del nombre de la ciudad y la región, contactos y viajes al exterior de dirigentes políticos y de técnicos, hermanamientos, participación en ferias, congresos y demostraciones permanentes, apertura de oficinas de representación, creación de «lobbys» en instituciones y centros de decisión —el Consejo Consultivo de las Colectividades Regionales y Locales de la Comisión de las Comunidades Europeas, creado por la Decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988, vendría a ser un «lobby» conjunto de ciudades y regiones institucionalizado ante la Comisión—, fomento del asociacionismo interno e internacional conjunto o separado: Consejo de Municipios y Regiones de Europa, Unión Internacional de Autoridades Locales, Asamblea de las Regiones de Europa.

Es meritoria la labor del Consejo de Europa que, consciente de la contribución esencial que las colectividades locales y regionales podían aportar al proceso de unificación europea, creó, ya en 1957, una Conferencia europea de poderes locales, cuyo objeto era interesar a los representantes de las autoridades locales en el estudio de los problemas europeos. En 1975, su competencia se amplió a las regiones, con lo que pasó a llamarse Conferencia (permanente) de los poderes locales y re-

gionales de Europa.

También promovida por el Consejo de Europa se concluyó, el 21 de mayo de 1980, la «Convención-marco europea sobre cooperación transfronteriza entre autoridades y colectividades territoriales». Las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco han constituido, el 5 de noviembre de 1983, junto con regiones francesas y Andorra la «Comunidad de Trabajo de los Pirineos», con sede en Jaca, que mediante los métodos de coordinación o concierto intenta alentar la cooperación transfronteriza en la región pirenaica.

Los esfuerzos de promoción de las ciudades y las regiones de un mismo ámbito pueden ser perfectamente compatibles, permitiendo incluso una especialización eficaz en la promoción. La gran ciudad, capital de la región o una de sus capitales y también con frecuencia disponiendo de elementos de capitalidad para todo el Estado, aporta la complejidad de su denso tejido socioeconómico y cultural. La región aporta la profundidad territorial, las comunicaciones y los servicios descentralizados y una parte importante del mercado.

El futuro de Europa está estrechamente ligado al futuro de sus ciudades. Estas son las que con su capacidad innovadora y acumulativa en los campos tecnológico, financiero y cultural han de poder asegurar la competitividad global del continente frente a la concurrencia de Estados Unidos y Japón. No sería posible una Europa poderosa con ciudades decaídas. Y también el futuro de Europa se apoya en sus regiones. La Europa en proceso de integración debe contar con las regiones en un doble sentido: a) garantizar el equilibrio regional del desarrollo económico y social de la Comunidad —una Europa comunitaria descompensada regionalmente carecería de la cohesión necesaria para la fortaleza del conjunto—, y b) recoger e integrar la diversidad que representan las regiones.

Los roles de las ciudades y de las regiones son, pues, complementarios, y la expresión de las capacidades y funciones de ambas requiere una trama de relaciones entre ellas y con otros agentes. De ahí que la intensificación de las relaciones exteriores de ciudades y regiones sea imprescindible para el progreso y la integración de Europa.

Como sea que todo tipo de relación debe sujetarse a unas normas, y las ciudades y las regiones son, además, entes públicos, resulta de interés abordar la cuestión de qué orden jurídico debe amparar las relaciones exteriores de ambas entidades. Es éste un campo del derecho y la práctica internacional escasamente teorizado.

En el marco de la Comunidad Europea el derecho comunitario, como derecho nuevo en expansión, podría acoger en parte la regulación de tales relaciones que pasarían a ser relaciones internas comunitarias.

Con carácter general hay que señalar que las relacio-

nes exteriores de las ciudades y las regiones no pueden equipararse a las relaciones internacionales sometidas al derecho internacional, en que los actos resultantes tendrían la consideración de actos jurídicos internacionales, salvo que la relación concreta sea asumida por el Estado como una relación exterior propia.

Fuera de estos supuestos, las relaciones exteriores de las ciudades y las regiones quedarán sometidas a los ordenamientos jurídicos internos aplicables según el lugar y tipo de relación y el objeto de ésta, con la especialidad del carácter que poseen de entes públicos. Las ciudades y regiones carecen de lo que en derecho internacional se denomina «*ius ad tractatum*». Los acuerdos a que lleguen serán acuerdos entre caballeros o «*gentlemen's agreement*» concluidos entre entidades territoriales, basados en la buena fe, que no generan compromisos jurídicos sino de orden político, pero que pueden contener, según el objeto del acuerdo, obligaciones que, cumplidos determinados requisitos posteriores, produzcan efectos jurídicos internos.

Actividades de 1989

1989 ha sido un año especialmente activo en encuentros internacionales de las grandes ciudades y de las regiones.

Los días 21 y 22 de abril se celebró en Barcelona la Conferencia Eurociudades que, además de las iniciativas concretas propuestas en la Declaración Final de la Conferencia, habrá significado la consolidación del movimiento de las Eurociudades. Tal como figura descrito por el Concejal de Relaciones Territoriales del Ayuntamiento de Barcelona, Jordi Borja, en la publicación que recoge los trabajos de la Conferencia «el movimiento de las Eurociudades es, antes que nada, la expresión de la voluntad de un cierto número de grandes ciudades europeas de hacer valer, frente a las instituciones comunitarias y los gobiernos nacionales, los intereses y las concepciones europeas de las ciudades». «Este movimiento tiene un núcleo central, el grupo o "club" de las Eurociudades, que se encarga de organizar la Conferencia anual de Eurociudades, de promover las posturas comunes de los Alcaldes, de mantener relaciones conti-

nuadas con las instituciones europeas y de facilitar la cooperación multilateral o bilateral entre las grandes ciudades europeas». «El Club de las Eurociudades está constituido por las grandes ciudades que han organizado las Conferencias de Rotterdam (1986) y de Barcelona (1989) y que ahora preparan la de Lyon (1990), y las siguientes (Birmingham 1991 y Milán 1992). El grupo fundador del Club está integrado por Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milán y Rotterdam».

Los resultados de la Conferencia de Barcelona fueron presentados, el 24 de octubre de 1989, por una delegación del Grupo de Eurociudades al Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, Jacques Delors, al que expusieron los problemas comunes de las grandes ciudades de la Comunidad: tráfico, contaminación, rehabilitación de los centros urbanos, consecuencias de la toxicomanía, acogida de inmigrantes, reconversión industrial.

El 27 de noviembre más de 120 representantes de regiones del Este y el Oeste iniciaron en Viena, bajo los auspicios de la Asamblea de las Regiones de Europa, una histórica reunión para debatir los mecanismos de cooperación interregionales. A la sesión asistieron delegaciones de todos los países del Este, excepto de Rumanía y Albania, y por parte española los representantes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-León, Cataluña, Madrid, Murcia y La Rioja. El canciller federal de Austria, Franz Vranitzky, manifestó al inaugurar las sesiones que allí se encontraba representada «la Europa de antes de la formación de los Estados» y que cada vez tenían más importancia las regiones como garantía de la Europa del futuro y que debía evitarse que no prevaleciera la riqueza de la diversidad. La Europa del Este estuvo representada por dirigentes de nueve regiones de Hungría, seis de Yugoslavia, dos de Bulgaria, dos de la Unión Soviética y una de la República Democrática de Alemania y de Checoslovaquia. Las regiones asistentes fueron admitidas como asociadas en la Asamblea de las Regiones de Europa, que se convierte así en el primer organismo de carácter político que comprende miembros de las dos partes de Europa.