Ayer 84/2011 (4): 73-97

La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional? [1]

Rosa Pardo Sanz
UNED

Resumen: En política exterior, la Transición no se cierra hasta 1986-1989, con la integración en la Europa comunitaria y el cierre de la nueva política de seguridad en la OTAN. Entonces quedó fijado un modelo diplomático que obtuvo el consenso político hasta 2003. El proceso fue largo porque el PSOE tuvo que abandonar algunas de sus posiciones ideológicas de partida, como los socialistas griegos y portugueses. El artículo revisa los elementos determinantes de esta evolución (reforzar el proceso democratizador, el papel del europeísmo, el pragmatismo de Felipe González) y se detiene en los elementos de cambio y continuidad en la política exterior socialista.

Palabras clave: política exterior, PSOE, Felipe González, diplomacia, europeización.

Abstract: The Spanish Transition to democracy in foreign policy finished in 1986-1989, with the integration in the EEC and a new policy of security within the NATO. The adopted diplomatic model obtained the consensus of the main parties till 2003. The process was prolonged in time because the PSOE had to evolve ideologically, as the Greek and Portuguese socialists did. This article re-examines the factors of that change (the need of reinforcing the process of democratization, the ideal of Europe, the pragmatism of Felipe González) and analyses the continuities and changes in the Socialist foreign policy.

Keywords: Foreign Policy, PSOE, Felipe González, diplomacy, europeization.

---

[1] Este artículo se inserta en el proyecto de investigación: *Estados Unidos y la España del desarrollo 1959-1975): diplomacia pública, cambio social y transición política* (Ministerio de Ciencia e Innovación, HAR2010-21694).

Si la transición democrática en política interior se estima cerrada en 1982 con la victoria socialista, en el ámbito de la política exterior el proceso fue más lento. Hubo que esperar hasta 1986 para la plena inserción de España en la Europa comunitaria y para ratificar su permanencia definitiva en la OTAN, más otros dos años hasta hacer efectivos los compromisos del referéndum que definían la nueva política de seguridad, con la renovación de los acuerdos con Estados Unidos, la adhesión a la UEO y el esclarecimiento del estatus español en la OTAN. A partir de ese momento cuajó el primer modelo diplomático de la monarquía constitucional, consensuado —en general— por los dos grandes partidos hasta el segundo mandato Aznar: integración europea, pleno alineamiento en el bloque defensivo occidental, una reformulación de las políticas regionales (iberoamericana y mediterránea) en función del nuevo encaje internacional y la meta última de reafirmar la presencia internacional española. Sus rasgos complementarios fueron la creciente multilateralización (sobre todo europeización, desde 1986) de la acción exterior española y el asentamiento de un rotundo protagonismo del presidente del gobierno en la definición y ejecución de la política exterior, procesos comunes en muchas democracias europeas.

La evolución española podría compararse con la de Portugal y Grecia. Sus partidos socialistas, anticapitalistas y antiimperialistas durante las transiciones democráticas, una vez en el gobierno, prefirieron no modificar el alineamiento occidental previo de sus Estados. Si en el campo socioeconómico relegaron el marxismo y «convencieron a sus propios partidarios de que mantenían sus credenciales radicales, al tiempo que, forzados por las circunstancias, ponían en práctica políticas moderadas y con frecuencia impopulares»[2], otro tanto podría decirse del ámbito diplomático. Mario Soares fue el primero en valorar el papel de contención que para la política interna podía tener el anclaje de Portugal en la CEE y la OTAN y la presencia de Estados Unidos en las Azores. El PASOK (Movimiento Socialista Panhelénico) de Andreas Papandreu ganó en 1981 con el lema «cambio» y con la promesa de convocar un referéndum sobre la CEE, revisar la situación griega en la OTAN y prescindir de las bases norteamericanas, al objeto de de-

[2] JUDT, T.: *Postguerra,* Madrid, Taurus, 2008, p. 758.

volver a su país la independencia y soberanía necesarias para acometer reformas socioeconómicas. No cumplió ninguno de dichos compromisos, si bien tampoco se comportó como un socio de fiar en las citadas organizaciones[3].

En los tres países los factores determinantes de esta evolución fueron la necesidad de reforzar el cambio democratizador interno con soportes políticos y económicos externos, en especial los que podían derivarse de la integración europea, más el pragmatismo de sus líderes, dispuestos a aprender y adaptar sus ideas para aprovechar mejor el contexto exterior[4]. Para España y Portugal, la en-

---

[3] En Grecia se culpaba a Estados Unidos (y a la OTAN) de apoyar el golpe de 1967 y de no impedir la invasión turca en Chipre (1974). En ambos países, los socialistas recriminaban a la CEE su ambigüedad y tibieza ante las dictaduras y recelaban del modelo económico que representaba. En el caso portugués, sin embargo, el atlantismo venía a complementar desde 1949 la tradicional alianza con Inglaterra (contrapeso del «peligro español») y el antiamericanismo no era tan general por la compleja relación de Estados Unidos con la dictadura de Salazar: presión en favor de la descolonización e impacto modernizador de la ayuda norteamericana sobre un actor decisivo, las Fuerzas Armadas. El temor al control por la izquierda autoritaria del proceso de transición hizo que desde 1975 Soares abandonara el «tercermundismo» y recuperase el europeísmo como instrumento de desarrollo, modernización y consolidación democrática frente a la alternativa revolucionaria y como nuevo eje de identidad nacional frente al africanismo tanto de la dictadura como del mundo comunista. En cambio, Papandreu no aceptó la plena participación griega en la CEE hasta 1985, cuando los efectos positivos de su ayuda financiera se hicieron evidentes, tras unos años de actitudes reivindicativas. La misma posición díscola empleó en la OTAN hasta persuadirse de que la causa griega frente a Turquía se defendía mejor dentro de la Alianza y en buena sintonía con Estados Unidos. Véanse ÁLVAREZ-MIRANDA, B.: *El sur de Europa y la adhesión a la Comunidad. Los debates políticos,* Madrid, CIS, 1996, pp. 38 y ss.; RATO, V.: «A Aliança Atlântica e a consolidação da democracia», en FERREIRA, J. M.: *Política externa e política de defesa do Portugal democrático,* Lisboa, Ediçoes Colibrí, 2001, pp. 118-123; TEIXEIRA, N. S.: «Portugal. Democratization and foreign policy», en TEIXEIRA, N. S. (ed.): *The International Politics of Democratization. Comparative perspectives,* Londres, Routledge, 2008, pp. 71-83; ID.: «Portugal na NATO 1949-1999», *Nação e Defesa,* 89 (1999), pp. 15-41; TELO, A.: «Portugal e a NATO 1949-1976», *Nação e Defesa,* 89 (1999), pp. 43-84; CLOGG, R.: *Parties and Election in Greece. The Search for legitimacy,* Londres, C. Hurst & Co., 1987, pp. 126-134; KALAITZIDIS, A., y ZAHARIADIS, N.: «Papandreou's NATO Policy: Continuity or Change?», *Journal of the Hellenic Diaspora,* 23.1 (1997), pp. 105-116, y TAYFUR, M. F.: *Semiperipheral Development and Foreign Policy. The Cases of Greece and Spain,* Aldershot, Ashgate, 2003, pp. 85-140.

[4] PRIDHAM, G.: «European integration and democratic consolidation in southern Europe», en PINTO, A. C., y TEIXEIRA, N. S. (eds.): *Southern Europe and the Making of the European Union,* Nueva York, Columbia University Press, 2002,

trada en la futura UE, además de ventajas económicas, supuso una más fluida relación con los socios occidentales y un gradual incremento de influencia internacional, con beneficios en las áreas regionales de interés propias (Iberoamérica, futura Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa, Magreb). En cambio, en el caso de Grecia hubo que esperar a mediados de los noventa, tras la guerra de los Balcanes, con los gobiernos del también socialista Costas Simitis, para que su diplomacia se reacomodase definitivamente a la occidental y mejorasen su imagen exterior y sus perspectivas de influencia en la región de los Balcanes y del Mediterráneo Oriental. Este artículo trata de revisar estas variables en el caso español y enriquecer la discusión acerca de los elementos de continuidad y cambio en la política exterior española durante la etapa socialista.

Se ha nutrido sobre todo de fuentes secundarias. Sería redundante hablar de la dificultad para consultar las primarias cuando se aborda un tema de historia del tiempo presente, pero es difícil resistirse. En el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación resulta imposible acceder a los documentos sobre esta etapa, a menos que se estudien relaciones culturales (que se pueden completar con el fondo «Javier Solana» en el Archivo del Ministerio de Cultura) y este criterio se hace extensible a los legajos de la interesante colección del «Gabinete Felipe González», custodiados en el Archivo de Presidencia de Gobierno (APG), que dependen de Exteriores. Este Ministerio aplica el artículo 57 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico («riesgos para la seguridad y la defensa del Estado»), a toda la documentación de carácter político y cierra la posibilidad de peticiones concretas de desclasificación[5]. La situación resulta más halagüeña en archivos extranjeros. En el Archivo Presidencial Ronald Reagan, gracias a las instancias de los investigadores, hay documentos desclasificados hasta 1988. En Europa, prima como regla la reserva de treinta años, pero británicos, franceses y alemanes empiezan a emplear una política más flexible, imitación de la estadounidense, que permite, previa solicitud, acceder a documenta-

---

p. 207, y MARKS, M.: *The formation of European policy in Post Franco Spain,* Aldershot, Avebury, 1997, pp. 128-133.

[5] Por gentileza de Isabel Barrios ha sido posible consultar algunos expedientes «no problemáticos» del APG referidos a los viajes oficiales de Felipe González a Túnez, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y China entre 1983 y 1985: 18346/6 y 18347/2, 3, 4, 6 y 8.

ción política de los años ochenta[6], aunque para el tema español está todo por hacer. También es posible consultar los fondos de la Internacional Socialista en el Instituto Internacional de Historia Social de Amsterdam (con veinticinco años de reserva) y, sobre todo, en el Archivo de la Social Democracia (Friedrich Ebert-Stiftung, Bonn), con la rica colección Willy Brandt (veinte años de reserva) ya abierta hasta 1991. En las páginas web de las Fundaciones Thatcher, Bettino Craxi y Bruno Kreisky se pueden ver algunos textos, pero casi todos son discursos oficiales o entrevistas publicadas. En cambio, las actas de la Comisión de Asuntos Exteriores de las dos Cámaras se muestran en Internet y en el Archivo del Congreso está disponible la documentación que se remitió a dichas comisiones desde el gobierno. La historia oral es una asignatura pendiente.

Los años de la oposición

Cuando se formó el primer gabinete socialista el sistema internacional atravesaba una etapa de tirantez, la *segunda Guerra Fría,* que no se cerró hasta casi 1985. La *distensión,* basada en mantener el statu quo y no interferir en la política del bloque enemigo, apenas tuvo vigencia. Los conflictos del Tercer Mundo se la llevaron por delante. En 1977, la Unión Soviética, cuya flota naval tenía ya capacidad de intervención global, decidió desplegar misiles de alcance intermedio (SS-20) en Europa y, en 1979, se produjeron las crisis de Irán y Afganistán. Occidente percibió como amenazador el rearme e intervencionismo soviético, directo o a través de Cuba. Mientras Grecia, Portugal y España mantenían su alineación internacional durante los procesos de transición, los socios OTAN decidieron en 1979 desplegar misiles equivalentes (572 Pershing II y Cruise en Alemania, Italia, Gran Bretaña, Bélgica y Holanda) a partir de 1983 si las superpotencias no llegaban antes a un acuerdo. Desde 1981 Reagan, con un durísimo discurso ideológico, renegó de la distensión que perpetuaba la Guerra Fría, optó por un ambicioso programa de rearme para restablecer la superioridad estratégica de Estados Unidos y volvió a la *contención* con intervenciones militares contra regímenes marxistas del Tercer Mundo. Justo

[6] DEIGHTON, A.: «Preface», *Journal of European Integration History,* 16-1 (2010), p. 5.

en 1983 la crispación internacional alcanzó su pico: tras el rechazo de la Unión Soviética a la oferta norteamericana de *opción cero* (retirada de SS20 y no despliegue de misiles occidentales), Reagan divulgó su proyecto-farol del escudo antimisiles, la Unión Soviética derribó un avión de pasajeros surcoreano, Estados Unidos invadió Granada e incrementó su apoyo militar a guerrillas anticomunistas en Afganistán, Angola, Camboya o Nicaragua, y unas maniobras OTAN provocaron la máxima alerta nuclear de Moscú. En Europa Occidental se vivió con incomodidad este proceso, porque la distensión había sido tan fructífera que había hecho olvidar el clima atenazador de posguerra. La opinión pública ya no percibía la amenaza soviética como inminente. El movimiento pacifista, ecologista y antinuclear, una nueva izquierda, ganó terreno. Desde 1980 hubo manifestaciones masivas y respaldo a las diversas iniciativas de desnuclearización, secundadas mayoritariamente por la opinión pública europea. Incluso los partidos socialdemócratas, que desde 1949 habían aceptado el marco de seguridad colectiva de la OTAN, cuestionaron entonces el liderazgo norteamericano oponiéndose al despliegue de los euromisiles, en una coyuntura de cierto desconcierto ideológico ante la ineficacia de su modelo clásico para afrontar la crisis económica que se vivía. A Helmut Schmidt le costó la cancillería en octubre de 1982; la excepción fue Bettino Craxi, cuya posición favorable a la instalación facilitó su acceso al gobierno en 1983. Entretanto se vivía una situación compleja en la CEE (parálisis por el «cheque británico» y la financiación de la PAC) y en el Mediterráneo, con guerra en Líbano, Siria y Libia basculando hacia la Unión Soviética, tensión entre Grecia y Turquía, y todas las bases norteamericanas en estos dos países, España y Portugal, pendientes de renegociación[7].

En este contexto, los gobiernos de UCD habían continuado el proceso de normalización exterior iniciado en 1976 con el objetivo primordial de dar legitimidad democrática a la monarquía constitucional. Habían asentado como meta cardinal y consensuada la integración en la CEE, vía a la vez de modernización, consolidación

[7] Una interesante compilación de documentos de archivo sobre la crisis de los euromisiles entre 1977 y 1986, en: <http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=643248&fuseaction=topics.publications&doc_id=643441&group_id=643438>, que complementa la obra de NJOLSTAD, O. (ed.): *The Last Decade of the Cold War: From Conflict Escalation to Conflict Transformation,* Londres, Frank Cass, 2004.

democrática y definitiva integración internacional. Sin embargo, la negociación había sido más dura de lo previsto, sobre todo por la actitud francesa, tras la que se amparaban reticencias italianas, británicas e incluso irlandesas[8]. Hasta 1981, Suárez había tratado de eludir el tema OTAN, en principio para no enturbiar el proceso constituyente, pero también para no perjudicar otras políticas regionales (árabe e iberoamericana) y poder ejercer mejor el papel de mediador y agente de distensión que entrevió para España. Sin embargo, el recrudecimiento de la Guerra Fría, las dificultades comunitarias y la proximidad de una renegociación de los acuerdos con Estados Unidos aconsejaron un alineamiento atlántico definitivo, que el 23-F no hizo sino retrasar[9]. A Leopoldo Calvo-Sotelo le tocó gestionar la integración en la OTAN y lo hizo con coherencia, atendiendo menos a los costes políticos internos que a la necesidad de clarificar la política exterior española, facilitar las importantes negociaciones en curso y el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas. Su decisión provocó la oposición frontal de la izquierda por razones ideológicas y prácticas: la campaña («OTAN, de entrada no») fue utilizada con habilidad por el PSOE como factor de movilización para recuperar iniciativa política, desgastar al gobierno en un tema inocuo para la estabilidad democrática y como baza en su competencia con el PCE por el espacio político de iz-

---

[8] BASSOLS, R.: *España en Europa,* Madrid, Política Exterior, 1995; POWELL, C.: «España en Europa: de 1945 a nuestros días», *Ayer,* 49 (2003), pp. 81-119; CRESPO, J.: *España en Europa, 1945-2000 Del ostracismo a la modernidad,* Madrid, Marcial Pons, 2004, y TROUVÉ, M.: *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union Européenne,* Bruselas, Peter Lang, 2008, pp. 213-270.

[9] El debate sobre la política exterior «tercermundista» de Adolfo Suárez sigue abierto. Su defensa del concepto de neutralidad activa en el Comité de Desarme de la ONU, sus referencias a una tercera vía en relaciones internacionales para tratar de escapar del enfrentamiento bipolar, sus gestos «tercermundistas» (Cuba, Arafat, Conferencia de No Alineados, entrevista con el líder del Polisario en Argel) pudieron responder a convicciones propias y de un sector de su partido, a la influencia de sus asesores de Moncloa o al cálculo de no dejar a los partidos de izquierda esa baza a sabiendas de la escasa popularidad de la OTAN entre la opinión pública. La interpretación más cerrada en POWELL, C.: *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia,* Madrid, Galaxia-Círculo de Lectores, 2011, pp. 492-564. También OREJA, M.: *Memoria y Esperanza. Relatos de una vida,* Madrid, Esfera, 2011, pp. 347-350, 373-377 y 409, y ROBLES PIQUER, C.: *Memoria de cuatro Españas. República, guerra, franquismo y democracia,* Barcelona, Planeta, 2011, pp. 418-474.

quierda. Según cálculos de Alfonso Guerra, el asunto podía reportar hasta dos millones de votos[10].

Pero la herencia dejada por los gobiernos de la UCD iba más allá de la ruptura del «consenso por omisión»[11] —nunca real— en política de seguridad. Habían intentado definir una política exterior autónoma, que permitiera a España recuperar el rango de «potencia intermedia» o «potencia regional de primer orden», acorde con su posición geoestratégica y su historia, como reflejan los discursos y memorias de Marcelino Oreja y Leopoldo Calvo-Sotelo. De hecho, el proyecto de Fernando Morán de «poner a España en su sitio» se inscribe en ese mismo marco conceptual de potencia media, legado directo de la etapa Castiella[12]. Hasta 1982 también habían quedado asentados los ejes básicos de la política española posterior, que remitían de nuevo a los últimos años sesenta: el engarce con la Europa comunitaria como plataforma fundamental, complementada con la proyección hacia Iberoamérica (ya con renovados principios), la instrumental amistad árabe (obstáculo para reconocer a Israel, pero herramienta en foros internacionales, energía y relaciones de vecindad con el Magreb), más la reivindicación de una soberanía nacional plena (Gibraltar incluido), tras sanear la relación con Estados Unidos, a fin de lograr el máximo margen de maniobra exterior.

El PSOE, en contraste con PASOK y PS portugués, compartía el europeísmo de la UCD. Había sido seña de identidad desde antes de 1975 como instrumento de deslegitimación de la dictadura y estímulo para una transición democrática. Cierto que en 1976 la CEE imaginada era el marco para «el desarrollo del socia-

---

[10] CALVO SOTELO, L.: *Memoria viva de la Transición,* Barcelona, Plaza y Janés-Cambio 16, 1990, pp. 123-141; PORTERO, F.: «La política de seguridad, 1975-1988», en TUSELL, J.; AVILÉS, J., y PARDO, R.: *La política exterior de España en el siglo XX,* Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2000, pp. 486-488; POWELL, C.: *España en democracia, 1975-2000,* Barcelona, Plaza y Janés, 2001, pp. 308-312; ARIAS, I., y CELADA, E.: *La trastienda de la diplomacia,* Barcelona, Plaza y Janés, 2010, pp. 320-322, y ALONSO DE LOS RÍOS, C., y ELORDI, C.: *El desafío socialista,* Barcelona, Laia, 1982, pp. 162-163.

[11] RODRIGO, F.: «La inserción de España en la política de seguridad occidental», en GILLESPIE, R.; RODRIGO, F., y STORY, J. (eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática,* Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 80.

[12] Véase OREJA, M., y SÁNCHEZ MANTERO, R. (eds.): *Entre la historia y la memoria. La política exterior de F. María Castiella,* Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007.

lismo, independiente del imperialismo y en cooperación con el tercer mundo», la Europa de los pueblos y los trabajadores, frente a la de los mercaderes y las multinacionales; pero esta parte del discurso se había eliminado en 1982[13]. En cambio no hubo posible convergencia en el tema de la seguridad, porque en el PSOE la OTAN se asimilaba con menor independencia nacional. Los inconvenientes que se explicitaban eran múltiples: incremento de la tensión internacional al reforzar uno de los bloques de la Guerra Fría, más riesgo nuclear sin dar respuesta a la seguridad de Ceuta y Melilla, pérdida de una baza negociadora —en Gibraltar y la CEE— sin ganar en apoyo a la consolidación democrática y ruptura con la tradición neutralista española. Detrás estaba una cultura política, y sobre todo una «educación sentimental» de izquierda, modelada en la oposición a la dictadura: un discurso antiimperialista, de apoyo a las causas revolucionarias de liberación nacional (Sahara, Palestina), una nula percepción de amenaza o agresividad por parte soviética y, en cambio, un recio antiamericanismo, alimentado por el apoyo de Estados Unidos al franquismo, por su actuación en Vietnam o América Latina, por el escaso apoyo recibido desde su embajada antes y después de 1975, más la desconfianza generada por la torpe reacción oficial norteamericana al 23-F y el recuerdo de lo ocurrido con Salvador Allende[14]. Además de obstáculo probable a una opción política socialista, la OTAN era un mero instrumento del imperialismo estadounidense. De ahí la primacía de ideas vagamente neutralistas y tercermundistas entre militantes y simpatizantes, similares a las de revolucionarios portugueses y nacionalistas griegos. A finales de 1977, González había llegado a firmar un acuerdo con el PCUS soviético comprometiéndose a no favorecer la

---

[13] Los programas europeístas de los diferentes partidos que subyacían bajo las votaciones convergentes en el Parlamento en QUINTANILLA, M. A.: *La integración europea y el sistema político español: los partidos políticos españoles ante el proceso de integración europea, 1979-1999,* Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, y FERNÁNDEZ MIRANDA, B.: *El sur de Europa..., op. cit.,* pp. 213 y ss.

[14] Estas posiciones rompían con la tradición atlantista del socialismo del exilio en los cuarenta y los cincuenta. Véanse CAVALLARO, M. E.: «L'evoluzione dell'antiamericanismo nel Partito socialista spagnolo dal franchismo alla transizione», en CRAVENI, P., y QUAGLIARIELLO, G.: *L'antiamericanismo in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra,* Roma, Rubbettino, 2004, pp. 519-538; PORTERO, F.: «La política...», *op. cit.,* pp. 486-491, y SEREGNI, A.: *El antiamericanismo español,* Madrid, Síntesis, 2007, pp. 188-253.

ampliación de los bloques[15]. El programa de 1979 hablaba de una «activa neutralidad superadora del falso dilema Estados Unidos-Unión Soviética» y de crear una «tercera fuerza militar real entre países que se encuentren en vías de construir un socialismo democrático». El único factor correctivo de estas creencias en la cúpula del PSOE era la influencia moderadora de los líderes europeos socialdemócratas, atlantistas por pura experiencia histórica, que tanto estaban ayudando a Felipe González para lograr la primacía de PSOE y UGT sobre el PSP, PCE y CCOO[16]; pero, justo en 1982, el grueso de la Internacional Socialista había virado hacia posiciones más neutralistas.

No obstante, el programa electoral socialista de 1982 («Por el cambio») era moderado respecto al de 1979 por la transformación ideológica del partido, por la necesidad de ganar electores de centro y quizás por el impacto del 23-F. Se proponía consolidar la democracia y la modernización socioeconómica de España. Volvía a tener como pivote fundamental el ingreso en la CEE, ya sin recelos anticapitalistas. Anunciaba, eso sí, una revisión profunda de la política exterior de la UCD que pasaba por congelar el ingreso de España en la OTAN hasta la celebración de un referéndum sobre su definitiva permanencia. La campaña anti OTAN (con un 28 por 100 de la opinión pública a favor del ingreso en la organización en 1979 y sólo 13 por 100 en 1983) había atizado el antimilitarismo y antiamericanismo latentes de la sociedad española, ignorante en temas internacionales y poco dada a aventuras exteriores tras décadas de neutralidad y aislamiento. Por tanto, buena parte de los votantes españoles, deseosos de ensayar una diplomacia nueva, solidaria y de paz, compartían en el otoño de 1982 muchos elementos del programa socialista[17]. Pero el PSOE no defendía la salida de la organización; quizá porque ya alguna comisión asesora del candi-

---

[15] CALVO SOTELO, L.: *Memoria viva..., op. cit.,* p. 128, y JULIÁ, S.: *Los socialistas en la política española, 1879-1982,* Madrid, Taurus, 1997, p. 570.

[16] MUÑOZ SÁNCHEZ, A.: *La política del SPD hacia el PSOE desde la dictadura a la democracia (1962-1977),* Florencia, European University Institute, 2009, pp. 183 y ss., y ORTUÑO ANAYA, P.: *Los socialistas europeos y la transición española,* Madrid, Marcial Pons, 2005.

[17] Así se veía también desde Washington, donde eran conscientes de que estas actitudes estaban muy arraigadas y sólo se modificarían con el tiempo: «Spain: Why such reserve toward NATO, 10-6-1983», en R. Reagan Library, European & Soviet Affairs Directorate, Box 91036.

dato había dejado claro que no compensaba su coste en credibilidad exterior; ni las alternativas (neutralidad o no alineamiento con el vínculo militar con Estados Unidos) eran mejores[18]. El resto de objetivos exteriores socialistas no resultaban novedosos. Podría haberlos suscrito el Suárez de «tercera vía» si no hubiera sido por su envoltura radical («solidaridad con los pueblos que luchan por la libertad»): hay que recordar que desde 1980 González era presidente del Comité para la Defensa de la Revolución Nicaragüense de la Internacional Socialista[19].

Los años del aprendizaje político

Tras la victoria electoral, el primer gobierno González pudo contar con la fabulosa legitimidad política derivada del apoyo social recibido (diez millones de votos), que daba credibilidad hacia el exterior a sus propósitos de regeneración interna y mayor presencia internacional. Con la trayectoria pragmática de socialistas griegos y portugueses, el discurso radical de los *young nationalists* españoles (como se les denominaba en Washington) no suscitaba ya reservas en los gobiernos europeos ni en Estados Unidos, donde había predisposición a la paciencia por puro realismo político[20]. También podía aprovechar una monarquía rodada en lides internacionales, que desempeñaba su papel de forma muy profesional. En su contra tenía la peliaguda situación económica, que limitaba el margen de acción exterior (lo hizo en las vertientes cultural y de cooperación), y una visión poco realista, por demasiado ideológica, de cómo funcionaba el sistema internacional. Fernández-Ordóñez habló de «ingenuidad y credulidad»; Felipe González, de «proceso brutal de adaptación a la realidad». El aprendizaje político

[18] La pista la ofrece Joaquín Arango, asesor del PSOE entonces, en Burs Marañón, T.: *Conversaciones sobre el socialismo,* Barcelona, Plaza y Janés 1996, p. 103, como recoge Portero, F.: «La política...», *op. cit.,* p. 489.

[19] Arenal, C., y Aldecoa, F.: *España y la OTAN. Textos y documentos,* Madrid, Tecnos, pp. 305-378, y Gillespie, R.: *The Spanish Socialist Party. A History of Factionalism,* Oxford, Clarendon, 1989, pp. 416.

[20] Powell, C.: *El amigo..., op. cit.,* p. 588; Tascón, J., y López Zapico, M. A.: «U.S. Administration support to American business abroad: seeking the right atmosphere in Spain during the oil crisis, 1976-1982», *Developmental Paper,* British Academy of Management 2011, Conference Proceedings, 2011.

comenzó de inmediato y en él la figura del presidente resultó decisiva. Con su carisma, su liderazgo innovador y su indiscutible autoridad sobre el Partido desde el congreso extraordinario de 1979, había reconducido al PSOE hacia el reformismo y el posibilismo, forjando una nueva identidad para el socialismo español basada en los conceptos ligados de democracia, modernización (liberalización económica y reforma de la administración), europeísmo y moderación, quemando etapas y extrayendo lecciones de los problemas de la socialdemocracia del norte y centro de Europa y de los fracasos de las experiencias griega y francesa. En lo internacional, sus ideas entroncaban con la tradición republicano-liberal de la Generación de 1914 y el nacionalismo voluntarista de Ortega y Gasset: la respuesta era Europa y forjar un proyecto nacional atractivo para alimentar el nuevo patriotismo constitucional que debía sostener la España autonómica. Para ello había que volver a «poner a España en el mapa», con un nuevo y activo papel internacional[21]. González, aparte de su juventud y su seductora personalidad, se manejaba en francés y era muy apreciado por líderes europeos (los socialdemócratas Olof Palme, Willy Brandt, Bruno Kreisky y Bettino Craxi) y americanos (Omar Torrijos y Carlos Andrés Pérez). Además, desde 1978 había adquirido una notable experiencia internacional a raíz de las gestiones que le habían sido encomendadas por la Internacional Socialista, organización muy comprometida en los problemas de América Latina desde que Willy Brandt accedió a la presidencia en 1976[22].

Sin embargo, su elección de Fernando Morán como ministro de Exteriores no resultó del todo afortunada. Procedente del PSP de Tierno Galván, era un curtido diplomático y un intelectual con un proyecto exterior muy trabado, pero le resultó imposible seguir el ritmo de evolución ideológica de González, quizá por cuestiones de edad y talante personal. No abandonó nunca sus preferencias no alineadas ni los matices socialistas de su discurso europeo, ex-

---

[21] JULIÁ, S.: *Los socialistas..., op. cit.,* pp. 578-586; BENEDICTO, J.: «Los débiles fundamentos de la cultura política de la izquierda en España», *Historia y Política,* 20 (julio-diciembre de 2008), pp. 183-210; BALFOUR, S., y QUIROGA, A.: *España reinventada. Nación e identidad desde la Transición,* Barcelona, Península, 2009, pp. 153-177, y POWELL, C.: *España..., op. cit.,* pp. 336 y 357.

[22] BLÁZQUEZ, B.: *La proyección de un líder político: Felipe González y Nicaragua, 1978-1996,* Sevilla, CEA, 2006, pp. 84 y ss.

presados en 1980 en *Una política exterior para España*[23]. Esta disonancia incidió en el creciente protagonismo del presidente a la hora de marcar las líneas de acción exterior. Aún se desconoce la historia política del proceso y, sobre todo, el posiblemente decisivo papel del Departamento Internacional del Gabinete presidencial en Moncloa, dirigido por Juan Antonio Yáñez (1982-1991), diplomático profesional y hombre de máxima confianza de González, del núcleo sevillano de amigos colaboradores, asistido por Antonio Pedauyé. Se sabe que desde el principio el presidente encargó a personas cercanas la responsabilidad de la negociación europea (Manuel Marín), de buena parte de la iberoamericana (Luis Yáñez, al frente del Instituto de Cooperación Iberoamericana) y tareas delicadas como los temas de Cuba, Israel o Argelia (Julio Feo, jefe de su Secretaría personal; Elena Flores, responsable de política exterior en el PSOE entre 1984-1994; Javier Solana o Alfonso Guerra), además de designar a los embajadores políticos en los puestos clave y llevar personalmente las labores de mediación en el conflicto centroamericano[24]. Esta dinámica interna del gabinete, unida al proceso de «centralismo carismático» que experimentó el partido, reforzado en las campañas electorales, la creciente internacionalización de las políticas públicas (decididas en las cumbres bilaterales o multilaterales de primeros ministros), más el escaso control de la política exterior por parte del legislativo[25], hizo aún más evidente

[23] Morán se rodeó de diplomáticos conocidos por sus simpatías progresistas y utilizó a los profesionales conservadores franquistas con matices: «mientras los neutralistas de derecha podían ser útiles a un nacionalismo de izquierda con veleidades neutralistas, no sucedía lo mismo con los liberales occidentalistas». La queja es de DURÁN-LORIGA, J.: *Memorias diplomáticas,* Madrid, Siddarth Mehta, 1999, pp. 286-287, y se repite en los casos de BASSOLS, R.: *España en..., op. cit.,* pp. 277-289, y RUPÉREZ, J.: *Memorias de Washington,* Madrid, Esfera, 2010, pp. 203 y 320. La versión de MORÁN en *La luz al fondo del túnel,* Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 261.

[24] Morán ha negado siempre injerencias y desencuentros con González, pero dice bastante cuando señala que el objetivo del grupo del partido dedicado a lo internacional era «la obtención del reconocimiento de su responsabilidad y moderación», Véanse *España en su sitio,* Barcelona, Plaza y Janés, 1990, pp. 59 y 91; sobre todo las memorias de FEO, J.: *Aquellos años,* Madrid, Ediciones B, 1993, pp. 217, 273, 284-285, 299, 312, 352 y 420, y ESTEBAN, J.: *Diario Romano de un Embajador,* vol. I, Madrid, Libertarias, 2003, pp. 127 y 306. En ambas memorias se retratan las entretelas de la administración socialista.

[25] REMIRO, A.: *La acción exterior del Estado,* Madrid, Tecnos, 1984, pp. 79-81.

en política exterior el proceso de presidencialización de la política —común a otras democracias europeas— que se produjo en España en estos años[26].

Los primeros pasos del gobierno tuvieron que ver con la OTAN. Una retirada era un golpe para el prestigio de la Alianza, que pasaba por tiempos duros. En el Consejo Atlántico de diciembre de 1982 se comunicó la paralización del proceso para integrar a España en la estructura militar, aunque se confirmó la voluntad de hacer frente a los compromisos adquiridos. También se tranquilizó a Estados Unidos acerca del convenio de junio de 1982 sobre bases militares. Se ratificaría sin renegociar. Un simple protocolo adicional lo haría compatible con una posible alteración del estatus español en la Alianza, al tiempo que se salvaba la cara ante los votantes. Y a la cumbre de No Alineados se envió una representación de bajo perfil. El otro gran dossier era la CEE: había que acelerar la negociación. La estrategia fue tratar de engrasar las relaciones bilaterales con los países clave, sobre todo Alemania (el necesario patrocinador) y Francia (el obstáculo principal). Resultó determinante que González respaldara la decisión de Helmut Kohl de instalar los euromisiles en su visita oficial a la RFA (marzo de 1983), en contra de la opinión del SPD, de Morán y del programa electoral del PSOE. Favor por favor, en el siguiente Consejo Europeo el canciller Kohl planteó que, si no se aceleraba el ingreso de España y Portugal, su país vetaría el aumento de presupuesto para revisar la PAC, objetivo de Francia. Con Mitterrand, la solidaridad ideológica no funcionó (nula cooperación antiterrorista, incidentes pesqueros, quema de camiones...). La dura labor del embajador político Joan Reventós se vio reforzada por las cumbres bilaterales, instrumento que se extendió a Portugal e Italia, y, finalmente, a Alemania y Gran Bretaña. El presidente francés terminó discurriendo que era más beneficioso dirigir la integración española, reequilibradora de la CEE hacia el sur, que vetarla[27]. Para evitar problemas con Gran

---

[26] BIEZEN, I., y HOPKIN, J.: «The Presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post Franco Spain», en POGUNTKE, T., y WEBB, P.: *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies,* Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 107-127, y CALVO-SOTELO, L.: *Papeles de un cesante,* Madrid, Galaxia, 1999, pp. 65-73.

[27] Para esta etapa es fundamental el libro ya citado de MORÁN, F.: *España en su sitio..., op. cit.,* pp. 23 y ss.; y POWELL, C.: «Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989», en TUSELL, J.; AVILÉS, J., y PARDO, R. (eds.): *La política...,*

Bretaña la llave fue desbloquear el tema gibraltareño con la decisión de permitir el tráfico peatonal de la verja, medida que propició negociaciones hasta la Declaración Conjunta de Bruselas (1984): Londres se comprometía a discutir sobre soberanía y España a abrir del todo la verja unos meses después. El requisito holandés de establecer relaciones con Israel no se pudo atender entonces. En cambio, el gobierno utilizó el dossier de la OTAN, consciente de la vinculación que muchos socios establecían entre ambas organizaciones: intentó hacer ver que la integración en la CEE contribuiría a facilitar un sí en el referéndum. Además, contó desde el principio con el apoyo belga y, en especial, italiano, con Bettino Craxi como aliado incondicional[28]. Los primeros resultados llegaron en el Consejo Europeo de Fontainebleau (junio de 1984), cuando se anunció el ingreso de España para 1986, al tiempo que se zanjaban los problemas de financiación de la CEE. Sin embargo, hasta la firma de la Adhesión (junio de 1985) hubo que superar aún la amenaza del veto griego (a cambio de presupuesto para programas mediterráneos) y la dura negociación final sobre trabajadores españoles, agricultura, pesca y Canarias.

En 1983, González se convenció de que no era posible ser europeísta sin ser atlantista compartiendo responsabilidades en temas de seguridad y defensa. Ya tenía claras las ventajas de una buena sintonía con Estados Unidos y los beneficios de permanecer en la OTAN para asuntos decisivos de la agenda exterior, ganar en presencia internacional y también para el tema militar. Al año siguiente optó por hacer explícito el cambio de posición con prudencia. Primero consiguió que el resto del gobierno (Morán incluido) traba-

---

op. cit., pp. 439-453; MARKS, M. P.: *The formation..., op. cit.,* pp. 43-75; REVENTÓS, J.: *Misión en París. Memorias de un embajador,* Madrid, Península, 1993, y DURAN-LORIGA, J.: *Memorias..., op. cit.,* pp. 323-333.

[28] Merecería la pena explorar la influencia sobre Felipe González de Bettino Craxi y su proyecto de modernización de Italia en el que política interior y exterior estaban muy ligadas: recuperar credibilidad internacional y despegarse del pesado compromiso histórico con el PCI. Ambos intentaron desempeñar el papel de moderadores de las tensiones mediterráneas y mantuvieron una actitud crítica con Estados Unidos desde la lealtad a las posiciones occidentales. Véanse NUTI, L.: «L'Italia e lo schieramento dei missili da Crociera GM-109», en DI NOLFO, E. (ed.): *La politica estera italiana negli anni ottanta,* Venecia, Marsilio, 2007, pp. 47-70, e ÍD.: «The richest and farthest master is always best: US-Italian relations in historical perspective», en ANDREWS, D. M. (ed.): *The Atlantic Alliance under stress. US-European relations after Iraq,* Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 187-188.

jase en esa dirección desde el verano de 1984, justo cuando se había atado el compromiso de la CEE. Hasta ese momento el presidente había contado con la comprensión de Miguel Boyer y Narcís Serra, partidarios de no salir de la OTAN por razones de modelo económico, uno, y para facilitar la reforma militar, el otro; pero no con los más neutralistas como Solana, Maravall, Lluch, Campo y Guerra. En unos meses, la «ambigüedad calculada» tomó cuerpo y se diseñó una estrategia para convencer al grueso del partido y a la opinión pública de la bonanza de seguir en la OTAN, tarea que no era fácil[29]. La llave fue «europeizar el atlantismo», una idea de Juan Antonio Yáñez, para darle una pátina menos belicista, de acuerdo con la cultura política del PSOE. La apuesta era una política de seguridad europea, ligada al futuro de la CEE y menos dependiente de Estados Unidos; España seguiría fuera de la estructura militar para preservar su independencia e ingresaría en la UEO; se reduciría la presencia norteamericana y se mantendría el compromiso de desnuclearización aprobado en 1981. Se tradujo en el *Decálogo sobre política de paz y seguridad,* presentado en el Congreso en octubre de 1984. Con ese respaldo, González lo sacó adelante dos meses después en el XXX Congreso del PSOE, aunque con ciertas dificultades: era el triunfo de la «ética de la responsabilidad sobre la ética de la convicción»[30]. De cara al exterior se afrontaba la etapa negociadora final en la CEE con los deberes hechos.

Entretanto se mantuvo la tradición inventada durante el franquismo de la amistad árabe. El apoyo a la causa palestina y el tardío y prudente reconocimiento del Estado de Israel (enero de 1986) así lo demuestran[31]. En el Magreb, el gobierno González buscó superar la táctica de contrapesar las relaciones con Marruecos y Argelia,

---

[29] En Washington eran conscientes de su posición y dificultades internas: «Greece, Turkey and NATO, 1984», s. f., en Ronald Reagan Presidential Foundation and Library, Philip Dur Files, Box 10.

[30] MORÁN, F.: *La luz..., op. cit.,* pp. 371 y 384; PREGO, V.: *Presidentes,* Barcelona, Plaza y Janés, 2000, p. 246; VAL CID, C.: *Opinión pública y opinión publicada. Los españoles y el referéndum de la OTAN,* Madrid, CIS, 1996; PORTERO, F.: «La política...», *op. cit.,* pp. 491-498, y ESTEBAN, J.: *Diario..., op. cit.,* vol. 2, pp. 63-64, 71, 228, 431, 440-443 y 490.

[31] LISBONA, J. A.: *España-Israel. Historia de unas relaciones secretas,* Madrid, Temas de Hoy, 2002, pp. 251 y ss.; HADDAS, S.: *Un legado para la Transición: Israel,* Documento de Trabajo 1/2010, Fundación Transición Española, 2010, y las referencias en las memorias de Julio Feo.

aunque desde la etapa Calvo-Sotelo el equilibrio se había roto ya en favor de Rabat. Primero se atajaron los temas urgentes con cada país (acuerdos de pesca y gas) y se abandonó la anterior militancia prosaharaui por una posición algo más neutral que beneficiaba a Marruecos: apoyo al proceso de autodeterminación saharaui y negociaciones entre las partes para conseguir un arreglo justo. Se ensayó una política global, inspirada por Morán, que perseguía defender los intereses españoles sobre la base de la cooperación para la estabilidad y prosperidad de los vecinos del sur. Nada de suma cero, sino proyectos en los que todos ganaran, sin tener que compensar las acciones hacia uno u otro país. La idea tampoco era nueva, desde 1957 se había intentado crear una trama de intereses comunes que favoreciera unas relaciones pacíficas y provechosas para todos, pero el problema del Sáhara la borró de la agenda desde 1967. Cuando resurgió, una década después, se volvieron a poner de manifiesto las dificultades para conseguir resultados rápidos, dada la división e inestabilidad de los actores africanos y la debilidad española para acometer los ambiciosos programas previstos[32].

En paralelo, Iberoamérica ocupó un lugar muy destacado en la agenda de González, que trabajó con realismo para encontrar una fórmula pacífica de resolución del conflicto centroamericano apoyando al Grupo de Contadora. La relación se planteó en términos cuasi de deuda moral. Existió la voluntad de aportar la experiencia de la transición española, en una gestión donde acciones de partido y de gobierno estuvieron entremezcladas. También se asumió el proyecto de Comunidad Iberoamericana diseñado en los años anteriores haciendo hincapié en la necesidad de articularlo con mayor compromiso y realismo. Sin embargo, las relaciones políticas siguie-

---

[32] PARDO, R.: «Fernando María Castiella y la política española hacia el mundo árabe, 1957-1969», en LÓPEZ GARCÍA, B., y HERNANDO DE LARRAMENDI, M. (eds.): *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán,* Barcelona, Icaria-IEMed, 2010, pp. 117-146; PORTILLO, J. M.: *El papel del gas natural en las relaciones hispano-argelinas,* Madrid, UNISCI, 2000; HERNANDO DE LARRAMENDI, M., y ÑUÑEZ VILLAVERDE, J. A.: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995),* Madrid, Catarata, 1996; GUILLESPIE, R.: *Spain and the Mediterránean. Developing a European Policy towards the South,* Londres, Macmillan, 2000, pp. 33 y ss., y, muy especialmente, LEMUS DE LA IGLESIA, U.: *Cambio y continuidad en la política exterior de España hacia Marruecos. De la política de equilibrios a la política global, 1982-1996,* tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela, 2005, pp. 247 y ss., y MARQUINA, A.: «Las relaciones con los Estados del Magreb, 1975-1986», en TUSELL, J.; AVILÉS, J., y PARDO, R.: *La política exterior..., op. cit.,* pp. 518-546.

ron siendo el instrumento principal, porque tardó en organizarse una política sólida de cooperación y ayuda al desarrollo[33].

La europeización de la política exterior española desde 1986[34]

Semanas después de firmarse la adhesión a la CEE (junio 1985), hubo crisis de gobierno. El nuevo ministro de Exteriores, Francisco Fernández Ordoñez, era el contrapunto de su antecesor. Un hombre pragmático, de fácil trato, brillante negociador, que había transitado de la democracia-cristiana a la socialdemocracia y demostrado su eficacia como gestor y como ministro con la UCD[35]. Con él, González podía despegarse de la pequeña política exterior con la confianza de que Exteriores actuaría en sintonía con Presidencia. Eran personalidades complementarias que, seguramente, hubieran suscrito una curiosa frase de Gorbachov: la ideología no es un fundamento apropiado para la política exterior. La pronunció en 1986, el mismo año en que declaraba que su hombre de Estado favorito era Felipe González[36]. Las tareas a acometer en esta nueva etapa eran ganar la consulta de la OTAN, renegociar los acuerdos con Estados Unidos y asumir la transformación administrativa y del modo de hacer política (también exterior) que suponía la integración efectiva en la CEE desde enero de 1986, y probablemente in-

---

[33] ARENAL, C.: *Política exterior de España hacia Iberoamérica,* Madrid, Editorial Complutense, 1994; ID.: *España y América Latina 200 años después de la Independencia,* Madrid, Marcial Pons, 2009; MALAMUD, C.: *La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global,* Informes Elcano 3, Madrid, Real Instituto Elcano, 2005, y SANZ TRILLO, A.: *Los gobiernos del PSOE y la promoción de la paz y la democracia en Centroamérica (1982-1996),* tesis doctoral, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2004. La precaria situación de partida de la política de cooperación: «Inventario sobre la cooperación de la administración pública española con Iberoamérica, diciembre de 1983», en APG, Fondo González, 18384/3.

[34] TORREBLANCA, J. I.: «La europeización de la política exterior española», en CLOSA, C. (ed.): *La europeización del sistema político español,* Madrid, Istmo, 2001, pp. 483-511.

[35] DELGADO, S., y SÁNCHEZ MILLAS, P.: *Francisco Fernández Ordóñez. Un político para la España necesaria, 1930-1992,* Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.

[36] JUDT, T.: *Postguerra..., op. cit.,* pp. 857 y 865. Gorbachov admiraba el modelo de socialdemocracia de González, que consideraba el más próximo al suyo. La conversación que se produjo entre los dos mandatarios está en APG, Fondo González, 18348/4, pero no ha sido autorizada su consulta.

cluía la modernización del Servicio Exterior y de su acción cultural y de cooperación, apenas abordadas aún.

El referéndum del 12 de marzo de 1986, planteado en los términos del *Decálogo,* resultó muy complejo. No era fácil apelar a la racionalidad de los electores propios cuando desde 1981 se había jugado con otro tipo de argumentos, por eso hubo que terminar planteando la consulta como una batalla de política interior. Además la oposición atlantista, liderada por Fraga, invitó a la abstención para desgastar al gobierno. González cumplió su promesa electoral, pero a un coste elevado, como él mismo reconoció años después. El modelo OTAN elegido impidió beneficiarse de una integración plena, con participación en la toma de decisiones; no se pudo negociar la creación de un mando conjunto bajo control español, ni presionar en el tema Gibraltar; la firma del Tratado de No Proliferación (1987) interfirió en la negociación con Estados Unidos y la imagen de aliado «inseguro» no se eliminó hasta 1991. El debate OTAN tampoco contribuyó a educar a la opinión pública en materia de seguridad y defensa, porque la discusión no se centró estrictamente en esos temas. En cambio, tuvo consecuencias en política interior: provocó una fuerte conmoción a muchos votantes, forzados a violentar sus convicciones por respaldar al presidente, promovió la creación de Izquierda Unida y la campaña creó problemas financieros al PSOE. Sin embargo, el liderazgo de González salió reforzado, como se demostró en las elecciones legislativas de junio[37].

Por entonces comenzaron las negociaciones sobre los acuerdos con Estados Unidos que expiraban en 1988; no antes del referéndum, como defendía Morán. El contexto internacional acompañó, porque el relevo en el Kremlin (Gorbachov) y un Reagan más flexible en su segundo mandato, relajaron la tensión en la recta final de la Guerra Fría. Sin embargo, Estados Unidos estaba negociando sus bases con otros países casi a un tiempo y se resistía a cesiones que pudieran crear un precedente, sobre todo a una reducción tan sustancial de su presencia militar como solicitaba Madrid. Además, desde Washington no se valoró lo suficiente el simbolismo político y psicológico del tema en España. Esta vez, la primera desde 1963, la parte española no necesitaba garantía de defensa (tenía la OTAN) y renunció de antemano a cualquier ayuda militar o eco-

[37] PORTERO, F.: «La política...», *op. cit.,* pp. 494-499, y POWELL, C. *España..., op. cit.,* pp. 368-372.

nómica como contrapartida por el uso de las bases. A un tiempo, la firmeza del gobierno González logró hacer creíble la amenaza de no renovar. En enero de 1988 se llegó a un acuerdo de principio: Estados Unidos utilizaría Rota y Morón, pero sacaría todas sus fuerzas de combate (un recorte del 40 por 100), es decir, los aviones cisterna de Zaragoza y los cazabombarderos F-16 de Torrejón. Se alcanzó el objetivo fundamental de romper con el estilo de acuerdos desiguales impuesto en 1953, aunque hubo cesión en el tema nuclear (renuncia a informarse de la presencia de armas nucleares en buques que utilizaran las bases) e Italia tuvo que asumir los escuadrones norteamericanos rechazados[38]. Sólo entonces se pudieron presentar las directrices generales sobre la contribución militar española a la OTAN, que la organización aprobó en diciembre de 1988, un mes después del ingreso en la UEO, institución con un valor más simbólico-político que defensivo[39]. El círculo se cerró en 1991 con la participación militar en la Guerra del Golfo. La maniobra salió redonda, a pesar de tener al 54 por 100 de la opinión pública en contra. González insistió en su significado logístico, pero calló que el 80 por 100 de los vuelos norteamericanos habían hecho escala en bases españolas. Con la nueva imagen de aliado occidental responsable que consiguió (sin dañar las relaciones con los países árabes gracias a una intensa labor diplomática) reforzó su margen de maniobra para actuar en otros ámbitos diplomáticos y de seguridad. El gran fruto fue la conferencia de paz árabe-israelí de Madrid. Después se descubrieron las bondades de las misiones militares de mediación y pacificación como otro instrumento de participación y protagonismo internacional que, a la vez, contribuía a la modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas[40].

---

[38] La actitud cooperativa del gobierno italiano (De Mita), sobre todo de Andreotti (apoyada por la derecha y el PSI) queda de manifiesto en: «Ch. H. Thomas to Secretary, jun 1988», RRPFL, Ledsky, Nelson files, Box 92164.

[39] VIÑAS, A.: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos (1945-1995),* Barcelona, Crítica, 2003, pp. 471-510; CAJAL, M.: *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático,* Madrid, Tusquets, 2010, pp. 151-208, y, sobre todo, POWELL, C.: *El amigo americano..., op. cit.,* pp. 586-635. La negociación se solapa con la creciente tensión entre gobierno y sindicatos por la política económica: el acuerdo con Estados Unidos casi coincidió con la huelga general del 14-D y el agrio desencuentro con la UGT. Algún autor ha destacado su vinculación: RUPÉREZ, J.: «Diez años asomados al mundo», en VVAA: *1992, El decenio González,* Madrid, Encuentro, 1992, pp. 37-38. También crítico ESTEBAN, J.: *Diario Romano..., op. cit.,* vol. III, p. 407.

[40] CAJAL, M.: *Sueños y pesadillas..., op. cit.,* p. 217.

El ingreso en la Europa comunitaria terminó transformando casi todas las políticas públicas y se percibió como una oportunidad para la modernización económica, pero también como una plataforma de protagonismo internacional. Para defender mejor los intereses nacionales (renegociar periodos transitorios y conseguir fondos estructurales), la estrategia fue acercarse al círculo de decisión, intentar enganchar con el motor franco-alemán (González respaldó de inmediato la reunificación alemana de Helmut Kohl[41] y la incorporación automática del territorio de la RDA en las instituciones comunitarias), con una diplomacia de alto nivel, como un socio constructivo, con iniciativas y proyectos propios en los temas básicos. La táctica fue apoyar el proceso de integración comunitaria que culminó en Maastrich (diciembre de 1991), a pesar de que los criterios de convergencia no fueran de fácil cumplimiento para España, lo que servía de acicate y justificación a las reformas económicas internas. El discurso era el de la solidaridad como principio europeísta central: la cohesión, la necesidad de reducir las diferencias socioeconómicas entre países miembros. Este rearme ideológico —erigirse en el portavoz de los países del sur— permitía defender mejor los intereses propios desde el europeísmo más puro. Tras el éxito de la primera Presidencia europea en el primer semestre de 1989, llegaron cuantiosos fondos estructurales y de cohesión. Sin embargo, el veto de González a la ampliación (junio de 1991) para garantizar estos últimos marcó un cierto cambio de tendencia. Los expertos hablaron de un nuevo realismo o renacionalización de la política europea española, que fue la tónica hasta 1996. El temor al impacto de la reunificación y a la entrada de países más ricos que cambiaban el equilibrio de la UE hacia el norte, más las dificultades económicas internas desde 1992, explican un giro que se intensificó en la etapa de Aznar[42].

Las políticas magrebí y latinoamericana de España se europeizaron desde 1986. También se asumieron intereses internacionales de otros socios, lo que sirvió para expandir las áreas de interés exterior

---

[41] La relación de amistad que se estableció entre ambos mandatarios queda reflejada en GONZÁLEZ, F.: *Memorias del futuro,* Madrid, Aguilar, p. 109.

[42] Véanse notas 8 y 27, más BARBÉ, E.: *La política europea de España,* Barcelona, Ariel, 1999, e ID.: «De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la máquina diplomática europea», *Afers Internacionals,* 34-35 (1996), pp. 9-29.

y obligaron a racionalizar la política de cooperación. Con Marruecos, se delegó en la UE la parte conflictiva de la relación (pesca, agricultura) y se siguió trabajando en la creación de un «colchón de intereses» que culminó en el Tratado de Cooperación y Amistad (1991). No fue el fin de las tensiones bilaterales, salpicadas de crisis intermitentes (Ceuta y Melilla, inmigración), pero sí la puerta para un creciente flujo de intercambios. Se abandonaron las suspicacias hacia el especial trato otorgado a Rabat en la CE y se optó (como hizo Francia con España), por un nuevo papel de mentor (con otros Estados miembros) utilizando desde 1990 la Política Mediterránea Renovada, de la que se había recelado hasta entonces. A ella se trasladó la idea de impulsar la interdependencia Norte-Sur, con el modelo de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea. Su prometedora concreción fue la Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona (1995)[43].

La carga ideológica que habían tenido las relaciones con Iberoamérica se difuminó. Se marcaron distancias con Cuba y Nicaragua, y la política española en la región se aproximó a la del resto de la UE, organización que demostró ser una buena plataforma de política iberoamericana. En general, esta política regional se multilateralizó con la participación española en operaciones de paz patrocinadas por la ONU, el apoyo a los procesos de integración regional o las aportaciones al Banco Interamericano de Desarrollo. En torno a la celebración del Quinto Centenario, hubo un amago de relanzar las relaciones con la región para equilibrar una diplomacia definitivamente volcada en Europa. Desde 1986, con el Primer Plan Anual de Cooperación, y 1988, con una nueva Agencia Española de Cooperación Internacional, se afrontó el necesario proceso de centralización y expansión de este capítulo de la acción exterior. El presupuesto (0,04 por 100 del PIB en 1983) creció hasta el 0,27 de 1992, cuando se hizo el esfuerzo económico más fuerte por la conmemoración. Las herencias más positivas fueron un cambio de imagen de España y la institucionalización de las

---

[43] Véanse nota 32 y VAQUER I FANÉS, J.: *Spanish Policy towards Morocco (1986-2002). The Impact of EC/EU Membership,* tesis doctoral, London School of Economics and Political Science, 2004; TOVIAS, A.: «Spain's Input in Shaping the EU's Mediterranean Policies, 1986-1996», *Mediterranean Historical Review,* 13/1-2 (1998), pp. 216-233, y HERNANDO DE LARRAMENDI, M., y MAÑÉ, A. (eds.), *La política exterior española hacia el Magreb,* Madrid, Ariel-Real Instituto Elcano, 2009.

Cumbres Iberoamericanas, un foro de concertación y diálogo político. Después se hizo más hincapié en el iberoamericanismo bilateral, en parte porque la crisis económica impidió cubrir las expectativas generadas en cooperación, y se inició una diplomacia económica que amparase la presencia empresarial en la zona, plenamente desarrollada en la etapa Aznar[44].

Los autores coinciden en señalar la etapa 1991-1996 como la más brillante en la política exterior socialista. Aprendidas las posibilidades de actuación que daba una actitud de socio occidental cooperativo, la confianza y los importantes contactos internacionales establecidos, más la campaña de marketing desarrollada en 1992 (Expo, V Centenario, Olimpiadas), llegaron los éxitos: sedes para encuentros en la cumbre, presencia en el Consejo de Seguridad de la ONU y altos cargos internacionales para españoles. El ciclo socialista se cerró con una eficiente Presidencia de la UE, la participación militar en el ataque aéreo de la OTAN en Bosnia y la Secretaría General de la OTAN para Javier Solana, magnífico ministro de Exteriores desde 1992[45]. Sin embargo, cabría señalar ciertas lagunas en el balance final. Aunque tras la caída del Muro de Berlín se dedicó cierta atención a la Europa Centro-Oriental, otras áreas geográficas siguieron desatendidas, en especial Asia. La diplomacia pública, sobre todo su vertiente cultural, dispersa en múltiples departamentos estatales, tardó en despegar: el Instituto Cervantes nació en 1990, pero quedó paralizado por falta de presupuesto en 1992, y no se sacó partido de los medios de comunicación gestionados por el Estado (RTVE)[46]. También la política de cooperación seguía teniendo en 1996 graves déficits organizativos y financieros. Pero, sobre todo, no se dotó a Exteriores de suficientes medios humanos y financieros en consonancia con los objetivos exteriores asumidos y se pospuso indefinidamente la reforma de la administración exterior del Estado, perpetuando problemas como la desinformación y descoordinación de los servicios de las embajadas, indicio de la falta de unidad en la acción exterior del Estado, o la ausen-

---

[44] Véase nota 33.

[45] Su trayectoria política y sus planteamientos internacionales en SOLANA, J. (en conversación con Lluís Bassets): *Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales,* Barcelona, Debate, 2010.

[46] RUBIO ARÓSTEGUI, J. A.: *La política cultural del Estado en los Gobiernos socialistas, 1982-1996,* Gijón, Trea, 2003, pp. 110 y 194-195.

cia de organismos potentes de análisis y previsión, como existen en otros países, para diseñar estrategias a medio y largo plazo[47].

Conclusión

En palabras de Javier Solana, la política exterior socialista sirvió para «terminar de definir la posición internacional de España, tras una etapa de maduración y adaptación de objetivos tradicionales que arranca incluso antes de 1975»[48]. Muchos objetivos (recuperar influencia en el exterior), vectores y estrategias diplomáticas venían manejándose desde finales de los años sesenta; lo mismo que el gran dilema de si convenía una adscripción occidental plena en seguridad para no perder las bazas de la vocación «universalista» española, motivo de tormento para el último Castiella y de división en la UCD. Pasados los primeros tiempos de tanteos y aprendizaje político socialista, finalizó la homologación de la diplomacia española con la de las otras democracias consolidadas: europeísmo y atlantismo como base, y como refuerzo de los vectores tradicionales de influencia regional; pragmatismo y realismo como reglas generales. Poco a poco desaparecieron los tics nacionalistas del franquismo y, aunque menos, también los internacionalistas del antifranquismo. Fue el fin de lo que Calvo-Sotelo llamó el «romanticismo» en política exterior, tal como se reflejó en la evolución del europeísmo y, quizás, también en la atención decreciente a la defensa de los derechos humanos. Por otra parte, aunque los gobiernos del PSOE, con González a la cabeza, terminaron comprendiendo los benefi-

---

[47] Las evocaciones de quienes fueron embajadores en esta etapa están llenas de quejas en este sentido: CAJAL, M.: *Sueños y..., op. cit.,* p. 331; DURÁN-LORIGA, J.: *Memorias..., op. cit.,* p. 317, y, sobre todo, los tres volúmenes de las memorias de Jorge de Esteban, ya citadas. En 1985 se habían dado algunos pasos informativos para preparar la reforma que nunca llegó, como se reflejó en *El Servicio Exterior de España,* monográfico de la *Revista de Documentación Administrativa,* 205, (julio-septiembre de 1985). Se hicieron algunos retoques parciales (Real Decreto 632/1987, 8 de mayo) y la cuestión sigue en estudio. Véanse MORÁN, F.: *España en..., op. cit.,* pp. 466-470; FEO, J.: *Aquellos años..., op. cit.,* pp. 369-370; CIENFUEGOS, I. M., y RODRIGO, F.: «Las transformaciones organizativas de la política exterior española», *Revista de Estudios Políticos,* 117 (2002), pp. 173-220, y COMISIÓN PARA LA REFORMA INTEGRAL DEL SERVICIO EXTERIOR: *Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior del Estado,* Madrid, 2005 en <http://www.maec.es/>.

[48] SOLANA, J.: *Reivindicación de la..., op. cit.,* p. 26-27.

cios que para su proyecto político tenía una plena integración en el bloque democrático occidental, incluida la pertenencia a la OTAN, no hubo, sin embargo, voluntad de hacer pedagogía política sobre el significado de la seguridad colectiva. Se optó, primero, por «europeizar el atlantismo» y, después, en los noventa, el discurso del intervencionismo humanitario difuminó el objetivo de defender intereses occidentales que había también en las misiones militares más controvertidas. El resultado fue una opinión pública que evolucionó en temas internacionales a un ritmo mucho más lento que el Ejecutivo. Pero, sin duda, la habilidad de Felipe González y sus equipos para poner en marcha una política exterior imaginativa y brillante, sobre todo en sus años finales, logró dar a España una presencia internacional que cubría las expectativas de ser una «gran potencia media», elemento cardinal del proyecto internacional socialista. Así hubo de ser reconocido por la oposición, como demostró la continuidad diplomática durante la primera legislatura de Aznar. El consenso básico se rompió cuando éste sustituyó el objetivo de base por otro aún más ambicioso, a partir de un nuevo atlantismo basculado hacia Washington que el grueso de la opinión pública española no podía visualizar[49]. Por último, si de historiografía hablamos, sobre la etapa socialista sabemos hoy bastante de estrategias y resultados a través del análisis de politólogos e internacionalistas, pero desconocemos casi toda la historia política que hubo detrás. No queda más remedio que explorar nuevas fuentes o seguiremos dando vueltas circulares sobre nuestros propios textos.

---

[49] Véase JIMÉNEZ REDONDO, J. C.: *De Suárez a Rodríguez Zapatero: la política exterior de la España democrática,* Madrid, Dilex, 2006.