

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 26.**

**Política Exterior y Seguridad en  
España.**

Introducción.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 26.**

**Política Exterior y Seguridad en  
España.**

El concepto de potencia media. Los casos de España y México.  
Jordi Palou

# El concepto de potencia media. Los casos de España y México

Jordi Palou\*

## EL PODER DE UN ESTADO: ¿QUÉ INDICADORES EMPLEAMOS?

No tiene demasiado sentido hablar del poder de un Estado en sí, sin establecer una relación o una comparación con el poder de que disponen los demás Estados o sin hacer referencia a una situación externa que nos sirva de parámetro. En nuestro caso, el riesgo que implica el estudio de un concepto estrechamente ligado a múltiples situaciones específicas nos remite el análisis de la jerarquía de poder existente entre los Estados de la comunidad internacional, pero antes de adentrarnos en este tema resulta conveniente situar mínimamente la noción de poder de un Estado.

No existe, en el ámbito de las ciencias sociales, una aceptación uniforme de lo que se entiende por *poder* en general o *poder político* en particular, cosa que obliga a todos los autores que se refieren a este concepto a precisar su alcance o remitirse a alguna definición previa que haya suscitado un cierto consenso previo. En el ámbito de las relaciones interestatales, la acepción tradicional suele referirse a la capacidad de los Estados para imponer su voluntad a los demás y hacerles actuar de un modo determinado<sup>1</sup>, y a partir de ahí es posible elaborar distinciones (aunque no siempre del todo claras) entre poder, fuerza, influencia, capacidades, etc.

Con el objeto de analizar el concepto de potencia media y su posible aplicación al estudio de las relaciones internacionales (y, particularmente, al análisis de las políticas exteriores de los países que entrarían en esa categoría), conviene comentar sucintamente qué sentido se ha dado al término *poder* en este campo.

\*Investigador vinculado al Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament, Universitat Autònoma de Barcelona

Al igual que en cualquier otra relación política, el estudio de las políticas exteriores debe tomar en consideración el análisis del poder del sujeto (el país o conjunto de países) que estudiemos, así como el de los demás sujetos (países u otros actores internacionales) con los que aquel interactúe. Si el fenómeno del poder puede ser definido como la capacidad de un actor para hacer que otros hagan algo que de otro modo no harían<sup>2</sup>, en política internacional nos interesa especialmente analizar cómo un Estado influye en el comportamiento de otro en su propio interés<sup>3</sup>. Al no existir una autoridad central a nivel internacional, esta influencia será ejercida a través de distintos instrumentos (según las distintas circunstancias concretas y según los actores que se vean envueltos en ellas): militares, económicos, político-diplomáticos, culturales, etc. La dificultad que plantea esta situación es doble: cómo se puede medir dicha influencia y hasta qué punto tiene sentido hacer una división abstracta entre potencias *grandes*, *medias* o *pequeñas*.

De entrada, conviene subrayar que el término *poder* no es unívoco. Así, para D.H. Wrong, el poder es un tipo de influencia *intencionada* que se manifestaría a través de cuatro formas: fuerza, manipulación, persuasión y autoridad<sup>4</sup>. Para Cox y Jacobson, en cambio, el poder es una *capacidad* (puede ser convertido o no en influencia), mientras que la influencia implicaría el *ejercicio* del poder (la modificación del comportamiento de un actor por parte de otro)<sup>5</sup>. Independientemente de las etiquetas que les demos, se trata de dos fenómenos distintos: la *capacidad* o el *potencial* de actuación, y el *ejercicio*, el acto en sí que conlleva la modificación del comportamiento. En este trabajo, al hablar de potencias medias nos referiremos básicamente al primero de ellos, es decir, a la *capacidad para ejercer influencia* de que disponen los Estados. Al enfrentarse a situaciones concretas (un conflicto regional, un acuerdo comercial, etc.), dichos Estados podrán transformar su capacidad de ejercer influencia en *poder* efectivo.

Pero más que hacer digresiones en torno a la noción abstracta de poder, nos interesa ver con qué capacidades efectivas de acción internacional cuenta un Estado, es decir, cuáles son los indicadores que empleamos para evaluar el poder (la capacidad) de los Estados y eventualmente establecer una relación jerárquica entre ellos. En este sentido, podemos adoptar la definición de *capacidades* que da Attinà: la disponibilidad de recursos y la habilidad para utilizarlos para alcanzar objetivos internacionales<sup>6</sup>. Los objetivos del Estado tienen que ver, prioritariamente, con la conservación de los *elementos primarios* que lo caracterizan: territorio (seguridad física), población (seguridad económica) y gobierno (seguridad política).

Esta diversidad de objetivos, por consiguiente, impide la existencia de un único indicador mediante el cual se pueda identificar el poder de un Estado. Para mayor precisión, conviene recurrir a una serie de indicadores distintos (algunos de ellos aproximados, como veremos), que podemos reunir en los grupos siguientes:

### **Indicadores geográficos y demográficos**

Dimensiones y naturaleza del territorio; situación física y geopolítica; número de habitantes; distribución de la población (según edades y geográficamente); índice de crecimiento demográfico; disponibilidad de recursos naturales.

### **Indicadores económicos**

Sistema económico; PNB o PIB (total y *per capita*); distribución de la riqueza; distribución de la población (según el sector de ocupación y según la división rural/urbana); niveles de industrialización y productividad; producción y consumo de energía; recursos técnicos (nivel de tecnología); intercambios comerciales con el exterior y diversificación de dichos intercambios.

### **Indicadores de tipo militar**

Número de hombres movilizados o movilizables; tipo de armamento del que se dispone; calidad y cantidades; calidad del liderazgo y de la organización militares; nivel de gastos militares (total y proporcional); industria y comercio de armamento: fabricación, exportación, importación, clientes y proveedores.

### **Indicadores políticos y de recursos humanos**

Sistema político y de distribución del poder político en el seno de la sociedad (división de tareas, papel del gobierno, partidos políticos, administraciones, opinión pública...); calidad de la diplomacia y del conjunto de instrumentos de política exterior; calidad del gobierno, de los líderes y de la burocracia en general; estabilidad política; cohesión política y capacidad de acción colectiva; servicios de inteligencia (obtención y análisis de información).

Los factores enumerados en los tres primeros grupos suelen ser cuantificables: la posibilidad de medirlos y compararlos hace que sean considerados más o menos *objetivos*<sup>7</sup>. Por el contrario, algunos de los elementos del último grupo son clasificados por algunos autores dentro de los llamados “intangibles” o “elementos cualitativos”: su evaluación está sujeta a criterios subjetivos que pueden resultar discutibles. Dentro de este grupo, Russett y Starr también mencionan, entre otros, la educación, la sanidad, la unidad y la moral de la población<sup>8</sup>; Morgenthau, a su vez, hace referencia al “carácter nacional” y a la “moral nacional”<sup>9</sup>, elementos prácticamente imposibles de medir por las connotaciones políticas que se derivan de ellos y por la ambigüedad de sus campos semánticos. Otros factores a tener en consideración podrían ser las ambiciones nacionales<sup>10</sup>, el prestigio percibido por uno mismo, por los demás),<sup>11</sup> etc.

Algunos indicadores son estables, mientras que otros pueden ir cambiando con el transcurso de los años o incluso en plazos relativamente breves de tiempo. Morgenthau advierte del peligro que representa considerar un elemento de poder como permanente o atribuir una importancia decisiva a un único factor y negligir los demás<sup>12</sup>. Si el propio fenómeno del poder es de naturaleza política, se tratará de un dato necesariamente variable. No sólo pueden cambiar las características de los actores que estudiemos, sino que también puede verse alterado el contexto internacional en que éstos maniobren. Otra salvedad a efectuar vinculada a la relatividad del poder consiste en la necesidad de *contextualizar* las

relaciones de poder. Por una parte, sólo es posible ejercer el poder en el contexto de una relación específica; por la otra, resulta de la mayor importancia identificar las circunstancias concretas sobre las que se ejerce, o no, el poder<sup>13</sup>.

Muchos indicadores se derivan de otros más básicos. Muchos autores, en el momento de evaluar el poder de los Estados, tienden a resumirlos en área, población y PNB (o incluso se limitan a tomar en consideración únicamente este último factor). En esta misma línea simplificadora, los indicadores relativos al armamento pueden ser empleados únicamente para discriminar entre potencias nucleares y no nucleares.

Sin embargo, para el estudio de las potencias medias, existe un último factor de la máxima importancia que podría formar parte del cuarto grupo (indicadores políticos): se trata de la *voluntad* del Estado en cuestión de actuar como potencia media en el sistema internacional; es decir, de ejercer concretamente su *capacidad* de influencia (volveremos sobre este aspecto en el próximo apartado).

## POTENCIA MEDIA Y JERARQUÍA ENTRE ESTADOS

Como hemos indicado anteriormente, si nos referimos a potencias medias es porque existe una jerarquía entre los Estados. Esta jerarquía, además, es múltiple; es decir, tienen que existir más de dos clases de Estados para que pueda hablarse de una categoría intermedia. No son demasiado frecuentes las clasificaciones de los Estados según sus capacidades en un sentido general, en parte porque se mantiene la ficción jurídica de que todos los Estados son iguales. Pero como no existe nada ni nadie ante quien los Estados se puedan presentar como iguales (es decir, no existe una autoridad supranacional reconocida), se da una clasificación de hecho que viene determinada por las capacidades enumeradas en el apartado anterior. En cualquier caso, está claro que los intentos de situar a los Estados en una jerarquía presentan inequívocas connotaciones políticas.

Una posible clasificación de los Estados según una abstracta (y, por esta misma razón, discutible) jerarquía comprendería las cinco categorías siguientes:

**Superpotencias o potencias mundiales:** los rasgos que definirían a esta categoría de Estados, según Merle, serían los siguientes: disponibilidad de intervenir en cualquier parte del mundo, riqueza material, territorio de dimensiones continentales, recursos humanos considerables y alto nivel de desarrollo tecnológico<sup>14</sup>. A estas características habría que añadir otra de esencial: su capacidad de respuesta a un ataque nuclear masivo; es decir, la amplitud de su arsenal nuclear<sup>15</sup>.

**Grandes potencias:** Estados con una capacidad de influencia o con intereses de tipo económico, político y/o militar que van más allá de la propia región en la que se encuentran, aunque sus políticas exteriores no lleguen a tener propiamente dimensiones planetarias, como sería el caso de las superpotencias. Este grupo estaría constituido por China, las dos ex metrópolis más importantes y actualmente también potencias nucleares (Francia y Reino Unido), y las dos potencias vencidas en la segunda guerra mundial, Japón y Alemania.

**Potencias medias:** Provisionalmente, nos referiremos a este grupo de Estados con una definición negativa: se trata de países que no podemos llegar a considerar como grandes potencias, pero que tampoco podemos incluir entre el grupo de pequeños Estados.

**Estados pequeños o débiles:** Estados que, independientemente de su situación económica y de desarrollo, poseen un territorio y/o una población reducidos y una participación limitada en los asuntos internacionales.

**Microestados:** Subgrupo de los pequeños Estados; su territorio y población son muy reducidos<sup>16</sup>.

Esta clasificación, las denominaciones y las definiciones correspondientes no coinciden con las de muchos autores. Algunos de ellos consideran que las grandes potencias forman parte de las potencias medias<sup>17</sup>, o que el primer grupo estaría constituido por las “grandes potencias” (a menudo sólo los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas)<sup>18</sup>, o que China constituiría una categoría propia entre los grupos 1º y 2º<sup>19</sup> o que formaría parte de algún otro grupo (el de las potencias medias o incluso el de las superpotencias)<sup>20</sup>. Con frecuencia no se establece distinción alguna entre los grupos 4º y 5º; en esta misma línea, también es frecuente reunir a estos dos grupos con el 3º.

De este modo, según los análisis a efectuar, se tenderá a reagrupar estas categorías considerando únicamente cuatro, tres o sólo dos tipos de Estados<sup>21</sup>. En muchos casos, la división entre pequeños Estados y microestados no aporta ningún elemento distintivo de importancia; en otros contextos sólo nos interesará distinguir entre las superpotencias y el resto de Estados, o simplemente entre Estados “grandes” y “pequeños”, sin más<sup>22</sup>. En el caso de Europa, la evolución futura de la CE introduce un importante elemento de complejidad: contemplada como una unidad, podría considerarse una superpotencia a todos los efectos excepto el nuclear<sup>23</sup>.

Evidentemente, para el estudio de las potencias medias nos interesa individualizar, como mínimo, otras dos categorías de Estado: una superior y otra inferior. Por consiguiente, el esquema de análisis no quedaría alterado si reunimos los grupos 4º y 5º bajo la denominación “pequeños Estados”, o incluso si agrupamos las categorías 1ª y 2ª bajo el concepto genérico de “grandes potencias”. Las líneas que separan a los distintos grupos no siempre quedan

claras, y menos aún si los tratamos de forma abstracta. Por el momento, es conveniente dejar claro que en nuestro análisis de potencias medias no incluiremos a los países mencionados en el grupo 2º (grandes potencias), debido a una serie de características específicas que los distinguen de aquéllos (alto potencial económico y/o una capacidad diferenciada de influencia en el sistema internacional)<sup>24</sup>.

Dentro de cada categoría, se encuentran Estados muy diferentes entre sí y que con frecuencia presentan más semejanzas con Estados ubicados en otras categorías que con los de su propio grupo. En este sentido, más que considerar esta clasificación como cerrada y delimitada, sería “más exacto representar esta jerarquía como un *continuum*”<sup>25</sup>.

Una vez examinadas las distintas categorías en las que podríamos clasificar a los Estados, a continuación revisaremos algunas de las definiciones que los distintos autores utilizan para referirse a las potencias medias. Partiendo de la definición provisional (por exclusión) que hemos realizado, lo primero a constatar es que se trata de una situación que *combina elementos de debilidad y de fuerza*<sup>26</sup>. Un tipo ideal mencionado por Santoro define las potencias medias como “aquel grupo de Estados que ejercen funciones determinadas, debido a su dimensión (territorial, demográfica o económica), a su colocación geopolítica en un área regional o a su capacidad potencial de desestabilizar el sistema global si renunciaran a formar parte de un bloque y pasaran al otro lado”<sup>27</sup>. No obstante, esta definición se centra en la relación potencia media-potencia hegemónica en un contexto bipolar, y no considera la posible categoría de “grandes potencias” ni las funciones que podrían derivarse de las dimensiones militares tanto de éstas como de las potencias medias.

Guadalupe González introduce un nuevo elemento al hablar del doble sentido con que se ha utilizado el concepto: por un lado, se refiere a “la posesión de una fuerza económica, militar y política mediana en la escala de poder mundial; por otra, a la ocupación de una posición intermedia, *centrista* y/o moderadora entre dos partes en conflicto”<sup>28</sup>. Esta concepción recuerda la postura de algunos países no alineados en su búsqueda de una “tercera vía” entre Este y Oeste; la intermediación a la que se refiere González, sin embargo, parece tener un sentido más amplio. En esta misma línea, más adelante comenta que “el concepto de potencia media ha sido definido como una categoría política que se refiere a un tipo especial de política exterior y de comportamiento internacional que algunos países medianos adoptan de manera consistente”<sup>29</sup>. Esta última definición, pues, incorpora el elemento de la *voluntad* de un Estado al emprender y mantener una política exterior activa y diferenciada<sup>30</sup>. De este modo, potencia media no equivale necesariamente a “país mediano”: los indicadores de poder pueden ser parecidos, pero la voluntad de llevar a cabo unos objetivos determinados en política exterior puede ser el elemento distintivo entre dos “países medianos” similares.

Holbraad, por su parte, suscribe la definición de potencia media efectuada en una comunicación de las Naciones Unidas de 1948: “Las potencias medias son aquellas que, debido a sus dimensiones, sus recursos materiales, su voluntad y capacidad de aceptar responsabilidades, su influencia y su estabilidad están en vías de convertirse en grandes

potencias”<sup>31</sup>. Se trata, por tanto, de una definición que también comprende el elemento de voluntad y que además lo matiza con “la capacidad de aceptar responsabilidades”<sup>32</sup>. Asimismo, al reconocer la posibilidad de que un país pase de media a gran potencia, pone de relieve el dinamismo de las relaciones de poder en el ámbito internacional, aunque no especifica qué entiende por “gran potencia”.

Otros autores se remiten a características parciales de las potencias medias, sin establecer definiciones generales que vayan más allá del ámbito de sus análisis. Finalmente, algunos estudios vinculan potencia media a un Estado que tenga importancia regional, pero con ello entraríamos en una nueva dimensión de este concepto que conviene tratar separadamente, antes de proponer una definición de potencia media que tome en consideración todos los elementos que habrán sido expuestos.

## EL CONCEPTO DE POTENCIA REGIONAL

La capacidad y la voluntad de ejercer una influencia regional (de tipo económico, militar, cultural, etc.) podría ser un indicador más de la caracterización realizada de las potencias medias. Como en el caso de los demás indicadores, esto no significa que todas las potencias medias sean potencias regionales (ni, a la inversa, que todos los Estados con un área de influencia regional puedan considerarse potencias medias, naturalmente)<sup>33</sup>. El grado de influencia que un Estado pueda ejercer sobre sus Estados vecinos puede variar: depende de la voluntad y de la capacidad de aquel para influir, coaccionar o incluso intervenir directamente en los asuntos internos de los demás. También entran en juego otros aspectos: su relación con las grandes potencias y la libertad de maniobra de que disponga para actuar en el sistema internacional.

Así como la noción de “potencia media”<sup>34</sup> es más o menos clásica en el vocabulario de las relaciones internacionales<sup>35</sup>, “potencia regional” es una noción más específica cuya aparición tiende a ser asociada, modernamente, a un contexto histórico determinado. En el momento en que la rigidez del sistema internacional bipolar surgido de la segunda guerra mundial empieza a disminuir (desde mediados de los años 60 y durante los 70), disminuye también “el nivel de constricción y de dependencia impuesto por las reglas del sistema” y los actores menores disponen de “una cierta libertad de acción”<sup>36</sup>. Esto sería aplicable tanto a las potencias medias alineadas como a las no alineadas, ya que la presión de las superpotencias disminuye de forma global sobre el sistema.

En un momento en que se han multiplicado los Estados y a la retirada de las potencias coloniales sigue una cierta retirada de las presiones de las superpotencias, se abre la posibilidad de que algunas potencias medias puedan consolidar unas áreas de influencia en su región,

con el consentimiento o incluso a pesar de la oposición de las potencias hegemónicas (superpotencias o ex potencias coloniales). Este fenómeno se da especialmente en ciertas áreas del Tercer Mundo, en torno a los “nuevos polos de crecimiento económico y poder político”<sup>37</sup>.

Por tanto, las constricciones no son únicamente las que plantea el sistema internacional: la situación económica general también juega un papel fundamental a la hora de determinar el alcance de la influencia regional de que puede disponer una potencia media en un contexto concreto. La crisis que durante los años 80 ha afectado al conjunto de los países en desarrollo ha tenido una repercusión importante su debilitamiento global, tanto si se trataba de potencias medias y/o regionales como si no era así. Esto, sumado al contexto de “segunda guerra fría” que se generaliza desde finales de los años 70, marca de nuevo una limitación importante del status de las potencias regionales.

Un factor que también debe tenerse en cuenta es la reacción de los pequeños Estados que se ven afectados por la voluntad de influencia de las potencias regionales. Una reacción habitual consiste en consolidar las alianzas con las potencias hegemónicas tradicionales para evitar la irrupción de nuevos focos de poder regional y para no encontrarse, consiguientemente, sometidos a una doble presión<sup>38</sup>, tanto si es ejercida en el mismo sentido (la potencia media actuaría entonces como agente de la hegemónica, y tendría lugar una sustitución de influencias) como si es contrapuesta.

G. González asocia los conceptos de potencia regional y potencia media y propone la expresión “potencia media regional”. A su definición de potencia media, citada en el apartado 2, añade una nueva dimensión, “relacionada con las áreas de acción y proyección externa de estos países: el ejercicio de un papel *regional* significativo”<sup>39</sup>. De forma parecida, J.M. Insulza también vincula ambos conceptos y asume que el fenómeno de lo que él llama “potencias intermedias” es exclusivo del Tercer Mundo: “[Estos países] parecían encaminados al desarrollo y encabezaban la ofensiva del Tercer Mundo, demandaban un nuevo orden económico internacional, promovían la no-alineación y el fin de los bloques, levantaban temas como la paz y la igualdad en las relaciones internacionales”<sup>40</sup>. Aquí hay, por tanto, un elemento de *compromiso*: ser una potencia media, en este contexto, constituiría una especie de militancia, pero la “ofensiva” del Tercer Mundo (con todos los demás elementos que dicha idea conllevaba) se desvanecería rápidamente durante los años 80. González advierte, sin embargo, que “resulta imposible definir de manera abstracta y general el contenido político e ideológico de la política exterior común a todas las potencias medias”,<sup>41</sup> lo que vendría a cuestionar el planteamiento de Insulza.

Jones y Hildreth, sin llegar a dar una definición precisa de lo que consideran como “potencias emergentes”, parecen utilizar esta expresión como sinónimo de “potencia regional del Tercer Mundo”<sup>42</sup>, centrando su interés en los asuntos de seguridad de sus propias regiones, tanto actuales como futuros. En cualquier caso, parece claro que en relaciones internacionales se ha tendido a identificar los conceptos de potencia media y potencia regional<sup>43</sup>, especialmente en el ámbito del Tercer Mundo.

## EL CONCEPTO DE POTENCIA MEDIA

A modo de conclusión de lo expuesto hasta aquí, y antes de proponer una lista orientativa de los países que podríamos considerar como potencias medias, trataremos de presentar una formulación global del concepto.

Podemos considerar como *potencias medias* a aquellos Estados que, debido a su dimensión (territorial, demográfica, económica, político-diplomática o militar) o a su situación geopolítica en una región determinada, presentan la capacidad y la voluntad necesarias para ejercer una cierta influencia en determinadas áreas de las relaciones internacionales. Esta influencia puede traducirse en la formulación o puesta en práctica de una política exterior activa e independiente, en una participación destacada en los intercambios internacionales (en los ámbitos comercial, de mediación, de participación activa en las Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales, etc.) o en una voluntad de tener un papel destacado en los asuntos que afectan a su región.

Esta formulación puede presentar una serie de problemas; por esta razón, es conveniente efectuar algunas salvedades.

En primer lugar, sería lógico preguntarse cómo es posible distinguir a las potencias medias de las grandes potencias (o incluso de las superpotencias) a partir de los elementos mencionados. En principio, a partir de la lectura del párrafo anterior, un norteamericano o un francés podrían considerar a sus respectivos países como “potencias medias”. El problema reside en que cualquier concepto que deba ser definido a partir de una jerarquía depende de los demás componentes de ésta. Lo que debe quedar claro es que hablamos de una categoría intermedia de países, y que para ello es preciso remitirnos a las definiciones de los otros tipos de potencias o países e incluso recurrir a las enumeraciones concretas .

En esta misma línea, también es preciso tener en cuenta la variabilidad de los factores de poder en el contexto de las Relaciones Internacionales. De ahí la importancia de contextualizar: en el tiempo, en el espacio, respecto a la situación concreta que nos propongamos examinar, etc. Por ello, los distintos autores suelen dedicar poco tiempo a la teoría y pasan enseguida a tratar los países concretos que consideran que forman parte de la categoría “potencias medias.”<sup>44</sup>

Asimismo, no siempre queda claro lo que se entiende por “política exterior activa e independiente”. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no es sólo la independencia lo que se ha tendido a poner de relieve al analizar determinadas políticas exteriores, sino también la apariencia de independencia y la percepción de ésta por parte de terceros actores. En cualquier caso, conviene subrayar que ser potencia media no consiste tanto en ocupar un puesto en un *ranking* de Estados como en aplicar un *estilo* particular de política exterior, a pesar de las dificultades que puedan surgir al tratar de definir ese estilo.

Finalmente, es obvio que la categoría en sí es demasiado amplia y vaga como para llegar a una formulación más concreta. Por este motivo no podemos atribuir a esta propuesta la categoría de “definición”; establecer en qué consiste exactamente ser una potencia media

sugeriría que se trata de un fenómeno o de una categoría fácilmente aprehensibles. Su misma naturaleza es invariablemente no sistemática e intuitiva,<sup>45</sup> a diferencia de otros conceptos en Relaciones Internacionales sobre los que existe mayor consenso, como neutralismo o interdependencia.

Se trata, en definitiva, de una *propuesta* que nos servirá, entre otras cosas, para considerar como potencias medias a los países que enumeraremos en el próximo apartado (aunque ninguna lista de estas características, por las razones expuestas, podría considerarse inmutable o exhaustiva). A partir de ahí podremos ver si puede extraerse alguna conclusión que pueda ayudarnos en el análisis de las políticas exteriores de esta categoría de países o si, por el contrario, se trata de una noción para consumo político interno, sin posibilidad de ser extrapolada o de experimentar procesos de generalización (es decir, si el uso analítico-explicativo es tan claro como el político).

En este sentido, un último aspecto que merece especial atención consiste en la utilización interna que puede hacerse, y que se ha hecho, de la idea de potencia media y, por extensión, de una política exterior orientada a afirmar de algún modo la presencia y la autonomía (política, económica, etc.) de un Estado en particular. Siempre hay una parte de la retórica con la que se presenta la política exterior destinada exclusivamente al consumo interno; en determinados contextos una política exterior “firme” o “independiente” respecto a las grandes potencias (o ante los actores externos en general) puede ayudar a complementar o incluso reemplazar una gestión política, económica o social interna con escasa popularidad, especialmente ante determinados sectores de la población. Así, la promoción del *status* de potencia media puede resultar políticamente útil para los encargados de tomar decisiones en política exterior. Mantener ese status implica ejercer una función o funciones que de otro modo éstos no hubieran podido asumir.<sup>46</sup>

#### **Indicadores básicos para las potencias medias y grandes (1990)**

	Extensión	Población	Densidad	PIB	PIB/hab.	Gastos en defensa	Gastos en educación
	mill.km <sup>2</sup>	mill. de hab.	hab. km <sup>2</sup>	miles de mill. \$*	\$**	% del PIB	%del PIB
Brasil	8,51	150,4	17,7	375,1 <sup>a</sup>	2.550 <sup>a</sup>	0,4 <sup>b</sup>	4,5 <sup>d</sup>
México	1,98	88,6	45,0	209,1	2.360	0,3	2,1
India	3,29	827	251,6	298,6	350	3,0	3,3 <sup>c</sup>
Indonesia	1,91	184,3	96,3	101,4	550	1,4	1,0 <sup>b</sup>
Nigeria	0,92	108,5	117,5	29,3	270	0,9	1,5 <sup>b</sup>
Egipto	1,00	52,4	52,4	32,5 <sup>a</sup>	630 <sup>a</sup>	7,3 <sup>a</sup>	5,9 <sup>c</sup>
Turquía	0,78	55,9	71,6	90,0	1.610	2,8	1,8 <sup>b</sup>
Pakistán	0,80	122,6	152,5	40,1 <sup>a</sup>	370 <sup>a</sup>	7,1	3,1 <sup>c</sup>
Irán	1,65	54,6	33,1	197,7 <sup>c</sup>	3.853 <sup>c</sup>	6,0	3,4 <sup>c</sup>
Sudáfrica	1,22	35,3	28,9	96,0	2.720	3,8	2,6 <sup>d</sup>

## El concepto de potencia media: Los casos de España y México

	Extensión mill.km <sup>2</sup>	Población mill. de hab.	Densidad hab. km <sup>2</sup>	PIB miles de mill. \$*	PIB/hab. \$**	Gastos en defensa % del PIB	Gastos en educación %del PIB	Ayuda Oficial Desarrollo % del PIB
Australia	7,68	16,9	2,2	294,9	17.450	2,8	5,5 <sup>c</sup>	0,42 <sup>a</sup>
Canadá	9,98	26,5	2,7	570,0	21.510	1,8	7,1 <sup>b</sup>	0,47 <sup>a</sup>
Suecia	0,45	8,4	18,8	209,8	24.858	2,5	6,7	
Italia	0,30	57,1	189,6	984,8	17.250	1,8	5,0 <sup>d</sup>	0,40 <sup>a</sup>
España	0,50	39,2	77,7	431,9	11.020	1,7	3,2 <sup>c</sup>	0,07 <sup>b</sup>
China	9,60	1.139	118,7	418,9	370	1,7	2,4 <sup>b</sup>	
Japón	0,37	123,5	331,7	3.119,0	25.260	1,0	4,9 <sup>c</sup>	0,32 <sup>a</sup>
Alemania***	0,36	77,6	215,5	1.409,7	23.000	2,1	4,4 <sup>c</sup>	0,40 <sup>a</sup>
Francia	0,55	56,4	103,1	1.102,6	19.650	2,9	5,4 <sup>b</sup>	0,52 <sup>a</sup>
R.Unido	0,24	57,2	234,5	932,5	16.290	3,7	5,0 <sup>c</sup>	0,32 <sup>a</sup>
EEUU	9,36	249,2	26,6	5.463,7	21.925	5,3	6,8 <sup>c</sup>	0,18 <sup>a</sup>
URSS	22,40	289	12,9	648,0	2.242	10,7	7,9 <sup>b</sup>	

\*Excepto URSS (en miles de millones de rublos)

\*\*Excepto URSS (en rublos)

\*\*\*Datos económicos de Alemania (PIB, etc.): referidos únicamente a la RFA

Datos de 1990, excepto <sup>a</sup>1989, <sup>b</sup>1988, <sup>c</sup>1987, <sup>d</sup>1986

FUENTE: *L'état du monde 1992. Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris: La Découverte, 1991

## ¿QUÉ ESTADOS PODEMOS CONSIDERAR COMO POTENCIAS MEDIAS?

De los distintos autores consultados, hay tres<sup>47</sup> que presentan listas de los países que consideran como potencias medias. Al menos dos de ellas (las de Holbraad y Wood) son exhaustivas, mientras que la tercera, la de la DGAP, aunque también podría serlo, no lo indica explícitamente<sup>48</sup>.

En base a tres indicadores básicos (la extensión, la población y el PNB), Holbraad presenta una lista de 18 potencias medias.<sup>49</sup> Wood, a su vez, incluye en su relación a los 30 países que se clasifican inmediatamente tras las grandes potencias según un único indicador: el PNB.<sup>50</sup> Independientemente de casos concretos que puedan ser más o menos discutibles (presentes en cualquier enumeración), parece claro que el criterio seguido por Wood le permite incluir en su lista a países (especialmente europeos) que ningún otro

autor considera como potencias medias.<sup>51</sup> La DGAP, finalmente, no se remite a datos estadísticos en particular sino que selecciona a las potencias medias en base a la influencia ejercida por éstas en sus respectivas regiones, reconociendo la relatividad de este criterio<sup>52</sup>.

La lista de potencias medias que se propone a continuación tiene en cuenta una serie de indicadores estadísticos más actualizados que los utilizados en las obras citadas,<sup>53</sup> así como otros datos mencionados por las distintas fuentes consultadas para realizar este trabajo. Como hemos visto anteriormente, China, Francia, el Reino Unido, Alemania y Japón quedarían clasificadas como grandes potencias.<sup>54</sup> Así, podemos considerar como potencias medias a los quince países siguientes:

- |              |              |              |               |
|--------------|--------------|--------------|---------------|
| 1. Australia | 5. España    | 9. Italia    | 13. Sudáfrica |
| 2. Brasil    | 6. India     | 10. México   | 14. Suecia    |
| 3. Canadá    | 7. Indonesia | 11. Nigeria  | 15. Turquía   |
| 4. Egipto    | 8. Irán      | 12. Pakistán |               |

Está claro que no existe un indicador único ni una serie de indicadores fijos por los que pueda determinarse exactamente qué países son potencias medias. La lista presentada, en este sentido, es puramente orientativa y puede ser ampliada o reducida según el contexto en que se sitúe un análisis concreto de política exterior o de relaciones interestatales.<sup>55</sup> Más que de una lista de potencias medias, se trata más bien de una serie de países que difícilmente podrían no ser considerados como tales.

A continuación examinaremos brevemente qué conjuntos de indicadores (económicos, militares, diplomáticos y de importancia regional) resultan “positivos” para los países citados; es decir, qué factores (entre los mencionados a lo largo de este trabajo) nos permiten considerar que un Estado en particular encaja en el grupo de potencias medias<sup>56</sup>

1. Australia. Importancia económica, diplomática y militar; influencia regional (Asia-Pacífico). Durante los años 80 ha mostrado un alto grado de iniciativa y actividad en múltiples áreas: cooperación económica en la región Asia-Pacífico, colaboración en materia de seguridad en el Pacífico norte, conservación de la Antártida, resolución de la cuestión de Camboya, control del armamento químico, etc.

2. Brasil. Importancia económica y militar; influencia regional (América Latina). Su prioridad es el desarrollo interno; su potencia económica extiende entre los países vecinos el temor al llamado “expansionismo” brasileño. La importancia otorgada a la tecnología también se relaciona con la fabricación de armamento, campo en el que Brasil es líder entre los países del Tercer Mundo (principales exportaciones al Próximo Oriente y África). El énfasis en seguridad y defensa no se basa en la fuerza sino en las mejoras cualitativas en ámbitos como el armamento, las comunicaciones y la infraestructura militar.

3. Canadá. Importancia económica, diplomática y militar. Junto a Australia, es considerada una de las potencias medias prototípicas. Tradicionalmente, participa activamente en las organizaciones internacionales de las que forma parte (en particular,

ONU y OTAN). No obstante, su vecindad con EEUU y su pertenencia al G-7 (grupo de los siete países más industrializados) a menudo han limitado el campo efectivo de maniobra de su política exterior.

4. Egipto. Importancia diplomática; influencia regional (mundo árabe y Próximo Oriente en general). Egipto ha recuperado últimamente su papel de líder en el mundo árabe; además de ser el país más poblado de la región, conserva su liderazgo cultural e intelectual y mantiene contactos con todos los actores implicados en el conflicto árabe-israelí. Entre los aspectos negativos que podrían erosionar su posición cabe destacar una economía muy deteriorada y un crecimiento demográfico desbordado.

5. España. Importancia diplomática, relativa importancia económica y militar; influencia regional (América Latina, Mediterráneo)<sup>57</sup>.

6. India. Importancia diplomática y militar; influencia regional (pequeños Estados vecinos). A pesar de una economía muy frágil, la extensión de la pobreza y el fracaso de su política demográfica, India cuenta en su haber una destacada participación diplomática, especialmente a través del liderazgo en el movimiento de países no alineados. Destaca también en la fabricación de armamento, aunque ello no le impide ser al mismo tiempo uno de los primeros compradores mundiales de armas en el Tercer Mundo. India cuenta con la tecnología necesaria para producir armas nucleares.

7. Indonesia. Importancia diplomática y militar, relativa importancia económica; influencia regional. Su colocación estratégica (entre los estrechos que separan a los océanos Índico y Pacífico) puede explicar su papel de líder regional (tanto en la ASEAN como, a nivel más global, en el movimiento de países no alineados), aunque en los últimos años ha debido atender prioritariamente a sus múltiples problemas internos. A pesar de ello, presenta un moderado crecimiento económico y recientemente se ha destacado en la búsqueda de una solución al conflicto de Indochina y en el establecimiento de puentes de comunicación con los Estados comunistas de la región.

8. Irán. Importancia económica (petróleo) y militar; influencia regional. Tras una década de ostracismo internacional, la guerra del Golfo permitió a Irán dar un paso adelante para reintegrarse en la comunidad internacional y ocupar un lugar destacado en la región del Golfo Pérsico, especialmente tras la derrota de Irak. Ejerce influencia religiosa y política sobre determinados sectores del mundo musulmán, y proyecta extender sus vínculos con las repúblicas asiáticas de la antigua URSS.

9. Italia. Importancia económica, diplomática y militar; influencia regional (Mediterráneo). Del mismo modo que Canadá, sus compromisos militares (en la OTAN) y económicos (en el G-7) han canalizado su participación en los asuntos internacionales, a la vez que han limitado el margen de maniobra de su política exterior. Actor de primer orden en la construcción de la CE, también ha mostrado interés y preocupación por participar en la solución de los conflictos del Próximo Oriente.

10. México. Importancia económica (petróleo) y diplomática; influencia regional (limitada; en Centroamérica y América Latina en general).<sup>58</sup>

11. Nigeria. Relativa importancia económica (petróleo) y diplomática; influencia regional (África negra). A pesar de mostrar índices económicos y de desarrollo bastante por debajo de las demás potencias medias, Nigeria aparece como un “gigante” (demográfico, militar, económico) en el contexto regional del África negra, sobre el que ha ejercido tradicionalmente un cierto liderazgo al erigirse en portavoz de los derechos de los africanos (sobre todo contra la discriminación racial en el sur del continente). Los problemas internos y de desarrollo absorben la mayoría de sus recursos, por lo que la influencia regional no deja de ser bastante limitada.

12. Pakistán. Importancia militar y regional. Pakistán es un actor destacado en el Próximo Oriente: sus buenas relaciones con Irán y, sobre todo, con Arabia Saudita y el Consejo de Cooperación del Golfo (con el que coopera militarmente a cambio de ayuda económica) hacen de este país una pieza esencial en la región. La escalada armamentística con la India la ha puesto a un paso del arma nuclear; paralelamente, en los últimos 10 años su ejército se ha expandido y modernizado considerablemente, en gran parte debido a la formidable ayuda militar de EEUU.

13. Sudáfrica. Importancia militar y económica; influencia regional. Sudáfrica ejerce una considerable influencia económica en el conjunto de su región, papel que podría aumentar según la evolución de los acontecimientos sociopolíticos que están teniendo lugar estos años.

14. Suecia. Importancia diplomática, económica y militar. El modelo sueco de desarrollo ha ejercido una cierta influencia internacional durante las dos últimas décadas, en parte también debido a otros elementos asociados a ese modelo: la neutralidad activa, una mayor sensibilidad hacia la cooperación Norte-Sur, etc. Sin embargo, ello no le ha impedido destacarse en el campo de la fabricación y el comercio internacional de armamento.

15. Turquía. Importancia militar; influencia regional. A pesar de atravesar una situación económica poco prometedora, Turquía está dispuesta a ocupar un lugar destacado en las distintas regiones entre las que forma un importante puente económico y geoestratégico: Mediterráneo, Próximo Oriente, regiones turcófonas de Asia.

Hay algunos Estados no mencionados en esta lista cuyo comportamiento internacional podría equipararlos a las potencias medias, pero si ha sido así es debido a coyunturas bélicas (Irak), diplomáticas (Yugoslavia), de liderazgo (Vietnam), etc. muy determinadas. Es factible que en el futuro algunos de estos países accedan a un *status* que les permita considerarse como potencias medias, del mismo modo que otros Estados que en el pasado fueron considerados como tales actualmente han experimentado -normalmente por razones de coyuntura interna- una seria reducción de su capacidad de influencia internacional<sup>59</sup>.

No es preciso insistir sobre el hecho que unos criterios de clasificación más estrictos o más flexibles podrían ampliar o reducir esta lista. ¿Por qué sí Suecia y no Holanda? ¿Por qué sí Egipto y no Israel? ¿Por qué sí Irán y no Irak o Arabia Saudita?<sup>60</sup> ¿Por qué no China?

Además de los países citados, Argelia, Corea del Sur (y, con mayor razón, una eventual

Corea reunificada), Tailandia o Venezuela<sup>61</sup>, entre otros, también tendrían motivos para no ser incluidos en el grupo de pequeños Estados que se situaría inmediatamente detrás de las potencias medias. En un mundo en plena transformación, en el que se crean y destruyen fronteras donde el mapa parecía inmutable, es difícil aventurar qué Estados ejercerán un papel u otro en la escena internacional del futuro. Pero mientras existan Estados y graves problemas globales a resolver, siempre habrá una categoría intermedia de naciones que contará con los recursos para intentar participar activamente en la comunidad internacional y contribuir al cambio (a la evolución de las relaciones internacionales) o, alternativamente, al mantenimiento de la situación.<sup>62</sup>

## UNA APLICACIÓN DEL CONCEPTO: LOS CASOS DE ESPAÑA Y MÉXICO

En este apartado examinaremos brevemente los casos de dos países que, por distintas razones, formarían parte del grupo de potencias medias: México y España. De este modo, podremos tratar de aplicar algunas de las ideas analizadas hasta aquí a dos ejemplos representativos de los dos grandes bloques en los que podríamos subdividir las potencias medias: potencias regionales en desarrollo y potencias medias desarrolladas.

### **El caso de España**

En el apartado anterior, habíamos resumido los indicadores que permitían incluir a España dentro del grupo de potencias medias del siguiente modo: importancia diplomática, relativa importancia económica y militar; influencia regional (América Latina, Mediterráneo).

Normalmente no se suele poner en duda que España sea considerada potencia media, pero lo que sí pueden cambiar son los criterios empleados para incluir a España entre estos países. Históricamente, formaría parte del grupo de ex-grandes potencias europeas, criterio que se esgrimió en la Sociedad de Naciones para hacer valer sus derechos<sup>63</sup>. Del mismo modo, durante la Segunda Guerra Mundial el régimen franquista pugnó por conseguir un reconocimiento por parte de las grandes potencias, primero ante las del Eje y, posteriormente -sobre todo en base a su anticomunismo-, ante los aliados occidentales.<sup>64</sup> De algún modo, España no deseaba quedar al margen del proceso de fijación del nuevo orden internacional que debía surgir tras la guerra.

¿Cuáles son, sin embargo, los elementos que permitirían clasificar actualmente a España como potencia media?

Su situación geográfica: según Morán, es lo que “potencia el peso y posibilita la acción española”<sup>65</sup>. Más adelante resume la importancia estratégica y logística de la península ibérica: el estrecho de Gibraltar une “dos mares de valor esencial” y separa Europa de África; además, España “proporciona una masa continental y un espacio aéreo considerables para el sistema occidental”<sup>66</sup>.

Su nivel de desarrollo económico, próximo al de las sociedades industriales avanzadas. Con frecuencia se menciona que el PNB español se encuentra entre los diez o doce primeros del mundo (en términos absolutos); las distancias, no obstante, siguen siendo considerables (la dependencia comercial, tecnológica y financiera es creciente), y por esta misma razón este elemento puede ser considerado también un punto débil para la situación de España.<sup>67</sup> La progresiva integración económica de la Comunidad Europea podría amortiguar los efectos de esta debilidad, aunque durante el mismo proceso el margen de maniobra de la política exterior española también podría verse reducido.

A nivel diplomático, las llamadas “relaciones especiales” con dos áreas importantes: los países árabes (en particular el Magreb) y, sobre todo, América Latina. Según Morán, “el papel de España en América Latina y en el mundo árabe viene a reforzar decisivamente dos de los flancos más débiles de la política exterior de muchos Estados europeos”<sup>68</sup>. Aldecoa, sin embargo, señala que estas relaciones nunca han sido demasiado claras y que “existe la intención de buscar los contenidos de esa relación especial hasta ahora con poca fortuna”<sup>69</sup>.

Finalmente, a nivel militar, la importancia de España radica en dos factores importantes: su decisiva contribución al sistema de seguridad occidental a través de la OTAN y de la UEO, además de los convenios suscritos con EEUU; y el hecho de ser un destacado proveedor de armamento para algunos países del Tercer Mundo. Durante el período 1985-89, los ingresos obtenidos por exportaciones de armamento se han duplicado<sup>70</sup>.

Morán destaca también la importancia que puede tener España en el papel de modelo o ejemplo para otros países, tanto por lo que respecta al paso hacia una economía industrializada como por lo que respecta a su transición política de la dictadura franquista al régimen democrático<sup>71</sup>. Este elemento, sumado a los anteriores, le permiten llegar a la conclusión de que “España es una potencia media en el sistema internacional, aunque en el plano regional pueda ser una potencia de cierta consideración”<sup>72</sup> (la región a la que se refiere es el Mediterráneo). Aldecoa también coincide en este punto, y asimismo destaca “la voluntad política de desempeñar un papel activo en la Sociedad Internacional”<sup>73</sup>.

Existe, a pesar de ellos, una serie de elementos negativos que limitan o pueden limitar la actuación de España como potencia media, como por ejemplo la excesiva dependencia de EEUU (un factor que, según Mesa, “subraya nuestra inclusión en la Periferia del sistema”) <sup>74</sup> o, sin ir más lejos, los compromisos atlánticos y comunitarios de España. Pollack sugiere la posibilidad de que buena parte de la política exterior española no sea más que un ejercicio retórico y de construcción de una imagen<sup>75</sup>: en este caso, las intenciones

y la voluntad serían las de una potencia media, mientras que las acciones no corresponderían a esta categoría. Precisamente Morán recordaba que “la imagen de España es mejor que la acción española; la influencia española es mayor que el poder español”<sup>76</sup>. De cara al futuro (al menos en un primer momento), se trataría, por lo tanto, de ajustar la acción a la imagen para poder sacar el máximo provecho de la capacidad potencial de influencia de que se dispone.

Durante los años 90 parece haberse entrado en una etapa más activa en varios frentes, tanto en el ámbito mediterráneo (impulso y participación de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo) como, especialmente, en el ámbito latinoamericano. Asimismo, cabe destacar una participación más activa de España en las Naciones Unidas (en las operaciones de mantenimiento de la paz, por ejemplo),<sup>77</sup> ante las crisis de los países del Este y en el sistema defensivo occidental (intervención en el conflicto Irak-Kuwait).

### **El caso de México**

México representa un tipo de potencia media con una serie de rasgos diferenciadores respecto al caso de España, el más importante de los cuales es su pertenencia al conjunto de países del llamado Tercer Mundo. Aunque en algunos casos se ha clasificado a España en un estadio intermedio de desarrollo, lo cierto es que pertenece clara e inequívocamente al mundo desarrollado (a pesar de algunas deficiencias importantes, como ya se ha señalado), mientras que México encaja sin lugar a dudas en el grupo de países en desarrollo.

La trayectoria de México como potencia media y/o regional está estrechamente vinculada al proceso histórico descrito en el apartado 3: “Muchas potencias medias del Tercer Mundo se han presentado como campeones de la justicia anticolonial, racial y económica”<sup>78</sup>. En general, sin embargo, la historia de México debe contemplarse en base a sus relaciones con EEUU, país que ha intervenido en numerosas ocasiones (y de múltiples formas) en los asuntos internos mexicanos y que ha conducido a su vecino del sur por los caminos que más convenían a los intereses de la superpotencia. En palabras de Mario Ojeda, “históricamente, la vecindad con [EEUU] le ha costado a México una guerra abierta y declarada, la pérdida de más de la mitad de su territorio original, varias intervenciones militares, la constante interferencia en los asuntos políticos internos y la penetración económica a todos los niveles. Históricamente también resulta claro que los gobiernos de México han dependido, para su estabilidad, de la buena voluntad de Washington”<sup>79</sup>. Por consiguiente, al enumerar los elementos que caracterizarían a México como potencia media debemos tener presente esta importante constrictión.

La iniciativa diplomática. México posee un reconocido prestigio internacional como potencia diplomática, que se consolidó especialmente a partir de la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976). La defensa de los intereses del Tercer Mundo, de la instauración de un nuevo orden económico internacional y de los principios de autodeterminación y de no intervención marcaron la actuación de México en los años 70, tanto en sus relaciones bilaterales<sup>80</sup> como en los foros multilaterales en los que participaba.<sup>81</sup>

Importancia económica. México es un país considerablemente industrializado<sup>82</sup>, aunque el conjunto de su economía esté mayoritariamente orientada al intercambio con EEUU. Esta marcada dependencia no puede separarse del estado permanente de crisis que parece vivir la economía mexicana. No obstante, un elemento que debe remarcar especialmente, es el petróleo, cuya exportación ha permitido mantener unos niveles aceptables de ingresos y ha aumentado considerablemente la importancia económica y estratégica del país a nivel regional e incluso mundial: “la estatura internacional de México empezó a crecer al ritmo de su producción petrolera”<sup>83</sup>.

Influencia regional. Se deriva de los dos elementos anteriores. De entrada, debemos tener presente la situación geopolítica de México: por una parte, se encuentra al lado de la primera -y única, actualmente- superpotencia mundial, con la que comparte una frontera de más de 3.000 km; por la otra, es vecino de los pequeños países de Centroamérica y el Caribe, quienes tradicionalmente han advertido -además de la hegemonía norteamericana, naturalmente- el peso económico, demográfico, cultural, etc. de México, aunque no siempre haya existido una clara voluntad de proyectar una influencia regional.

El petróleo es uno de los principales instrumentos de que dispone México para mantener su iniciativa diplomática, económica y regional. El acuerdo de San José con Venezuela (1980), según el cual ambos países se comprometían a suministrar su petróleo a una serie de países del Caribe y Centroamérica en condiciones favorables, permitió a México pasar de las palabras (Echeverría) a los hechos (López Portillo, singularmente a partir de 1979) en materia de una cierta influencia regional. Asimismo, se desarrollaron otros programas de cooperación económica en la zona. A pesar de ello, González habla del “espejismo del petróleo”<sup>84</sup>, y otros autores ponen en duda la eficacia de este factor o de su gestión para consolidar una esfera de influencia.<sup>85</sup>

Conviene mencionar, finalmente, un indicador que podría resultar “negativo” para calificar a México como potencia media, pero que en ocasiones ha sido rentabilizado en sentido contrario: su bajo perfil militar. Es evidente en gran medida México no ha desarrollado un potencial militar (ni siquiera una política de seguridad nacional) acorde con sus dimensiones geográficas y demográficas debido a las consecuencias citadas de la vecindad directa con los EEUU: si además de contradecir la postura estadounidense en algunos aspectos de la política internacional tuvieran que competir a nivel militar, lo único que conseguirían sería complicar todavía más sus ya de por sí bastante complejas relaciones<sup>86</sup>. Así, pues, México ha sacado provecho de esta situación -también puede haber aumentado su prestigio internacional el hecho de que en las últimas décadas los militares no hayan intervenido en la vida política del país, a diferencia de casi todos los demás países de América Latina-, y ha proporcionado credibilidad a su política de distensión, desarme y resolución pacífica de los conflictos. “México ha optado por la utilización de instrumentos de carácter político y diplomático que implican costos bajos, y se ha negado a jugar un papel más grande en los esquemas militaristas de seguridad internacional y regional”.<sup>87</sup>

## **España y México como potencias medias**

Tras haber examinado brevemente los casos de España y México, puede resultar interesante esbozar una serie de semejanzas entre ambos países en cuanto potencias medias, a pesar de las evidentes diferencias existentes en muchos otros ámbitos. Los paralelismos siguientes, por otra parte, pueden resultar útiles para formarnos una idea más precisa del concepto de potencia media:

A nivel geoestratégico, ambos países ocupan lugares clave en sus respectivas regiones, cosa que tiene destacadas implicaciones en el campo de la seguridad (a pesar de las distintas expresiones que han asumido tradicionalmente las políticas de defensa y seguridad nacional de México y España).

A nivel económico, presentan niveles de desarrollo inferiores a sus vecinos del norte pero superiores a los países que tienen más al sur. El desequilibrio de México con EEUU, sin embargo, es mucho más acusado que el de España con sus socios comunitarios.

En momentos históricos distintos, México y España se han presentado como modelos ante otros actores de la comunidad internacional: México durante los años 60, sobre todo, como ejemplo de desarrollo para el resto de países de América Latina; España durante los años 70 y 80, como ejemplo de transición democrática y de transformación industrial.

En distintos momentos, y debido a su situación económica, histórica o geopolítica, se han querido presentar como “puentes” de comunicación y entendimiento entre los países del Norte y del Sur, desde posiciones “intermedias” de desarrollo (años 60 o principios de los 70, por ejemplo) o desde identificaciones más o menos decididas con alguno de estos dos grupos.

Su política exterior hacia Centroamérica durante los años 80 presenta claras semejanzas: sus intereses en la región son limitados, han promovido la búsqueda de la paz mediante el diálogo entre las partes en conflicto, se manifiestan contrarios a las intervenciones extranjeras, discrepan de la política que los EEUU ha seguido en la región, han ejercido un destacado papel de mediación entre las partes en conflicto y han fomentado el diálogo entre gobiernos y guerrillas (México a través del Grupo de Contadora y de la promoción de contactos bilaterales; España en el marco de la CE y de las Naciones Unidas).

## **Heterogeneidad del grupo de las potencias medias**

En un primer momento, la heterogeneidad existente entre las distintas potencias medias nos podría hacer llegar a la conclusión de que se trata de un concepto de escasa utilidad para el estudio de las Relaciones Internacionales o de las políticas exteriores.<sup>88</sup> De hecho, no existe ningún foro donde se reúnan como tales y donde se estudien las acciones a emprender para mantener y hacer respetar su *status*, o para coordinar un comportamiento internacional determinado; la propia naturaleza del concepto (altamente elástica, cuando no ambigua, como hemos podido ver) implica una dosis importante de voluntad política que centra la acción de un Estado en cuanto potencia media a un nivel básicamente individual: las acciones que consolidan la posición de las potencias medias suelen ser de

tipo bilateral, entre la potencia en cuestión y otros Estados que se encuentran por encima o por debajo de ésta en una jerarquía internacional de poder. Por consiguiente, difícilmente se emprenderán acciones entre distintas potencias medias a nivel multilateral.

Algunos autores parecen preocupados por esta cuestión,<sup>89</sup> aunque no siempre especifican en qué sentido deberían actuar de forma conjunta. Al disponer la mayoría de potencias medias de un área de influencia regional y al centrar su acción exterior en una proyección (económica, militar, cultural, etc.) sobre este área, es evidente que no les interesará actuar conjuntamente (incluso puede darse el caso de que compitan entre ellas dentro de una misma región)<sup>90</sup>, ni hallarán una base de intereses comunes para defender de modo colectivo.

Es posible inferir leyes generales a partir del estudio de las distintas potencias medias? Ya hemos visto que había escasas probabilidades de establecer una relación directa entre la categorización de un país como potencia media y unas pautas identificables de conducta internacional. Es evidente que todos estos países participan de forma más o menos activa en los asuntos internacionales, pero esta participación raramente es ejercida en un mismo sentido. Así, la multiplicidad de contextos internacionales posibles (debida, en última instancia, a la volatilidad del fenómeno del poder en el ámbito internacional), así como la diversidad de características (geopolíticas, económicas, diplomáticas, militares, etc.) de las distintas potencias medias hace prácticamente imposible la elaboración de un modelo de política exterior más o menos común a todas ellas. En este sentido, es difícil considerarlas como grupo.

### **El dilema de las potencias medias en cuanto clase media de la comunidad internacional**

¿Por qué, entonces, nos interesa esta clasificación? La base sobre la que se ha desarrollado este trabajo ha sido la constatación de la existencia de una jerarquía de poder entre los distintos Estados. La relación jerárquica no se pone en discusión; lo único que hemos hecho ha sido agrupar a unos miembros determinados de esta jerarquía que reunían unas características similares; González lo expresa del siguiente modo: “estos países (las potencias medias) constituyen la ‘clase media’ de la sociedad internacional”<sup>91</sup>. Esto representa aceptar que entre los Estados imperan unas relaciones de clase y que, por consiguiente, existirían países dominantes y países dominados. Normalmente, estas ideas suelen ser la base de las teorías del centro y la periferia -tanto a nivel internacional como interno-, aunque en la clasificación de Estados que hemos elaborado en el segundo apartado encontraríamos países del centro y de la periferia prácticamente en todos los grupos.

No obstante, si aceptamos el traslado del esquema de clases a la sociedad internacional, encontraremos que a las potencias medias no les interesaría tanto ejercer de “puentes” sino competir para ganar puestos en la jerarquía internacional; para “subir” de clase, en definitiva. De hecho, este sería el dilema de las potencias intermedias (de los países en desarrollo) al que se refería Insulza: encabezar los países del Tercer Mundo o intentar integrarse en el primero<sup>92</sup>. Parece que algunos de estos países están orientados

fundamentalmente al mundo desarrollado (ideológicamente o por una clara voluntad de integración)<sup>93</sup>, mientras que otros han aceptado sin problemas su pertenencia (e incluso su militancia activa) al Tercer Mundo.

En este contexto, es lícito preguntarnos si tiene algún sentido agrupar bajo una misma categoría a potencias medias desarrolladas y potencias regionales del grupo de países en desarrollo, especialmente en un contexto internacional dominado por las desigualdades económicas entre Norte y Sur.

### **Percepción y autopercepción de un Estado como potencia media**

Una utilidad que definitivamente sí tiene el concepto de potencia media -y sobre la cual quizás no se haya insistido suficientemente en este trabajo- es la que resulta de la autopercepción de los distintos países que se consideran como tales, sobre todo de cara al estudio de su política exterior. Si un Estado actúa a nivel internacional consciente de ser una potencia media y/o regional, elaborará unas directrices de política exterior determinadas que probablemente no serían las mismas en el caso de que no tuviera dicha percepción o si no la manifestara explícitamente. Otra cosa bien distinta es la actuación real de dicho país a nivel regional y global: si existe o no correspondencia práctica con la manifestación de su voluntad dependerá básicamente de los instrumentos de que disponga para llevar a la práctica su política exterior.

Del mismo modo, la actuación de los demás Estados respecto a las potencias medias también podría ser tipificable: en el caso de las grandes potencias, saben que no es lo mismo presionar sobre un pequeño Estado que hacerlo sobre una potencia media;<sup>94</sup> los pequeños Estados, a su vez, también son sensibles a ciertas jerarquías de poder en sus relaciones exteriores.

### **Perspectivas para los años 90**

Ya hemos visto que el concepto de potencia media es indisoluble de un contexto internacional determinado. De este modo, las características del contexto político-económico actual y futuro alterarán el escenario en el que actúan las potencias medias.

Hasta hace poco tiempo, una de las características que definían a las potencias medias era su voluntad de reducir las tensiones entre las superpotencias en un contexto dominado por la Guerra Fría. En este sentido, debíamos tener en cuenta dos ámbitos de acción principales: el político-estratégico (confrontación Este-Oeste), y el económico y social (confrontación Norte-Sur). Actualmente, al haber quedado superado el primero de ellos, es en el segundo ámbito donde existen mayores posibilidades de cooperar para reducir las diferencias y los conflictos.

Pero a pesar de que el fin de la guerra fría parecería abrir nuevos espacios de participación internacional,<sup>95</sup> la importancia creciente de las grandes potencias económicas (en detrimento del predominio de las potencias militares y políticas) deberá hacernos replantear el margen de maniobra de que disponen las potencias medias. Al disminuir la

significación de los alineamientos políticos y de la confrontación ideológica y política entre superpotencias, el factor puramente económico pasa a primer plano. Algunos autores opinan que se trata del contexto ideal para un pleno desarrollo del potencial de influencia de las potencias medias,<sup>96</sup> pero el protagonismo asumido por el factor económico al evaluar la capacidad de influencia y el margen de maniobra en política exterior de los Estados, acentuado por la importancia creciente de los compromisos adquiridos con otros países y/o con determinadas organizaciones internacionales (especialmente de carácter financiero y comercial) y por la prioridad absoluta otorgada a la necesidad interna de desarrollo económico (en el caso del Tercer Mundo), nos permiten poner en duda la posibilidad de que las potencias medias desarrollen con la independencia necesaria políticas exteriores que presenten alternativas viables (y, a ser posible, concertadas) al actual orden económico y político internacional.

Así, en los dos casos que hemos analizado, encontraríamos a España crecientemente comprometida a todos los niveles con sus socios comunitarios, y a México con EEUU. La aparente irreversibilidad de estos procesos de integración reduciría a largo plazo la capacidad de maniobra de ambos países en el escenario internacional, reduciendo a su vez la necesidad de poner en práctica una eventual política exterior en cuanto potencias medias.

En conclusión, no existe acuerdo sobre la contribución potencial de las potencias medias (a nivel colectivo) orientada a una mejora de las Relaciones Internacionales. Algunos autores opinan que es posible una mayor concertación a todos los niveles (pero en especial el económico) entre las distintas potencias medias para lograr un cambio en el contexto internacional;<sup>97</sup> otros, en cambio, se limitan a analizar casos concretos de potencias medias y dudan (o no hacen mención alguna sobre la cuestión) que exista la posibilidad de una acción concertada de las potencias medias para introducir mejoras cualitativas en las relaciones internacionales.

En cualquier caso, como otros muchos conceptos en política internacional, el de potencia media deberá ser reexaminado y redefinido en los próximos años para adaptarse a un entorno internacional altamente dinámico y cambiante. Concluir, en definitiva, que se trata de un concepto de difícil conceptualización que puede ser útil en determinados contextos quizás no sea llegar demasiado lejos, pero puede servir como punto de partida para el estudio de las políticas exteriores de algunos Estados, con el objeto de situarlas más detalladamente en un contexto global.

Hablar de una categoría de “potencias medias” en el contexto de las relaciones internacionales presupone clarificar qué entendemos por poder de un Estado, así como partir de la existencia de una jerarquía de poder en la que habría, como mínimo, tres categorías de Estados: las grandes potencias, los pequeños Estados y, entre estas dos categorías, las denominadas potencias medias. Éstas se distinguirían por poseer ciertas dimensiones (territorial, demográfica, económica, político-diplomática y/o militar) más o menos cuantificables y, además, la capacidad y la voluntad necesarias para ejercer una cierta

influencia en determinadas áreas de las Relaciones Internacionales (política exterior activa e independiente, participación destacada en intercambios internacionales, voluntad de ejercer un liderazgo regional, etc.). No obstante, se trata de un concepto estrechamente ligado a un contexto específico, y que resulta tan volátil como la noción de poder a nivel internacional. Las potencias medias, en este sentido, difícilmente podrían ser consideradas como un grupo que actúe de forma coordinada en los distintos foros internacionales. A pesar de estas dificultades, existen motivos para profundizar en este concepto, tanto por las posibilidades de una mayor aplicación en el futuro como, sobre todo, por las consecuencias que de este análisis pueden derivarse para el estudio de las políticas exteriores de los países que podemos clasificar como potencias medias, independientemente de si sus gobernantes aplican explícitamente o no esta categoría a sus políticas exteriores.

#### Notas

1. Por ejemplo, Aron, R. (1962) *Pazy guerra entre las naciones*, Madrid: Alianza (pág. 79 de la traducción, 1985); Morgenthau, H. (1973) *Politics among nations. The struggle for power and peace*, Nueva York: Alfred A. Knopf (5ª ed.; pág. 28); Schwarzenberger, G. (1964) *Power politics*, Londres: Steven & Sons (3ª ed.; pág. 13).
2. Keohane, R.O. y Nye, J.S (1977) *Power and interdependence. World politics in transition*, Boston: Little Brown (pág. 11). Otros autores (R.A. Dahl, S. Lukes, D.H. Wrong) proponen definiciones muy parecidas.
3. Holsti, K.J. (1983) *International politics. A framework for analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall (4ª ed.; pág. 155).
4. Wrong, D.H. (1988) *Power: its forms, bases and uses*, Chicago: The University of Chicago Press (pág. 24).
5. Cox, R.W. y Jacobson, H.K. (1973) *The anatomy of influence: decision making in international organization*, New Haven-Londres: Yale University Press (pág. 3).
6. Attinà, F. (1983) *La política internazionale contemporanea (1945-1980)*. Scienza política e relazioni internazionali, Milán: F. Angeli (pág. 64).
7. Según Dogany, M. y Pelassy, D. (1984), en *How to compare nations. Strategies in comparative politics*, Chatham, NJ: Chatham House (pág. 100), la importancia atribuida a los datos socioeconómicos es debida a que éstos son los únicos que tienen un significado relativamente homogéneo en todo el mundo. Sin embargo, un PNB por habitante traducido a dólares puede expresar distorsiones comparativas según el sistema monetario y económico de que se trate, además de no expresar internamente el reparto de la riqueza ni, en última instancia, el nivel de desarrollo de un país. A este respecto puede ser interesante tomar en consideración el índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD (Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
8. Russett, B. y Starr, H. (1989) *World politics. The menu for choice*, Nueva York: Freeman (3ª ed.).
9. Morgenthau, op. cit.

10. Se trata de un factor que Jones, R.W. y Hildreth, S.A. (1986) (eds.), en *Emerging powers: defense and security in the Third World*, Nueva York: Praeger, toman en consideración al estudiar las potencias regionales incluidas en su análisis.
11. Cox y Jacobson (op. cit., pág. 438) asocian el indicador que denominan “prestigio” con el grado de autonomía o independencia de la política exterior de un Estado; reconocen que no se trata de un dato cuantificable sino más bien de un juicio o evaluación.
12. Morgenthau, op. cit., pág. 156.
13. Ver Baldwin, D.O. (1986) “Analisi del potere e política internazionale”, en Bonanate, L. y Santoro, C.M. (eds.) *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bolonia: Il Mulino (págs. 240-242); Sjöstedt, G. (1979) “Power base: the long road from definition to measurement”, en Goldmann, K. y Sjöstedt, G. (eds.), *Power, capabilities, interdependence. Problems in the study of international influence*, Londres: Sage (pág. 59); Nossal, K.R. (1989) “Power and foreign policy”, en *The politics of Canadian foreign policy*, Scarborough (Ontario): Prentice-Hall (2ª ed.; pág. 60).
14. Merle, M. (1976), *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid: Alianza (pág. 307 de la trad., 1986).
15. Hasta hace poco tiempo entraban en esta categoría EEUU y la Unión Soviética. Al haberse descompuesto esta última, resulta incierto si podríamos seguir considerando a Rusia como “superpotencia” en base al arsenal nuclear heredado de la URSS; por el momento parece poco probable. Por otra parte, y desde un punto de vista exclusivamente estratégico, la propia existencia de esta categoría podría quedar cuestionada al permanecer en ella un único país: ¿de qué sirve poder responder a un ataque nuclear masivo si ninguna otra potencia estaría capacitada para llevarlo a cabo?
16. No hay acuerdo sobre qué dimensiones debe presentar un Estado para que sea considerado un “microestado” (Russett/Starr, op. cit., pág. 63). Singapur sería un microestado, pero con una población similar a la de Uruguay, por ejemplo.
17. Por ejemplo Schwarzenberger, op. cit., y Holbraad, C. (1984) *Middle powers in international politics*, Londres: Macmillan. Algunos autores ponen en duda el *status* de grandes potencias de países como Francia y el Reino Unido, al considerarlo obsoleto en el actual contexto internacional. En este sentido, Berridge, G.R. y Young, J.W. (1988), en “What is ‘a Great Power’?”, *Political Studies*, XXXVI (pág. 224), opinan que las expresiones “superpotencia” y “gran potencia” vienen a significar lo mismo, y que sólo EEUU y la URSS pueden considerarse como tales.
18. Truyol y Serra, A. (1974) *La sociedad internacional*, Madrid: Alianza (pág. 108); Russett/Starr, op. cit. (pág. 68).
19. En el marco del sistema internacional de principios de los años 80, Brzezinski, Z. definió a China como “media superpotencia”, según menciona Morán, F. (1984) en “Principios de la política exterior española”, *Leviatán*, nº 16 (pág. 8).
20. A principios de los años 70, Nixon bautizó a China como superpotencia, aunque se trataba más bien de una estrategia para obtener beneficios tanto de Pekín como de Moscú (Berridge/Young, op. cit., pág. 233).
21. Evidentemente, según el tipo de estudio o las características que se quieran subrayar, también es posible construir otros esquemas y considerar categorías distintas. Por ejemplo, en 1986 el Banco

## El concepto de potencia media: Los casos de España y México

- Mundial clasificaba a los Estados según los parámetros siguientes (entre paréntesis, el PNB medio por habitante de cada grupo): 1º, con ingresos bajos (\$270); 2º, con ingresos medios (\$1.290); 3º, exportadores de petróleo con ingresos altos (\$9.800); 4º, economías de mercado industrializadas (\$11.810); 5º, economías centralizadas (\$5.000) (Russett/Starr, op. cit.).
22. Como hace Jensen, L. (1982) en "National power capabilities" (en *Explaining foreign policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall) o incluso Russett/Starr, op. cit. Otro binomio ya clásico en Relaciones Internacionales es la división Norte-Sur, que a su vez presenta también una "zona intermedia" con países de difícil clasificación (por ejemplo Israel, Corea del Sur o Rumania).
  23. Precisamente lo contrario de la Unión Soviética en sus últimos años de existencia como tal, cuyo único elemento que permitía clasificarla claramente como superpotencia -al margen de sus características demográficas y territoriales- era su capacidad nuclear. A pesar de ello, en la CE no está claro cuándo podrá hablarse de una auténtica política exterior y de seguridad común.
  24. Según el punto de vista que adoptemos, la excepción a esta característica podría ser China.
  25. Handel, M. en *Weak states in the international system*, citado por Santoro, C.M. y Draghi, S. (1988) "Lo stile diplomatico di una media potenza. Sondaggio tra i professionisti italiani della política estera", *Relazioni Internazionali*, nº 2 (pág. 85).
  26. Santoro/Draghi, op. cit., pág. 85.
  27. Santoro, C.M. (1988) "Dove va la política estera italiana? Cinque ipotesi su una media potenza", *Relazioni Internazionali*, nº 1 (pág. 98).
  28. González, G. (1983) "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Pellicer, O. (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México: CIDE (pág. 19).
  29. Ibid., pág. 24.
  30. Es también la opinión de Pratt, C. (1990) (ed.) en *Middle power internationalism: the North-South dimension*, Kingston-Montreal: McGill-Queens University Press (págs. 14-15), aunque al referirse en particular a países industrializados especialmente sensibilizados hacia las desigualdades Norte-Sur y la cooperación, más que tener en cuenta los indicadores de poder mencionados en el apartado anterior está utilizando el concepto "potencia media" en un sentido restringido.
  31. Op. cit., pág. 68.
  32. Según Schwarzenberger (op. cit., pág. 120), la figura de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es un "reconocimiento de la posición intermedia de las potencias medias".
  33. Los estudios que se centran en potencias medias con vocación regional definida tienden a asociar ambos conceptos. Ver, por ejemplo, Jones/Hildreth, op. cit.
  34. Con este nombre o con otros. En la bibliografía en inglés sobre este tema pueden encontrarse abundantes expresiones que apuntan hacia una misma idea: *middle powers*, *lesser powers*, *regional powers*, *local powers*, *emerging powers*, *middle-ranking powers*, *middle-sized powers*, *weak(er) states*, *small powers*, *minor powers*, *medium powers*, *intermediate powers*, *secondary powers*... Asimismo, en castellano podemos encontrar referencias a potencias medias, medianas, regionales, intermedias, locales, pequeñas, etc. En la mayoría de ocasiones, todas estas expresiones tienden a encajar en la caracterización de "potencia media" que presenta este trabajo.

35. Holbraad (op. cit., pág. 12) reproduce una observación de Botero del año 1589, según la cual “los Estados de tamaño mediano... no están expuestos a la violencia debido a sus debilidades ni a la envidia debido a su grandeza; al ser su riqueza y su poder moderados, las pasiones son menos violentas, la ambición encuentra menor apoyo y la licencia menor provocación que en los Estados mayores”.
36. Santoro, op. cit., pág. 94.
37. González, op. cit., pág. 16.
38. Holbraad, op. cit., págs. 64 y 152.
39. González, op. cit., pág. 20 (énfasis en el original).
40. Insulza, J.M. (1986) “El dilema de una potencia intermedia”, *Nexos*, n° 102 (pág. 49).
41. González, op. cit., pág. 24.
42. Jones/Hildreth, op. cit., pág. xi.
43. Wood, B. (1990) “Towards North-South middle power coalitions”, en Pratt, op. cit., pág. 92. De hecho, un estudio realizado por la DGAP (*Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik*) (1969) *The role of middle powers in world politics*, Bonn define sencillamente a las potencias medias -tanto del Norte como del Sur- como Estados que “juegan un papel en su propia región”.
44. Un caso significativo puede ser el de Fox, A.B. (1977), que en *The politics of attraction: four middle powers and the United States*, Nueva York: Columbia University Press, no presenta una definición formal de potencia media (a pesar de que la expresión consta en el título de su libro) sino que se limita a enumerar algunas de sus características y a apoyarse en la evidencia de que, por comparación con EEUU, los cuatro países que estudia (Canadá, Australia, México y Brasil) son indudablemente potencias medias.
45. R.A. Higgott y A.F. Cooper (1990) “Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguay Round of trade negotiations”, *International Organization*, vol. 44, n° 4 (pág. 599).
46. Nossal, op. cit., pág. 57. Fox, A.B. (1980), en “The range of choice for middle powers: Australia and Canada compared”, *Australian Journal of Politics and History*, vol. 26, n° 2, también señala la importancia de los determinantes internos para explicar el proceso de toma de decisiones en política exterior, en este caso refiriéndose a Australia y Canadá.
47. DGAP (1969), op. cit.; Holbraad (1984), op. cit.; Wood (1990), op. cit. Ya ha sido señalada la importancia del contexto temporal para determinar qué países pueden considerarse como potencias medias; en este sentido deberíamos preguntarnos “¿Qué Estados podemos considerar como potencias medias actualmente?”.
48. Otros autores, como hemos visto, mencionan “potencias medias” sin presentar una relación completa de los países que entrarían en esa categoría: Fox (1977), Pratt (1990), Higgott/Cooper (1990), Jones/Hildreth (1986), Santoro/Drighi (1988).
49. Los datos en que se basa corresponden al año 1975. Su lista de potencias medias incluye a Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, España, Francia, India, Indonesia, Irán, Italia, Japón, México, Nigeria, Polonia, Sudáfrica y el Reino Unido.
50. Los datos corresponden al año 1979. Las seis “grandes potencias” son los EEUU, la URSS, Japón,

## El concepto de potencia media: Los casos de España y México

- la RFA, Francia y el Reino Unido. Las potencias medias serían estos 30 países (Arabia Saudí, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Corea del Sur, Checoslovaquia, China, Dinamarca, España, Finlandia, Hungría, India, Indonesia, Italia, México, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Polonia, RDA, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, Venezuela y Yugoslavia) más Argelia, Irán y Pakistán, añadidos por razones de importancia y equilibrio regional (y para demostrar que el PNB, después de todo, es un indicador relativo). En total, pues, presenta 33 potencias medias.
51. Curiosamente, y a pesar de su extensa relación de potencias medias, no incluye a Egipto entre éstas.
  52. Inicialmente, su lista incluía a Australia, Brasil, Canadá, Egipto, India, Indonesia, Israel, Italia, Japón, México, Pakistán, Polonia, Sudáfrica, Suecia y Yugoslavia. Sin embargo, indican (págs. 3 y 152) que es dudoso considerar como potencias medias a países como Israel, Suecia o Yugoslavia, mientras que otros (mencionan a Argentina y Alemania) sí lo serían y, por razones que no especifican, no figuran en su estudio.
  53. *L'état du monde 1992. Annuaire économique et géopolitique mondial* (1991), París: La Découverte; Sivard, R.L. (1987) *World military and social expenditures 1987-88*, Washington: World Priorities; Kidron, M. y Smith, D. (1991) *The new state of war and peace. An international atlas*, Nueva York: Touchstone; Russett/Starr (1989), op. cit., apéndice B.
  54. Está por ver la evolución que seguirán las repúblicas que constituían la URSS. En cualquier caso, Rusia difícilmente podrá dejar de considerarse una gran potencia, mientras que otras repúblicas (por ejemplo, Ucrania) podrían entrar en la categoría de potencias medias si se consolidara su *status* como naciones independientes.
  55. En última instancia, no debe olvidarse la arbitrariedad que implica delimitar las fronteras que separan al conjunto de las potencias medias de los demás países. "Es poco probable que dos investigadores que estudien el mismo problema exactamente al mismo tiempo seleccionen a los mismos países" (Dogan/Pelassy, op. cit., pág. 137).
  56. Las dimensiones geográficas y/o demográficas son comunes a todos ellos, razón por la cual no se mencionan entre los indicadores seleccionados.
  57. Ver apartado, "El caso de España".
  58. Ver apartado, "El caso de México".
  59. Conviene citar aquí los casos de Argentina y Polonia, aunque sólo sea porque ambos constan en las tres listas de potencias medias comentadas al principio de este apartado.
  60. Por ejemplo, si atendemos exclusivamente a los gastos militares, según datos de 1985, Arabia Saudí ocupaba el 5º puesto en el *ranking* mundial (después de los EE.UU., la URSS, el Reino Unido y China), y el primero si tomamos en consideración los gastos militares por habitante (destinaba a este concepto el 21,7% de su PNB, cifra que aquel año sólo era superada por Irak, Israel y Omán). Asimismo, Irak ocupaba el 7º lugar en gastos militares totales, en los que invertía un 50 por ciento de su PNB. Este puede ser un ejemplo que distinga los casos de Irán e Irak, ya que en el contexto de una misma guerra los gastos iraníes sólo eran de un 13,3 % de su PNB.
  61. La importancia de algunos países en una coyuntura o región determinadas es debida únicamente al hecho de ser agentes o delegados de alguna de las superpotencias, de la que reciben (o recibían)

- la ayuda que necesitan para ejercer su rol. Sería el caso de Cuba, Israel o Vietnam; salvando las distancias, esta misma situación podría aplicarse parcialmente a algunas de las potencias medias citadas (en particular Turquía, Irán antes de 1979 y Pakistán).
62. Como cualquier categoría intermedia entre una inferior y otra superior, la disyuntiva a la que teóricamente se enfrentan las potencias medias -a pesar de un riesgo de simplificación- es si aliarse con los pequeños Estados e intentar actuar como puentes o motores de la reforma del orden político-económico impuesto por las grandes potencias, o si aliarse con éstas para asegurar el mantenimiento de dicho orden. (Lo que hasta ahora no parece haberse previsto es una "alianza" de las potencias medias entre sí para intentar actuar coordinadamente en uno u otro sentido.)
  63. Holbraad, op. cit., pág. 53. Ver Castiella, F.M.; *Una batalla diplomática*.
  64. Pollack, B. (1987) *The paradox of Spanish foreign policy. Spain's international relations from Franco to democracy*, Londres: Pinter (pág. 14).
  65. Morán, F. (1980) *Una política exterior para España*, Barcelona: Planeta (pag. 20).
  66. Ibid., pág. 146.
  67. Es en este contexto que Mesa, R. (1988), en "La posición internacional de España", *Leviatán*, nº 33, desarrolla su teoría de España "entre el centro y la periferia". Del mismo modo, Morán (1980) (op. cit., pág. 21) reconoce que existen sectores donde el subdesarrollo todavía está presente.
  68. Morán, F. (1985) *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Fernando Morán, 1984*, Madrid: Ministerio de AA.EE. -Oficina de información diplomática (pág. 19). A su vez, F. Fernández Ordóñez, en *Cambio* 16 (núm. 1.501, 13 de enero de 1992, pág. 18) afirmaba que España "tiene que seguir profundizando en los elementos fijos de su política exterior: Europa, América y el Norte de África" [énfasis añadido].
  69. Aldecoa, F. (1989) "Las constantes de la política exterior española", *Política y sociedad*, nº 2 (pág. 68). En este sentido, podríamos preguntarnos si la orientación "árabe" y "latinoamericana" no se trataba únicamente de una válvula de escape de la política exterior franquista al tener otras puertas cerradas (Europa).
  70. Kidron/Smith, op. cit., pág. 66.
  71. Morán (1980), op. cit., pág. 21; (1985), op. cit., págs. 57 y 66. Sin embargo, también ha sido ampliamente debatida la imposibilidad de copiar o trasladar modelos de este tipo.
  72. Morán (1985), op. cit., pág. 58.
  73. Aldecoa, op. cit., pág. 68.
  74. Mesa, op. cit., pág. 36.
  75. Pollack, op. cit., pág. 89.
  76. Morán, F. (1984b) *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Fernando Morán, 1982-1983*, Madrid: Ministerio de AA.EE.-Oficina de información diplomática (pág. 227).
  77. A principios de 1992, España era el país que contaba con un mayor número de oficiales en las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
  78. Holbraad, op. cit., pág. 205.
  79. Ojeda, M. (1976) *Alcances y límites de la política exterior de México*, México: El Colegio de México (pág. 87).

## El concepto de potencia media: Los casos de España y México

80. Durante la presidencia de Echeverría, las relaciones diplomáticas de México se ampliaron de 67 a 129 Estados.
81. Sin embargo, en distintas ocasiones se han puesto de relieve los desequilibrios presentados por la actuación internacional de México. Ver, por ejemplo, Garza, H.(1984) "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", en *Foro Internacional*, nº 96.
82. En 1990 ocupaba el 17º lugar del *ranking* mundial por el total del PNB. Es preciso recordar, sin embargo, que países como Australia o los Países Bajos, con una población muy inferior, ocupan posiciones anteriores.
83. Ojeda, M. (1985) "México: su ascenso a protagonista regional", en *Las relaciones de México con los países de América Central*, México: El Colegio de México (pág. 17).
84. González, op. cit., pág. 34.
85. Una prueba de ello es que el comercio desarrollado entre México y los países de la región (Centroamérica y Caribe) es muy marginal, incluyendo la exportación de productos energéticos.
86. Mares, D.R. (1988) "Mexico's foreign policy as a middle power: The Nicaragua connection, 1884-1986", *Latin American Research Review*, nº 3 (pág. 88).
87. González, op. cit., pág. 44.
88. Holbraad (op. cit., pág. 210) parece llegar a esta conclusión, pero entonces no habría conclusión posible.
89. Entre ellos Holbraad, op. cit., pág. 69; Wood, op. cit., pág. 71; Pratt, op. cit., pág. 5; Higgott/Cooper, op. cit., pág. 631.
90. Sería el caso de Turquía e Irán, que se disputan el reparto de influencia entre las repúblicas centroasiáticas surgidas de la descomposición de la URSS.
91. González, op. cit., pág. 28. Wood (op. cit., pág. 72) se expresa en este mismo sentido.
92. Insulza, op. cit.
93. Serían los casos de Brasil, México, Sudáfrica o Turquía.
94. Por ejemplo, el caso de la deuda externa de América Latina es a la vez un elemento de debilidad y un factor clave de negociación: un eventual acuerdo entre México y Brasil sobre el tema podría poner en peligro el sistema financiero norteamericano (y, por extensión, el conjunto de la economía mundial), no sólo por el peso de la deuda externa de ambos países sino también porque serían capaces de ejercer una influencia decisiva sobre el conjunto de América Latina en un mismo sentido.
95. Cuyos primeros signos podrían ser la decidida voluntad de Japón y Alemania por obtener mayores cuotas de participación internacional, transformando finalmente su poder económico en poder político.
96. DGAP, op. cit., pág. 156; Higgott/Cooper, op.cit., pág. 600.
97. Entre ellos la DGAP, Wood, Pratt, Higgott/Cooper y Morán.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 26.**

**Política Exterior y Seguridad en  
España.**

La dimensión exterior de la transición española.  
Charles T. Powell

# La dimensión exterior de la transición española

Charles T. Powell\*

Recuerdo una reunión celebrada hace algunos años en la Sección de Asuntos Europeos del Departamento de Estado, en la que uno de los diplomáticos de mayor antigüedad se dirigió al jefe de planificación de la sección y le preguntó: ‘¿Qué va a hacer? Tenemos a Adenauer con más de ochenta años, a De Gaulle que es octogenario, a Tito que tiene ochenta y tantos, a Franco que ya ha cumplido los ochenta, y a Salazar. ¿Qué va a hacer con todos estos viejos? ¿Cuáles son sus planes?’ El jefe de planificación de la Sección, tras cavilar unos minutos, contestó: ‘Bueno, estamos en contacto con las funerarias locales’. (Wells Stabler, embajador de Estados Unidos en España, 1974-78).<sup>1</sup>

Teniendo en cuenta el número de trabajos existentes sobre el fenómeno de la transición política española, resulta sorprendente la escasa atención prestada hasta la fecha a la dimensión exterior de dicho proceso. En parte, ello se debe a la unanimidad con la que se ha aceptado la opinión de Schmitter, entre otros, en el sentido de que “las transiciones desde el autoritarismo y las perspectivas inmediatas de la democracia política deben explicarse en función de fuerzas y cálculos nacionales”, ya que “los actores externos tienden a desempeñar un papel indirecto y generalmente marginal, con la excepción obvia de aquellos casos en los que está presente una potencia extranjera”.<sup>2</sup> A pesar de ello, muchos estudiosos del proceso español suelen incluir la existencia de un contexto internacional favorable entre los factores que permiten explicar el éxito del mismo. En sí mismo, ello justificaría un esfuerzo por definir el contexto internacional en el cual se desarrolló la transición política española.

En nuestra opinión, el análisis del trasfondo general no agota el estudio de la dimensión exterior de la transición. Como ha señalado Whitehead, la relación entre las “fuerzas

\**Research Fellow*, St. Anthony's College, Oxford.

nacionales” y los “actores externos” es algo más compleja de lo que sugiere la afirmación de Schmitter. Nadie duda que en el caso español los protagonistas principales del cambio fuesen los actores nacionales, pero sus cálculos y estrategias a menudo fueron moldeados por la presión de reglas y estructuras diseñadas mas allá de sus fronteras.<sup>3</sup> Por ello, parece aconsejable empezar por identificar a los principales actores externos (gobiernos extranjeros, organizaciones gubernamentales internacionales, organizaciones no gubernamentales transnacionales, partidos y fundaciones políticas), analizando posteriormente los motivos y métodos que caracterizaron su intervención en el proceso español. Al mismo tiempo, examinaremos la relación entablada entre dichos actores y los principales actores nacionales (la corona, el gobierno y los partidos políticos) con el fin de evaluar su impacto. En éste trabajo nos centraremos en la etapa que podríamos denominar de pre-transición (1969-75) así como en la fase decisiva de la transición propiamente dicha (1975-77), dejando para otra ocasión el análisis de la consolidación democrática.

## EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA

Al igual que había sucedido durante la transición de la Dictadura de Primo de Rivera a la II República, en los años setenta la transición del franquismo a la democracia se produjo en el contexto de una gravísima crisis económica internacional. Como es sabido, tras beneficiarse de casi década y media de crecimiento económico europeo sostenido, la economía española, enormemente dependiente de fuentes energéticas importadas, sufrió de lleno el impacto de la crisis del petróleo de 1973-74. Los gobiernos de 1974-77 se abstuvieron de implementar medidas correctoras de envergadura hasta la firma de los Pactos de la Moncloa (1977), por temor a añadir nuevos agravios socioeconómicos a los ya existentes. En contraste con los años treinta, la existencia de un sistema económico internacional altamente integrado permitió amortiguar en cierta medida el impacto de la crisis, que de otra manera hubiese tenido consecuencias mucho más desfavorables para el proceso español.<sup>4</sup>

El contexto diplomático y político internacional fue notablemente más favorable en los años setenta que en los treinta. A pesar de que la Guerra Fría entre los dos grandes bloques seguía dominando las Relaciones Internacionales, el inicio de la transición española se desarrolló en el contexto de un deshielo incipiente. La cumbre celebrada entre Ford y Brezhnev en Vladivostok en noviembre de 1974 supuso un nuevo hito en las relaciones entre las grandes potencias, e hizo posible un ambiente más distendido, que tuvo como fruto la firma de la Declaración sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa en julio de 1975.

La pertenencia de España al bloque occidental, merced a sus relaciones con los EEUU, constituía un hecho universalmente reconocido en vísperas de la muerte de Franco. España era una pieza de cierta importancia en el tablero geo-estratégico occidental, ya que podía actuar de plataforma de suministro y de repliegue en el caso de producirse una agresión soviética en Europa central. Al mismo tiempo, desde sus costas se podía controlar el acceso al Mediterráneo occidental, teatro de operaciones decisivo en cualquier conflicto a gran escala. España ocupaba una situación periférica en relación con el centro de gravedad europeo, pero su futuro concernía muy directamente tanto a la OTAN como a la CE, con cuyos países miembros compartía fronteras.

En los años inmediatamente anteriores a la muerte de Franco se produjeron una serie de conflictos, algunos relacionados entre sí, que aumentaron el valor geoestratégico de España para Occidente. Ante todo, la crisis económica desencadenada por la subida del precio del petróleo en 1973 convirtió al Mediterráneo oriental en una de las zonas más inestables del globo. En octubre de 1973 estalló la guerra arabe-israelí del Yom Kipur, en el curso de la cual España se negó a que la fuerza aérea estadounidense emplease las bases de uso conjunto en apoyo de Israel, aunque sí permitió la presencia masiva de aviones-cisterna. En abril de 1974 sucumbió el régimen autoritario de Portugal, abriéndose la posibilidad de que elementos pro-soviéticos gobernasen un país de la OTAN. Poco después, el Mediterráneo oriental sería el escenario del conflicto armado entre Grecia y Turquía con motivo de la disputa chipriota, que traería consigo la caída de la junta militar griega. La opinión pública griega veía en los EEUU a un cómplice del régimen anterior, debido a lo cual el nuevo gobierno optó por retirarse de la estructura militar de la OTAN. Al mismo tiempo, y con el fin de satisfacer al poderoso *lobby* griego-americano, la administración Ford impuso un embargo de armamentos a Turquía, la cual reaccionó amenazando con acudir a los soviéticos. Por último, los primeros años setenta conocieron un notable incremento en el peso electoral de los comunistas italianos y franceses, hasta el punto que muchos creyeron inminente su llegada al poder.

## LAS SUPERPOTENCIAS

Dada la pertenencia de España al bloque occidental y a su relación especial con los EEUU, derivada del acuerdo de 1953, las actitudes norteamericanas tuvieron especial trascendencia.<sup>5</sup> Para los EEUU, el objetivo prioritario en relación con España consistía en evitar que la muerte de Franco se tradujera en una alteración sustancial del equilibrio de fuerzas a favor de la URSS. Ello requería garantizar la permanencia de sus bases militares en territorio español, y a ser posible obtener el ingreso de España en la OTAN, a lo cual se oponían diversos gobiernos europeos debido a la naturaleza no democrática del régimen

franquista. Obsérvese que mientras que en otros países se relacionaba a la OTAN con la defensa de la democracia occidental, en España se la consideraba principalmente un instrumento de los intereses norteamericanos. Ello se debía en parte a que, a pesar de sus objetivos fundacionales, la OTAN no siempre había predicado con el ejemplo, como demuestra la presencia de Portugal entre sus miembros, o la permanencia de Grecia tras el golpe de los coroneles.

En opinión de Henry Kissinger, secretario de Estado en el periodo 1973-76, “la contribución norteamericana a la evolución española durante los años setenta constituyó uno de los principales logros de nuestra política exterior”.<sup>6</sup> En realidad, los EEUU estuvieron dispuestos a apoyar discretamente dicha evolución siempre y cuando ésta no pusiese en peligro la contribución española al sistema defensivo occidental. Cuando tuvieron que optar entre defender sus intereses geo-estratégicos y facilitar el cambio político, no dudaron en inclinarse por lo primero, como demuestra el apoyo prestado a Marruecos en la crisis del Sáhara, que podía haber desencadenado un conflicto armado de consecuencias imprevisibles para España.

Dadas las excelentes relaciones norteamericanas con Franco, cabe preguntarse si los EEUU tenían motivos fundados para desear un cambio de régimen. Por un lado, una España democrática podría integrarse finalmente en la OTAN, reforzando así el flanco sur que tanto preocupaba a Kissinger. Sin embargo, también cabía esperar que un futuro gobierno democrático español se mostrase más exigente a la hora de renovar el acuerdo sobre las bases.<sup>7</sup> Al mismo tiempo, y a pesar de que ello podía perjudicar sus intereses comerciales, los EEUU eran partidarios de que España ingresase en la CE, y ello requería necesariamente un cambio político profundo. Puede afirmarse, por tanto, que eran partidarios de un cambio de régimen en la medida en que ello conllevara la plena y definitiva incorporación de España al bloque occidental.

Según Kissinger, en España los EEUU habían tenido que elegir entre “condenar al ostracismo al régimen existente o trabajar con él a la vez que extendíamos nuestros contactos y por lo tanto nuestra influencia de cara al posfranquismo”, optándose por éste último. De hecho, el presidente Richard Nixon mostró un interés creciente por España a lo largo de su mandato (1968-74), sobre todo a raíz de su visita a Madrid en octubre de 1970, a pesar de que entonces “la transición postfranquista era un tema excesivamente delicado incluso para la alusión más oblicua”. Poco después visitó Washington Lord Mountbatten, tío-abuelo de D. Juan Carlos, quien procuró convencer al presidente y a su secretario de Estado de la necesidad de apoyar al príncipe. Sus palabras surtieron efecto, y en enero de 1971 D. Juan Carlos realizó un importante viaje oficial a los EEUU. En febrero, Nixon envió a España en misión secreta al general Vernon Walters para explorar la posibilidad de que Franco coronase al príncipe en vida. Walters regresó con el firme convencimiento de que esto jamás sucedería, y con la sospecha no menos firme de que el régimen no sobreviviría a su fundador.

Kissinger atribuye el éxito de la política norteamericana hacia España al hecho de haber sabido cultivar a los “elementos moderados del gobierno y de la sociedad española”.

En realidad, los contactos entre Washington y la oposición antifranquista, incluida la moderada, fueron muy escasos hasta poco antes de la muerte de Franco, debido en parte a la actitud del propio régimen. En mayo de 1970, por ejemplo, el Gobierno español se negó a que el secretario de Estado, William Rogers, que se encontraba en Madrid para renegociar el acuerdo sobre las bases, recibiese a una delegación de la oposición semitolera, pero no pudo evitar que le entregasen un documento ampliamente difundido por la prensa extranjera contrario a la renovación del acuerdo mientras no hubiese democracia en España. Pocos meses después, los esfuerzos de la oposición por hacer llegar un documento de protesta al presidente Nixon correrían idéntica suerte. A principios de 1975, el embajador Wells Stabler, un liberal nombrado por Gerald Ford, obtuvo el beneplácito de Kissinger para que el presidente se reuniese con la oposición moderada durante su visita de abril, pero el gobierno de Carlos Arias Navarro se opuso tajantemente. Stabler reconocería años después que el gobierno hubiese cedido ante una toma de postura más firme, lo cual “habría supuesto un gesto - aunque pequeño - en el sentido de que sí teníamos una opinión sobre las relaciones con la oposición”. Por si fuera poco, la visita de Ford coincidió con la declaración del estado de excepción en dos provincias vascas, y fue duramente condenada por la oposición comunista y socialista. Sin embargo, y a pesar de la actitud gubernamental, a lo largo de 1975 el embajador lograría establecer contacto con los principales dirigentes de la oposición no comunista, incluido Felipe González.<sup>9</sup>

Los EEUU no permitieron en ningún momento que la crisis del franquismo se interpusiese en la renovación de los acuerdos sobre las bases militares en territorio español. En agosto de 1970 se firmó un nuevo Acuerdo de Amistad y Cooperación, cuya renovación resultó compleja dados los deseos españoles de elevarlo a la categoría de tratado, lo cual hubiese requerido su aprobación por el Senado norteamericano. Durante su visita a Madrid en diciembre de 1973, Kissinger logró hacer desistir al gobierno, y en junio de 1974 el príncipe D. Juan Carlos, jefe del Estado en funciones, firmaría una declaración de principios como paso previo a la renovación del acuerdo.

La actitud de los EEUU en relación con las bases llegó a alarmar a algunos de sus aliados europeos. En vísperas de la visita de Ford a España en abril de 1975, el canciller Helmut Schmidt le recordaría que “es evidente que la era de Franco esta tocando a su fin; todavía no está claro quien tomará el timón, pero deberíamos estar animando a quienes esperan poder gobernar después de Franco. Eso significa que no debemos relacionarnos solamente con los que están en el poder en la actualidad”. Ford, por su parte, le hizo ver que los EEUU se encontraban en plena renegociación del acuerdo, añadiendo que la pérdida de las bases militares supondrían un duro golpe para Occidente. A ésto, Schmidt replicó que “para que puedan estar ustedes seguros de sus bases y sus vínculos estratégicos con España pasado mañana, también deberían hablar sobre ello con quienes estarán en el poder en el futuro”.<sup>10</sup>

Ford desoyó estos consejos, y en octubre de 1975, poco después de la ejecución de cinco militantes antifranquistas acusados de delitos de sangre, los EEUU se apresuraron a firmar un acuerdo-marco con el gobierno de Arias Navarro. El primer ministro irlandés Garrett Fitzgerald advertiría a Kissinger poco después que la firma del acuerdo podía tener resultados contraproducentes tras la muerte de Franco, provocando una reacción antinorteamericana similar a la ocurrida en Grecia tras la caída de los coroneles. Fitzgerald creía tener la autoridad moral para criticar la postura estadounidense por ser uno de los pocos gobernantes europeos que no había llamado a consultas a su embajador tras las ejecuciones por considerarlo un gesto inútil. Para Kissinger, la retirada de embajadores era un ejemplo más de la “hipocresía” de sus aliados, atribuible al hecho de que “los europeos viven en el pasado en lo que a España se refiere”. Fiel a esta filosofía, en noviembre de 1975 el vicepresidente de los EEUU, Nelson Rockefeller, estaría presente tanto en el funeral de Franco como en la proclamación del Rey.<sup>11</sup>

Cumplidas las previsiones sucesorias, la administración Ford se mostró cauta. Tras su primera entrevista con Stabler como ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza anotaría en su diario que los EEUU “desean la democratización del sistema, pero fieles a su pragmatismo, sin demasiado afán, exigencias ni prisas. Desean sobre todo que no vayamos por el camino de Portugal”. Pocas semanas después, el propio Kissinger confirmaría esta primera impresión, al recomendarle: “No hagan caso a las exigencias de los europeos más que en aquello que realmente les convenga a ustedes. Bastará probablemente para que entren en la Comunidad y luego en la Alianza Atlántica”. Y en junio de 1976, Areilza comprobaría que la preocupación del secretario era “el cómo y el cuándo de la reforma española. Y el hasta dónde. Que la democracia y las libertades habían de venir, lo consideraba lógico y además inevitable”. Sin embargo, “se le veía un alto grado de reserva en orden a lo que ese proceso podía traer como elemento discordante o factor de complicación en el ajedrez político europeo y mediterráneo”.<sup>12</sup>

Ante todo, la administración Ford deseaba reafirmar cuanto antes su privilegiada relación con España. Areilza, por su parte, pretendía elevar el rango del acuerdo existente a la categoría de tratado, lo cual supondría el reconocimiento de que la muerte de Franco abría una nueva etapa, y que los EEUU apoyaban la incipiente democratización promovida por la Monarquía. Al mismo tiempo, el ministro deseaba situar las relaciones bilaterales con los EEUU en el contexto de una más amplia contribución española a la defensa de Occidente. Tras una breve pero intensa negociación, el 24 de enero de 1976 Kissinger y Areilza firmarían un nuevo Tratado de Amistad y Cooperación, que sería aprobado por el Comité de Política Exterior del Senado poco después. La firma del tratado hizo posible la visita del Rey a los EEUU en junio, su primera salida al exterior como jefe del Estado, en el curso de la cual se comprometió a promocionar una democratización «ordenada» de la vida política, lo cual le valió el aplauso entusiasta de sus anfitriones.

Se ha especulado mucho sobre la injerencia de los EEUU en la política interior española durante la transición, y en especial su postura ante la legalización del Partido

Comunista. Es evidente que Kissinger veía en los comunistas de la Europa occidental una grave amenaza para los intereses norteamericanos. De hecho, el Secretario fue sin duda el dirigente occidental que menos confió en la viabilidad de una democracia parlamentaria en Portugal debido a la presencia comunista. Por otro lado, en sus escasas declaraciones públicas sobre el fenómeno eurocomunista, Kissinger se mostró profundamente escéptico sobre la voluntad democrática de los partidos italiano y francés. En vista de ello, no debe sorprendernos que, en junio de 1976, le comentase a Areilza con su franqueza habitual que “no vamos a decir nada si ustedes se empeñan en legalizar el PCE. Pero tampoco les vamos a poner mala cara si lo dejan ustedes sin legalizar unos años más”.<sup>13</sup>

A raíz de la visita real, el *Washington Post* se aventuró a asegurar que Kissinger había exigido la no legalización del PCE a cambio de su apoyo a la Monarquía, lo cual fue rotundamente desmentido por la Secretaría de Estado, según la cual correspondía al Gobierno español determinar esta cuestión, si bien “a nuestro juicio sería absurdo tomar la legalización de un partido dedicado a principios autoritarios como indicio de progreso en un proceso democratizador”.<sup>14</sup> El texto oficial no logró disipar los temores de quienes daban por segura la existencia de un veto norteamericano, entre ellos el propio Santiago Carrillo, quien afirmaría poco después que el PCE no se opondría al ingreso de España en la OTAN si así lo decidía un gobierno democráticamente elegido.

También se ha especulado sobre la importancia que para España tuvo la derrota de Ford en las elecciones presidenciales de noviembre de 1976 (que trajo consigo la salida de Kissinger de la Secretaría de Estado) y la llegada de Jimmy Carter a la Casa Blanca. La nueva Administración demócrata adoptó una postura más abierta y pragmática ante la supuesta amenaza comunista en la Europa occidental, lo cual posiblemente facilitase la aceptación de la legalización del PCE. De hecho, un informe oficial sobre el eurocomunismo elaborado para Carter en febrero de 1977 reconocería que Kissinger había exagerado sistemáticamente la importancia de dicha amenaza.<sup>15</sup>

Sin embargo, la llegada de Carter a la presidencia no eliminó por completo las suspicacias norteamericanas. En enero de 1977, el vicepresidente del gobierno, Alfonso Osorio, pudo comprobar en Washington que el nuevo secretario de Estado, Cyrus Vance, era partidario de legalizar al PCE, pero no hasta después de las primeras elecciones. “Los icebergs -le comentaría- es mejor verlos. Si están sumergidos son más peligrosos”. En opinión de José Manuel Otero Novas, subsecretario técnico de la Presidencia del gobierno encargado de las relaciones con la oposición, los diplomáticos estadounidenses destacados en Madrid eran partidarios de la legalización del PCE a título personal, pero “la administración Carter distaba de sentirse emocionada con la idea”. De hecho, Washington mostraría escaso interés por mejorar sus relaciones con la oposición. En abril de 1977, durante la visita a Madrid del vicepresidente Walter Mondale, Stabler propuso que éste recibiese a los dirigentes de la oposición no comunista, a lo que su gobierno se negó. Poco después de la legalización del PCE, Adolfo Suárez viajó a Washington para entrevistarse con Carter, que le recibió con cierta indiferencia. El enfado de Suárez fue observado por Stabler, en cuya opinión

los EEUU habían desaprovechado una excelente ocasión para demostrar públicamente su apoyo al proceso democratizador español.<sup>16</sup>

Por motivos históricos y políticos evidentes, la cantidad y calidad de información disponible sobre la política soviética hacia España durante la transición es mucho menor que en el caso norteamericano.<sup>17</sup> A lo largo de la Guerra Fría, la URSS se había resignado a la pertenencia de España al bloque occidental, así como a la permanencia de Franco en el poder. Los soviéticos eran partidarios de un cambio de régimen en España en la medida en que ello pudiese conllevar una modificación favorable en el equilibrio global de fuerzas. Ante todo, deseaban evitar que la muerte de Franco permitiese una mayor contribución española a la defensa occidental. La URSS no era partidaria de la implantación de una democracia de corte occidental porque podía conllevar el ingreso de España tanto en la OTAN como en la CE, lo cual según la doctrina soviética entonces vigente hubiese supuesto un incremento en la influencia de los EEUU en Europa occidental.

La postura soviética hacia España estuvo condicionada por dos grandes paradojas. En primer lugar, las relaciones entre el régimen de Franco y los regímenes comunistas habían mejorado notablemente durante los primeros años setenta. En 1970, Gregorio López Bravo realizó una visita secreta a Moscú que se tradujo en un importante incremento en las relaciones comerciales, y tres años después la Alemania Oriental estableció relaciones diplomáticas con Madrid, medida que sin duda contó con el beneplácito de la URSS. Al mismo tiempo, las relaciones entre el PCUS y su teórico aliado natural en España, el PCE, se habían deteriorado progresivamente tras la condena de los comunistas españoles a la invasión soviética de Checoslovaquia en 1968. Durante la revolución portuguesa, el PCE se mostró muy crítico hacia el prosoviético Partido Comunista de Cunhal, y decididamente contrario a una toma de poder no legitimada por las urnas. Las relaciones entre Moscú y los comunistas occidentales se enturbiarían hasta tal punto con motivo de la revolución portuguesa que en el verano de 1975 Brezhnev se vería obligado a aplazar un congreso de partidos comunistas europeos.<sup>18</sup>

Por otro lado, y dado el desarrollo doctrinal y estratégico del PCE, Moscú carecía de motivos fundados para pensar que los comunistas españoles supondrían un obstáculo eficaz a la influencia estadounidense en España. A la altura de 1974, el PCE reconocía públicamente la imposibilidad de dismantelar las bases norteamericanas en España mientras la URSS mantuviese tropas en sus satélites europeos. Como hemos visto, si bien en vida de Franco los comunistas se opusieron a una futura presencia española en la OTAN, a medida que fue avanzando el proceso democratizador, se mostraron cada vez más acomodaticios. Por último, desde el punto de vista soviético, un partido eurocomunista díscolo y exitoso en las urnas podía ser un mal ejemplo para otros partidos rebeldes.

Tras la muerte de Franco, la URSS hizo todo lo posible por establecer plenas relaciones diplomáticas con Madrid. Ante todo, los soviéticos precisaban de una mayor presencia física oficial para poder observar e incluso influir en el proceso de cambio con mayor facilidad. Ello podía facilitar una relación más estrecha con organizaciones españolas afines,

asi como otorgar cierto margen de maniobra para actividades de inteligencia. Por otro lado, se esperaba que las relaciones diplomáticas trajesen consigo un incremento en los intercambios comerciales entre ambos países, aspecto al que los soviéticos otorgaban cierta importancia.

Los soviéticos podían haber influido en el proceso de democratización negándose a reconocer a la nueva Monarquía hasta que ésta legalizase al PCE, pero prefirieron establecer relaciones diplomáticas cuanto antes. Por su parte, el PCE no deseaba vincular públicamente su futuro a la voluntad de la URSS, y ya en diciembre de 1976 Carrillo se apresuró a anunciar que su partido no se opondría al establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y los países comunistas. El establecimiento de relaciones se llevó a cabo a lo largo de los tres primeros meses de 1977, poco antes de la legalización del PCE. El propio Suárez vincularía ambos hechos de forma sibilina al afirmar en su mensaje televisado del 3 de mayo que “sería paradójico... que cuando hemos establecido relaciones diplomáticas plenas con los países del Este, mantuviésemos al margen de la ley a aquellos comunistas del interior que aceptan una convivencia legal”.

En última instancia, el gobierno de la URSS necesitaba el establecimiento de plenas relaciones más que el gobierno español, ya que lo fundamental para éste último era el reconocimiento de las democracias occidentales. Por sorprendente que parezca, según el testimonio del entonces ministro de Asuntos Exteriores, lo único que realmente obstaculizó la normalización de relaciones fue el llamado ‘oro de Moscú’, enviado a la URSS por el gobierno de la II República durante la guerra civil.<sup>19</sup>

## LOS GOBIERNOS EUROPEOS

En vísperas de la muerte de Franco, la postura de las principales potencias de la Europa occidental ante una posible democratización española era cualitativamente distinta a la de los EEUU. Mientras que para éstos el problema español era fundamentalmente un problema de seguridad, para los gobiernos europeos era prioritaria la dimensión política. Entre otros motivos, ello se debía a que, dada su inferioridad militar, Europa - la “superpotencia civil”, en expresión de Johan Galtung - se veía obligada a recurrir a incentivos de tipo económico y político para influir sobre otros estados. En contraste con la postura norteamericana, a lo largo de la transición los gobiernos europeos - y muy especialmente el alemán - apoyarían activamente el proceso de democratización español. Refiriéndose a esta actitud colectiva, Schmidt ha escrito que “pensábamos que en España las circunstancias eran especialmente propicias para un giro hacia la democracia, y apoyamos a todos los partidos democráticos y sindicatos hasta donde pudimos”.<sup>20</sup>

No debemos olvidar, sin embargo, que los gobiernos europeos habían convivido con la situación existente en España hasta 1975 sin excesivos sobresaltos. Durante años, y gracias a la presencia norteamericana en las bases españolas, Europa se benefició de la aportación del régimen de Franco a la seguridad occidental sin tener que ofrecerle nada a cambio. Por otro lado, a partir de la década de los sesenta, en los ámbitos gubernamentales europeos se impuso la teoría según la cual la mejor forma de contribuir a una futura democratización de España era propiciar su desarrollo socioeconómico, ya que su aislamiento sólo conduciría a la resistencia numantina de sus dirigentes y al sufrimiento de la población. Evidentemente, resultaba más fácil compatibilizar los intereses económicos de las grandes potencias europeas con la primera de estas soluciones que con la segunda.

A pesar del notable aumento en las relaciones comerciales registrado en los años sesenta, los gobiernos europeos mantuvieron las distancias respecto del régimen franquista. Prueba de ello es que ningún jefe de Estado ni de gobierno de la Europa occidental visitó oficialmente España durante estos años. El nombramiento de D. Juan Carlos como sucesor en 1969 modificó sustancialmente la situación, ya que permitió a los gobiernos europeos invertir en el futuro sin tener que asociarse excesivamente con el régimen todavía existente. En octubre de 1970 el príncipe realizaría un primer viaje oficial a Francia, y tres años después sería recibido por las autoridades alemanas. Ello contrasta con la actitud de gobiernos como el sueco, que todavía en junio de 1976 se negaría a invitar a los Reyes de España a la boda de su monarca.

A principios de los años setenta, y en contraste con la postura norteamericana, los gobiernos europeos comenzaron a intervenir de forma sistemática en apoyo de los dirigentes de la oposición democrática, amenazando al régimen con el escándalo internacional. Desde el punto de vista del régimen, esta presión supuso un incremento notable en el coste de la represión, lo cual se tradujo en una mayor tolerancia para con la oposición moderada, generalmente bien relacionada con el exterior. Ya en abril de 1970, el ministro de Asuntos Exteriores y vicescanciller alemán, el liberal Walter Scheel, exigió que se le permitiese recibir a los dirigentes de la oposición moderada durante su visita oficial a Madrid. El gobierno español accedió al encuentro para no perder el apoyo alemán en las negociaciones con la Comunidad entonces en curso, lo cual permitió a Bonn hacer explícito su reconocimiento de la existencia de una alternativa democrática al régimen de Franco.

En ocasiones, la presión exterior cosechó éxitos notables. En enero de 1971, González, Mugica y Redondo fueron detenidos y acusados de asociación ilícita, siendo liberados poco después gracias a la rápida intervención de la embajada alemana. En julio de 1975, en el curso de una entrevista celebrada durante la Conferencia de Helsinki, el canciller Schmidt pidió a Arias Navarro que le restituyese el pasaporte a González, petición que fue atendida. Dos meses después, el embajador alemán, al habla con D. Juan Carlos, obtendría la puesta en libertad de Yáñez, que había sido detenido por hacer declaraciones

contrarias al régimen durante una visita a Suecia. En cambio, la presión europea no lograría evitar las ejecuciones de septiembre de 1975. Como vimos anteriormente, los principales gobiernos europeos llamaron a consultas a sus embajadores, medida que tendría como respuesta la última manifestación de adhesión a Franco, celebrada en la Plaza de Oriente el 1 de octubre de 1975.

Los gobiernos europeos dejaron constancia de su condena al régimen absteniéndose de enviar representantes de alto nivel al funeral de Franco, lo cual contrastó notablemente con la presencia de altos mandatarios en la ceremonia de proclamación del Rey, celebrada poco después. Algunos meses antes de la muerte de Franco, D. Juan había insistido ante el presidente Giscard'Estaing que «usted debe apoyar la Monarquía, porque eso es lo que va a ser España; es la única solución para que no tengamos una nueva guerra civil». Esta conversación sin duda contribuyó a que Giscard (a quien algunos críticos apodaban *Giscard d'Espagne*, debido a su afán por inmiscuirse en los asuntos españoles), accediese a estar presente en la proclamación, a cambio de lo cual se le dispensó un tratamiento especial. También destacó por su importancia la presencia del presidente alemán Scheel, así como la del príncipe Felipe de Edimburgo, permitida por el gobierno laborista gracias a la intervención de la familia real inglesa.<sup>21</sup>

Tras la muerte de Franco, la libertad de maniobra de los gobiernos europeos y sus posibilidades de influir en el proceso español aumentaron notablemente. El gobierno de Bonn se mostró especialmente activo, buscando una salida democrática al franquismo que conllevara la creación de un partido socialista de amplia base capaz de contener a los comunistas y de constituir a medio plazo una auténtica alternativa de gobierno.

Durante el primer gobierno de la Monarquía, la embajada alemana colaboró activamente con el PSOE en su estrategia de 'conquista de parcelas de libertad'. Así, en diciembre de 1975 el embajador alemán se quejaría a Areilza de que el canciller Schmidt recibía presiones de su partido, el SPD, cada vez que el gobierno español actuaba contra el PSOE, como acababa de hacer con motivo de una concentración ante la tumba de Pablo Iglesias. En ocasiones, el sentido de la cadena de reacción formada por el SPD, el gobierno alemán, la embajada alemana, el gobierno español y finalmente el PSOE, podía invertirse. En marzo de 1976, por ejemplo, la decisión del PSOE de unirse a la llamada Platajunta, en la que también estaba presente el PCE, alarmó profundamente al gobierno, cuya estrategia tenía como objetivo la división de la oposición. Areilza no dudó en llamar al embajador alemán "para decirle que el PSOE no cumple lo que pactó con la socialdemocracia en Bonn respecto al partido comunista", con la esperanza de que su gobierno actuase cerca de los dirigentes del SPD, para que, a su vez, transmitiesen el mensaje a sus correligionarios españoles. En esta ocasión, al menos, la gestión no tuvo el efecto deseado por Areilza, ya que según el embajador alemán, el gobierno del SPD podía influir sobre el PSOE, "pero no del todo".<sup>22</sup>

## LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

La actitud de las democracias europeas frente al problema español encontró su expresión colectiva en las Comunidades Europeas y el Consejo de Europa, las dos únicas instituciones gubernamentales internacionales que se negaron a aceptar como miembros a Estados no democráticos. La mayoría de los países miembros de la CE tenían en común un pasado político turbulento, motivo por el cual eran especialmente sensibles a la necesidad de contribuir a la implantación de instituciones democráticas en su propio ámbito. De hecho, para ellos la conquista de la democracia más allá de sus fronteras estaba íntimamente relacionada con su propia consolidación interna.

Como es sabido, la CE se había visto obligada a tomar postura frente al régimen de Franco ya en 1962, a raíz de la solicitud de apertura de negociaciones presentada por el gobierno español. La iniciativa española tuvo una respuesta contundente por parte de la izquierda europea, que se plasmó en el informe presentado al Parlamento Europeo según el cual “solamente los Estados que garanticen en sus territorios prácticas auténticamente democráticas así como el respeto a los derechos y libertades fundamentales, pueden convertirse en miembros de la Comunidad”. En junio de 1962, en el ya famoso Congreso del Movimiento Europeo reunido en Munich, representantes de la oposición democrática exiliada y del interior acordaron exigir a las instituciones europeas la exclusión de España mientras perdurase un régimen no democrático. La virulenta reacción de las autoridades franquistas ante el llamado ‘contubernio’ de Múnich no haría sino reafirmar la legitimidad de la postura adoptada por el Parlamento.

Como es notorio, la influencia del Parlamento Europeo en el seno de la CE era relativa, lo cual explica que a pesar del veto político de los europarlamentarios, el gobierno español y la Comisión iniciasen conversaciones en 1964 que, tras muchas demoras, habrían de conducir finalmente al Acuerdo Preferencial de 1970. El acuerdo supuso un logro importante para el régimen, tanto desde el punto de vista económico como el político, pero apenas tuvo ocasión de disfrutarlo, ya que en 1973 el ingreso en la CE del Reino Unido, uno de los principales importadores de productos españoles, amenazaría con desbaratar el equilibrio recién logrado. Las autoridades españolas todavía estaban adaptándose a esta situación cuando sobrevino la muerte de Franco.

Para España, la Comunidad supuso un complejo sistema de incentivos y garantías a medio y largo plazo tendentes a favorecer la democratización. Por un lado, la existencia de un veto político a la plena incorporación tuvo consecuencias importantes para el propio régimen. A finales de los años sesenta y principios de los setenta, la existencia de dicho veto influyó en el ánimo de elementos de la sociedad española que habían tolerado o incluso apoyado al régimen, y que empezaban a ver en la continuidad del mismo un obstáculo para la realización de sus aspiraciones. La literatura reformista de la época 1969-75, y sobre todo la producida a partir del asesinato de Carrero Blanco, proporciona numerosos testimonios en éste sentido.<sup>23</sup> Algo similar se había producido en Grecia tras el golpe

militar de 1967, a raíz del cual la Comunidad congeló su Tratado de Asociación con Atenas, lo cual contribuyó a que la legitimidad de la junta siempre fuese cuestionada por importantes sectores económicos.

Por otro lado, la negativa de la Comunidad (y del Consejo de Europa) a aceptar en su seno a regímenes no democráticos, unido a otros factores tales como la creciente prosperidad y estabilidad de la mayoría de los países europeos, contribuyó a reforzar la legitimidad de la democracia parlamentaria tal y como se practicaba en la Europa occidental, a ojos de las élites y de la opinión pública española. Europa - y su expresión colectiva más coherente, la CE - pasó a convertirse en un símbolo de todo aquello que el régimen de Franco negaba a los españoles. Por ello, cuando las élites políticas españolas, tanto reformistas como de la oposición, pensaban en un futuro democrático, lo hacían con la vista puesta en los mecanismos institucionales y los comportamientos públicos que observaban en las democracias europeas de su entorno. Esta tendencia contrasta vivamente con la experiencia de las élites políticas latinoamericanas, que raramente veían en los EEUU un referente mínimamente sugestivo.

Por último, tanto antes de la transición como a lo largo de su desarrollo, la Comunidad supuso una importante garantía para quienes contemplaban la desaparición del régimen autoritario con aprensión. Parecía razonable suponer que un gobierno de transición deseoso de incorporarse a la CE evitaría a toda costa poner en entredicho los derechos y valores propios de la Europa occidental -tales como el derecho a la propiedad- para evitar el rechazo de sus posibles socios comunitarios. El mero hecho de que en vísperas de la muerte de Franco incluso el PCE aceptase la presencia de una España democrática en la CE suponía una garantía para los sectores de la sociedad que temían un salto al vacío.

La CE y sus instituciones también estuvieron presentes en el proceso español a un nivel mucho menos abstracto. En vísperas de la muerte de Franco, la gran mayoría de la oposición democrática hacía suyas las actitudes manifestadas en Múnich en 1962. El PSOE, por ejemplo, había reafirmado en Suresnes (1974) su oposición al ingreso de España en la CE “mientras persista el régimen político vigente”, por estimar que “una integración tal en vez de forzar el reconocimiento de las libertades formales en nuestro país supondría el fortalecimiento del régimen”. La oposición no sólo se creía en posesión de un poder de veto, sino que, como afirmarían los socialistas, decían constituir «el único nexo de unión válido con los países firmantes de la Carta de Roma”.

A la vez que alardeaban de su poder de veto, los grupos de la oposición procuraban tranquilizar a la opinión pública española (y europea) vinculándose públicamente a los valores comunitarios. En éste terreno se mostraría particularmente activa la Junta Democrática, la cual presentó un documento en Bruselas en marzo de 1975 en el que se afirmaba que “las bases democráticas europeas constituyen la única alternativa de futuro para España”. Tanto la Plataforma de Convergencia Democrática, promovida por el PSOE e Izquierda Democrática, como la famosa Platajunta, fruto de la unión de aquélla con la Junta, realizarían actos de presentación ante las instituciones de la CE.

El Parlamento Europeo, que jamás había debatido la situación interna española desde su creación, ni siquiera con motivo del juicio de Burgos de 1970, demostró un interés creciente por España a partir del asesinato de Carrero Blanco. En marzo de 1974, a raíz de la ejecución de Puig Antich y la amenaza de expulsión contra el obispo de Bilbao, el Parlamento advirtió formalmente al gobierno español que la repetida violación de los Derechos Humanos y la falta de respeto hacia las minorías constituían un obstáculo para el acceso de España a la CE. En septiembre de 1975, el grupo parlamentario socialista presentaría una moción de protesta contra la Ley Antiterrorista aprobada por el gobierno Arias en agosto, a la vez que apelaba a las autoridades españolas para que no ejecutasen las penas de muerte recientemente decretadas. La moción también instaba a la Comisión y al Consejo de la CE a congelar las relaciones existentes con España hasta que se estableciese un sistema democrático. Las advertencias del Parlamento no surtieron el efecto deseado, en vista de lo cual el 6 de octubre un comunicado del consejo de ministros de Asuntos Exteriores de la CE anunciaba la suspensión de negociaciones con España.

En el curso de ambos debates se pusieron de manifiesto serias discrepancias sobre el derecho del Parlamento a intervenir en los asuntos internos de España, así como la utilidad de una iniciativa de este tipo. La izquierda sostuvo que los asuntos internos españoles eran de su incumbencia porque España pertenecía a Europa, había firmado un acuerdo con la CE y aspiraba a la plena adhesión. En su opinión, la CE había reforzado la posición de los enemigos de la dictadura al romper relaciones con la junta militar griega, y lo mismo cabía esperar en el caso español. En cambio, para los eurodiputados centristas y conservadores, la presión exterior suponía provocar innecesariamente a un gobierno acorralado, lo cual podía resultar no ya inútil sino incluso contraproducente.

Resulta llamativo el nivel de penetración existente entre los eurodiputados más activos y sus correligionarios en España. Fellermaier, presidente del grupo socialista, el más numeroso de la cámara, había visitado la península en septiembre de 1975 para conocer de primera mano la situación antes de presentar su moción al Parlamento. En el curso del debate, llegaría a afirmar que hacía escasas horas que había hablado con representantes de la Junta y de la Plataforma, los cuales apoyaban decididamente su moción. El belga Bertrand, presidente del grupo democristiano, viajaría a España con motivo de las Terceras Jornadas celebradas por los democristianos españoles en enero de 1976, mientras que el francés Durieux, del grupo liberal, acudiría a Madrid para entrevistarse con sus homólogos españoles. Por su parte, el portavoz de los conservadores británicos, Lord St. Oswald, se mantuvo en estrecho contacto con elementos reformistas -especialmente Fraga- a lo largo de 1974-76.

A mediados de diciembre de 1975, el grupo comunista intentó forzar un debate sobre la situación española en el Parlamento, pero tanto socialistas como democristianos prefirieron posponerlo hasta que el nuevo gobierno hubiese presentado su programa. El 20 de enero de 1976, antes de que el Parlamento hubiese tenido oportunidad de debatir nuevamente la situación española, el consejo de ministros de la CE acordó unilateralmente que los

cambios acaecidos desde la muerte de Franco justificaban la reanudación de conversaciones con España, lo cual irritó profundamente a los eurodiputados de izquierda. En opinión de éstos, dado que había sido el Parlamento quien había recomendado la congelación de relaciones, era de esperar que se le consultase antes de reanudarlas.

El Parlamento Europeo volvería a centrar su atención en España a mediados de febrero, en un acalorado debate en el que se discutieron largamente los proyectos del gobierno Arias y las exigencias de la oposición. A lo largo del mismo, socialistas y comunistas estimaron absolutamente insuficientes las iniciativas oficiales, mientras que conservadores y liberales se mostraron relativamente esperanzados. Al igual que en anteriores ocasiones, Lord St. Oswald defendió enérgicamente la actuación de los reformistas, y sobre todo la de Fraga, a quien calificó de “autócrata liberal”. Los democristianos, algo menos entusiastas, reconocían la existencia de una mayor tolerancia hacia la oposición moderada. El propio vicepresidente de la Comisión, Soames, informaría a la asamblea que González, a quien acaba de conocer, viajaba libremente por el mundo y participaba en mítines en España, algo impensable pocos meses antes. En vista de la división de opiniones, el Parlamento optó por esperar a conocer las propuestas de Areilza.

Entre enero y marzo de 1976, Areilza visitó las nueve capitales comunitarias con el propósito de convencer a sus interlocutores que las reformas políticas en curso pronto permitirían a España solicitar la adhesión. La visita oficial del ministro a la sede de la CE el 17 de febrero de 1976 no transcurrió como éste hubiese deseado. De entrada, Soames, quiso saber por qué estaba visitando las capitales de los nueve países miembros anunciando las reformas que habrían de venir, en vez de esperar a que los cambios se produjesen, lo cual podía inducir a la confusión. Areilza contestó airado que España era un país soberano y su ministro de Asuntos Exteriores no necesitaba el beneplácito de la CE para visitar los países y gobiernos que quisieran recibirle. Pocos días después, a un pregunta sobre su capacidad para convencer a los gobiernos de la CE de la sinceridad democrática de su gobierno, Areilza afirmaría con irritación que “mi misión es solamente informar sobre lo que pensamos hacer. Vamos a seguir adelante con las reformas porque nosotros mismos queremos y no porque nos sintamos obligados. No tenemos por qué dar explicaciones a nadie. España es un país libre. Si el pueblo español aprueba las reformas no hace falta que éstas sean aprobadas por un ‘tribunal de virginidad democrática’ que nos entregue un bonito diploma”. Sin embargo, la única justificación posible de su periplo europeo era precisamente la de querer dar explicaciones sobre la voluntad democratizadora del gobierno con el fin de obtener a cambio el visto bueno de la CE. El propio vicepresidente de la Comisión afirmaría en el Parlamento Europeo que lo que más le había impresionado de Areilza era su pleno reconocimiento de que serían los países miembros quienes juzgarían a partir de qué momento España había evolucionado lo suficiente hacia la democracia como para ser aceptada por la Comunidad.<sup>24</sup>

Los esfuerzos de Areilza ante los gobiernos de los Nueve tampoco sirvieron de mucho a la hora de neutralizar la mala impresión causada por algunas medidas gubernamentales.

A finales de marzo, tras la creación de la Platajunta, el ministro de la Gobernación ordenó la detención de algunos de sus promotores, principalmente los vinculados al PCE y la extrema izquierda. A raíz de las detenciones, el presidente del Parlamento Europeo envió a Arias un telegrama de protesta, a la vez que tres europarlamentarios liberales que se encontraban en Madrid aprovecharon para expresar su consternación ante D. Juan Carlos y Areilza. Por su parte, los jefes de gobierno de la CE, reunidos en Luxemburgo, dejaron constancia de su desagrado, lo cual fue transmitido al Rey por Motrico en el consejo de ministros celebrado en Sevilla el 2 de abril. Al día siguiente, el ministro de Asuntos Exteriores procuró alertar a Fraga del coste exterior de las detenciones, a lo que éste contestó: “No importa. Son reacciones pasajeras a las que estamos acostumbrados. ¡Desengáñate! Ni Europa ni la Comunidad te van a dar nunca nada porque soltemos a Camacho...” A pesar de la presión comunitaria, Fraga se mantendría firme en su propósito de no poner en libertad a los detenidos hasta pasado el uno de mayo.<sup>25</sup>

El 12 de mayo de 1976, Maurice Faure, el eurodiputado democristiano encargado de informar al Parlamento sobre la situación española, presentaría un documento en el que se que vinculaban explícitamente el desarrollo del proceso democratizador y el ingreso de España en la CE. El informe de Faure dejaba constancia de la decepción causada por el discurso de Arias de finales de abril, y expresaba preocupación ante la propuesta de crear unas Cortes bicamerales en las que una cámara baja elegida por sufragio universal estaría subordinada a una cámara alta de representación orgánica. En su opinión, “un Parlamento de éste tipo no cumpliría los requisitos democráticos que las democracias de la Europa occidental se imponen a si mismas”. Faure reconocía que el gobierno mostraba cierta tolerancia hacia la oposición moderada, pero estimaba errados sus esfuerzos por excluir a los comunistas del proceso, y no dudaba en afirmar que “la existencia legal de partidos comunistas es una característica común a las democracias de la Europa occidental”, y por lo tanto una condición *sine quae non* para un gobierno que desease solicitar el ingreso en la CE, postura que contrasta notablemente con la de las autoridades norteamericanas.

Tras la presentación del informe Faure, el Parlamento Europeo adoptó finalmente una resolución que reconocía los esfuerzos realizados hasta la fecha por el gobierno Arias en un contexto político y económico difícil, a la vez que exigía el restablecimiento de los derechos individuales, políticos y sindicales, la pronta legalización de todos los partidos políticos sin excepción, y una amnistía general que permitiese el retorno de todos los exiliados. El cumplimiento de dichos requisitos determinaría la credibilidad democrática de las elecciones generales anunciadas para la primavera de 1977.

La postura comunitaria ante el proceso español mejoró notablemente tras el nombramiento de Suárez. Tras entrevistarse con miembros del gobierno y dirigentes de la oposición a finales de julio de 1976, Faure llegaría a la conclusión de que era aconsejable otorgar a Suárez cierto margen de confianza. A principios de diciembre, la Comisión Política del Parlamento Europeo tuvo que considerar una moción, presentada a instancias del PSOE, que habría supuesto el reconocimiento de los esfuerzos de la oposición por

desautorizar el proceso reformista impulsado por el gobierno. El rechazo de la iniciativa socialista por parte de la Comisión permitiría a Osorio afirmar que “el gobierno tenía ya ganada la batalla política en Europa”. Tras la celebración del referendun sobre la Ley para la Reforma, Faure aprovechó una nueva visita a Madrid para recomendar al gobierno que permitiese al PSOE entrar en el proceso político cuanto antes, con el fin de evitar posibles tentaciones frentepopulistas.<sup>26</sup>

Tras la legalización del PCE y la convocatoria de elecciones generales, el 22 de abril de 1977 el Parlamento Europeo aprobó por unanimidad una resolución en la que se reconocía el cumplimiento de las promesas democratizadoras realizadas en julio de 1976 por el gobierno Suárez. En cierto sentido, ello suponía una desautorización para los sectores de la oposición que todavía cuestionaban la limpieza de la convocatoria y exigían mayores garantías a cambio de su participación. Sea como fuere, el 6 de julio el Parlamento aprobaría una resolución en la que se congratulaba por el desarrollo de las primeras elecciones democráticas, a la vez que reafirmaba “su voluntad política de ver a España ocupar su sitio en la Comunidad Europea cuanto antes”. Con este acto, el Parlamento Europeo, máxima expresión democrática de la CE, legitimaba públicamente el proceso español. El 27 de julio de 1977, Marcelino Oreja, primer ministro de Asuntos Exteriores de un gobierno democráticamente elegido en España desde 1936, viajaría a Bruselas para depositar la solicitud de adhesión española. Suárez, por su parte, efectuó una gira por las capitales de los Nueve entre agosto y diciembre de 1977, en la que finalmente obtuvo el reconocimiento público de las democracias europeas. Sin embargo, ya entonces pudo constatar que el veto político no era lo único que se interponía entre España y su ingreso en la CE.

## LAS ORGANIZACIONES TRANSNACIONALES NO GUBERNAMENTALES

También jugaron un papel importante en el proceso español las organizaciones transnacionales no gubernamentales, las cuales procuraron contribuir a la instauración de un sistema democrático de corte occidental, a la vez que promocionaban y fortalecían las organizaciones políticas afines ya en existencia. Dichas organizaciones intervinieron a petición de las diversas fuerzas políticas en liza, ansiosas por obtener la legitimidad y credibilidad que podía suponer su reconocimiento por la Internacional, cuya ideología aspiraban a encarnar en un futuro democrático. Una de las características del proceso español sería precisamente la preocupación por la ‘homologación’, vocablo de presencia obsesiva en los textos de la época.

En el caso español, fue sin duda la Internacional Socialista (IS) la que jugó el papel más destacado. Ello se debió en parte al lugar que siempre había ocupado España en la conciencia colectiva de la izquierda europea desde la Guerra Civil, contienda en la que habían participado dirigentes socialistas del prestigio de Willy Brandt y Pietro Nenni. Ya en su manifiesto fundacional de 1951, la IS había afirmado que “toda dictadura, donde quiera que esté, representa un peligro para la libertad de las naciones”, y a partir de entonces la hostilidad al régimen de Franco sería una de las constantes de su actuación. Fiel a esta tradición, en el Congreso de Suresnes (1974), un orador francés afirmaría que “es a nosotros, socialistas europeos, a quienes cabe el honor de lavar la cobarde complacencia de los vencedores de 1945 con el régimen de Franco”.

A lo largo de la dictadura franquista, la IS hizo lo posible por aislar y socavar al régimen. Fue un socialista alemán, Birkelbach, quien presentó el informe que obstaculizaría los esfuerzos del gobierno de Franco por aproximarse a la Comunidad. Debido a la situación interna de la IS y las dificultades atravesadas por el PSOE en el exilio, la relación entre ambos no cobró auténtico vigor hasta el principio de la década de los setenta. A partir de 1974 sería el propio PSOE renovado el que pediría a la IS una presencia cada vez mayor en los asuntos españoles. En Suresnes, “conscientes de la importancia que la coyuntura internacional puede tener en la caída del régimen franquista y en la conquista de las libertades”, los socialistas exigieron a los partidos de la IS y a los gobiernos que sustentaban la radicalización de sus planteamientos, así como “una mayor acción solidaria con el pueblo español contra el régimen de Franco”.

Si bien no tenemos constancia de una reacción colectiva de la IS ante la crisis de septiembre de 1975, es de destacar que el primer ministro sueco, Olof Palme, consultase su decisión de llamar a consultas a su embajador en Madrid con Yáñez, responsable de las relaciones internacionales del PSOE, que se encontraba en Estocolmo con motivo del congreso del Partido Socialdemócrata Sueco. El 16 de noviembre de 1975, el recién creado Comité para España de la IS se reuniría en Amsterdam para estudiar la situación española y las modalidades de cooperación y solidaridad a desarrollar con el PSOE. A finales de mes, el Buró de la IS, tras deplorar el hecho de que países con gobiernos de participación socialista hubiesen tenido representación en el funeral de Franco y la proclamación del Rey, declararían que “hasta que se restablezca en España un gobierno democrático debe mantenerse el aislamiento político del régimen español”.

A partir de 1951, los partidos de la IS contribuyeron a la supervivencia económica y organizativa del PSOE, uno de los partidos fundadores de la misma, así como a la de grupos que no reconocían el liderazgo de los dirigentes exiliados en Toulouse, entre ellos el de Tierno Galván. A raíz del Congreso del PSOE celebrado en agosto de 1972 en contra de la voluntad de Llopi, la IS suspendería el reconocimiento del partido con el fin de determinar cuál de los grupos en liza representaba realmente la causa del socialismo democrático en España. (Para entonces, ya se habían institucionalizado el PSP de Tierno Galván y la Federación de Partidos Socialistas). La IS optaría en enero de 1974 por el PSOE renovado,

decisión que sería ratificada por la presencia de su secretario general, Carlson, en el Congreso de Suresnes. En enero de 1976, una delegación de la IS en visita oficial a España iría aún más lejos, al afirmar que el PSOE constituía “el eje de cristalización de la unidad de los socialistas españoles”, lo cual provocaría acusaciones de injerencia indebida por parte de grupos rivales.

La estrategia de la IS hacia España estuvo condicionada en cierta medida por las diferencias de opinión entre los partidos socialistas del sur de Europa y los de Alemania, Suecia y Austria. Por motivos de estrategia electoral, los socialistas franceses eran partidarios de una mayor colaboración con los comunistas, y el propio Mitterrand mostraría inicialmente mayor interés por el PCE que por el PSOE, a pesar de su aparición estelar en Suresnes. Debido fundamentalmente a su rivalidad con los comunistas portugueses, Soares también cultivó a Carrillo, hasta el punto de convertirle en la estrella del congreso de su partido celebrado en noviembre de 1974, lo cual provocó la retirada de los representantes del PSOE. En cambio, los partidos del norte, y sobre todo el SPD, sin duda el partido de más peso en la IS, no veían con buenos ojos la aproximación a los comunistas y se mostraron partidarios de concentrar los esfuerzos de la IS exclusivamente en el PSOE. Por su parte, el PSOE se opuso al proyecto de Mitterrand de crear una agrupación informal de partidos socialistas del sur de Europa, cuya creación sin duda habría repercutido en la IS. Todo ello contribuiría a un mejor entendimiento entre el PSOE y el SPD, del cual se beneficiarían, en distinta medida, ambos partidos.

Tras la muerte de Franco, la IS contribuyó de forma destacada a la salida a la superficie del PSOE y a la consagración de su máximo dirigente. En abril de 1976, tras superar ciertas resistencias, la IS apoyó la celebración del Congreso de la UGT en Madrid. Ocho meses después, el PSOE pudo celebrar finalmente en la capital de España su XXVII Congreso, que contaría con la asistencia de destacadas figuras de la IS, entre ellas Brandt y Palme (que leyeron sus discursos en castellano), Mitterrand, Nenni, y Foot. El Congreso, que de hecho supuso la presentación pública del PSOE tras décadas de clandestinidad, tuvo un gran impacto en la opinión pública española y europea. Los dirigentes socialistas europeos también participarían en la campaña electoral del PSOE de 1977, destacando su presencia en el multitudinario mitin celebrado en el campo de fútbol de San Blas, en Madrid.<sup>27</sup>

Durante esta fase decisiva del proceso democratizador, el PSOE se benefició de la solidaridad económica de los principales partidos integrantes de la IS, y no sólo de los europeos. Si bien el número de afiliados al PSOE pasó de 4.000 en 1974 a 50.000 en 1977, el partido no obtuvo financiación estatal hasta después de las primeras elecciones democráticas, por lo cual parece razonable suponer que las ayudas aportadas por partidos y sindicatos hermanos constituyeron una parte importante de sus ingresos durante esta época.<sup>28</sup>

El reconocimiento y el apoyo de la IS al PSOE renovado tuvo importantes consecuencias políticas para el proceso democratizador español. En un contexto tan fluido

y confuso como el de 1974-77, en el que numerosos grupos y partidos, a nivel regional y nacional, competían por ocupar el espacio político socialista, el hecho de que el partido de González recibiese la legitimidad política que solamente la IS podía otorgar facilitó enormemente el proceso de unificación bajo las siglas del PSOE. Al mismo tiempo, el apoyo de la IS permitió al PSOE adoptar una postura independiente frente a su principal rival, el PCE, que en aquellos momentos era todavía el primer partido de la oposición antifranquista. El hecho de que el PSOE se negase a integrarse en la Junta Democrática, prefiriendo promocionar su propia Plataforma, no puede explicarse sin tener en cuenta el impacto del reconocimiento de la IS. De forma parecida, puede afirmarse que el apoyo de las centrales sindicales no comunistas, tanto europeas como americanas, fue uno de los factores que permitió a la UGT resistir las aspiraciones hegemónicas de CCOO.

La familia internacional socialista participó en el proceso español de formas muy variadas. En ocasiones, la IS actuaba como una red transnacional cuya influencia se proyectaba más allá de los países donde operaban sus miembros. En 1975, por ejemplo, el excanciller Brandt, alarmado por la situación portuguesa y sus posibles repercusiones en España, haría llegar a Brezhnev una carta de Soares advirtiéndole de las consecuencias que podría tener para las relaciones Este-Oeste una toma de poder por parte de los comunistas. Brandt también acudiría a los presidentes de Venezuela y de México, que compartían su preocupación por España, para que hiciesen entrar en razón a los soviéticos.<sup>29</sup>

Por lo general, los partidos de la IS procuraron influir en el proceso mediante la presión, tanto directa como indirecta, sobre los gobiernos de sus países. En 1975, los partidos afiliados a la IS gobernaban, solos o en coalición, en seis de los nueve países miembros de la CE. No debe sorprendernos por tanto que uno de los asuntos más frecuentemente suscitados por los interlocutores de Areilza en su periplo europeo fuese precisamente el futuro del socialismo español. Durante su visita a Alemania, el ministro de Exteriores incluso visitó la sede del SPD, a cuyos representantes procuró convencer de la actitud favorable de su gobierno hacia el PSOE. En Luxemburgo, Areilza fue alertado sobre la conveniencia de mejorar las relaciones de España con Israel, en vista de la presión que podían ejercer los socialistas israelíes sobre sus correligionarios de la IS -y muy especialmente sobre holandeses y daneses- con el fin de obstaculizar el ingreso español en la CE. Como afirmaría atinadamente un comentarista, “la IS reconoce en Felipe González el aduanero que debe comprobar nuestro pasaporte democrático para ser admitidos en la CE”.<sup>30</sup>

El PSOE no fue el único beneficiario de la legitimidad democrática que podía dispensar la IS. A cambio de permitir la celebración del XXVII Congreso, Suárez, un tanto acomplejado por su escasa credibilidad exterior, exigió y obtuvo una entrevista personal con Brandt, que había sido nombrado presidente de la IS hacía pocas semanas. Desde el punto de vista de la IS, la presencia de Brandt en Madrid sirvió no sólo para apoyar a sus correligionarios sino también para presionar al gobierno Suárez para que legalizase cuanto antes al PSOE. En cambio, y siempre según el testimonio de Suárez, Brandt no mostró excesivo empeño

en que se legalizase el PCE, pronunciándose a favor de la participación de los socialistas en las elecciones con o sin la presencia de los comunistas.<sup>31</sup>

Las organizaciones transnacionales democristianas también estuvieron presentes en el proceso español. La creación del Equipo Demócrata Cristiano del Estado Español (EDCEE) en 1972 había obedecido precisamente al deseo de facilitar la relación de los partidos democristianos españoles con la Unión Europea Demócrata Cristiana (UEDC), de la cual era miembro fundador el PNV.<sup>32</sup> A partir de ese momento, las relaciones entre ambas partes aumentarían considerablemente, si bien la UEDC nunca se mostró tan activa como su homóloga socialista. A pesar de ello, la UEDC estuvo presente en las II y III Jornadas del EDCEE celebradas en mayo de 1975 y enero de 1976 respectivamente. Por otro lado, y al igual que en el caso de los socialistas, tras la muerte de Carrero Blanco el grupo democristiano del Parlamento Europeo se mostraría cada vez más activo en defensa de sus correligionarios españoles y de la causa democrática en su conjunto.

En enero de 1977, el EDCEE organizó un Encuentro con Europa bajo el lema “Con nosotros, a Europa”, de marcado sabor pre-electoral, que contó con la presencia de destacados dirigentes democristianos europeos, entre ellos Moro, Rumor, Tindemans, Bertrand, y el presidente de la UEDC, Von Hassel. No asistieron, en cambio, los representantes de la democracia cristiana alemana, que tenían mejor relación con los dirigentes democristianos españoles que se habían distanciado de Ruíz Giménez y de Gil Robles, liderados por Álvarez de Miranda, Cavero y Ortega y Díaz Ambrona, y que se mostraban partidarios de un entendimiento con el gobierno Suárez. El hecho de que el primer ministro belga Tindemans aprovechara su visita a Madrid para ver a Suárez y elogiar vivamente su actuación como gobernante no podía sino inducir a la confusión. A pesar de sus escasas posibilidades, muchos de los dirigentes de la UEDC apoyarían públicamente a la Federación Demócrata Cristiana de Gil Robles y Ruíz Giménez en la campaña electoral de 1977, sin que ello fuese suficiente para salvarles del descalabro. Por su parte, los democristianos que finalmente optaron por presentarse en las listas de UCD obtuvieron alguna ayuda económica de la CDU alemana y el COPEI venezolano, insuficiente para afectar la relación de fuerzas en el seno de la coalición.

El gobierno también fue consciente de la utilidad de asociarse públicamente a la familia democristiana. El propio Suárez reconoce haber incluido en su primer gobierno a un importante contingente de políticos pertenecientes a dicha familia ideológica con el fin de facilitar su reconocimiento internacional. Al igual que en el caso del Congreso del PSOE, el presidente aprovechó el Encuentro con Europa del EDCEE para dar publicidad a sus entrevistas con destacados dirigentes europeos. Por su parte, el vicepresidente Osorio aprovecharía la presencia de la delegación de la UEDC para procurar que ésta apoyase a un futuro partido de centro identificado con la democracia cristiana y promocionado desde el gobierno. Sin embargo, sus esfuerzos no conseguirían debilitar la lealtad de la UEDC para con sus aliados del EDCEE.

Evidentemente, la efectividad de las Internacionales dependía principalmente de la importancia cuantitativa y cualitativa de sus interlocutores en España. Así, la Internacional Liberal, de por sí poco activa en los años setenta, vió dificultada su labor por las divisiones existentes entre sus escasos correligionarios españoles, la mayoría de los cuales optarían por integrarse en UCD.

En el caso de los comunistas, los referentes exteriores también jugaron un papel destacado, a pesar de la inexistencia de una organización no gubernamental transnacional afín y comparable a las anteriores. Carrillo, ansioso por desvincular al PCE del liderazgo de Moscú y de su pasado estalinista, hizo todo lo posible por distanciarse de los partidos comunistas europeos más ortodoxos, como el portugués, y por asociarse con los que hacían ostentación de su independencia, como el italiano. El PCI no sólo había elaborado una visión renovadora y sugestiva de lo que podía ser el papel de un partido comunista en una sociedad capitalista avanzada, sino que además era el partido comunista electoralmente más exitoso de Europa. Por ende, al igual que el PCE, operaba en un país católico, con una presencia militar norteamericana importante. No debe sorprendernos, por tanto, que los comunistas italianos fuesen especialmente activos en el Parlamento Europeo a la hora de defender la participación del PCE en el proceso español, ni que el PCE decidiese realizar la presentación pública de su Comité Central en julio de 1976 precisamente en Roma.

Dado que el apoyo de la familia comunista de obediencia soviética era incompatible con sus objetivos, Carrillo quiso crear su propia pseudo-internacional eurocomunista, formada no sólo por italianos y franceses, sino también por partidos no europeos como el japonés y el australiano. Sin embargo, sólo los primeros tenían el peso histórico y electoral como para ser realmente útiles al PCE, lo cual se pondría de manifiesto en marzo de 1977 con la asistencia de Berlinguer y Marchais a la llamada ‘cumbre eurocomunista’ de Madrid. Con ésta reunión, la dirección del PCE pretendió ante todo presionar al gobierno Suárez, que tuvo que elegir entre prohibirla, lo cual hubiese provocado un escándalo internacional, o normalizar definitivamente la situación del PCE, opción que tomaría poco después.

Las internacionales podían ejercer presión política y diplomática en defensa de sus organizaciones hermanas pero carecían de los medios con los que actuar sobre el terreno. Ese sería precisamente el papel de las fundaciones políticas alemanas, que examinamos a continuación.<sup>33</sup>

Como es sabido, las fundaciones políticas alemanas, vinculadas a los principales partidos políticos del país, son instituciones no gubernamentales financiadas por el ministerio de Desarrollo Exterior y, en muy menor medida, por el ministerio de Asuntos Exteriores y por contribuciones privadas. En teoría al menos, las fundaciones se limitan a tareas de “educación sociopolítica”, así como al apoyo de las “estructuras sociales” en los países donde actúan, y su objetivo declarado es el establecimiento -o el fortalecimiento- de la democracia política de corte occidental, así como el apoyo a las fuerzas políticas (y sindicales) afines.

La fundación alemana de mayor impacto en el proceso español fue sin duda la Friedrich Ebert, vinculada al SPD, que había comenzado a trabajar en el exterior en 1957, en América Latina. Además de contribuir al establecimiento de una democracia de corte occidental en España, la Ebert se proponía fomentar la creación de un partido político que encarnase la causa del socialismo democrático, y que llegase a constituir una auténtica alternativa de poder. La relación entre la Ebert y el PSOE renovado data de 1970, fecha en la que Múgica entró en contacto con sus representantes en un congreso del SPD, donde comprobó la práctica inexistencia de relaciones entre la Fundación y el grupo de Llopi. Tras contribuir a la renovación del partido, la Ebert abrió una oficina en Madrid en 1976, cuando el PSOE todavía no era un partido legal, y colaboró activamente en la organización del XXVII congreso. A partir de entonces, las visitas de dirigentes y militantes españoles a los centros de la Ebert en Alemania, donde participaban en seminarios y cursillos de toda índole, se harían cada vez más frecuentes. Existe cierta discrepancia sobre la cantidad invertida en España por la Fundación durante los años de la transición, pero no cabe duda que fue relativamente elevada. Según los cálculos de Mujal-León, basados en datos proporcionados por el PSOE, durante el periodo 1975-80 la Ebert gastó en España 20 millones de dólares.<sup>34</sup>

También habría de jugar un papel importante, aunque menor, la Fundación Konrad Adenauer, vinculada al principal partido democristiano alemán, la CDU. La Fundación, creada en 1964, fue mucho menos activa que la Ebert en el exterior hasta bien entrados los años setenta. Las divisiones existentes en el seno de la familia democristiana española, tanto bajo el franquismo como durante la fase decisiva de 1975-77, limitó seriamente la actuación de la Adenauer, que se centró en los partidos de Gil Robles y Ruíz Giménez principalmente. Según el testimonio de Osorio, que aspiraba a reunir a las distintas facciones democristianas en un sólo partido progubernamental, el representante de la Fundación en Madrid hizo lo posible por entorpecer dicho proceso en vísperas de las primeras elecciones. Sea como fuere, tras las elecciones de 1977 la Adenauer procuraría fomentar el elemento democristiano que se había incorporado a la UCD.

Por su parte, la Fundación Hanns Seidel, próxima al CSU de Strauss, que contó con un programa internacional a partir de 1976, apoyó públicamente a Alianza Popular desde el momento mismo de su creación. Fraga había entrado en contacto con la Fundación en junio de 1976, siendo aún ministro de la Gobernación, y el propio Strauss visitaría Madrid en febrero de 1977 para pactar su apoyo con los dirigentes de la coalición. A partir de entonces, la Fundación apoyaría las distintas opciones políticas capitaneadas por Fraga, en un esfuerzo por crear una derecha democrática española. Por último, la Fundación Friedrich Naumann también aportaría alguna ayuda a los distintos partidos liberales españoles.

¿Qué conclusiones cabe extraer de la presencia de fundaciones, partidos e internacionales en el proceso español? Parece indudable que dichas instituciones contribuyeron a proteger y a fortalecer a la oposición democrática durante los últimos años del franquismo y la fase decisiva de la transición. En algunos casos, dicho apoyo también jugó un papel importante, aunque nunca determinante, en el surgimiento de los nuevos partidos democráticos de

cara a las primeras elecciones. Como sugiere el fracaso de la Democracia Cristiana, el apoyo exterior no podía suplir las carencias propias de los partidos en cuestión, y en éste caso concreto puede que resultase contraproducente para los propios interesados, ya que contribuyó a fomentar un espejismo que sólo se desvanecería en las urnas.

Quizá tenga más sentido explorar el posible impacto de las influencias exteriores sobre las estrategias y las ideologías de los principales actores nacionales. Algunos autores han relacionado aspectos concretos del comportamiento de los partidos españoles con la influencia exterior. Buen ejemplo de ello es la desconfianza del PSOE hacia los comunistas, que si bien caracterizaba a los dirigentes de partidos como el SPD, también contaba con una larga tradición en las filas del partido español. Como es sabido, a menudo se atribuye la supuesta 'socialdemocratización' del PSOE a la influencia del SPD, a su vez presunto servidor de los designios estadounidenses. Algunos dirigentes del SPD, entre ellos el mítico Matthofer (conocido como el 'diputado por Barcelona' en Alemania debido a su interés por todo lo español), se mostraron impacientes con el radicalismo verbal de algunos dirigentes del PSOE, y cabe suponer que procurasen atemperarlo. Múgica, por su parte, es de la opinión que el contacto cada vez más frecuente con los dirigentes europeos contribuyó a moderar al núcleo de Sevilla, inicialmente uno de los más radicales del partido. No parece muy aventurado afirmar que la evolución ideológica y estratégica del propio González se produjo a ritmo distinto que la de otros dirigentes y militantes socialistas debido a su mayor contacto con el exterior. Sin embargo, no resulta fácil aislar este elemento del conjunto de factores que contribuyeron a moldear la política del PSOE durante la turbulenta etapa 1974-79, ni calibrar su importancia relativa.<sup>35</sup>

Whitehead es de la opinión que en una transición pactada las fuerzas democráticas suelen mantener las distancias respecto de posibles apoyos externos, cuya presencia podría socavar la autenticidad de un acuerdo nacional. Sin embargo, en el caso español, ejemplo paradigmático de transición pactada, los partidos involucraron a sus aliados externos de forma harto visible sin que ello mermase su credibilidad, sino todo lo contrario. El PSOE, la formación que más apoyo exterior recibió, no parece haber sufrido electoralmente por ello, en parte porque sus rivales se beneficiaban de ayudas similares.

El caso español parece confirmar la hipótesis de Whitehead en el sentido de que las transiciones con mayores probabilidades de éxito son aquellas que no plantean una amenaza al sistema imperante de alianzas, así como las que tienden a preservar o fortalecer los lazos políticos y económicos con la potencia dominante. En 1975, España pertenecía al sistema económico y defensivo occidental, situación que no se vería seriamente cuestionada por

el proceso democratizador, a pesar de la presencia de importantes fuerzas políticas cuyos programas si lo hacían, al menos inicialmente. La ausencia de una amenaza seria al sistema de relaciones existente, junto con la distensión que en aquellos momentos se vivía a nivel mundial, permitieron a los actores nacionales un margen de maniobra muy amplio.

En opinión de algunos autores, el resultado del proceso de transición estaba predeterminedo por la pertenencia de España al bloque occidental. Es innegable que la compleja red de intereses estratégicos, políticos y económicos que actuaban sobre España favorecía algunas salidas más que otras, y cabe preguntarse cómo habrían reaccionado algunos actores externos ante una solución que les hubiese sido abiertamente hostil. Dicho contexto favorecía una salida protagonizada por fuerzas políticas semejantes a las que ostentaban el poder en las democracias occidentales, y no era fácilmente reconciliable con experimentos económicos y sociales de cariz radical. No olvidemos, sin embargo, que la pertenencia de Portugal a ese mismo contexto occidental no había evitado un proceso revolucionario liderado durante año y medio por elementos abiertamente contrarios al *statu quo* previamente imperante. Tanto la intervención de la URSS a favor de esta opción como la actuación de los EEUU y las potencias europeas en sentido contrario tuvieron su importancia, pero en última instancia fue la propia sociedad portuguesa la que impuso un cambio de rumbo. En el caso español, no parece razonable atribuir el relativo fracaso de la estrategia de ruptura democrática principal ni exclusivamente a los factores externos.

Si bien es evidente que dicho contexto no favorecía las opciones excesivamente atrevidas, tampoco premiaba las soluciones insuficientemente democráticas. Ciertamente, las democracias occidentales habían tolerado durante décadas la existencia de un régimen autoritario en España. Sin embargo, una vez muerto Franco e instaurada la democracia en Grecia y Portugal, los gobiernos europeos se mostraron impacientes por superar de una vez los anacronismos restantes. Desde el punto de vista de la Comunidad, la sola presencia de un régimen autoritario en España desafiaba los principios sobre los cuales se deseaba edificar la futura unidad europea. Fue por ello que los europeos se mostraron especialmente partidarios de la instauración de un sistema político homologable con los suyos propios, aspiración que coincidía en lo sustancial con las exigencias de la sociedad española.

En su estudio sobre la dimensión internacional de las transiciones a la democracia, Whitehead concluye que existe un amplio abanico de posibilidades intermedias entre los dos extremos representados por la ocupación extranjera y la transición motivada exclusivamente por factores nacionales. Esperamos haber demostrado que el caso español se encuentra en algún punto intermedio entre dichos extremos, y que la dimensión exterior jugó un papel más importante del que se le suele atribuir.

## Notas.

1. Stabler, W.(1987) "The view from the US Embassy", en *Authoritarian regimes in transition* (Washington), p. 192..
2. Schmitter, P.C. (1986) "An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain", en *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore, 1986).
3. Whitehead, L.(1991) "Democracy by convergence and Southern Europe: a comparative politics perspective", en *Encouraging Democracy* (Leicester), p.45. Ver asimismo Whitehead, L. I"nternational Aspects of Democratization", en *Transitions from Authoritarian Rule*, op. cit.
4. Tovias, A. (1984) "The International context of democratic transition", en *West European Politics*, Vol. 7, n. 2.
5. Tovias, A. "US policy towards democratic transition in Southern Europe", en *Encouraging Democracy*, op. cit.
6. Kissinger, H. (1982) *The White House Years* (New York) , p. 870.
7. Cuando se debatió la renovación del acuerdo con los EEUU en enero de 1976, Arias recordaría a sus ministros que Franco no sólo había aprobado el acuerdo-marco de 1975, sino que había dicho a los negociadores: "Y en último término, si no consiguen ustedes lo que quieren, firmen lo que les pongan delante. El acuerdo lo necesitamos". De Areilza, J. M. (1977) *Diario de un Ministro de la Monarquía* (Barcelona) , p. 45.
8. Kissinger, H. op. cit., p. 870, pp. 930-2. Ziegler, P. (ed) (1980), *From Shore to Shore. The Final Years. The Diaries of Earl Mountbatten of Burma, 1953-1979* (London) , p. 204. A. Walters, V. (1978) *Silent Missions* (New York), p. 551.
9. La carta a Walters estaba firmada por más de cien personalidades, encabezadas por Areilza, Ridruejo, Ruíz Giménez, Satrustegui, y Tierno Galván. Según éste último, el incidente "frenó el proceso de 'protección' americana", y sirvió para hacerles ver que "debían poner más cuidado y que lo que pudieramos llamar técnica ITT no era la más valiosa en el caso español". Tierno Galván, E. (1982) *Cabos Sueltos*, Barcelona, pp. 414-19. De Areilza, J. M. (1985) *Crónica de Libertad* (Barcelona), pp. 150-5. Stabler, W. op. cit., p. 98. González no visitaría los EEUU hasta después de las primeras elecciones democráticas, a finales de 1977.
10. Schmidt, H. (1990) *Men and Powers. A political retrospective* (London), pp. 167-68.
11. Fitzgerald, G. (1991) *All in a Life* (London), p. 180. Tras las ejecuciones de septiembre, la Casa Blanca hizo público un comunicado según el cual "el Presidente lamenta la espiral de violencia que ha conducido a este trágico resultado". El Secretario para la Defensa, James Schlesinger, reconocería públicamente que el gobierno Arias había amenazado con suspender las negociaciones sobre las bases si los EEUU se unían a las peticiones de clemencia. *Time*, 13 octubre 1975.
12. Areilza, *Diario*, pp. 14-15, 66, 195.
13. Areilza, *Diario*, p. 196.
14. D. Eaton, S. (1983) *The forces of freedom in Spain 1974-79: A personal account* (Stanford), p. 128.
15. Hodgson, G. (1979) "The US Response", en *Eurocommunism, Myth or reality?* (London) .

## La dimensión exterior de la transición española

- ( 16. Otero Novas, J. M. (1987) *Nuestra democracia puede morir* (Barcelona), p. 28. Stabler, op. cit., p. 197.
17. Reviste especial interés el artículo de Clark, S. (1991) "Soviet Perspectives on Spanish Security Policy", en *Spanish Foreign and Defense Policy* (Oxford).
18. Ver Legvold, R. (1978) "The Soviet Union and West European Communism", en *Eurocommunism and Détente* (New York).
19. Entrevista con Marcelino Oreja (Oxford, 1992).
20. Schmidt, H. op. cit., p. 168.
21. Sáinz Rodríguez, P.(1982) *Un reinado en la sombra* (Barcelona) , p. 298. En sus memorias, Giscard recordaría "la mañana del 27 de noviembre de 1975, cuando fui a Madrid, el único de los dirigentes europeos, llevando tras de mí al presidente Scheel, para saludar al renacimiento de la democracia española, deseando que Francia actuase algo así como de madrina". Giscard d'Estaing, V. (1988) *El poder y la vida* (Madrid), p. 283.
22. Areilza, J.M. *Diario*, p. 122.
23. El grupo Tácito recibió al gobierno de Carrero Blanco de junio de 1973 con un artículo que afirmaba: "Para nosotros, tarea prioritaria en la proyección exterior de nuestro país es la integración en la CE. Nos preocupan las consecuencias que ocasionaría a España una marginación a medida que la integración de los Nueve alcance mayor cohesión. Es bien sabido que las autoridades de la Comunidad y varios ministros de Asuntos Exteriores se han opuesto por razones políticas al ingreso de España. ¿Qué medidas se van a tomar para vencer estas dificultades? Qué propósito existe de homologar nuestras instituciones con las comunitarias?" YVAA, *Coordenadas de la política exterior*, 30 de junio, 1973.
24. Entrevista en el NCR/Handelsbad de Rotterdam, 19 de febrero, 1976, citada por Emilio Menéndez del Valle, (1989) "Política exterior y transición democrática", en *La Transición Democrática Española* (Madrid), pp. 725-26.
25. Areilza, *Diario*, p. 123, 126
26. Faure se entrevistó con Suárez, Oreja, Martín Villa, Álvarez de Miranda, Fontán, Carvajal, Pastor Ridruejo, Ruíz Giménez, Gil Robles, Morodo, Yáñez, Álvarez, Cantarero del Castillo, Silva Muñoz y Barros de Lis. El eurodiputado recomendó al gobierno que adoptase un sistema de representación proporcional, ya que el mayoritario era más propio de democracias consolidadas. En aquellos momentos, Suárez se inclinaba por un sistema de escrutinio uninominal a dos vueltas, similar al francés. Osorio, A. (1980) *Trayectoria política de un Ministro de la Corona* (Barcelona), pp. 157-58.
27. Según Yáñez, responsable de las relaciones internacionales del PSOE, "gracias a nuestros esfuerzos para eludir las presiones de Tierno Galvan y de la Federación de Partidos Socialistas -que lógicamente trabajaron por impedir nuestro éxito internacional- la asistencia de personalidades extranjeras [al Congreso] fue masiva... Aquello supuso el gran espaldarazo internacional del PSOE, que dejaba muy en precario a los demás partidos socialistas que competían con nosotros". Posteriormente, "vinieron a la campaña muchos dirigentes europeos que le dieron credibilidad. Alcaldes, diputados, ministros que asisiteron a los mítines, dieron ruedas de Prensa junto a nuestros candidatos...". A. Papell, A. (1992) *Conversaciones con Luis Yáñez* (Madrid), p. 108-9.

28. En el período 1974-77 el PSOE recibió ayuda económica de los partidos socialistas de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Suecia, Italia, y Holanda. El Partido Socialdemócrata Sueco, por ejemplo, contribuyó con 22 millones de pesetas entre diciembre de 1975 y marzo de 1976. *ABC*, 4 de abril de 1976. Es probable que González aprovechara su relación personal con los presidentes Echeverría de México y Pérez de Venezuela para obtener ayudas para su partido.
29. Brandt, W. (1992) *My Life in Politics* (London), p. 316.
30. Los socialistas europeos eran muy conscientes de las divisiones existentes en el seno del socialismo español. Tanto el ministro de Asuntos Exteriores danés, Andersen, como el primer ministro británico, Wilson, interrogarían a Areilza sobre las posibilidades electorales de los grupos encabezados por Llópis, Tierno Galván y González, respectivamente. Areilza, *Diario*, p. 101, 47. "El Congreso del PSOE", *Informaciones*, 22 de octubre, 1976.
31. Testimonio de Suárez ante el Seminario sobre la Transición Española organizado por la Fundación José Ortega y Gasset (Toledo, 1984).
32. El Equipo fue fundado por Izquierda Demócrata Cristiana (luego Izquierda Democrática), la Democracia Social Cristiana (luego Federación Popular Democrática), la Unión Democrática de Cataluña y el Partido Nacionalista Vasco.
33. Sobre las fundaciones alemanas, ver Pinto-Duschinsky, M. (1991) *Foreign political aid: German political foundations and their US counterparts in International Affairs*, 92, .
34. Mujal-León, E. M. (1989) *European Socialism and the Conflict in Central America* (Washington), p. 22, 107. Según Brandt, "hay quien ha protestado por el escaso apoyo de los partidos e instituciones de la República Federal de Alemania a grupos afines en la Península Ibérica. Esta crítica siempre me ha irritado. Siempre he pensado que el envío de ayuda material también era deseable y digno de encomio. Todavía me enorgullece pensar que bajo mi liderazgo el SPD contribuyó con algo más que buenas palabras al nacimiento de la democracia española". Brandt, op. cit., p. 315.
35. El *Expres Español*, revista editada en Frankfurt por Matthofer con destino a los emigrantes españoles, defendía una línea mucho más moderada que *El Socialista*. Múgica, E. (1986) *Itinerario hacia la libertad* (Barcelona), p.98. A finales de 1977, el socialista Menéndez del Valle reconocería que «la IS incluye partidos socialistas y socialdemócratas, algunos de los cuales entienden el socialismo de manera distinta a como nuestro XXVII Congreso lo definió»; «algunos de los 'grandes', y prácticamente puede hablarse del 'grande' (esto es, el SPD alemán), condicionan y a veces determinan ciertas posturas políticas de la organización...» *El Socialista*, 23 de octubre, 1977.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 26.**

**Política Exterior y Seguridad en  
España.**

Evolución de la percepción de las amenazas a la seguridad en España.  
Rafael Grasa

# Evolución de la percepción de las amenazas a la seguridad en España<sup>1</sup>

Rafael Grasa\*

El objetivo de las páginas siguientes es aprehender los grandes rasgos de la evolución de la percepción de las amenazas a la seguridad de la opinión pública española desde los inicios de la década de los ochenta hasta 1992; es decir, a partir del momento en que la política exterior y de seguridad española ha de definir sus opciones a propósito de atlantismo y europeísmo.

No obstante, resulta imposible ocuparse de la percepción de las amenazas a la seguridad de los actores gubernamentales y de la opinión pública sin aludir a las peculiaridades de la política exterior y de seguridad española, derivadas del franquismo y del período de transición a la democracia, pese a que no dispongamos de encuestas ni datos cuantitativos.

## UNA PERCEPCIÓN DE LA AMENAZA CONDICIONADA POR EL FRANQUISMO Y LAS GRANDES OPCIONES DE LA TRANSICIÓN

Como es bien sabido, los aliados decidieron al final de la II Guerra Mundial castigar las simpatías de Franco por las potencias del Eje. Ello hizo que España estuviera inicialmente al margen de la ONU y, al estallar la Guerra Fría, de los *forums* y organizaciones políticas, económicas y militares del bloque occidental. A resultas de ello, la política exterior y de

\*Profesor de Relaciones Internacionales y secretario del Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament de la UAB

seguridad del franquismo, fuertemente condicionada por factores internos, estableció una serie de políticas sustitutorias hacia el mundo árabe o América Latina (Morán 1980) y una búsqueda compulsiva de legitimación del régimen, cuyo ejemplo paradigmático constituyen los acuerdos bilaterales con los EEUU (1953).

Los acuerdos con EEUU (renovados en 1963 y 1970 durante el franquismo, y, posteriormente, en 1976, 1982 y 1988<sup>2</sup>) comportaron una clara cesión de soberanía, bien ejemplificada por la existencia de cláusulas secretas hasta 1970. Esa cesión de soberanía era la esperable de una relación centro-periferia: usufructo poco controlado de bases e instalaciones militares a cambio de reconocimiento político-diplomático y ayudas económicas, tecnológicas y militares. Por otro lado, a partir de 1970 la relación bilateral se vinculó progresivamente, a través de los EEUU, con la OTAN. Una buena muestra de ello es la creación, en el marco del acuerdo de 1976, de una Comisión *ad hoc* para la coordinación de la cooperación bilateral con la zona del Atlántico Norte, en la que el gobierno español era informado de los acuerdos del Consejo Atlántico o del Comité de Planes de Defensa. A partir de 1982, al ser ya España miembro de la Alianza Atlántica, los convenios se inscribirán en el contexto de la pertenencia a la OTAN.

En síntesis, durante el franquismo, pese a la inequívoca vinculación de España con el bloque occidental, el núcleo de la política exterior y de seguridad española se basa en la relación bilateral con los EEUU. Y aunque a partir de 1970 tal relación se complementa con un incremento de los contactos con la OTAN, el fenómeno pasó **prácticamente desapercibido para la opinión pública**.

De todo ello se derivan **tres peculiaridades** de la percepción de las amenazas de la opinión pública y de ciertos sectores de las élites españolas, un legado del franquismo que condicionará sensiblemente las grandes opciones y conductas de los principales actores de la política exterior y de seguridad española durante la transición<sup>3</sup>.

Esas peculiaridades son:

-Una **opinión pública** con características singulares en el contexto del bloque occidental, habida cuenta de: una nula percepción de la amenaza soviética; un acusado antiamericanismo, producto de una conciencia difusa de su apoyo al régimen, de no “deberles” -a diferencia de otros países europeo-occidentales- la liberación del fascismo; y una identificación generalizada de “Europa” con democracia, modernidad y progreso (que explica la aceptación unánime y casi sin debate de la adhesión a la Comunidad Europea).

-La consideración por parte de los actores gubernamentales franquistas de que la principal amenaza era la **interna**, es decir, la subversión y oposición al régimen. Ello explica fenómenos diversos relativos a las Fuerzas Armadas que se heredan del franquismo: su socialización en un anticomunismo primario; su deficiente preparación técnica; el despliegue de las unidades de élite en las cercanías de Madrid (Brigada Paracaidista) y no en las fronteras o la sobredimensión de sus efectivos (soldados y oficiales), hasta el punto de que los gastos de personal suponían el 60% del presupuesto de la administración de Defensa.

-Una fuerte *cleavage* entre las Fuerzas Armadas, las fuerzas políticas y la opinión pública respecto de la conveniencia o no de ingresar en la OTAN tras la muerte de Franco, producto de la escasa visibilidad de la ya mencionada relación indirecta con la OTAN. De hecho, incluso buena parte de los partidarios del ingreso (y, después, de la permanencia) aducirán razones ajenas a motivos de seguridad: garantizar el ingreso en la Comunidad Europea o el buen comportamiento de las Fuerzas Armadas (alejar el peligro golpista).

Además de la influencia del legado del franquismo, la percepción de las amenazas se verá afectada por el entrelazamiento de la política exterior, la política de seguridad y la política de defensa que se realizan durante la transición. Modernización, homologación con Europa y autonomía son los grandes objetivos del momento (Barbé 1990). La decisión de adherirse al Tratado de Washington, tomada por la UCD en la etapa final de su mandato (1981) con la oposición del PSOE, lastrará la política exterior y de seguridad del gobierno socialista.

Tras la congelación del proceso de integración en la estructura militar de la OTAN, una de las primeras medidas del gobierno socialista, el gobierno de Felipe González inicia un examen de las diversas opciones posibles para su política exterior y de seguridad. El debate sobre “el estado de la nación” de 1984 explicitó las decisiones:

-Participación en la Comunidad Europea;

-Permanencia y contribución militar a la Alianza Atlántica con ciertas restricciones, a saber: fuera de la estructura militar integrada<sup>4</sup>, reduciendo la presencia militar estadounidense y manteniendo el *status* de país no nuclear;

-Fomento del proceso de integración europea en todos los campos, incluyendo la definición de una identidad comunitaria en materia de seguridad y defensa, de ahí la razón del ingreso en la UEO (Zaldívar 1991).

Resulta interesante señalar que la elección de estas tres grandes opciones exige tomar en consideración la ya comentada singularidad de la opinión pública española. Dicho de forma rápida, la nula percepción de amenaza soviética impedía cualquier utilización de argumentos típicos de la época de guerra fría, como la defensa de Occidente. La combinación de antiamericanismo y “eurooptimismo” explica tanto la importancia concedida a la reducción de la presencia militar estadounidense como el intento de presentar la permanencia en la OTAN (con condiciones restrictivas) como una opción en pro del “pilar europeo”, una vía para reforzar la europeización de la defensa. Todo ello influyó probablemente en que, pese a las previsiones de la mayoría de sondeos previos, el referéndum de 1986 supusiera una ratificación clara de la opción gubernamental.

A partir de entonces, el gobierno español inicia un largo proceso de negociación, concluido recientemente (1992)<sup>5</sup>, para fijar su aportación militar a la OTAN de acuerdo con un modelo (véase Ojeda 1989) de semi-alineamiento, por emplear la terminología acuñada por Nils Orvik (1985). Es decir, una variante específica de la postura adoptada por algunos miembros de la Alianza Atlántica que, pese a estar formalmente alineados con ella, se reservan ciertos derechos respecto de su grado de participación, el emplazamiento de armas nucleares en tiempo de paz en su territorio, la localización de bases y tropas

extranjeras, etcétera. No obstante, el semi-alineamiento, en la medida en que supone que algunos miembros “aportan” menos que otros (es decir, se comportan como free-riders) exige la conformidad de quiénes no hacen reserva alguna a su participación. O lo que es lo mismo, exige contrapartidas o intereses que justifiquen la aceptación. En el caso español, el semi-alineamiento se justifica en la estrecha vinculación de la contribución militar a la OTAN con la relación bilateral con los EEUU<sup>6</sup>.

## ESCENARIOS DE CONFLICTO, INTERESES DE SEGURIDAD Y PERCEPCIÓN DE AMENAZA

Hasta aquí una rápida visión del legado del franquismo en lo que respecta a la percepción de la opinión pública de las amenazas a la seguridad, así como de la forma en que ese legado influyó en la elección de las grandes opciones en materia de política exterior y de seguridad y en el establecimiento de un modelo de participación militar en la OTAN.

Ahora bien, al analizar concretamente las percepciones de la opinión pública durante el período en que se diseña y negocia ese modelo (1984-1988), se observa una clara diferencia en la consideración de las amenazas por parte de los actores gubernamentales y de la opinión pública.

Como muestra la tabla 1, para la opinión pública española no existen, entre 1980 y 1987, amenazas serias a la seguridad o a la paz de España. Puede observarse, no obstante, el impacto de la campaña del referéndum, habida cuenta de que la máxima percepción de riesgo -con un incremento notorio- coincide con el momento de la consulta (marzo de 1986). Pese a ello, incluso en ese momento, más de la mitad de los encuestados consideraba que ningún país amenaza seriamente la paz de España.

**Tabla 1. Evolución de la percepción de amenaza (1980-1987)**

¿Cree Ud. que actualmente existe algún país que amenace seriamente la paz de España? En caso afirmativo, ¿cuál o cuáles?<sup>7</sup>

	Enero 1980	Marzo 1986	Abril 1987
Sí	12	33	23
No	47	52	59
No saben/No contestan	41	14	19
Total	100	100	100
(Nº encuestados)	(2022)	(2475)	(2482)

¿Cuál o cuáles?			
EEUU	29	30	50
URSS	20	9	33
Marruecos	11	40	34
Libia		39	5
(Nº encuestados)	(241)	(773)	(511)

---

Fuente: CIS 1987, pág. 54 (simplificado)

---

La tabla muestra también la persistencia del antiamericanismo y de la escasa percepción de amenaza soviética: quienes creen en la existencia de amenazas serias a la paz de España responsabilizan siempre en mayor medida a EEUU que a la URSS, en particular durante las fechas cercanas al referéndum. Cabe destacar también la constancia del “peligro estadounidense”, el incremento sensible del porcentaje de los que creen en la amenaza marroquí y, por el contrario, la volatilidad de la percepción de la amenaza libia, probablemente muy ligada a su presencia en los medios de comunicación a causa del contencioso con los Estados Unidos.<sup>8</sup>

Otras preguntas e indicadores manejados en aquel momento, y no recogidos en la tabla 1, muestran que la opinión pública española refleja una curiosa percepción o estado de ánimo: España tiene “un ‘aliado’ principal amenazante y un ‘enemigo’ en cuya amenaza se tiende a creer en menor medida” (CIS 1987: 57).

Desgraciadamente, hasta 1990 no disponemos de datos para seguir la evolución de la percepción de las amenazas entre 1987 y 1990. No obstante, dos informes recientes (CAMPO 1991; CAMPO 1992), basados en sendas encuestas elaboradas a partir del modelo del *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy* (*Chicago Council on Foreign Relations*), permiten comparar la percepción de la década de los ochenta con la de 1991 y 1992. Se trata en este caso de una percepción en la que se percibe el impacto, obvio es decirlo, de la mutación radical del sistema internacional provocada por la desaparición del socialismo real, el fin de la Guerra Fría, así como la fragmentación y desaparición de la URSS, o de hechos como la crisis y guerra del Golfo.

Una de las preguntas formuladas en la encuesta coincide con la anteriormente comentada del trabajo del CIS, aunque introduce una variante muy interesante: se examina también la percepción de los líderes y no sólo de la población en general.

Como muestra la tabla 2, el porcentaje de la población en general que cree seriamente que algunos países amenazan seriamente a España en 1991 y 1992 ha descendido claramente respecto de 1987. En cuanto a los líderes, el porcentaje, aún menor, oscila entre el 7% de 1991 y el 9% de 1992.

**Tabla 2. PERCEPCIÓN DE AMENAZAS EXTERIORES PARA ESPAÑA (1991-1992)**

¿Cree Vd. que actualmente existe algún país que amenace seriamente la paz de España? (población general)

	Población en general		Líderes	
	1991	1992	1991	1992
Sí	14,4	14,4	7	9
No	76,4	74,3	93	91
NS/NC	9,5	11,3	1	
(Nº encuestados)	(1.001)	(1.200)	(99)	(103)
¿Cuál o cuáles?	1991		1992	
Marruecos	42,4		39,9	
EEUU	12,5		11,0	
Países árabes	25,0		18,5	
Otros	9,7		15,6	
NS/NC	10,4		15,0	
(Nº encuestados)	(144)		(173)	

Fuente: CAMPO 1991, CAMPO 1992

A nivel de países considerados fuente de amenaza por ese 14% de la población, destaca, a causa probablemente del impacto de la guerra del Golfo, los altos porcentajes de los países árabes en su conjunto y, sobre todo de Marruecos, así como el importante descenso de la percepción amenazante de los Estados Unidos. Entre los líderes, una mayoría abrumadora del 7% de personas que en 1991 creían en la existencia de una amenaza seria señaló al norte de África (el 86%), mientras que en 1992, el porcentaje ha descendido al 78% (un 67% señala a Marruecos y un 11% a Libia).

Si bien acabamos de señalar el claro descenso de la percepción amenazante de los Estados Unidos con respecto al riesgo específico para España, ello no significa que el antiamericanismo haya desaparecido de la opinión pública española. En efecto, al preguntar sobre que países amenazan en mayor medida la paz mundial y no sólo la de España, Estados Unidos sigue siendo percibido por la población en general como la principal amenaza a la paz mundial, como muestran los resultados de la tabla 3.

**Tabla 3. AMENAZAS PARA LA PAZ MUNDIAL (1991-1992)**

	Población en general		Líderes	
	1991	1992	1991	1992
EEUU	21,7	14,2		3,9
Países árabes	14,8	8,5	20,2	16,5
Irak	11,9	6,9	31,3	11,7
Rusia <sup>9</sup>	9,2	7,3	17,2	10,7
Israel	3,0	1,8	11,1	2,9
Yugoslavia	3,9	3,7	8,1	9,7
Países Este		0,3	5,1	
Otros <sup>10</sup>	1,3	1,8	5,1	6,8
Ninguno	12,7	15,2	25,3	27,2
NS/NC	29,0	42,7		10,7
	(1.001)	(1.200)	(99)	(103)

Fuente: CAMPO 1991, CAMPO 1992.

Respecto de los EEUU, la divergencia entre la población en general y los líderes es notabilísima, pese a la existencia en 1992 de un pequeño porcentaje (3,9) que los señala como fuente de amenaza. También se observa una clara divergencia, aunque menos acusada, respecto de la percepción amenazante de Irak y de los países árabes en general.

En cuanto a la percepción de las relaciones con Marruecos, aspecto a la que tanto los trabajos del CIS (1987) como los de Salustiano del Campo dedicaron preguntas no recogidas en las tablas anteriores, cabe señalar que está muy ligada al contencioso de Ceuta y Melilla y, a partir de 1989, a la creciente afluencia migratoria a través del estrecho de Gibraltar. Pero, a diferencia de lo que sucedía en 1986 y 1987 (conciencia mayoritaria de que las relaciones hispano-marroquíes estaban empeorando, CIS 1987: 128), en 1991 había aumentado notoriamente el porcentaje de los que creían que habían mejorado (21,9% de la población en general; 50,5% de los líderes) o se mantenían igual (47,9% de la población en general; 41,4% de los líderes, CAMPO 1991: 67). En 1992, la mayoría de los encuestados considera que las relaciones no han sufrido variación en relación al último año (una mayoría relativa en el caso de la población en general, un 48,1%; absoluta, un 64,1%, en el de los líderes).

Hasta ahora nos hemos ocupado de lo que reflejan los datos disponibles acerca de la evolución de la opinión de la población en general entre 1980 y 1992, así como de la opinión de los líderes, con encuestas únicamente para 1991 y 1992. Existen, empero, otras formas de acercarse a la percepción de las amenazas de los actores claves en el proceso

de toma de decisiones hasta 1990, en particular de los actores gubernamentales y su entorno inmediato, el análisis de intereses de seguridad y de los escenarios de conflicto que hacen en textos dedicados a la política de seguridad y defensa.

Tomando como referencia un texto de un destacado asesor de Presidencia del Gobierno (Zaldivar 1991: 189 y ss.), en la década de los ochenta España debía tomar en consideración escenarios de conflicto propios y compartidos.

En **primer** lugar, las amenazas a la **integridad territorial española**, que podrían proceder del conflicto Este-Oeste, del escenario mediterráneo o bien de escenarios estrictamente nacionales. En cuanto al conflicto Este-Oeste, el interés prioritario de España era ser capaz de influir para evitar una guerra; para ello España debía evitar toda subordinación a los intereses estadounidenses. Respecto del Mediterráneo, la prioridad era evitar que la conflictividad se convirtiera en hostilidades, ayudar a la estabilidad de la ribera sur y a las soluciones negociadas y, por último, disponer de capacidad de control aéreo y marítimo de la zona.

En cuanto a los intereses específicamente nacionales, se articulan en torno a Ceuta y Melilla, Canarias y Gibraltar. Para Ceuta y Melilla el objetivo gubernamental ha sido conservar el *statu quo* (lo que implicaba medidas disuasorias de tipo militar), mejorar las condiciones de vida de los habitantes (cristianos y musulmanes) y mantener relaciones constructivas con Marruecos. Respecto de las Canarias, se trata de reforzar su españolidad, combinando medidas diplomáticas (que incluyen lo relativo al Sáhara) y medios militares de control y defensa aérea y marítima de la conexión entre las islas y la península. En cuanto a Gibraltar, el objetivo de recuperar su soberanía tenía importantes repercusiones militares, vinculadas a las negociaciones sobre la aportación militar a la OTAN: el no reconocimiento del GIBME y el desarrollo de la capacidad para controlar militarmente el estrecho, un prerequisite para reducir la presencia militar británica en Gibraltar.

En **segundo** lugar, el gobierno debía considerar también las **amenazas a la independencia política de España**. Las amenazas podrían proceder de la URSS, que podría intimidar a España de no contar con medios de respuesta propios o compartidos (OTAN) o bien de una posición de subordinación a los EEUU. La amenaza soviética aconsejaba mantenerse en la OTAN y el riesgo de subordinación a Washington la defensa de perfiles y posiciones propias en áreas de alto interés para España como América central (o América Latina en general) y el Mediterráneo. Tampoco podían descartarse los riesgos derivados de la amenaza terrorista que, mediante el chantaje, amenazara la integridad territorial o la autonomía de su política exterior.

Los dos grandes tipos de amenazas manejados por el Gobierno muestran que, más allá de la solidaridad derivada del alineamiento en el bloque occidental, **la principal amenaza que se contemplaba era la protección de la integridad territorial en un escenario privilegiado, el Mediterráneo occidental**. O lo que es lo mismo, una escasa credibilidad también entre los actores gubernamentales de una eventual amenaza para España procedente de la URSS o del bloque del Este, más allá de lo derivado del riesgo de enfrentamiento generalizado

y de sus repercusiones para un país miembro de la Alianza Atlántica. Una buena muestra de ello son las seis misiones militares en que se concreta la aportación militar a la OTAN (véase tabla 4) y los acuerdos de coordinación específicos firmados para cada una de ellas.

---

**Tabla 4. Misiones Españolas en la OTAN**

---

1. Impedir la ocupación del territorio español
2. Operaciones navales y aéreas en el Atlántico oriental
3. Control del Estrecho y sus accesos
4. Operaciones navales y aéreas en el Mediterráneo occidental
5. Control y defensa del espacio aéreo en la zona deresponsabilidad española y colaboración en las adyacentes.
6. Utilización del territorio como plataforma plurifuncional de retaguardia (tránsito, apoyo y logística).

Los acuerdos establecen misiones (ocho o nueve en cada uno de ellos) y no zonas geográficas, que han de ser desarrolladas en futuros planes operativos, dónde se especificará a qué parte (España, mando integrado) corresponde el control operativo de las fuerzas que intervengan. Las misiones se desarrollarán por lo general en las zonas descritas en el Plan Estratégico Conjunto, diferenciando probablemente entre “zonas de interés estratégico” y “zonas de interés preferente”.

Pese a la escasa percepción real en la amenaza soviética, la necesidad de introducirla en el concepto estratégico de la defensa española en el marco de la participación en la OTAN, junto al complejo y largo proceso de planificación de la defensa española, hizo que en octubre de 1990 se aprobara un Plan Estratégico Conjunto que seguía considerando amenazas propias de la Guerra Fría, por entonces ya superadas.

Afortunadamente, las cosas han cambiado al iniciarse el nuevo ciclo de planificación de la política de defensa con la aprobación de la Directiva de Defensa (1992, la anterior era de 1986), a la que luego deberá seguir un Objetivo de Fuerza Conjunto que sirva de base a un nuevo Plan Estratégico Conjunto.

Respecto de la Directiva, cabe señalar que en ella se renueva el concepto tradicional de defensa, tradicionalmente limitado al espacio territorial de soberanía, y se sustituye por el de seguridad, más amplio y ligado a la búsqueda de una mayor estabilidad mundial. Al mismo tiempo, y siguiendo el camino iniciado en la OTAN, se sustituye el concepto de amenaza por el de riesgo. Es decir, **se ha iniciado la vía de adecuación de las directrices de la defensa a la nueva realidad internacional y, algo novedoso, a la percepción de la opinión pública** que, como se ha visto, no percibe amenaza real a la paz de España.

El nuevo ciclo de planeamiento de la defensa recoge también, en clave de riesgo y no de amenaza, la centralidad que los líderes políticos españoles (y en menor medida la población en general) conceden al norte de África. El desarrollo es coherente con un nítido

cambio de énfasis en la presentación de los objetivos y áreas prioritarias de la política exterior, detectable ya en 1990, al aparecer en el discurso del presidente del gobierno y de los ministros de Exteriores y Defensa temas como la **globalidad**, la **interdependencia** o las dimensiones regionales -en particular mediterráneas- de las políticas acerca de Europa.<sup>11</sup>

Dicho de otra manera, un debilitamiento del argumento de la homologación con Europa occidental en favor de la constatación de que la seguridad es indivisible y debe ser compartida, pero no sólo entre y con los socios comunitarios y atlánticos. La propuesta de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo señaló un giro que la crisis y guerra del Golfo puso aún más de manifiesto. Recuérdense al respecto los esfuerzos de Francisco Fernández Ordóñez por explicar la postura española durante el conflicto a los países del Magreb. Al fin y al cabo, como se recordó desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, España comercia más con el Magreb que con Europa central y oriental o incluso igual que con América Latina (si descontamos las importaciones de petróleo mexicano y venezolano).

Por tanto, se puede concluir que, desde la óptica de la percepción de las amenazas y riesgos, el inicio de la década de los noventa muestra un **mayor proceso de convergencia entre los actores gubernamentales y la opinión de la población pública en general** que el habitual en la década de los ochenta, un proceso que todo parece indicar que va a proseguir en los próximos años. En un punto, empero, la divergencia sigue siendo importante, la percepción amenazante de los Estados Unidos para parte de la población en general.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

Barbé, E. (1990) "La transición española: cambio y continuidad en la política exterior y de seguridad" en *Papers*, nº 33, pp. 103-120.

Campo, S. del (1991) *La opinión pública española y la política exterior. Informe INCIPE 1991*, Madrid, Tecnos/INCIPE.

Campo, S. del (1991) *La opinión pública española y la política exterior. Informe INCIPE 1992*, Madrid, Tecnos/INCIPE.

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (1987) *Actitudes y opiniones de los españoles ante las relaciones internacionales*, Madrid, CIS (Estudios y Encuestas nº 7).

Grasa, R. (1989 a) "El 'decálogo al completo': balance de la política exterior y de seguridad española", en M. Aguirre/C. Taibo (eds.), *Anuario 1988-89 del CIP* (Madrid, CIP/Iepala) pp. 112-142.

Grasa, R. (1989 b) "El convenio con los Estados Unidos de 1988: ¿una nueva relación bilateral?", *Tiempo de Paz*, nº 13, pp. 37-47,

Grasa, R. (1990) "La política española de seguridad". En M. Aguirre/C. Taibo (eds.), *Anuario 1989-90 del CIP* (Madrid, CIP/Fundamentos) pp. 73-98.

Grasa, R. (1991) "La política de defensa y seguridad en España", *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 41-55.

Maxwell, K. (1991) (editor) *Spanish Foreign and Defense Policy*, Boulder, Westview Press.

## Evolución de la percepción de las amenazas a la seguridad en España

- Morán, F. (1989), *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta.
- Ojeda, J. de (1989) "El modelo español de participación en la Alianza Atlántica", *Política Exterior*, nº 9;, pp. 71-90.
- Orvik, N. (1985) *Semialignment and Western Security*, Londres, Croom Helm.
- Rodrigo, F. (1990) "The End of the Reluctant Partner. Spain and the Western Security in 1990", Madrid, Fundación Ortega y Gasset (ponencia en el seminario "The Role and Prospects of Southern European Security in a Changing european Environment" celebrado en Madrid en octubre de 1990).
- Snyder, G. H. (1988) "Spain in NATO: the Reluctant Partner", en D. Gil/J. Tulchin (eds.), *Spain Entry Into NATO: Conflicting Political and Strategic Perspectives*, (Boulder, Lynne Rienner Pub.) pp. 140-158.
- Zaldívar, C. A. (1990) "España y los Estados Unidos", *Anuario Internacional CIDOB 1990*, Barcelona, CIDOB.
- Zaldívar, C. A. (1991) "Spain in Quest of Autonomy and Security-The Policies of the Socialist Governements, 1982-1990", en Maxwell (1991), pp. 187-214.

### Notas

1. Una versión anterior, algo modificada, del presente artículo apareció en el número 3 del volumen de la revista *Arès* (publicada por la Société pour le Développement des Études de Défense et de Sécurité Internationale), monográfico sobre "Politiques de Défense. La perception de la menace en Europe", coordinado por Patrice Buffotot.
2. Para un análisis de los últimos convenios, en especial del de 1988, veáanse Grasa (1989 b) y Zaldívar (1990).
3. Que en el caso de la política exterior y de seguridad llega hasta la celebración del referéndum sobre la OTAN (marzo de 1986).
4. Es decir, fuera del mando militar integrado, como en el caso francés, pero, a diferencia de éste, asistiendo al Grupo de Planes Militares, al Comité de Planes de Defensa y al Comité Militar.
5. En 1988 se fijaron las seis misiones españolas. Desde entonces se han negociado y firmado los respectivos acuerdos de cooperación. Para algunos detalles, Veáanse Grasa (1989 a), (1990) y (1991).
6. Para su aplicación al caso español, desde diferentes perspectivas, veáanse Snyder (1988), Grasa (1990), Rodrigo (1990).
7. El enunciado corresponde a la pregunta formulada en 1987. En enero de 1980 y marzo de 1986 el enunciado había sido algo diferente: se preguntó si la seguridad de España estaba amenazada por algún país.
8. Como señalaba el propio centro de Investigaciones Sociológicas, el hecho de que la "amenaza libia" coincidiera con la percepción más generalizada del "peligro americano" supone que la primera "es concebida más bien como una amenaza inducida por la política de EEUU en el Mediterráneo que como algo autónomo" (CIS 1987, pág. 55).

9. Por extensión, URSS, Comunidad de Estados Independientes y Rusia.
10. En 1991, los líderes mencionaron también los países de Magreb (8,1), Irán (7,1) y los países del Este (5,1). En 1992, mencionaron también a Libia (9,7) e Irán (6,8), que se incluyeron bajo el epígrafe de países árabes.
11. Para los nuevos desarrollos de la política de seguridad española, véase el artículo de Esther Barbé en este mismo número.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 26.**

**Política Exterior y Seguridad en  
España.**

La política española de seguridad en la Nueva Europa: Dimensión  
mediterránea e instrumentos europeos.  
Esther Barbé

# La política española de seguridad en la Nueva Europa: Dimensión mediterránea e instrumentos europeos

Esther Barbé \*

Los cambios acontecidos en Europa desde la caída del muro de Berlín (noviembre 1989) han modificado por completo la lógica de la seguridad europea dominante durante la guerra fría. Una lógica que Raymond Aron definió paradójicamente en términos de “paz imposible y guerra improbable”<sup>1</sup>. El orden bipolar, producto de dicha lógica, ha dado paso a un sistema en transformación, a una Nueva Europa. Esta Nueva Europa padece, entre otros males, de **indefinición geográfica**. Esta indefinición afecta tanto a sus límites externos (la frontera entre lo europeo y lo no-europeo va, como mínimo, desde la CE de los 12 hasta la CSCE de los 52)<sup>2</sup> como a sus divisiones internas (explosión de estados al Este, como en Yugoslavia o la Unión Soviética, e integración al Oeste, con la Unión Económica y Monetaria de los Doce).

En la nueva situación, se ha vuelto más complicado hablar de seguridad europea. Durante la guerra fría, la seguridad europea se confundía esencialmente con la seguridad de Europa central. De tal manera, que la seguridad de la Europa del Sur y la seguridad mediterránea eran dejadas de lado por los analistas. Una vez acabada la guerra fría, la seguridad mediterránea ha reemergido por sí misma. En este momento nos encontramos con viejos conflictos que reaparecen y con el desarrollo de nuevas tensiones. En relación con la seguridad mediterránea, William Wallace apunta que “el contexto ha cambiado, el equilibrio de población se ha alterado radicalmente y muchos de los viejos mapas mentales

\*Profesora de Relaciones Internacionales y Directora del Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament en la UAB

persisten en la imaginación popular y en la retórica política, evocando fronteras alternativas y reclamaciones irreconciliables de territorio, recursos y prestigio”<sup>3</sup>. Veremos como la reaparición de la seguridad mediterránea es obvia a la hora de analizar el concepto de seguridad europea aplicado por el gobierno español en el contexto de la Nueva Europa.

En sentido global, dos tendencias dominan claramente en la Nueva Europa: **los cambios en el mapa mental**, debidos a la reaparición de los viejos mapas (preñados de conflictos territoriales) de la Europa central y oriental tras el hundimiento del bloque del Este y el **simbolismo de la Comunidad Económica Europea**, convertida en un polo magnético de atracción dentro del sistema europeo en transformación. Posiblemente, la decisión del Grupo de los Siete (París, julio 1989) de confiar a la CE la coordinación del plan de ayuda a Polonia y Hungría (plan PHARE) constituía la primera prueba, ya antes de la caída del Muro, del papel de los Doce en la Nueva Europa. Los Doce se han convertido en la Europa de los noventa en **los definidores de la nueva frontera (límite externo) de Europa**<sup>4</sup>.

Este artículo pretende abordar la política española de seguridad en el marco de esa Nueva Europa. Los dos aspectos apuntados -la definición de la frontera europea y el papel central de los Doce en dicho terreno- constituyen el hilo conductor de este análisis. España es miembro de la CEE desde 1986<sup>5</sup> y al mismo tiempo es un “país límite”, geográficamente hablando, entre Europa y el Norte de África (12 kms a través del estrecho de Gibraltar).

Desde la caída del muro de Berlín hasta la participación española en la flota de la UEO que controla el Adriático, pasando por la experiencia de la guerra del Golfo y el debate de la seguridad europea en el marco del Tratado de Maastricht, se puede afirmar que España ha definido una política de seguridad propia de la postguerra fría. ¿En qué sentido? En primer lugar, porque sus objetivos, a diferencia de la época de la Guerra Fría, están determinados por factores propios, históricos y geográficos (la dimensión mediterránea). En segundo lugar, porque su concepción de la seguridad tiende a incluir, junto a los tradicionales instrumentos militares, nuevos instrumentos de cooperación económica. En tercer y último lugar, porque España ha apostado en el terreno de la reforma institucional de Europa por el desarrollo del Tratado de Maastricht como marco de la futura defensa de Europa. Aspecto este último que facilita la visión cooperativa de la seguridad que el Gobierno español ha desarrollado a partir de la desaparición del mundo bipolar.

## FRONTERA ESTE/FRONTERA SUR

La caída del muro de Berlín supone para España la desaparición de un mundo en el que apenas se ha hecho su lugar como actor a parte entera. Así por ejemplo, en 1989, España aún no había definido por completo su función en la OTAN (acuerdos de coordinación)<sup>6</sup>. La dificultad española para adaptar su política de seguridad a la lógica

integradora (estructura militar integrada de la OTAN) y global (Este-Oeste) tiene que ver con las particularidades del país: su no participación en las guerras europeas del siglo XX, la práctica inexistencia de sentimiento de amenaza exterior<sup>7</sup> y, caso de existir, estar ligado a la experiencia africana y americana, no a la europea<sup>8</sup>. De ahí que la voluntad de integrarse en Europa -el ingreso en la Comunidad Europea visto como valor metapolítico<sup>9</sup>- se matice en el caso de la seguridad. El matiz tiene que ver con la existencia de un “escenario de seguridad propio”, definido a partir de cuatro supuestos: la reivindicación de Ceuta y Melilla por Marruecos, el control del estrecho de Gibraltar, la conflictividad derivada de la mecánica interna de los países del Magreb y la vulnerabilidad de las islas Canarias<sup>10</sup>.

La caída del muro de Berlín y la recuperación con fuerza de la *Mitteleurope* en los escenarios diplomáticos europeos (a partir de la unificación alemana y de las políticas nacionales y comunitaria puestas en marcha para ayudar económicamente a los países del ex-bloque del Este) revive en España el **sentimiento de periferia**. Ante el interés por la frontera este de Europa, el gobierno español incide en la necesidad de no olvidar la frontera sur. En ese sentido, el gobierno español comienza una campaña en las instituciones comunitarias y en el Magreb<sup>11</sup> contra las “políticas de sustitución”. Es decir, contra el desvío de recursos comunitarios hacia el Este de Europa en perjuicio de los países mediterráneos.

El segundo efecto que tiene la caída del muro en la política española es de **incertidumbre**. Desde su ingreso en la Comunidad, el gobierno español ha intentado reforzar su posición en los organismos europeos y occidentales, adoptando tanto en la CE como en la OTAN una posición favorable a la integración europea (Unión Política de los Doce y proyecto de defensa europea a partir de la UEO). Ahora bien, el fin de la guerra fría redimensiona la idea de Europa de tal manera que la concepción española -reforzar el núcleo de los Doce frente al sistema internacional- queda desbordada por los acontecimientos. La misma noción de Europa se diversifica. El debate ampliación/profundización adopta unas características desconocidas anteriormente en favor del primer supuesto. Sea cual sea el resultado, lo cierto es que España percibe en los meses posteriores a la caída del Muro que “el centro de Europa” se ha alejado, geográficamente y políticamente de Madrid. De ahí la actividad del Gobierno español a partir de 1990 para recuperar protagonismo y para reforzar su política, centrada en la propuesta de ciudadanía europea en el marco de los Doce y en el desarrollo de una política mediterránea (formulación e implementación a nivel bilateral y multilateral). **La unión política de los Doce** (con consecuencias en el terreno de la seguridad europea) y **la frontera sur de Europa** (con consecuencias en el terreno de la seguridad mediterránea) **son las dos dimensiones básicas de la política de seguridad española en la postguerra fría**.

La política española de seguridad en la postguerra fría consistirá precisamente en vincular esas dos dimensiones. De manera precisa, el presidente González apuntaba en una entrevista concedida al diario francés *Le Monde* en plena crisis del Golfo: “Pienso, al igual que François Mitterrand, que Europa no puede ultimar su construcción antes de intentar arreglar los problemas explosivos que se acumulan en el norte de África y tienen

que ver con la demografía, el desarrollo, la religión y el nivel de vida”<sup>12</sup>. La concepción global de la seguridad mediterránea (económica, militar, ecológica) y su vinculación con la seguridad europea<sup>13</sup> fueron expuestas por Felipe González durante la cumbre de la CSCE de París (noviembre 1990). En el marco simbólico de la Nueva Europa, España exponía, por lo que respecta a los objetivos, su concepción de la seguridad europea en términos de mediterraneidad.

La misma concepción ha sido defendida dos años después por el propio González en el marco del encuentro de los 52 países de la CSCE en Helsinki, en julio de 1992, recordando en este caso que “la CSCE renovada que debe surgir de esta reunión sólo estará completa si tiene en cuenta también la frontera sur de nuestro continente, el Mediterráneo. Desde su fundación la CSCE ha prestado una especial atención al capítulo de la cooperación y la seguridad en el Mediterráneo. Creo que ha llegado la hora de que esta preocupación se canalice a través de las nuevas estructuras de nuestra Conferencia. Sólo de esta manera podemos cumplir el doble objetivo de tender un puente a los países de la orilla Sur y de dar respuesta a la estrecha relación que existe entre la paz en Europa y la estabilidad y el progreso en la región mediterránea”<sup>14</sup>.

La doble política española de reforzar el papel de los Doce en el terreno de la seguridad y de vincular seguridad europea con seguridad mediterránea se verá favorecida por los acontecimientos en Kuwait. La crisis y posterior guerra en el Golfo generan en la Europa comunitaria un sentimiento de fracaso y un estado de opinión favorable al establecimiento de una defensa común<sup>15</sup>. Al mismo tiempo, el impacto desestabilizador de la guerra en las sociedades magrebíes patentiza los riesgos derivados de esos países para la Europa mediterránea, vinculando así la seguridad europea con la mediterránea. Como veremos, la guerra del Golfo es un factor positivo para la política del gobierno español tanto a nivel internacional como a nivel interno.

## LOS RIESGOS MEDITERRÁNEOS

La política exterior del gobierno español está durante la mayor parte de los años ochenta monopolizada por la inserción del país en las organizaciones europeas. La dimensión mediterránea de España se aborda básicamente en relación con lo militar (el Mediterráneo Occidental como espacio estratégico de interés nacional). Hasta finales de los ochenta (una vez finalizada la transición de la política exterior española), no se puede hablar de una política mediterránea de España. Política que según las autoridades españolas tiene dos objetivos básicos: la defensa de los intereses españoles y la promoción de la prosperidad económica y estabilidad políticosocial en la región (destacando el interés por los países del Magreb).

Los intereses españoles en la región son básicamente de carácter territorial (Ceuta, Melilla, Canarias, Estrecho) y de carácter económico. En lo que respecta al terreno económico, hay que destacar que los intercambios comerciales con los países del Magreb son idénticos a los realizados por España con América Latina y superan, en mucho, a los de la Europa del Este. España importa del Magreb el 17% de su crudo, el 70% de su gas y el 80% de sus fosfatos. El sector pesquero es uno de los más afectados por las relaciones España-Marruecos (más de 100.000 familias españolas viven de la pesca en los caladeros marroquíes). En los años ochenta se desarrolló el comercio armamentístico entre España (octavo productor del mundo) y los países mediterráneos. Entre 1980 y 1987, Egipto fue el primer comprador de España con el 19,7% del total de las ventas, Marruecos fue el segundo con el 11% y Libia, menos importante, con el 6%<sup>16</sup>, el tercero. En el caso de Marruecos, la exportación de armas españolas llegó a suponer en el período 1980-1987 el 18% del total de las exportaciones españolas a ese país. El nivel de relación comercial entre España y la región se ilustra con el hecho que en 1991 Marruecos fue, al margen de los países OCDE, el primer cliente de España. España, por su parte, es el segundo proveedor del país magrebí detrás de Francia<sup>17</sup>.

El segundo objetivo de la política española es el desarrollo de la prosperidad económica y de la estabilidad políticosocial en la región. Este objetivo no está desligado de los intereses españoles. Al contrario, a finales de los años ochenta “la amenaza del Sur” se transforma en riesgo económico y social. Un riesgo que nace de las dificultades económicas de los países magrebíes<sup>18</sup> y se exporta a España bajo la forma de migración.

España, que hasta principios de los ochenta fue un país de emigración (en 1985 vivían en países europeos un total de 775.000 españoles, el 84% en países de la CE), recibe a lo largo de los años ochenta una oleada importante de emigrantes, aunque las cifras todavía son bajas en comparación a otros países de la CE (el 2% de la población es extranjera frente a una media del 4% en Europa). De los 800.000 extranjeros que viven en España, unos 300.000 se hallan en situación irregular. Entre estos últimos, los magrebíes ocupan un lugar destacado (a principios de 1991 se calculaba que de los 75.000 magrebíes, la mayoría marroquíes, residentes en España, sólo 14.000 estaban en situación regular)<sup>19</sup>.

La frontera entre Marruecos y España se convierte, con vistas a la Europa del Mercado Único, en un punto sensible para la política exterior española. Ceuta, Melilla y Algeciras son en los últimos años el punto de paso de casi seis millones de marroquíes anuales. Buena parte de ellos visitan las dos ciudades africanas para hacer compras mientras un número importante, alrededor de 600.000, cruza el territorio español para dirigirse a sus países de residencia en la Comunidad Europea.

La reacción española frente a la situación magrebí da lugar, entre 1987 y 1989, a una serie de acciones puntuales (convenios de cooperación militar con Túnez, Mauritania y Marruecos, y protocolos de cooperación y ayuda financiera con Marruecos, Argelia y Túnez). La desaparición del orden bipolar en Europa activará, como se ha dicho, los objetivos mediterráneos de la diplomacia española, dando lugar a una política de carácter

global para la región (frente a intentos anteriores de políticas de equilibrio en la región)<sup>20</sup>. En realidad, a partir de 1990 se puede hablar de una política española estructurada a diversos niveles (bilateral, multilateral, *group-to-group*) y aplicada a ámbitos diferenciados (Mediterráneo, Mediterráneo Occidental y Magreb).

## LA APARICIÓN DE LA CSCM

En mayo de 1990, el ministro Fernández Ordóñez escribía: “en la cuenca del Mediterráneo esencialmente lo que hay es un problema de seguridad y no un problema de amenaza militar”. En base a este análisis, el ministro presentaba un proyecto a imagen y semejanza de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) para el Mediterráneo -la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM)- en los siguientes términos: “Se trata de utilizar la experiencia acumulada desde Helsinki para contribuir a la estabilidad en la región mediterránea. Se trata, en definitiva, y con todas las cautelas que la prudencia política requiera, de promover con el mismo espíritu que animó el Acta de Helsinki hace 15 años un acta fundacional, en este caso un Acta del Mediterráneo”<sup>21</sup>.

A partir de ese momento, la diplomacia española trabaja la idea de convocar la mencionada CSCM, surgida de una reunión de los embajadores españoles en el Magreb celebrada en Madrid a principios de 1990. Dado el interés común de los ministerios español e italiano en dicho proyecto, manifestado en el seno de la CE<sup>22</sup>, se redacta un texto conjunto que se da a conocer durante la reunión de la CSCE sobre problemas ecológicos en el Mediterráneo (Palma de Mallorca, setiembre de 1990).

La propuesta hispano-italiana de la CSCM, cuya intención es “la introducción en el Mediterráneo y en Oriente Medio de un esquema de cooperación y seguridad inspirado en el proceso de la CSCE”<sup>23</sup>, se presenta bajo la doble condición de la “globalidad” y de la “progresividad”, en el sentido de proceso que avanza por fases comenzando por aquellos temas en los que el nivel de consenso sea más elevado y posponiendo los más conflictivos, como es el caso de Israel y los palestinos<sup>24</sup>.

Globalidad porque “se pretende afrontar a la vez los aspectos de seguridad y desarme, los de cooperación económica y los relacionados con la dimensión humana” y porque “involucrará a todos los países del área y a los que tengan intereses legítimos en la misma”<sup>25</sup>. Lo que se traduce, según la propuesta, en un Mediterráneo que abarca desde Mauritania y Portugal en el Oeste hasta Irán en el Este, además de los países ribereños del Mar Negro (reivindicación histórica de la Unión Soviética), los EEUU,

una representación adecuada de los palestinos; además de la presencia de la Comunidad Europea, “cuya contribución a la estabilidad y al progreso en este área es de fundamental importancia”.

Globalidad geográfica, pero también temática. Como se ha dicho, siguiendo explícitamente el modelo de la CSCE, la CSCM propone un proceso continuado en el que, partiendo de la “indivisibilidad de la seguridad” se aborden, al mismo tiempo, sus tres dimensiones: la político-militar, la económica y la humanitaria-cultural-religiosa.

En la primera dimensión o cesta, si se sigue la terminología habitual de la CSCE, los redactores del proyecto se centran en dos ideas: la creación de confianza entre los países mediterráneos mediante mayor transparencia e información, al estilo de las CBM (*Confidence Building Measures*) de la CSCE, como requisito para un futuro desarme, y la prevención de conflictos a través de la puesta en marcha de mecanismos de conciliación. En este último aspecto, los redactores ven en la CSCM no un foro negociador *per se* ni un instrumento para la resolución de conflictos, en el sentido clásico del término, sino “un marco global” en el que se inscriban principios, normas y reglas “que deberían facilitar la gestión y la solución de todo tipo de conflictos y contribuir a asegurar la paz y la estabilidad en la región”. Como en el caso de la CSCE, los redactores de este proyecto consideran básico el principio de la inviolabilidad de las fronteras y aceptan su modificación tan sólo por medios pacíficos.

En la segunda cesta se aborda la dimensión económica de la CSCM, una de las principales, según los redactores, puesto que liga la inestabilidad estructural de la cuenca mediterránea a las desigualdades económicas y sociales en la región. De ahí que planteen la necesidad de incrementar la asistencia financiera -Italia ha propuesto dedicar tras 1992 el 0,25% del PNB de los países comunitarios a ese fin- a través de la creación de una institución financiera específica para la región, de aligerar el peso de la deuda externa y de coordinar adecuadamente a través de la CSCM ayudas bilaterales y multilaterales. En la misma cesta se apunta, y se debe entender como contrapartida al esfuerzo económico que deberían realizar los países del Norte, el efecto que el mismo tendría en la reducción de las cifras de emigrantes que en la actualidad generan los países del Norte de África.

La tercera y última cesta, la humanitaria (Derechos Humanos, diálogo cultural y tolerancia religiosa) nace como un “problema” desde el momento en que los mismos redactores del texto plantean que, a diferencia de los países miembros de la CSCE, “la falta de valores culturales compartidos es uno de los rasgos principales de los países de la CSCM” y, ante cualquier reticencia en este terreno, los redactores del proyecto ya plantean que en la CSCM “se debe conseguir un equilibrio entre principios de no injerencia en los asuntos internos de otros países y el respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales”.

## EL COMPORTAMIENTO ESPAÑOL EN LA GUERRA DEL GOLFO

La ocupación de Kuwait planteó un reto importante al orden internacional en gestación tras la caída del Muro. La crisis genera una doble dinámica en la política española hacia el Mediterráneo: la primera, generada por intereses estratégicos globales y la segunda, generada por intereses regionales propios. En cierta medida, la crisis de Kuwait activa y pone a prueba las dos concepciones del Mediterráneo Occidental presentes en la política exterior española en la década de los ochenta: espacio estratégico y espacio de cooperación.

La guerra del Golfo ha puesto a prueba el “nivel de alineamiento” del Gobierno español con los mecanismos de seguridad occidental<sup>26</sup>. Se trataba del primer gran conflicto internacional tras la definición del modelo español de participación en la seguridad occidental y la desaparición del esquema bipolar global. La política española ha consistido, a lo largo del conflicto y de la guerra, en la cesión logística de territorio (las bases conjuntas hispano-americanas) y en la participación directa en operaciones de apoyo en cumplimiento de las resoluciones de la ONU y de manera coordinada con otros países europeos, en el marco de la UEO.

La utilización de las bases y otras instalaciones en territorio español por parte de las fuerzas norteamericanas durante el despliegue en el Golfo (el 35% del volumen total del despliegue aéreo de EEUU pasó por España) llevó a George Bush a calificar el apoyo español de “sólido como una roca en todo momento”. A nivel de opinión pública española, la actuación gubernamental es criticada por la utilización de la base de Morón (Sevilla) como punto de partida de los superbombarderos B-52. La decisión española de permitir el uso de la base de Morón a los B-52 generó movimientos de protesta antiespañola en el mundo árabe, y muy especialmente en el Magreb<sup>27</sup>. En España, el tema se conoció a través de la prensa estadounidense y despertó malestar con respecto a la política informativa del gobierno González.

En el escenario estratégico global, el Gobierno español mantiene su posición de “alineamiento” con los EEUU en el Golfo (vía apoyo logístico), a pesar de “disonancias” entre González y Bush, como la carta enviada por el presidente español a Bush condenando los bombardeos masivos sobre el territorio iraquí, a causa de la masacre de civiles producida en un búnker de Bagdad por bombas americanas. El diario *Le Monde* destacaba tales disonancias, recordando la tradicional tendencia neutralista y antiamericana de la política española<sup>28</sup>.

La participación directa del ejército español, mediante el envío de buques al Golfo, para controlar primero el embargo decretado por la ONU y, ya en plena guerra, llevar a cabo misiones de apoyo a la Flota multinacional en guerra contra Irak (siguiendo

la directiva aprobada por la UEO el 8 de enero de 1991) supuso un cambio histórico para la política exterior española<sup>29</sup>. España, ausente directamente de los grandes conflictos del siglo XX (indirectamente presente durante el franquismo, y de manera muy especial durante la guerra de 1973, a través de las bases americanas en territorio español), cumplía como “aliado” occidental a través de una interpretación amplia de los acuerdos con EEUU y de su alineación *light* en el seno de la UEO. No existe particularismo español si tenemos en cuenta la misma actitud de otros países de la UEO (Bélgica, Portugal), negándose a intervenir directamente en las operaciones de guerra. De hecho, el discurso del Gobierno español a lo largo del conflicto y de la guerra tiene un mensaje básico: la solidaridad europea. Las decisiones de las autoridades españolas se enmarcan en las Naciones Unidas como marco legal y en la UEO como marco de coordinación. Se oculta a la opinión pública el marco bilateral (USA-España), en el caso de Morón, y se adopta un tono retórico contra la posible actuación *out of area* de la OTAN. Ante las voces favorables a la extensión del área OTAN, el presidente González reacciona con acusaciones de “gendarme mundial” para la posible OTAN extendida<sup>30</sup>.

El análisis de la opinión pública española durante la guerra del Golfo demuestra dos cosas: la opinión generalizada de la incorrecta información ofrecida por el Gobierno sobre la posición española (el 70% se considera mal informado frente a un 23% que se considera adecuadamente informado) y la identificación de la opinión pública con la política gubernamental: el 52% considera que el papel de España en la guerra es el adecuado, el 26% lo consideran excesivo y el 15% lo considera insuficiente al lado de la posición de otros países europeos (Francia, Reino Unido e Italia). En este último punto, hay que destacar asimismo que la opción que gana entre los no partidarios de la guerra (el 65% de los encuestados) es la misma que defendía el Gobierno español: la convocatoria de una conferencia internacional para abordar todos los conflictos de Oriente Próximo.

Se puede apuntar, por tanto, que la política del Gobierno español durante la Guerra del Golfo le ha supuesto apoyo interno, de la opinión pública y de las fuerzas parlamentarias, (excepción hecha del debate sobre el carácter obligatorio del servicio militar, provocado por el envío al Golfo de fuerzas de reemplazo) y el fortalecimiento de los lazos de confianza con Estados Unidos (dado el valor simbólico de la reactivación de las bases españolas “en caso de necesidad”). Al mismo tiempo, España ha utilizado los “mecanismos de mínimo común denominador” de las instancias europeas de seguridad (la directiva de coordinación naval dictada por la UEO el 8 de enero de 1991) para “europeizar” su presencia en el escenario de la Guerra del Golfo, su participación directa en las estrategias globales diseñadoras de la estructura del sistema internacional.

## GLOBALIDAD Y REGIONALIZACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO

A principios de 1990 y bajo los efectos de la caída del muro de Berlín, el ex ministro Fernando Morán escribía que “la disminución de la URSS como potencia global -su interiorización- regionaliza lo que eran escenarios globales. El nuevo orden va a otorgar un papel importante a los factores regionales en Centroeuropa y va a hacer, en cierta medida, del Mediterráneo Occidental un escenario regional”<sup>31</sup>. Este proceso, previsible en los primeros momentos del mundo post-bipolar, se ve activado por los efectos de la guerra del Golfo en el Magreb.

La diplomacia española, sin abandonar el discurso de la globalidad mediterránea (CSCM), prioriza de manera evidente el marco del Mediterráneo Occidental. En plena guerra del Golfo, Miguel Angel Moratinos, diplomático español ligado al proyecto CSCM desde sus orígenes, escribía en la revista yugoslava *Política Internacional*: “Junto a Francia, Italia y Portugal, mi país comenzaba a reflexionar coordinadamente sobre el futuro del Mediterráneo Occidental. Se privilegió esa parte de nuestro mar común por su homogeneidad, la ausencia de conflictos abiertos y los lazos históricos, culturales y de toda índole existentes entre sus dos riberas. Estas características hacían de este limitado entorno geográfico un modelo ideal para experimentar una nueva fórmula de cooperación regional. No obstante, la percepción española seguía convencida de que los problemas, retos y desafíos existentes en la cuenca mediterránea necesitaban un marco más global. Si el eurooptimismo podía sucumbir por un peligroso eurocentrismo, un separatismo mediterráneo, egoísta y occidental podía a su vez tener las mismas consecuencias. La futura cooperación 4+5 del Mediterráneo Occidental sólo podrá consolidarse si el marco general mediterráneo logra por su parte crear las condiciones de distensión y seguridad necesarias para permitir el desarrollo de las distintas fórmulas e iniciativas regionales y subregionales de cooperación. La seguridad en la cuenca mediterránea no es algo que se pueda dividir o compartimentar”<sup>32</sup>.

El carácter global de la seguridad en el Mediterráneo ha quedado demostrado por la guerra del Golfo. Una vez se ha confirmado la globalidad estructural en el mundo árabe, el alcance de las ondas expansivas que han conducido de la ocupación iraquí en Kuwait a la conflictividad social en el Magreb. Sin embargo, la diplomacia española movida por la inmediatez de los problemas diseña una política más operativa respecto del Mediterráneo en general y del Magreb en particular. A nivel global, el proyecto CSCM, que cuenta a partir de enero de 1991 con la firma de los Cuatro (Italia, España, Francia y Portugal), se ralentiza. Presentada como “proceso para la generación de distensión”<sup>33</sup>, la CSCM es definida por la diplomacia española como “estructura de acompañamiento”<sup>34</sup> a otros marcos negociadores (negociaciones posguerra del Golfo y Conferencia sobre el Próximo Oriente, que finalmente comienza en Madrid, noviembre 1991).

De hecho el proyecto de la CSCM se ha enfriado a lo largo de 1992. El deseo de la diplomacia española de mantenerlo vivo ha contado con un aliado en el gobierno egipcio, quien finalmente presentó en enero de 1993 un proyecto alternativo a la CSCM, un Foro Mediterráneo, que sólo reuniría a algunos países y al más alto nivel, a diferencia del proyecto español de carácter global y partiendo de la reunión de grupos técnicos de trabajo<sup>35</sup>.

## EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL: LABORATORIO DE IDEAS

Sin perder de vista la dimensión global (la idea-fuerza de la CSCM), la política española se regionaliza. El Mediterráneo Occidental, bien sea a nivel bilateral, a nivel multilateral (4+5+1) o a nivel comunitario<sup>36</sup> se convierte en el objetivo central de la seguridad española desde la guerra del Golfo.

En el terreno bilateral, y con vistas a reforzar su posición en el Magreb, el gobierno español lleva a cabo una política pragmática, en apoyo del *statu quo* en la región, y una política de interdependencia económica, mediante la creación de redes de cooperación. El pragmatismo del gobierno González en la región le llevó a mantener la visita prevista a Marruecos en diciembre de 1990, a pesar de la dura represión ejercida en la ciudad de Fez contra los sindicatos organizadores de una huelga general durante ese mismo mes<sup>37</sup>. La red de intereses comunes entre ambos países es evidente: Ceuta y Melilla, caladeros de pesca, inmigrantes, tránsito de mercancías marroquíes en España. De ahí, la decisión hispano-marroquí de firmar tras la mencionada visita un tratado global de cooperación y buena vecindad, en el que los analistas destacan la referencia al rechazo del uso de la fuerza como mecanismo para resolver conflictos entre ambos países.

En realidad, la creación de redes de intereses comunes basadas en la interdependencia económica es la idea que anima a la diplomacia española en sus desplazamientos por la región durante el período de la guerra del Golfo. Jorge Dezcallar, Director General para África del Norte y Oriente Medio en el ministerio de Asuntos Exteriores español, es el autor (junto con Miguel Angel Moratinos) de un informe sobre las consecuencias de la guerra del Golfo en las relaciones España-Magreb. En dicho informe, elaborado tras una visita de Dezcallar a la región durante los primeros días de febrero de 1991, se basa la normalización de las relaciones España-Magreb en el aumento de las relaciones económicas, “en tejer un entramado de mutuos intereses económicos mediante cooperación e inversiones españolas”<sup>38</sup>. El producto inmediato de dicha política son los acuerdos firmados por el ministro español de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, tras su gira por el Magreb entre el 13 y el 19 de febrero, aumentando los recursos españoles dedicados a la cooperación con la región<sup>39</sup>.

Los encuentros entre ministros españoles y marroquíes se han sucedido a lo largo de 1992 en relación, de manera muy especial, con el problema de la migración a través del estrecho de Gibraltar, que en los últimos cinco años ha dado un resultado de más de mil muertes entre los ilegales que intentan cruzar el estrecho. La actitud cooperativa del gobierno marroquí en materia de migración y de droga ha coincidido con la política de *lobby* realizada por el gobierno español en el marco comunitario. De ahí la propuesta de los Doce durante el Consejo Europeo de Lisboa (junio 1992) de iniciar negociaciones con Marruecos para crear una zona de libre cambio con dicho país.

Al margen de las relaciones bilaterales con los países del Magreb, España participa activamente a nivel de Mediterráneo Occidental en la experiencia del Grupo de los Diez iniciada en 1990. A nivel multilateral, la experiencia más importante en el Mediterráneo Occidental es el grupo 4 (Italia, España, Francia y Portugal) +5 (UMA, formada por Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia) +1 (Malta, observadora, que se incorpora en octubre de 1991). Aparentemente, Grecia y Egipto se han mostrado interesadas en participar en este marco de “Diálogo y Cooperación entre los Diez Países del Mediterráneo Occidental”, calificado por algunos de “laboratorio de ideas”.

El Grupo de los Diez se ha reunido a nivel ministerial en dos ocasiones (Roma, octubre 1990; Argel, octubre 1991). La reunión de Roma<sup>40</sup>, marcada por la crisis del Golfo, acabó en un “compás de espera”. Un compás de espera que dio, sin embargo, algunos resultados (la continuidad del proceso; la redacción de una agenda y la creación de grupos de trabajo sobre temas de interés prioritario (instituciones financieras multilaterales, autosuficiencia alimentaria, lucha contra la desertización, migraciones, gestión de la deuda externa, salvaguardia del patrimonio cultural y creación de un banco de datos mediterráneo), así como la “congelación” del proyecto CSCM “hasta que existan nuevas condiciones”<sup>41</sup>. Continuidad de los encuentros, carácter técnico-funcional de la agenda de trabajo y función de puente entre Europa y el mundo árabe son las características esenciales de este Diálogo que en Argel da un paso adelante con la apertura de un proceso de consultas sobre mecanismos para generar confianza mutua<sup>42</sup>.

Antes de la reunión de Argel, la diplomacia española ya había manifestado su voluntad de introducir en el marco de los Diez, junto a las cuestiones técnicas, propuestas específicas en el terreno político y de la seguridad, iniciando “una reflexión conjunta sobre la oportunidad de establecer una serie de medidas de confianza en el campo militar”<sup>43</sup>. A nivel simbólico, hay que destacar la decisión de los ministros en Argel de convocar para principios de 1992 una reunión de jefes de Estado y de gobierno de los Diez en Túnez. Sin embargo, el endurecimiento del régimen argelino y la marginación que vive Libia han hecho que, a pesar de las esperanzas iniciales, el grupo 5+5 haya quedado prácticamente paralizado durante 1992.

## OPINIÓN PÚBLICA Y NUEVA SEGURIDAD

Finalmente, la política española en el Magreb (bilateral o multilateral) no puede analizarse al margen de la posición española en el debate interno que vive la Comunidad Europea tras la caída del muro. En efecto, las relaciones triangulares España-CE-Magreb están marcadas por los acontecimientos internacionales y por el debate interno en la Comunidad tras la caída del muro. A nivel de acontecimientos internacionales, hay que recordar una vez más que el conflicto del Golfo activa en España el sentimiento de riesgo para sus intereses nacionales en el Mediterráneo Occidental. A nivel comunitario, España teme la Europa de dos velocidades en la que el país quedaría separado del “núcleo duro” de la Comunidad. De ahí la voluntad española de estar presente en el Grupo de Schengen ya desde noviembre de 1990, como observadora, aunque ello comporte mayores riesgos en sus relaciones con el Magreb (España no introduce el visado para los magrebíes, como estaba previsto, el 1 de marzo de 1991 sino el 15 de mayo, por el clima del momento).

La actuación del Gobierno español en este caso (optar por la política más integracionista en la Europa de los Doce aún a riesgo de perjudicar su política mediterránea) traduce la opinión generalizada en España de que Europa es “prioritaria” y el Magreb es un “riesgo”. De una encuesta de opinión realizada en 1991 a público en general y líderes se extraen los siguientes datos. Para los líderes españoles (99 encuestados) Europa es el área geográfica prioritaria para la política exterior española (81,8%), seguida de Iberoamérica (9,1%) y del Magreb (2%). En cambio si se trata de problemas de España en sus relaciones exteriores, de los 99 líderes el 63,6% citan como primer problema a Europa y la CE y el 17,2% citan como primer problema el Magreb. Si se pregunta a dichos líderes si creen que la estabilidad en el Magreb es una garantía para la seguridad española, el 98% responden afirmativamente (a nivel de público en general, la respuesta afirmativa es del 51,5% y la negativa del 26,8%)<sup>44</sup>. El transcurso del tiempo no hace sino reforzar en España el convencimiento de que el Magreb es un objetivo prioritario de su política exterior y de seguridad. De tal manera que el ministro de asuntos exteriores, Javier Solana, afirmaba a finales de 1992 que, por encima de América Latina y tan sólo por debajo de Europa, el Magreb es una prioridad para España<sup>45</sup>.

Si los intereses propios de España en la Nueva Europa han llevado a su diplomacia a destacar sus objetivos mediterráneos, en momentos de “tropismo hacia la *Mittleurope*”, en palabras de diplomáticos españoles, no por ello se ha mantenido al margen del debate sobre la reforma de los instrumentos de la seguridad europea (PESC/UEO/OTAN/CSCE).

En realidad, la guerra del Golfo crea unas condiciones ideales para la política del Gobierno español en este tema. A nivel internacional, la guerra del Golfo convierte el proyecto de defensa europea (CE/UEO) defendido por los socialistas españoles desde el referéndum de la OTAN (1986), por primera vez, en tema de la agenda negociadora. A nivel nacional, la presencia española en el Golfo ha significado el fin de un tabú (la

presencia militar de España fuera de sus fronteras). La reacción de la opinión pública (“más racional” que en el pasado en términos de Felipe González<sup>46</sup>) ha servido a los negociadores españoles para conocer su margen de maniobra en los foros de la seguridad europea. En el verano de 1991, momento del debate sobre la reforma institucional de la seguridad europea (PESC, UEO, OTAN, CSCE), el 48% de la opinión pública española considera que la presencia militar de España en el Golfo ha sido favorable para el prestigio del país (el 35% lo considera desfavorable) y el 58,6% está muy o bastante de acuerdo con el envío de tropas españolas al Kurdistán. Desde el punto de vista institucional y organizativo, la opinión pública es poco receptiva a la OTAN (un 42,4% se muestra contraria y un 42,4% favorable a la permanencia de España en la Organización)<sup>47</sup> y es favorable al máximo nivel posible de profesionalización de las Fuerzas Armadas (el 72% de la población desea que el ejército esté formado exclusivamente por voluntarios y profesionales). En buena medida, la opinión pública española dibuja un cuadro favorable a la creación de fuerzas de intervención fuera del territorio nacional, altamente profesionalizadas y enmarcadas en una organización de defensa europea (el 62% de los españoles veían en octubre de 1990 la necesidad de crear una organización común de defensa de los Doce)<sup>48</sup>.

A pesar del desencanto europeísta producido en España durante 1992, a causa del síndrome Maastricht (en junio de 1992 el 50% de la opinión pública española estaba a favor de la creación de un ejército europeo<sup>49</sup>), se puede afirmar que la participación de España en el diseño de un marco de seguridad y de defensa europea va en aumento (presencia de oficiales españoles en el estado mayor del cuerpo de ejército franco-alemán, participación de buques españoles en la flota UEO en el Adriático, nombramiento de un embajador español en la UEO, etc.), reforzando así la idea española de europeizar los instrumentos de cooperación y de seguridad mediante el desarrollo de las relaciones exteriores y de la futura Política Exterior y de Seguridad Común de los Doce, aprobada en Maastricht.

## UN MODELO COMPLEJO DE SEGURIDAD

A modo de balance, se puede decir que desde el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, los sucesivos gobiernos de Felipe González han jugado dos bazas: no aceptar el principio de los comandos integrados en el marco OTAN ni la nuclearización del territorio español, y apoyar el desarrollo de la UEO como organización defensiva europea, complementaria de la OTAN. 1991 fue el año decisivo para impulsar dicha política con el proceso de reforma de la OTAN y con la negociación sobre la PESC en el marco de la conferencia intergubernamental de Unión Política de los Doce.

La reforma de la Alianza Atlántica (Roma, noviembre 1991) es acogida positivamente por el gobierno español. El asesor del presidente González, Carlos Alonso Zaldívar, apunta que “tras la cumbre de Roma, la Alianza Atlántica se vuelve más ligera y flexible, menos nuclear, más europea, y más transparente y abierta. Una reforma en la dirección que venía defendiendo España”<sup>50</sup>. Frente al nuevo dispositivo militar de la Alianza (más rápido, más ligero y menos nuclear)<sup>51</sup>, España mantiene una posición idéntica a la anterior. Así, según Andrés Ortega, otro asesor del presidente González, “España mantiene los límites establecidos en el referéndum de la OTAN y, en particular, su no- integración militar. España no podría participar directamente en unidades multinacionales si éstas dependieran de las comandancias integradas, aunque se podrían establecer acuerdos de coordinación con ellas”<sup>52</sup>. La vía de los acuerdos de coordinación repetiría el modelo conocido hasta ahora. Ahora bien, el gobierno español, a través de su política de reforzamiento de la UEO, abriría un nuevo camino para la participación española en acciones militares (como el caso de la presencia en el Adriático a partir de 1992). Así, según Carlos Alonso Zaldívar, “la creación de unidades multinacionales en la OTAN, entre ellas el Cuerpo de Reacción Rápida, no cierra la posibilidad de crear unidades propiamente europeas, por ejemplo en la UEO. Nada impide que la UEO cree su propia estructura de fuerzas, y que cada país afecte las mismas unidades a la OTAN y a la UEO. De hecho esta posibilidad de la “doble gorra” es la defendida por España que ve complementariedad entre la OTAN y la UEO/CE y contempla la posibilidad de participar en ambos esquemas”<sup>53</sup>.

En el marco de la conferencia intergubernamental (1991), el Gobierno español se situó junto a Francia y Alemania, considerando a la UEO como “parte integrante del proceso de la Unión Europea y encargada de poner en marcha la política de seguridad y de defensa”<sup>54</sup>. En este sentido, España apuesta por una defensa común de los Doce, complementaria con la organización atlántica. Tan complementaria que se propone el mecanismo de la “doble gorra”. Si bien las autoridades españolas se muestran reticentes a convertir las fuerzas de la UEO exclusivamente en fuerzas para operaciones *out of area*. España reclama el carácter y el ámbito europeo de dichas fuerzas. Sin duda, de cara a 1996 España se mantendrá en el grupo de países defensoras en última instancia de reforzar militarmente el proceso de construcción europea a través de la integración de la UEO (con fuerzas militares asignadas y planificación conjunta) en la Unión Europea. Sin por ello rechazar el papel de la OTAN, calificada por fuentes españolas como de “instrumento de estabilidad” en la nueva Europa.

En conclusión, la revisión de la política española de seguridad desde 1989 nos devuelve a las características de la Nueva Europa, destacadas al principio de este artículo: la falta de definición geográfica del espacio europeo y el papel a jugar por la CE (Unión Europea desde el momento en que los Doce ratifiquen el Tratado de Maastricht) en la definición de dichas fronteras (incluso en términos de seguridad).

Ambas características están presentes en la política española de seguridad de los años de la postguerra fría. Política determinada por dos factores esenciales: la determinación

geográfica de España y la pertenencia del país a la Comunidad (Unión) Europea. Como conclusión y grandes líneas de lo tratado en este artículo se pueden apuntar dos ideas centrales. La primera es que el gobierno español ha establecido claramente una vinculación estrecha entre Europa y el Mediterráneo en términos de seguridad, incidiendo así en la indefinición geográfica de Europa. Finalmente, y como segunda idea, el Gobierno español ha convertido a la Comunidad (Unión) Europea en marco principal de su política en términos de seguridad global mediterránea (políticas de cooperación) y en términos de seguridad europea (proyecto de una defensa europea dentro del marco de la Unión Europea). Geografía y Comunidad (Unión) Europea se convierten, así, en los factores principales de la política española de seguridad en el marco de la Nueva Europa.

Bellaterra, 15 de febrero, 1993

#### Notas

1. Aron, R. (1962) *Paix et guerre entre les nations*, París, Calman-Levy.
2. Edgar Pisani, a former European Commissioner and currently an adviser to French President François Mitterrand, declared in 1991 in relation to the territorial foundations of the European identity: "I'm being asked to abandon a rather puny and pretentious hexagon to plunge headlong into a new venture whose geographic limits and significance are unknown to me". Quoted in Bernard Cassen, (1991) "How large is Europe?", *European Affairs*, , vol. 4, p. 18
3. Wallace, W, (1992) "Foreword" in R. Aliboni (ed.), *Southern European Security in the 1990s*, Londres/Nueva York, Pinter Publishers, p. xi
4. Véase en este sentido el análisis de Barbé, E. y Grasa, R., (1992) *La Comunitat Europea i la Nova Europa*, Barcelona, Fundació Bofill.
5. España pertenece, además, a la OTAN desde 1982 (con referéndum posterior de 1986) y a la UEO desde 1988. En el terreno de la seguridad cuenta también, desde 1953, con acuerdos bilaterales (bases conjuntas) con EEUU. El último fue firmado, después de una difícil negociación que supuso la salida del ala 401 de la base de Torrejón de Ardoz, en diciembre de 1988.
6. España presentó el 18 de enero de 1988 al Secretario General de la OTAN su modelo de participación en la Alianza, consistente en la realización de seis cometidos para los que se había que negociar seis acuerdos de coordinación España-OTAN. Véase de Ojeda, J., (1989) "El model español de participación en la Alianza Atlántica", *Política Exterior*, n. 9, pp. 58-90. La negociación de dichos acuerdos no finalizó hasta junio de 1992.
7. En 1980, el 12% de la población creía que algún país amenazaba la seguridad española. En 1986, el 33% creía que algún país amenazaba seriamente la paz de España y en 1987, creía esto último el 23% de la población. Las respuestas negativas eran respectivamente del 47%, 52% y 59%. Quoted in Estudio CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), E. 1207 (junio 1980), E. 1518 (marzo 1986) y E. 1636 (abril 1987)

8. De acuerdo con las cifras anteriores, entre los que creían amenazada la seguridad de España, en 1980 los países citados eran USA (29%), URSS (20%) y Marruecos (11%). En 1986, eran USA (30%), URSS (9%), Marruecos (40%) y Libia (39%). En 1987, eran USA (50%), URSS (33%), Marruecos (34%) y Libia (5%). *Quoted in Ibidem*. En suma se puede apuntar que EEUU, especialmente por su política en Latinoamérica y Marruecos por memoria colectiva y por la existencia de conflictos latentes (Ceuta y Melilla) son las dos amenazas más visibles para los españoles.
9. Término acuñado por el ex-ministro de asuntos exteriores Fernando Morán, *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 289
10. Viñas, A., (1984) "Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España", *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 5, n. 1, p. 97
11. "González insta a Marruecos a presionar a la CE para que no olvide al Magreb", *El País*, 14.12.1989
12. "Un entretien avec M. Felipe González", *Le Monde*, 20.11.1990
13. En este sentido, el ministro Fernández Ordóñez apuntaba durante la reunión *Open Skies* de Ottawa (febrero 1990) que "existe una dimensión europea de la seguridad que no puede olvidarse, y esta dimensión afecta al Mediterráneo". Citado en *El País*, 13.2.1990
14. González, F., Discurso en la CSCE. Helsinki, 9.julio.1992, texto mecanografiado, pp. 9-10
15. En el otoño de 1990, en plena crisis del Golfo, el 61% de los europeos comunitarios se mostraban favorables a una organización de defensa común, frente a un 29% contrarios. El país más favorable era Francia con un 73% y 19% respectivamente y el menos favorable Dinamarca con un 40% y un 50% respectivamente (se trata del único país en el que gana la opinión negativa). En España, las cifras eran del 62% y 28% (*Eurobarómetro*, octubre 1990).
16. Entre 1978 y 1984 España multiplica sus exportaciones de armas por 22,3 (frente al 4 de los otros grandes exportadores). Quoted in Fisas, V., (1988) *Les armes de la democràcia. Exportacions espanyoles d'armament 1980-1987*, Barcelona, Bofill/La Magrana.
17. En los ocho primeros meses de 1991 España había exportado a Marruecos por valor de 42.585 millones de pesetas y había importado por valor de 24.931 millones de pesetas.
18. La renta per cápita española es once veces superior a la media magrebí. En dichos países, con 60 millones de habitantes, se produce un crecimiento demográfico anual del 3%; la tasa de paro ya alcanza el 30%, el 50% de la población es analfabeta y la deuda exterior supera los 65.000 millones de dólares
19. Ver Porcel, B. y Roqué, A., (1990) "Las migraciones del Mediterráneo", *Política Exterior*, vol. IV, n. 18, pp. 128-137
20. La idea de una política global para el Magreb habría sucedido a la idea de la política de equilibrio (jugar una política de equilibrio entre los diferentes países de la región) practicada durante los gobiernos de Adolfo Suárez. Citado en Dezcallar, J., (1992) "Las relaciones España-Magreb", *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona, CIDOB, pp. 37-56
21. Fernández Ordóñez, F., "Una conferencia necesaria", *La Vanguardia*, 20.5.1990. Para una lectura más amplia y detallada de esta propuesta v. Fernández Ordóñez, F., (1990) "Quelle structure de sécurité pour la Méditerranée?", *Revue de l'OTAN*, n. 5, pp. 7-11

22. España e Italia presionan conjuntamente durante el primer semestre de 1990 para que los Doce incluyan en sus comunicados sobre la CSCE referencias al Mediterráneo. V. la declaración de Cooperación Política Europea (Dublín, 20-2-1990) y la del Consejo Europeo (28-4-90).
23. Para el ministro Fernández Ordóñez uno de los elementos distintivos de la propuesta CSCM es justamente su “metodología”, el tratar de aplicar el esquema CSCE al Mediterráneo. V. en dicho sentido, la “Conferencia de Fernández Ordóñez en Palma de Mallorca” (texto mecanografiado, Oficina de Información Diplomática, 8.oct.1990), p. 4
24. Hay que apuntar que el ministro español hace referencia, en sus intervenciones y en sus escritos, a la celebración de una CIOM (Conferencia Internacional sobre Oriente Medio). V. carta del ministro español a Gianni de Michelis, 12.9.1990, o el extracto de su conferencia en Palma de Mallorca, op. cit.
25. Italian-Spanish Non Paper on C.S.C.M. (sin fecha)
26. Algunos autores han utilizado el concepto de “semialineamiento” para analizar la política de seguridad española. V. Snyder, G.H., (1988) “Spain in NATO: The reluctant partner” en F. G. Gil y J. S. Tulchin, *Spain entry into NATO: Conflicting Political and Strategic Perspectives*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 104-158
27. “Reacción de rechazo en Jordania, Marruecos y Túnez al uso de las bases españolas por los B-52”, *El País*, 3.2.1991
28. V. “Disonance espagnole”, *Le Monde*, 15.2.1991
29. Esta interpretación es defendida por F. Rodrigo, “The end of the reluctant partner: Spain and Western security in the 1990s” en R. Aliboni, op. cit., pp. 99-116
30. “España se opone a que las fuerzas de la OTAN operen fuera de su área”, *La Vanguardia*, 6.10.1990. En realidad, España mantuvo durante la guerra buques de manera “real” en una acción *out of area*, pues la NAVOCFORMED con presencia española se desplazó a aguas del Mediterráneo Oriental una vez acabadas sus maniobras, a finales de octubre de 1990.
31. Morán, F., (1990) “El Magreb desde la nueva situación europea”, *Política Exterior*, vol. IV, n. 15, p. 7
32. Moratinos, M. A., (1991) “El Mediterráneo, un mar común: una cooperación de futuro de España y Yugoslavia”, *Política Internacional*, n. 1, pp. 18-19
33. Intervención del Secretario General de Política Exterior en el Seminario “La Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo: Perspectivas de Futuro”, El Paular (3-5 octubre 1991)
34. *Ibidem* y también Moratinos, M. A., (diciembre 1991) “El Mediterráneo: un espacio de seguridad y cooperación”, *Revista Española de Defensa*, p. 66.
35. “España y Egipto analizan la creación de un foro de distensión en el Mediterráneo”, *El País*, 25.1.1993. El último gran encuentro de trabajo relacionado con el proyecto CSCM tuvo lugar en Málaga (España), durante el mes de junio de 1992, y consistió en una Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, convocada por la Unión InterParlamentaria. En la organización de dicha reunión jugó un papel destacado el parlamentario socialista español, Miguel Angel Martínez, presidente desde mayo de 1992 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.
36. El gobierno de Felipe González apoya a lo largo de 1990 la aprobación del proyecto de “Política mediterránea renovada” impulsado por el comisario Abel Matutes, en consonancia con el discurso

español contrario a “las políticas de sustitución” favorables para los países de la Europa del Este. Política finalmente aprobada por el Consejo de Ministros (18.12.1990). Ahondando en esa política y ante las consecuencias de la guerra del Golfo en el Magreb, el Gobierno español forzó junto con otros países de “sensibilidad mediterránea” (Francia, Italia, Grecia, Portugal y Bélgica) el consenso en el Consejo de Ministros para “reforzar la cooperación internacional y el diálogo político con los países del Magreb”, comprometiendo ayudas para los países más perjudicados por la guerra. Como resultado de la nueva Política, el Mediterráneo recibirá el 15% del total de recursos dedicados por la CE a cooperación al desarrollo. Tras la aprobación de la Política Mediterránea Renovada, España está presionando entre los Doce en favor de la creación de una zona de libre comercio con los países de la UMA.

37. En contra del argumento aquí expuesto, el subdirector general para África del Norte del ministerio de Exteriores español, Miguel Angel Moratinos, escribe que “España no apuesta por una estabilidad estática en el Magreb. España por lo que apuesta es por una dinámica que permita el desarrollo político y social de estas naciones. España ya casi ha retirado de sus declaraciones políticas las palabras estabilidad y seguridad en el Magreb y prefiere utilizar las de prosperidad y libertad de los pueblos y naciones magrebíes” Quoted in Moratinos, (1991) “La política española y los cambios en el Magreb”. In Bernabé López García et al. (eds.), Elecciones, participación y transiciones políticas en el Norte de África, Madrid, MAE (Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe), p.42
38. Dezcallar: J. “Con el Magreb intentamos salvar lo salvable”, *El País*, 8.2.1991
39. En el caso de Marruecos se aumenta la línea de crédito prevista de 125.000 a 150.000 millones de pesetas. Con Argelia se renueva un acuerdo de cooperación bianual que garantiza una ayuda financiera de 38.000 millones de pesetas. En el caso de Túnez se concede una ayuda suplementaria de 10.000 millones de pesetas. Mauritania recibirá 500 millones de dólares de manera bilateral, además de una cantidad similar vehiculada a través del Banco Mundial.
40. El encuentro de Roma entre los Nueve del Mediterráneo Occidental -un viejo proyecto de Mitterrand, relanzado con fuerza por los italianos- ha dado lugar a lo largo de 1990 a numerosas reuniones preparatorias, generando una cierta dinámica entre las diplomacias de esos Nueve países.
41. Ver “Déclaration des Neuf sur le Dialogue et la Coopération en Méditerranée Occidentale”, Roma, 1990
42. “Deuxième réunion des ministres des Affaires Étrangères des pays de la Méditerranée Occidentale”, Argel, 26-27 octobre 1991, p. 4
43. Ver Villar, op. cit., p. 11
44. Del Campo, Salustiano, (1991) “La opinión pública española y la política exterior”. *Informe INCIPE 1991*, Madrid, Tecnos/Incipe, pp.42,43 y 67
45. “Entrevista a Javier Solana, ministro de Asuntos Exteriores”, *La Vanguardia*, 6.9.1992, p. 16
46. (Interview) “Felipe González: Spain must learn to compete on a national level”, *European Affairs*, vol.5, june-july 1991, p. 66
47. El carácter americano de la OTAN sigue pesando en la opinión pública española que en julio-agosto de 1991 calificaba a los EEUU como la primera amenaza (el 21,7%) para la paz mundial, seguido por los países árabes en general (14,8%), Irak (11,9%) y la URSS (9,2%).

48. La última directiva defensa española, dada a conocer en febrero de 1992, recoge una reducción de fuerzas, la profesionalización del ejército en un 50% de cara al año 2000 y la creación de una Fuerza de Acción Rápida (FAR) con la que España contribuirá a la defensa occidental.
49. "El PSOE sigue perdiendo votos y los populares se estabilizan", *El País*, 12.7.1992
50. Zaldívar, C.A., (1992) "El año en que acabó un mundo. La política exterior de España en 1991", *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona, CIDOB, pp. 15-26
51. "Le nouveau concept stratégique de l'Alliance", *Europe Documents (Agence Europe)*, n. 1742, 9.11.1991
52. Ortega, A., (june-july 1991) "Spain and the European Security Puzzle", *European Affairs*, vol. 5, p. 69
53. Zaldívar, op. cit., p. 23
54. "Conférence Intergouvernementale sur l'Union Politique. Le "communiqué conjoint" franco-allemand-espagnol", *Europe Documents (Agence Europe)*, n. 1737, 17.10.1991, p. 1

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 26.**

**Política Exterior y Seguridad en  
España.**

Las Naciones Unidas y el desarme. Análisis de las posiciones  
españolas en la ONU (1978-1988).  
Javier Sánchez Cano

# Las Naciones Unidas y el desarme. Análisis de las posiciones españolas en la ONU (1978-1988)<sup>1</sup>

Javier Sánchez Cano\*

## LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARME

### **Evolución del tratamiento de los temas de desarme en Naciones Unidas**

Es sabido que el objetivo principal de las ONU, fundadas en 1945 tras la II Guerra Mundial, es la prevención de la guerra y el mantenimiento de la seguridad internacional. La experiencia del uso del arma atómica hará que el desarme sea considerado por la Organización como un elemento vital dentro de ese objetivo. La Carta de Naciones Unidas dota de base jurídica a la competencia del organismo en materia de desarme: los artículos 11.1 y 26 de la Carta marcan respectivamente las atribuciones de la Asamblea General<sup>2</sup> y del Consejo de Seguridad. La Carta encarga a la Asamblea “la consideración de los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluidos los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos”; la Asamblea, pues, podrá hacer recomendaciones a los Estados miembros y al Consejo de Seguridad respecto a tales principios. El Consejo recibía mayor peso: él “(...) será responsable de elaborar, asistido por el Comité de Estado Mayor, los planes que se someterán a los Miembros de ONU para el establecimiento de un sistema de regulación de armamentos”.

\*Becario e investigador del Centre d'estudis sobre la pau i el desarmament, UAB

El trabajo de ONU en materia de desarme ha pasado por tres grandes fases. **La inicial, de 1945 a 1959**, está marcada por el contraste entre las intenciones de reglamentación y prohibición del arma atómica y la actividad intensa hacia la posesión de ésta por parte de las principales potencias. Durante la primera guerra fría, los niveles de cooperación en el interior del Consejo son mínimos; ello hace que la Asamblea se esfuerce por adquirir mayor protagonismo en temas de desarme. En **la segunda fase, entre 1959 y 1978**, la Organización trabaja en dos frentes distintos: por una parte, mantiene un programa máximo, el tema del “desarme general y completo bajo control internacional eficaz”, que examina la Asamblea General; por otra, apoya los trabajos de comités de composición limitada e impulsa el desarme en el marco bilateral<sup>3</sup>. Finalmente, **la tercera fase, de 1978 hasta hoy**, está marcada por los tres períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea<sup>4</sup>.

La primera de estas sesiones dedicadas al desarme tiene lugar en 1978, en un clima internacional propicio y rodeada de una gran expectación. La sesión logrará que el tratamiento del desarme salga de la rutina en que se hallaba inmerso, dotándolo de los términos y la estructura en que se basará en el futuro. Además, se aprueba un Documento Final que asienta la competencia primordial de ONU en el tema<sup>5</sup>. Mucha menor importancia tendrán, sin embargo, las otras dos sesiones especiales (1982 y 1988): aunque ponen de manifiesto la continuidad en el tratamiento del desarme, no hacen ninguna aportación sustancial a éste<sup>6</sup>.

En 1978, la I Sesión Especial sienta las bases para el establecimiento del aparato institucional desde el que la Organización tratará la cuestión del desarme. Este es el llamado Mecanismo de desarme de ONU, que describimos a continuación.

### **El mecanismo de desarme**

Los dos órganos más relevantes para este estudio son la Asamblea General y su Primera Comisión, y el Comité de Desarme-Conferencia de Desarme<sup>7</sup>. Según el Documento Final de la I Sesión Especial, la **Asamblea** “ha sido y debería seguir siendo el órgano deliberativo principal en el campo del desarme” (párr. 115). A partir de 1978, la Primera Comisión -de las seis en que la Asamblea se organiza para tratar todos los temas de su competencia- se ocupa exclusivamente de desarme y de las cuestiones de seguridad conexas. Esta comisión debe conseguir, además de una más eficiente ordenación de sus trabajos, que las deliberaciones que tienen lugar en su interior no se conviertan en un fin en sí mismas, sino en un punto de partida para el proceso de desarme: “mantener el foco en las cuestiones principales, fijar metas concretas y realistas, y estimular la labor del órgano negociador a fin de acelerar el avance en la mesa de negociaciones”<sup>8</sup>.

Según el Documento Final de la sesión especial de 1978, el **Comité de Desarme** - que se llamará Conferencia de Desarme (CD) desde 1984, nombre con el que aludiremos a ambos a partir de ahora- es el único órgano multilateral de negociación sobre desarme de la comunidad internacional. La CD responde al deseo de la Organización de propiciar un contacto permanente entre los países militarmente relevantes que permita progresar

en los acuerdos. Tales órganos, aun siendo de carácter representativo, han de estar integrados por un número relativamente pequeño de miembros. Así, la CD cuenta en 1988 con 40 miembros, entre los que se incluyen los 5 Estados poseedores de armamento nuclear, 8 Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 7 de la Organización del Tratado de Varsovia (OTV) y 21 países neutrales y no alineados.

El sistema establecido en 1978 proporcionó a los Estados nuevos medios de participación en el proceso de desarme. Se amplió y reactivó la CD y volvió a funcionar la Comisión de Desarme, órgano deliberante no restringido. La I Comisión aumenta el número de temas presentes en su agenda, y registra crecientes niveles de actividad. Ello tiene repercusiones importantes para España: se asocia a los debates del Comité de Desarme en ciertos temas que considera de su interés (sobre todo en el de armas químicas) en virtud del párrafo 120 del Documento Final, que contempla esta posibilidad. España será activa en la Comisión de Desarme (especialmente en el tema del desarme convencional) y, como veremos, también aumentará su trabajo en la I Comisión.

## ESPAÑA Y LAS NACIONES UNIDAS

Cuando se crea la Organización de las Naciones Unidas, la comunidad internacional (en particular los vencedores en la II Guerra Mundial) considera la España gobernada por Franco como un régimen impuesto gracias al apoyo del fascismo, y en el que pervive la ideología derrotada, por lo que no tiene derecho a participar en la nueva organización internacional. El boicot diplomático y el aislamiento de finales de los años cuarenta podrían haber sido mayores de no ser por la lógica de la Guerra Fría: la necesidad de aliados y la buena posición geoestratégica de España hacen que a los EEUU les interese incorporarla al sistema defensivo occidental. Así, a partir de 1950, la relación con los EEUU abre las puertas de ONU -en 1955-, y se plasma en tres convenios -Defensivo, Ayuda Económica y Defensa Mutua- firmados en 1953. No obstante, pese a formar parte del entramado de defensa occidental, el carácter ilegítimo del régimen impedirá pensar en la formalización total de esta vinculación mediante la adhesión a la OTAN<sup>9</sup>. Esta peculiaridad contribuye a explicar una especificidad de la opinión pública y de las élites españolas: si la defensa de Occidente no es tarea española, ¿por qué habría de serlo su desarme? Esta percepción, que coloca al desarme en un lugar secundario, refuerza la posición hegemónica de los EEUU, principal -cuando no único- actor occidental con poder de decisión en la materia.

Así pues, las constricciones y los condicionantes que pesan sobre la actividad internacional del régimen franquista marcan la actividad española en desarme y restringen seriamente sus posibilidades de acción. La naturaleza técnica y muy especializada de los trabajos de la Organización en materia de desarme se une a la no pertenencia de España a una alianza

defensiva donde tener acceso a información y poder de decisión, y a la ausencia española de las ONU durante sus diez primeros años de funcionamiento. El resultado es que las deliberaciones sobre desarme superarán, en temática y modo de trabajo, las capacidades españolas.

Por un lado, España no tiene la representatividad que le otorgaría su pertenencia a un bloque militar y que le podría permitir ser candidata a participar en **foros de negociación restringidos**, cuya importancia (en especial la CD) depende no sólo de las materias que examinan y los acuerdos que preparan, sino también de las posibilidades de iniciativa e información que permiten a sus miembros, especialmente a los de menor peso militar. De ahí que, a partir de 1978, España aluda en diversas ocasiones a la revisión de la composición de la Conferencia con el objeto de ocupar un lugar en ella.

Por lo que se refiere a los **foros plenarios**, cuando España se incorpora en 1955 a la Primera Comisión ésta ya ha iniciado una serie de trabajos y otros están próximos a iniciarse. No se trata de un obstáculo que una voluntad política decidida no hubiera podido superar, pero lo cierto es que no facilita las cosas, como veremos al repasar la posición española en los grandes temas tratados. El examen del **desarme nuclear** se inició en las primeras sesiones de la Asamblea, y se trató sobre todo en órganos restringidos. Así, el **cese de los ensayos nucleares** empezó a debatirse en 1954 y las negociaciones sobre el tratado de prohibición parcial de ensayos en 1958. No obstante, España se adhirió en 1964 al tratado resultante.

España está ausente de los debates sobre las primeras propuestas de establecimiento de **zonas libres de armas nucleares**, a principios de los años cincuenta. No intervendrá tampoco en los proyectos de creación de zonas de esas características para Europa central y septentrional y los Balcanes, ni tampoco en el proyecto para una zona de tanto interés para España como el Mediterráneo, proyecto que inicia una propuesta de la URSS al órgano negociador en mayo de 1963. Por otro lado, la prudencia respecto al Reino Unido impide su implicación en el **Tratado Antártico** de 1959.

El examen de otras armas de destrucción masiva se llevó a cabo básicamente en el órgano negociador. España es signataria del Protocolo de Ginebra de 1925, pero no se unirá inicialmente al Tratado sobre armas biológicas que se abre a firma en 1972.

Por último, España se adhiere al **Tratado del Espacio Exterior** en 1967, pero no hizo lo mismo con el relativo a **técnicas de modificación ambiental**, abierto a firma en mayo de 1977.

En síntesis, para comprobar el bajo grado de compromiso español basta con recordar que, antes de 1978, España sólo había firmado dos acuerdos multilaterales de limitación de armamentos elaborados por ONU: **el de limitación parcial de ensayos** (1963), que firmó en 1964, y **el del espacio exterior** (1967), firmado en 1968. No se suscribían aquellos acuerdos sobre temas susceptibles de ser utilizados como baza negociadora o en que las posturas españolas no fueran claras o pudieran cambiar. Ese fue el caso del Tratado de No Proliferación (TNP)<sup>10</sup>, del que nos ocupamos a continuación.

Tres son los temas principales que surgen a raíz del Tratado y de los que España queda excluida inicialmente: **la seguridad de los Estados no poseedores de armas nucleares frente al uso o amenaza de uso de tales armas**. En junio de 1968, el Consejo de Seguridad adoptó su resolución 225<sup>11</sup>, que reconocía que tal uso o amenaza de uso contra un Estado parte del TNP provocaría la acción inmediata del Consejo, en particular de sus miembros permanentes; **los usos pacíficos de la energía nuclear**, y dentro de éstos la regulación de las transferencias de los Estados poseedores de armas nucleares para uso civil y su salvaguarda por el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)<sup>12</sup>; y **las sesiones de revisión del Tratado** que periódicamente se realizan del mismo. Hasta el momento se han celebrado cuatro (1975, 1980, 1985 y 1990).

La cuestión de España y el TNP es larga y compleja, y se prolonga hasta la firma del Tratado en 1987. La anterior negativa a firmar se ha explicado de diversas maneras. Pudo existir inicialmente, y según afirman diferentes autores, un interés en círculos españoles en la adquisición del arma nuclear; otros<sup>13</sup> limitan dicho interés al proyecto de propulsión atómica para submarinos. En todo caso, las autoridades españolas se mostraron reacias a cambiar su postura sin contrapartidas, habida cuenta de que podían adquirir las ventajas que el Tratado comporta para las partes (usos pacíficos de la energía nuclear) por otros medios y sin tanto control.

Una vez desaparecida la preocupación de que Gibraltar pudiera albergar permanentemente armas nucleares, y conforme pasa el tiempo, España aprecia que la cuestión de estar dentro o fuera del TNP es, más que un tema de proliferación horizontal, una cuestión de homologación y de *fair play*. Aunque su situación como Estado no parte no se ve perjudicada en temas de seguridad relativos a armas nucleares o a usos pacíficos, sus posiciones en materia de desarme verán mermada su credibilidad en tanto se mantenga fuera del Tratado. En síntesis, resultará imposible pensar en acceder a la CD, será un Estado menos fiable y no dejará de recibir presiones para su adhesión<sup>14</sup>. España decide firmar el Tratado (lo que hará en octubre de 1987) cuando se hacen evidentes las desventajas de mantenerse fuera de él<sup>15</sup>.

## UN ESTUDIO DE CASO: ESPAÑA Y EL DESARME EN NACIONES UNIDAS (1978-1988)

Hasta aquí hemos visto cómo España se ve afectada en cuestiones de desarme por la entrada tardía en ONU. A continuación intentaremos estudiar la forma en que la transición a la democracia y la integración en las organizaciones occidentales afectan a las posiciones y políticas españolas de desarme.

## **Hipótesis e implicaciones de la hipótesis**

Con el fin del régimen franquista y la consecución de la democracia, España se incorporará progresivamente a diversas estructuras occidentales: Comunidad Europea, Alianza Atlántica, Unión Europea Occidental, entre las principales. En el plano teórico, tal incorporación ha de afectar a la posición de España en temas de desarme. Concretamente, si la poca importancia que España otorga al tema del desarme fue debida, precisamente, a la no pertenencia a las organizaciones occidentales, su incorporación a éstas debe tener como consecuencia la asignación de un mayor peso a tales temas y políticas, y por varias razones: porque España será ahora copartícipe en decisiones militares y deberá buscar la coordinación de sus posturas con las de sus aliados atlánticos y socios comunitarios en una amplia gama de cuestiones, y por su participación en una serie de nuevas actividades en las que el armamento, su limitación y el desarme tienen un importante papel.

**Si la hipótesis planteada resulta plausible, deberá manifestarse explícitamente en el comportamiento en las organizaciones internacionales. De ahí que para la verificación de la hipótesis se recurra a estudiar la evolución de las posiciones españolas en materia de desarme en la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>16</sup> en el período comprendido entre 1978 y 1988.**

De la hipótesis se derivan una serie de implicaciones a tener en cuenta en la investigación:

**-Se producen cambios en España con anterioridad al período estudiado y dentro de él.** Por un lado, la reforma política del Estado, la transición democrática y la aprobación de la Constitución en 1978. Posteriormente, la inicial indefinición gubernamental respecto a importantes temas de política exterior y el tanteo de una posible “tercera vía” (posibilidad de dotarse de un *status* similar al de los países del movimiento no alineado o al de Estados neutrales europeos) acaban en 1982 con la integración en la Alianza Atlántica que realiza el último Gobierno de UCD, roto el consenso previo entre las fuerzas políticas. En 1986 tienen lugar el voto mayoritario a favor de la permanencia en la Alianza en las condiciones especificadas en la consulta que realiza el gobierno socialista y la adhesión a la CEE. Entre 1986 y finales de 1988 se desarrollan y concluyen los aspectos político-militares de la vinculación a la OTAN. España firma igualmente un nuevo convenio con los EEUU y se integra en la organización defensiva europeo-occidental, la Unión Europea Occidental. Además, en 1987 se produce la adhesión al TNP. En síntesis, se alcanzan los objetivos de mundialización de las relaciones exteriores y se sientan las bases para una política exterior autónoma.

**-Tales cambios deben reflejarse en el comportamiento español en el mecanismo de desarme de Naciones Unidas.** En concreto, la hipótesis presupone que deben darse cambios tanto en el discurso como en la actuación española. Es decir, tanto en las intervenciones orales en la I Comisión como en la pautas de votación seguidas por España en la Asamblea General.

**-Los cambios, empero, se deben contrastar:** dado el carácter altamente declaratorio que, a menudo, tiene la acción exterior de los Estados en campos como el desarme, es necesario comparar y contrastar discurso y actuación esto es, intervenciones y votaciones.

-Las votaciones de un país no se pueden leer aisladas; es necesario ver cuál es el comportamiento de cada grupo de Estados a propósito de cada resolución y se debe apreciar igualmente el grado de cohesión interna de las alianzas en cada tema. El Estado debe verse en el contexto de su grupo. Las tendencias de voto en la Asamblea en materia de desarme antes del fin de la guerra fría muestran la existencia de tres grupos principales: el de los no alineados (en el que destacan los Estados neutrales y no alineados europeos); el de la OTV (al que se suman Estados afines, como Laos o Mongolia); y el de la OTAN (al que pueden añadirse Estados occidentales afines, como Israel o Australia). Dentro de la propia OTAN son señalables dos subgrupos, que llamaremos *moralista* y *atlantista* (miembros de la CD). Dentro del subgrupo *atlantista*, a menudo tendrán posturas diferenciadas los Estados que poseen armas nucleares. En el análisis de las votaciones se verá cómo actúa cada uno de ellos.

-Por tanto, sólo tras analizar los datos y extraer conclusiones será posible verificar o refutar la plausibilidad de la hipótesis propuesta.

### **Las intervenciones españolas en la I Comisión**

Pueden establecerse tres períodos diferenciados en la actuación española en la I Comisión, durante el decenio 1978-1988:

-Un primer período que se inicia en 1978 y llega hasta 1981, cuando España no se ha adherido aún a la OTAN y su posición no se acaba de definir. Si bien se realizan aproximaciones a posturas no alineadas, tampoco se asumen plenamente; de ahí que la delegación española se vea obligada a hacer crecientes intervenciones (3 en 1978, 4 en 1979 y 1980, 5 en 1981) para matizar su voto. Los temas que reciben mayor atención son el desarme convencional, la reducción de los gastos militares, las armas no nucleares de destrucción masiva; todas ellas cuestiones que no ocupan los lugares más altos en la agenda internacional, por lo que un Estado no integrado en las alianzas militares y del tamaño del español puede tener algún espacio de influencia. Las intervenciones aluden también al marco teórico del trabajo de la ONU, las medidas colaterales de desarme que no deben perder de vista el horizonte final y la elaboración de un programa global de desarme.

Dos temas reciben especial énfasis por parte española: el TNP y la CD. En cuanto al TNP, en 1978 (sesión 25a)<sup>17</sup> se interviene aludiendo a la seguridad de Estados no poseedores de armas nucleares y a la no proliferación nuclear **sin vincularlas al Tratado**; se evita además hablar de salvaguardas en los usos pacíficos de la energía nuclear. Concretamente, se pide una convención, que englobaría a la totalidad de los Estados signatarios y debería contar con el apoyo de todas las potencias nucleares, a diferencia del TNP, del que ni China ni Francia son partes en aquel momento. **España plantea, pues, el contenido básico del Tratado (compromisos mutuos) fuera del marco del mismo, y sin incluir el control por el OIEA.**

El segundo tema, la **Conferencia de Desarme**, es objeto de una última e intensa intervención en 1980 (sesión 17a). España insiste en su interés en este foro y en su asociación

como observador activo a los debates que tienen lugar en él, particularmente sobre el tema de armas químicas.

-El **segundo período** va de **1982 a 1985**. En él España, ya miembro de la OTAN, congela su proceso de integración militar hasta encontrar un modelo al que ajustarla refrendado por el electorado. Las posturas son cautas, de ahí que las intervenciones sean escasas: 1 en 1982, 2 en 1983, 1 en 1984 y 3 en 1985. A pesar de este aparente descenso en la actividad de la delegación, la cuestión del desarme adquiere mayor relevancia para el Gobierno español<sup>18</sup>. Comienzan a aparecer como prioridades españolas las grandes cuestiones del desarme internacional: **negociaciones bilaterales, desarme nuclear, prohibición de ensayos nucleares, carrera de armamentos en el espacio exterior, medidas de fomento de confianza y verificación**.

Por otro lado, la delegación española normaliza progresivamente una serie de cuestiones que antes requerían matización, y finalmente anuncia (1985, sesión 42a) sus intenciones respecto a dos temas abiertos, relacionados con sendos tratados internacionales: en una intervención alude directamente al TNP sin matices críticos y anuncia ya que el Estado español comparte los objetivos de la no proliferación y ha sometido todas las instalaciones españolas a las salvaguardas del OIEA. En la misma sesión, la delegación española, que se había mantenido deliberadamente ajena al examen de la cuestión de la Antártida, hace una larga intervención sobre el tema<sup>19</sup>. Se ha decidido una línea de política exterior: la voluntad de participar en proyectos de investigación en el territorio, en virtud del Tratado Antártico, que España había firmado en 1982.

-De **1986**, tras el referéndum sobre la pertenencia a la OTAN y la adhesión a la Comunidad Europea, **hasta 1988**, España sigue el programa de desarme que presenta en nombre de la CE la delegación que ostenta la presidencia de ésta, así como las explicaciones de voto dadas por ella. El cambio es notorio y la necesidad de matizar posturas es muy escasa: una única intervención para cada uno de los tres años del período. La cuestión del TNP finaliza con su firma en 1987. Se abandona, por el momento, la reivindicación de un lugar en la CD.

**Por tanto, según nuestra hipótesis previa, cuando el tema del desarme pasa a tener mayor peso para España, ésta lo asume en el interior de las organizaciones a las que pertenece, desde 1982 y 1986.**

No obstante, dentro de ese grupo de países, España se sitúa dentro del sector o agrupación *moralista* occidental, grupo que a su vez coincide en sus planteamientos, en ocasiones, con los países neutrales europeos. Así, España presiona sobre temas que tienen continuidad a lo largo de todo el período estudiado: el desarme y el control de las transferencias de armas convencionales, el enfoque regional, la relación entre desarme y desarrollo, y la preocupación por las armas de destrucción masiva.

Finalmente, se debe señalar que, a pesar de que la delegación española se muestra activa cuando se asocia a los trabajos de la CD, su actividad en la I Comisión se puede seguir considerando escasa por lo que hace a aspectos de procedimiento e iniciativa. Así,

nunca un español ha presidido sus trabajos, ni España ha asumido nunca la redacción y el patrocinio de resoluciones, sino que, como máximo, se suma a los que hacen la propuesta. Un ejemplo ilustrativo es que, si bien España propone la idea de un código de conducta de la Organización que regule las transferencias de armamentos, en 1979, no completa esa declaración con una propuesta escrita o con un proyecto de resolución.

### **Las votaciones españolas en la Asamblea General**

Para analizar el voto español ha sido necesario clasificar en primer lugar las resoluciones aprobadas en el período, según criterios temáticos. De acuerdo con el diseño de la investigación<sup>20</sup>, se crearon ocho grandes capítulos capaces de abarcar la totalidad de ellas: A. Desarme nuclear; B. No proliferación; C. Otras armas de destrucción masiva; D. Espacio exterior; E. Armas convencionales; F. Armamentos navales; G. Consecuencias económicas y sociales de la carrera de armamentos; y H. Las Naciones Unidas y el desarme.

Al analizar las votaciones, registramos también el comportamiento de cada grupo de Estados para cada resolución. Al hacerlo pudimos comprobar que no todas las cuestiones englobadas en las resoluciones eran igualmente relevantes: algunas no aportaban ninguna información sobre la posición española, al ser, por ejemplo, procedimentales, o aprobarse sistemáticamente sin votación.

Con los datos resultantes nos fue posible distinguir, inicialmente, **dos grandes áreas temáticas**, tomando en consideración la **naturaleza de la cuestión**, la **posición española** y su **evolución** con respecto a la posición mayoritaria en la Alianza Atlántica:

**Area A:** temas en que las posturas españolas manifiestan en muchos casos una evolución, en los que la identificación con el voto de la Alianza va a ser creciente, y que son más o menos sensibles o de cierto peso en la agenda de desarme internacional.

**Area B:** temas en que las posturas españolas se identifican con las mayoritarias en la Alianza de una manera prácticamente uniforme, en los que el voto español apenas varía con el tiempo y que son, además, de menor peso en el conjunto de la problemática del desarme.

Según esta clasificación, el área A engloba los temas siguientes, de la lista de ocho grandes capítulos antes enumerada (se mantiene la letra identificadora asignada. El número remite a la clasificación dada en la investigación que este artículo sintetiza).

#### **A. DESARME NUCLEAR**

##### **1. Limitación y desarme nuclear**

- No emplazamiento de armas nucleares en territorio de Estados donde actualmente no existan estas armas
- Prohibición de producir material fisionable para uso bélico
- Armas de neutrones
- Negociaciones bilaterales
- Congelación de armas nucleares

##### **2. No uso de armas nucleares y prevención de la guerra nuclear**

## **B. CUESTIONES RELATIVAS A LA NO PROLIFERACIÓN**

### 6. Colaboración con Israel y Sudáfrica

- Colaboración con Israel
- Colaboración con Sudáfrica

## **H. LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARME**

### 16. Declaraciones y principios.

- Cooperación internacional para el desarme
- El desarme y la seguridad internacional

Por otra parte, el área B comprende temas en los que suele haber una coincidencia uniforme con las posturas con la mayoría de la Alianza:

## **A. DESARME NUCLEAR**

### 3. Cese de ensayos nucleares

## **B. CUESTIONES RELATIVAS A LA NO PROLIFERACION**

### 4. Fortalecimiento de la seguridad de Estados no poseedores de armas nucleares

### 5. Cooperación internacional para usos pacíficos de la energía nuclear

### 7. Zonas libres de armas nucleares. Zonas de paz

- Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina
- Establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio
- Declaración sobre la desnuclearización de África
- Establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Asia Meridional
- Fortalecimiento de la seguridad y la cooperación en el Mediterráneo
- El Océano Índico como Zona de Paz

## **C. OTRAS ARMAS DE DESTRUCCION EN MASA**

### 8. Nuevas armas de destrucción en masa

### 9. Armas radiológicas

### 10. Armas químicas y bacteriológicas

## **D. ESPACIO EXTERIOR**

### 11. Prevención de una carrera de armamentos en el espacio exterior

## **E. ARMAS CONVENCIONALES**

### 12. Limitación de los armamentos convencionales y de sus transferencias

### 13. El enfoque regional

### 14. Medidas de fomento de la confianza

## F. ARMAMENTOS NAVALES

15. Contención de la carrera de armamentos navales

## H. LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARME

17. Mecanismo de desarme

18. Sesiones especiales de la Asamblea y su seguimiento

19. Campaña de Desarme y actividades de concienciación pública

-Semana del Desarme

-Decenio del Desarme

20. Estudios, informes y capacitación

-Estudios de las Naciones Unidas

A continuación resumimos muy sucintamente el análisis individualizado de las votaciones realizado en ambas áreas a partir de la clasificación de temas recién expuesta. Por razones de espacio sólo se comentan los casos relevantes para nuestro estudio.

### AREA A: TEMAS SENSIBLES

#### DEL CAPÍTULO A. DESARME NUCLEAR

##### **Limitación y desarme nuclear.**

Este tema genérico comprende, sobre todo, indicaciones a la CD para que oriente sus trabajos en uno u otro sentido. La postura de la OTAN, y en especial de su grupo *atlantista*, es tremendamente prudente: hasta 1981 vota en contra de 2 resoluciones y se abstiene en 2 (en las dos abstenciones votan positivo 7 Estados del grupo *moralista*, y con ellos España). A partir de ese año la mayoría de la OTAN vota siempre en contra (excepto en la resolución 37/78 F, en que se abstiene). A lo largo del período **España diverge en 7 ocasiones, una vez por año a excepción de 1979, 1981, 1983 y 1988. Pocos Estados divergen con España (sólo Dinamarca e Islandia en algunas ocasiones)**. Pese que éste es un tema sensible (lo que hace que el grupo *moralista* funcione poco y los Estados del grupo *atlantista*, como en muchos otros casos, se manifiesten siempre en un mismo sentido), las escasas divergencias no muestran diferencias significativas (no hay, además, ninguna divergencia completa<sup>21</sup> por parte de España). **En 1988, la postura española no muestra ya ninguna divergencia respecto de la atlántica.** Una resolución sí es mencionable explícitamente: la 36/92 E, que alude directamente al “riesgo creciente de catástrofe que significa la nueva doctrina de utilización limitada o parcial de las armas nucleares”. Ante tal afirmación se agrupa rápidamente el voto negativo de la OTAN, incluida España. Grecia, no obstante, se abstiene<sup>22</sup>.

Hay, además, otros temas que analizamos por separado:

-**No emplazamiento de armas nucleares en el territorio de Estados en que actualmente no existan dichas armas.** Este es un tema muy sensible, que se relaciona

directamente con la política de bloques, y con los planes y las doctrinas de la Alianza. Las resoluciones las promueve la OTV, y en 1978 y 1979 España diverge en solitario del conjunto de la OTAN, absteniéndose mientras ésta vota en contra. A partir de 1980, España converge con la Alianza.

-**Prohibición de la producción de material fisionable para usos bélicos.** Este tema no cuenta en ningún momento con cohesión dentro de la Alianza: el grupo nuclear se abstiene (EEUU, Reino Unido) o vota en contra (Francia). No obstante, las posturas del resto de la OTAN son uniformes; se vota siempre a favor y España está siempre dentro de la mayoría.

-**Armas de neutrones.** Aunque en las cuatro resoluciones sobre este tema se registra la divergencia del grupo *moralista* (Dinamarca, Grecia, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, España), ello no puede entenderse como una diferencia de posición en esta cuestión del desarme nuclear. El grupo justifica su abstención en la Comisión aduciendo que le parece inadecuado ocuparse separadamente de un tipo de armas nucleares (relevante para la defensa europea y occidental), además de “un intento no disimulado de dividir a los aliados en una esfera importante de su defensa” (afirmación de Dinamarca en la sesión de 1983). La divergencia sólo manifiesta la voluntad de no votar de modo negativo a una resolución que, al fin y al cabo, pretende la eliminación de una clase de armas, pero con cuyo planteamiento no se está en absoluto de acuerdo.

-**Negociaciones bilaterales.** A propósito de este tema se aprueban, desde 1983, dos resoluciones anuales; una en la que la mayoría de la OTAN se abstiene y otra en la que vota a favor. Desde el principio se configura un grupo *moralista*, del que forman parte España, Canadá, Grecia y Noruega, que dará también su apoyo a la resolución en que se abstiene la mayoría de la OTAN. Resulta notorio que España abandone el grupo para pasar a converger plenamente con la Alianza en los años 1987 y 1988.

-**Congelación de armas nucleares.** Aquí la mayoría de la OTAN siempre vota en contra. España sigue esta tendencia en cuatro resoluciones [2 veces en 1982, y luego en 1983 y 1985]; se abstiene en el resto de votaciones (divergen de modo completo Dinamarca, Grecia, Noruega e Islandia; se abstienen con España, en ocasiones, Países Bajos y RFA). Se trata de un tema sensible pero de naturaleza declaratoria, dirigido a las dos principales potencias y que no afecta de manera directa a la estrategia de la OTAN. De ahí que se produzcan divergencias completas en el caso de Dinamarca, Grecia y Noruega. España disiente, cuando cree que puede hacerlo, pero nunca con un voto opuesto, sino con la abstención.

### **No uso de armas nucleares y prohibición de la guerra nuclear.**

El elemento clave de este capítulo es la prohibición de la guerra nuclear y la consideración del uso de armas nucleares como una violación de la Carta de las Naciones Unidas y un crimen contra la humanidad. Los Estados de la OTAN consideran esta cuestión un asunto altamente sensible, por lo que cierran filas en su oposición a resoluciones que cuestionan

lo que ellos consideran la base de la seguridad mundial: la disuasión nuclear. De ahí que la Alianza se oponga a todas las resoluciones sobre el tema. **España, que se abstuvo en las votaciones de 1978, 1979 y 1980, votará a partir de 1981 en estricta armonía con la OTAN.** España sólo se permite la divergencia en dos ocasiones más: en 1982 y 1983 vota a favor de dos resoluciones de escaso contenido, en las que se abstiene la OTAN<sup>23</sup>.

## DEL CAPÍTULO B. NO PROLIFERACIÓN

### 6. Colaboración con Israel y Sudáfrica

-El apartado de **colaboración con Israel** permite apreciar la evolución del voto español, que se orienta hacia una mayor convergencia con el voto de la Alianza. **España es más dura en sus posiciones respecto a Israel que el resto de Estados atlánticos, pero su voto va a tender a suavizarse, de manera que en 1988 estará plenamente identificado con el de la Alianza.** En este tema, por otra parte, no funciona la divergencia del grupo moralista: sólo Grecia, Portugal y Turquía (por motivos diferentes de los del grupo en su totalidad) discrepan de las tendencias de voto de la Alianza, que actúa con considerable cohesión. Los EEUU se encuentran en el otro extremo y divergen a menudo de la postura mayoritaria cuando ésta es la abstención, para votar en contra.

Además del **informe del Secretario General sobre la capacidad nuclear israelí** (con resoluciones en 1980 y 1981, en las que España vota a favor, con Grecia y Turquía, y la OTAN se abstiene), existen otros tres grupos básicos de votaciones sobre el tema:

-Las que se refieren a la **capacidad nuclear israelí**. En ellas, España se abstiene (al igual que hace la mayoría de Estados de la Alianza) en 1978 y 1979. España endurece sus posiciones respecto a Israel a partir de 1982: pasa de la abstención al voto positivo, mientras que la OTAN se abstiene. Esta divergencia finaliza, no obstante, en 1984: España se abstendrá desde entonces junto a la mayoría de la Alianza.

-En la cuestión de la **agresión armada israelí contra instalaciones nucleares iraquíes** España votará con Grecia y Turquía a favor de las resoluciones de 1981, 1983 y 1984, mientras que el resto de la OTAN se abstendrá en 1981 y 1984 y votará a favor de la resolución en 1983. En 1984 España se abstiene, mientras que la OTAN vota en contra; en 1985 España y OTAN se abstienen juntas. Turquía, por su parte, vota a favor hasta 1988.

-Las **relaciones entre Israel y Sudáfrica**, tema en que la OTAN vota siempre en contra (de 1983 a 1988), mientras que España se abstendrá los cuatro primeros años y pasará a votar en contra, junto a la mayoría de la OTAN, en 1987.

Así pues, de forma progresiva (los puntos de inflexión se sitúan en 1984, 1985 y 1987) el voto español deja de divergir en el tema de las relaciones con Israel y pasa a identificarse plenamente con las posiciones atlánticas.

-En cuanto a las **relaciones con Sudáfrica** se aprueban resoluciones sobre gran variedad de cuestiones relacionadas con Sudáfrica: colaboración militar y nuclear con este país; su

capacidad nuclear; cooperación de Israel y los EEUU con dicho Estado; sanciones al régimen sudafricano o medidas de erradicación del *apartheid*. De estas cuestiones, sólo unas pocas tienen continuidad; la posición española se analizará a partir de ellas.

Hay que decir que en este tema se configura un grupo *moralista* (Dinamarca, España, Grecia, Islandia, Noruega, Turquía) -que aquí podríamos calificar de *grupo duro*, puesto que es más partidario de endurecer las relaciones con Sudáfrica, y otro *atlantista*. De éste último, formado por los EEUU, Francia y el Reino Unido, se podría decir lo inverso. Si se compara con el de Israel, el tema de Sudáfrica es menos nodal, al afectar más a factores comerciales que a la seguridad occidental. Por ello, las decisiones relativas al país africano son menos sensibles, lo que se aprecia en las votaciones y confirma la reaparición del grupo *moralista*. **La convergencia final española en el tema sería menos necesaria desde un punto de vista de ideario atlantista, pero pese a todo se produce. Veámoslo:**

-En la cuestión de la **capacidad nuclear de Sudáfrica**, España, que de 1979 a 1986 divergía de la abstención mayoritaria en la OTAN votando a favor junto al grupo *moralista*, abandona dicho grupo para converger con la OTAN en 1987 y en 1988.

-En cuanto a la **colaboración nuclear con Sudáfrica**, España converge en todo momento con la mayoría de la OTAN (en las tres resoluciones, de 1979, 1983 y 1987).

-Respecto a las **sanciones a Sudáfrica**, España mantiene su abstención en todo momento, como hace el grupo *moralista*. Por tanto, converge con la mayoría de la OTAN en 1983 y 1984, cuando ésta se abstiene, y diverge en 1983, 1984 y 1987, cuando la Alianza vota mayoritariamente en contra. Turquía, por su parte, diverge de modo completo, votando siempre a favor. En 1988 hay dos resoluciones sobre la cuestión, en las que España mantiene su abstención mientras que la mayoría de la OTAN vota en contra en un caso y se abstiene en otro.

-En la cuestión de las **medidas para la erradicación del *apartheid***, la mayoría de la OTAN y España votan siempre a favor; EEUU y Reino Unido lo hacen en contra (de 1983 a 1988).

**Puede concluirse que en 1988 las posturas españolas han convergido con las comunitarias en todos los campos excepto en el de las sanciones, en el que lo hacen al 50%, al adoptar la Alianza dos posiciones diferentes en las dos resoluciones sobre el tema. No obstante, la postura española no se toma en solitario, sino que es compartida por Dinamarca, Grecia, Islandia y Noruega.**

## DEL CAPÍTULO H. LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARME

### 16. Declaraciones y principios.

Se trata de resoluciones relativas a las bases elaboradas desde la Organización para regular los trabajos de ésta e intervenir así directamente en las relaciones internacionales. Sus implicaciones para con el desarme son variables, aunque se trata siempre de temas conexos a él y de muy considerable importancia, ya por tener carácter de declaraciones o principios, ya por constituir intentos de mejorar el trabajo de la Organización.

El examen del tema general, que comprende cuestiones de diversa índole, refleja una **gran cohesión del bloque occidental**. España sólo diverge en una ocasión (37/100 E, alinéandose junto al grupo *moralista*, que sólo actuará una vez más). Las cuestiones de interés son las siguientes:

-**Declaración sobre la Cooperación internacional para el desarme**. España se abstiene en esta resolución en sus dos primeros años, 1979 y 1981, al igual que el resto de los países occidentales. No obstante, el texto presentado en 1982 es más duro que los anteriores (presencia de la cuestión de la respuesta flexible). De ahí que, de nuevo, la OTAN se mueva hacia el voto negativo; España, junto con Dinamarca, Grecia, Islandia y Noruega, mantiene su abstención ese año (hará lo mismo en 1983, ya sin Noruega en el grupo). En 1984, no obstante, cuando el texto alude explícitamente a una guerra nuclear mundial o limitada, y a doctrinas y conceptos que las justifiquen, todos los Estados de la OTAN cierran filas y votan en contra (Grecia, sin embargo, se abstiene). La tendencia se mantiene hasta 1987. Ya en 1988, eliminadas las connotaciones polémicas, la OTAN se abstiene de nuevo (España con ella, mientras Dinamarca, Grecia, Islandia y Noruega votan a favor). **Por tanto, España se implica en la toma de postura mayoritaria de la Alianza desde 1984 y ya no se desmarcará de ella, ni siquiera en 1988, para unirse al grupo *moralista*.**

- En la cuestión del **desarme y la seguridad internacional** ocurre algo similar, aunque el tema no es tan sensible: un grupo de Estados (Dinamarca, Grecia, Islandia, Noruega y Turquía) vota, con España, a favor de las resoluciones mientras el resto de la OTAN se abstiene. No obstante, a partir de 1984 todos ellos se pasan a la abstención, excepto Grecia. La tendencia continúa hasta 1988.

## ÁREA B: TEMAS MENOS SENSIBLES

### Del capítulo A. DESARME NUCLEAR

#### 3. Cese de ensayos nucleares.

Los diversos aspectos relativos al cese de ensayos nucleares pueden agruparse en dos grupos generales:

-**Resoluciones transaccionales**, referentes a la “necesidad urgente de concluir un tratado de prohibición completa de ensayos nucleares” o de crear una red de detección sísmológica. Suelen votar a favor todos los Estados no poseedores de armas nucleares de la Alianza (una agrupación que llamaremos “Estados no nucleares”). Francia, EEUU y Reino Unido, por el contrario, alternan la abstención con el voto en contra. Hasta 1981, la OTV se abstiene en estas resoluciones; a partir de ese año, vota también a favor. **España vota a lo largo de todo el período en el mismo sentido que los Estados no nucleares de la OTAN.**

-**Resoluciones de tipo más radical**: cese inmediato y posterior prohibición de los ensayos nucleares, creación de un grupo *ad hoc* sobre el tema en la CD y concesión a éste de mandato negociador, reforma del tratado de prohibición parcial para convertirlo en uno total. Mientras la OTV vota, durante todo el período, a favor de todas las resoluciones,

los Estados no nucleares de la OTAN se abstienen en todos los casos y los poseedores de armas nucleares (“Estados nucleares”) votan en contra. **España, de nuevo, vota siempre con en grupo no nuclear de la OTAN.** La única excepción a estas tendencias se da en la resolución 35/145 A, de 1980, sobre creación de un grupo *ad hoc* negociador en la CD, en la que **España vota a favor y diverge en solitario de la abstención de la OTAN no nuclear** (EEUU y Reino Unido votan en contra). En este tema la Alianza muestra, pues, una división clara y sistemática entre Estados nucleares y no nucleares.

#### Del capítulo B. CUESTIONES RELATIVAS A LA NO PROLIFERACIÓN

##### 4. Fortalecimiento de la seguridad de Estados no poseedores de armas nucleares.

Las resoluciones aprobadas se refieren a dos cuestiones:

-**La conclusión de una convención internacional** sobre el tema. Se pide acción directa a la CD y a los Estados nucleares. La tendencia occidental hasta 1981 es la abstención; a partir de ese año observamos el voto a favor de la OTV, el voto en contra de toda la OTAN, y divergencias moralistas en solitario de Grecia. **España sigue el comportamiento de la mayoría de Estados de la OTAN, excepto en 1980: ese año, en que los EEUU votan en contra y el resto de occidentales se abstienen, España pasa a votar a favor. No obstante, en 1981, con el resto de occidentales, excepto Grecia, España votará ya en contra.**

-**La conclusión de acuerdos internacionales** eficaces con el mismo fin. Se pide a los Estados que muestren la voluntad política necesaria para llegar a acuerdos. Aquí la evolución es la siguiente: el texto siempre tiene el apoyo de todos los países de la OTAN, con la excepción de los EEUU, que se abstienen en todos los casos. A partir de 1981, la OTV, que con anterioridad se abstenía, pasa a votar también a favor. **España siempre vota a favor.** La única excepción a este esquema se produce en 1980, cuando el texto incluye referencias a la CD que provocan la abstención de la OTAN **con excepción del voto moralista de Canadá, España y Turquía, que votan a favor. España, por tanto, diverge de la posición mayoritaria en 2 ocasiones sobre 22 resoluciones, en ambos casos en uno de los primeros períodos de sesiones de la etapa estudiada (1980).**

##### 5. Cooperación internacional para usos pacíficos de la energía nuclear. No proliferación nuclear.

El tema incluye diversas cuestiones:

-**Los informes periódicos que presenta el OIEA**, que aprueba en sesión plenaria la Asamblea sin pasar por la Comisión. Se aprueban sin votación excepto en los años 1981 y 1982, en los que el texto alude al ataque israelí a una central nuclear iraquí. En el primer caso, toda la OTAN vota a favor excepto los EEUU, que se abstienen. En el segundo, toda la OTAN se abstiene, excepto los EEUU, que votan en contra. **En ambos casos, España sigue la tendencia mayoritaria: a favor en el primero, abstención en el segundo.**

-Las **conferencias de revisión del TNP**, en las que, al igual que la práctica totalidad de los otros Estados no partes en el TNP, España se abstiene. Las cosas cambian en 1988, año en que España ya es parte del Tratado y vota a favor<sup>24</sup>.

#### **7. Zonas libres de armas nucleares y zonas de paz.**

Entre otros temas, podemos destacar los siguientes:

-**Tratado para la prohibición de las armas nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco)**. El voto español, como el de la Alianza -a excepción de abstenciones de EEUU y Francia-, es siempre el mismo, a favor.

-**Creación de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio**. Las resoluciones se aprueban normalmente sin votación, con la excepción de 1981, año en que una de las resoluciones contiene alusiones al ataque israelí a instalaciones iraquíes. La mayoría de la OTAN se abstiene, produciéndose la divergencia tanto del grupo *moralista* mediterráneo (España, Grecia, Portugal y Turquía), que vota a favor, como de los EEUU, que votan en contra.

-**Aplicación de la Declaración sobre la desnuclearización de África**. Mientras que los Estados de la OTAN oscilan entre el voto a favor y la abstención, **cinco países del grupo *moralista* -España entre ellos- no cambian nunca el voto positivo**. Cerca de esta tendencia está Grecia y, en menor grado, Portugal.

-**Creación de una zona libre de armas nucleares en Asia meridional**. Se presenta una resolución anual sobre el tema, que patrocina siempre Pakistán. Las votaciones registran un alto número de abstenciones, y tres Estados de la región (Bután, India y Mauricio) se oponen de forma sistemática. La OTV se abstiene siempre. La OTAN se divide: la mayoría vota a favor, aunque se abstienen diferentes países, que afirman no poder dar su apoyo a una iniciativa de zona desnuclearizada que, como ésta, no surge del acuerdo entre los países de la región. **España vota siempre a favor de las resoluciones**.

-**El Océano Índico como zona de paz**. Este tema cuenta con un Comité Especial para su examen desde 1972 y sus trabajos se basan normalmente en las resoluciones de la Asamblea, que se aprueban sin votación excepto en los años 1978 y 1979, en que el grupo *moralista* (España, Grecia, Islandia, Turquía) vota a favor, mientras que el resto de la OTAN se abstiene.

### **Del capítulo C. OTRAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN EN MASA**

#### **8. Nuevas armas de destrucción en masa.**

Las tendencias de voto en este tema son bastante homogéneas: la OTV vota siempre a favor. La OTAN se abstiene sin fisuras, con excepción de dos resoluciones de escasa importancia (voto *moralista* a favor). Los EEUU, no obstante, se oponen a todas las resoluciones entre 1983 y 1987. Se llega al compromiso en 1988: en la única resolución aprobada, OTV y OTAN votan a favor, mientras que EEUU e Israel se abstienen. En el fondo de estas discrepancias está el hecho de que los países occidentales no comparten el

enfoque de la URSS, que aspira a redactar un tratado general sobre el tema que englobe todos las armas de este tipo. **España sigue la tendencia abstencionista de la mayoría de la OTAN; se une a la primera votación *moralista* (abstención frente a voto en contra) pero no a la segunda (voto a favor frente a abstención).**

### 9. Armas radiológicas.

Aquí se aprueban tres tipos de resoluciones, según consideren a estas armas:

-En el sentido *clásico* (armas que difunden material radioactivo al impactar en el blanco, para causar daños a personas) Se aprueban sin votación.

-En el sentido de **ataques a instalaciones nucleares**. Se votan en 1987 y 1988 dos resoluciones referentes al ataque por Israel de una instalación nuclear iraquí. En ambos casos, la mayoría de los Estados miembros de la OTAN se abstiene, aunque divergen Turquía (que vota a favor) y los EEUU (que votan en contra). La OTV vota a favor. **España se abstiene.**

-A partir de 1988, dos resoluciones incorporan también el tema del **vertido de residuos radioactivos**. Las dos se aprueban con los votos de la OTV. En la primera (43/75 Q) la totalidad de los Estados de la OTAN vota a favor. En la segunda (43/75 T) el voto mayoritario en la Alianza es la abstención, produciéndose un voto *moralista* a favor de Dinamarca, Grecia, Islandia, Noruega y Turquía. **España se abstiene.**

### 10. Armas químicas y bacteriológicas.

Este es un tema en que los países occidentales votan a favor de más resoluciones que los países del bloque del Este. En general, las posturas de los primeros se centran en la exigencia de verificaciones *in situ* para los posibles tratados, y en la investigación de las alegaciones de uso de estas armas; los segundos, por el contrario, urgen a la negociación bilateral y al progreso en la CD, con la creación de un comité *ad hoc* con mandato negociador.

Entre 1978 y 1980 las resoluciones se aprueban sin votación (de 1974 a 1980, EEUU y la URSS celebraban negociaciones bilaterales sobre el tema, y presentaron informes a la CD en 1979 y 1980). A partir de entonces, y hasta 1986, los países de la OTV votan siempre en contra de las resoluciones del tema a. Entre 1980 y 1986, las posiciones en el interior de la OTAN son bastante homogéneas, votando la mayoría del grupo a favor de las resoluciones del tema a y absteniéndose en las del b. Para el total de 25 resoluciones aprobadas en este período, se producen sólo dos divergencias de signo *moralista*: en la 40/92 A (que expresa pesar por el hecho de que aún no se haya materializado un acuerdo sobre el tema) y en la 41/58 B (que reafirma la urgente necesidad de que se concierte una convención sobre el tema). **España no se une al voto *moralista* en las dos ocasiones en que éste se produce y sigue siempre la postura mayoritaria de la OTAN.**

En 1987 se llega a un compromiso: no se insiste ya en el trabajo de la CD ni en la negociación bilateral, y se tratan asuntos como medidas para mejorar la autoridad del Protocolo de Ginebra de 1925 o las conferencias de las partes en la convención sobre

armas químicas y biológicas de 1972. Fruto de este compromiso es el hecho de que las resoluciones se aprueben sin votación.

#### **Del capítulo D. ESPACIO EXTERIOR**

##### **11. Prevención de la carrera de armamentos en el espacio exterior.**

Se pide a los Estados que contribuyan a este objetivo y se abstengan de toda acción contraria a él. Todas las resoluciones (excepto la 36/99, que se verá más tarde) se aprueban con el apoyo de la mayoría de Estados de la OTAN. Las tendencias de voto de la Alianza en este tema señalan una importante cohesión interna, sólo rota por los EEUU (que se abstiene en 3 ocasiones y vota en contra de 5 resoluciones; en todas ellas, el voto del resto del grupo es positivo) y por el grupo *atlantista* (en la resolución 37/83 Bélgica, Canadá, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido se abstienen; el resto de la OTAN vota a favor y los EEUU en contra).

Respecto a la resolución 36/99, que pide la conclusión de un tratado de prohibición de emplazamiento de armas de todo tipo en el espacio exterior, la URSS presenta un borrador sobre el tema a la Asamblea, que provoca la abstención en pleno de la Alianza. El tema no se introduce al año siguiente. Hasta 1983 la OTV se abstiene en resoluciones en que la OTAN vota a favor. A partir de ese año, vota a favor de todas las resoluciones. **La cuestión del espacio exterior interesa cada vez más a España, a juzgar por sus intervenciones ante la Comisión; sus posturas están totalmente identificadas con las mayoritarias en el grupo occidental.**

#### **Del capítulo E. ARMAMENTOS CONVENCIONALES**

##### **12. Limitación de los armamentos convencionales y de sus transferencias.**

Este es el tema en que España ha manifestado mayor interés en sus intervenciones ante la Comisión. Comprende resoluciones sobre:

**-Armas convencionales que pueden considerarse como excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (se aprueban sin votación).**

**-Cuestiones variadas, en las que España vota siempre con la mayoría de los miembros la Alianza; ésta, a su vez, muestra gran cohesión. Se aprecia así que los criterios de España en un tema colocado en un lugar muy alto de su agenda coinciden con los de los aliados. Se constata también que, si bien la delegación española adelanta la propuesta de la limitación de las transferencias de armamento convencional ya en 1979, el tema no avanza hasta 1988, y aun entonces la resolución es mucho más tímida que la propuesta española.**

##### **13. El enfoque regional.**

Este aspecto del desarme convencional es, junto con las medidas de confianza, también importante en la agenda española. Aquí las resoluciones se refieren a:

**-Un estudio sobre el tema que se encarga al Secretario General, que se va actualizando sucesivamente. Las resoluciones se aprueban sin votación.**

-El establecimiento de diversos centros de la Organización para la paz y el desarme en diferentes regiones. Se produce la abstención de diversos países no alineados (1985 y 1986) y de otros 23 países, entre ellos EEUU (1988), pero ninguno más perteneciente a las alianzas militares, que votan a favor. **España vota siempre con la Alianza, que aparte la divergencia de los EEUU en 1988 exhibe total cohesión. Se aprecia también un alto grado de consenso general en la mayoría de resoluciones.**

#### 14. Medidas de fomento de la confianza

Este tema es poco comprometido. Todas las resoluciones, que tratan de la elaboración y aplicación de medidas de confianza que permitan la seguridad a niveles más bajos de fuerzas, son aprobadas sin votación excepto en 1978 (2 abstenciones) y 1986 (21 abstenciones) por parte de países no alineados. **España informa a la Asamblea sobre la reunión de seguimiento de la CSCE celebrada en Madrid.**

#### Del capítulo F. ARMAMENTOS NAVALES

##### 15. Contención de la carrera de armamentos navales.

El tema presenta una única resolución procedimental; el resto son sustantivas. La primera es la 38/188 G, de 1983: vota a favor el grupo *moralista* y se abstiene el resto de la OTAN, a excepción de los EEUU, que votan en contra.

Las segundas se refieren a la contención de la carrera de armamentos navales. Aquí, la OTAN vota en bloque: de 1983 a 1985 en contra de las resoluciones (voto *moralista* de Grecia, que se abstiene en los tres casos); en 1986, 1987 y 1988, voto mayoritario a favor y divergencia estadounidense (voto en contra). **España vota siempre con la mayoría de la Alianza y no se añade al voto *moralista* griego en el tema sustantivo.**

#### Del capítulo H. LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARME

##### 17. Mecanismo de desarme.

Este tema trata de cuestiones que se refieren al funcionamiento de los órganos de la Organización, así como a otras no sustantivas, como convocatorias de revisión de tratados. En la mayoría de los casos las resoluciones se aprueban sin votación. Hay, no obstante, otros dos puntos donde las posiciones no son tan homogéneas, a saber:

-El **informe del Comité o la Conferencia de Desarme**. Aquí la mayoría de la OTAN apoya las resoluciones de compromiso -que no piden mayor acción a la CD- y se abstiene en aquéllas que urgen a la Conferencia a examinar temas determinados. Para las primeras existe divergencia *moralista* (España incluida) por considerar que se es muy tolerante con la inacción de la CD. **A partir de 1983, el voto español vuelve a converger con el mayoritario de la Alianza. Durante dos años, España ha votado de modo diferente a esta mayoría: se muestra así una posición que exige más al órgano negociador.**

-**La contribución de los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas al desarme.** Los países occidentales, a diferencia del resto, no son partidarios de implicar

a los organismos especializados en el desarme. Se produce un voto *moralista* de España, Dinamarca y Grecia, que se abstienen en la votación de 1983 (el resto de la OTAN vota en contra). Lo mismo ocurre en 1984 y 1986. El tema no vuelve a tocarse hasta una decisión de 1988, que se adopta sin votación y que decide aplazar el examen de la cuestión. **En consecuencia, España diverge, sin dar su apoyo pero tampoco votando en contra, en todas las resoluciones sobre esta cuestión en los tres períodos de sesiones en que aparece.**

#### 18. Sesiones especiales de la Asamblea y su seguimiento.

Las resoluciones de este tema tratan de:

-**La aplicación de las recomendaciones y decisiones de la primera conferencia especial sobre desarme.** Aquí, desde 1983, vota a favor la OTV, mientras que la OTAN se divide: voto *moralista* moderado (Bélgica, España, Italia y Noruega, que se abstienen) y más radical (Dinamarca, Grecia e Islandia, que votan a favor). El resto de los Estados de la Alianza vota en contra. Esquemas similares se repiten hasta 1987, año de la última resolución. **España es el único país que siempre se abstiene.**

-**La aplicación del párrafo 120 del documento final de la sesión especial,** que se refiere a la composición de la Conferencia de Desarme. España, que había copatrocinado los primeros proyectos de resolución, no logra alcanzar la revisión de la composición de la Conferencia<sup>25</sup>. Va a dar siempre su apoyo a la iniciativa, propuesta por Irak, de facilitar la participación en sus sesiones a los Estados no miembros; en 1984 y 1985 la mayoría de la OTAN vota también a favor, pero se abstienen los países de la Alianza miembros de la CD; en 1986 y 1987 el grupo *moralista* de la OTAN vota a favor (Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Noruega y Turquía, con España) y el resto se abstiene. **Los dos temas se refieren a cuestiones poco sensibles, en los que los votos divergentes tienen poca importancia; se aprecia, no obstante, la continuidad de las posturas españolas en ambos casos.**

#### 19. Campaña Mundial de Desarme. Semana del Desarme. Decenio para el Desarme.

Este tema comprende:

-**Campaña Mundial de Desarme.** Aquí España no abandona nunca el voto *moralista*, que actúa de modo uniforme en 6 ocasiones: 1980, 1983, 1984, 1986, 1987 y 1988, divergiendo con su voto a favor frente a la abstención de la mayoría atlántica.

-**Semana del Desarme.** Las resoluciones se aprueban sin votación entre 1978 y 1982. De 1983 a 1987, el grupo *atlantista* de la OTAN se abstiene por la referencia que se hace a la colaboración de los organismos especializados; no así diversos Estados del grupo *moralista*, que votan a favor. Entre 1985 y 1987 la OTAN se abstiene sin fisuras. En 1988 la resolución vuelve a aprobarse sin votación. **Aquí la postura española experimenta una evolución: mientras que en 1983 y 1984 España vota a favor, divergiendo de la mayoritaria en la OTAN, en 1985, 1986 y 1987 su postura coincide con la mayoritaria de la Alianza, que es la abstención.**

## 20. Estudios, información y capacitación. Estudios de las Naciones Unidas.

Este es también un tema poco sensible, en el que es posible apreciar el grado de moralismo de las posiciones de los países atlánticos. La mayoría de Estados de la OTAN no vota nunca en sentido negativo, pero sí lo hacen a menudo los EEUU, normalmente solos o con el Reino Unido. Se destaca un grupo de países de la Alianza que diverge cuando la mayoría de la OTAN se abstiene<sup>26</sup>: en las doce resoluciones en que se produce la abstención mayoritaria, este grupo vota a favor en mayor o menor medida. España se coloca en este tema a la cabeza de esta tendencia *moralista*. Un cuadro hará más clara esta caracterización:

Resoluciones en las que la mayoría de la OTAN se abstiene (excepto la 43/77 A). Estados que divergen votando a favor.

Res.	CND	DIN	ESP	GRE	ISL	NOR	POR	PPBB	TUR
33/91 D	X	X	X		X	X	X		
35/156 F	X	X	X		X	X		X	X
39/148 A		X	X	X	X				
39/148 F	X	X	X	X	X	X	X		
38/183 J		X	X	X	X				
38/188 H		X	X	X	X	X			
40/152 A	X	X	X	X	X	X	X		
41/86 H	X	X	X	X	X	X			
41/86 I	X	X	X	X	X	X			
43/75 N	X	X	X	X	X	X			
43/77 D	X	X	X	X	X	X			
43/77 J	X	X	X	X	X	X			X

Abreviaturas:

CND: Canadá. DIN: Dinamarca. ESP: España. GRE: Grecia. ISL: Islandia. NOR: Noruega. POR: Portugal. PPBB: Países Bajos. TUR: Turquía

El tema de los estudios de Naciones Unidas reúne dos características que lo hacen apto para que se exprese en él el voto *moralista*: permite el tratamiento de múltiples temas, sensibles y no sensibles; no implica tomar medidas respecto de dichos temas, que son objeto de un simple informe que elabora el Secretario General con la asistencia de un equipo asesor.

Hasta aquí hemos analizado la evolución, en forma y contenidos, de las intervenciones y las votaciones españolas en la Asamblea. Al mismo tiempo, hemos descrito el comportamiento del resto del grupo occidental y del oriental, y dado referencias relativas a las coordenadas históricas y a las actividades en materia de política exterior para cada momento. Es así que estamos ya en condiciones de esbozar una serie de conclusiones y, a partir de éstas, de verificar la hipótesis planteada.

### **El cambio de las posiciones españolas es progresivo**

Cuando se inicia el período estudiado, en 1978, el **temario español de desarme**, según se desprende de las intervenciones hechas ante la Comisión, **muestra diferencias respecto a los del resto de países occidentales**: faltan en él los grandes temas del desarme nuclear, de los que España está ausente al no pertenecer a las alianzas militares. La agenda española estaría más cerca del discurso neutralista europeo.

**Las votaciones en esos primeros años muestran unas posiciones españolas situadas entre las atlánticas y las neutrales** (el alineamiento con estas últimas se vio favorecido por el acercamiento que realiza España al Movimiento No Alineado entre 1975 y 1979), con dos temas importantes que marcan la diferencia entre España y los miembros de la Alianza: la abstención española en las resoluciones de no emplazamiento de armas nucleares en el territorio de Estados donde no existan tales armas; la abstención en las cuestiones relativas al no uso de armas nucleares y prevención de la guerra nuclear. Se trata de dos temas altamente sensibles para la doctrina occidental. España mantendrá su abstención en el primer tema en 1978 y 1979; aunque el segundo desaparece de la agenda de la Asamblea en 1981, la abstención española se mantendrá hasta entonces.

**El cambio en el contenido de la política española de desarme es lento**: en las intervenciones en la I Comisión, España modifica su programa progresivamente, dando continuidad a ciertos temas presentes desde 1978; en las votaciones en la Asamblea, el acercamiento del voto de España a las tendencias atlánticas es extremadamente gradual, hasta el punto que no se puede señalar ningún punto en que se acelere este proceso, ningún período de sesiones en que se dé una variación generalizada de la posición española. 1982 y 1986 marcan dos puntos de inflexión, habida cuenta de los acontecimientos relacionados con la Alianza Atlántica de esos años; sin embargo, no dan lugar a evoluciones bruscas, sino a períodos que se caracterizan por la reflexión y la elaboración de programas globales (después de 1982) y la negociación político-militar sobre la aportación militar española a la Alianza (después de 1986). Entre una fecha y otra, España está muy condicionada por sus intentos de integración comunitaria y su búsqueda de una solución al problema del modelo de política de seguridad.

### **Los temas *sensibles* son los más relevantes**

Hay una serie de resoluciones sobre temas realmente *sensibles*, en las que la OTAN actúa como grupo sin fisuras (con la única divergencia de Grecia en los últimos años). Tales resoluciones marcan la convergencia imprescindible y se refieren a cuestiones como las doctrinas militares, la prohibición del arma nuclear o la prohibición del emplazamiento de armas nucleares en el territorio de Estados donde no existan esas armas.

Se distingue asimismo un conjunto de **temas *sensibles* que tienen un peso relativamente menor**: determinados aspectos de las armas nucleares, prevención de la guerra nuclear o declaraciones y principios. Aquí el comportamiento de la Alianza no es completamente uniforme, configurándose, como se ha visto, tres grupos dentro de la OTAN, que se han

llamado *atlantistas* y *moralistas*, más el de “Estados nucleares”. Las votaciones de cada uno de ellos para estas cuestiones, sensibles pero menores, muestran cómo unos y otros aplican criterios diferentes en la ponderación del voto y nos sirven para caracterizar mejor a cada grupo.

-Para los *atlantistas* las perspectivas de negociación en la CD están siempre presentes. Ello les lleva, por una parte, a consensuar su voto con frecuencia y, por otra, a votar en contra de resoluciones por motivos aparentemente formales (por ejemplo, una redacción mejorable, la alusión a la labor de la Conferencia, el tratamiento de un tema que no se considera competencia de otro órgano).

-El grupo *moralista* entra más a fondo y se pronuncia más sobre los contenidos de las resoluciones. El voto *moralista* consiste en no abstenerse allí donde se puede votar a favor, ni votar en contra donde resulte posible la abstención. Junto a una serie de Estados fijos en el grupo (Dinamarca, Islandia, Noruega España, Grecia) otros siguen esta tendencia de forma cambiante. Dicho de otro modo, el *atlantismo* es una variable mucho más rígida y definitoria que el *moralismo*: un país *atlantista* es más susceptible de tener un mismo comportamiento en una serie de temas; por tanto, es más previsible.

-Por último, los “Estados nucleares” no siguen un comportamiento uniforme. Al contrario, divergen a menudo (de la mayoría de la OTAN y entre ellos mismos) en cuestiones sustantivas individuales: Francia en los temas de producción de material fisionable para armas, de ensayos nucleares y de no proliferación; los EEUU en el tema del espacio exterior, de las armas químicas, de las nuevas armas de destrucción masiva y del cese de ensayos; el Reino Unido en parte de los temas en que también diverge EEUU. Estas divergencias se manifiestan siempre con el voto negativo de estos Estados y muestran, a través de comportamientos en clave de interés nacional, los límites de la cohesión en el interior de la Alianza.

### **La evolución del voto español para cada grupo de temas**

-Por lo que se refiere a temas *sensibles*, es notoria la evolución de las posturas españolas. España abandona divergencias para identificarse con la postura de la Alianza en las cuestiones de **fortalecimiento de la seguridad internacional** (1979), **no emplazamiento de armas nucleares** (1980), **no uso de armas nucleares** (1981), **cooperación internacional para el desarme** (1984), **desarme y seguridad internacional** (1984), **relaciones con Israel** (1984, 1985 y 1987), **relaciones con Sudáfrica** (1987) y **negociaciones bilaterales** (1987); temas todos ellos que llegan hasta 1988.

Se normalizan dos grandes temas que culminan la homologación occidental española y la mundialización de sus relaciones internacionales: el voto en las **resoluciones sobre Israel** converge con el de la Alianza en fases progresivas (1984, 1985 y 1987), marcadas por el establecimiento de relaciones diplomáticas (1986). En 1988, por otra parte, se vota ya con los Estados parte del TNP, tras la firma del tratado el año anterior; la adhesión le permitirá participar en las conferencias de revisión.

Ahora bien, para aquellas cuestiones sensibles de menor peso, las posiciones de España se enmarcan claramente en la tendencia *moralista*<sup>27</sup>.

España no precisa acercar sus posturas a las atlánticas en el gran grupo de temas menos sensibles. Se había apreciado en estos temas, por una parte, cierta continuidad en el discurso español desde 1978. Por otra, se ha visto que la postura atlántica se configura con menos rigideces y hay más posibilidades de divergencia. No obstante, la posición española coincide con la mayoritaria de la Alianza en todo momento; hay, incluso, menos divergencias del grupo moralista, en proporción a la totalidad de las cuestiones: la OTAN posee aquí mayor cohesión interna.

### **La posición española en 1988.**

Tras concluir la negociación sobre la integración en la política de seguridad occidental (1988), la imagen que dan las votaciones españolas en ese año es la de un Estado atlántico, que en cuestiones de cierta *sensibilidad* vota de forma idéntica a la mayoría de Alianza. Sólo se registran dos abstenciones españolas, en los temas de sanciones a Sudáfrica y la congelación de armas nucleares, que divergen, junto con varios países del grupo *moralista* -España no está sola-, del voto negativo de la mayoría de los miembros de la OTAN. En temas menos importantes la identificación es igualmente alta.

La posición nacional española en el tema del desarme se configura progresivamente, y a lo largo de todo el período estudiado, de forma que se identifica casi totalmente con la de los Estados no poseedores de armas nucleares de la OTAN. España adopta la agenda y las prioridades occidentales y no diverge de ellas en ningún tema sustantivo (pues el eje *atlantista/moralista*, como ya se ha visto, no se refiere tanto a temas de fondo como a la forma de enfocar ciertas cuestiones). España se alinea con las posturas de la mayoría de los países de la Alianza, pero son precisamente las potencias principales las que, en la defensa de sus intereses -relativos por lo general a producción, ensayo... de armas nucleares- divergen de esta mayoría en temas de gran importancia.

Lo que se plantea el resto de miembros de la Alianza -los “Estados no nucleares”- es dinamizar el proceso de desarme y el avance en las cuestiones difíciles (difíciles respecto tanto a la otra alianza militar como a ciertos Estados de la propia). Con este objetivo, por una parte, coordinan sus posturas en las votaciones sobre estos temas. Por otra, les otorgan un papel central en sus declaraciones y, con ello, en su agenda. Esta es, a tenor de lo apreciado por este estudio, la principal contribución al desarme que, junto con la mayoría de miembros de la OTAN, se propone España desde 1982: una acción que mueva a la negociación y al compromiso a las potencias nucleares insertas en su misma alianza.

**En síntesis, parece pues parcialmente verificada la hipótesis:** la posición española en desarme cambia y adquiere mayor peso. No obstante, el propio estudio exige matizar la hipótesis de partida:

-Una verificación completa requeriría más detalle y un refinamiento del instrumento de análisis. Sería necesario, por ejemplo, disponer de estudios semejantes sobre las cuestiones durante el franquismo, así como la aplicación de técnicas cuantitativas al análisis de las votaciones.

-El cambio producido no es tan visible como se podía esperar, debido sobre todo a la escasa tradición española en temas de desarme, una asignatura pendiente durante el franquismo y en buena parte de los primeros años de democracia. Por otro lado, a partir de finales de los años setenta el desarme, más que un tema autónomo, se presenta ligado a la problemática de seguridad<sup>28</sup>.

-El análisis realizado de la vinculación española a la OTAN no puede ser conclusivo, ya que las grandes negociaciones sobre la aportación militar española a la Alianza Atlántica concluyen justamente en 1988. Por otro lado, sería preciso consultar series más largas de datos, que recojan lo sucedido a partir de 1989. No obstante, el fin de la Guerra Fría ha hecho que cambien de forma drástica las pautas de voto y las relaciones entre y dentro de los grupos de la Asamblea General. El estudio, pues, aunque tendrá continuación se verá muy afectado por el cambio del entorno internacional.<sup>29</sup>

#### Notas

1. Este artículo se basa en la memoria de licenciatura del autor, presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología en septiembre de 1992. La memoria, dirigida por Rafael Grasa, se enmarca en los estudios sobre posiciones nacionales en materia de desarme, para los que es referencia obligada el trabajo desarrollado por Jean-François Guilhaudis desde el CEDSI, en Grenoble. Se quiere agradecer desde aquí las facilidades dadas por la Biblioteca depositaria de Naciones Unidas de la Facultad de Derecho (UB) para la consulta de las fuentes de la Organización, y a Rafael Grasa por su trabajo y seguimiento continuos. Puede consultarse el trabajo íntegro en el Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament donde, además se sigue trabajando en el análisis de las posiciones españolas en materia de desarme.
2. Una descripción completa de los poderes de la Asamblea según la Carta puede encontrarse en el capítulo "The powers of the General Assembly under the Charter", en: White, N.D., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester, Manchester U. P., 1990, pp. 100-110.
3. Es la integración de las medidas colaterales de desarme dentro del objetivo de largo alcance. Véase *Las Naciones Unidas y el desarme*, Nueva York, ONU, 1988, p. 2-3.
4. Las sesiones especiales de la Asamblea General, frecuentes en los años setenta, responden a la aparición de nuevos problemas, difíciles de tratar en los procedimientos rutinarios; o a la intención de desbloquear posiciones antiguas y enquistadas, proporcionando una nueva forma de trabajo. Guilhaudis y Groom caracterizan la primera de ellas dedicada al desarme como la búsqueda de normas y estructura comunes, que den nueva forma a las relaciones entre Estados en la materia;

## Las Naciones Unidas y el Desarme. Análisis de las posiciones españolas...

- así lo hacen en su artículo , “UNSSOD I” en Taylor, Groom (compiladores) *Global Issues in the United Nations Framework*. MacMillan, Londres, 1989, p. 8.
- 5 .El texto del Documento está editado por el Servicio de Información Pública de ONU (DPI 618-36079). Sobre la significación de la primera sesión especial, véase “The role of the United Nations in the field of Disarmament” en el *SIPRI Yearbook 1981*, Estocolmo, SIPRI, 1982, pp. 469-479.
  6. Sobre la segunda sesión especial, véanse las Fact Sheets del Centro para el Desarme de ONU, nos. 23 y 2 6. Sobre sus preparativos, UNSSOD II, The Stanley Foundation. Iowa, The Stanley Foundation, 1981. Sobre la tercera sesión, la Fact Sheet no. 55 y los artículos de FLORIN, P.,, “La seguridad internacional y el tercer período extraordinario de sesiones dedicado al desarme” y de Akashi, Y. “¿Sigue habiendo esperanza después del tercer período extraordinario de sesiones dedicado al desarme?”. Ambos han sido publicados en *Desarme*, vol. XI, no. 3, pp. 9-18 y 19-25.
  7. El Mecanismo incluye también a la comisión de Desarme, comités especiales, Departamento de Asuntos de Desarme, Instituto de Investigación sobre Desarme y Junta Consultiva en Estudios sobre el Desarme. Véase *Las Naciones Unidas y el desarme para una descripción completa*.
  8. Corradini, A. “Reseña de una obra: la I Comisión de la Asamblea General”, en *Desarme*, vol. XI, no. I, 1988, pp. 117-141 (p. 131).
  9. Al igual que su creciente integración económica con los países de la CE no se verá tampoco respaldada por su integración en la Comunidad Europea.
  10. El TNP, que aprueba y abre a firma la Asamblea General en 1968, es un instrumento que contiene el compromiso de los Estados poseedores de armas nucleares de no transferir a otros Estados armas nucleares, su control directo o indirecto sobre éstas, ni asistirles en el desarrollo o adquisición de tales armas. Los Estados no poseedores de armamento nuclear se comprometerían a lo mismo, en calidad de receptores
  - 11 .China vota a favor de la resolución; Francia se abstiene.
  12. Ello exigirá acuerdos específicos y compromisos explícitos por parte española de respetar las normas del OIEA.
  - 13 .Como Remiro Brotons, A. “Armas nucleares y territorio español” en *Política Exterior*, vol. I, no. 3, 1987, p. 113.
  14. Un buen ejemplo es la negociación para la entrada en la CE.
  15. Sobre el tema” véase el artículo de Grasa, R.”El desarme: una cuestión secundaria para España. El caso del régimen de no proliferación nuclear y la firma del TNP”, en *La France, l’Espagne et le désarmement*, Grenoble, CEDSI, 1990.
  16. La elección de las posiciones y votos españoles en la Asamblea General como fuente de información, dentro de la utilidad general de los trabajos de Naciones Unidas, responde al hecho de que los documentos de la Asamblea ofrecen un seguimiento sistemático de temas y aportan datos para cada uno de los años de estudio. Se descartó una posible alternativa, el análisis de la posición española en los tres períodos extraordinarios de sesiones dedicados al desarme, interesante por los años en que éstos tienen lugar (1978, 1982 y 1988), pero que no aportaba el mismo volumen de información que los períodos ordinarios de la Asamblea.

17. Se da en todos los casos el año de inicio del período de sesiones; en este caso corresponde al XXXIII. La referencia para esta intervención española sería A/C.1/33/PV.25 (Asamblea, I Comisión, XXXIII período, sesión 25).
18. Dos muestras de ello son la creación de la Dirección General para Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme, y la consideración de la actuación española en ONU en esta esfera (en la I Comisión en concreto) como el ámbito más importante de trabajo de España en la Organización. Ello según el entonces Director General de Organizaciones y Conferencias Internacionales, Francisco Villar, en su artículo "España y las Naciones Unidas", *Revista de Derecho de la Facultad Complutense*, no. 13, 1987, pp. 249-262 (concretamente, pp. 250-254).
19. Se ha sugerido para explicar la cautela anterior sobre la cuestión que no se tiene miedo ya de posibles alteraciones en las relaciones con el Reino Unido y los países latinoamericanos interesados.
20. Como ya se ha señalado en la nota inicial, esta investigación pretende analizar in extenso el comportamiento español en materia de desarme y seguridad en las Naciones Unidas desde los años 70.
21. Entendemos por divergencia completa un voto positivo frente a uno negativo mayoritario, o bien uno negativo frente a uno positivo mayoritario.
22. Ello prueba hasta qué punto este país se muestra en la Asamblea poco comprometido con las doctrinas -la de respuesta flexible, en este caso- de su alianza militar.
23. En la descripción de las tendencias de voto usaremos indistintamente "la mayoría de la OTAN" y "la OTAN". Cuando nos refiramos a todos los Estados de la Alianza Atlántica, usaremos únicamente "la totalidad de la OTAN" o "la OTAN vota en bloque".
24. Sólo quedará Francia como miembro de la Alianza no integrante del TNP
25. Pese a que la resolución 36/97 J marcaba el segundo período extraordinario de sesiones sobre desarme como fecha para realizar las consultas necesarias.
26. Existe una excepción: la resolución 43/77 A, relativa al seguimiento del impacto de los progresos científicos y técnicos en la seguridad internacional: aquí la OTAN cierra filas, y se abstienen la mayoría de países mientras que otros votan no: EEUU, Francia, Italia, Reino Unido, RFA y España.
27. Cabe preguntarse, no obstante, cuál sería la evolución española caso de llegar ser Estado miembro de la Conferencia de Desarme. De no variar su posición, ésta sería una auténtica excepción en relación a los otros miembros.
28. Uno de los hechos que evidencia la condición secundaria del desarme dentro de las prioridades de política exterior y seguridad española es que no recibe un tratamiento autónomo: ni orgánicamente (la misma Dirección General engloba asuntos internacionales de seguridad y desarme) ni temáticamente (vinculado siempre a cuestiones de seguridad). Véase al respecto el artículo citado de Grasa, R.
29. Esta continuación tendrá lugar en el marco del trabajo que el Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament realiza sobre política exterior española y sobre la seguridad en la región mediterránea.

## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 26.

### Política Exterior y Seguridad en España.

De los garbanzos al petróleo. Las claves de quince años de relaciones  
económicas hispano-mexicanas (1977-1992).

Jordi Rosell, Lourdes Viladomiu y Santiago Forcada

# De los garbanzos al petróleo. Las claves de quince años de relaciones económicas hispano-mexicanas (1977-1992).

Jordi Rosell\*, Lourdes Viladomiu\* y Santiago Forcada\*\*

En 1976, víspera del restablecimiento de las relaciones diplomáticas hispano-mexicanas, el intercambio comercial entre ambos países presentaba un perfil extraordinariamente bajo. Apenas 77 millones de dólares, lo que situaba a México, como socio comercial de España en América Latina, muy por detrás de los dos grandes países latinoamericanos (Brasil y Argentina) así como de muchos de los medianos (Colombia, Chile, Venezuela...) e incluso de Cuba.

Quince años después del restablecimiento de las relaciones diplomáticas, el comercio bilateral superaba ligeramente los 2.000 millones de dólares lo que suponía que México se había convertido en el primer cliente y proveedor de España en América Latina y que España había pasado a ser el segundo cliente de México, sólo superado por EEUU.

En el espacio de estos tres lustros ambas economías, la española y la mexicana, han vivido diferentes coyunturas y experimentado cambios estructurales de gran alcance. La intensidad de estos cambios ha sido más significativa en México: la política de sustitución de importaciones ha dado paso a la promoción de exportaciones; el proteccionismo más extremo a una rápida y radical apertura comercial; el objetivo de “mexicanización” del aparato productivo a la internacionalización y globalización de la economía, etc..

Además, a lo largo de estos quince años, ambos países han avanzado hacia su integración en dos grandes bloques económico-comerciales. En 1986, España se integraba formalmente en el Comunidad Europea, lo que suponía la culminación de un movimiento iniciado en 1970 con la firma del Acuerdo Preferencial España-CEE. En agosto de 1992, México cerraba la negociación del Tratado de Libre Comercio con Canadá y EEUU para crear el Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN, más conocida por sus siglas en inglés, NAFTA).

Este artículo se propone analizar la evolución de las relaciones económicas hispano-mexicanas desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas dando cuenta de las claves principales de la evolución y cambio de las mismas. En función de la evolución de las relaciones comerciales (Gráfico nº 1) distinguiremos tres fases, que recogen el período 1977-92:

- el “boom” (1977-1981);
- el retroceso (1982-86);
- la recuperación (1987-92).

#### El “boom” (1977-1981)

Como hemos dicho, las relaciones comerciales bilaterales antes del restablecimiento de las relaciones diplomáticas, se caracterizaban por su reducida significación. México apenas recibía el 0,8% de las exportaciones españolas (el 10% de las destinadas a América Latina) y suministraba el 0,2% de las importaciones (el 3% de las procedentes de la región). El flujo de importaciones españolas estaba dominado por los productos primarios; el principal producto comprado a México eran los garbanzos.

Para México, la significación de España como cliente y proveedor era también muy reducida. En 1975, España absorbía el 0,65% de sus ventas exteriores y apenas el 7% del total exportado a los doce países que hoy configuran la Comunidad Europea. Cinco países europeos se situaban por delante de España como clientes de México. La situación era similar en cuanto al papel como proveedor de México; apenas un 0,9% de las importaciones, es decir un porcentaje muy reducido en comparación con los detentados por los grandes países europeos, entre los que destaca Alemania con un 7.3%.

En el ámbito de la inversión española en el extranjero, la importancia de México era más relevante. En los años setenta este país recibió cerca 3,3% del total invertido por empresas españolas en el exterior. Con todo, un porcentaje inferior al de Argentina, Brasil, Chile y Venezuela (Durán, J.J. y Sánchez, M. P., 1981: Cuadro III.1). La inversión españolas directa acumulada en México ascendía a 58,5 millones de dólares en 1976, el 1,1% del total recibido por México (SECOFI, 1993: Cuadro 6).

Razones de tipo institucional explican en buena medida el limitado alcance de las relaciones económicas entre ambos países en aquellos años, ya que el restablecimiento de las relaciones diplomáticas en 1977 supone un cambio drástico. Se inicia así un quinquenio (1977-81) marcado por un espectacular aumento de las relaciones comerciales (Gráfico

nº 1 y Cuadro nº 1). El valor total del intercambio bilateral se multiplicó por 33:

- las exportaciones españolas se multiplican por algo más de diez;
- las importaciones aumentan más de noventa veces su valor.

**Cuadro nº 1: Evolución del comercio español con México, 1975-1981 (millones de dólares).**

AÑO	(1) IMPORT.	(2) EXPORT.	(3) SALDO	(4) (2)/(1)
1975	19	58	39	305,3%
1976	22	50	28	227,3%
1977	62	87	25	140,3%
1978	114	94	-20	82,5%
1979	457	210	-247	46,0%
1980	1238	347	-891	28,0%
1981	1984	513	-1471	25,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI.

### **Las políticas petrolíferas mexicana y española**

El petróleo tuvo un papel clave en este aumento del comercio bilateral: cuatro quintas partes del aumento en el valor del comercio bilateral son atribuibles a las compras españolas de crudo mexicano. Mientras que en 1976, el petróleo era inexistente en el comercio bilateral, cinco años más tarde, éste representaba las tres cuartas partes del intercambio bilateral.

La importancia que adquiere el petróleo en las relaciones comerciales hispano mexicanas se debe a la coincidencia del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países con una redefinición de sus respectivas políticas petroleras. México, bajo la nueva Administración de López Portillo, iniciaba una política encaminada a incrementar la extracción y exportación de hidrocarburos. Tales propósitos no tardaron en materializarse: los casi 70 millones de barriles de petróleo exportados en 1977 se convirtieron en más de 500, cinco años después, todo ello en un contexto de precios en ascenso. El petróleo, las divisas y la renta generada, iban a constituirse durante un corto período histórico en el motor de la economía mexicana, evitando afrontar los problemas estructurales de la economía mexicana (desequilibrio externo y déficit fiscal, entre otros). Esta etapa se ha venido a denominar como de “petrodependencia”.

En este contexto, las nuevas relaciones con España abrían la posibilidad de diversificar los mercados de exportación de hidrocarburos, hasta entonces, localizados casi en exclusiva en EEUU. De hecho, la diversificación de las relaciones económicas fue una referencia constante de las sucesivas Administraciones mexicanas. El surgimiento en 1977 de un

contencioso entre las Administraciones Carter y López Portillo sobre el precio al cual PEMEX debía suministrar gas natural a seis empresas gaseras de EEUU, situó en primer plano el objetivo de reducir la dependencia de este país como salida a los hidrocarburos mexicanos. En este sentido, el llamado Plan de Energía de la Administración López Portillo propuso no vender a ningún cliente más del 50% del combustible exportado.

En 1981, el objetivo del citado Plan se había alcanzado. Como muestra el Cuadro siguiente, mientras EEUU absorbía casi la mitad de las exportaciones, España se situaba como segundo comprador con una participación cercana al 14%.

**Cuadro nº 2: Principales compradores de petróleo crudo mexicano en 1981**

PAÍS	BARRILES (miles)	(%)	DÓLARES (millones)
EEUU	199.561	49,7	6.604
ESPAÑA	55.292	13,8	1.852
JAPÓN	27.915	6,9	923
FRANCIA	26.170	6,5	884
OTROS	91.820	23,1	3.040
TOTAL	400.758	100,0	13.305

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del INEGI.

Por parte española, las nuevas relaciones con México proporcionaron la oportunidad de materializar una nueva política petrolera, orientada a diversificar las fuentes de aprovisionamiento petrolero y reducir la dependencia energética de zonas geopolíticas conflictivas: el Magreb y Oriente Medio. Un conjunto de acuerdos entre las compañías petroleras españolas (ENPETROL, PETRONOR Y CEPSA) y la compañía petrolera estatal mexicana -PEMEX- abrieron el mercado español al petróleo mexicano. Al acabar el quinquenio, España importaba cerca de 55 millones de barriles anuales de crudo mexicano.

### **El comercio no petrolero**

Las exportaciones no petroleras de México a España no experimentaron un aumento significativo; en 1981 alcanzaron los 119 millones de dólares, es decir, a lo largo del quinquenio su cuantía apenas se había duplicado, lo que era muy poco habida cuenta del bajo nivel de partida. Sin embargo, conviene tener presente que en este período la sobrevalorización del peso mexicano constituyó un sólido obstáculo al crecimiento de las exportaciones no petroleras. Adicionalmente el *boom* del petróleo y el acceso a un

financiamiento externo que parecía sin límites colocaba en segundo plano la promoción de exportaciones manufactureras por parte de México. En la composición de las exportaciones mexicanas no petroleras los garbanzos y el café continuaban teniendo un gran peso (el 40% de las mismas). Con todo, se produjo una cierta diversificación; productos petroquímicos (etileno, amoníaco,...) y metales (cobre) empezaron a ganar peso en las ventas a España.

En lo que se refiere al flujo de mercancías en sentido contrario, es decir, las exportaciones españolas, las nuevas relaciones diplomáticas entre España y México se dan en un momento significativo desde el punto de vista de la política económica española. La reducción del déficit comercial español -agudizado por el efecto del aumento de los precios del petróleo y los efectos de la crisis en los mercados de los países industrializados- pasó a ser por aquel entonces una prioridad esencial. En este contexto, se arbitran una serie de medidas de fomento de las exportaciones entre las que se incluye la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) con el propósito de aumentar las exportaciones a los países en desarrollo...- además de una muy importante devaluación de la peseta, del orden del 25% a lo largo de 1977.

La economía mexicana, por aquel entonces, presentaba condiciones inmejorables para hacer realidad este incremento. Estas condiciones pueden concretarse en los siguientes elementos:

- El inicio del *boom* exportador de petróleo y un acceso prácticamente ilimitado al financiamiento externo, lo cual permitía financiar un continuado crecimiento de las importaciones;

- Un notable proceso de expansión económica (el PIB creció a tasas anuales reales del 8,5% promedio de 1978 a 1981);

- Un proceso de liberalización de las importaciones cuyo elemento más importante fue la sustitución del sistema de licencias a la importación por los aranceles como mecanismo de protección.

Por otro lado, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas supuso el punto de partida de una serie de acuerdos de cooperación de ámbitos y significación muy distinta. El primero de estos acuerdos fue firmado en octubre de 1977, solo un mes después de restablecerse las relaciones políticas. El Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial tenía el objetivo de aumentar el comercio y la cooperación económica en sectores escogidos (alimentación, petroquímica secundaria, fertilizantes, minería, bienes de capital, pesca, construcción naval, artes gráficas y editorial).

Dos años más tarde el Instituto Nacional de Industrial (INI) y Nacional Financiera (NAFINSA) firmaron un acuerdo tendente a desarrollar proyectos conjuntos de inversión en el sector manufacturero. Con todo, el acuerdo con mayor trascendencia fue el firmado con PEMEX para el suministro de crudo de petróleo a España.

El resultado, como hemos señalado, fue que las exportaciones españolas a México se multiplicaron por diez a lo largo del quinquenio que nos ocupa. Conviene señalar con

todo que el avance en las ventas españolas viene magnificado por el bajo punto de partida. Además la tasa de cobertura del comercio bilateral pasó del 140% en 1977 a poco más del 25% en 1981 (Cuadro nº 1) lo que muestra que se aprovechó muy poco el potencial derivado del aumento de las compras de petróleo.

En todo caso, como quiera que las importaciones totales de México aumentaron a un ritmo mucho menor (se cuadruplicaron en el mismo período), España ganó cuota de mercado; del 0,9% al 2,1% de las importaciones mexicanas de 1976 a 1981. Además, México se había convertido en el primer socio comercial de España en América Latina absorbiendo una cuarta parte de las exportaciones a la región.

La composición de las ventas españolas a México apenas cambió. En 1981, tres productos “tradicionales” en las exportaciones españolas a México y de hecho a toda América Latina -bienes de equipo mecánico, libros y vinos y licores- representaban más de la mitad de las ventas españolas.

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas hizo surgir muchos proyectos de inversión española en México. La coincidencia de este acontecimiento con un período de expansión económica en México (y de recesión en España) dio lugar a un notable crecimiento de la inversión directa española (Cuadro nº 3). En este quinquenio España se situó como segundo inversor europeo en México, sólo superado por Alemania, y al acabar el mismo su participación en la inversión acumulada en México era del 3% frente al 1,1% de 1977.

**Cuadro nº 3: Evolución de la Inversión Directa Española y Total en México, 1980-1992**  
(millones de dólares)

AÑO	ESPAÑOLA	TOTAL	% ESP.
1977	-2,1	327,1	
1978	28,0	383,0	7,3
1979	38,6	809,8	4,7
1980	80,0	1.622,8	4,9
1981	101,8	1.701,1	5,9

Fuente: SECOFI, 1993 (Cuadro 5).

### **La caída (1982-1986)**

El período 1982-1986 se caracterizó por la magnitud de la caída del valor del intercambio bilateral. Tal como se muestra en el Cuadro nº 4, las importaciones españolas en 1986 eran apenas el 42% de las de 1981. Por su lado, las ventas españolas corrieron aún peor suerte; en el espacio de cinco años se redujeron en dos tercios.

**Cuadro nº 4: Evolución del comercio español con México, 1982-1986 (millones de dólares)**

AÑO	(1) IMPORT.	(2) EXPORT.	(3) SALDO	(4) (2)/(1)
1981	1984	513	-1471	25,9%
1982	1814	369	-1445	20,3%
1983	1617	167	-1450	10,3%
1984	1702	197	-1505	11,6%
1985	1700	214	-1486	12,6%
1986	842	181	-661	21,5%

Fuente: INEGI, Estadísticas de Comercio Exterior de México.

La clave de la evolución de las importaciones españolas radicó una vez más en el comportamiento de los intercambios de petróleo, en este caso consecuencia de la caída del precio del petróleo. A lo largo del quinquenio el volumen de petróleo importado por España desde México continuó creciendo alcanzando los 71 millones de barriles de petróleo en 1986 (Cuadro nº 5); un 30% más que al empezar el quinquenio. Sin embargo, la caída del precio del barril (33 dólares en 1981 frente a 9 dólares en 1986) comportó que el valor de las importaciones se redujeran en un 60%.

**Cuadro nº 5: Evolución de las importaciones españolas de petróleo crudo mexicano: 1980-1986.**

	BARRILES (miles)	DOLARES (millones)
1980	33.847	1.039
1981	55.292	1.852
1982	61.997	1.782
1983	59.059	1.520
1984	61.660	1.628
1985	66.306	1.628
1986	71.375	758

Fuente: INEGI, Estadísticas de Comercio Exterior de México.

España continuó ocupando un lugar de privilegio como cliente del petróleo mexicano; absorbía el 15% de las ventas totales de este producto.

La evolución de los precios mundiales del petróleo explica convenientemente la evolución del valor de las importaciones petrolíferas, pero lo sucedido con las importaciones no petroleras procedentes de México resulta sorprendente. Aún cuando éstas eran al empezar la década de los ochenta extraordinariamente reducidas -algo más de 175 millones de dólares-, seis años más tarde se habían reducido a la mitad (Cuadro nº 6), es decir su caída había sido incluso más significativa en términos relativos que la del petróleo. Todo ello en un período en que México casi dobló sus exportaciones totales no petroleras en un esfuerzo de obtener divisas para hacer frente a sus compromisos financieros externos. Como resultado de la evolución anterior, la participación española en las compras de productos no petroleros mexicanos se redujo a una cuarta parte; el 0,8% en 1986.

**Cuadro nº 6: Exportaciones no petroleras de México, 1980-1986 (millones de dólares).**

AÑO	(1) ESPAÑA	(2) TOTALES	(3) (1)/(2) en %
1980	178	5.529	3,2
1981	131	4.753	2,7
1982	85	4.853	1,7
1983	97	6.295	1,5
1984	74	7.595	0,9
1985	71	6.897	1,0
1986	83	9.724	0,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI.

De esta manera, a lo largo de la década de los ochenta, España fue perdiendo peso como cliente de México; 5,2% de las exportaciones mexicanas en 1986 frente a un 7,9% seis años antes. A su vez, Japón pasó a ocupar el segundo lugar como cliente mexicano dejando a España en tercer lugar. De hecho, desde 1982 se asiste a una concentración de las exportaciones mexicanas en los vecinos del Norte; Canadá y EEUU. Esta concentración se realiza en detrimento de la CE incluida España.

Por lo que se refiere al flujo de comercio desde España a México, este experimentó una importante caída como resultado mayormente del retroceso de la demanda interna mexicana. De 1982 a 1987 el PIB mexicano disminuyó un 15%, mientras los salarios reales cayeron una media del 40% en el mismo período. Con todo, hay que considerar también el efecto negativo sobre las ventas españolas de la devaluación del peso mexicano y del notable aumento de los permisos de importación.

Conviene, sin embargo, señalar que la caída de las ventas españolas tuvo un alcance superior al retroceso en el conjunto de las importaciones de México. Mientras las importaciones

procedentes de España se redujeron en un 64% de 1981 a 1986, las importaciones totales lo hicieron en un 50% en el mismo período. De esta manera, la significación de España como proveedor cayó al 1,6% en 1986 frente al 2,1% en 1981.

La crisis económica de 1982 comportó también la caída de la inversión directa extranjera recibida por México, notablemente en el bienio 1982-83 (Cuadro nº 7). La evolución de la inversión directa de España en México no se apartó de estas pautas; en el período 1983-85 apenas alcanza el 17% de la media registrada en los tres años anteriores. Hay que destacar además que la caída de la inversión española adquiere mayor magnitud que la procedente del resto del mundo lo que se traduce en una reducción de su participación en el total recibido por México.

**Cuadro nº 7: Evolución de la Inversión Directa Española y Total en México, 1982-1986 (millones de dólares)**

AÑO	ESPAÑOLA	TOTAL	% ESP.
1982	40,4	626,5	6,3
1983	12,9	683,7	1,9
1984	11,7	1.429,8	0,8
1985	14,0	1.729,0	0,8
1986	93,7	2.424,2	3,9

Fuente: SECOFI, 1993 (Cuadro 5).

En 1986 se detecta ya una recuperación de la inversión directa recibida por México y especialmente de la española. Se trata de un movimiento que acabará consolidándose en los próximos años, como veremos en el apartado siguiente.

### **La recuperación (1987-1992)**

Los últimos años de la década de los sesenta inaguran un nuevo período en las relaciones económica bilaterales. Se trata de un período de gran interés tanto por la evolución de los flujos económicos (comercio e inversión) como por el nuevo marco institucional de la cooperación económica bilateral (Tratado General de Amistad y Cooperación).

### **Las exportaciones mexicanas a España**

El período más reciente de las relaciones económicas bilaterales -entre 1987 y 1992- puede caracterizarse como el de la recuperación. Los flujos de intercambio comercial y de inversión experimentaron un aumento considerable de manera que se produjo un acercamiento a los niveles alcanzados diez años antes (comercio) e incluso se superaron netamente (inversión).

**Cuadro nº 8: Evolución del comercio español con México, 1986-1992 (millones de dólares).**

AÑO	(1) IMPORT.	(2) EXPORT.	(3) SALDO	(4) (2)/(1)
1986	842	181	-661	21,5%
1987	1232	174	-1058	14,1%
1988	980	208	-772	21,2%
1989	1134	329	-805	29,0%
1990	1457	520	-937	35,7%
1991	1149	574	-574	49,9%
1992	1217	869	-347	71,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEGI, Estadísticas de Comercio Exterior de México.

El flujo de ventas hacia España continua dominado por el petróleo; el 88% del total mientras los productos manufacturados apenas suponen el 9,2%. En estas condiciones la evolución del valor de las importaciones se ha visto condicionada por los movimientos de los precios del petróleo en los mercados mundiales. Las compras españolas de crudo mexicano se estabilizaron en torno a los 71-77 millones de barriles de petróleo, lo que supone cerca del 17% de las ventas totales mexicanas. Así el valor excepcionalmente elevado de las compras de España a México en 1990 se debió al alza del precio derivado del conflicto Irak-Kuwait.

A pesar de la relevancia del petróleo en las ventas mexicanas a España, hay que señalar que durante el quinquenio se asiste a un crecimiento significativo del flujo de productos no petroleros hacia España; ya que al acabar el período éstos habían doblado su valor en relación a 1986. Con todo, esta evolución es muy similar a la experimentada por las ventas no petroleras que México realiza en los mercados internacionales, de manera que España continuó absorbiendo algo menos del 1% de las mismas (Cuadro nº 9).

**Cuadro nº 9: Evolución de las exportaciones no petroleras de México, 1985-1991 (millones de dólares)**

AÑO	(1) ESPAÑA	(2) TOTALES	(3) (1)/(2) en %
1985	71	6.897	1,0
1986	83	9.724	0,8
1987	107	12.026	0,9

AÑO	(1) ESPAÑA	(2) TOTALES	(3) (1)/(2) en %
1988	114	13.948	0,8
1989	132	14.966	0,9
1990	112	16.734	0,7
1991	174	18.953	0,9

FUENTE: INEGI, Estadísticas del Comercio Exterior de México

El aumento de las exportaciones no petroleras a España a lo largo de los últimos años permite que en 1991 éstas alcancen niveles comparables a los registrados a principio de la década de los ochenta (cerca de 175 millones de dólares). A largo de los años ochenta se viven cinco años de disminución de las ventas no petroleras a España y otros cinco de progresiva recuperación, para llegar al final del período a niveles muy próximos a los del inicio. Durante este mismo período las ventas no petroleras que México realiza en los mercados mundiales se cuadruplicaron. El resultado, una notable caída del peso de España como cliente de las exportaciones no petroleras de México; de casi el 3% en 1981 a apenas el 0,9% en 1991.

Al analizar la composición de los principales productos no petroleros importados por España se aprecia un incipiente movimiento de diversificación y, por ende, la creciente importancia de los nuevos productos de exportación mexicanos en detrimento de los productos agroalimentarios. Destacaríamos los siguientes productos con mayor dinamismo y presencia:

- Metales y minerales (manganeso, plomo, cobre, plata, zinc,...),
- Químicos y petroquímicos (amoníaco, etileno, fibras sintéticas, materias plásticas,...)
- Automóviles y sus componentes,
- Aparatos mecánicos.

Los cambios registrados en el último quinquenio modificaron ligeramente la geografía del intercambio comercial mexicano. La CE ha ido perdiendo significación como destino de las exportaciones mexicanas en beneficio de EEUU, Canadá y Japón. Con todo en 1992, España recuperaba el segundo lugar como cliente de México siempre por detrás de EEUU.

### **Las exportaciones españolas**

Las exportaciones españolas iniciaron en 1988 una nueva etapa de expansión (Cuadro nº 8). El valor de las mismas se quintuplicó en el espacio de cinco años (1987-1992). Su composición revela una creciente diversificación, aunque los productos tradicionales (máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos, libros, bebidas,...) continúan siendo los principales productos de exportación españoles.

La expansión de las exportaciones españolas a México se produce coincidiendo con un período de crecimiento de la economía mexicana (Cuadro nº 10). El crecimiento del PIB en 1989-91 fue de casi el 4% mientras que la inflación se redujo de forma espectacular, al pasar del 159% en 1987 al 20% en 1989.

**Cuadro nº 10: Evolución de las principales macromagnitudes de la economía mexicana, 1988-92.**

	1988	1989	1990	1991	1992
(tasa anual de crecimiento)					
P.I.B.	1,2	3,3	4,4	3,6	2,6
Inflación	52	20	30	19	11
(millones de dólares)					
Import.	20.274	25.438	31.272	38.184	48.138
Saldo Com.	1.667	-2.674	-4.322	-11.063	-20.607

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos.

En este contexto se produce un espectacular aumento de las importaciones mexicanas; en el quinquenio 1987-92 el valor total de las mismas casi se cuadruplica. Ya que el aumento de las exportaciones españolas fue algo mayor, España ganó cuota de mercado; del 1,4% al 1,8% de las importaciones mexicanas en 1987 y 1992, respectivamente.

### **La dinámica de la inversión directa**

La nueva estrategia de desarrollo que se pone en funcionamiento en los años ochenta en México contiene entre sus principales elementos la voluntad de aumentar las entradas de inversión extranjera directa como elemento clave en el proceso de aumento de las exportaciones manufactureras y, en general, de integración de la economía en el proceso de globalización. Diferentes elementos comportaron nuevas oportunidades e incentivos para ampliar la presencia de interés foráneos en la economía mexicana. A destacar entre éstos:

- El proceso de privatización de las empresas públicas no estratégicas;
- La implementación de programas de conversión de deuda externa por capital;
- La nueva política en materia de inversiones extranjeras directas.

La participación del capital español en el proceso de privatizaciones iniciado en 1983 fue de hecho extraordinariamente reducida. Si bien la Compañía Telefónica de España (CTNE), a través de su filial Telefónica Internacional (TISA), concursó en el proceso de privatización de la mayor compañía estatal -Teléfonos de México (TELMEX)- su oferta fue rechazada en beneficio de la participada por la compañía telefónica francesa. En los

procesos de privatización de las demás empresas de los sectores extractivo, manufacturero o de comunicaciones la participación de empresas españolas fue insignificante.

En lo referente a la banca -nacionalizada en 1982 y devuelta al sector privado en un proceso que se inició en 1989 y terminó en 1992- la participación española se limitó a la toma del 10% del Banco de Oriente por parte de Banesto por un importe cercano a los 1.000 millones de dólares. Mientras el Banco Bilbao-Vizcaya acabó retirando su oferta por el 30% de Comermex lo que hubiera supuesto una inversión diez veces superior a la de Banesto. Con todo, a finales de 1991 el Banco Bilbao-Vizcaya tomó el 2% del grupo Probusa que se había adjudicado el Banco Mercantil de México. Esta participación fue aumentada al 10% al año siguiente y al 20% en 1993 con una inversión acumulada cercana a los 14.100 millones de pesetas.

La participación española en la capitalización de la deuda externa adquirió mayor relevancia. El primer programa de conversión de deuda externa se puso en marcha en 1986 y estuvo en vigor hasta Noviembre de 1987. El segundo programa de conversión de deuda en capital entró en vigor en 1990. La relevancia de estos programas en los flujos de inversión directa recibida por México ha sido muy grande; se estima que la conversión de deuda es responsable de más de una cuarta parte del flujo de inversión directa recibida por México en los años más recientes.

La participación española en la capitalización de la deuda en el bienio 1986-87 alcanzó el 3,8% (Cuadro nº 11), un porcentaje sin duda reducido pero considerablemente mayor que la participación española tradicional en la inversión recibida por México.

**Cuadro nº 11: Participación de España en el Primer Programas de Capitalización de Deuda Externa. Transacciones autorizadas, Enero 1986-Diciembre de 1997 (millones de dólares)**

Destino sectorial	ESPAÑA	TOTAL	ESP/TOTAL
Maquiladoras	1,8	349,6	0,51%
Automóvil y sus partes	1,4	564,9	0,25%
Aparatos mecánicos	1,2	221,9	0,54%
Productos eléctricos y electr.	0	182,5	0,00%
Química y farmacia	0,5	99,6	0,50%
Agroalimentaria	1	162,3	0,62%
Metalúrgica	0	168,9	0,00%
Auxiliar de la Construcción	0	197,7	0,00%
Textil y Confección	0	87,5	0,00%
Turismo	105,7	673,5	15,69%
Otras	0	236,3	0,00%
TOTAL	111,6	2.944,7	3,79%

Fuente: Peres (1990: Cuadro 3.3)

La participación española en la conversión de la deuda mexicana introduce un cambio notable en el destino sectorial de la inversión española. Hasta mediados de los ochenta, la inversión española en empresas mexicanas se destinaba mayormente a la industria manufacturera y dentro de ella a las industrias metalmecánica, editorial y alimentación y bebida. Como hemos visto, estas actividades estaban también en el origen de las exportaciones españolas a México. En el primer Programa de Conversión de Deuda en Capital (1986-1987), el sector turístico (hostelería y restauración) irrumpió con fuerza; recibió el 95% de la inversión española.

Como resultado de la participación de la inversión española en la conversión de la deuda, el bienio 1986-87 registró un importante aumento del flujo de inversión española en México. Desde entonces la inversión española se ha mantenido en torno a los 30-40 millones de dólares anuales lo que supone entre el 1% y el 2% de la inversión recibida por México. Al acabar 1992 el *stock* de inversión extranjera directa española se estimaba en 772 millones de dólares lo que suponía el 2% del total (SECOFI, 1993: Cuadro 6). Tres quintas partes de la misma se localizaban en la industria manufacturera mientras que Hostelería y Restauración absorbían una cuarta parte.

**Cuadro nº 12: Evolución de la Inversión Directa Española y Total en México, 1986-1992 (millones de dólares)**

AÑO	ESPAÑOLA	TOTAL	% ESP.
1986	93,7	2.424,2	3.9
1987	125,8	3.877,2	3.2
1988	34,1	3.157,1	1.1
1989	44,0	2.499,7	1.8
1990	10,8	3.722,4	0.3
1991	43,5	3.565,0	1.2
1992	37,2	3.599,6	1.0

Fuente: SECOFI 1993

A señalar también que en este quinquenio se produce el despegue de la inversión en cartera española en México. Se trata de la entrada en operación de fondos de inversión destinados a canalizar la compra de acciones y deuda pública en el mercado bursátil mexicano. Estos fondos, al igual que otros de origen estadounidenses, nacieron al calor del extraordinario aumento de la cotización de las bolsa mexicana. Fonmexico fue creado en 1991 por el Grupo Banesto con un capital inicial de 500 millones de pesetas, mientras que The Emerging México Fund fue lanzado en octubre de 1990 por el Grupo Santander de Negocios (Banco de Santander). Además este último banco dirigió y colocó en 1991 la primera emisión mexicana de bonos en pesetas (*bonos matador*).

La inversión directa de México en España se mantiene en magnitudes muy reducidas aún cuando alcanza el primer puesto entre los países de América Latina, excluyendo los llamados paraísos fiscales. A destacar que en los últimos años (1988-1990) entre el 75% y el 90% de la misma se dirige a instituciones financieras.

En los últimos años se ha producido también un notable aumento de las inversiones mexicanas en España. Especial relevancia va a tener en este sentido el año 1992. Por un lado, Pemex incrementó su participación en Repsol del 2,8% al 5% lo que ha supuesto una inversión de 17.300 millones de pesetas. Por otro, la compañía regiomontana Cementos Mexicanos-CEMEX- adquirió las compañías cementeras españolas, Valenciana de Cementos Portland y Auxiliar de Construcción (Sansón) en lo que supone la mayor inversión realizada por México en España.

### **El Tratado General de Cooperación y Amistad Hispano-Mexicano**

En plena expansión de las relaciones comerciales y financieras entre México y España se produjo una revitalización de la cooperación económica bilateral. El elemento central de la misma es el Tratado General de Cooperación y Amistad Hispano-Mexicano firmado a principios de 1990. Se trata de un Tratado del mismo tipo del firmado anteriormente con Argentina y posteriormente con Chile y Venezuela.

El Acuerdo Económico integrante del Tratado General de Cooperación y Amistad Hispano-Mexicano establece la disponibilidad de un total de 4.000 millones de dólares para el quinquenio 1990-94 con el siguiente desglose:

-Inversiones españolas; 2.500 millones de dólares.

-Financiación de exportaciones españolas; 1.500 millones de dólares, un 50% mediante créditos concesionales del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

En lo que se refiere al monto de 2.500 millones, se trata en realidad solamente de la fijación de una meta para las inversiones y coinversiones españolas durante el quinquenio de vigencia del Acuerdo. Se contempla la participación -minoritaria y temporal- de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) así como la firma de un convenio destinado a evitar la doble imposición.

En materia de financiación a las exportaciones españolas, el Acuerdo introduce dos elementos novedosos. De un lado, la programación del acceso a los créditos concesionales (préstamos FAD). En los últimos años los préstamos concesionales recibidos fueron de 12 y 17,4 millones de dólares en 1989 y 1990, respectivamente, para elevarse a 91,8 y 151 millones de dólares en 1991 y 1992, respectivamente. A través del Acuerdo, México podrá acceder a una media de 150 millones de dólares anuales en préstamos FAD hasta 1994.

De otro, el Acuerdo extiende al sector privado mexicano el acceso a la financiación concesional española a través de la línea destinada a pequeños y medianos proyectos ("Línea del Rey") dotada con 300 millones de dólares. Con ello se intenta instrumentar la anunciada prioridad a los proyectos realizados por el sector privado.

El Acuerdo firmado en enero de 1990 entró en operación hasta mayo de 1991 una vez firmados los protocolos entre bancos participantes. Resulta pues prematuro hacer una evaluación del mismo máxime cuando su funcionamiento se inicia en plena expansión de las exportaciones españolas. En todo caso no resulta aventurado afirmar que la financiación comercial incluida en el Acuerdo está contribuyendo al auge exportador español aún cuando éste se produce en un contexto de espectacular aumento de las importaciones mexicanas (véase Cuadro nº 10). Además los compromisos en términos de financiamiento concesional deberá además permitir prolongar el ciclo exportador español en los próximos años. De hecho, la línea de financiación de grandes proyectos fue rápidamente utilizada por el sector público mexicano. Apenas un año después de su entrada en operación, los proyectos presentados para su financiación por el sector estatal (Compañía Federal de Electricidad, PEMEX,...) agotaban ya prácticamente los 1.200 millones de dólares comprometidos. Ello era el reflejo de la bondad de las condiciones financieras así como del buen momento de la inversión mexicana.

Mientras, la línea destinada a financiar proyectos de pequeñas y medianas empresas no ha obtenido la respuesta esperada, al punto que se señala el fracaso de la misma. Un año y medio después de entrar en operación apenas se había comprometido el 20% de la misma y se consideraba muy difícil completarla. Las pequeñas y medianas empresas mexicanas deben afrontar una serie de handicaps para poder acceder a estos fondos:

- Un período de maduración extraordinariamente largo, dada la complejidad de la tramitación;
- Una incertidumbre sobre el tipo de cambio ya que el crédito viene nominado en dólares;
- Un coste adicional, consecuencia de la obligatoriedad de disponer de un aval bancario;
- Un umbral mínimo -100.000 dólares- juzgado, a menudo, excesivo.

### **Las pautas de la evolución reciente**

Del análisis de la evolución de las relaciones económicas hispano-mexicanas en los últimos tres lustros se deducen los siguientes elementos:

Desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y España en 1977, las transacciones comerciales bilaterales han experimentado un extraordinario crecimiento. Este aumento es muy superior al registrado por el flujo comercial global de España así como por el incremento en las transacciones comerciales con América Latina, de ahí la revalorización de México como socio comercial español.

El aumento en el comercio bilateral debe atribuirse principalmente al comportamiento de las importaciones españolas de petróleo crudo; casi las tres cuarta parte del aumento del comercio bilateral es consecuencia de la importación española de petróleo. Los hidrocarburos reemplazaron a los garbanzos, en un modelo que podríamos caracterizar de “monoimportador” por parte española.

El incremento de las importaciones españolas de petróleo comportó un cambio en el signo del saldo comercial entre ambos países. Desde 1977, el saldo comercial entre ambos países es claramente favorable a México.

El intercambio comercial de productos no petroleros ha tenido un desarrollo mucho menor a la vez que se ha caracterizado por una acusada volatilidad.

Las exportaciones españolas a México han experimentado una evolución cíclica donde se aprecian dos cortos períodos de espectacular crecimiento -1979-1981 y 1989-92 que coinciden con los años de recuperación económica en México. Por contra, entre 1982 y 1989 se experimentó un sustancial retroceso seguido de un estancamiento. La caída pero también la recuperación de las ventas españolas alcanza niveles mucho más marcados que los explicables en términos de la coyuntura económica e incluso de evolución de las importaciones totales de México (Gráfico nº 2). En nuestra opinión, esta evolución, tan marcadamente cíclica de las exportaciones españolas refleja una deficiencia estructural de las ventas españolas a América Latina: el carácter coyuntural de las mismas y la falta de redes comerciales permanentes. Se aprovechan situaciones excepcionales, pero en momentos de dificultades se anulan las redes comerciales que cubren estos países, sin que se aprecie continuidad.

Las importaciones no petroleras procedentes de México se mantienen en niveles extraordinariamente reducidos. De esta manera, la participación española en el boom de las exportaciones manufactureras mexicanas ha sido irrelevante. Con todo, en los últimos años, se ha asiste a un tímido incremento en la compra de los nuevos productos de exportación mexicanos.

Las inversiones españolas en el exterior fueron hasta finales de los años setenta de muy escasa cuantía, experimentando a partir de entonces un crecimiento muy rápido. En 1980 y 1981, México fue un destino privilegiado de estos capitales, ya que este país recibió poco más del 10% del total. Pero a partir de la crisis de 1982 y hasta 1986 se aprecia un retroceso de gran magnitud. En los años más recientes, las inversiones han crecido al amparo de dos elementos: de un lado, por la participación española en la capitalización de la deuda externa que ha dado lugar a un importante flujo inversor principalmente en el sector turístico; de otro lado, por una creciente significación de la banca española en el sistema financiero mexicano. Por contra, a diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, las empresas españolas manufactureras han tenido un papel insignificante en el proceso de privatización de las empresas públicas mexicanas.

El Tratado General de Cooperación y Amistad Hispano-Mexicano, correspondiente al período 1990-94, ocupa el primer puesto en el conjunto de los acuerdos establecidos por el gobierno español con los grandes países latinoamericanos, tanto en relación a la cuantía de los créditos como del monto total de las inversiones esperadas. De las dos líneas crediticias establecidas, la correspondiente a grandes proyectos que tiene un importe total de 1.200 millones se cubrió en su casi totalidad muy rápidamente, habiendo obtenido una respuesta muy favorable. Por el contrario, la "línea del rey" destinada a la financiación

de proyectos de pequeñas y medianas empresas no consigue funcionar. Elementos de tipo institucional y administrativo parecen estar bloqueando este tipo de cooperación. En consecuencia, de la experiencia relativa al funcionamiento del Acuerdo Económico del Tratado General de Cooperación y Amistad Hispano-Mexicano se deduce que para el futuro deberá ser replanteado el funcionamiento de las líneas crediticias destinadas a favorecer pequeñas iniciativas en el marco de las PYMES.

### **El futuro: las relaciones económicas bilaterales en el contexto de la regionalización**

El discurso político-diplomático acerca de las perspectivas de las relaciones bilaterales insiste en el papel que España puede jugar como puente o “vía privilegiada de acceso” de los países latinoamericanos, y en concreto de México, a la CE. Asimismo se destaca que México es una “vía privilegiada de acceso” para los españoles, y en general para todos los europeos, al mercado estadounidense. Así y a título de ejemplo en el Foro sobre relaciones Comerciales del Senado mexicano se señalaba:

“Las cercanas y amplias relaciones de México con esa nación (España) deberán aprovecharse para consolidar los lazos comerciales con la Comunidad, que garanticen un acceso estable a los productos mexicanos” (Senado de la República, 1990: 542).

Por parte española este factor se ha formulado también muchas veces:

“Es importante recordar que México se encuentra en las puertas del mercado de EEUU, el cual puede ser para las empresas españolas, considerando la proximidad que se tiene y utilizando los canales de comercialización que han sido ya establecidos..”(BICE, 8-14, 1990:3697)

En principio todos los planteamientos de índole política coincidirían en señalar fuertes potencialidades para un desarrollo y ampliación muy significativa de las relaciones económicas entre ambos países. No obstante, en nuestra opinión, la dinámica de la economía mundial no favorece este avance, en la medida en que se está registrando una creciente configuración de tres grandes bloques económico-comerciales: Europa, América, y el entorno asiático del Japón, dentro de los cuales se van insertando un número creciente de países. En este mapa económico mundial, España va reafirmando día a día sus lazos con los países europeos, mientras que México vive un proceso de integración en el mercado norteamericano.

Cualquier consideración sobre las perspectivas del comercio y las inversiones bilaterales debe tomar como punto de partida el proceso en curso de inserción de México en el bloque económico y comercial de Norteamérica. El Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y EEUU firmado a finales de 1992 constituye la expresión institucional de un proceso que se aprecia con claridad desde la década de los ochenta. Esto significa que las perspectivas de las relaciones bilaterales hay que considerarlas en el contexto de los bloques económico-comerciales a los que ambos países pertenecen: Norteamérica y Europa Occidental (la Comunidad Europea más la EFTA).

La pertenencia a un bloque comercial significa una creciente concentración del comercio en el interior del bloque (comercio intrabloque). Esto ha sucedido en España, a lo largo de los años ochenta, y en México en la misma década. Obviamente esto no excluye el comercio fuera del bloque (comercio extrabloque); en parte, fruto de la necesidad de aprovisionarse de materias primas y alimentos exóticos (caso del petróleo o el café). Sin embargo, es de esperar que el grueso del comercio extrabloque sea llevado a cabo por las economías de mayor nivel de desarrollo -EEUU en América del Norte y RFA en Europa- mientras que las economías periféricas tienden a integrarse más profundamente con su bloque.

Esto significa que en el futuro, las relaciones comerciales bilaterales se muevan dentro de unos márgenes muy reducidos. Hay que esperar que el petróleo continúe dominando el grueso de los intercambios mutuos.

Además, el desarrollo del proceso de globalización de las economías y la creciente importancia de las empresas transnacionales está comportando que el comercio exterior se realiza cada vez más entre empresas de un mismo grupo (comercio intrafirma). El caso mexicano es un ejemplo claro de la importancia creciente del comercio intrafirma en sus exportaciones manufactureras.

Ello significa que la composición y dirección del comercio está gobernado por la presencia y estrategia de las empresas transnacionales. De hecho algunos estudios recientes señalan el hecho de que la inversión directa (por lo que comporta de despliegamiento de las actividades transnacionales) está configurando los grandes flujos de comercio (por la creciente relevancia del comercio intrafirma) y no al revés. En este contexto las relaciones comerciales bilaterales van a estar influidas por estas empresas.

Ello significa que el verdadero papel de puente en el comercio México-Europa, España-Norteamérica lo van a desempeñar las empresas transnacionales más que tal o cual país.

#### Referencias bibliográficas

- BANCO DE MÉXICO, *Indicadores Económicos*, México (varios números)
- Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE)*, 1990, México (nº monográfico), 8-14/10
- Brothers, D.S. y Wick, A. E. (eds.), 1990, *Mexico's search for a new development strategy*, Westview Press, 1990
- Cámara Española de Comercio, A.C., 1990, *El comercio España-México. Análisis y Perspectivas*, México D.F.
- Julio Dávila, A., 1986, *La crisis financiera en México*, Ed. Cultura Popular
- Dávila, A., 1992, *Nuevas tendencias de la subcontratación internacional. El caso de la industria manufacturera del Noroeste*, contribución al Simposio "La competitividad industrial del sistema productivo mexicano frente a la concurrencia internacional", 1-4 Diciembre, Puerto Vallarta, Jalisco.
- Dávila, M., 1985, "Análisis estructural de la economía mexicana", Departamento de Investigaciones Económicas, Cuaderno nº 1, Universidad de Coahuila

De Mateo, F., 1985, "México: política comercial y desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 35, nº 11

Durán, J.J. y Sánchez, M. P., 1981, *La internacionalización de la empresa española: la inversión en el extranjero*, Ministerio de Economía y Comercio

González Rubí, Rafael, 1991, "El mercado español: desafío para el modelo exportador", *Comercio Exterior*, nº 6.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA (INEGI), *Avance de Información Económica, Estadísticas del Comercio Exterior de México*, México, INEGI/SHCP/Banco de México (varios números)

Nacional Financiera, 1991, *La Economía Mexicana en Cifras*. 1991, México

OCDE/OECE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), 1992, *México Survey*, Paris

Peres W., 1990, *L'investissement direct international et l'industrialisation mexicaine, Etudes du centre de Développement*, OCDE, Paris

Salinas de Gortari, C., 1990, "Cinco premisas sobre las relaciones comerciales con el exterior", *Comercio Exterior*, vol. 40, nº 6, Junio

SECOFI, 1992, "Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Resumen", *Comercio Exterior*, vol. 42, nº 9, Septiembre

SECOFI, 1993, "La inversión extranjera en México", *Comercio Exterior*, vol. 43, nº 3, Marzo

Secretaría de Estado de Comercio, 1991, *El sector exterior en 1990*, Madrid

Senado de la República, 1990, "Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo. Informe Final", *Comercio Exterior*, Vol. 40, nº 6

S.H.C.P. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 1992, "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", *Comercio Exterior*, Vol. 42, nº 3, Marzo

UNCTC (United Nations Centre on Transnational Corporations), 1992, *Foreign Direct Investment and Industrial Restructuring in Mexico. Government policy, corporate strategies and regional integration*, UNCTC Current Studies, Series A Nº 18, New York

Vázquez, J.Z. y Meyer, L, 1992, *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico 1776-1988)*, F.C.E.

Wionczek, M. S., 1986, "Industrialization, Foreign Capital and Technology Transfer: The Mexican Experience 1930-85", *Development and Change*, Vol. 17, Abril

Zukowski, R., 1992, "L'ouverture externe et la relance de la croissance économique: Le cas du Mexique", Rapport présenté au Congrès de l'Association Internationale des Economistes de Langue Française, Tunis

#### Notas

1. La "Petrodependencia" alcanzó su expresión máxima en 1981, cuando los hidrocarburos aseguraban 2/3 de las exportaciones, la mitad de los ingresos de divisas y una cuarta parte de los ingresos fiscales.
2. En Vázquez y Meyer (1992: Cap.IX) se encuentra una detallada exposición del contencioso de 1977 entre EEUU y México acerca del suministro de gan natural y, en general, de la política petrolera de México y sus relaciones con el vecino del norte.
3. Como afirma un observador, "durante los años setenta, de hecho, hubo más prestamistas potenciales a México que prestatarios mexicanos de los recursos externos disponibles" (Wionczek, 1986: 296).

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 26.**

**Política Exterior y Seguridad en  
España.**

Abstracts.

# ABSTRACTS

## The concept of middle power. The cases of Spain and Mexico.

*Jordi Palou*

The concept of power refers to a certain capacity of particular States to impose their will on others and make them act in a certain way. In order to measure this influence and establish a hierarchy process, recourse has been made to various geographical, demographic, economic, military and political indicators. In the case of middle powers one ought also to add that the will of the State is of maximum importance in terms of how it acts as a middle power.

From a list of 15 middle powers drawn up on criteria used in preceeding lists, the Spanish and Mexican cases are analyzed, (both of which are considered not incorrectly as middle powers for various reasons which share certain similarities) ; for their geostrategic situation, for their level of economic development inferior to that of their neighbours, because they have served as models (economic development and democratic transition respectively) and also because both have offered themselves as “bridges”. Among the differences can be highlighted that which seperates those powers orientated towards the developed world and those which accept their belonging to the third world.

At a moment in which States have multiplied themselves and in which the withdrawal of colonial powers has led to a certain withdrawal of those superpower pressures, the possibility that some middle powers can consolidate in some areas of influence is opened. The economic situation also plays a fundamental role and in this sense the crisis can be an important limitation.

In any case the concept of middle power is indivisible from a specific international context and at present its main scope for action is the north-south confrontation with the economic factor at the forefront. Those compromises with which it has entered with certain organizations of economic integration can also reduce its margin for manoeuvre.

Finally, serious doubts are cast regarding the possibility of a concerted action by the middle powers in order to introduce qualitative improvements in international relations. It is, as with many others, a concept that needs to be reexamined and adapted to the new international context.

## The external dimension of the Spanish transition

*Charles T. Powell*

The author intends to go beyond the unanimous opinion that the processes of political transition must be explained, almost exclusively, in terms of national forces and calculations. In the case of the Spanish transition he intends to demonstrate how the strategies of the national actors (crown, government and parties) were moulded largely by the pressure of regulations and structures drawn up outside its frontiers. Firstly, by the United States' discreet support (always putting forward first her strategic interests) of the political evolution whilst it did not put in danger the Spanish contribution to the western defensive system (while the USSR hardly played any role). The Spanish transition did not offer a threat to the alliance system from the beginning and with which the result was practically guaranteed. The European governments for their part, worried least about security and more about the political dimension pressurizing the regime and supporting the leaders of the democratic opposition more and more. The European institutions, with their veto, ended up legitimizing the Spanish process of democratization while the different Internationals came together and helped their coreligionists in Spain. Their political and diplomatic pressure were complemented, with the paradigm in the case of PSOE, with the contribution of means and resources by the political foundations, largely German, whose highly visible participation did not lessen the credibility of those it protected.

## Evolution of the perception of the threats to security in Spain.

*Rafael Grasa*

During the Franco regime the governmental actors considered that the main threat to security was internal, in other words, subversion and opposition to the regime. Public opinion, however, revealed that characteristics very different to those in the context of the western block existed, such as a void perception of the soviet threat as opposed to a marked antiamericanism for its support of the regime.

This legacy of threats weighed heavily during the transition together with the existence of a cleavage between the armed forces, the political actors and public opinion regarding the real necessity of intergration into NATO.

In the eighties there exists a clear differentiation between the threats perceived by public opinion and those considered by the political elites. With regard to the former, serious threats to Spain do not exist. only certain concerns when the subject of security

took on importance in the field of public opinion, such as during the referendum campaign over NATO in 1986 which was mixed with the scarce perception of the soviet threat, the constant danger represented by the United States and the slight rise in those who believed in the Moroccan threat, and the impact of the Gulf War in 1991 and the consequent increase of the threat represented by the arab countries. For the political actors, the main threat contemplated was the protection of territorial integrity on a stage closer to the western Mediterranean instead of a global threat to the western block something only considered at a theoretical level with the strategic concept of Spanish defence within the framework of participation in NATO.

From 1992 onwards with the Defence Directive, the threat concept is replaced by that of risk and which recovers the importance given over to North Africa. It is argued in the belief that security is indivisible and must be shared not only with the European members. A greater convergence is also initiated in the nineties between the political actors and public opinion with respect to considering what are the risks in a global situation of interdependence, with the exception of one point, regarding the difference that exists on behalf of society over how to consider the US.

## Spanish security policy in the New Europe : Mediterranean dimension and European instruments.

*Esther Barbé*

The changes that have occurred in Europe in the last few years have left the bipolar order of the cold war behind, giving way to a system in process of transformation and one characterized by geographical indefinición.

Two dominant tendencies appear in the New Europe : on one side the changes in the mental map (on some occasions reliving former territorial conflicts) and on the other the symbolism of the EC, a magnetic pole of attraction that has converted the Europe of the 90s into the defining axis of the new external frontier.

This moving towards Central Europe and the East revives in Spain feelings of periphery and increasing uncertainty. Within this framework, Spanish security policy has centred itself on its particular, historical and geographical objectives : the mediterranean dimension. Among the instruments two are highlighted as being of particular importance : the concept of security beyond military reach, including economic cooperation and the institutional reform of the future European defence through the development of the Maastricht Treaty.

## The United Nations and Disarmament. An analysis of the Spanish positions in the UN.

*Javier Sánchez Cano*

In 1953 the Franco regime, internationally isolated, signed the Defence and Economic Assistance Treaties with the USA which allowed it to have access to the organs of the United Nations system. Logically, the implicit subordination in defence aspects brought about a complete misunderstanding of the disarmament issues.

The democratic transition, which in the foreign and defence fields lasted until 1988, meant a change in the sense of greater participation through progressive incorporation in various western structures : the EC, NATO, WEU...

In this new context, this study analyses the Spanish positions with respect to disarmament in the field of the United Nations, from both its own perspective and that of its adequacy with relation to the conduct of its allies.

## From chickpeas to oil. The keys to fifteen years of hispanic-mexican economic relations (1977-1992).

*Jordi Rosell, Lourdes Viladomiu, Santiago Forcada*

This article intends to analyse the evolution of economic relations between Spain and Mexico from the reestablishment of diplomatic relations taking into account both the keys to this evolution and its changes. The authors highlight three distinct periods : a boom between 1977 and 1981 ; a relapse between 1982 and 1986 and a recovery between 1987 and 1992. This division into periods takes note of an initial spectacular increase in which bilateral exchanges were multiplied up to 33 times. A five year period in which oil replaced chickpeas as the main product bought in Mexico (up to four-fifths of the total volume) and in which Spanish exports multiplied themselves ten times over. Already from this first phase, the commercial balance was clearly in favour of Mexico, a fact more striking during the second period, during which Spanish imports fell up to 50% but while her exports were reduced by two-thirds. The key was the fall in the price of oil. The continuity of Spanish oil buying in Mexico however precipitated the recovery of the third period which coincided with the signing of the General Friendship and Cooperation Agreement between both countries. In 1992 Spain regained second place as a customer of Mexico behind the United States while the joint political policies coincide in pointing out that these are two reciprocal pathways to both the EC and US markets. The authors however, sustain that the global evolution of economic blocks does not favour this vision bearing in mind that the composition of and leadership in trade between such blocks will be governed, basically, by the strategies deployed by transnational companies.

## **REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 26.**

### **Política Exterior y Seguridad en España.**

Selección bibliográfica de la Base de Datos CIDOB sobre: Política Exterior y Seguridad en España.

# Selección bibliográfica de la Base de Datos CIDOB sobre: Política Exterior y Seguridad en España

## **LOS ACUERDOS HISPANO-NORTEAMERICANOS**

José María de Areilza  
Política Exterior, núm. 35, Otoño, 1993  
Madrid, pp: 168-180

## **CUARENTA AÑOS DESPUÉS**

Ángel Liberal Lucini  
Política Exterior, núm. 35, Otoño, 1993  
Madrid, pp: 181-201

## **ESPAÑA Y RUSIA ANTE UNA NUEVA RELACIÓN**

Rafael Prats  
Política Exterior, núm. 33, 1993  
Madrid, pp: 60-73

## **LES PAYS D'EUROPE OCCIDENTALE; ESPAGNE: CONTRASTES**

Alfred Grosser  
Notes et Etudes Documentaires, núm. 4975-76, 1993  
Paris, pp: 171-194

## **ESPAÑA ANTE EL 93**

Carlos Westendorp  
Política Exterior, núm. 27, Primavera, 1992

Madrid, pp: 10-15

### **ESPAÑA ANTE LA CRISIS ARGELINA**

Gabriel Mañueco  
Política Exterior, núm. 27, Primavera, 1992  
Madrid, pp: 116-128

### **LA EUROPA QUE QUIERE ESPAÑA**

Felipe González  
Política Exterior, núm. 30, 1992-93  
Madrid, pp: 7-20

### **REFLEXIONES SOBRE EUROPA Y SEGURIDAD**

Ángel Liberal Lucini  
Política Exterior, núm. 30, 1992-93  
Madrid, pp: 30-53

### **ESPAÑA E ISRAEL: QUINIENTOS AÑOS DESPUÉS**

Shamuel Hadas  
Política Exterior, núm. 30, 1992-93  
Madrid, pp: 191-206

### **LA EUROPA DE LA ENERGÍA Y EL MARCO ESPAÑOL**

Tomás Calleja; Fernando Díez-Moreno; Nicolás Lenssen  
Política Exterior, núm. 31, Invierno, 1993  
Madrid, pp: 94-193

### **COLLECTIVE SECURITY AND THE FUTURE OF EUROPE**

Josef Joffe  
Survival, núm. 1, Spring 1992  
London, pp:

### **THE NEW CONCERT OF EUROPE**

Philip Zelikow  
Survival, núm. 2, Summer, 1992  
London, pp: 12-30

### **A COMMON EUROPEAN DEFENCE?**

Anand Menon; Anthony Forster; William Wallace  
Survival, núm. 3, Autumn, 1992

London, pp: 98-118

### **ESPAÑA, EUROPA, JAPÓN**

Toshiki Kaifu  
Política Exterior, núm. 21, Verano, 1991  
Madrid, pp: 13-15

### **ESPAÑA Y EL NUEVO JAPÓN**

Antonio Garrigues  
Política Exterior, núm. 21, Verano, 1991  
Madrid, pp: 47-56

### **RELACIONES EXTERIORES DE ESPAÑA**

Richard Gillespie; Benny Pollack; Joaquin Novella (et al.)  
Anuario Internacional CIDOB 1992 (edición 93)  
Barcelona, pp: 13-49

### **CRONOLOGÍA DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA**

Anuario Internacional CIDOB 1992 (edición 93)  
Barcelona, pp: 97-120

### **DEFENSA 2001, UNA PROPOSTA DE DEFENSA NO OFENSIVA PER A ESPANYA**

Vicenç Fisas  
Fundació Jaume Bofill; Centre UNESCO de Catalunya, 1990  
Barcelona, pp: 1-256

### **ESPAÑA EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD OCCIDENTAL 1936-1986**

A. Marquina  
Ejército, 1986  
Madrid, pp: 1-1022

### **POLÍTICA ESPAÑOLA DE PAZ Y SEGURIDAD**

Carlos Zaldívar; M. Herrero de Miñón; Mariano Aguirre  
Centro de Estudios Constitucionales, 1988  
Madrid, pp: 1-139

## **PUBLICACIONES DE INTERÉS A CONSULTAR**

### **ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB**

Fundació CIDOB  
Barcelona

### **ACTIVIDADES, TEXTOS Y DOCUMENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA**

Oficina de Información Diplomática  
Madrid

### **COMUNICADO DE PRENSA OID**

Oficina de Información Diplomática  
Madrid

### **REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS**

Fundació CIDOB  
Barcelona

### **REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA**

Ministerio de Defensa  
Madrid

### **DEFENSA**

Revista Internacional de Ejércitos, Armamento y tecnología  
Madrid

### **KEESING'S RECORD OF WORLD EVENTS**

Logman, 1993  
London

### **EL ESTADO DEL MUNDO, ANUARIO ECONÓMICO Y GEOPOLÍTICO MUNDIAL 1993**

Akal, 1992  
Madrid