



EDITORIAL TECNOS, S. A.
O'Donnell, 27 • Tel. 431 64 00 • 28009 Madrid

José Félix Tezanos
**SOCIOLOGIA
DEL SOCIALISMO
ESPAÑOL**

184 págs.
740 ptas.

Raúl Morodo
**LA TRANSICION
POLITICA**

Prólogo de Alfonso Guerra

224 págs.
550 ptas.

Elías Díaz
**PENSAMIENTO
ESPAÑOL
EN LA ERA
DE FRANCO
(1939-1975)**

224 págs.
750 ptas.

Pedidos a:
GRUPO DISTRIBUIDOR EDITORIAL, S. A.
D. Ramón de la Cruz, 67 • 28001 Madrid • Teléf. 401 12 00/04



Aldecoa Luzárraga, Francisco. "La política exterior de España en perspectiva histórica 1945-1984: de la autocracia al Estado de Derecho". *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 1984, núm. 63, págs. 111-132

La política exterior de España en perspectiva histórica,
1945-1984. De la autocracia al Estado de Derecho

Francisco Aldecoa Luzárraga
(Universidad Complutense de Madrid)

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de los últimos casi cuarenta años de política exterior española, con objeto de descubrir sus líneas generales o constantes. Se inicia este estudio con la designación del 4.º Gobierno de Franco en 1945, período que se corresponde con el final de la Segunda Guerra Mundial. Tal y como ha puesto de relieve con claridad Truyol, la Segunda Guerra Mundial verá manifestarse de golpe la mutación de la Sociedad Internacional, maduramente preparada¹. A partir de entonces, se produce una transformación profunda del medio internacional; desde la finalización de la guerra, serán diversas las fases por las que transcurre la Sociedad Internacional contemporánea hasta nuestros días: guerra fría, coexistencia pacífica, detente, vuelta a la guerra fría². Sin embargo, aunque existen

¹ Truyol Serra, Antonio, *La sociedad internacional*. Madrid, Alianza Universidad, 1974, página 83.

² Sobre la caracterización del medio internacional, sus etapas y su influencia sobre la política exterior, existe una muy extensa bibliografía de la que, a título indicativo, citamos una selección de la más clásica y la más reciente: Barnet, Richard J., *Intervention and Revolution: The United States in the Third World*. Essex, McGibbon and Kee; Barnet, Ricard J., «U.S.-Soviet Relations: The Need for a Comprehensive Approach», en *Foreign Affairs*, spring 1979, págs. 779-795; Brzezinski, Zbigniew: «How the Cold Was Played», en *Foreign Affairs*, october 1972, págs. 181-209; «America and Europe», en *Foreign Affairs*, october 1970, págs. 11-30; Fontaine, André, *Historia de la Guerra Fría*. Barcelona, Caralt, 1970; Freedman, Lawrence, *The Evolution of Nuclear Strategy*. Londres, Macmillan Press Ltd., 1982; Gaddis, John Lewis: *The Rise, Fall and Future of Detente*, en *Foreign Affairs*, núm. 84, págs. 354-377; Gaddis, John Lewis: *Strategies of Containment: A critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York, Oxford University Press, 1982; Herz, John H.: *International Politics in the Atomic Age*. New York, Columbia, University Press, 1959; Kennan, George: «The Sources of Soviet Conduct», en *Foreign Affairs*, julio 1947, págs. 566-582; Kennan, George F.: «The United States and the Soviet Union», en *Foreign Affairs*, julio 1976, págs. 670-690; «After the Cold War: American Policy», en *Foreign Affairs*, octubre 1972, págs. 210-228; Kennedy, Edward M.: «Beyond Detente», en *Foreign Policy*, otoño 1974, págs. 3-29; Kinter, William: «The U.S. and the U.S.S.R.: Conflict and Cooperation», en *Orbis*, otoño 1973, páginas 671-719; Newhouse, John: *Cold Dawn: The Story of SALT*, New York, 1973;

diferencias en esas fases, suponen un cambio cualitativo con respecto a los períodos históricos anteriores. Esta circunstancia es la que justifica que, en el estudio de la política exterior democrática, no se recurra a antecedentes históricos más lejanos al orden instaurado a partir de la Segunda Guerra Mundial, ya que la política exterior será cualitativamente distinta en la medida en que lo es el orden internacional en el que se desarrolla.

Tratamos así de dar respuesta a la pregunta de si esas casi cuatro décadas la política exterior española tiene una unidad y, si no es así, desde cuándo se puede establecer ésta. Asimismo nos preguntamos si existe continuidad en la política exterior, al pasar del régimen autocrático al democrático constitucional y, en su caso, cómo se puede explicar ésta. Al mismo tiempo nos preguntamos la influencia de los sucesivos cambios de gobierno en la política exterior española³.

Durante estos años se producirán importantes transformaciones en la sociedad española, en el Estado y en la Administración Pública, en el tipo de régimen y en sus gobiernos. Se pasará de la dictadura a la democracia, a través de tres años de transición difícil de calificar. De esos casi treinta y nueve años, treinta serán de autocracia y será Francisco Franco el Jefe del Estado, hasta su muerte el 20 de noviembre de 1975; el resto, el Jefe del Estado será el Rey Juan Carlos. En su reinado se pueden distinguir dos etapas distintas, los tres primeros años de transición hasta la entrada en vigor de la Constitución el 29 de diciembre de 1978 y los últimos cinco, democráticos constitucionales, en los que España se convierte en Estado de Derecho, similar al del resto de los países europeos occidentales.

En esos treinta y nueve años, podemos diferenciar claramente, al menos

Potichnys, Peter-Shapiro, J. P. y otros: *From the Cold War to Detente*, New York, Praeger Publish, 1976; Vernon, Raymond: «The fragile foundations of East-West Trade», en *Foreign Affairs*, verano 1979, págs. 1.035-1.051.

³ La bibliografía respecto a la política exterior de España durante este período que abarca desde 1945 hasta nuestros días, es manifiestamente escasa. Entre la más significativa de conjunto, vid.: Armero, José M.: *La política exterior de Franco*. Prólogo de F. Morán. Barcelona, Planeta, 1978; Cañadas, Gabriel: «El contexto exterior», en M. Fraga Iribarne (ed.), *La España de los años 70*, Tomo III, *El Estado y la Política*, Madrid, Moneda y Crédito, 1974; Cortada, James: *A bibliography guide to Spanish Diplomatic History*, Londres, Greenwood Press, 1977; Gallo, Max: *Historia de la España franquista*, París, Ruedo Ibérico, 1971; Halsted, Charles R.: «Spanish Foreign Policy 36-78», en J. Cortada, *Spain in the twentieth century world. Essays on Spanish Diplomacy 1898-1978*, Aldwych, 1980; Morán, Fernando: *Una política exterior para España*, Madrid, Planeta, 1980; Pereira, J. C.: *Introducción a la política exterior española*, Madrid, Akal, 1980; Remiro Brotóns, Antonio: *Las Cortes y la política exterior española, con especial referencia a su participación en el proceso de formación de los tratados internacionales*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1977; Sánchez Gijón, Antonio: *Ensayo sobre política exterior española*, Madrid, Edicusa, 1971; Tierno Galván, Enrique: «Política Internacional», en *España. Perspectiva 1970*, Madrid, Guadiana, 1970; Tamames, Ramón: *La República. La era de Franco*, Madrid, Alianza Universidad, 1973; Villar, Sergio: *Proyección internacional de España*, Madrid, Tecnos; Viñas, Angel: «La administración de la política económica exterior de España, 1936-1979», en *Cuadernos Económicos del ICE*, número 13, Ministerio de Comercio y Turismo, Madrid, 1983; William, S. y Theberge, J. B.: *Economics, Social Structure, Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1975; Whittaker, Arthur: *Spain and Defense of the West. Ally and Liability*, Nueva York, 1962.

catorce gobiernos distintos, ocho de la dictadura⁴, tres de la transición⁵ y tres de la democracia⁶. Los mismos tendrán una duración media no muy diferente, si bien algo más larga en la primera etapa. Seis serán los Presidentes del Gobierno, tres durante la dictadura, Franco, Carrero Blanco y Arias Navarro, y tres durante la democracia, Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo Sotelo y Felipe González⁷. Curiosamente, en la transición se repetirán los nombres, el último de la dictadura, Arias Navarro, y el que será primero de la democracia, Adolfo Suárez. De éstos, quitando Franco, el de más largo mandato hasta la fecha será Adolfo Suárez, que permanecerá en el cargo cuatro años y medio.

Los Ministros de Asuntos Exteriores serán nueve, cinco en la dictadura, Alberto Martín Artajo, Fernando María Castiella, Gregorio López Bravo, Laureano López Rodó y Pedro Cortina Mauri. En la transición desempeñarán esta cartera José María de Areilza, durante los ocho primeros meses, y después Marcelino Oreja; en la democracia tres serán los Ministros: Marcelino Oreja, José Pedro Pérez Llorca y Fernando Morán, que es el titular del Departamento en la actualidad. Los dos primeros Ministros, Martín Artajo y Castiella, permanecerán en el cargo dos tercios del período escogido, doce años escasos el primero y largos el segundo. Habrá dos que no llegarán a un año, José María de Areilza y Laureano López Rodó, y los otros cinco estarán más de un año y menos de cuatro.

Con todos estos cambios internos, que no son más que la expresión formal de otros más profundos, nos preguntamos si es posible descubrir una continuidad en la política exterior de España entre el período 1945 a 1983.

Aceptamos como hipótesis de trabajo que va a existir cierta continuidad, y que, a partir de 1957, hunde sus raíces la política exterior democrática de hoy. Ese período significará una doble ruptura con la política interior y con la política exterior del régimen. Por eso, para comprender la política exterior de hoy, es imprescindible conocer el período que comienza en 1957, que ya tiene una unidad, aunque existen diferentes fases en el mismo. Estos años de 1957 a 1969, serán cruciales para la política exterior española, ya que, por un lado, surge y se desarrolla la filosofía inspiradora de la política exterior de hoy, al mismo tiempo que se perfilan las políticas exteriores generales y específicas; por otro lado, se configura el servicio exterior, incluso las personas físicas, en su funcionamiento actual. El servicio exterior adquirirá

⁴ Los ocho gobiernos de la dictadura son: el 3.º Gobierno de Franco, de 18 de julio de 1945; el 4.º Gobierno de Franco, de 18 de julio de 1951; el 5.º Gobierno de Franco, de 25 de febrero de 1957; el 6.º Gobierno de Franco, de 10 de julio de 1962; el 7.º Gobierno, de 7 de julio de 1965; el 8.º Gobierno, de 29 de octubre de 1969; el 1.º de Carrero Blanco, de 14 de junio de 1973; el primer Gobierno de Arias Navarro, de 4 de enero de 1974.

⁵ Los tres gobiernos de la transición son: primero, el 2.º Gobierno de Arias Navarro, de 4 de diciembre de 1974; segundo, el 1.º Gobierno de Adolfo Suárez, de 6 de junio de 1976; tercero, el 2.º Gobierno de Suárez, de 5 de julio de 1977.

⁶ Los tres gobiernos de la democracia son: primero, el 3.º Gobierno de Adolfo Suárez, de 30 de marzo de 1979; segundo, el de Calvo Sotelo, de 26 de febrero de 1981; tercero, el de Felipe González, de 3 de diciembre de 1982.

⁷ Es curioso poner de manifiesto que, hasta la forma de denominar a los Presidentes del Gobierno es distinta en las dictaduras que en las democracias. En las primeras, se tiende a denominar por el apellido y, quizá, por el título, mientras que en la democracia se denomina por el nombre y el apellido.

en esos años una cierta autonomía. Al mismo tiempo, este período se diferenciará del correspondiente a 1945 y 1957 en que existe únicamente una cierta acción exterior de sustitución, aunque se obtengan determinados éxitos.

Partimos, pues, de la diferencia de dos grandes épocas que no son autocracia por un lado y democracia por otro, sino que durante la autocracia existirán dos etapas claramente diferenciadas. Asimismo entendemos que la política exterior democrática hunde sus raíces en la política exterior de España de la década de los sesenta, cuestión que se explica por la doble ruptura señalada anteriormente.

En ese sentido, es por lo que en el desarrollo del trabajo diferenciamos en dos epígrafes distintos estas dos fases de la política exterior en el franquismo. Asimismo, entendemos que no se puede decir que el franquismo no tiene política exterior, ni lo contrario, que tiene, sino que es más correcto señalar que durante el franquismo existen diversas respuestas sobre la posición internacional de España; en función de éstas, estableceremos cinco etapas.

A lo largo del trabajo y comenzando con un examen breve de los factores geográficos, se analizará la relación dialéctica entre política exterior y proceso político, intentando identificar las líneas básicas de la política exterior de España.

II. FACTORES GEOGRÁFICOS QUE CONDICIONAN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA

La posición internacional de un Estado viene definida por las características de éste y por la estructura de la Sociedad Internacional en cada período. Cada Estado no tiene la política exterior que quiere, sino, en parte, la que le dejan los demás Estados de la Sociedad Internacional. Como señala Freymond, no es posible un análisis válido del comportamiento político de los individuos y los grupos sin recurrir a la geografía humana. Se trata de responder a una pregunta que siempre es la misma, cómo se justifican los hechos humanos ocurridos en un espacio concreto sin caer en el determinismo geográfico⁸.

El Estado español ocupa el puesto cuarenta y ocho en el «ranking» mundial en cuanto a superficie y, sin embargo, es el segundo país europeo, después de Francia, en extensión, con medio millón de kilómetros cuadrados. Junto con Portugal, comparte una de las unidades físicas europeas de perfiles más definidos: la Península Ibérica, que tiene la situación geográfica más al Sur y Oeste de Europa⁹. Situación de adelantamiento o avanzada, por un lado,

⁸ Freymond, Jacques: «Influence des facteurs internes sur la politique extérieure des Etats», en *Relations Internationales*, n. 4, diciembre 1975, pág. 182.

⁹ Sobre los condicionamientos geográficos de España, vid.: Cabo Alonso, Angel: «Condicionamientos geográficos de las relaciones peninsulares en la época contemporánea», Ponencia presentada en el encuentro hispano-portugués sobre *Relaciones peninsulares en la época contemporánea*, Oeiras, 22-23 junio 1983; Cabo Alonso, Angel: «Condicionamientos geográficos», en *Historia de España Alfaguara*, Tomo I, págs. 1-70, Madrid, Alianza Universidad, 1973; Cordero Torres, José M.: *Las fronteras hispánicas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960; Remiro Brotóns, Antonio: *Territorio nacional y Constitución 1978*, Madrid, CUPSA, 1978; Santos, Albert: *La péninsule luso-ibérique?*

hacia el Atlántico y, por otro, hacia las tierras africanas, que posibilitó la expansión hacia los dos continentes, con los que se perpetúan importantes nexos culturales, fortalecidos por el idioma castellano, que ocupa el tercer lugar en cuanto al número de personas que lo hablan. Asimismo, el galaico-portugués, otro de los idiomas que se habla en España, ocupa el octavo lugar mundial¹⁰.

En cuanto a población, España ocupa el vigésimo tercer lugar mundial y el quinto europeo, con casi 40.000.000 de habitantes. Las diferencias con los otros cuatro países europeos que tienen más población tiende claramente a disminuir. Sin embargo, va perdiendo puestos en el «ranking» mundial¹¹.

En relación al Producto Nacional Bruto, indicador importante en Relaciones Internacionales, tiene en la actualidad casi 200.000 millones de dólares, y ocupa el undécimo puesto en el «ranking» mundial y el quinto europeo, antes que Holanda, pero a corta distancia. Su P.N.B. representa el 1,7 por 100 del total mundial. Conviene recordar que entre estos once primeros Estados tienen el 72,5 por 100 del P.N.B. y que el resto de los 150 países sólo disponen de apenas un 27,5 por 100, a pesar de que significan bastante más de la mitad de la población mundial¹². Sin embargo, en P.N.B. per cápita, España está por debajo del trigésimo lugar, con 5.500 dólares de P.N.B. per cápita, lo que significa el décimo octavo europeo.

Estos condicionamientos naturales, económicos y culturales, permitirán a España tener la voluntad política que la sitúa como potencia media a escala mundial y como actor regional de primer orden.

Como señala Cabo, «el marco en que han desarrollado y desarrollan su actividad los españoles, es una suma de características o estímulos contrapuestos: a los de aislamiento se oponen otros propicios a la relación; a los de unidad, los que inclinan a la diversidad política». Para este autor, los de aislamiento vienen dados por el carácter peninsular, por la maciza configuración de la Península, por su difícil soldadura istmica y por la excéntrica posición que tiene respecto al continente y al mar continental junto al cual se halla¹³. A estos estímulos de aislamiento se oponen otros propicios a la relación: «La Península Ibérica resulta a la vez, puente entre Europa y África, y entre el Mediterráneo y el Atlántico. Aunque su posición respecto al Mediterráneo es marginal, se prolonga por este mar mediante las Islas Baleares. Se halla respecto al Atlántico junto a uno de los naturales circuitos de corrientes

Paris, Fondation pour les études de défenses nationales, 1981; Truyol Serra, Antonio: «Las fronteras y las marcas», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Tomo X, 1957, 1-2, págs. 105-125; Vila Valenti, Juan: *La péninsule ibérique*, Paris, Presses Universitaires, 1968 (hay traducción castellana, *La península ibérica*, Barcelona, Ariel, 1982, cuarta edición).

¹⁰ El castellano es el tercer idioma en cuanto al número de personas que lo hablan, con 230 millones, y el portugués el octavo con 115. Fuente: E. Lluch (ed.): *Geografía de la sociedad humana*, Barcelona, Planeta, 1981, Tomo 2, pág. 62.

¹¹ La fuente utilizada para estos datos es el *Atlas Banco Mundial 1981*.

¹² Si exceptuamos China, que ocupa el octavo lugar en cuanto a P.N.B. con 283.250 millones de dólares, lo que supone el 2,51 por 100 del total, tenemos que los diez primeros países tienen el 70 por 100 del P.N.B. y los otros ciento cincuenta no llegan al 30 por 100, teniendo más de las tres cuartas partes de la población mundial (datos para 1980 del *Atlas Banco Mundial 1981*), y la situación está empeorando.

¹³ Cabo Alonso, Angel: *op. cit.*, págs. 3 y 4.

tes marinas y vientos que hicieron más fácil su travesía y en este circuito se adentró mediante las Islas Canarias»¹⁴.

III. LA AUTOCRACIA (I) 1945-1957.

Angel Viñas señala que, antes de la guerra civil, la política exterior española se había caracterizado por la conjunción de las cuatro notas siguientes: autoaislamiento con respecto al complejo de Relaciones Internacionales europeas; desarrollo económico y social al margen de las posturas dominantes en la Europa Occidental; neutralidad no apuntalada en alianzas exteriores; sentimiento de decadencia y de pérdida de pulso en el concierto internacional¹⁵. Añade este autor que, a esta tradición, el franquismo superpuso un elemento absolutamente esencial y determinante de su política exterior, lo que cabría denominar pecado original del régimen en la esfera internacional. «Dicho pecado original deriva del montaje del mismo Estado surgido en la guerra civil, que no hubiera resultado posible sin el apoyo material, humano, político y diplomático de las potencias fascistas»¹⁶.

1.ª Etapa. La autarquía y el aislamiento español limitado (18 julio 1945 a 18 julio 1951)

Terminada la guerra mundial, se inicia el aislamiento español limitado (1945-1951), ya que en la Conferencia de Postdam, de 2 de agosto de 1945, los Estados signatarios se obligan a no apoyar solicitud alguna que pudiera presentar el Gobierno español para ser miembro de la Organización de Naciones Unidas. Esa posición se concretará en la célebre resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 12 de diciembre de 1946, muy dura para el régimen de Franco, en la que se recomienda la retirada de embajadores y la eliminación de España de las Organizaciones especializadas. Esta recomendación tendrá un gran eco, como consecuencia del cual se retirarán de España todos los embajadores, menos los de Argentina, Portugal, Suiza y la Santa Sede, significando un bloqueo diplomático y económico limitado, que servirá, en contra de lo que se pretendía, como ha puesto de manifiesto Max Gallo¹⁷, para fortalecer el régimen español.

España, en esta etapa, no será miembro de las Naciones Unidas, ni de las Organizaciones especializadas, ni tampoco participará en el Plan Marshall, ni será parte del Tratado constitutivo de la OEEC en 1948, ni le la Alianza Atlántica, en la que participan otros países sureuropeos, incluso no democráticos, como Portugal; asimismo, tampoco formará parte del Consejo de Europa.

Por tanto, en dicha etapa existe un aislamiento internacional verificable, tanto en las relaciones diplomáticas bilaterales, prácticamente inexistentes,

¹⁴ *Ibidem*, págs. 8 y 9.

¹⁵ Viñas, Angel: «Política Exterior», en *Historia de España*, n. 12, Madrid, Historia 16, pág. 83.

¹⁶ *Ibidem*, pág. 83.

¹⁷ Gallo, Max: *op. cit.*, pág. 188.

como en la participación de tratados multilaterales y Organizaciones Internacionales. En estas condiciones es innecesario señalar el no protagonismo español en los foros internacionales, a los que no asistía.

Esta situación provocó un ansia política, pero oculta, de reconocimiento y de regularización del *status* internacional del franquismo, que culminó en toda una estrategia destinada a insertar al régimen en el esquema de relaciones internacionales, una vez quedase superada su propia supervivencia¹⁸.

2.ª Etapa. El fin del aislamiento y la apertura exterior (18 julio 1951 a 25 febrero 1957)

El fin del aislamiento y la apertura exterior se producirán durante el 4.º Gobierno de Franco (1951-1957), en el que seguirá siendo Ministro de Asuntos Exteriores Alberto Martín Artajo.

Esta inserción de España en el esquema de Relaciones Internacionales se produce, cuando menos, según Viñas, por tres razones. Fue limitada, no se vio exenta de contradicciones, no pudo romper en ciertas dimensiones fundamentales el aislamiento del franquismo¹⁹.

Las relaciones diplomáticas se van restableciendo, después de que, en la Asamblea General de Naciones Unidas, a finales de 1950, se anularan las resoluciones sobre retirada de embajadores y la prohibición de ser parte en las Organizaciones especializadas del sistema de Naciones Unidas. Así, sucesivamente, España será admitida en la Organización Mundial de la Salud y en la UNESCO, y readmitida en la OIT, en 1951, 1952 y 1953, respectivamente. El hito más importante es, sin duda, el ingreso en las Naciones Unidas en 1955, si bien esta incorporación no se debe tanto al protagonismo español, como recuerda Medina²⁰, como al acuerdo entre los bloques. Asimismo, los dos hitos fundamentales de la diplomacia bilateral son: la firma, el 28 de agosto de 1953, del Concordato con la Santa Sede²¹, un día después de la firma de los Acuerdos Hispano-Norteamericanos sobre las bases²².

¹⁸ Viñas, Angel: *op. cit.*, pág. 83.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Medina Ortega, Manuel: *La Organización de las Naciones Unidas. Su estructura y funciones*, Madrid, Tecnos, 1969, pág. 36.

²¹ Sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España, *vid.*: Giménez y Martínez de Carvajal, José y Corral Salvador, Carlos: *Iglesia y Estado en España*, Madrid, Ríoduero, 1980; Corral Salvador, Carlos y Echeverría, Lambert: *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, BAC, 1980.

²² Sobre las relaciones convencionales España-EE.UU., *vid.*: Cortada, James: *Two Nations over time, Spain and United States, 1776-1977*, London, Greenwood Press, 1978; Chamorro, Eduardo y Fontes, Ignacio: *Las bases norteamericanas en España*, Barcelona, Euros, 1976; Martín Artajo, Alberto: «El primer lustro de los convenios hispano-norteamericanos», en *Revista de Estudios Políticos*, n. 98 (1958), págs. 5-18; Miera, Felipe: «La política exterior franquista y sus relaciones con los Estados Unidos de América», en *Horizonte Español*, 1966, Tomo I, Ruedo Ibérico, París, 1966, pág. 186; Vázquez Montalbán, Manuel: *La penetración americana en España*, Madrid, Edicusa, 1974; Viñas, Angel: «España, los Estados Unidos y la OTAN», en *Revista de Política Comparada*, n. 8, primavera de 1982; Viñas, Angel: *Los Pactos secretos de Franco con los Estados Unidos*, Barcelona, Grijalbo, 1981.

IV. LA AUTOCRACIA. (II) 1957-1975

3.^a Etapa. La política internacional de Castiella

La participación activa de España en la Sociedad Internacional se produce en esta década de los sesenta. La normalización de relaciones diplomáticas se intensifica, salvo en los casos de las relaciones con los países del Este y China, si bien se inician relaciones consulares y comerciales con México²³ y alguno de los Estados del Tercer Mundo.

En las relaciones multilaterales hay, si cabe, un cambio más profundo, ya que en esta etapa España se hará, prácticamente, parte y miembro, respectivamente, de los tratados multilaterales y de las organizaciones internacionales más importantes, como la OECE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, estando al final de la etapa, en 1969, en un nivel de participación cercano al de los demás países occidentales, salvo en el Consejo de Europa, y en los tratados que existe una incompatibilidad política expresa, como son en materia de derechos humanos, que tendrá una relevancia escasa en número, aunque no en calidad.

Como señala Tierno Galván, la década Castiella constituye «una política de aproximación ideológica y de sustitución de la propaganda de cobertura, por una crítica más real de nivelación e incorporación a modelos de convivencia internacional de orden práctico. He aquí que la década Castiella aparece como un período práctico que se enfrenta con problemas concretos y cuya última intención, que contradice incluso el pensamiento juvenil del Ministro, es liberalizar la política internacional española y desprenderse de sus ideales quiméricos»²⁴.

Hay que destacar que, durante esta etapa, España desempeña efectivamente papeles reales en la Sociedad Internacional, iniciándose un cierto protagonismo internacional que no es sólo un acuerdo entre los bloques, como en la etapa anterior. El mejor ejemplo de este hecho es que al final del período, España conseguirá ocupar, por primera vez en su historia, un puesto en el Consejo de Seguridad, gracias al voto del Tercer Mundo.

Esta incorporación rápida de España a la Sociedad Internacional en la década de los sesenta, es posible gracias a tres factores endógenos y uno exógeno; los primeros son: a) el importante crecimiento económico que se produce en España durante aquellos años; b) lo que Moya denomina «una transformación del Estado mismo como supuesto de la propia viabilidad del desarrollo económico español y de una paulatina aproximación al 'mundo occidental' como distensión de nuestras específicas diferencias de orden institucional y simbólico con respecto al marco democrático y liberal del capitalismo occidental»²⁵; y c) de forma específica, el cambio profundo en la política

²³ Sobre las relaciones España-México, *vid.*: Díaz, Luis Miguel y Martini, Jaime: *Relaciones diplomáticas México-España (1812-1977)*, México, Porrúa, 1977; Treviño Huerta, Luisa y De la Pedraja, Daniel: *México y España. Transición y cambio, México*, Cuadernos de Joaquín Ortiz, 1983.

²⁴ Tierno Galván, Enrique: *op. cit.*, pág. 63.

²⁵ Moya, Carlos: *El poder económico en España (1939-1970). Un análisis sociológico*, Madrid, Túcar, 1975, pág. 123.

exterior, de su filosofía inspiradora, de sus objetivos y de su ejecución, encarnado en su nuevo Ministro, Fernando María Castiella. Cañadas ha puesto de relieve que el objetivo prioritario de esta nueva política exterior fue la puesta en valor del espacio estratégico español y la neutralidad del Mediterráneo²⁶. Esta nueva política exterior significará, como se ha dicho, una doble ruptura con la política exterior anterior y con la política interior del régimen franquista. Tendrá especial importancia, en cuanto a sus resultados, la decidida política descolonizadora adoptada, cuestión de importancia capital en la década de los sesenta y que permitirá establecer y profundizar las relaciones bilaterales con los Estados que recién adquieren su independencia.

El factor exógeno no es otro que el cambio producido en la Sociedad Internacional como consecuencia del fin de la guerra fría y el inicio de la coexistencia pacífica. Este cambio en la Sociedad Internacional tiene carácter posibilitador más que impulsor en la participación activa de España en la Sociedad Internacional.

Este período significará un giro importante en la política exterior española y justifica nuestra primera afirmación de que la política exterior de la España democrática hunde sus raíces en estos años, a pesar de que, como es obvio, no es en su elaboración, pero sí en su significado y en sus objetivos, ya que, como acertadamente pone de manifiesto Tierno Galván: «La política exterior del Ministro Castiella representaba, en general, las aspiraciones de la sociedad española y contradecía el sentido de las instituciones políticas españolas»²⁷.

Cuestión que explicará con claridad la contradicción entre política exterior y política interior, y que explica la sustitución del Ministro. En una nota titulada «Consideraciones sobre la situación política», de 7 de mayo de 1969, que entrega Carrero Blanco a Franco, se demuestra con claridad cómo desde la Presidencia del Gobierno no se entendía la política de dureza mantenida por Castiella. Dicha nota dice, entre otras cosas: «Hoy tenemos la enemiga de Inglaterra por el asunto de Gibraltar, sin que nos devuelva la plaza; están deterioradas nuestras relaciones con el Vaticano, ¿es que vamos a romper también con Estados Unidos, que es el único verdadero lazo que nos une con Occidente? ¿Es que es posible que vivamos aislados? Si no cambiamos la orientación de nuestra política exterior, creo —y repito que nada desearía más que estar totalmente equivocado— que nos podemos ver en una situación muy grave»²⁸.

Este texto es la mejor expresión de los límites que tenía la política exterior de Franco. Política exterior nacionalista que tenía un límite: no poner en cuestión el régimen; en la medida que lo ponía, ésta se convertía en inaceptable.

²⁶ Cañadas, Gabriel: *op. cit.*, pág. 777.

²⁷ Tierno Galván, Enrique: *op. cit.*, pág. 63.

²⁸ Tomado de López Rodó, Laureano: *La larga marcha hacia la Monarquía*, Barcelona, Plaza y Janés, 1979, Anexo 70, pág. 861.

4.^a Etapa: La política exterior económica (1969-1973)

Con este título se pretende concretizar el proceso en el que se paraliza la progresiva incorporación de España a la Sociedad Internacional. Bien entendido que no se dice que se paralice la participación, sino que su ritmo de progresividad decrece. En esta etapa, en contra de lo que suele decirse, se produce una cierta ralentización respecto a la etapa anterior. Don Mariano Aguilar Navarro explica la diplomacia de acción así: «Lo importante no es la velocidad que tiene el jugador, lo esencial es la rapidez que imprime a la pelota. Lo significativo no es el ritmo trepidante de los viajes diplomáticos (...) lo que cuenta es la evolución de los problemas»²⁹. Llegando a la conclusión de que el que corría era el jugador y la pelota apenas se movía.

En 1973 se produce el importante restablecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China, y poco antes con la República Democrática Alemana, que fue el primer país socialista con el que se mantienen relaciones diplomáticas plenas, a nivel de embajadas³⁰. También España continuará el proceso de incorporación a diversos tratados multilaterales aún pendientes, que no tenían implicaciones políticas.

Sin embargo, el protagonismo exterior decrece en la medida en que la nueva política exterior, que se inicia en 1969, hay que entenderla como una adecuación a la política interior, dado que esta contradicción entre política exterior y política interior del período Castiella ponía en peligro el régimen. De esta forma, la política internacional se sacrifica a las necesidades de la política interior, que no es otra que la supervivencia del régimen, cuestión que explica Tierno Galván en los siguientes términos: «En el año 1969 culmina la más llamativa de las contradicciones. La Política Internacional templadamente nacionalista no puede ser asumida por un Estado de perspectiva totalitaria, cuyos últimos supuestos ideológicos son nacionalistas; de aquí la urgente necesidad de volver a los principios, es decir, de retroceder a la ambigüedad. Por consiguiente, a la política nacional caracterizada: primero, por el neosatelitismo, es decir, por una estrechísima alianza con Estados Unidos, que termina con la intervención directa de su embajador en la última crisis ministerial; segundo, por la extraordinaria propaganda interna sobre las negociaciones con el Mercado Común, y, tercero, por la apertura de relaciones explícitas con los países del Este, más la disminución de la política pro árabe, intentando de este modo sustituir, con menos tópicos, el antiguo esquema de propaganda basado en el comunismo, por un nuevo esquema que se utiliza con la misma ambigüedad, es decir, el oportunismo»³¹.

Esto explica que España, al desempeñar el puesto de miembro del Consejo de Seguridad durante ese período, sea más un prisionero que un actor de las relaciones internacionales con protagonismo autónomo.

²⁹ Aguilar Navarro, Mariano, «Zonas oscuras de la diplomacia española», en *Cuadernos para el Diálogo*, junio 1973.

³⁰ Sobre el significado de las relaciones con la Unión Soviética, *vid.* Claudin, Fernando: «Las relaciones soviético-franquistas», en *Horizonte Español* 1972, París, Ruedo Ibérico.

³¹ Tierno Galván, Enrique: *op. cit.*, pág. 65. *Vid.* sobre este tema, también, Mesa, Roberto: «La política exterior del régimen», en *Cuadernos para el Diálogo*, diciembre 1975, págs. 35-41.

5.^a Etapa: La acción exterior y la vuelta al aislamiento internacional (1973-1975)

Esta etapa se corresponde con los dos últimos Gobiernos de Franco, el de Carrero Blanco y el 1.º de Arias Navarro y se caracterizará por una paralización absoluta en el proceso de participación activa de España en la Sociedad Internacional y un retroceso relativo.

Una vez más, la relación entre política exterior e interior permite explicar la vuelta al aislamiento español: la «bunquerización» del régimen que condicionará algunos intentos de protagonismo exterior, como durante la Conferencia de Helsinki, en la que, en su cumbre, por primera vez, un Presidente español tendrá oportunidad de participar en un foro internacional en el que se reunían 35 Presidentes de los países occidentales, donde Arias Navarro mantenía 18 encuentros con sus colegas y se esperaban algunos resultados concretos como un cambio en las relaciones bilaterales con los países del Este³². Asimismo, se cierra el proceso cíclico del régimen franquista que se inicia y acaba con un aislamiento exterior, la retirada de los embajadores europeos en septiembre de 1975 y la firme condena de las instituciones europeas, especialmente las del Parlamento Europeo y las del Consejo y la Comisión de la Comunidad Europea; como consecuencia de las ejecuciones de 27 de septiembre de 1975; si bien el primer aislamiento exterior fortalecerá el régimen franquista, este último, lo debilitará y hará imposible su continuidad.

V. LA TRANSICIÓN (1975-1978)

Durante este período podemos distinguir con claridad tres etapas distintas: la primera, de continuidad del franquismo sin Franco; la segunda, de vuelta al protagonismo internacional, caracterizada por la Ley para la Reforma Política; y la tercera, el período constituyente, de cierto consenso, al menos implícito, en materia de política exterior.

Primera Etapa: continuidad, el franquismo sin Franco (del 20 de noviembre de 1975 al 6 de junio de 1976)

Si el franquismo con Franco acabó con un aislamiento internacional no se podía esperar mucho más del franquismo sin Franco. El fracaso de la liberalización exterior del primer Gobierno de la Monarquía fue la expresión del fracaso reformista continuista. Decimos fracaso, porque no se conseguirán ninguno de los dos objetivos básicos recogidos en su programa político³³,

³² *Vid.* sobre este tema, Fuentes, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, 1980, páginas 131-137.

³³ *Programa de Gobierno*, pronunciado por Carlos Arias Navarro en el Pleno de las Cortes Españolas, el 28 de enero de 1976.

la normalización de relaciones diplomáticas pendientes³⁴ y la homologación por parte de los países europeos. Asimismo, la participación española en tratados multilaterales y Organizaciones Internacionales se mantendrá estacionaria. Por último, el protagonismo exterior español tampoco cambia cualitativamente, si bien hay que aceptar la importancia relativa que significa la renegociación de los Acuerdos con Estados Unidos, en Tratado de Amistad y Cooperación, además de un incremento considerable en las contrapartidas económicas, que supone la rentabilidad exterior máxima que se podía tener por pasar del franquismo con Franco al de sin Franco.

Segunda Etapa: La progresiva participación activa de España en las Relaciones Internacionales (del 6 de junio de 1976 al 5 de julio de 1977)

Esta vuelta se produce, indudablemente, durante el segundo Gobierno de la Monarquía, presidido por Adolfo Suárez, y en el que Marcelino Oreja será el Ministro de Asuntos Exteriores, ya que se consigue la plena normalización de relaciones diplomáticas con los países socialistas³⁵ y con México³⁶, el 28 de marzo de 1977, quedando establecidas relaciones diplomáticas casi universales, salvo los casos de Israel y Albania, aún pendientes. Temporalmente se suspenden las relaciones con Guinea Ecuatorial, el 12 de febrero de 1977. La participación española en tratados internacionales también crece en forma considerable, teniendo especial relieve aquellos en los que España no participaba por razones políticas, como son los de materia de Derechos Humanos. Así, el 28 de septiembre de 1976, firma el Ministro español de Asuntos Exteriores los Pactos Internacionales de derechos civiles y políticos, y el de derechos económicos, sociales y culturales. Ambos textos fueron ratificados por España el 27 de junio, y entraron en vigor el 24 de julio de 1977.

España, durante este año, consigue volver a retomar papeles activos en la Sociedad Internacional, a la par que se establece la homologación de los países europeos, cuya expresión más clara será el apoyo del Parlamento Europeo al ingreso de España en la CEE, el día 22 de abril, mediante una resolución adoptada por unanimidad, en el mismo foro en el que hacía poco más de un año se había hecho una dura condena al régimen español.

Esta incorporación rápida y progresiva de España en la Sociedad Internacional durante el segundo Gobierno de la Monarquía es posible gracias a

³⁴ Sólo se normalizan parte de las que se deben a las ejecuciones de septiembre, como son la vuelta de los embajadores europeos y la normalización de relaciones formales con Portugal; pero, incluso, las de la República Democrática Alemana, único país socialista con el que España mantenía relaciones diplomáticas, no se restablecen hasta año y medio después. Curiosamente, será el último de los países con los que se normalizan relaciones diplomáticas.

³⁵ Las relaciones diplomáticas con los países socialistas del Este se establecen: el 27 de enero de 1977 con Rumania (BOE, 22-II-1977), Yugoslavia (BOE, 22-II-1977) y Bulgaria (BOE, 22-II-1977); con Polonia el 30 del mismo mes (BOE, 22-II-1977); con Hungría, Checoslovaquia y la URSS el 9 de febrero (BOE, 23-II-1977), y, por último, con la República Democrática Alemana, único país con el que habían existido relaciones desde 1973, pero interrumpidas en 1975, se reanudan el 4 de abril de 1977.

³⁶ BOE, 2 abril 1977.

la eficacia del servicio exterior y al éxito del proceso de reforma política que abría el camino a un sistema democrático constitucional. Pero es, también, debido a que se retoman los planteamientos básicos de la política internacional nacionalista inaugurada por Castiella. La rapidez con la que España vuelve a tomar un cierto protagonismo internacional en un corto período de tiempo, un año, se explica porque anteriormente, en la década de los sesenta, tal y como se ha hecho referencia anteriormente, había habido una política internacionalista que había incorporado plenamente a España en la Sociedad Internacional. Los seis largos años de paréntesis de protagonismo internacional, tres y medio de congelación y dos y medio de renuncia, para no poner en peligro el régimen, no habían conseguido anular los logros alcanzados. Este hecho, a su vez, es el que explica por qué se produce en España tan rápidamente la participación activa en las Relaciones internacionales, si bien ésta no será plena hasta el período siguiente, pero se pone aquí de manifiesto, porque es cuando se inicia la tendencia a la recuperación, actualización y capitalización de la política internacional de Castiella.

Tercera Etapa: protagonismo internacional y consenso. Período constituyente (del 5 de julio de 1977 al 30 de diciembre de 1978)

Como pone de manifiesto Fernando Morán, durante este período constituyente, la política exterior tenía por objetivo favorecer la operación de pasar a una democracia formal, manteniendo las estructuras socioeconómicas anteriores³⁷.

Los grandes temas de política exterior se mantienen en suspenso, sobre todo la Alianza Atlántica, produciéndose un consenso, al menos implícito, aunque se produzcan algunos debates parlamentarios de cierta intensidad en materia de política exterior, como el del Sahara³⁸. Por cierto, era la primera vez, en más de cuarenta años, que se producían esos debates, pero en ningún momento se acorraló al Gobierno y éste retuvo siempre autonomía y apoyo, lo cual pudo capitalizar, además, para terminar de normalizar la posición internacional de España y adquirir cierto protagonismo. Asimismo se produce el establecimiento de relaciones diplomáticas con las antiguas colonias portuguesas: Angola³⁹, Mozambique⁴⁰ y Cabo Verde⁴¹, el 6 de octubre con los dos primeros y el 21 de diciembre con el tercero.

³⁷ Morán, Fernando: *op. cit.*, pág. 48.

³⁸ Sobre el período constituyente y la política exterior, y sobre todo, los debates parlamentarios, es interesante el libro de Barbe, Esther: *España y la OTAN*, Barcelona, Laia, 1981, a pesar de su título. *Vid.* también, Mesa, Roberto: «El costo de una triple dependencia. Incertidumbres de una diplomacia autónoma», en *Le Monde Diplomatique*, septiembre 1979.

³⁹ BOE, 24 octubre 1977.

⁴⁰ BOE, 24 octubre 1977.

⁴¹ BOE, 26 diciembre 1977.

VI. LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL (1978-1983)

Los cinco años constitucionales, en materia de política exterior tienen una unidad básica, si bien se distinguen tres etapas claramente diferenciadas⁴². Esta unidad básica permanece a pesar de que, durante los cinco años, se turnan dos partidos en el gobierno, alternan tres gobiernos con sus tres Presidentes distintos y serán tres los Ministros diferentes que ocupan la cartera de Asuntos Exteriores. En contra de lo que a primera vista puede pensarse, las diferencias más grandes no son entre los gobiernos de los partidos distintos, sino entre el primero y segundo gobierno pertenecientes al mismo partido. La circunstancia de que la tercera etapa tenga más similitud con la primera, es precisamente una de las cuestiones que da unidad al conjunto, ya que se vuelven a tener presentes algunos objetivos básicos coincidentes, si bien con matices.

Las tres etapas las denominamos de protagonismo, de recogimiento y de vuelta al protagonismo; la primera se corresponde con Suárez-Oreja hasta septiembre de 1980, si bien Suárez permanecerá como Presidente hasta febrero de 1981; el encogimiento va desde el 18 de febrero de 1981, fecha del discurso de investidura de Calvo Sotelo, hasta el 28 de octubre de 1982, fecha en la que se produce el triunfo socialista en las elecciones, ya que se caracteriza esta etapa por la renuncia al protagonismo internacional, preocupados por los asuntos internos. La opción atlántica radical y la adhesión fulgurante a la Alianza Atlántica, será una de sus consecuencias. La tercera etapa significa en alguna medida la vuelta al protagonismo internacional y el engarce con la línea maestra iniciada en 1957, si bien con algunas originalidades particulares.

*Primera Etapa: La consolidación del protagonismo exterior
(del 30 de marzo de 1979 al 8 de septiembre de 1980)*

Durante esta etapa se produce la consolidación del protagonismo internacional de España; en materia de relaciones diplomáticas se había llegado a la casi universalización⁴³. España participaba en un número importante de tratados multilaterales y organizaciones internacionales, al menos como el resto de países europeos, poniéndose incluso, en materia de Derechos Humanos, al nivel de los países punteros al aceptar el recurso individual y la instancia ante el Tribunal del Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos⁴⁴. Pero lo más importante en este período no sólo será eso, sino la profundización de las relaciones formales transformándose en reales. No sólo se estará en todas partes y se tendrá relaciones con todos los Estados, sino que se le sacará partido a esa posición internacional de España. La capacidad de protagonismo exterior de España aumentará considerablemente.

⁴² Vid. sobre este tema, Aldecoa, Francisco: «Una aproximación a la política exterior de España del primer lustro constitucional», en *Homenaje a Antonio Truyol* (en prensa).

⁴³ Si bien son casi universales, siguen pendientes Albania, Corea del Norte e Israel. En este período se produce la ruptura de relaciones diplomáticas con Guatemala, el 31 de enero de 1980, como consecuencia de los graves sucesos ocurridos en la Embajada española en dicho país.

⁴⁴ Truyol Serra, Antonio: *Los Derechos Humanos*. Madrid, Tecnos, 1982.

El deseo de protagonismo exterior de España se desprende del Programa electoral de UCD⁴⁵, del discurso de investidura del Presidente Suárez⁴⁶ y de los discursos de Marcelino Oreja, Ministro de Asuntos Exteriores⁴⁷. Así, por ejemplo, Adolfo Suárez, en el debate de investidura será explícito: «En el ámbito internacional, el Gobierno se propone llevar a cabo una política realista, activa e independiente, que partiendo de las transformaciones internas operadas en España, sea capaz de potenciar nuestra acción y potenciar nuestros intereses, en un mundo cada vez más interdependiente y en rápido proceso de transformación»⁴⁸.

Sin embargo, este deseo de protagonismo internacional tendrá un carácter diferente al del período anterior, ya que el propio Suárez en ese mismo discurso de investidura será contundente al afirmar: «El consenso ha terminado»⁴⁹. Esta política se plasmará en diversas manifestaciones, entre las que destacan: España tendrá estatuto de invitado en la Conferencia de Países No Alineados, celebrada en La Habana en agosto de 1979⁵⁰; será el segundo país europeo que reciba oficialmente al Presidente del Comité Ejecutivo de la Organización para la Liberación de Palestina (O.L.P.), Yasser Arafat⁵¹; se inician conversaciones con Gran Bretaña, llegando al máximo techo de acercamiento de posiciones entre los dos Estados en la importante Declaración de Lisboa, de 10 de abril de 1980⁵²; España volverá a ocupar un puesto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁵³; la profundización de relaciones con la Unión Soviética y los países del Este⁵⁴; España participa en las diversas organizaciones latinoamericanas⁵⁵...

Esta posición de autonomía relativa y consolidación de la política exterior de España es la que permitirá abordar la consecución de las aspiraciones permanentes del pueblo español, como son la recuperación de Gibraltar, el ingreso en la Comunidad Europea, la presencia real en los foros internacionales, la defensa contundente de la integridad de España en temas tales como Canarias, o Ceuta, Melilla y los Peñones, etc.⁵⁶.

⁴⁵ Programa Electoral de UCD, de 1979.

⁴⁶ El Programa de Gobierno de Adolfo Suárez se presentará en la sesión de investidura, de 30 de marzo de 1979, publicado en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales/Congreso de los Diputados*, n. 3, de 30 de marzo de 1979, págs. 42-44.

⁴⁷ Vid. Oreja Aguirre, Marcelino: *Discursos y declaraciones*, octubre de 1978 a diciembre de 1979, Madrid, O.I.D., 1980. (Sin embargo, no se han editado los últimos discursos, hasta su sustitución en septiembre de 1980.)

⁴⁸ Adolfo Suárez, Discurso de investidura, *op. cit.*, pág. 43.

⁴⁹ *Ibidem*, pág. 41.

⁵⁰ Asistirá a la Conferencia de La Habana el Secretario de Estado para Asuntos Exteriores, Carlos Robles Piquer.

⁵¹ La visita se realiza del 13 al 15 de septiembre de 1979.

⁵² La Declaración hispano-británica sobre Gibraltar figura en la Sección de Documentación, en la *Revista de Estudios Internacionales*, vol. I, n. 2, 1980, pág. 647.

⁵³ Vid. sobre este tema, Fuentes, Jorge: «España en el Consejo de Seguridad», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. II, n. 1, 1981, págs. 106 y sigs.

⁵⁴ Así, entre otras muchas visitas de representantes gubernamentales de los países del Este, figura la del Ministro soviético de Asuntos Exteriores, Andrei Gromyko, el 19 de noviembre de 1979.

⁵⁵ España será el único país sin territorio en América que forme parte de la CEPAL. Asimismo, será admitido como observador del Pacto Andino.

⁵⁶ Vid. sobre este período, Mesa, Roberto: «La política exterior en la España democrática», en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. III, n. 1, 1982, págs. 7-69. También:

*Segunda Etapa: El encogimiento de la política exterior española
(del 8 de septiembre de 1980 al 28 de octubre de 1982)*

El año y medio largo de Gobierno de Calvo Sotelo significa una doble ruptura, con la política exterior española programada y ejecutada por los diversos Gobiernos de UCD y con las líneas maestras de política exterior que nacieron en 1957, enunciadas anteriormente. Sin embargo, será coherente con la situación interna, como consecuencia de los graves sucesos producidos en la tarde del 23 de febrero de 1981, por el asalto al Congreso de los Diputados de un grupo de guardias civiles. El antecedente más relevante de esa nueva etapa se puede simbolizar en la sustitución del Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, por José Pedro Pérez Llorca, en septiembre de 1980, horas antes de iniciarse la sesión de apertura de la reunión preparatoria de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Madrid⁵⁷.

La concepción de la política exterior del Gobierno de Calvo Sotelo, expresada con claridad en su Discurso de investidura de 18 de febrero de 1981⁵⁸, es prácticamente antagónica con la que se mantiene en el Programa electoral de su partido. En este Programa electoral se decía: «España, país europeo y occidental, vecino de África y con unas formas de vida y de cultura que nos vinculan de forma especial con los pueblos iberoamericanos, tiene un papel cada vez más importante que desempeñar en el actual contexto en que nos movemos. UCD estima que, para encauzar adecuadamente estas potencialidades, debe proseguir una política exterior coherente, realista y activa, que nos permita jugar en el contexto internacional el papel que le corresponde a España»⁵⁹. Frente a esto, el programa del candidato a Presidente del Gobierno, dirá: «La realidad demográfica, económica y militar de España obliga a poner el acento en la política exterior, más que en lo que comúnmente conocemos como política internacional (...) pretendemos centrarnos en nuestros problemas, en la defensa de nuestros intereses específicos y en la cooperación activa y la amistad con aquellos países del mundo que comparten los valores e intereses consustanciales a la sociedad española de hoy»⁶⁰.

Del análisis comparado entre ambos textos, se desprende con claridad una nueva concepción de la posición de España en el mundo, cuyo núcleo central es la renuncia al protagonismo internacional y que, quizá, se podría llamar política de encogimiento, que se fundamenta en una valoración negativa de los factores demográficos, económico y militar, que son en los que se basa la

Arenal, Celestino: «La OTAN y las lecciones de 4 de marzo», en *Informaciones Políticas*, de 20 de enero de 1979.

⁵⁷ Es interesante resaltar que esa sustitución se produjo el 8 de septiembre de 1980 y la apertura de sesión, con la presencia de las treinta y cinco Delegaciones, el 9 de septiembre. Tuvo en los medios de opinión una valoración unánime, de sentido opuesto a la que los hechos han demostrado.

⁵⁸ Discurso de Leopoldo Calvo Sotelo en la Sesión de investidura. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales/Congreso de los Diputados*, n. 143, de 18 de febrero de 1981. Sobre este período, vid. Aldecoa, Francisco: «Significado y efectos de la adhesión española a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las Relaciones Internacionales», en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. IV, n. 1, 1983, págs. 39-70.

⁵⁹ *Programa Electoral de U.C.D.*, para las elecciones de 3 de marzo de 1979.

⁶⁰ Discurso de Leopoldo Calvo Sotelo, *op. cit.*

posición internacional de España. Recuerda a la corriente que nace en el 98 y que pone el acento en la impotencia internacional de España. El fruto más espectacular de este planteamiento es la opción atlántica radical, que significaba de hecho el incumplimiento del Programa electoral de UCD en materia de política exterior, dada la incompatibilidad programática de los objetivos de política exterior con la forma y el calendario de resolver la adhesión a la Alianza Atlántica. Hay que insistir que esta opción atlántica radical no nace ni tiene por objeto estar en un importante foro internacional, para poder desempeñar cada vez más papeles en la Sociedad Internacional, como algunos han insistido, sino que el objetivo será, al contrario, otro: dejémonos de aventuras exteriores, solucionemos los problemas internos y firmemos una póliza de seguros con una compañía que nos garantice de los riesgos exteriores, la OTAN. Esta concepción, a su vez, tiende a reducir la política exterior a cuestiones estratégicas y de seguridad. En este sentido, Calvo Sotelo llegará a decir: «La decisión de marchar hacia la adhesión a la Alianza Atlántica responde a una coherencia con nuestra concepción general de la política española, pero, ante todo, de una necesidad defensiva y de seguridad. Y es evidente que esta seguridad tiene un componente militar»⁶¹.

Esta reducción en el enfoque de la política exterior, planteará contradicciones prácticas importantes, ya que, como hemos visto, ésta no había sido ni la práctica ni la doctrina españolas, y España había ido aceptando compromisos internacionales que implicaban un progresivo protagonismo internacional y no encogimiento, como son la vuelta al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁶², la celebración en Madrid de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea, la participación como invitado en la Conferencia de Países No Alineados celebrada en La Habana, y otros muchos. Este cambio súbito de concepción significará que España se siente durante esa etapa, otra vez, más prisionero que protagonista en esos foros internacionales, al plantearse problemas como los de las Malvinas.

*Tercera Etapa: La vuelta al protagonismo exterior
(del 28 de octubre de 1982)*

La llegada al gobierno del Partido Socialista Obrero Español tras la importante victoria electoral del 28 de octubre de 1982⁶³ y, en particular, de Fernando Morán a la Cartera de Asuntos Exteriores, significará que los dos años escasos de Calvo Sotelo en el Gobierno se conviertan en un mero paréntesis desde la perspectiva de la política exterior.

En el Programa electoral, ya se plantea con claridad esta cuestión del prota-

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² Curiosa coincidencia. Aunque la historia no se repite, recuerda mucho esta situación a la de 1969, que se consigue el puesto en el Consejo de Seguridad gracias a la política de protagonismo defendida por Castilla, y lo desempeña su sustituto, que tendrá otra política diferente.

⁶³ Vid. sobre las ofertas electorales, Mesa, Roberto y Aldecoa, Francisco: «Las ofertas electorales en materia de política exterior y relaciones Internacionales en los programas de los partidos políticos en las elecciones legislativas de 28 de octubre de 1982», en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. III, n. 4, octubre-diciembre 1983, págs. 1.005-1.027.

gonismo: «El Gobierno de la Nación abordará, sin más dilación, una política exterior que refuerce el papel de España en el concierto internacional, afirme nuestra presencia en pie de igualdad allí donde los intereses nacionales estén en peligro y permita a nuestro país contribuir activamente a la causa de la paz, de la libertad, de la justicia y del progreso en el mundo»⁶⁴.

En el mismo sentido, se referirá el Presidente del Gobierno en el Discurso de investidura: «El Gobierno de la Nación emprenderá sin dilaciones la definición y puesta en práctica de una política exterior que refuerce el papel de España en el concierto internacional, que afirme nuestra presencia en pie de igualdad allí donde los intereses nacionales estén en juego y permita a nuestro país contribuir activamente a las grandes causas de la paz y la distensión en el mundo»⁶⁵.

También encontraremos una valoración de los factores que definen la posición internacional de España que es de sentido opuesto a la analizada para el período anterior. El candidato a Presidente dijo: «Para ello, tenemos que partir de una idea exacta de nuestra real capacidad de acción en el mundo internacional: sin jactancias ni complejos. Somos conscientes de nuestro nivel real de poder e influencia en el concierto de las naciones; conocemos también nuestros recursos y nuestras potencialidades»⁶⁶.

De esta manera, la concepción general del nuevo Gobierno en materia de política exterior es radicalmente opuesta a la del Gobierno anterior, volviéndose a una concepción amplia y profunda de la política exterior de España. Asimismo, se volverá al orden de prioridades de la política exterior anterior a Calvo Sotelo a pesar que el Programa electoral diga lo contrario⁶⁷. Incluso se intentará profundizar en el proceso de autonomía relativa desempeñada en los últimos años, a pesar del empeoramiento del contexto internacional.

Uno de los indicadores más importantes de este cambio respecto al Gobierno anterior y, por otro lado, de cierta continuidad respecto a los anteriores, es la paralización del proceso de incorporación de España a la Organización militar integrada⁶⁸, si bien esta negociación estaba ya paralizada al llegar los socialistas al Gobierno⁶⁹. Asimismo, parece que vuelve a unir, a efectos de negociación, el tema de la permanencia en la Alianza Atlántica a la consecución de determinados objetivos de la política exterior, como son el ingreso en la Comunidad Europea o la recuperación de Gibraltar, si bien ahora de forma inversa, ya que antes se ofrecía la entrada en la Alianza a cambio del ingreso

⁶⁴ Programa electoral del PSOE, para las elecciones del 28 de octubre de 1982.

⁶⁵ Programa de Gobierno, presentado por el candidato Felipe González el día 30 de noviembre de 1982. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales/Congreso de los Diputados*.

⁶⁶ Discurso de investidura de Felipe González.

⁶⁷ Hay que destacar que el Programa electoral socialista para las elecciones del 28 de octubre de 1982, afirmaba: «La definición y puesta en práctica de un proyecto global y riguroso de política exterior, constituye una de las carencias de las que ha sufrido la democracia española». Partido Socialista Obrero Español: *Por el cambio. Programa electoral*, Madrid, PSOE, 1982, pág. 45.

⁶⁸ El candidato a Presidente dirá en el discurso de investidura: «Reestudiaremos con el rigor necesario para la defensa de nuestros intereses y de nuestra dignidad la decisión adoptada por el anterior Gobierno, en relación con el Tratado del Atlántico Norte, manteniendo nuestros compromisos con el pueblo español».

⁶⁹ Así lo ha puesto de manifiesto Fernando Morán en el debate en el Senado, el 30 de junio de 1983. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales/Senado*, de 30 de junio de 1983.

en la Comunidad y Gibraltar, y ahora se ofrece la no salida y/o el ingreso en la organización militar integrada, pero el mecanismo de vinculación viene a ser el mismo⁷⁰.

VII. CONCLUSIONES

Del análisis realizado sobre estos treinta y nueve años de política exterior española, se desprende que existen dos grandes períodos claramente diferenciados: el primero, hasta 1957, en el que la acción exterior estará claramente condicionada y limitada por la interior y cuyo principal objetivo será conseguir la aceptación del régimen político. Sin embargo, a partir de 1957 se produce un cambio en la tendencia de la política exterior, que tendrá sus efectos a lo largo de los años 60. Desde esas fechas hasta nuestros días existen unas líneas generales comunes a lo largo de veintiséis años, a pesar de los importantes cambios de régimen y de gobiernos, doce al menos, claramente diferenciados.

Entre las líneas básicas comunes de esa segunda parte de la política exterior española se pueden constatar, entre otras: la participación activa en las Relaciones Internacionales, la opción europea, el occidentalismo frente al atlantismo, institucionalizado a través de la relación convencional con los Estados Unidos sobre las bases. Líneas que, sin embargo, no existen en la primera fase.

Sin embargo, a pesar de la continuidad, no cabe duda de que estas notas no se han dado con la misma profundidad durante los tres grandes períodos de dictadura, transición y democracia. Así, si bien hemos visto que durante la dictadura, y especialmente en el período 1957-1969, España consigue una progresiva participación en las Relaciones Internacionales, ésta no será de la profundidad, de la que se alcanza claramente en el período democrático constitucional. Es decir, a pesar de la limitación que imponía el régimen franquista, éste concedió una cierta autonomía a la política exterior. Esto será lo que posibilite y explique que, llegada la democracia, España tenga un pleno protagonismo en las Relaciones Internacionales.

Lo mismo podemos decir respecto a la opción europea, que surge claramente durante la dictadura, si bien después de 1957, como algo más de un precedente, especialmente reflejada en la Carta de solicitud de adhesión a la Comunidad, de 9 de febrero de 1962, de Fernando María Castiella, en nombre del Gobierno español, dirigida a Couve de Murville, Presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea, en la que se solicitaba: «...una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración, después de salvar las etapas indispensables para que la economía española pueda alinearse con las conductas del Mercado Común...»⁷¹. Sin embargo, la heterogeneidad del régimen político español frente al de los países comunitarios hacía imposible esa opción y no se podrá, ni siquiera, iniciar su concreción hasta

⁷⁰ Sobre la política exterior socialista, son escasos los trabajos: Aguirre, Mariano: «El Gobierno socialista y el orden militar internacional», en *Leviatán*, verano 1983, n. 12, páginas 33-45; Tamames, Ramón: «La independencia es posible», en *Mayo*, n. 12, septiembre 1983, págs. 6-12.

⁷¹ Carta publicada en el diario ABC, de 11 de febrero de 1962.

el 3^{er} gobierno de la transición, en que se solicita por segunda vez la apertura de negociaciones, después de celebrarse las elecciones de 15 de junio de 1977.

En la definición de España como país occidental ocurrirá algo parecido. Esta se establece formalmente a través de los acuerdos sobre las bases con los Estados Unidos, en 1953, que son claramente desiguales para España y no se planteará el deseo, ni la necesidad, de la adhesión a la OTAN; las sucesivas renovaciones irán alterando ese carácter desigual y, sobre todo, en las dos últimas, de 1976, en la transición, y de 1982, en la democracia, lo harán de forma considerable.

Quizá se pueda decir que en este tema existe continuidad desde antes de 1957, desde 1953, fecha en que se firman los pactos, pero no es así. En 1953 se estaba en disposición de aceptar lo que exigieran los Estados Unidos, con tal de conseguir la aceptación internacional del régimen, que se acogía sin problemas a la satelización. Sin embargo, a partir de la década de los 60, la actitud frente a los Estados Unidos hasta nuestros días, que se plasma en las sucesivas negociaciones con unos u otros matices, será la opuesta a la de conseguir la más alta cota de autonomía. Incluso Castiella llegará a poner en cuestión la propia existencia de las bases⁷².

Estos ejemplos confirman el planteamiento general, de que los cambios cualitativos que se producen en la política exterior española, tienen sus antecedentes en el período anterior, de 1957 a 1969. La democracia supondrá, por un lado, el olvido de algunas políticas dirigidas a sustentar el régimen anterior y, por otro, el perfeccionamiento, profundización y consolidación del protagonismo internacional de España como potencia media mundial y como actor regional de primer orden.

Hay que señalar también que hay políticas poco consolidadas durante esta etapa de la dictadura, de 1957 a 1969, en relación con los países vecinos, como Francia, Portugal y Marruecos; la política latinoamericana o hacia los países del Este europeo o el África subsahariana o el Asia oriental, siguen sin terminar de encontrar un modelo de relación preciso.

Por último, hay que señalar que, incluso en algunos aspectos, no sólo ha existido una línea común de actuación, sino una idéntica política, como en la reivindicación de la integridad territorial de España en relación con Gibraltar, el no reconocimiento de Israel, etc.

Terminamos siguiendo a Brucan, para quien «la Nación-Estado actúa en la intersección de las fuentes nacionales de acción política con los estímulos y restricciones procedentes del contexto internacional. Por consiguiente, las

⁷² Fernando María Castiella llegó a decir en el diario YA, de 21 de junio de 1969, cuando todavía era Ministro de Asuntos Exteriores y la negociación estaba realizándose: «Los españoles tienen, además, la conciencia de un fenómeno universal indiscutible: la era de las bases militares en el extranjero está terminada. Los países soportan cada vez menos esta clase de establecimientos y reclaman, en cambio, sistemas más racionales de cooperación...». Más contundente será cinco años después, cuando ya no era Ministro, en declaraciones a *La Vanguardia*, de 5 de noviembre de 1974: «Las bases establecidas en 1953, constituyen hoy día más un riesgo que una protección. Los españoles de izquierdas y derechas tienen conciencia de un fenómeno universal indiscutible, la era de las bases militares en el extranjero está terminada».

decisiones políticas no pueden nunca atribuirse en exclusiva a factores nacionales o externos. Por lo general, tales decisiones derivan de una combinación de ambos, variando el peso y la intensidad de cada uno de ellos según los casos y circunstancias»⁷³. En estos treinta y nueve años de política exterior española así ha ocurrido, estableciéndose una interacción constante entre condicionantes internas y el medio internacional.

⁷³ Brucan, Silviu: «El Estado y el sistema mundial», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XXXII, n. 4 (1980), pág. 833.