

# Relaciones exteriores de España 1989

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

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

## Introducción

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

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

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

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

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



que esta etapa sólo se cierra a finales de 1988. El cambio de régimen interno, el paso del franquismo a la democracia, ha tenido, en consecuencia, su reflejo, aunque a un plazo bastante más amplio, en la política exterior. No es que hayan cambiado radicalmente los condicionantes externos de esa política, la mayoría de los cuales han permanecido dentro de las lógicas evoluciones, algunas notables, que inexorablemente se producen en el ámbito internacional; no es que se hayan alterado radicalmente las grandes constantes que han caracterizado históricamente la política exterior española, lo que tampoco ha sucedido. Lo que ha cambiado ha sido, por un lado, la filosofía inspiradora y el diseño de esa acción exterior, el por qué y el para qué se hace la política exterior, lo que ha dotado de una mayor autonomía y de un nuevo sentido y profundidad a dimensiones ya existentes de esa acción exterior y ha permitido poner en pie nuevas dimensiones de la misma. Por otro lado ha cambiado también la forma, el modo, el cómo se hace la política exterior, lo que ha hecho esa política exterior más eficaz y realista.

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

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

Una primera gran etapa, que puede denominarse de transición en materia de política exterior, y que coincide con la transición a nivel interno, va desde 1976, con el primer Gobierno de Adolfo Suárez, hasta finales de 1988, cuando se concretan y materializan las últimas grandes opciones de la política exterior española, quedando establecido el modelo global de política exterior española. Esta etapa se cierra precisamente a las puertas de 1989, año que nos corresponde estudiar.

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

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

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

Un segundo período, dentro de la etapa de transición, se inicia en 1980, cuando se produce la ruptura del consenso, al plantearse por el Gobierno centrista la incorporación de España a la Alianza Atlántica, y termina el 12 de marzo de 1986, con la celebración del referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica. Es un período constituyente en materia de política exterior, por cuanto durante el mismo se culminan las negociaciones para la adhesión de España a la Comunidad Europea y España se incorpora a Europa y se abre el debate sobre el alcance y consecuencias de las dimensiones atlántica, occidental y mediterránea de España, que sólo se cerrará con la aprobación en referéndum por el pueblo español de los términos en los que España define su política de paz y seguridad. Hitos fundamentales de este período constituyente, con alcance muy diferente respecto del cambio en política exterior, son la apresurada, mal hecha y prematura incorporación de España a la Alianza Atlántica, el 29 de mayo de 1982, que realiza el Gobierno centrista de Leopoldo Calvo Sotelo; el triunfo socialista en las elecciones generales de octubre de 1982, que va a permitir la materialización real del cambio en la política exterior; la formulación del «Decálogo» de paz y seguridad por el Presidente del Gobierno, Felipe González, ante el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984, que supondrá la definición precisa de la política de paz y seguridad de España; el ingreso de España como miembro de pleno derecho en la Comunidad Europea, el 1 de enero de 1986, con lo que finaliza uno de los capítulos pendientes más importantes para la definición de la dimensión europea de España; y la celebración del referéndum mencionado, que cierra el período que estamos describiendo. En este período se sientan y definen las últimas líneas maestras de la política exterior de la España democrática, que quedaban por fijar, homologándose España con Europa y adecuándose la política exterior al entorno exterior. El cambio en la acción exterior es un hecho, si bien todavía es necesario materializarlo en la práctica en algunos de sus extremos más significativos.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Ante una Europa en transformación

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

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





























