

# ESTUDIOS

## LA POLITICA EXTERIOR EN LA ESPAÑA DEMOCRATICA \*

Por ROBERTO MESA

SUMARIO: I. *La política exterior entre el franquismo y la democracia.*—II. *Problemática internacional pendiente.*—III. *El programa y el ideario de los partidos políticos:* 1. Coalición Democrática (CD): a) España y la Comunidad Económica Europea. b) España y la Alianza Atlántica. c) El Tratado España-Estados Unidos. d) Gibraltar. e) España y los Estados socialistas. f) España y el Mediterráneo. g) España y la América Latina. h) España y el mundo árabe. i) El norte de Africa y el Sahara Occidental. j) Ceuta y Melilla. k) España y el resto de Africa. 2. Unión de Centro Democrático (UCD): a) Una acción europea y occidental. b) Gibraltar. c) Iberoamérica. d) El Sahara Occidental. e) España y los países no alineados. 3. Partido Socialista Obrero Español (PSOE): a) El Tratado España-Estados Unidos. b) Gibraltar. c) España y la Comunidad Económica Europea. d) España y la Alianza Atlántica. e) España y el Tercer Mundo. f) La lucha mundial por la paz, la justicia y el progreso. 4. Partido Comunista de España (PCE): a) Europa. b) Gibraltar. c) Africa. d) Sahara Occidental. e) Cercano Oriente. f) América Latina. g) Países subdesarrollados. h) Organización del Tratado del Atlántico Norte. i) Relaciones de España con Estados Unidos.—IV. *El comportamiento parlamentario de los partidos políticos:* a) El Sahara Occidental. b) Gibraltar. c) Terrorismo. d) Relaciones hispano-marroquíes. e) Relaciones de España con el Vaticano. f) La Organización del Tratado del Atlántico Norte.—V. *Conclusiones.*

Lo que ha tenido de original la evolución política española, desde el sistema autoritario franquista hasta la edificación de una democracia parlamentaria, añade un mayor grado de complejidad en lo referente al diseño de las grandes actuaciones gubernamentales, tanto en el plano interno como en su dimensión internacional. Nuestro estudio, de carácter eminentemente reflexivo, en el sentido ensayístico del término y no en el peyorativo que condena al género, es una primera apro-

\* Este ensayo forma parte de una investigación más amplia, realizada por encargo de la Universidad de Naciones Unidas (Tokyo), titulada *La política exterior en la construcción de un estado democrático*. Debe añadirse que el período considerado va desde enero de 1978 a enero de 1981; quedan, por tanto, para una posterior investigación, episodios tan decisivos como el fracasado golpe contra el sistema parlamentario del 23 de febrero de 1981, así como la investidura y mandato del presidente Calvo-Sotelo.

ximación a un tema de importancia excepcional que, en nuestra opinión, se centra en dos polos mayores de atención. El primero es la contemplación de lo permanente y de lo modificable en la política exterior de un estado que, desde una dictadura de cerca de cuarenta años, transita hacia la democracia sin convulsiones en el orden sociopolítico. El segundo reside en la exposición de las distintas alternativas que desde el Gobierno y desde la oposición parlamentaria se ofrecen a la acción diplomática real. Primera aproximación, subrayamos, pues se trata de una temática que no sólo ha de abordarse con un cierto distanciamiento histórico, sino también por un bien nutrido grupo de especialistas en diversas materias que, con sus esfuerzos coordinados, sean capaces de presentar toda una visión global.

Para una más correcta articulación, evitando así los peligros de una mera reflexión descriptiva, hemos estructurado nuestro discurso en los apartados siguientes: 1) La política exterior entre el franquismo y la democracia. 2) La problemática internacional pendiente. 3) El programa y el ideario de los partidos políticos. 4) El comportamiento parlamentario de los partidos políticos \*\*.

## I. LA POLÍTICA EXTERIOR ENTRE EL FRANQUISMO Y LA DEMOCRACIA

El fallecimiento del general Franco abrirá un largo período de transición provisional, regido por los objetivos de la reforma, que, a nuestro juicio, se cerrará formalmente con la celebración de las elecciones

\*\* El carácter de ensayo personal de estas páginas, así como su orientación introductoria, nos han movido a prescindir de toda apoyatura bibliográfica. Se han utilizado, con carácter preferente y casi excluyente, fuentes de carácter documental como las reseñadas a continuación: *XXVII Congreso del PSOE. Memoria de gestión de la comisión ejecutiva* (2 vols., Madrid, 1976); *IX Congreso del PCE* (Barcelona, 1978); *Coalicción Democrática. Reflexiones sobre la política exterior de España* (Madrid, s. d., 1979 ?); *Programas electorales* (elecciones legislativas de 1977 y de 1979: UCD, CD, PSOE y PCE). Hemos utilizado también las publicaciones de la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, en especial: *Discursos y declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores don Marcelino Oreja Aguirre. Julio de 1978 a diciembre de 1977* (Madrid, 1978) y *Octubre de 1978 a diciembre de 1978* (Madrid, 1980). Entre los raros libros publicados sobre el tema, nos ha sido de gran utilidad el de FERNANDO MORÁN: *Una política exterior para España* (Barcelona, 1980). Una discreta introducción es la de J. M. ARMERO: *La política exterior de Franco* (Barcelona, 1978). También nos hemos tomado la licencia de utilizar dos trabajos nuestros: en primer lugar, «La política exterior del régimen», *Cuadernos para el Diálogo* (147, diciembre 1975, pp. 609-615), y con un carácter más polémico e ideológico, «Política exterior, materia reservada», *La Calle* (187, octubre 1981, pp. 18-19). Y, finalmente, aunque en primer lugar en méritos y de provecho para nuestro ensayo es la «Crónica Parlamentaria de Asuntos Exteriores», de publicación periódica en las páginas de esta misma *Revista de Estudios Internacionales* y realizada por nuestros compañeros del Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, F. ALDECOA, E. FLORES VALENCIA e I. CASTAÑO; el duro trabajo realizado por estos profesores es ya una pieza de consulta imprescindible para cualquier estudio sobre la práctica parlamentaria de nuestra política exterior.

legislativas del 1 de marzo de 1979, fecha que puede considerarse como aquella en que se consolidan, mediante consulta popular, las instituciones básicas del sistema parlamentario. Pero, cercando aún más el intento de periodización, hay un lapso de tiempo, de gran intensidad política, que media entre el 20 de noviembre de 1975 y el 15 de junio de 1977, fecha de las primeras elecciones legislativas del nuevo régimen. Quizá, con mayor precisión, la nueva fase se inaugura el día 22 de noviembre, cuando Juan Carlos de Borbón es proclamado Rey por las Cortes franquistas y pronuncia, entre otras, las siguientes frases: «Hoy comienza una nueva etapa en la historia de España (...). Una sociedad libre y moderna requiere la participación de todos en los foros de decisión, en los medios de información, en los diversos niveles educativos y en el control de la riqueza nacional.»

Las dificultades que caracterizan a este primer período de tremenda vacilación y extremada prudencia en el diseño del nuevo sistema político se reflejan en la formación del primer Gobierno de la Monarquía, que tanto por su composición personal como por su orientación ideológica podría denominarse el último Gobierno franquista; presidido por Arias Navarro, confirmado por el Monarca en su puesto, reúne en los puestos ministeriales a una serie de hombres que, en su mayoría, habían ocupado carteras ministeriales en distintos Gabinetes del general Franco; a los efectos de nuestro estudio, interesa destacar el nombramiento, como titular de Asuntos Exteriores, de José María de Areilza, persona de prestigio diplomático y de talante claramente liberal. Precisamente la muerte de Franco hace que se disipen de inmediato las dudas de Washington, normalizándose con gran celeridad las relaciones contractuales entre España y Estados Unidos. Se trata, evidentemente, de un respaldo total por parte norteamericana al entonces aún hipotético proceso de transición español, que se plasma en la firma de un tratado internacional entre ambos países el 24 de enero de 1976, con una validez de cinco años y prorrogable por otros cinco. El aspecto formal más importante de este documento es el abandono del carácter vergonzante de los anteriores acuerdos ejecutivos, reguladores de las relaciones bilaterales desde el año 1953 y su elevación al rango superior de tratado, tras su aprobación por el Congreso norteamericano. El resto se mantiene inalterado en lo esencial: bases militares, facilidades en el uso de instalaciones militares españolas, menuada ayuda económica, etc.

Europa occidental, por su parte, queda a la expectativa de la evolución de la situación interna española, aunque apoyando claramente todas las posibilidades de transformación democrática. En términos generales, el bloque occidental, alertado por la experiencia de la revolución portuguesa, espera que el fallecimiento del dictador traiga la democracia a España, pero siempre que se ahorren todas las tentaciones revolucionarias.

Es preciso recordar, en este punto, que durante este período, y hasta la promulgación de la Constitución de 1978, se mantiene vigente toda la anterior legislación autoritaria. Es decir, que se trata de realizar la transformación política, la reforma como bien pronto se denominó, bajo el imperio de la normativa franquista, y evidentemente con su mismo aparato estatal.

El primer intento en esta vía de gran timidez es el sometimiento a referéndum nacional del proyecto de *Reforma Política*, celebrado el 15 de diciembre de 1976. Meses antes había sido cesado, con las apariencias formales de dimisión, el presidente del Gobierno, Arias Navarro. Días después de este primero de julio de 1976, el Rey Juan Carlos nombraba nuevo presidente del Gobierno a Adolfo Suárez, entre la terna presentada por el Consejo del Reino. Se trataba de un hombre procedente de las filas del aparato falangista y que había desempeñado en el anterior Gabinete la Cartera de la «Secretaría General del Movimiento», teóricamente el reducto de los más leales al ideario totalitario de la primera hora, pero que en aquel entonces se había difuminado en luchas partidistas y en la conquista de grandes o pequeñas parcelas de la corrupción económica. Desde julio de 1976 hasta enero de 1981, Adolfo Suárez venció en dos elecciones legislativas, resistió una moción de censura, se sometió a una votación de confianza e incluso consiguió articular un remedo de partido político: Unión de Centro Democrático (UCD), donde se integraron diversas familias ideológicas de la nueva derecha y de algún sector de la derecha tradicional: democristianos, tecnócratas, liberales, socialdemócratas, franquistas, conversos, etc. Este conjunto ofrecía el marchamo antifranquista de algunos de sus componentes y contaba con el control del aparato de poder nacional, provincial y municipal, aportado por los hombres de la anterior administración.

Los escasos ensayos solventes aparecidos sobre este interesante período histórico coinciden en apuntar la coincidencia de una serie de factores que harán posible la operación política. En primer lugar, se anota la aceptación de la institución monárquica por el conjunto de

los aparatos de poder y de las instituciones ideológicas básicas: el Ejército y la Iglesia. En segundo lugar, se observa la debilidad coyuntural del llamado *franquismo residual*, rechazado por las instancias económicas necesitadas del rápido establecimiento de unas nuevas bases del juego social. Y en último lugar, la incapacidad demostrada por la oposición democrática para hacer triunfar sus propios esquemas de cambio de forma unilateral. En otras palabras, la reforma, la transición, el compromiso, aparecen como algo inevitable y que sólo podía ponerse en práctica bajo la sombrilla protectora de la Monarquía.

En el primer Gobierno Suárez se le encomienda la Cartera de Asuntos Exteriores a Marcelino Oreja, leal ejecutor anteriormente de la política exterior de Castiella y vinculado a los sectores democristianos. Meses después de su nombramiento, el 27 de septiembre de 1976, pronunciaba un discurso en la XXXI Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas que tiene el valor de exponer, aunque muy tímidamente, un esbozo de la política exterior del Estado español durante este período de interinidad. Su introducción es irreprochable:

«Es muy consciente el Gobierno español de los datos objetivos que nos ofrece la realidad internacional imperante, y de las limitaciones que de ellos se derivan. España está incluida en un determinado espacio geopolítico, y heredera de unos vínculos culturales e históricos, cuenta hoy con unas determinadas potencialidades que le permiten adecuar más genuinamente principios, intereses y realidades y lograr que las coordinadas permanentes de la política exterior de España puedan ser articuladas y defendidas con toda eficacia y el mayor rigor.» Los temas centrales de esta intervención española en el primer foro internacional son los siguientes: El primero alude a la situación creada en el Sahara occidental. El ministro Oreja se limitaba a reiterar que, de acuerdo con la comunicación realizada el 28 de febrero de 1976, «cesaba en todas sus obligaciones internacionales respecto al Sahara». El segundo punto reiteraba la reivindicación española sobre Gibraltar. Pero la novedad más importante en el discurso del ministro Oreja tenía un doble alcance, interno e internacional: la defensa que el nuevo régimen español se proponía realizar de los derechos humanos. Anunciaba que el Gobierno español iba a firmar de inmediato los Pactos sobre los Derechos Civiles y Políticos y sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; añadiendo: «Con este acto el Gobierno español quiere expresar su firme voluntad de hacer del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, pieza clave de su política interna y exterior. Los dere-

chos humanos necesitan hoy más que nunca de una decidida acción de defensa y de promoción internacionales, y para esa tarea la comunidad universal de naciones, encarnada en esta Organización, encontrará siempre en España apoyo y eco favorables.» Se trataba, ciertamente, del propósito y de la intención no sólo de integrarse plenamente en el sector más avanzado de la Comunidad internacional, sino también del deseo de borrar una imagen del franquismo, especialmente caracterizada por sus violaciones permanentes de los derechos humanos más elementales.

Pero el acomodar estos deseos a las realidades españolas desde una óptica no rupturista, ni mucho menos revolucionaria, era tarea erizada de dificultades. El primer paso, todavía muy titubeante, en el tránsito a la democratización española, se produce con la convocatoria de un referéndum sobre la *Reforma Política*, realizado el 15 de diciembre de 1976. Siguiendo las consignas lanzadas por los partidos políticos, todavía en la clandestinidad, se abstiene sobre el total del censo el 22,28 por 100 del cuerpo electoral, participando en la votación el 77,72 por 100 restante; de estos últimos, el 94,17 por 100 lo hacían afirmativamente, el resto estaba constituido por votos negativos, votos en blanco y votos nulos. Resultados que, con una lectura correcta, daban a entender un cierto equilibrio de fuerzas entre el franquismo *residual* y los que no confiaban más que en una restauración plena de la libertad de constitución de partidos políticos. Sin embargo, junto a la legalidad formalista, existía una realidad política que se traducía en unos hechos más indicativos que esta misma consulta electoral. En el mes de junio de 1976 se celebraba en Madrid el primer Congreso de un partido político, con la tolerancia del Gobierno: se trataba del Partido Socialista Popular, liderado por el profesor Tierno Galván. Más importancia tuvo, ciertamente, la celebración en el mes de diciembre de 1976, en Madrid, del XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), con la presencia de los más destacados líderes de la socialdemocracia europea: Brandt, Mitterrand, Nenni, etc. Tras el referéndum de la *Reforma Política*, en el mes de febrero de 1977, quedaba legalizado el PSP, el PSOE y la mayor parte de los partidos políticos españoles con incidencia nacional en aquellos momentos y que, en cierta manera, aceptaban la legitimidad del régimen establecido. Quedaba el problema del Partido Comunista de España (PCE). Este mismo mes de febrero se celebra en Madrid una cumbre eurocomunista, en la que junto a San-

tiago Carrillo participan Berlinguer y Marchais. Poco después, durante la Semana Santa de 1977, tras una consulta con el Tribunal Supremo y unos compromisos muy concretos (aceptación de la Monarquía como forma de gobierno y de la bandera nacional), el Gobierno procedía a la legalización del Partido Comunista. Tras estos pasos, y mediante unas reformas legislativas imprescindibles, entre otras la promulgación de una Ley electoral estableciendo el sistema proporcional, se convocaban elecciones generales para el día 15 de junio de 1977.

De acuerdo con F. Morán, «el hecho esencial del año 1977 en el plano internacional fue para España la normalización formal de sus relaciones diplomáticas»: Rumania, Bulgaria, Yugoslavia, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, la Unión Soviética; y el 28 de marzo de 1977 se ponía punto final a un viejo contencioso con el establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y México. Aunque puede calificarse de modesto el empeño, era innegable que el Gobierno de la Monarquía recibía el beneplácito de toda la Comunidad internacional, tanto de los Estados capitalistas como de los Estados socialistas. Sólo quedaba la anécdota de Albania y el hecho más importante de la negativa española al reconocimiento del Estado de Israel.

Junto al capítulo del establecimiento de relaciones diplomáticas debe también reseñarse en el plano de los logros internacionales la incorporación de España, a finales de 1977, al Consejo de Europa. Y la participación, por vez primera, en la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo, de miembros de las centrales sindicales españolas, especialmente Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores.

Antes de proseguir, por su incidencia en la política internacional y su importancia en la política interna, debe hacerse una somera referencia a los resultados de las elecciones legislativas celebradas el día 15 de junio de 1977. Emergen cuatro partidos políticos con una representación parlamentaria considerable; y, de éstos, dos como las auténticas fuerzas reales del país: UCD, formación realizada en torno a la figura de Suárez y aglutinando a las familias políticas ya mencionadas, alcanza 166 escaños en el Congreso de Diputados; el PSOE, 118; el PCE, 20; Alianza Popular, partido genuinamente franquista, 16; tras ellos, el PSP y un número de partidos nacionalistas y regionales. Es importante destacar que, en esta primera consulta electoral democrática, son más de siete millones de electores los que entregan su voto a partidos de izquierda, socialistas y comunistas. Por el contrario, en el Senado, Cámara de ambigua competencia,

sobre 207 escaños, UCD conquista 106. Ahora bien, ¿cuál era la función de la elección llevada a cabo? Para el partido en el Gobierno y para los grupos y partidos de derechas se trataba, pura y simplemente, de la restauración democrática; por el contrario, para los partidos de la izquierda se trataba de la designación de unas Cámaras Constituyentes. Finalmente se comprobó la puntualidad de esta última postura. Es decir, que la provisionalidad continuará hasta que se apruebe en consulta electoral la Constitución de 1978.

Al margen de la polémica sobre las funciones de las Cámaras democráticamente elegidas, evidentemente la ejecución y el diseño de la política exterior, aun con todos los rasgos de provisionalidad todavía dominantes, contaban ya con un interlocutor, la oposición, y con unos mecanismos de control, los parlamentarios. De acuerdo con la nueva normativa, el día 20 de septiembre de 1977, con motivo del primer debate sobre política exterior, el ministro de Asuntos Exteriores pronuncia un discurso ante las Cortes españolas. Todavía se hace notar no tanto la inexperiencia de los partidos de la oposición, sino el peso de su dedicación prioritaria a los temas de índole interna: la redacción de la Constitución. Lo cual hace que el titular de Exteriores exponga su esbozo de programa con una mayor tranquilidad y también, ciertamente, con un mayor conocimiento de causa. En su discurso, el ministro Oreja trazó lo que él llamaba las líneas maestras de la política exterior española: pertenencia al mundo occidental, trato preferente con América Latina y los países árabes, revalorización del Tratado con Estados Unidos (los submarinos nucleares habían sido retirados de la Base de Rota), etc. En nuestra opinión, la tesis fundamental residía en la aplicación al diseño de la política internacional de la concertación lograda en el plano interno: «El Gobierno aspira a que la definición de los intereses sea hecha contando con el consenso de toda la comunidad nacional y con sus necesidades globales, de manera que nunca sean particulares aspiraciones de individuos o de grupos los que se confieran abusivamente el carácter de intereses nacionales.»

En esta línea debe enmarcarse el discurso pronunciado por el ministro Oreja ante la XXXII Sesión de la Asamblea General de la ONU, el 26 de septiembre de 1977, que no suponía grandes cambios con respecto al del año anterior. Aunque más breve, mayor trascendencia ideológica alcanzó el pronunciado en Estrasburgo, con ocasión de la adhesión de España al Consejo de Europa, el 24 de diciembre de 1977.

Se trataba de la incorporación de España al sistema democrático europeo, y la ocasión fue inteligentemente aprovechada.

## LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

De todas formas, este período de interinidad comienza a ser revelador de los distintos grupos políticos, así como de sus intencionalidades y propósitos en política internacional, ya que, aunque siendo prioritaria la tarea constitucional, los debates parlamentarios ayudan a ir definiendo las posturas respectivas. Así, a comienzos de enero de 1978, el día 11, con motivo de un debate parlamentario en el Congreso de los Diputados, el titular de Asuntos Exteriores debió contestar una serie de interpelaciones, en su mayoría del PSOE, que por su trascendencia podrían ordenarse del modo siguiente:

En primer lugar, el tema de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El ministro respondía: «... el tema será objeto de debate en su momento y será entonces cuando, a la vista de su resultado, se acuerde o no la solicitud de adhesión, una vez que se haya procedido a la invitación previa, que automáticamente se producirá cuando exista una iniciativa española...» Quedaba, pendiente de estructuración, la forma que adoptaría el debate anunciado.

En segundo lugar, la problemática de la política exterior de España en el norte de Africa. En este apartado el ministro fue, aunque en términos vagos, bastante explícito en su deseo de mantener unos vínculos de amistad: «En lo que sí quiero insistir es en que es deseo del Gobierno que las relaciones con Marruecos y Argelia sean unas relaciones no solamente normales, sino unas relaciones cordiales.»

En tercer lugar, obviamente, surgió la cuestión del Sahara Occidental. El representante del Gobierno repitió las posiciones conocidas del final de todas las responsabilidades de España en la materia; insistiendo en que no hubo cesión de soberanía en los Acuerdos de Madrid, «porque, entre otras cosas, no podía haber cesión de soberanía dado que España era simplemente una potencia administradora de ese territorio...»

En cuarto lugar, el ministro de Asuntos Exteriores, refiriéndose a otra temática, recordó que el 28 de julio de 1976 se había firmado el Convenio con la Santa Sede, sustitutorio del anterior sistema concordatario que databa de 1953, y que un año más tarde, el 28 de julio de 1977, había sido presentada la petición de apertura de negociaciones con la Comunidad Económica Europea, cuyo objetivo último era la incorporación plena al sistema comunitario.

Poco tiempo después, el día 9 de marzo de 1978, el ministro de Asuntos Exteriores pronuncia un discurso ante el Senado sobre la política exterior del Gobierno español, en el que, por vez primera, a

ROBERTO MESA

nuestro juicio, se encuentra un boceto más acabado de lo que puede ser un programa de actuación, y no simplemente un catálogo de respuestas. Siguiendo la misma enumeración del discurso, el programa exterior se atiene a los siguientes principios generales:

Primero: Normalización de relaciones con todos los países del mundo en el respeto pleno de las normas del Derecho Internacional y de los principios de las Naciones Unidas.

Segundo: Favorecer la paz y la seguridad mediante la distensión y el desarme, la defensa de los derechos humanos y la definición de un orden económico internacional justo y equitativo.

Tercero: Estrechamiento de las relaciones con todos los países del Continente en el espíritu del Acta Final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

Cuarto: Respecto a las Comunidades Europeas, solicitud de iniciación de negociaciones para la adhesión de España a las mismas (efectuada el 28 de julio anterior).

Quinto: Búsqueda de una nueva expresión de amistad peninsular respecto de Portugal. (Se había plasmado en la firma y ratificación de un Acuerdo de Cooperación y Amistad).

Sexto: Voluntad de cooperación con todos los pueblos de Iberoamérica.

Séptimo: Contribución al sistema defensivo occidental a través de los vínculos convencionales con Estados Unidos.

Octavo: Conveniencia de un debate nacional acerca de la posible inserción de España en el Tratado del Atlántico Norte.

Noveno: Búsqueda de la seguridad en el Mediterráneo mediante el entendimiento entre ribereños, contribuyendo a la creación de un sistema de cooperación regional.

Décimo: Apoyo a las justas causas de las naciones árabes. Con más exactitud se añadía: «Nuestra posición se cifra en los apartados siguientes: respeto al derecho de existencia de todos los países de la zona dentro de fronteras seguras y reconocidas; retirada de Israel de los territorios ocupados desde la Guerra de 1967, y reconocimiento de los derechos nacionales del pueblo palestino, de acuerdo con lo establecido en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU».

Once: Búsqueda de la reintegración territorial de Gibraltar, atendiendo a los legítimos intereses en presencia.

Doce: Sustitución del Concordato con la Santa Sede. (El Acuerdo firmado entre España y la Santa Sede, el 28 de julio de 1976, establecía el compromiso de sustituir el Concordato de 1953 por medio de unos textos específicos.)

Trece: La emigración. La protección y asistencia de los españoles fuera de nuestras fronteras ocupa un lugar principal en la política del Gobierno.

Tras esta primera aproximación a las líneas maestras de lo que podía ser un programa completo de política exterior, pendiente de ser llenado con actos concretos, con una asistencia periódica del titular de Asuntos Exteriores a debates, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, el año diplomático viene a concluir con el obligado discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, ahora en su XXXIII período de sesiones ordinarias, el día 2 de octubre de 1978. La estructura de la intervención es la tradicional en estas ocasiones: un repaso a los problemas más relevantes que tiene planteados la Comunidad internacional y la posición del Estado Miembro ante ellos. Sólo subrayaremos algunos pasajes del discurso en cuestión, por lo que suponen de avance en la postura del Gobierno y, también, por lo que contienen del resultado del juego de influencias de los partidos en la oposición sobre la propia línea de conducta del Gobierno.

En los párrafos dedicados al continente africano, y tras mencionar los casos de Namibia y Zimbabwe, se añadía por el ministro Oreja: «El Gobierno español se opone firmemente a toda discriminación racial dondequiera que exista. Condenamos y rechazamos el *apartheid* y la política de segregación territorial que, lejos de ser una manera de resolver los problemas, no es más que un mero expediente que tiende a mantener la discriminación injusta que aquél significa, y que implica un desprecio al postulado indiscutible de la absoluta igualdad entre los hombres.»

Y con respecto al tema concreto de una posición activa y militante en la defensa de los derechos humanos, el ministro Oreja afirmaba ante la Asamblea General de la ONU: «Creemos que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos del hombre originan actos ultrajantes para la conciencia de la Humanidad, y condenamos tales prácticas dondequiera que tengan lugar, porque estamos contra la tiranía y la opresión. España ha asumido, y seguirá asumiendo en el futuro, tanto en el ámbito regional del Consejo de Europa como en el universal de nuestra Organización, obligaciones jurídicas que

dan testimonio de nuestra actitud en esta cuestión, a la vez fundamento y objetivo último de la verdadera paz.»

En el desarrollo analítico-cronológico de nuestra exposición, y realizando el ensamblaje obligado entre política interna y política internacional, es obligado, de nuevo, retornar a las etapas que iba cubriendo el proceso de transformación democrática en España.

El día 6 de diciembre de 1978 se efectúa un referéndum en todo el país para aprobar el texto constitucional redactado por los representantes populares elegidos el día 15 de junio de 1977. La fase redaccional se había prolongado quizá más de lo debido, pero los resultados demostrarían que no había sido tiempo gastado gratuitamente. Por otra parte, el proceso constituyente había obligado a la suspensión parcial de las actividades puramente de oposición, el consenso político, que en cierta manera había propiciado en gran manera el ensayo, en términos de concordia nacional, de una convivencia democrática que en España no había existido desde el año 1936.

Sobre el censo total se abstuvo el 32,88 por 100 y participó en la consulta el 67,11 por 100, baremos muy satisfactorios, comparativamente con los obtenidos en consultas similares en países de Europa Occidental. De los votantes, más de quince millones otorgaron su voto afirmativo y tan sólo 1.400.000 lo hicieron negativamente. A partir de esta fecha es cuando realmente puede afirmarse la existencia de un Estado democrático, de un Estado de derecho, en España. No ha dejado de tener ciertas críticas, sin embargo, por parte de amplios sectores doctrinales, las consideraciones que sobre las competencias internacionales se especifican en el texto constitucional. El artículo 63 fija, a este respecto, las facultades de la Corona: «2. Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes. 3. Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz.»

En cuanto a las funciones de control, quedan explicitadas en el capítulo III de la Constitución, bajo el epígrafe «De los Tratados Internacionales». El artículo 93 determina que será necesaria una Ley orgánica para los supuestos en los que un Tratado atribuya a una «organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». Lógicamente, cualquier tratado internacional «que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional» (art. 95). Y, también consecuentemente, los Tratados internacionales válidamente celebrados.

tras el trámite obligado de su publicación, «formarán parte del ordenamiento interno» español. Especial relevancia tiene el artículo 94:

«1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales en los siguientes casos:

a) Tratados de carácter político.

b) Tratados o convenios de carácter militar.

c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el título I.

d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.

e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.»

Evidentemente, se trata de la función de control del poder legislativo frente al ejecutivo. Por su trascendencia, conviene aclarar las características materiales de las llamadas *Leyes orgánicas*. Especificadas en el artículo 81 de la Constitución, debe destacarse que su «aprobación, modificación o derogación (...) exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto»; y no una mayoría simple, como ocurre con las leyes de menor rango o inferior. Temática y ordenación de especial relieve en lo atañente a la forma de conducir el hipotético debate y resultado final sobre el tema de la incorporación española a la OTAN, entre otros.

Quedaba, por último, otra serie de consultas que cerrarían el período de transición entre la dictadura y la democracia, que eran las consultas realizadas, por vez primera, bajo la sombrilla legitimadora de un texto constitucional. Las primeras, de carácter legislativo, se celebraron el día 1 de marzo de 1979. El índice de abstencionismo se mantuvo en límites aceptables para los baremos eurooccidentales: sólo alcanzó el 31,97 por 100. El Congreso de Diputados, constituido con arreglo a los resultados obtenidos y que se mantendrá hasta el año 1983, fecha de la próxima consulta, en el caso de no anticiparse las elecciones, es el siguiente:

ROBERTO MESA

Partidos	Diputados
Unión de Centro Democrático ... ..	168
Partido Socialista Obrero Español ... ..	121
Partido Comunista de España ... ..	23
Coalición Democrática ... ..	9
Unión Nacional * ... ..	1

\* Partido de extrema derecha.

Los mencionados son partidos de ámbito estatal; también obtienen representación parlamentaria los siguientes de carácter regionalista y nacional:

Partidos	Diputados
Convergencia y Unió (Cataluña) ... ..	8
Partido Nacionalista Vasco (PNV) ... ..	5
Partido Socialista Andaluz (PSA) ... ..	5
Herri Batasuna (País Vasco) ... ..	3
Esquerra Republicana (Cataluña) ... ..	1
Euskadisko Eskerra (País Vasco) ... ..	1
Unión del Pueblo Canario ... ..	1
Partido Aragonés Regionalista ... ..	1
Unión del Pueblo Navarro ... ..	1

Con respecto al Senado o Cámara Alta, que el artículo 69/1 de la Constitución caracteriza como «Cámara de representación territorial, el partido mayoritario, UCD, obtuvo 118 escaños, mientras que el principal partido de la oposición, PSOE, consiguió 71.

Conserva, pues, la mayoría en ambas cámaras, tras estas elecciones legislativas, Unión de Centro Democrático, partido que ya constituyó Gobierno en la anterior legislatura; y se consolida como grupo principal de la oposición parlamentaria el Partido Socialista Obrero Español. Debe aclararse, puesto que las cifras referentes a escaños pueden resultar equívocas, que la aplicación de un sistema proporcional en estas consultas favoreció claramente al partido en el Gobierno. Especialmente si se tienen en cuenta, en lo que respecta al voto popular, los siguientes datos: UCD, 6.268.593 votos, en tanto que el PSOE contó con 5.469.813 votos y el PCE, 1.911.217, en lo concerniente al Congreso de Diputados. Y en lo atañente al Senado, UCD contabilizó 5.824.005 votos populares y el PSOE 5.431.839.

LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

La segunda consulta electoral fueron las elecciones municipales para la constitución de ayuntamientos, las primeras de carácter democrático desde la guerra civil, y tuvieron lugar el día 3 de abril de 1979. Aunque esta consulta electoral, las municipales, tenga menor relevancia para nuestro estudio, sus resultados son indicativos en cuanto a la distribución de fuerzas. Los detallamos seguidamente:

Partidos	Concejales	Alcaldes
Unión de Centro Democrático	30.214	4.153
Partido Socialista Obrero Español	12.194	1.174
Partido Comunista de España	3.738	255
Coalición Democrática	2.437	195

Debe observarse que, pese al sistema proporcional, esta consulta electoral tiene un sentido ideológico contrario al anterior, ya que entre los votos alcanzados y el pacto municipal de los partidos de la izquierda todas las grandes ciudades españolas están regidas por alcaldes socialistas, en su mayoría, y comunistas: Madrid, Barcelona, Córdoba, etc.; y en lugares como Cataluña y País Vasco, partidos de carácter nacionalista, especialmente en el País Vasco y buena parte de Andalucía. Lo que, puesto en conexión con lo anterior, supone un país dividido electoralmente a dos niveles, el nacional y el municipal, que puede tener algunos efectos, en lo que a nosotros respecta, en cuanto a la capacidad organizativa y de movilización popular frente a determinados problemas y causas internacionales, en particular en lo que atañe a actuaciones masivas de solidaridad internacional.

Pero indudablemente lo que mayor importancia tiene es subrayar que a partir de estas consultas electorales del año 1979 finaliza la etapa que recibió el nombre de *consenso nacional*, absolutamente válida y eficaz, por encima de consideraciones y valoraciones de tipo ideológico, para la consolidación de la democracia y el período constituyente, especialmente en un país como España que había vivido un período tan singular, y ciertamente ejemplar, en la transición desde un sistema autoritario hasta la conformación de una democracia parlamentaria. Ciertamente, el período de pacto tácito o incluso expreso—concretamente la tregua políticosocial conocida con el nombre de *Pactos de la Moncloa*, del nombre de la sede del palacio de la Presidencia del Gobierno—finaliza en el plano puramente interno y

también en el de unas concepciones determinadas de lo que debe y puede ser el diseño y la práctica de una política internacional e incluso el estilo mismo de una acción diplomática.

## II. PROBLEMÁTICA INTERNACIONAL PENDIENTE

En el apartado inmediatamente anterior hemos expuesto, desde una perspectiva prácticamente gubernamental, y en el campo de las realizaciones concretas, la trayectoria iniciada por la política exterior española en su fase de transición y estabilización democrática. Ahora bien, antes de pasar al análisis del comportamiento de los partidos políticos, en el Gobierno y en la oposición, en la etapa posterior a las elecciones de marzo de 1979, es pertinente pasar revista a la situación concreta de las relaciones exteriores españolas, y muy especialmente a la situación de los problemas heredados del franquismo y de la manera cómo unos se asumen, otros se resuelven y otros, por último, quedan en una situación de ineficacia. Hay que añadir de inmediato y antes de proseguir, que en el verano de 1980, el día 15 de junio, el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, en una entrevista concedida a un diario madrileño de amplia repercusión nacional, se alineaba con posturas militantemente atlantistas y anunciaba el propósito decidido del Gobierno de incorporarse a la OTAN en el año 1983. Debe, por otra parte, hacerse la salvedad que si en sus programas electorales UCD, partido mayoritario, nunca había ocultado esta intención, era la primera vez que se realizaba una declaración tan tajante por parte de un ministro del Gobierno. Como en el apartado correspondiente veremos, estas afirmaciones abrirían una discusión y un enfrentamiento con los partidos en la oposición, ciertamente los de la izquierda, que aún está por finalizar.

Sin establecer rígidamente un catálogo jerárquico de prioridades o de orden en importancia, uno de los principales problemas pendientes es el de la renegociación del tratado bilateral con Estados Unidos. Como ha señalado especialmente Fernando Morán, entre las cuestiones que suscita esta renovación, para UCD y el Gobierno, o esta renegociación, para PSOE y PCE, varias son las cuestiones principales. La primera se refiere al artículo 2/5 del Acuerdo Complementario del Tratado suscrito en 1981, en el que se determina que las actividades del Estado Mayor Conjunto «se desarrollarán teniendo en cuenta las exigencias de las normas constitucionales españolas y america-

nas, que deberán respetarse antes de que pueda llevarse a la práctica cualquier plan o acción». Por encima del lenguaje criptojurídico, la cláusula anterior es un criterio de salvaguardia, especialmente vigente para los intereses norteamericanos, que pueden inhibirse, mediante la interferencia senatorial, de cualquier ayuda a España en caso de una situación bélica de esta última. Importancia que afecta principalmente al contencioso pendiente de España con Marruecos, no sólo en lo que todavía afecta al problema del Sahara occidental, sino también en las muy previsibles hipótesis reivindicativas sobre Ceuta y Melilla por parte de Marruecos, país que, por otra parte, mantiene relaciones privilegiadas con Estados Unidos.

Más gravedad reviste el artículo y párrafo citado en el párrafo anterior, al indicar que «para el supuesto de un ataque contra España o los Estados Unidos en el contexto de un ataque general contra Occidente...». Cláusula que, en nuestra opinión, consiste, lisa y llanamente, en la incorporación de España, de forma vergonzante, al complejo estratégico de la Alianza Atlántica, con todos los inconvenientes y ninguna de sus ventajas.

En segundo lugar, debe aludirse ciertamente a la cuestión del Sahara occidental, que no sólo afecta a las legítimas aspiraciones de la población de este territorio, sino de rechazo dificultan unas relaciones normales, más aún, amistosas y fraternales, de España con el Magreb. En páginas anteriores vimos cómo el Gobierno de Madrid, aun afirmando de continuo su deseo de respetar las resoluciones de las Naciones Unidas y la intangibilidad del principio del derecho de los pueblos a la autodeterminación, continúa aferrándose a la validez, al menos formal, de los Acuerdos de Madrid (1975). Validez que, cuando menos, es discutible, ya que una de las partes, Mauritania, se desentendió en su momento de dicho texto e incluso renunció a la porción territorial del Sahara occidental en el reparto colonial que se llevó a cabo en el mencionado acuerdo tripartito, situación que, por otra parte, también ha sido puesta en tela de juicio, ya que un sector de la doctrina jurídico-internacional cuestiona, más radicalmente, la validez de los Acuerdos de Madrid por violar un principio de *ius cogens* del Derecho internacional público, cual es el derecho de los pueblos al ejercicio de la autodeterminación. La oposición parlamentaria española ha demandado incansablemente al Gobierno la denuncia de los acuerdos, pero de manera infructuosa hasta ahora. Conexo al problema del Sahara occidental y a las relaciones hispano-marroquíes se halla un tema de importancia económica fundamental

para los intereses españoles: la pesca. En los Acuerdos de Madrid se garantizaba la firma de un tratado sobre la materia que, en ningún momento, ha sido ratificado por el Parlamento marroquí, y que periódicamente, de forma un tanto ambigua, se renueva por periodos semestrales. El problema, además, es doble: por una parte, la ampliación a 200 millas de las aguas nacionales marroquíes, lo que unas veces justificada y otras injustificadamente ocasiona una serie continuada de apresamientos marroquíes de pesqueros españoles y que, lógicamente, enturbian las relaciones bilaterales y tienen efectos nocivos sobre la opinión pública española; por otra parte, figura el tema del banco sahariano; Marruecos pretende que, en aplicación de su interpretación de los Acuerdos de Madrid y tras la retirada de Mauritania, le pertenece la soberanía sobre esta zona; pero, por el contrario, el Frente Polisario y la República Árabe Saharaui Democrática reivindican igualmente esta soberanía; esta última situación produce también apresamientos marroquíes y la retención, a veces durante largo tiempo, por las fuerzas del Frente Polisario de pescadores españoles. Lo que conduce a unas negociaciones entre el Gobierno español y el Frente Polisario que, aunque el Gobierno de Madrid lo niegue insistentemente, en los comunicados que habitualmente se producen tras la liberación de los pescadores retenidos, equivale a un reconocimiento *de facto* del Frente Polisario.

Relacionada, asimismo, con la cuestión de las relaciones de España con el Magreb, debe prestarse alguna atención al tema de las islas Canarias. La *africanidad* de las islas Canarias fue incluida, por vez primera, en la agenda de trabajo de la Organización de la Unidad Africana en su reunión correspondiente al año 1978, aunque la cuestión ya contaba con precedentes anteriores. Aparte el que, en algunos momentos de tensión en las relaciones entre España, Marruecos, Argelia y el Frente Polisario, el tema del Archipiélago Canario, a la sombra de un movimiento de liberación (el MPAIAC), haya sido instrumento de presión e incluso de chantaje sobre la política exterior española, no debe ignorarse la aparición de un movimiento autonomista, incluso independentista, en las islas, parlamentariamente representado por la Unión del Pueblo Canario, que cuenta con un diputado en el Congreso español. Pero por encima de estas cuestiones, las primeras meramente coyunturales, hay otros aspectos que, unos directa y otros indirectamente, pueden afectar a la política exterior española. Hemos mencionado uno de ellos, de carácter económico, que es el pesquero, ya que tradicionalmente la flota pesquera canaria ha realizado sus

faenas en las aguas marroquíes y en el banco sahariano. Debe tenerse en cuenta, igualmente, la repercusión que sobre estas provincias españolas tendría la incorporación a la Comunidad Económica Europea. Y, en último lugar, pero sin agotar en modo alguno el catálogo, ni establecer tampoco un orden jerárquico, debe tenerse muy presente la importancia estratégica del Archipiélago Canario. La económica, puesta de realce a partir de la guerra israelo-egipcia de 1973, como punto de referencia para los grandes petroleros, así como la presencia y el establecimiento de pesquerías extranjeras, entre otras soviética, japonesa y cubana. Pero, evidentemente, la importancia estratégica del Archipiélago se pone de relieve en su aspecto militar. Los Estados africanos muestran suspicacias muy legítimas a ciertas operaciones militares francesas sobre el Continente, que de una u otra manera han tenido un soporte en los aeropuertos canarios, aunque sólo sea a efectos de mero aprovisionamiento. Ahora bien, el problema básico se plantea cuando se contempla la hipotética incorporación de España a la Organización del Tratado del Atlántico Norte; máxime si se recuerdan algunas aspiraciones que, en su momento, se hicieron públicas de extender la sombrilla de protección atlántico-europea al Continente africano. La interrogante que se plantea hace referencia muy directa a la posibilidad de instalar, en su momento, una base de la OTAN en alguna de las islas que componen el Archipiélago. No es necesario realizar profecías o hipótesis para estimar que esta situación, por parte de los Estados africanos, sería, cuando menos, considerada como un acto inamistoso por parte española. Ese es el motivo, especialmente, de que en el tema interno del desarrollo de las autonomías del Estado español puedan aparecer propuestas, por parte de los grupos autonomistas de izquierda nacionales, de neutralización del Archipiélago Canario como medida precautoria ante la posibilidad de incorporación a la Alianza Atlántica.

En este repaso a la problemática pendiente, y tampoco resuelta en el interregno con vida hasta la aprobación de la Constitución y las subsiguientes consultas electorales, es obligada una mención al tema de Gibraltar. Sobre el tema del Peñón pesó un largo equívoco en la época franquista: considerar la reivindicación como una cuestión puramente chovinista y que era manipulada, en momentos oportunos, por los sectores más nacionalistas del sistema, los falangistas. La interpretación y la instrumentalización del tema hizo que, como en un movimiento reflejo, la oposición al franquismo se desentendiese del problema. Así como dicha interpretación no era la correcta, al mismo

tiempo debe recordarse la gestión diplomática, muy activa, que en este aspecto llevó a cabo durante el régimen franquista el ministro de Asuntos Exteriores Fernando María Castiella. En última instancia, la idea transmitida, simplistamente, residía y se centraba en que Gran Bretaña no devolvía Gibraltar al Estado español por el carácter anti-democrático del franquismo. Sin embargo, la desaparición física del dictador no resolvió el problema. Gibraltar continúa perteneciendo a Gran Bretaña, que ejerce plenamente su soberanía en la plaza desde los tiempos del Tratado de Utrech. Y que, *a sensu contrario*, Gibraltar es la única reliquia colonial en el continente europeo y un claro atentado a la integridad territorial y a la soberanía nacional del Estado español. La situación democrática en España ha puesto de relieve otras circunstancias: una de ellas el valor estratégico de Gibraltar como base militar incorporada al sistema estratégico de la Alianza Atlántica; otra materia de importancia consiste en las facilidades de entrada y salida que tienen en Gibraltar los ciudadanos de los Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea, en aplicación legítima del principio de libre circulación, frente a las trabas y dificultades con que tropiezan los propios ciudadanos españoles, y, en último lugar, aunque sin agotar el catálogo, desde el cierre de la famosa verja que separa Gibraltar de la zona contigua española, decretada en tiempos del ministro Castiella, las dificultades laborales con que tropiezan los ciudadanos españoles que diariamente entraban y salían de Gibraltar para prestar funciones laborales; hecho especialmente grave en una zona económicamente deprimida como es la que circunda Gibraltar.

Otra cuestión pendiente es la atañente a la integración de España en la Comunidad Económica Europea. Como hemos indicado en páginas anteriores, en el interregno que va desde la Dictadura a la democracia, el día 18 de julio de 1977, el ministro español de Asuntos Exteriores, *Marcelino Oreja*, solicitaba la apertura de negociaciones. Negociaciones que comenzarían el 6 de febrero del año siguiente, 1978. Señalaremos que en este aspecto concreto existía y existe un acuerdo absoluto entre el partido en el Gobierno y el resto de la oposición parlamentaria en el propósito final de adhesión a la Europa Comunitaria. Ahora inciden en el tema otras cuestiones, especialmente derivadas de la crisis económica de carácter mundial y de las distorsiones que provocaría en el ya claudicante sistema comunitario el ingreso de España. Quizá, como indican algunos comentaristas, las negociaciones

no han recibido el impulso necesario por parte de la delegación española en las negociaciones de Bruselas. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, y no ignorando las aseveraciones anteriores, las reticencias y obstáculos a la cuestión son en buena parte ajenas a la política española al respecto y se derivan, muy directamente, de la época de crisis por la que atraviesa todo el sistema capitalista mundial. Por todo lo cual resultaría simplista calificar de electoralista la posición del presidente de la República francesa y de chovinista la postura del Partido Comunista francés, contrarias ambas al ingreso de España. Se trata, sencillamente, de que en un sector muy importante de la economía francesa, el agrícola, no se vería beneficiado en modo alguno por la presencia de los productos agrícolas españoles, altamente competitivos. Sin haber recurrido a declaraciones formales tan virulentas, otro tanto ocurre igualmente con la posición del Gobierno italiano. E incluso la insistencia de otro candidato al ingreso en la Europa Comunitaria, Portugal, que en todo momento deslinda claramente las repercusiones de su ingreso en las Comunidades, de escasa incidencia económica, del que registraría la incorporación española. Pero, en última instancia, por encima de la agilidad o de la pasividad de la delegación española en las negociaciones, no debe ocultarse que el tema de la adhesión al Mercado Común escapa en gran manera a las posibilidades reales de actuación de la parte interesada, España, y se hallan sometidas a las incidencias de la crisis económica que afecta a toda Europa Occidental.

Pasando a otra problemática pendiente, siguiendo criterios puramente enumerativos, le toca el turno a América Latina. Ciertamente, en el período que historiamos no se han alcanzado logros de gran importancia. Simplemente se ha intentado sustituir la postura paternalista del franquismo por otra igualitaria, aunque frecuentemente tropezando con reticencias y resistencias funcionariales. Parece que, en determinado momento hubo la tentación de presentar como alternativa, incluso como modelo, para los regímenes totalitarios latinoamericanos el caso español. Aunque tampoco debe ignorarse, ni ocultarse maliciosamente, que en amplios sectores de la opinión pública y política iberoamericana se siguió, incluso apasionadamente, el proceso de cambio que estaba teniendo lugar en España. Posiblemente esta postura psicológica hizo que algunos políticos españoles, no precisamente de los partidos de la izquierda, soñasen con presentar a España no sólo como modelo a seguir para el cambio sino incluso como el intermediario legitimado entre España y la Europa Comunitaria.

Aunque de signo contrario, este planteamiento incurría en el mismo pecado de paternalismo: la ignorancia o la ceguera hacía olvidar que en manera alguna necesitan de intermediarios países con el potencial de México y Venezuela, entre otros, para tener que recurrir a oficiales no solicitados.

Posiblemente el aspecto más positivo en esta primera toma de contactos haya residido en los viajes realizados por el jefe del Estado y por el presidente del Gobierno que, de forma programada, están viajando a todos los países de la misma área cultural. Particular importancia, en este aspecto, tuvo la visita de Adolfo Suárez a la Cuba de Fidel Castro y, más tarde, en septiembre de 1979, la presencia de una delegación española, como observador, en la Cumbre de Países no alineados celebrada en La Habana. Discutida, por el contrario, fue la visita del Jefe del Estado, Juan Carlos de Borbón, a la Argentina del general Videla; visita que si, insistimos, en su momento fue muy discutida, posteriormente revistió signos de gran dignidad, cuando en presencia del propio Videla pronunció un discurso en el que realizó una encendida defensa de los derechos humanos. No obstante, pese también a la incorporación de España al Pacto Andino, queda mucho camino por recorrer. Iniciado, por ahora, con respecto a México y a las realizaciones que conjuntamente se están llevando a cabo con la empresa estatal Pemex (Petróleos Mexicanos). Queda por desarrollar, sin embargo, una política cultural de más amplia proyección y con una programación de largo alcance. El tema, como veremos más adelante, que por el momento ha producido mayores fricciones entre el partido en el Gobierno y los partidos de oposición ha sido la toma de postura más decidida precisamente en el campo de los derechos humanos y en las relaciones con los regímenes iberoamericanos que, de manera continuada, los violan.

Mencionaremos en último lugar, y no porque su entidad sea menos importante, la cuestión de las relaciones de España con los Estados y pueblos árabes. También en esta cuestión se partía de un equívoco: la política del franquismo, de amistad con los Gobiernos de los Estados árabes, para buena parte de la izquierda española hacía identificar franquismo con reaccionarismo árabe. Planteamiento en el que también incidió, como en prácticamente toda la izquierda cosmopolita europea, la visión idealista del nacimiento y de la construcción del Estado de Israel. Se ha necesitado el transcurso de un período de tiempo, todavía no totalmente superado, para eliminar esta contradicción: convertir la realidad de la comunidad cultural, de los intereses

estratégicos y del pasado histórico en algo más que un lugar común. Lógicamente las guerras habidas en el Cercano Oriente han sido un catalizador fundamental en el cambio de la consideración de amplios sectores intelectuales, y también en la asunción por parte de movimientos muy amplios de opinión de la causa árabe. Y ciertamente el hecho palestino ha venido a ser decisivo en esta cuestión. No se olvide que en el período último del *franquismo agonizante*, en noviembre de 1974, la delegación española en la Asamblea General de las Naciones Unidas votó favorablemente dos resoluciones que, respectivamente, reconocían el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino y la condición de observador ante las Naciones Unidas de la Organización para la Liberación de Palestina; así como ya en el período democrático, uno de los países de Europa occidental que ha recibido, en visita de carácter oficial, al líder de la OLP, Yassir Arafat, fue España.

Junto a las razones de entendimiento político y de vecindad geográfica, así como las de índole cultural que deberían reforzarse ampliamente en las relaciones hispanoárabes figura el sector económico, el cual se ha incrementado largamente en los últimos tiempos debido a la dependencia energética de España con respecto a sus proveedores de petróleo, y que en el futuro lógicamente tenderá a multiplicarse. Ahora bien, esta perspectiva económica es muy reciente; prácticamente hasta el año 1973, año de la guerra israelo-egipcia, el volumen de los intercambios es inapreciable.

De acuerdo con un reciente estudio de Nabor M. García García, «en 1979 España importó por valor de 350.000 millones de pesetas (de los países árabes), y exportó por valor de 83.000 millones» solamente. Hay que tener en cuenta que en 1970 España importaba de los países árabes por valor de 27.000 millones de pesetas y exportaba por valor de 3.500 millones. Los comentarios resultan ociosos.

Es pertinente conocer, con respecto a las cifras más recientes del comercio hispanoárabe, cuáles son los países árabes con los que estas relaciones tienen mayor entidad. En primer lugar Arabia Saudí, de quien se reciben productos por valor de 150.000 millones de pesetas y se envían por valor de 25.000 millones. Seguidamente Irak, cuyas cifras respectivas son 61.000 millones de pesetas frente a 9.600 millones. En tercer lugar Libia, 53.000 millones de pesetas frente a 11.600 millones. A continuación los Emiratos Arabes Unidos, cuyas cifras respectivas son 44.500 millones de pesetas y 3.000 millones, respectivamente. A continuación, con cantidades inferiores, Kuwait, Qatar, Omán y Bahrain.

Debe resaltarse el caso de Argelia, «único caso en que la balanza comercial arroja un fuerte superávit para España: 13.000 millones de pesetas de importaciones contra casi 29.000 millones de exportaciones».

A estos países productores de petróleo España les vende una serie de artículos y productos muy diversos: productos siderúrgicos, cemento, textiles, legumbres y hortalizas, productos químicos, neumáticos, aceites vegetales, papeles y cartones, vehículos automóviles, preparados y conservas de pescado, materiales de construcción, calzado, etc.

El supuesto es muy distinto con respecto a los países árabes no productores de petróleo, ya que con respecto a estos últimos la balanza es favorable a España, puesto que se le vende por un valor de 61.000 millones de pesetas y se le compra por 19.000 millones. Por orden de importancia viene en primer lugar Marruecos, seguido de Egipto, Tunicia, Siria, Líbano, Jordania, Mauritania y, muy por detrás, con un comercio de carácter absolutamente discontinuo, República Árabe del Yemen, Sudán, República Democrática del Yemen y Somalia.

Pero, hasta ahora, frente al petróleo árabe, sólo hemos mencionado por parte española un tipo de intercambio que pudiéramos calificar de tradicional. La visión sería errónea y parcial si no se mencionase, en orden creciente, aportaciones de más alto nivel y de mayor interés para los países árabes: contratos de ingeniería, proyectos de construcción de viviendas, instalaciones de suministros de gas y de electricidad, construcción de centrales telefónicas, venta de locomotoras «Diesel», trabajos de obras públicas, instalación de fábricas de harinas y de panificación, fábricas azucareras, equipamientos de instalaciones hoteleras, etc. De tal forma que la exportación española de bienes de equipo con respecto a los países árabes ha crecido, entre 1970 y 1979, de 1.342 millones de pesetas a 26.483 millones. Comparativamente, la exportación española de bienes de equipo con respecto a los países árabes ocupa el tercer lugar, inmediatamente después de la Comunidad Económica Europea y América Latina.

A partir de los datos, sumariamente expuestos, puede concluirse que la problemática de las relaciones entre España y los países árabes, pese a posibles situaciones conflictivas o de dependencia, constituyen un sector necesitado de un mayor desarrollo, ya que reúne las condiciones óptimas para un desarrollo más amplio y, sobre todo, más armónico.

### III. EL PROGRAMA Y EL IDEARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En este apartado expondremos las grandes líneas de los partidos políticos españoles con respecto a la diversa problemática de la política internacional. Centraremos nuestra atención, con todos los riesgos que el análisis implica y también con todas sus limitaciones, en sus programas políticos. Lógicamente, y por otra parte, no tendría mayor utilidad, salvo la puramente testimonial, nos detendremos precisamente en los partidos de mayor representación parlamentaria, no entrando en aquellos que constituyen minorías, por muy respetables que éstas sean. Ciertamente esta perspectiva es rigidamente estática; pero se corregirá, en el apartado siguiente, mediante la óptica dinámica ofrecida por la acción parlamentaria de estos mismos partidos políticos.

Para una mejor comprensión del tema nos ceñiremos a programas electorales, resoluciones de congresos de dichos partidos y declaraciones de especial relevancia. Asimismo intentaremos una catalogación de sus posiciones frente a la problemática que a lo largo de nuestro estudio hemos ido exponiendo.

#### 1. *Coalición Democrática (CD)*

Es un partido que agrupa a distintos intentos políticos de insertar a las familias más destacadas y más reticentes al cambio democrático, en el que aparece como mayoritaria Alianza Popular, cuyo presidente es Manuel Fraga Iribarne. Su ideología es radicalmente conservadora; sus hombres más representativos, en términos cuantitativos, pertenecieron a la alta administración del franquismo, incluso a nivel de gabinetes ministeriales. Su ideario sobre política exterior se recoge en un volumen de 78 páginas, sin pie de imprenta, pero publicado a lo largo del año 1979, bajo el título *Reflexiones sobre la política exterior de España*. En este volumen se pasa revista, desde la óptica indicada, a prácticamente toda la problemática internacional española:

##### a) *España y la Comunidad Económica Europea*

No hay, ni mucho menos, un planteamiento contrario a la integración española en el medio comunitario: «No existe (...) una alternativa a la CEE económicamente viable ni políticamente convincente. La economía española se encuentra estrechamente vinculada a la Comu-

nidad y políticamente el pueblo español considera el ingreso como un espaldarazo a la democracia.» Pero oportunamente se traza una crítica sectorial al mecanismo aplicado por el Gobierno de Madrid en la práctica de las negociaciones y, muy especialmente, una crítica global que, aunque sutilmente manifieste ciertas reservas, es impecable desde el punto de vista nacional: «La realidad es que la negociación con la Comunidad sigue siendo todavía algo perfectamente desconocido para gran parte de la opinión pública española. Muy pocos han pedido un auténtico debate sobre la cuestión y no se ha procedido tampoco a consultar debidamente a los sectores más afectados por la integración sobre los términos en que habría que negociar con la Comunidad...» Para Coalición Democrática estos sectores afectados son, principalmente, la mano de obra y el sector pesquero; el primero, seriamente dañado por la crisis y las restricciones impuestas a la entrada de trabajadores extranjeros, y el segundo por la ampliación de las aguas comunitarias.

b) *España y la Alianza Atlántica*

El planteamiento de CD es absolutamente solidario con los planteamientos ideológicos de la Alianza y partidario decidido de la entrada de España en la OTAN. «La OTAN constituye el núcleo en torno al cual se forma un propósito político de comunidad basado en unos mismos ideales de ayuda mutua y de respeto a la autonomía de la voluntad y a la civilización occidental. Su existencia no se debe tan sólo a los intereses comunes de defensa, sino a valores como la libertad que son propios de las naciones que la integran.»

Por encima de un cierto confusionismo entre Alianza Atlántica y Organización del Tratado del Atlántico Norte, por encima de la opción ideológica, e incluso más allá de un lenguaje muy caracterizado con la terminología de la Guerra Fría, también se manejan argumentos, coherentemente, de contenido y alcances militares. Al margen de un hipotético riesgo nuclear, «La pertenencia a la Alianza Atlántica ofrece una protección disuasoria frente a aquellas acciones en las que, con una estrategia indirecta, se pueden combinar ataques armados con otro tipo de acciones de naturaleza política, dando lugar a serias amenazas».

Coalición Democrática rechaza toda posibilidad *tercermundista* e incluso neutralista, invalidando también cualquier hipótesis favorable a la *finlandización*. Su posición es partidaria de una incorporación lo

más inmediata posible; aunque agrega que «la trascendencia de la cuestión exige un amplio debate que no se debe demorar. Es preciso aportar desde ahora los argumentos para que el país entero los conozca y pueda valorar». Sin embargo, en ningún momento se especifica en qué consistiría el «amplio debate».

c) *El Tratado España-Estados Unidos*

Hábilmente, Coalición Democrática introduce en el apartado consagrado a la Alianza Atlántica el tema del Tratado de 1976. Y, también hábilmente, critica el sistema establecido en las relaciones bilaterales, por considerarlo más incompleto para la defensa española que el ofrecido por la OTAN. «Los pactos con Estados Unidos no son una solución favorable ni suficiente para la defensa de nuestro país (...). Seguimos corriendo el riesgo de sufrir en nuestro territorio las consecuencias de un conflicto armado, sin participar como miembros plenos en el sistema defensivo occidental.» En conclusión, para CD la única solución válida es la ofrecida por la OTAN, ya que «desaparecería una dependencia excesiva de Norteamérica y se ampliaría nuestro margen de maniobra.

d) *Gibraltar*

El planteamiento global es coincidente con toda la opinión española: «La reivindicación de Gibraltar constituye una de las constantes de la política exterior española, mantenida por todos los regímenes que han reclamado unánimemente la reintegración de la colonia al territorio nacional.» Y más adelante se añade: «La presencia británica en Gibraltar atenta contra el principio de la integridad territorial de España. La base británica allí existente constituye una amenaza a nuestra integridad.» Lo que, por cierto, no deja de entrar en contradicción con la defensa cerrada que UCD practica de la Alianza Atlántica y la base de Gibraltar que, por mediación británica, se encuentra incorporada estratégicamente al sistema de la OTAN. En último lugar se reprocha a los negociadores españoles una cierta blandura frente a sus oponentes ingleses.

e) *España y los Estados socialistas*

Curiosamente no se encuentran en este apartado observaciones de cariz ideológico y se muestra una posición favorable al mantenimiento

de «relaciones beneficiosas y fructíferas»; aunque, eso sí, exigiendo la observancia estricta de los acuerdos del Acta Final de Helsinki. Un atisbo de ingenuidad o quizá una confianza no justificada en la habilidad de la diplomacia española lleva a la afirmación de que: «La rivalidad URSS-China Popular debe ser explotada en beneficio de los intereses españoles.» No se detallan los intereses españoles en la cuestión, ni tampoco el beneficio resultante del contencioso señalado.

f) *España y el Mediterráneo*

Se preconiza un sistema de equilibrio y de disuasión. Razonablemente se afirma que «la seguridad en Europa es inconcebible sin la seguridad del Mediterráneo». Y, en última instancia, se afirma como deseable «la desnuclearización y la disminución de los efectivos militares que no fueran imprescindibles para mantener la estabilidad evitando las tentaciones de cualquier aventurismo y asegurando al mismo tiempo la autodefensa». Consecuentemente no se menciona cualquier posibilidad de neutralización del Mediterráneo, ni tampoco se analizan las consecuencias que sobre el *Mediterráneo tendría la defendida incorporación de España a la Organización del Tratado del Atlántico Norte*.

g) *España y América Latina*

Coalición Democrática parte, en su consideración general, de unos datos concretos —lengua, cultura, tradición, religión— que configuran una «comunidad en la que las posibilidades de comercio, cultura y cooperación de todo tipo han iniciado un desarrollo pero están aún lejos de alcanzar el nivel que cabría esperar».

Tras esta constatación se enumera una serie de principios que deberían regir las relaciones de España con Iberoamérica. En primer lugar, el principio de no injerencia en sus asuntos internos, «que debe ser escrupulosamente respetada», en aplicación estricta de la «doctrina Estrada». En segundo lugar, la interdependencia. En tercer lugar, la continuidad de acción. Y, en cuarto y último lugar, el principio de *comunidad que obliga a la imparcialidad cuando surge el conflicto, y a la potenciación, en todo caso, de las áreas de entendimiento común*. Consecuentemente se apoya la idea de crear «una gran Comunidad Iberoamericana de Naciones, unida dentro de la pluralidad».

En este designio comunitario se inserta el proyecto de creación de «una zona de libre cambio dentro del marco de la Asociación Latino-

americana de Libre Comercio, compatible con nuestros Acuerdos de 1970 con la CEE y aceptable para el GATT». Pero no se entra en el análisis de las contradicciones insalvables que surgirían entre este proyecto y el deseo español de adhesión a la CEE. Por otra parte, de forma adecuada con el principio de no injerencia, nada se dice sobre la existencia de regímenes militares de carácter autoritario, principalmente en el Cono Sur, previsiblemente en base al pluralismo que caracterizaría a la proyectada Comunidad Iberoamericana.

#### h) *España y el mundo árabe*

De entrada se afirma que el mundo árabe es «una de las coordenadas esenciales de la política exterior española». Y, tras algunas afirmaciones de carácter general, aludiendo a la función de distensión que España podría realizar en el Mediterráneo se aborda directamente el tema de la dependencia petrolera. La solución propuesta es el establecimiento de unas relaciones de intercambio económico más equilibradas y armónicas. Con respecto a la cuestión de Palestina y la existencia misma del Estado de Israel, Coalición Democrática se sitúa en el marco de las resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas al respecto: devolución de los territorios ocupados por Israel y reconocimiento de los derechos de los palestinos.

#### i) *El norte de Africa y el Sahara occidental*

Con respecto al norte de Africa, CD afirma que «falta un principio rector en torno al cual articular los diversos movimientos un tanto desordenados, y ello hace que dicha política resulte pobre, parcial, desnivelada, oportunista y, en una palabra, mal orientada».

Se critica al Gobierno que no ha sabido configurar frente al Magreb una política de equilibrio, de equidistancia, habiendo sido el resultado «una política de debilidad». Que, en otras palabras, el Gobierno siempre ha cedido a las presiones que le han llegado desde esta zona geográfica. Postura claudicante que, según CD, ha practicado el Gobierno tanto frente a Rabat como frente a Argel.

Con respecto al Sahara occidental, CD se opone al reconocimiento del Frente Polisario por parte del Gobierno español, por considerarlo *prematureo*. Curiosamente se refiere, utilizando el plural, a «la autodeterminación de los pueblos saharauis», cuya realización debe efectuarse mediante referéndum encomendado a las Naciones Unidas. Con

este planteamiento la conclusión lógica de CD es la siguiente: «Todo reconocimiento prematuro prejuzga la cuestión de la autodeterminación y elimina por tanto la necesidad de consulta.» Por último, acepta la plena vigencia de los Acuerdos de Madrid, de noviembre de 1975, de carácter tripartito.

j) *Ceuta y Melilla*

Aparece como contradicción extrema, por parte de CD, incluir en su proyecto programático de política exterior la cuestión de Ceuta y Melilla, aunque sea para afirmar que «son tan españolas como cualesquiera otras ciudades de la geografía nacional». Por lo tanto, las páginas consagradas al tema son una repetición constante de la soberanía absoluta de España sobre ambas ciudades, la imposibilidad de internacionalizar el problema y su absoluta falta de equiparación con el supuesto de Gibraltar.

k) *España y el resto de Africa*

En este apartado, la óptica de CD es la condena de cualquier intervención extranjera, aunque, paradójicamente, sólo se mencione el caso de Angola. Por lo demás, salvo la afirmación de la necesidad del establecimiento de una política de cooperación, no hay ningún planteamiento global; ni, por ejemplo, se encuentra referencia alguna a la situación del Cono Sur africano, ni al ejercicio del derecho de autodeterminación por parte de los pueblos africanos aún sometidos, ni tampoco mención alguna a la discriminación racial, ni a la política de *apartheid*.

2. *Unión de Centro Democrático (UCD)*

El ideario de UCD sobre política exterior ha de extraerse tanto de sus actuaciones concretas al frente del Gobierno y de las declaraciones de los responsables de su diplomacia como de sus escasos alineamientos como partido político. Precisamente la dificultad estriba en su falta de estructura como partido propiamente dicho y la materialización directa de dicha política exterior.

Así, por ejemplo, en su *Manual para 22 millones de electores*, editado con ocasión de la consulta legislativa del año 1977, no llegan a tres

las páginas que se dedican a la política internacional y que se corresponden con los planteamientos hechos por el titular de Asuntos Exteriores en diversos foros internacionales.

La consideración de UCD de la política exterior es perfectamente tradicional. En primer lugar, fijar los datos constantes, las coordenadas; en su opinión, la posición geográfica y la tradición cultural. Sobre esta base, realmente raquítica, el proyecto de UCD en aquellas circunstancias era articular «un amplio consenso del que puedan participar todas las fuerzas políticas, revitalizando así la capacidad de acción exterior del Estado (...) y situar a España en el entorno internacional al nivel de influencia de intervención que su tradición y capacidad justifica». Era simplemente una transposición del consenso, de la tregua sociopolítica, alcanzada en lo interior, y aplicarla a lo internacional; en esta postura insistió UCD sin conseguirlo, pues pronto se decantaron posturas bastante bien diferenciadas, hasta las segundas elecciones legislativas, efectuadas en marzo de 1979.

Esta primera aproximación es muy insuficiente, pobre de contenido y muy corta de pretensiones. Según UCD, las prioridades para un futuro inmediato eran: Occidente, Iberoamérica y el Mediterráneo.

No se menciona, nos hallamos en vísperas de las primeras elecciones legislativas, el tema de la Alianza Atlántica; pero sí se afirma inequívocamente que, con respecto a Occidente, «la meta final debe conducir a la construcción de una Europa unida y que España debe aceptar la responsabilidad que le corresponde de participar en la defensa de ese conjunto».

Frente a Iberoamérica se reitera la idea de «Comunidad Hispánica de Naciones», pero no se desarrolla su hipotético contenido, puesto que sólo se insiste en las funciones de *punto de unión* y de *integración*.

En último lugar se piensa, a largo plazo, en la creación de «un sistema regional de seguridad en el Mediterráneo». No hay, pues, mención a ninguno de los contenciosos pendientes de la política exterior, que se presenta como una balsa de aceite y en donde se cuenta con un número indefinido de posibilidades reales de actuación. Para los redactores de tan raquítico programa se le hace descansar en un trípode constituido por tres nociones esenciales para el mantenimiento de la paz: cooperación, seguridad y distensión, y respeto a los derechos humanos.

Ante la ausencia de programas más concretos, que no sea simple repetición de lo ya expuesto, debe rastrearse en las intervenciones y

discursos del responsable de la cartera de Asuntos Exteriores. Ya nos hemos referido, en páginas anteriores, al discurso pronunciado por el ministro español, en octubre de 1978, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es, prácticamente, la última etapa del consenso. Casi un año después, en septiembre de 1979, el día 6, el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, comparece ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado con el objetivo declarado de dar a conocer «las líneas directivas de la política exterior española». En su introducción, con una considerable carga teórica, de manual de texto de relaciones internacionales, el ministro Oreja afirma: «... creo que los principios de cualquier acción internacional se dirigen fundamentalmente a los puntos siguientes: a fortalecer y garantizar la seguridad nacional, a restablecer y salvaguardar la integridad del territorio, a proteger los intereses de los emigrantes y residentes en el extranjero y a estimular los intercambios para mejorar las condiciones de vida.» A continuación se enumeran las ya conocidas prioridades de la política exterior española para el Gobierno de UCD:

a) *Una acción europea y occidental*

Se rechaza una política *neutralista* y *tercermundista*. Ello, en el desarrollo del ministro Oreja, supone la continuación de la presencia española en el Consejo de Europa, la continuación de las negociaciones con la CEE, etc. En este discurso, inmerso en esta acción occidental, el ministro Oreja sitúa el Tratado de Amistad y Cooperación con Estados Unidos, «que habrá de ser renovado en 1981, mediante una negociación que permita revisarlo adaptándolo a las nuevas circunstancias»; y también coloca el tema de la Alianza Atlántica, pero sin sacarlo de la ambigüedad con que todavía venía tratándose el tema, posiblemente por no alterar el ya inexistente consenso en política exterior: «El ingreso en la OTAN estará en todo caso precedido del correspondiente debate parlamentario y de la necesaria decisión nacional.» Debe indicarse, a este respecto, que en el año 1978 Unión de Centro Democrático había celebrado su Primer Congreso, y en él se había inclinado decididamente por la opción atlantista y por el ingreso en la OTAN. Se trata, pues, y en todo caso, de una sutileza entre la política partidista y la acción exterior de ese mismo partido en el Gobierno.

b) *Gibraltar*

Se trata la cuestión con indudable delicadeza, quizá para no alterar el equilibrio conseguido en otras áreas, en las relaciones con Gran Bretaña, y parece retornarse al tiempo de las negociaciones bilaterales, ya intentadas en tiempos del ministro Castiella: «La iniciación de unas negociaciones formales para llegar a algo tan imprescindible como es lograr la integridad territorial española.» Pero sin aportar ninguna idea nueva, ni tampoco hacer consideración alguna sobre la cuestión de la población gibraltareña.

c) *Iberoamérica*

Se presenta un logro: España es el «único país sin territorio en América que forma parte de la CEPAL (...) y ha sido integrada como observador en el Pacto Andino, tanto en su dimensión económica como en su dimensión política. En la primera sesión a la que he asistido, celebrada en Quito recientemente, se ha producido una declaración extraordinariamente importante desde el punto de vista político, cual es la de urgir los procesos de cambio en aquellos países que tienen unos sistemas autoritarios para pasar a sistemas democráticos». Sin embargo, en esta ocasión el ministro español de Asuntos Exteriores no manifiesta el celo que en otros tiempos mostró como defensor y paladín de los derechos humanos.

d) *El Sahara occidental*

De nuevo se pasa revista a la historia, mil veces contada, pero siempre desde la misma óptica gubernamental: dar por buenos los Acuerdos de Madrid, franquistas, del año 1975. La novedad, en esta oportunidad, es que se da una nueva y diferente versión de los Acuerdos de Madrid que, según el ministro Oreja, fueron «un intento de llegar a un medio de solución pacífica del conflicto; eso es lo que se pretendía precisamente y por eso se invoca el artículo 33 de la Carta».

e) *España y los países no alineados*

En el mes de septiembre de 1979 una delegación de Madrid acude, en calidad de invitado, a la VI Cumbre de Jefes de Gobierno y de Estado. ¿Cómo se justificó esta presencia, frente a las afirmaciones

de rechazo del neutralismo y del tercermundismo? En una conferencia pronunciada en el Real Instituto de Relaciones Internacionales de Bruselas el 10 de septiembre de 1979 el ministro Oreja afirmaba: «He aquí por qué España ha aceptado la invitación a participar en la VI Cumbre de los No Alineados de La Habana. En efecto, más allá de los ejemplos de países europeos participantes, como del hecho de que un país iberoamericano sea la sede de esta cumbre o de la posibilidad de que en La Habana pudieran suscitarse temas que afectan a los intereses de España, cuya defensa es la primera obligación de cualquier política exterior, está el hecho político innegable de que el mundo occidental no es un mundo monolítico, sino un conjunto democrático de estados pluralistas y libres...». En la mente de todos los observadores, españoles y extranjeros, estaban bien claros los motivos causantes de la presencia española en la Cumbre de La Habana: la cuestión del Sahara occidental y la posibilidad de que se abordase el tema de la *africanidad* de las islas Canarias.

Muy pocos días después, el 24 de septiembre de 1979, el ministro español de Asuntos Exteriores comparecía ante la Asamblea General de la ONU, en su XXXIV sesión ordinaria. Un discurso más reducido que en años anteriores y en el que se insiste en las ideas anteriormente expresadas. Quizá podría advertirse un énfasis mayor en dos cuestiones: el desarme y el terrorismo internacional.

Este período de vacilaciones, de ausencia de propuestas del Gobierno de UCD en política exterior, tendrá un final violento el día 15 de junio de 1980. En la edición dominical de *El País*, el ministro Marcelino Oreja anunciaba en declaraciones exclusivas que era propósito del Gobierno poner en marcha el proceso de incorporación de España a la OTAN, señalando como fecha tope para la integración total el año 1983. En estas declaraciones se producía, por parte del ministro, una serie de extrapolaciones que hacían aparecer la pertenencia de España a la NATO, como el medio óptimo para acelerar las negociaciones y el ingreso en la Comunidad Económica Europea, el mejor instrumento para conseguir en las condiciones más óptimas la renovación del Tratado con Estados Unidos e incluso como la única medida eficaz para conseguir la reintegración de Gibraltar a la soberanía española. Por otra parte, se añadía que el anunciado «gran debate nacional» sería un simple debate parlamentario, donde se resolvería el tema de la NATO por la aplicación, pura y simple, de la mayoría parlamentaria. Poco tiempo después, en una remodelación del Gobierno de Suárez, Marcelino Oreja era sustituido en la cartera

de Asuntos Exteriores por J. P. Pérez Llorca, que no ha introducido cambio alguno en la política exterior de su predecesor. Posiblemente podría observarse un mayor atlantismo en los últimos meses de 1980. En dos aspectos esencialmente. El primero, la participación española en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, con sede en Madrid, y continuadora de la de Helsinki y Belgrado. La delegación española, en esta ocasión, se ha mostrado en una postura beligerantemente proestadounidense, olvidándose incluso en ocasiones de los mínimos deberes de cortesía del país anfitrión. El segundo, tras las mencionadas declaraciones del ministro Oreja, la clara opción del Gobierno de Adolfo Suárez por el ingreso, en forma muy inmediata, a la OTAN. Resta decir, por último, que Unión de Centro Democrático en su II Congreso ratificó y consolidó los planteamientos internacionales esbozados, principalmente, desde las segundas elecciones legislativas de marzo de 1979.

### 3. *Partido Socialista Obrero Español (PSOE)*

A diferencia de las dos anteriores formaciones, CD y UCD, el PSOE es la organización obrera más antigua en la historia del movimiento obrero español y que desempeñó un importantísimo papel durante la Segunda República y la guerra civil; perseguido durante el franquismo, mantiene sus organizaciones en el exilio, y cuando participa en las primeras elecciones legislativas democráticas, las celebradas en junio de 1977, se configura como el segundo partido político del Estado español. En su primer programa electoral, precisamente con el que se presenta a las mencionadas elecciones legislativas, no dedica gran atención a la política internacional, centrandolo todo su esfuerzo en el proceso de democratización interno. Por encima de estas insuficiencias, por sus relaciones con la Internacional Socialista, no duda en presentarse al electorado como el partido español mejor cualificado para llevar a feliz término el proceso de integración con Europa Occidental: «El PSOE, por sus magníficas relaciones con los partidos socialistas y socialdemócratas de Europa, muchos de los cuales están en el Gobierno de su país, asume la responsabilidad de abrir Europa a España.» Aparte las declaraciones formales propias de todo programa electoral y las vaguedades impuestas por la falta de una práctica directa de la realización política, deben subrayarse dos puntos, que coadyuvan a marcar las distancias con respecto a los partidos políticos de derecha o de centro-derecha.

El primer punto es una declaración de principios anticolonialista y contrario a toda forma de presión: «El PSOE propugnará la solidaridad con todos aquellos pueblos que siguen luchando por sacudirse la dominación colonial o racista, o la opresión de las tiranías locales al servicio de los intereses imperialistas. Esta solidaridad deberá expresarse en una política concreta de cooperación técnico-científica y financiera.»

El segundo punto es una expresa declaración sobre las alianzas militares del Estado español y las formas procesales de llevarlas a cabo: «El PSOE se opondrá a la firma de cualquier tratado o alianza, bases o relaciones militares, así como a la renovación de las existentes, que no cuenta con la aprobación en el Parlamento o por referéndum del pueblo español.»

Una mayor amplitud se encuentra en el programa electoral, presentado para las elecciones legislativas de marzo de 1979. Cuatro son las líneas sobre las que el PSOE articula su propuesta de política exterior: una, defensa de los intereses nacionales; dos, política exterior democrática; tres, política exterior europea; cuatro, política exterior autónoma; más exactamente: «El PSOE se opone a la vinculación de España a ninguno de los bloques militares, por suponer una limitación de nuestra independencia y soberanía nacional.» Aunque no conste la referencia directa, se trata de un rechazo de la NATO.

Por encima de las inconcreciones de los programas electorales, encontramos tomas de postura más determinadas en el Informe elaborado por la Comisión Ejecutiva, con motivo del XXVII Congreso del PSOE (1976). En las páginas dedicadas al tema internacional se expresa claramente la postura de los socialistas al respecto, dentro de las coordenadas impuestas por el proceso de consolidación de la democracia en España, en función de tres grandes principios ordenadores:

Uno. Estar al servicio del pueblo trabajador español, en cuanto Estado inserto en una comunidad de Estados.

Dos. Realizar una síntesis armoniosa entre la independencia nacional y la apertura al mundo exterior a las relaciones con todos los Estados y pueblos, sobre la base de la igualdad y el beneficio mutuo, y la cooperación internacional para la construcción de un mundo basado en la paz, la justicia y el progreso.

Tres. Ser elaborada y ejecutada mediante procedimientos democráticos de información, decisión y control.

## LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

Con arreglo a estos tres principios normativos, los temas concretos y específicos de la política exterior del Estado español se abordan desde la siguiente perspectiva:

### a) *El Tratado España-Estados Unidos*

Primeramente, una afirmación coherente con los principios generales: «España debe recobrar su soberanía.» En este sentido hay unas observaciones muy significativas: «Habrà también que replantear radicalmente las relaciones con Estados Unidos: una sincera amistad y colaboración en plano de igualdad nada tiene que ver con la subsistencia de bases nucleares que someten a nuestro pueblo a riesgos inaceptables sin que tampoco aseguren nuestra defensa frente a cualquier agresión exterior.» Debe entenderse, por omisión, que se toleran las bases militares de carácter no nuclear. Pero, en cualquier caso, se concreta, es inaceptable cualquier relación de carácter militar que «no cuente con la aprobación del pueblo español».

### b) *Gibraltar*

Ciertamente, el PSOE está a favor de la «definitiva descolonización» de Gibraltar; sin embargo, se encuentran importantes matizaciones inexistentes en otros programas políticos, concretamente de la derecha española: la reintegración de Gibraltar a la comunidad nacional «se verá facilitada en un contexto democrático y de autonomías locales». Lo que supone una evidente llamada a la población gibraltareña.

### c) *España y la Comunidad Económica Europea*

El PSOE, al igual que las demás fuerzas políticas, es partidario de la integración de España a la Europa de las Comunidades. España no puede estar ausente del proceso de construcción de la nueva Europa; ahora bien, para el PSOE no se trata de la Europa del gran capital. La meta final del proceso de integración y de construcción «debe ser una Europa democrática, socialista y no imperialista».

### d) *España y la Alianza Atlántica*

El PSOE se muestra a favor de una política de no compromiso con ninguno de los dos bloques militares y políticos presentes en Europa.

la NATO y el Pacto de Varsovia. Sin embargo, el PSOE no desconoce la realidad de que España, en función del Tratado con Estados Unidos, se halla incorporada al sistema estratégico-militar de la Alianza Atlántica, y que, en consecuencia, «en una serie de bases militares se encuentran estacionadas en suelo español fuerzas de los Estados Unidos». Por otra parte, la integración de la base británica de Gibraltar en el dispositivo de la OTAN sitúa a España en una «situación beligerante a favor de uno de los grandes grupos militares. Una beligerancia que definiríamos, además, como de comparsa». Las dos propuestas del PSOE a este respecto, que afectan tanto a la política exterior como a la defensa nacional son muy concretas:

Una: «Articulación de nuestra defensa con la de los países europeos, al mismo tiempo que se obtiene la soberanía sobre la plaza de Gibraltar y la supresión de las bases americanas en España.»

Dos: «Creación progresiva de una tercera fuerza militar real entre países que se encuentren en vías de constituir un socialismo democrático.»

e) *España y el Tercer Mundo*

El PSOE contempla las relaciones de España con los países no industrializados desde una doble perspectiva: *solidaridad y cooperación*. Solidaridad con «todos aquellos pueblos que siguen luchando por sacudirse la dominación colonial o racista o la opresión de las tiranías locales al servicio de los intereses imperialistas». Solidaridad de carácter moral y, «en lo posible, material, especialmente respecto a los pueblos de habla española o ligados a España en el pasado». Clara alusión a las dictaduras latinoamericanas, ecuatoguineana, en su momento, y el caso del Sahara occidental.

Cooperación y asistencia cultural técnica y financiera «con los países en desarrollo que pugnan por salir de la situación de dependencia respecto del neocolonialismo». En último lugar se muestra favorable al establecimiento de una «relación permanente con el Movimiento de países no alineados».

f) *La lucha mundial por la paz, la justicia y el progreso*

Para este triple objetivo se impone una «participación activa en los organismos de ámbito mundial, y en primer lugar las Naciones Unidas y su familia de Organizaciones». En esta perspectiva también es una

meta propuesta el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Y, como marco global, la propuesta de una «política de activa neutralidad superadora del falso dilema URSS-EE. UU.».

En último lugar, es preciso recordar, aparte otras consideraciones que se harán en su lugar, que el PSOE desarrolla una importante actividad internacional, aunque evidentemente no ligada con la política exterior española, en el seno de la Internacional Socialista, una de cuyas vicepresidencias ocupa Felipe González, secretario general del partido español; en este aspecto concreto debe subrayarse, entre otros aspectos, la función desempeñada entre los Partidos Socialistas del Sur de Europa, su postura equilibrada y difícil por motivos obvios, con respecto a la cuestión palestina, en particular, y el Cercano Oriente, en general; y muy especialmente su actividad y prestigio creciente en América Latina. Aunque, como insistimos, no se trata de temas directamente conectados con la política exterior española, desde una perspectiva de política de Estado, este protagonismo exterior del PSOE, por otra parte muy ligado con la defensa de los derechos humanos, es un dato muy relevante en sus niveles de popularidad en la opinión pública española y europea.

#### 4. *Partido Comunista de España (PCE)*

Al efectuar una aproximación al proceso de transición a la democracia, vivido en España entre 1975 y 1977, como fechas culminantes pero no determinantes de la totalidad del proceso, aludimos claramente a la importancia de la legalización del Partido Comunista de España. Nacido, como el resto de los partidos comunistas de Europa Occidental, de la escisión con la Segunda Internacional, el PCE surge a la vida política española en 1921. Es, por tanto, junto al PSOE, el otro partido político representante de los intereses de la clase obrera y de amplias capas de la «burguesía nacional», un superviviente del periodo anterior al franquismo. En realidad el fortalecimiento del PCE se produce durante la guerra civil (1936-1939). Luego, a partir de 1939., vendría la clandestinidad, el exilio, la represión, y, por otra parte, los avatares de la propia crisis sufrida por el movimiento comunista internacional, que no comienza a ver su luz hasta después del XX Congreso del PCUS. Todo esto, en lo que lógicamente no podemos entrar en detalle, van a dotar al PCE de un perfil muy peculiar, que además se hará más genuino a partir de la intervención soviética en Checoslovaquia (1968). Puede decirse, pues, sin excesos literarios, que el mismo partido político o,

más exactamente, la misma dirección protagonizará, en sus relaciones con los otros Partidos Comunistas, un proceso que le conducirá desde el estalinismo hasta la actualidad en que, junto con el Partido Comunista Italiano, se convierte en uno de los líderes del llamado *eurocomunismo*. En el interior, es decir, en su estrategia frente a la dictadura franquista, recorrerá también un largo trayecto que le conducirá desde el intento del establecimiento de una acción de guerrillas hasta la política de *reconciliación nacional*, con olvido del período vivido durante y después de la guerra civil. A todo lo anterior hay que sumar, como factor exógeno, pero muy importante, lo que fue el elemento más importante de autolegitimación del franquismo: el anticomunismo militante, que ciertamente caló muy hondo en amplias capas y sectores sociales de la orientada opinión española. La conclusión provisional a la que pretendemos llegar es simplemente señalar las dificultades con que tropezó el PCE para su reinsertión, no ya en el tejido social, sino en la vida pública española.

En el programa electoral, aprobado por el Comité Central del PCE, para la campaña de las elecciones legislativas del mes de marzo de 1979, son ocho los puntos que constituyen el entramado de su propuesta internacional. Presididos todos ellos por el objetivo global de «una política de paz, distensión y coexistencia, amistad y cooperación con todos los países». Lógicamente, en los puntos que señalamos seguidamente se encuentran repeticiones y más de un punto de coincidencia con otros programas de partidos ya mencionados y, ciertamente, algún silencio. Pero enumeremos estos puntos:

Uno. Política de no alineamiento; con respecto a la OTAN se propone un aplazamiento del debate hasta el año 1986.

Dos. Apoyo al ingreso de España en la Comunidad Económica Europea.

Tres. Apoyo a todas las iniciativas encaminadas al control de armamentos y del desarme; «creación en Europa y en el Mediterráneo de zonas desnuclearizadas».

Cuatro. Apoyo a «la lucha de los pueblos contra el imperialismo y el colonialismo»; en este punto concreto, se pide el reconocimiento del «derecho del pueblo saharauí a la autodeterminación; reconocimiento del Frente Polisario como representante del pueblo saharauí».

Cinco. Con respecto al Cercano Oriente, «apoyo a las posiciones defendidas por la gran mayoría de los países árabes. No reconocimiento de Israel mientras no cumpla todas las resoluciones de las Naciones

Unidas, que exigen su retirada de todos los territorios árabes que ocupa. Apoyo a los derechos nacionales del pueblo de Palestina».

Seis. Reivindicación de Gibraltar, añadiendo que en las negociaciones deben flexibilizarse «las comunicaciones marítimas y terrestres para que la población gibraltareña tome conciencia de las nuevas posibilidades que hoy le ofrece un Estatuto en el marco de una España democrática».

Siete. «Estrechamiento de las relaciones fraternales con América Latina»; defensa de los derechos humanos.

Ocho. Medidas efectivas «que pongan fin al envío de armas por parte de España a regímenes racistas o dictatoriales».

Como ya nos ha sucedido al examinar a los anteriores partidos políticos, no es bastante con la exposición de un mero programa electoral, en el que posiblemente por estas mismas razones electorales no se mencionan temas como el de las relaciones bilaterales con Estados Unidos y la permanencia de sus bases militares en suelo español o el tema de Ceuta y Melilla, entre otros posibles ejemplos, en los que indudablemente era más difícil, cuando no arriesgado, la elaboración de una oferta más concreta. Hay, en consecuencia, que recurrir a otros documentos que, como en las anteriores ocasiones con respecto a otros partidos políticos, tengan el carácter de públicos. Lógicamente, por su importancia programática, estimamos como fuentes esenciales las resoluciones adoptadas por los Congresos respectivos.

En el mes de abril de 1979, durante los días 19 a 23, celebró el PCE su noveno Congreso. En su Resolución 13, sobre «Política exterior y defensa», se encuentra una mayor elaboración del tema internacional. Parte de un análisis, necesario, sobre los aspectos determinantes de la elaboración de su política internacional.

El primero se refiere a la importancia de la posición estratégica española; la trascendencia de la geopolítica como una de las constantes básicas. Desde esta óptica se preconiza «una política de no alineamiento». Esta opción permitirá un amplio margen de movimientos a la política exterior española en muy diversos campos (político, económico, cultural, etc.), la cual, por otra parte, «elevatorá el papel y el prestigio de España en Europa y en el mundo».

El segundo punto es la aportación concreta del PCE al «fortalecimiento del movimiento obrero y antiimperialista a escala mundial». La meta sería la consecución de un «amplio frente antiimperialista mun-

dial, en el que se respete la independencia y posiciones propias de cada partido, de cada movimiento; que busque la unidad en la acción reconociendo la diversidad...». Parece innecesario añadir que se trata de una inserción o de una aplicación del eurocomunismo, no ya sólo en las relaciones internacionales, sino también recordando su importancia en el seno del movimiento comunista mundial. Por ello se afirma, a renglón seguido, que «no existe centro dirigente, que no hay partido ni Estado guía, que todos los partidos son independientes e iguales en derechos. El PCE no pertenece a ninguna Internacional que condicione nuestra política». Evidentemente esta afirmación o declaración de principios tiene un doble sentido: la afirmación de la postura eurocomunista hacia el exterior, y, hacia el interior, hacia la opinión española, su afirmación muy tajante como partido de carácter nacional. Tras esta toma de posición, pertinente en el contexto peculiar español, se analizan y pormenorizan diversos aspectos concretos de la problemática internacional de España:

a) *Europa*

Da su pleno apoyo a la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea; se considera que este paso fortalecería la incipiente democracia española. Pero, al mismo tiempo, afirma la pretensión, junto con las demás fuerzas de izquierda europeas, de transformar «el actual carácter de la Comunidad, dominada por los grandes monopolios». Se dice: «Aspiramos a la Europa de los trabajadores, a la Europa de los pueblos»; una Europa «que no esté subordinada ni a los Estados Unidos ni a la Unión Soviética, pero que mantenga relaciones positivas con ambas potencias». En este punto se valora positivamente «la normalización de las relaciones de España con los países socialistas de Europa».

b) *Gibraltar*

La posición ya es conocida: «Gibraltar es parte de España, y eso no es negociable.» Pero, razonablemente, se agrega, aunque sin especificar la oferta, que «la política española debe ofrecer una respuesta concreta a los problemas reales que tiene la población gibraltareña como consecuencia de un largo proceso histórico».

c) *Africa*

Se parte de una condena del sistema de *apartheid* y de toda discriminación racial y se saluda el triunfo del movimiento descolonizador en el Africa portuguesa. La conclusión es: «España necesita tener una política africana propia de un país democrático. Nos pronunciamos por el establecimiento de relaciones diplomáticas, económicas y culturales de plena igualdad con los países africanos que han roto el yugo colonial.»

d) *Sahara occidental*

El PCE reafirma su solidaridad con el Frente Polisario en su lucha por la creación de un Estado democrático e independiente en el Sahara. Y como complemento de esta declaración genérica se pronuncia a favor de una serie de acciones concretas. La primera el «cese de todo envío de armas a los países que toman parte en el conflicto», que es una velada mención al tráfico armamentista entre los Gobiernos de Rabat y de Madrid. Dos, iniciativas o apoyo a las que surjan, propiciadoras de unas negociaciones, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, y en las que participasen Marruecos, Argelia, Mauritania y el Frente Polisario; negociaciones que tendrían una meta única: el ejercicio del derecho a la autodeterminación por parte del pueblo saharauí. Tres, «anulación de los Acuerdos de Madrid» (1975).

e) *Cercano Oriente*

Los extremos ya han sido enunciados: apoyo a la causa palestina y negativa al reconocimiento de Israel. No se hace mención a ningún otro país árabe, y finalmente se agrega: «Al mismo tiempo, proclamamos el derecho a la existencia de todos los Estados de la región, incluido Israel.»

f) *América Latina*

Solidaridad de estos pueblos en su lucha contra el imperialismo y contra los regímenes *fascistas* y *tiranos*. «Es preciso cesar la ayuda económica a estos regímenes.» También hay una mención solidaria con la Cuba socialista.

g) *Países subdesarrollados*

Se engloban en este apartado a los que constituyen el llamado «Tercer Mundo». A más de inclinarse el PCE por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, hay una referencia directa a los vínculos que debían permitir a España establecer «una relación específica con el movimiento de los países no alineados». Aunque no se concreta la forma que revestiría esta «relación específica».

h) *Organización del Tratado del Atlántico Norte*

«El PCE se pronuncia claramente contra el proyectado ingreso de nuestro país en la OTAN.» Los motivos de este tajante pronunciamiento se detallan concretamente: desestabilización de la política de bloques en Europa; auge de la carrera armamentista; consecuencias onerosas para la economía española; inclusión de toda España y, muy particularmente, de Canarias y Baleares, «en el dispositivo estratégico de la Alianza nordatlántica»; condicionamiento de la política exterior española. En el momento de este noveno Congreso el PCE indica que es necesario, para tomar una decisión a este respecto, la realización de un «debate nacional», tras el cual se exigiría, para su aprobación por las Cortes españolas, «no una mayoría simple, sino una mayoría muy amplia». (Posteriormente, sobre el punto exacto de la aprobación del ingreso de España en la OTAN, el PCE, así como el PSOE, elevarían el nivel de exigencias: la celebración de un referéndum nacional.)

i) *Relaciones de España con Estados Unidos*

En este apartado no se plantea directamente el tema del Tratado bilateral suscrito por ambos países en el mes de enero de 1976. Sobre la existencia de bases en territorio español se abandona la exigencia de los tiempos de la Dictadura de desmantelamiento de dichas bases, y, por el contrario, se afirma que el problema de las bases «es una realidad dimanante precisamente de la existencia de los dos bloques militares». Se indica, ciertamente, que la meta es «conseguir una España sin bases militares extranjeras (...)». Pero, «en la actual coyuntura, el camino más factible para que desaparezcan las bases y tropas extranjeras, tanto en Occidente las americanas, como en el Este las soviéticas, es avanzar hacia la disolución de los bloques». Algunos comentaristas han apuntado, posiblemente con razón, que esta postura del PCE frente a la existencia de bases militares americanas en España es, en cierto

modo paralela, aunque no totalmente análoga, con la seguida por el PC italiano con respecto a la no discusión, ni puesta en tela de juicio, de la pertenencia de Italia a la OTAN.

#### IV. EL COMPORTAMIENTO PARLAMENTARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En las páginas anteriores hemos ido examinando la evolución de la política interna española y su incidencia sobre la política exterior del nuevo Estado. Posiblemente nuestras apreciaciones puedan dar legítimamente la impresión de una serie de imágenes fotográficas, inertes, fijadas en el espacio, sin movilidad, pero con una mayor o menor carga ideológica. Esta perspectiva quedaría incompleta si a continuación no tratásemos de observar las distintas posturas expuestas sometidas a la dialéctica del movimiento. Con respecto al Gobierno en el poder, detentado por la Unión de Centro Democrático, es algo fácil y, en parte, ya presentado; para algo es precisamente el ejecutor de la política exterior. Con respecto a los otros grupos políticos, los que constituyen la oposición, el único medio para acercarse a esa movilidad es la observación de su comportamiento parlamentario. Aunque la andadura democrática española es todavía muy breve —un periodo de transición que va desde el 20 de noviembre de 1975 hasta la aprobación de la Constitución de 1978 y el siguiente, de tan sólo dos años de duración hasta ahora— es suficiente para poder llevar a cabo una ampliación del ideario y de los programas de los partidos políticos y, muy especialmente, para apreciar su proceso evolutivo hacia posiciones más radicales frente a las gubernamentales. Así como, en el mismo juego parlamentario, apreciar la confluencia o la convergencia de las posturas del Gobierno con partidos políticos situados a su derecha.

Por razones de eficacia, y dado asimismo que nuestro estudio no es propiamente un ensayo parlamentario, hemos seleccionado y trabajado sobre una muestra de comportamiento que abarca un periodo que media entre el mes de julio de 1979 y el mismo mes de 1980. En la elección de este periodo, tan determinado, no han primado sólo razones de oportunidad, sino muy específicamente motivos de mayor madurez en el comportamiento parlamentario. Ya en el periodo fijado no existen los presupuestos intentados de establecimiento de un consenso para la política exterior, y están mucho más fijadas, por otra parte, las reglas que cada partido diseña para su modelo de política internacional. También, por razones no sólo de agilidad, sino de racio-

nalidad, dado el carácter de su mismo funcionamiento, centraremos casi toda nuestra atención en los trabajos del Congreso de los Diputados, mucho más significativos, tanto por sus competencias como por su composición y distribución de escaños, que en el Senado. Y por último, en esta brevísimas introducción de carácter un tanto metodológico, agruparemos, siguiendo la tónica marcada en las páginas anteriores, no ya las intervenciones aisladas de parlamentarios, sino la *problemática abordada por su actividad en el campo internacional*:

a) *El Sahara occidental*

El 16 de agosto de 1979 el Grupo Parlamentario Socialista presentaba una «proposición no de ley» sobre acontecimientos producidos en el Sahara Occidental. El planteamiento socialista, tras proceder a un análisis de los acontecimientos acaecidos en esta área geográfica —su carácter secreto, el decaimiento por parte de Mauritania y la violación de Marruecos, motivos todos ellos en relación con el Acuerdo de Madrid de 1975— presentaba las siguientes propuestas de resoluciones:

Uno: «Que el Gobierno español proceda a la denuncia formal del Acuerdo del 14 de noviembre de 1975.»

Dos: «Que el Gobierno español reconozca al Frente Polisario como representante del pueblo saharauí, así como los derechos nacionales de este pueblo a la independencia y a la soberanía nacional...»

Tres: «Que el Gobierno español tome las iniciativas necesarias en orden a conseguir una solución global y definitiva de la descolonización» de esta zona, que al tiempo que garantice la paz y la estabilidad haga otro tanto con «la defensa de los intereses españoles en el Sahara».

Con anterioridad a esta propuesta socialista, el Grupo Parlamentario Comunista había presentado también una «proposición no de ley» el día 4 de junio de 1979, que no fue tomada en consideración en el Pleno del Congreso celebrado el día 10 de octubre de 1979. La proposición no de ley comunista versaba sobre la concesión del reconocimiento oficial como representante del pueblo saharauí al Frente Polisario. Esta petición se basaba en la no efectividad del Acuerdo de Madrid (1975) y las victorias militares del Frente Polisario «que controla en la práctica el territorio y que hay un alto grado de unificación nacional del pueblo saharauí en torno a él». Al tiempo se recordaban resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (concretamente la 3.331 de diciembre de 1978) y la aprobada por la cumbre de la Or-

ganización de la Unidad Africana (celebrada en Monrovia, en junio de 1979). Para concluir que: no habría pacificación posible, sin el reconocimiento solicitado para el Frente Polisario. A favor de la proposición comunista se manifestaron la Unión del Pueblo Canario y el Grupo Parlamentario Socialista. En contra lo hicieron el Grupo Parlamentario de Coalición Democrática, que en esencia, y ateniéndonos a criterios estrictamente jurídicos, calificó el reconocimiento solicitado de *prematureo*; igualmente en contra, el Grupo Parlamentario de UCD, que insistió, esencialmente, en la afirmación de que la práctica española, con base en la normativa del Derecho internacional, consistía «en el reconocimiento de estados y nunca de entidades». En nombre del Gobierno, también se manifestó en contra el titular de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, que insistió en las razones aducidas por el parlamentario de su partido, añadiendo que «no se podía equiparar la situación de la Organización para la Liberación de Palestina con la del Frente Polisario», ya que la primera había sido reconocida por las Naciones Unidas como legítimo representante del pueblo palestino, circunstancia que no concurre en el Frente Polisario. En su turno de réplica, el Grupo Parlamentario Comunista matizó su intervención primera, introduciendo la noción del reconocimiento de beligerante «para aquellas partes que llegan a dominar territorios importantes sobre los que ejercen un poder real». Finalmente, en la votación fue rechazada la propuesta comunista por 266 votos en contra, 121 a favor y nueve abstenciones.

Parece obvio que las posiciones, izquierda y centro, junto a derecha, son irreductibles por el momento con respecto al tema del Sahara occidental. No obstante, la información sería incompleta de no añadir que, en circunstancias tan especiales como el apresamiento de pesqueros españoles en aguas que el Frente Polisario reivindica como parte integrante de su territorio sobre el que ejerce soberanía, la conclusión, en la práctica, ha llegado tras la vía de unas negociaciones entre representantes del Frente Polisario y agentes diplomáticos del Gobierno español, junto a la firma de un Comunicado conjunto del que fácilmente, y con apoyo doctrinal, podría deducirse la existencia de un reconocimiento *de facto*.

#### b) Gibraltar

Con fecha de 1 de noviembre de 1979, el BOCG/C publicaba una proposición no de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socia-

lista, relativa a la situación actual de Gibraltar y sus perspectivas. En esencia, esta proposición se resume en los puntos siguientes: Uno, «decidida voluntad de nuestro pueblo de conseguir la reintegración de Gibraltar a España». Dos, que el Gobierno español acepte el comienzo de la negociación con Gran Bretaña «de acuerdo con las resoluciones de las Naciones Unidas». Tres, restablecimiento de las comunicaciones entre Gibraltar y la zona aledaña española. Cuatro, profundización de los «intercambios culturales, económicos, científicos, etc., entre la población del Campo de Gibraltar y la del Peñón...»; etc. La discusión parlamentaria de esta propuesta tuvo lugar en el Pleno del Congreso celebrado el día 27 de marzo de 1980. El Grupo Parlamentario Socialista, en la defensa de su proposición, alegó que el Tratado de Utrech (1713), aún vigente, debería ser superado «por un nuevo instrumento jurídico, garantizado internacionalmente, que resolviera la cuestión de Gibraltar con arreglo al nuevo derecho de descolonización». Aludió claramente al problema de la población: «... el Gobierno (español) debe dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por gobiernos anteriores con los habitantes del Campo de Gibraltar, porque la situación es muy grave en la zona». Finalizó afirmando «que Gibraltar es una colonia establecida por la fuerza; que contraviene las disposiciones finales del acta de Helsinki; que es una base militar con armamento nuclear, impuesta al pueblo español; que es una base de la OTAN; que es, en definitiva, un anacronismo».

El Grupo Parlamentario de UCD, del Gobierno, ofreció una fórmula alternativa, en la que asumía buena parte del planteamiento socialista, pero omitiendo toda referencia a los temas de la NATO, base militar, principio de descolonización, etc. En términos análogos se expresó el Grupo Parlamentario de Coalición Democrática, poniendo énfasis especial en la negociación con Gran Bretaña.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Comunista comenzó denunciando la pasividad del Gobierno, ya que, entre otras cosas, la proposición socialista había necesitado seis meses para llegar a la Cámara, con cuyo planteamiento coincidía; anunciando que votaría favorablemente la proposición socialista. Al final del debate intervino el propio ministro de Asuntos Exteriores, que insistió en la enmienda transaccional propuesta por su propio Grupo; que finalmente aceptó el Grupo Parlamentario Socialista y que, puesta a votación, fue aprobada en términos casi unánimes.

c) *Terrorismo*

Aunque se trate de cuestión no enumerada en la muy larga lista de cuestiones que constituyen la problemática de la política exterior española, nadie ignora la gravedad del tema en España dada la actividad incesante, cuando no creciente, que en España, como en otros países de Europa occidental, pone en grave peligro de subsistencia las bases mismas de la democracia parlamentaria. Es, pues, una piedra de toque muy importante para alcanzar a comprender el juego de fuerzas políticas españolas. El debate parlamentario versó en torno a la ratificación de la firma del Convenio Europeo para la prevención del terrorismo, hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1977, que no llegó a la discusión en el pleno mencionado hasta el día 20 de febrero de 1980. Se manifestó, en primer lugar, el único representante parlamentario de la Unión del Pueblo Canario, que defendió una enmienda contraria a la ratificación; tras referirse al terrorismo estructural o terrorismo de estado, afirmó que el texto sometido a consideración de la Cámara «limitaba el concepto de delito político, reducía el derecho de asilo y ampliaba las posibilidades de extradición». Indicó, igualmente que en España se estaba produciendo «una injerencia de normas extranjeras en nuestra legalidad y un decaimiento de la soberanía, que todavía será mayor de ratificarse» el Convenio Europeo. Por lo tanto, solicitaba su no ratificación.

Frente a la propuesta anterior se agruparon todos los grupos parlamentarios, aunque con diversos criterios, pero coincidentes en la ratificación del Convenio. El Grupo Parlamentario Centrista basó su argumentación, fundamentalmente, en dos puntos: la negativa a calificar de delitos políticos a los actos terroristas y la Resolución del Consejo de Europa (31 de enero de 1979), del que España forma parte, en la que se insta a que todos los estados miembros que no lo hubieran hecho ya, lo firmaran y ratificaran. El Grupo Parlamentario de Coalición Democrática se manifestó en el mismo sentido, aseverando que mientras no se llegase a la erradicación total del terrorismo, el Convenio Europeo «servirá de barrera que frene los excesos de la violencia». También en sentido favorable a la ratificación el Grupo Parlamentario Comunista que afirmó, ahondando en argumentaciones anteriores, que: «El mayor enemigo de un proyecto progresista es el terrorismo. Hay diversas clases de terrorismo, y el único que podría justificarse es el que se ha ejercido contra las dictaduras, porque precisamente quería restablecer las libertades democráticas, pero cuando

se está ante un sistema de libertades democráticas, por precarias que sean, hay que defenderlas, y el terrorismo no deja ningún margen de maniobra.»

Abundando en la posición a favor de la ratificación del Convenio Europeo intervino el Grupo Parlamentario Socialista. A los argumentos ya expuestos por otros parlamentarios agregó que: «Dada la internacionalización del fenómeno terrorista, el estado ha de arbitrar también, en el ámbito internacional, un sistema para hacerle frente; en este sentido, el Convenio que hoy se nos presenta es un instrumento necesario, y es necesario, al menos, por dos razones: Una, porque facilita la extradición de elementos terroristas que, renunciando a las vías que ofrecen los estados democráticos, acuden a procedimientos reprobables; la segunda razón es que se concluye entre naciones democráticas, en las que impera el estado de derecho y se garantiza un proceso justo para todos.» Finalmente, el Convenio Europeo fue aprobado por 265 votos a favor dos en contra y tres abstenciones.

#### d) *Relaciones hispano-marroquíes*

Aunque ya nos hemos referido extensamente al conflicto del Sahara occidental, que tan profundamente afecta a las relaciones entre España y Marruecos, hay otros temas que asimismo tienen particular relevancia. Uno de ellos, de especial importancia, es el relativo al Tratado Hispano-Marroquí de Pesca. En el período parlamentario que nos hemos fijado comenzaremos mencionando tan sólo la interpelación formulada por el representante parlamentario de Unión del Pueblo Canario el 3 de julio de 1979, con referencia al canon que deberían pagar los pesqueros españoles por faenar en aguas saharauis. Meses más tarde, el Grupo Parlamentario Comunista y el Grupo Parlamentario Socialista, separadamente, emitían sendas preguntas al Gobierno español sobre el suministro de armas a Marruecos por el Gobierno de Estados Unidos.

Al no haber sido mencionado anteriormente este problema resulta oportuno referirse más directamente al contencioso pesquero entre España y Marruecos. El problema arranca, en nuestros tiempos, del año 1973, cuando, frente al Archipiélago de las Islas Canarias, el Gobierno de Rabat promulgó un decreto por el que ampliaba sus aguas, en consonancia con las orientaciones y declaraciones realizadas por la mayoría de los Estados del Tercer Mundo; ampliación de las aguas

marroquíes que no sólo afectaba a Canarias, sino también situaba en muy delicada situación a las ciudades de Ceuta y Melilla. Según parece, una de las compensaciones del Gobierno de Rabat, para llegar a la conclusión de los Acuerdos de Madrid (1975), sobre el Sahara Occidental y la retirada de España como potencia administradora fue la promesa de conceder unas 800 licencias de pesca a la flota española; promesa que, por otra parte, no sería cumplida por Marruecos. Más tarde se firmaría el Acuerdo de pesca, de cooperación en la materia, entre España y Marruecos, con fecha del día 11 de febrero de 1977. Sus puntos fundamentales eran la limitación de las capturas y la progresiva *marroquinización* de los navíos que constituirían las futuras empresas mixtas. Aunque ratificado por España, este Tratado nunca ha sido ratificado por el Estado de Marruecos. Tema que, como ya se ha señalado reiteradamente, vino a complicarse con la disputa que sobre las aguas saharauis tienen entablada el Gobierno de Marruecos y el Frente Polisario. La resultante para España, aparte el deterioro constante de sus relaciones bilaterales con Marruecos, ha sido el continuo apresamiento de pesqueros españoles, ya por Marruecos, ya por el Frente Polisario. Y en última instancia el nacimiento o la formación en la opinión española, escasamente informada por su Gobierno, de sentimientos inamistosos hacia el pueblo marroquí.

Con motivo de la no ratificación del Acuerdo de Pesca entre España y Marruecos, en el curso de un debate parlamentario, intervino el ministro de Asuntos Exteriores para responder a una serie de preguntas planteadas por grupos de la oposición. En su respuesta dejó bien claras las consecuencias que podían tener para España la no ratificación del Tratado por parte de Marruecos: «... Las consecuencias serían, con carácter inmediato, la aplicación del derecho marroquí, e inmediatamente se iniciará el proceso de sanciones establecido por la legislación interna marroquí que, en definitiva, haría imposible el desarrollo de toda la actividad de pesca en esas aguas. Esto significaría un daño grave para los pescadores, en primer lugar, y también para los trabajadores del sector industrial de transformación, para los consumidores españoles y para los armadores, grandes y pequeños.» Ciertamente esa ha sido la plasmación del futuro, ya que el Tratado aún no ha sido ratificado por Marruecos, continuando los apresamientos de pesqueros españoles y negociándose periódicamente, cada seis meses, convenios transitorios, cada vez más onerosos para la economía española.

e) *Relaciones de España con el Vaticano*

El día 3 de enero de 1979, en la Ciudad del Vaticano, representantes del Estado español y del Estado Vaticano firmaron unos Acuerdos que, en cierto modo, venían a sustituir el entramado jurídico vigente desde los tiempos del franquismo, cuando el Estado español proclamaba la católica como religión oficial. Esta situación quedaba superada por la Constitución de 1978, en su artículo 16.3, donde expresamente se manifiesta: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.»

El debate parlamentario en torno a estos Acuerdos (sobre enseñanza y asuntos culturales, sobre asuntos económicos, sobre asuntos jurídicos y sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y servicio militar de clérigos y religiosos) tuvo lugar el día 13 de septiembre de 1979, con un trascendente contenido ideológico, delimitador de los campos de la derecha y la izquierda parlamentarias. Debate que, en cierto modo, era un reflejo de las contradicciones habidas entre estas fuerzas y a la transacción a que finalmente se llegó en la redacción del mismo texto constitucional.

Inició la defensa de la ratificación de los Convenios el propio ministro de Asuntos Exteriores, explicando que venían a sustituir al sistema concordatario vigente desde 1953, cuando la España franquista se configuraba como un Estado confesional. A su juicio, la anterior confesionalidad venía a ser sustituida por la «neutralidad del Estado», aunque reconociendo el valor particular de la Iglesia Católica «que constituye un elemento esencial en la historia y en la cultura española, y que es factor de paz y de convivencia».

En su turno, el Grupo Parlamentario Comunista afirmó que, de acuerdo con la Constitución, España es un «Estado aconfesional y laico». Estos Convenios, añadía, se anticipaban a la aprobación de una Ley tan fundamental como la de libertad religiosa y, al mismo tiempo, suponía una intromisión en cuestiones tales como el matrimonio canónico, la enseñanza de la religión, el régimen de centros docentes de la Iglesia, sistema de dotación económica de ésta, etc.; cuestiones todas ellas que aún no han sido objeto de desarrollo legislativo. En suma, una armonización de los Convenios sometidos a ratificación con los principios constitucionales. Proponía, en consecuencia, un aplazamiento de la ratificación.

Por su parte el Grupo Parlamentario Socialista habría preferido que «hubiéramos sido capaces de hacer, en el marco de una Ley de Libertad Religiosa, lo establecido por el Estado de acuerdo a la Constitución y en uso de la soberanía de las Cámaras».

Finalmente los Convenios fueron aprobados por las Cámaras y se hizo efectiva su ratificación. Días más tarde, el 30 de octubre de 1979, el ministro de Asuntos Exteriores, en una intervención ante el Pleno del Senado sobre la misma materia, introduciría unas variantes declarativas tendentes a señalar la ya afirmada o pretendida neutralidad del Estado: «El hecho de que en los Acuerdos se establezcan unas normas que son solamente para la Iglesia Católica no supone, evidentemente, ninguna discriminación en relación con las otras confesiones religiosas. Los principios que informan estos Acuerdos son unos principios perfectamente aplicables a otras confesiones religiosas, siempre que éstas quieran solicitarlos y quieran convenirlos con el Estado español. La peculiaridad, en el caso de la Santa Sede, reside en que la Iglesia Católica tiene una personalidad jurídica internacional y, por consiguiente, la forma de llegar a la conclusión de estos Acuerdos es por medio de un Acuerdo internacional, mientras que en los otros supuestos serán unos Acuerdos que no revisten esta naturaleza.» Lamentablemente, temas posteriores como el Estatuto de Centros Docentes, que afecta a la enseñanza de la religión y a las instituciones privadas, o el proyecto de Ley de Divorcio, que afecta asimismo a la institución del matrimonio canónico, han motivado que ya no el Gobierno, sino la misma Iglesia Católica y sus jerarquías, hayan adoptado una decidida postura contra la legítima regulación de estas materias por el propio Estado.

f) *La Organización del Tratado del Atlántico Norte*

Sobre la cuestión de la incorporación de España al sistema militar de la Alianza Atlántica y su conexión con las relaciones hispanonorteamericanas fue en la Cámara Alta o Senado donde un senador del Grupo Socialista realizó una interpelación al Gobierno, el día 12 de septiembre de 1979, en los términos siguientes:

«Según informaciones recogidas en la prensa nacional del día 12 de los corrientes, el señor ministro de Asuntos Exteriores, en conferencia de prensa en Bruselas el día anterior, al referirse a los temas de la CEE y de la OTAN, reconoció que estaba en curso un proceso negociador para la adhesión a la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Estas declaraciones, de ser fidedignas, representan la primera adhesión explícita no de la orientación atlantista del Gobierno, sino de la existencia de un proceso negociador del que el Parlamento no tiene noticia. Por ello es preciso que el Gobierno informe a esta Cámara: 1) Si está en curso un proceso negociador, o conversaciones prenegociadoras, respecto a la adhesión de España a la OTAN. 2) Si en su caso existe, como dice la noticia, un calendario y cuál es éste. 3) Sobre la conexión de este calendario con el de la renegociación del Tratado de Amistad y Cooperación con los Estados Unidos de América, que expira en 1981.»

La contestación del ministro de Asuntos Exteriores, en comparecencia ante el Senado, se produce el 30 de octubre de 1979. Su contestación pareció tajante: «No tengo más remedio que contestarle a la primera pregunta que no; a la segunda, que tampoco, y, por consecuencia, la tercera, como es lógico, porque se deriva de las dos primeras, que no hay cuestión.» Pero, en su misma intervención, el ministro introdujo una serie de matizaciones que, en buena medida, desvirtuaban la rotundidad de su triple negativa. Con respecto al tema concreto de la opción atlantista, el ministro indicó que «es una opción de Gobierno y que se planteará en su día. Es una opción claramente definida por el partido (UCD) y es una opción que ha hecho suya el Gobierno. Sin embargo, lo que se ha reservado el Gobierno es el plantear en su día el tema. No es que el Gobierno clausure el debate, lo que ocurre es que el Gobierno no ha abierto el debate».

Sobre la existencia o no de un calendario de negociaciones o de prenegociaciones, la respuesta quedó aún más difuminada: «Lo que sí hay son unas conversaciones en relación con el tema»; conversaciones que el ministro situó dentro del vigente Tratado de Amistad y Cooperación con Estados Unidos que prevé la constitución de una comisión *ad hoc* de coordinación con la OTAN: «... y al amparo de este Comité de coordinación se producen periódicamente, una o dos veces al año, unos simposios en los que se cambian impresiones en relación con la actividad de la Alianza Atlántica.» Esta segunda pregunta también fue aprovechada por el ministro de Asuntos Exteriores, para insistir en la idea de UCD de proceder a un «amplio debate nacional» sobre la OTAN: «Lo cual no quiere decir el referéndum, sino el que haya una conciencia por parte de la opinión pública española de la importancia y de la trascendencia que tiene tomar una decisión como ésta.» En la filosofía del Gobierno, tras rechazar el planteamiento del referéndum, propiciado por el PSOE y por el PCE, «posición que no

es compartida por el Gobierno», será el Parlamento el que zanjará la cuestión.

Con respecto a la tercera pregunta, el ministro contestó que la renovación y revisión del Tratado con Estados Unidos «es un tema independiente de la adhesión de España a la Alianza Atlántica; tiene un sentido propio». Para finalizar: «Pero son temas distintos el que afecta a la revisión del Tratado con Estados Unidos y el que afecta al de la Alianza Atlántica, que tendrán que plantearse en su momento.» Como ya hemos expuesto en páginas anteriores, meses más tarde, en junio de 1980, el propio ministro de Asuntos Exteriores declaraba que era intención del Gobierno de que España ingresase en la OTAN antes de 1983 y sin recurso a referéndum nacional alguno.

## V. CONCLUSIONES

No parece fácil, ni tampoco recomendable científicamente, el establecimiento de unas conclusiones anticipadas. Ya que el período sometido a observación es de una gran brevedad, expresado en términos temporales, el que va desde el 20 de noviembre de 1975, muerte del general Franco, a finales del año 1980; período aún más corto en el tiempo si se recuerda que España vive bajo la legalidad de un Estado de Derecho, dotado de una Constitución democrática, sólo desde finales del año 1978. Algo más de dos años es, en consecuencia, un corte cronológico de muy limitadas dimensiones para asentar unas conclusiones de una validez mínima. Máxime si también se tiene en cuenta que ha sido un período anormal, en el sentido de haber vivido bajo la presión de un proceso muy importante de aceleración histórica: el de la construcción, por vías pacíficas, de un Estado democrático.

Ahora bien, a modo de conclusiones provisionales, sí pueden inferirse unas observaciones que o bien no precisan demostración alguna o bien son tan absolutamente evidentes y coherentes con la apreciación de unos datos constantes, objetivos, o, por otra parte, se corresponden con la correlación de unas posiciones ideológicas, de carácter antagónico que sólo merecen su constatación. Aparte, asimismo, unas valoraciones de tipo más concreto sobre el peso específico de las distintas fuerzas sociales y partidos políticos en el diseño y también en la aportación de soluciones a los diversos problemas planteados a España en sus relaciones internacionales, así como en la adopción de decisiones y en la ejecución de su política exterior.

La democracia advino a España de forma ejemplar, pero por caminos inesperados. Los análisis de los ingenieros sociales y los futuribles de los expertos en prospección política fallaron todos estrepitosamente. La democracia española llegó pacíficamente y se instaló en la vida real del país, sin traumas y sin convulsiones; pero también sin afectar a sus estructuras socioeconómicas. Cambió el régimen político profundamente, pero permaneció intangible el sistema social: el aparato del Estado y las relaciones de producción en que éste se sustenta no cambiaron. Quizá fue ésta, junto a otras, la razón esencial por la cual el tránsito a la democracia parlamentaria se realizó tan ordenadamente. *No quiere decirse con lo anterior que el camino recorrido haya sido fácil, ni tampoco despreciable: en España existe hoy un Estado de Derecho, donde se han proclamado constitucionalmente y están protegidas jurídicamente las libertades formales fundamentales y se respetan los derechos humanos. El balance es muy positivo si se echa la vista hacia atrás y bastante magro si se reflexiona en lo que aún queda por hacer. Habría que coincidir con más de un historiador que afirma que la guerra civil española fue el asentamiento en el poder de la burguesía; que, años después, impulsada por el desarrollo y el auge económico de Europa Occidental que, aunque tardamente, también llegó a España, comenzó a preparar y desbrozar la vía para un capitalismo desarrollista y también monopolista, más acorde con las necesidades reales. Podría convenirse, pues, que el desenlace del franquismo en una Monarquía parlamentaria era la salida lógica. Cierto que el análisis de los acontecimientos pasados es siempre más correcto que las predicciones de los futurólogos; pero, lógicamente, también hay menos posibilidades de error en el cálculo. Por ello, si las razones anteriores, avaladoras del normal evolucionismo de la Dictadura hacia la democracia, pueden ser aceptadas, quedarían incompletas si no se pusiesen de manifiesto otras precisiones. De estas últimas posiblemente la más importante es la que se refiere a la valoración que de sus propias posibilidades de presión sobre el proceso evolutivo hicieron, en su momento, las fuerzas y los partidos políticos que, al menos en teoría, podían haber propiciado un cambio más profundo de la sociedad española. Nunca faltarán augures de salón, ni revolucionarios de tertulia, permanentemente dispuestos al asalto de ruinosos Palacios de Invierno que luego resultan fortalezas inexpugnables. Los dos grandes partidos políticos de la izquierda española, socialistas y comunistas, con mayor tradición histórica y con mayor arraigo en el proletariado y en otras capas sociales avanzadas, optaron también, en definitiva,*

por el proceso y la transición hacia una democracia formal de corte parlamentario, bajo la institución de la Monarquía como poder arbitral. Intacto el mecanismo de represión franquista y el poder de su administración, y sólidamente consolidadas las grandes instituciones que soportan el aparato estatal español (Iglesia, Ejército y Capital), parece que la apuesta de los partidos socialista y comunista fue la correcta. Sobre todo si se tiene en cuenta que el país, por el propio desarrollo de sus fuerzas sociales y económicas, está mucho más cercano del capitalismo avanzado que de hipótesis *tercermundistas*. Se trata, bien entendido, de una hipótesis de interpretación global; cosa muy distinta sería un análisis detallado, acción por acción, de la actuación de los partidos políticos en el período de la transición y en el inmediatamente posterior. Pero, quizá para dar más rigor al análisis que en su momento hicieron, también es oportuno situar a España en el contexto de unas coordenadas internacionales muy concretas, poco propicias a ejercicios de abstracción intelectual. En una reducción, no precisamente al absurdo, Occidente estaba más cercano a la seguridad del *franquismo sociológico* que al azar de un cambio revolucionario, alterador del equilibrio de poder establecido en Europa desde el final de la segunda guerra mundial.

Limitando, obligadamente, las conclusiones de carácter provisional, al objeto de nuestro estudio, el proceso de cambio democrático en España y su influencia en su política exterior son, por naturaleza, de caracterización muy diversa.

El valor geoestratégico de España no ha cambiado, en función de la instauración de un sistema democrático de Gobierno; pero posiblemente haya aumentado su cotización internacional. Hay datos constantes que no se transforman, ni se transformarán, radicalmente por un cambio político. Por otra parte, la dependencia económica española continúa siendo la misma: España forma parte del entramado capitalista del mundo occidental, y, además, en unas proporciones desfavorables; como acabamos de señalar, en unas relaciones de dependencia. Con respecto al valor estratégico, mencionado primeramente, está fuera de discusión que a la ya tradicional consideración de España como retaguardia de Europa Occidental y como portaaviones anclado en el Mediterráneo han venido a sumarse otros aspectos que incrementan su estimación; muy en particular las sucesivas guerras del Cercano Oriente (1948, 1956, 1967 y 1973) y la situación de tensión casi permanente en el norte de África, entre Argelia y Marruecos. La sobrestimación geoestratégica de España también tiene sus servidumbres: cons-

tituirse en el polo de atracción de intereses encontrados, cuando no configurarse como un centro conflictivo, en estado de latencia. Sobre el segundo aspecto es preciso subrayar que la incorporación de España al sistema de capitalismo desarrollado se ha producido en condiciones de franca inferioridad; por su escaso desarrollo industrial, que arrastra desde hace siglos, y por la situación empobrecida de su agricultura. España es un pariente pobre en el sistema capitalista mundial: un país apto para consumir y propicio para inversiones rentables de las corporaciones transnacionales, pero incapaz de competir con otros países más desarrollados del área capitalista, algo que se aprecia muy claramente en el proceso de las negociaciones entre España y la Comunidad Económica Europea.

Si pasamos a la consideración de los compromisos políticos contraídos por la Dictadura debe constatar que la democracia parlamentaria española se ha encontrado con un juego de alianzas que determinan fatalmente el futuro de España durante algún tiempo. Especialmente en lo que concierne a las relaciones con Estados Unidos. Altamente significativo fue, muy poco tiempo después de la muerte de Franco, en enero de 1976, que la Administración norteamericana accediese de buen grado a elevar el anterior Acuerdo ejecutivo al superior rango jerárquico de Tratado Internacional que, por otra parte, condicionaba el futuro de España hasta 1981 y, muy ciertamente, lo prolongará hasta 1986. La integración española a la Alianza Atlántica aseguraría, ciertamente, dentro de unas reglas de juego de un valor jurídico más condicionante, por su colectivización, que la normativa establecida en el Tratado entre España y Estados Unidos, la fidelidad hispánica a los mecanismos defensivos de Occidente. Pero, en fin de cuentas, su incorporación subsidiaria está bien cubierta con el Tratado bilateral.

Las cuestiones de Gibraltar, el Sahara occidental y el contencioso sobre Ceuta y Melilla son asimismo una herencia del franquismo; herencia íntegramente asumida, con todos sus pronunciamientos, por el partido político mayoritario (UCD), que se mantiene en el ejercicio del poder ejecutivo desde junio de 1977.

Entonces, ¿es que nada ha variado entre la política exterior de la Dictadura y la política exterior de la Monarquía constitucional? Sí; ha variado en aquello que podía ser objeto de cambio; muy especialmente en lo que atañe a la aceptación de los principios democráticos del Derecho internacional y su incorporación, por la vía de la Constitución y su posterior desarrollo, a la propia legislación interna; como ha suce-

dido con la ratificación de los Pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales y los Pactos internacionales de derechos civiles y políticos, ambos de 1966, en el marco universal del sistema de las Naciones Unidas, y, en un ámbito más restringido, el ingreso en el Consejo de Europa y la firma y ratificación de la Convención europea de salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales (1950) y sus protocolos adicionales, admitiendo incluso la legislación española el recurso individual ante las instancias del Consejo.

Podría afirmarse, pues, que la España democrática se ha puesto al día internacionalmente, que ha superado las trabas del franquismo para incorporarse plenamente a la Comunidad internacional organizada. Sin embargo, para profundizar en el análisis, debe recordarse nuevamente que, en términos socioeconómicos, el poder lo mantiene entre sus manos la misma clase dominante que los disfrutó y ejerció durante la Dictadura. Que objetivamente sus grandes metas o sus intereses superiores continúan siendo idénticos: la pertenencia al sistema constituido por el capitalismo desarrollado o avanzado, según los casos, de Occidente, con sus mismas ataduras estratégicas y políticas. Y que, en consecuencia, tampoco han cambiado, en ocasiones ni siquiera nominalmente, los ejecutores de la política exterior.

Frente a este bloque homogéneo se sitúa la concepción que tienen los partidos políticos mayoritarios de la izquierda española acerca de la política internacional. Estos partidos, como se ha indicado insistentemente, centraron todas sus fuerzas en la lucha contra el franquismo, primero, y luego en la consolidación del sistema democrático. Lo cual se ha traducido, al menos en la etapa inmediatamente posterior al 20 de noviembre de 1975, en un descuido de sus análisis internacionales, que han pecado de una cierta debilidad, con un abuso de ideologismo y cierta carencia de pragmatismo. Consideramos que esta etapa ya ha sido superada; que socialistas y comunistas han renunciado a unos planteamientos testimoniales o simplemente moralistas, para proceder a la realización de algo muy difícil, pero absolutamente necesario: la construcción de una política internacional de izquierda, no sólo desde una perspectiva de la mera oposición, sino desde la óptica de los intereses nacionales; más aún, de lo que debe ser una política internacional de Estado, y no una política instrumental de partido político.

El empeño, repetimos, no es fácil. Primero hay que elaborar un programa completo de actuación internacional, no sólo con alternativas concretas, sino también, y sobre todo, realizables. La distribución

del voto en las consultas electorales legislativas hasta ahora celebradas (1977 y 1979) apuntan a un equilibrio de fuerzas que presentan como posible la alternancia en el poder y, en consecuencia, la formación de un Gobierno socialista, en solitario o en coalición con otros partidos.

¿Qué sería entonces lo que diferenciaría en política internacional a un Gobierno de derecha o de centro de un Gobierno de izquierda? Lógicamente se procedería, o debería procederse, a una mayor profundización de la democracia que conduciría, sin romper con ninguno de los lazos y vínculos existentes, a un fortalecimiento selectivo de sus relaciones con aquellos Gobiernos y Pueblos que, por una parte, transitasen por el mismo sendero democrático y, por la otra parte, trabajasen en una misma dirección favorable a la distensión y a la paz. También debería llevar a la aplicación real del principio fundamental, en nuestro tiempo, de la lucha contra todas las formas de opresión (imperialismo, colonialismo, racismo). Asimismo, este principio se aplicaría de inmediato, con todas las cautelas necesarias para la defensa del interés nacional, a los contenciosos pendientes todavía para la misma España (Gibraltar, Sahara occidental, Ceuta y Melilla). Y muy fundamentalmente, un Gobierno de izquierda tendría que dar una mayor participación al pueblo español en la adopción de los grandes compromisos internacionales; por ejemplo, sometimiento a referéndum nacional tanto la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea como la integración en la OTAN. Es decir, poner en manos del pueblo el libre ejercicio de su soberanía nacional. Evidentemente se trata de un programa aparentemente modesto, pero cuya materialización no sería una batalla fácil en la España de aquí y de ahora.

En resumen: ningún partido político o fuerza social, a la hora de pensar en la política internacional de su país, puede obviar una serie de datos constantes, unos de carácter material y otros de contenido espiritual: la tradición, la historia, la cultura, las lenguas, etc.; junto a la geografía, la demografía, la economía, etc. Insertar este conjunto en la coyuntura histórica de las relaciones internacionales y a niveles diferentes, que para España serían: el nivel mediterráneo, el europeo, el árabe y el iberoamericano. Finalmente, del análisis de estos datos, de la verificación y adecuación de estos niveles, y de un examen detenido y real de las propias fuerzas, con un sentido exacto de las posibilidades de actuación, establecer un programa determinado para el logro de una política internacional concreta. Puesto que, en última instancia, con la misma información pero con una lectura distinta, los

## LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

partidos conservadores ofrecerán una alternativa estática, retardataria, sin cambios, y, por el contrario, los partidos de izquierda, renovadores, incluso reformistas, se propondrán y ofrecerán a la opinión nacional una alternativa internacional progresiva y orientada hacia el cambio, hacia el futuro. Ya que, en definitiva, tradición y progreso son los factores primordiales en cualquier proyecto renovador de la política internacional de un Estado que quiere completar, finalmente, su proceso de modernización.

(Enero de 1982.)

