Foro, Nueva época, vol. 28 (2025): 45-69 ISSN: 1698-5583
https://dx.doi.org/10.5209/foro.108114

LA POLÍTICA EXTERIOR Y EUROPEA DE ESPAÑA EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA (1976-1988)

Araceli MANGAS MARTÍN
Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Salamanca
y Universidad Complutense de Madrid
Académica de Número de la Real Academia
de Ciencias Morales y Políticas
amangas@ucm.es

SUMARIO: I. ASPECTOS GENERALES DE LA TRANSICIÓN EXTERIOR (1976-1988).—II. CONSENSOS NECESARIOS Y DISENSOS LEGÍTIMOS.—1. Consenso en el compromiso con los derechos humanos.—III. ASPECTOS CONCRETOS. DISENSOS IMPORTANTES.—1. Gibraltar.—2. Defensa y seguridad.—IV. ASPECTOS CONCRETOS. EL REENCUENTRO DE ESPAÑA CON EUROPA.—1. La política exterior de España como Estado candidato y miembro de las Comunidades Europeas.—2. El reencuentro con México. La relación con Iberoamérica.—3. La relación con Marruecos, Mediterráneo y Norte de África.—4. La contribución a la Política Exterior y de Seguridad Común europea.—V. REFLEXIONES FINALES.

I. ASPECTOS GENERALES DE LA TRANSICIÓN EXTERIOR (1976-1988)

España y la sociedad española estuvieron ensimismadas con gran despreocupación del exterior desde la decadencia española en el siglo XVII. Hubo algunas excepciones que mostraron hasta qué punto la política exterior era necesaria para la supervivencia de la nación o de la misma monarquía liberal. Por ejemplo, la Cuádruple Alianza para sacar adelante el reinado de Isabel II frente al absolutismo carlista. Mas tarde, la derrota de 1898 en Cuba frente a Estados Unidos (en adelante, EE.UU.) y la ausencia de las dos grandes guerras mundiales en el siglo XXI fueron también determinantes de ese ensimismamiento.

Es reconocida la relación estrecha entre la política interior y su proyección en la política exterior. En las grandes citas históricas de España,

la degradación e inestabilidad de la vida política tuvo grandes perjuicios para el país[1].

Talleyrand decía que los intereses de los Estados son permanentes y no debieran condicionarse a convicciones ideológicas o a veleidades de los gobernantes. Es sabido que la política exterior es el resultado de conjugar necesidades internas con posibilidades externas. Desde luego, las interacciones entre la acción diplomática en el campo internacional y la vida política interna son habituales. Además, hay temas y situaciones que son simultáneamente internas e internacionales.

La relevancia de los procesos internos es clara para todo país y lo fue para España durante la transición del sistema político-jurídico de la dictadura hacia la democracia entre 1975 y 1980. No cabe disociar la política interna de la externa. La política exterior es tributaria de la interna. Cuando amenaza crisis en la política interna, proliferan los riesgos y marginación en el exterior.

También es cierto que si bien la política interna explica los niveles de relevancia e influencia externa, no es el único factor condicionante de la posición de un Estado en la vida internacional. Son muchos los escenarios en los que intervienen distintos actores y sectores económico-sociales que dependen de esa acción exterior hacia afuera y hacia dentro.

Es importante en esta introducción distinguir entre la transición política a la democracia —o transición a secas— y la transición «exterior». No hay un criterio único sobre el periodo de la transición a la democracia.

Muchos descartan, y estoy de acuerdo, en que es claro que el inicio de la transición no se puede datar en la muerte del dictador y el primer gobierno de la monarquía, con Arias Navarro al frente, pues aunque ese presidente incluyera dos ministros reformistas, su proyecto era claramente mantener el régimen autocrático.

La transición general la inicia el presidente Adolfo Suárez nada más ser nombrado en julio de 1976, con el apoyo del rey Juan Carlos, con su proyecto de democratización, y se consagra materialmente con la Ley de Reforma Política en diciembre de ese año, marcando el rumbo democrático. Se inicia cuando, como afirma Juan Linz, el gobierno de Suárez reco-

[1] Por ejemplo, durante la Primera Guerra Mundial, debido a la debilidad y vaivén de los gobiernos y del Estado español en su conjunto —nada menos que ocho gobiernos entre 1914 y 1919—, se excluyó a España de las indemnizaciones de guerra por los daños y perjuicios ocasionados a la marina mercante española —25 por 100 de la flota mercante destruida por los beligerantes— y de la propia Conferencia de Versalles que reorganizaba Europa y el mundo. Y ello a pesar de ser España formalmente neutral en aquella Gran Guerra.

noce y desea cooperar con todas las fuerzas políticas del momento, y se percibe el «apoyo de sectores institucionales» junto a «la capacidad para el liderazgo del rey y de Suárez»[2]. Con la Constitución recién aprobada a finales de 1978 se desarrolló un activo periodo de transición con la adopción de políticas y grandes leyes del Estado democrático, incluidos los Estatutos de todas las Comunidades Autónomas.

También a mediados de 1976, con el nuevo Gobierno de Suárez, se inicia la transición exterior. No hay diferencia en el comienzo para la transición general y la exterior. Otra cosa es cuándo terminan una u otra. Para especialistas en derecho y relaciones internacionales y los historiadores de las relaciones exteriores, la transición exterior, por tanto, no se inicia con la muerte del dictador ni termina con la aprobación de la Constitución (1975-1978). Y no se cerró la transición, en especial la exterior, con la aprobación de la Constitución de 1978[3]. La transición conllevó importantes cambios en la política externa, de forma inmediata algunos, pero otros necesitaron bastante más tiempo, más de una década.

Con el Gobierno de Suárez se inicia un periodo de reafirmación bilateral y multilateral de España en el exterior desde julio de 1976 para hacer ver al mundo el cambio trascendental de la voluntad de España. Se intensificó con las elecciones generales de 1977 y con el comienzo de los debates constitucionales hasta completar las decisiones adoptadas entre 1976-1988 que han dejado marcadas las coordenadas de la relaciones internacionales y europeas de España por los tres gobiernos democráticos (Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo-Sotelo y Felipe González).

Como señaló el gran maestro de las relaciones internacionales, el profesor Roberto Mesa, en el debate de las fechas de cierre de la transición y, sobre todo, de la «exterior» se debe a que ha estado contagiado de conceptos confusos al «entremezclar y no distinguir entre *consenso* y *transición*»[4].

---

[2] J. J. Linz, «Epílogo. La transición a la democracia en España en perspectiva comparada», en R. del Águila y R. Cotarelo (coords.), *Transición política y consolidación democrática, España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1992, p. 456.

[3] Como puntualizó un destacado maestro de la ciencia de las relaciones internacionales en España, el profesor Celestino del Arenal, «el establecimiento de un sistema democrático en España ha sido fruto de un proceso de reforma pactado entre las principales fuerzas políticas y no de un proceso de revolución o de ruptura, con lo que el cambio en la política exterior y la necesaria transformación de un Servicio Exterior, que venía marcado en sus hábitos, planteamientos y desarrollos por el franquismo, han sido muy lentos» (C. del Arenal Moyúa, *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española,* Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI de España, 2011, p. 104).

[4] R. Mesa Garrido, «La normalización exterior de España», en R. del Águila y

En la transición exterior no podemos depender de la aprobación de la Constitución de 1978, ni de un triunfo electoral (el del PSOE en 1982) sino de grandes decisiones en materia clara de relaciones internacionales, unas de consenso, otras de ruptura, que nos llevaron a la «normalización exterior» y a las bases de la inserción de España en el mundo[5].

Fue un hito el 30 de mayo de 1982, momento en que se produce la incorporación de España al Tratado del Atlántico Norte (OTAN) bajo la presidencia de Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo. Fue una decisión parcialmente de ruptura y cambio en política de seguridad en un marco todavía no firme de la transición en materia de política exterior al no tener entonces afianzado el modelo de la política exterior de la España democrática.

Tampoco termina la transición «exterior» con el triunfo electoral del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en octubre de 1982. Aunque España había sido aceptada como Estado candidato en noviembre de 1978, las negociaciones para el ingreso en las Comunidades Europeas (hoy, Unión Europea —UE—) se iniciaron el 5 de febrero de 1979, si bien hubo numerosas interrupciones. La negociación en serio se retomó de forma continuada con el presidente Felipe González. En estos años se va redefiniendo y articulando el proyecto exterior en todas sus dimensiones geopolíticas hasta completarse con la ansiada opción europea.

El afianzamiento de la democracia con el primer gobierno de la alternativa socialista y sus reformas progresistas en los primeros años de primer mandato del presidente Felipe González dieron lugar a nuevos giros en política exterior y de seguridad. Los giros de esos dos presidentes (Calvo Sotelo y González) determinaron la actual España democrática estabilizada.

La transición se alargó y se cerró en 1988 para la política exterior con el Convenio con EE.UU.[6] Curiosamente, Roberto Mesa estimaba que

---

R. COTARELO (coords.), *Transición política y consolidación democrática, España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1992, p. 140.

[5] En ese artículo del profesor Mesa incluye datos de relevancia (pp. 143-144); comenta que en un artículo suyo publicado en *Cuadernos para el Diálogo* en diciembre de 1975 defendía y daba la lista de decisiones a tomar en política exterior para la futura democracia. El Subsecretario de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, le escribió agradeciendo aquel artículo, la posición del profesor R. Mesa y pidiéndole una entrevista que tuvo lugar. Concluye Roberto Mesa que en la cabeza de M. OREJA, «en fecha tan temprana» estaba el diseño de la política exterior de la España democrática. La carta de M. Oreja se publica en R. MESA GARRIDO, «La normalización exterior de España», *op. cit.,* p. 143.

[6] Además del profesor Arenal en todos sus trabajos [p. ej., «La posición exterior de España», en R. DEL ÁGUILA y R. COTARELO (coords.), *Transición política y consolidación democrática, España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS),

lo más importante en la normalización era un nuevo y distinto acuerdo con EE.UU. en el artículo citado (en nota 4). Al contrario, el convenio con EE.UU. fue la última decisión y fue correcta tal como exigió el desarrollo de las acciones exteriores en la época. Justamente, cuando se acordó el vigente convenio de Estados Unidos en 1988, entendemos cerrada la transición exterior.

Es sabido que hubo un proceso ejemplar de democratización de todas las estructuras políticas, económicas y sociales propiciado por la nueva Constitución (de 29 de diciembre de 1978) aceptada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria. La política exterior de España no fue ajena a esos cambios democráticos y se benefició de aquel proceso ejemplar de reconciliación. Se hizo un gran esfuerzo por redefinir y articular una política exterior coherente con nuestros compromisos históricos (Iberoamérica y el mundo árabe-mediterráneo) y, a su vez, romper un crónico aislamiento de España respecto de Europa y tender los anclajes necesarios para la seguridad y defensa.

II. CONSENSOS NECESARIOS Y DISENSOS LEGÍTIMOS

Hablar de consenso durante la transición exterior requiere algunas puntualizaciones. No se refiere a la aceptación sin más de la política exterior dictada por el partido gobernante; tampoco necesariamente a pactos amplios entre todos los partidos, ni tan siquiera entre los que pueden ser alternativa de gobierno.

El consenso exterior era sobre la prioridades y orientaciones estratégicas generales. También los partidos del arco parlamentario compartían la idea de unos principios éticos, de principios de Derecho internacional y de unos valores a defender en la política exterior de la nueva España democrática. Hasta dónde defender y condicionar la acción exterior por los valores y principios forma parte de las legítimas diferencias entre partidos y alimentaba el necesario debate y dialéctica política.

El consenso en las prioridades y orientaciones estratégicas no era sumisión o silencio como en la dictadura franquista, o un trágala de la mayoría ni imposición de la minoría a la mayoría.

1992, p. 393], también R. Pardo Sanz. «La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional?», *Ayer*, núm. 84 (2011), p. 73.

Y aun compartiendo las orientaciones y prioridades, si se descendía a los detalles, podía haber variantes en las estrategias y defensa firme de tácticas variadas y decisiones concretas de articulación de la política exterior entre los partidos, incluidos los dos grandes partidos de la época (UCD y PSOE). Hubo debates encendidos entre los partidos en los que se mostraban las críticas y las alternativas a decisiones concretas.

En las diferencias hubo respeto y relativo sacrificio de las posiciones partidarias para evitar que las divergencias exteriores salpicaran a la política interna. El sentido institucional de la política interna trascendía a la política exterior y, a su vez, le daba un gran atractivo internacional a España.

Los consensos de la transición inicial (de 1976 a enero de 1980) y durante la primera etapa constitucional propiciaron cambios en nuestra proyección exterior. Se aspiraba entonces a la universalización de las relaciones diplomáticas, económicas, comerciales y culturales, con especial y absoluta prioridad por el espacio europeo y occidental. En este esfuerzo participaron todos los Gobiernos democráticos desde julio de1976, aunque los tres presidentes (Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo Sotelo y Felipe González) no pertenecían a los mismos partidos políticos ni tenían las mismas tácticas ni programas. Se trataba de erigir un modelo global, coherente y realista acorde al nuevo contexto interno y a la vecindad geográfica e histórica de España.

Entre 1976 y 1980[7], especialmente en los primeros años, hay que destacar, sí, un gran consenso sobre las grandes opciones tradicionales (mundo iberoamericano y Mediterráneo-Norte de África) y respecto a nueva y urgente opción europea para salir del marasmo de siglos y tener reconocimiento general.

Todos los partidos relevantes (incluido el partido comunista de Santiago Carrillo y de Dolores Ibárruri *La Pasionaria*) coincidían en la prioridad absoluta de la integración de España en las Comunidades Europeas. Todos compartían también la orientación histórica y cultural de nuestra relación con Iberoamérica. Y en tercer lugar, nuestra condición geográfica y también histórica con el Mediterráneo, Norte de África y mundo árabe.

En el siglo XX, a partir de la Segunda Guerra Mundial, la relación con Estados Unidos añade la cuarta prioridad a la política exterior y de seguri-

[7] Celestino del Arenal, que defiende el cierre de la transición exterior en 1988, hace una correcta subdivisión entre la etapa de consenso, de 1976 a 1980, y de ruptura, entre 1980 y 1988, de ruptura, pero también de definición y afianzamiento de las líneas maestras de la política exterior (C. DEL ARENAL MOYÚA, «Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio», en J. VIDAL BENEYTO (coord.), *España a debate,* vol. 1 (1991), pp. 47-48.

dad de España[8], con la presencia desde 1953 de bases militares de las Fuerzas Armadas norteamericanas. Hubo un nuevo acuerdo en 1976 para sustituir al pobre acuerdo de 1953, con el rango constitucional americano de *Treaty,* pero fue un maquillaje sin mejoras sustanciales sobre su naturaleza de arrendamiento, migajas económicas y chatarra militar. Hasta el gobierno de Felipe González no hubo un Convenio de Defensa con los Estados Unidos (1988) equilibrado y digno, homologable a otros acuerdos con Estados occidentales democráticos. No se olvide, ese Convenio básico para la defensa y para articular las obligaciones con la OTAN sigue en vigor desde 1988. Luego, ha condicionado y condicionará la España democrática y forma parte de la contribución, todavía no destruida de la transición exterior.

No se puede reprochar que la transición exterior no renegara del pasado histórico (sí, de la dictadura, claro). Difícilmente España iba a romper con su geografía e historia[9]. Como afirmó Celestino del Arenal, «No es que hayan cambiado los condicionantes externos de esa política, la mayoría de los cuales han permanecido, dentro de las lógicas evoluciones, algunas notables, que inexorablemente se producen en el ámbito internacional; no es que se hayan alterado radicalmente las coordenadas geográficas...Lo que cambió fue, en primer lugar, la filosofía inspiradora y el diseño de esa acción exterior, el por qué y el para qué se hace la política exterior»[10].

Se dio un nuevo sentido y profundidad a las preocupaciones históricas de nuestra política exterior dotándola de eficacia y realismo (como el caso de la relación con Iberoamérica). En segundo lugar —añade Del Arenal—, «cambió también la forma, el modo, el cómo se hace la política exterior, introduciendo controles democráticos y haciendo esa política exterior más eficaz y realista»[11].

1. Consenso en el compromiso con los derechos humanos

Antes de tener aprobada una Constitución democrática, España anota una *particularidad:* el ingreso de la España posfranquista y preconstitucio-

[8] A. Viñas, «Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», *Revista de Estudios Internacionales,* vol. 5, núm. 1 (1984), pp. 73-101. Para este autor «[E]l componente inmediato viene definido por la peculiar experiencia de la transición política» (p. 86).

[9] E. Barbe Izuel, «La transición española: cambio y continuidad en la política exterior y de seguridad», *Papers, revista de Sociología,* monográfico dedicado a *Política y sociedad en España: 1977-1989,* núm. 33 (1990), pp. 103-120.

[10] C. del Arenal Moyúa, *Política exterior de España..., op. cit*, p. 194.

[11] *Ibid.,* p. 105.

nal «por palabra de honor» en la organización del Consejo de Europa[12], el brazo protector de los derechos humanos y referente universal.

Fue el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, bajo presidencia del gobierno de Adolfo Suárez, quien activó nada más tomar posesión Suárez (en julio de 1976) contactos para plantear la adhesión: visitó España la Comisión Política de la Asamblea Parlamentaria y percibió en sus entrevistas, incluida la oposición y medios de comunicación, las expectativas de la celebración de elecciones. Su informe, con lógicas críticas por el estado incipiente del camino democrático, fue favorable y lo aprobó la Asamblea a finales de año mediante la Resolución 640. Se reconocía la irreversibilidad de la transición política *predemocrática*. España depositó su instrumento de adhesión el 24 de noviembre de 1977, siendo miembro de la organización del Consejo de Europa desde esa fecha[13].

Aunque España aún no tenía una Constitución democrática —condición que había sido impuesta catorce meses antes a Portugal—, España fue admitida sin reunir formalmente los requisitos del respeto a los derechos humanos, pluralismo y Estado de Derecho. El compromiso pluripartidista fue que la Constitución recogería los valores del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950: incluso el art. 10.2 de nuestra Constitución refleja la obligación de las autoridades administrativas y judiciales de hacer una interpretación conforme de los derechos recogidos por la Constitución con los tratados de los que España sea parte, integrando así la doctrina legal y jurisprudencial de tales tratados. Mejor imposible.

Y ya con la Constitución en vigor, España se adhirió al Convenio Europeo de Derechos Humanos el 4 de octubre de 1979[14] con reconocimiento de la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Conviene recordar que ya durante la dictadura, avanzados los años sesenta, se adhirió a unos pocos convenios de derechos humanos de Naciones Unidas y convenios laborales y sindicales de la Organización Internacional del Trabajo. Y que formaba parte de la inmensa mayoría de las organizaciones internacionales dado que no requerían condiciones de democracia y derechos humanos para formar parte de ellas.

---

[12] Así lo describe el primer embajador español ante el Consejo de Europa, José Luis Messía, en su libro *Por palabra de honor,* Madrid, Parteluz, 1995.

[13] Como era mala costumbre de la época y hasta una década después, demoraban inexplicablemente la publicación de los acuerdos internacionales. Lo recoge, por fin, el *BOE* de 1 de marzo de 1978.

[14] *BOE* de 10 de octubre de 1979 (España incluyó algunas reservas de aplicación que ya ha levantado).

III. ASPECTOS CONCRETOS. DISENSOS IMPORTANTES

Ya he señalado que, aunque en algunos ámbitos, no hubo consenso entre 1976-1988 (por ejemplo: sobre Gibraltar, OTAN y Sahara), las divergencias se dejaron *aparcadas* por las fuerzas parlamentarias para no debilitar el diálogo político que exigía la aprobación de la Constitución y de sus grandes leyes de desarrollo.

En la transición, las diferencias sobre el Sahara no se agudizaron: todos bajaron el diapasón debido a la compleja relación con Marruecos y la situación de guerra entre Marruecos y el Frente Polisario —apoyado por Argelia— y la intervención de Naciones Unidas.

Había consenso tácito negativo en *no tratar ni decidir* sobre tales cuestiones. Pero sí se explicitaron a partir de 1980 —con la Constitución ya aprobada— en relación, en especial, con la OTAN donde se dieron rupturas o giros lógicos en 1980 (Calvo Sotelo) y 1982-1988 (González) en relación con Gibraltar y la defensa.

Tanto UCD como, luego, el PSOE adoptaron decisiones concretas según su sensibilidad a los pilares maestros de las grandes orientaciones de la política exterior. Los dos grandes partidos mostraron su personalidad, por ejemplo, en las relaciones con Cuba o con el Frente Polisario, además de las citadas sobre Gibraltar y las relaciones con la OTAN.

En efecto, hubo ruptura o un giro en materia de defensa (OTAN) en 1980 por parte del gobierno centrista y sobre Gibraltar en 1982 y la OTAN y la defensa por parte del gobierno socialista cerrando y estabilizando la relación con EE.UU. en 1988.

1. Gibraltar

Se observa que los dos grandes partidos de la época no compartían las medidas que habría que adoptar para desbloquear la situación colonial de Gibraltar, el pequeño municipio español ocupado militarmente por los británicos desde 1704. El Gobierno de centroderecha no adoptaba medidas de acercamiento plenas —como propugnaba la izquierda— salvo el destacable restablecimiento de comunicaciones telefónicas y junto a alguna excepcional apertura de la verja por razones humanitarias y la razonable Declaración de Lisboa de 10 de abril de 1980 logrados por el ministro Marcelino Oreja bajo el gobierno de Adolfo Suárez.

En esa Declaración (acuerdo político, es decir, no normativo) se lograba el compromiso de que ambas partes resolverían «todas las diferencias» de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas, si bien Reino Unido recuerda su compromiso de respetar los «deseos» de la población, frente a la exigencia de Naciones Unidas de tener en cuenta los «intereses» pero no los deseos de la población. La ONU no ha reconocido derecho de autodeterminación a Gibraltar; no es un «pueblo» con derecho a decidir su gobierno y pertenencia.

Tras las elecciones generales de octubre de 1982, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) accedió al poder. El presidente del Gobierno, Felipe González, y el Consejo de Ministros, en diciembre de 1982 dieron un giro importante, respecto de la dictadura, en la política de acercamiento a Gibraltar.

Desde luego hubo un vuelco —no diré en modo alguno, ruptura— en el acercamiento a Gibraltar sin romper las líneas básicas derivadas de su estatuto colonial y, por tanto, de centrar su contexto y alternativas. El PSOE tomó una decisión unilateral y fundamental dentro de los márgenes de discrecionalidad política como fue la impactante medida de la apertura peatonal de la Verja (no afectaba al resto de las restricciones).

Después, en 1984 se añadió la importante Declaración de Bruselas del ministro Fernando Morán en la que se incluyó el compromiso expreso de negociar la cuestión de la soberanía. Y el 5 de febrero de 1985 se acordó la apertura total de la verja. Fue una decisión atrevida pero no alteraba la dimensión internacional de la diferencia sino que la retrotraía a 1966, antes de la malhadada decisión de la dictadura de cerrar todas, absolutamente todas, las comunicaciones con Gibraltar. El Gobierno de Felipe González hizo política, legítimamente, sin alterar la diferencia jurídica con el Reino Unido. Todo dentro de la relación bilateral hispano-británica sin permitir a Gibraltar tener voz o estatuto propio (lo que sucedió lamentablemente mucho después en 2006 con el presidente José Luis Rodríguez Zapatero).

2. Defensa y seguridad

Al decidir el presidente Adolfo Suárez y su ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, iniciar negociaciones para la adhesión a la OTAN en junio de 1980 se exteriorizaron las divergencias entre las fuerzas políticas en materia de defensa y de la contribución de España a la defensa occidental con el ingreso en la OTAN. Había reticencias y debate por parte de

la izquierda tanto sobre el fondo —por el papel de EE.UU. en el seno de la Alianza Atlántica y el mando militar integrado, los efectos sobre Gibraltar y la exclusión de Ceuta, Melilla y los tres Peñones de soberanía española— y sobre la forma —por el procedimiento constitucional a seguir con dos opciones (art. 93 CE, mayoría absoluta si había cesión de soberanía, o el art. 94, mayoría simple si no había cesión de soberanía)—. Hay que recordar que el partido de Suárez (UCD) no tenía mayoría absoluta en el Congreso.

Poco antes, el Grupo parlamentario socialista en diciembre de 1979 me pidió dictamen solicitando argumentos para defender el procedimiento del art. 93 (mayoría absoluta). La independencia de criterio como jurista y el análisis objetivo del contenido obligacional del Tratado Atlántico de 1949 —corroborado por el examen minucioso de los debates en el Senado norteamericano previos a la aceptación por EE.UU.— me llevaron a descartar el art. 93 CE e informar al PSOE que constitucionalmente era adecuado y suficiente el art. 94 CE. La razón de fondo es que el Tratado Atlántico protege, al menos formalmente, la opción soberana individualizada de entrar o no en guerra (art. 5): la agresión de un tercero a un aliado no exige automaticidad de la entrada en guerra para los demás aliados. La exigencia de unanimidad sobre las medidas a adoptar en caso de ataque a un aliado y la apertura a medidas variadas (obligación de ayuda sin adjetivar) conlleva formalmente que no hay automatismos en las obligaciones asumidas en ese Tratado y cada Estado se reserva su posición sobre la obligación de ayuda (diplomática, sanciones varias, implicación militar...)[15].

El ingreso en la OTAN quedó autorizado por las Cortes en mayo de 1981 (acelerado probablemente debido al intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981) siendo presidente de Gobierno Leopoldo Calvo

---

[15] Mi dictamen se publicó un año después de entregado: A. Mangas Martín, «El procedimiento constitucional para la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, núm. 1 (1981), pp. 81106. El conjunto de cuestiones posteriores a la adhesión las he analizado en (1984) «Cuestiones jurídicas relativas a la adhesión de España a la OTAN», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1983*, Bilbao, Universidad del País Vasco/EHU, pp. 2567.

Mi posición y argumentos fueron corroborados y muy citados por otros dictámenes posteriores como el realizados por los profesores Carrillo Salcedo, Pastor Ridruejo (iusinternacionalistas, de las Universidades Autónoma de Madrid) y Ramírez (constitucionalista, de la Universidad de Zaragoza); otros dictámenes coincidentes fueron el de J. A. Yturriaga (embajador, jefe de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Asuntos Exteriores) y el del Consejo de Estado.

En el debate en las Cortes mi informe fue citado expresamente de forma positiva por el portavoz del Grupo Socialista Gregorio Peces Barba (*Diario de Sesiones del Congreso*, 27 de octubre de 1981, p. 11297); también el portavoz de UCD, Javier Rupérez, utilizó mi informe que atribuye a «expertos» (*Diario de Sesiones del Congreso*, 7 de octubre de 1981, p. 1.879).

Sotelo, apoyado por las derechas tradicionales del Parlamento español (UCD y nacionalistas catalanes y vascos), a pesar de la importante oposición socialista y comunista que exigían un referéndum popular. En la opinión pública española había notables reticencias por esa pertenencia a la OTAN. La oposición socialista prometió, caso de llegar al gobierno, un referéndum para la retirada de España de la OTAN.

El disenso originado por el ingreso en la OTAN en materia de defensa y seguridad se diluyó al volcarse el nuevo Gobierno socialista, fruto de las elecciones generales de 1982, con el ingreso de las Comunidades Europeas a cambio congelar la permanencia en la OTAN y convocar el referéndum, prometido en su campaña electoral. En 1984, el gobierno socialista elabora un documento, algo aproximado a una primera «estrategia» exterior y de seguridad de la España democrática: el Decálogo de Paz y Seguridad, defendido por el presidente Felipe González, ante el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984, con una expresa llamada al consenso que, en definitiva, supondría la definición de la política de seguridad y defensa de España, después del polémico ingreso en la OTAN. Toda una declaración de principios y orientaciones para estabilizar la acción exterior europea y atlántica.

No se debe olvidar que tras una ardua labor negociadora del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, el brillante Manuel Marín, el 1 de enero de 1986 culminó el proceso anhelado por todas las fuerzas políticas, la adhesión de España a las Comunidades Europeas. La autorización previa del Tratado de adhesión se produjo con un pleno consenso (sin ningún voto en contra).

Se aprovechó ese año de 1986 para realizar el referéndum sobre la OTAN en marzo de 1986 defendiendo el gobierno de González la permanencia. A cambio se comprometía con el desmantelamiento de la importante instalación de apoyo o «base militar» norteamericana muy cercana a Madrid (Torrejón de Ardoz), a no permitir el tránsito ni ubicación de armas nucleares o sus componentes ni de armas propulsadas por medios nucleares[16] y de no formar parte de la estructura integrada de la OTAN. Años después, de forma solapada, España ha ido participando plenamente en esa estructura militar.

España fue pasando del disenso a los *matices* una vez que el PSOE llegó al gobierno: el realismo mágico del ejercicio del poder.

---

[16] Claro que en el Convenio de Defensa de 1988 el gobierno socialista se comprometió a no preguntar sobre la presencia o no de tales armas y componentes nucleares (Anexo 3, punto 7).

En la transición se quiso vincular el ingreso en la OTAN como parte del ingreso en las Comunidades Europeas (UE)[17]. No era cierto, aunque ayudase a mostrar compromiso con los socios europeos. Todavía hoy, no todos los miembros de la UE son miembros de la OTAN (siguen fuera del pacto militar Irlanda, Austria, Chipre y Malta, y hasta hace poco estaban fuera Finlandia y Suecia).

Así pues, en 1986 parecía que se cerraba la etapa de redefinición y articulación de la nueva política exterior, cuya característica más original en relación con el pasado, con un pasado de siglos, era el reencuentro de España con la Europa política y la de la defensa atlántica. Pero faltaba algo importante.

Roberto Mesa en su artículo de diciembre de 1975 haciendo el listado de deberes exteriores de España, citado en n. 4, defendía que la primera decisión de la transición exterior debía ser revisar en profundidad el Convenio con EE.UU. de 1953. M. Oreja le creyó y siguió en casi todo, pero no en sus prioridades. Por fin, Felipe González estimó que el acuerdo de 1976 era más propio de la dictadura y se necesitaba su sustitución por una nueva relación que debía cerrar la normalización exterior y servir a las obligaciones atlánticas. Siendo miembros de la OTAN, el convenio bilateral debía cambiar de contexto y finalidades.

Por fin, en 1988, el gobierno del presidente Felipe González cerró la negociación y firmó el todavía vigente Convenio de Defensa con los Estados Unidos (se ha prorrogado de forma sucesiva con algunas modificaciones)[18]. Se trata de un convenio bilateral vinculado a un tratado multilateral (el Tratado Atlántico) como parte de la obligación de España y EE.UU. de conservar y desarrollar la capacidad individual y colectiva para resistir un ataque. Ya no es un vergonzoso arriendo de territorio, sin alquileres ni migajas de armamento. Es un pacto militar de ayuda mutua con cesión limitada de uso del territorio inscrito en un marco estable de seguridad y ayuda mutua. España concedió a EE.UU. el uso de instalaciones de apoyo (IDAs, conocidas comúnmente como las «bases» militares norteamericanas en instalaciones militares españolas) y autorizaciones de uso (ADUs, que suponen una *cesión de uso* del espacio terrestre, espacio aéreo y espacios marítimos españoles) y puso límites a la presencia numérica de militares y civiles. También

[17] El conjunto de cuestiones fue analizado por E. Barbé Izuel, *España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad,* Barcelona, Laia, 1981.

[18] Convenio sobre Cooperación para la Defensa de 1 de diciembre de 1988, *BOE* de 6 de mayo de 1989, en vigor desde el 4 de mayo de 1989.

se reguló de forma equilibrada la inmunidad de jurisdicción civil y penal de todo el personal norteamericano ligado a las IDAs.

Quizás por la importancia de este acuerdo, aún en vigor, autores de prestigio llevan hasta 1988 la transición exterior por ser una de las opciones que han dado sentido a las nuevas bases estratégicas y normalización de la política exterior de la democracia.

A partir de entonces se refuerzan esos nuevos anclajes: en 1988 se ingresa en la otra alianza militar europea (la UEO/WEU, Unión Europea Occidental —hoy disuelta—), y se coopera de forma limitada con la estructura militar de la NATO. En estos años se va redefiniendo y articulando el proyecto en todas sus dimensiones geopolíticas, hasta completarse con la opción europea.

IV. ASPECTOS CONCRETOS. EL REENCUENTRO DE ESPAÑA CON EUROPA

La firma en Madrid del Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985[19] por el presidente Felipe González, por su ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, y por el gran negociador, el Secretario de Estado, Manuel Marín, en presencia del rey de España y de las autoridades europeas —encabezadas por el presidente Jacques Delors—, y su entrada en vigor y membresía desde el 1.º de enero de 1986 fue un hito diferencial de la historia nacional española. Hay un antes y un después.

Como he señalado en varias ocasiones[20], España reencontraba, así, en 1986, un ideal por el que generaciones de españoles habían clamado desde, al menos, comienzos del siglo XVIII. Desde que España dejó de ser un Estado poderoso en el siglo XVII, los españoles hemos buscado una identidad colectiva. A partir de la segunda mitad del siglo XVII nos habíamos transformado en una modesta Nación, sin influencia alguna en el

[19] Las negociaciones se iniciaron en el Gobierno de Adolfo Suárez, el 5 de febrero de 1979. Desde el borrador constitucional hasta su aprobación, la Constitución española, aunque no menciona a las Comunidades Europeas *eo nomine* en su art. 93 CE, reconoce y fundamenta la opción de la atribución del ejercicio de competencias constitucionales en favor de organizaciones internacionales mediante mayoría absoluta del Congreso. Los tratados de las Comunidades Europeas entraron en vigor en España el 1 de enero de 1986.

[20] Es mi posición expresada hace muchos años y reiterada en varias ocasiones: A. MANGAS MARTÍN, *Laudatio* en *Investidura del Excmo. Sr. Jacques Delors como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Salamanca, 12 de diciembre de 1995,* Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996, en especial, pp. 14-15.

concierto internacional, y ahogados en una profunda crisis de conciencia nacional ante la magnitud del fracaso colectivo.

Como los historiadores contemporáneos han afirmado, entre los intelectuales, y para el mismo pueblo español, el europeísmo ha sido, tanto un proyecto político como un ideal cultural. He señalado hace tiempo que, «de forma consecuente al reencuentro anhelado con Europa», España fue favorable a avanzar y profundizar en el proceso de unidad europea. España aportó una renovada vitalidad institucional a la Comunidad Europea»[21]. España jamás vetó avances y reformas, lo que sí ha sucedido con los gobiernos de Pedro Sánchez (reforma del Acta Electoral Europea).

A diferencia de la primera ampliación de 1973 al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, o de la segunda ampliación a Grecia, el ingreso de España no debilitó la construcción europea, no le hizo perder homogeneidad ni generó dialéctica destructiva. España fue un socio leal que compartió las mismas percepciones y compromisos con el proceso de integración que los seis socios fundadores logrando un mayor equilibrio entre el Norte y el Sur. Nuestro europeísmo dio seguridades a los impulsores del Acta Única Europea (AUE) en 1986 en el sentido de que nuestra presencia reforzaba el flanco integracionista dispuesto a profundizar en la unificación frente al «caballo de Troya» que representaron los británicos y daneses o la pasiva y remolona Grecia.

Además de la adopción de innumerables medidas de adaptación del ordenamiento jurídico español al Derecho Comunitario, el gobierno de Felipe González decidió políticas duras pensando en futuras generaciones; España hizo un gran esfuerzo de modernización, liberalización y reestructuración de nuestro tejido socioeconómico pensando en el medio-largo plazo. En cuanto estuvo en condiciones nuestra moneda, la peseta, se integró en el Sistema Monetario Europeo (junio de 1989) y asumió serios sacrificios sociales y económicos. Ya no estaría González para recoger los frutos en 2002 (vigencia del euro), pero lo que importaba era que España podría estar en el inicio de la unificación monetaria. Importaban las futuras generaciones y no las próximas elecciones.

En la etapa de los primeros años europeos de España, el presidente González había defendido de forma discreta y silenciosa los intereses nacionales dando prioridad al interés general europeo. En mi opinión, «España se afianzó en el núcleo duro de la integración y ese sacrificio exi-

[21] También mantuve estas ideas en «Veinticinco años de España en la Unión Europea: reflexiones», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, , vol. 38 (2011), pp. 8.

gió que los demás socios tuvieran en cuenta nuestros intereses»[22]. España también se sentía con peso en la política internacional, había aumentado su ayuda al desarrollo del Tercer mundo y se había comprometido con acciones humanitarias militares en Centroamérica y África.

1. La política exterior de España como Estado candidato y miembro de las Comunidades Europeas

Era decisivo para España tejer políticas de seguridad y a ello servían y confluía la integración europea, la relación bilateral con EE.UU. y la relación atlántica. La estabilidad y previsibilidad trajo políticas que favorecieron las inversiones extranjeras, pero también el salto de las empresas españolas hacia grandes regiones como Norteamérica, Latinoamérica y los socios europeos. Las políticas agrícola, económica, medioambiental y monetaria europeas fueron esenciales para nuestra estabilidad. La cooperación al desarrollo fue vital con Latinoamérica junto con el Magreb y norte de África, donde se añaden políticas como la energética e inmigración Y con Asia y Latinoamérica la política comercial.

La política de España, desde la decisión de ingresar en 1978 en las Comunidades Europeas (hoy, Unión Europea) y después del ingreso en 1986, en materia de actividad exterior, fue la de «europeizar» nuestros intereses en las áreas tradicionales de influencia de España.

Desde 1978-79 la política exterior española priorizó la dimensión europea, desarrollado una política relativamente autónoma, aunque fuertemente europeizada, respecto de América Latina y el Mediterráneo, y articuló una relación de aliados firmes con EE.UU. a través del vínculo multilateral. Hubo estabilidad en lo esencial, como se ha señalado. La nueva alianza militar formó parte de la transición exterior heredada del conjunto de la transición política democrática[23]. Supuso una reordenación en términos de prioridades de los cuatro ejes, europeo, atlántico, mediterráneo e iberoamericano, que tradicionalmente han definido la política exterior espa-

[22] Así lo expresé en «España y las reformas en la Unión Europea: de la política al Derecho», *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, vol. 1, pp. 309.

[23] Esos ejes y su orden se mantuvieron hasta el acceso a la presidencia del Gobierno de José María Aznar al romper un consenso que había permitido hacer de España un fiel de la balanza suficientemente neutral y fiable para todos.

ñola. Y, como he señalado, de los contenidos de las políticas de esos ejes, de por qué y para qué se hace esa acción exterior.

Gracias a esa diplomacia sutil del presidente Felipe González, ocupábamos, por lo menos, el lugar proporcionado a nuestro peso. Incluso dada la personalidad del presidente González y los lazos personales e institucionales que se tejieron entonces, se puede afirmar que España llegó a jugar un papel influyente por encima de sus posibilidades en términos de poder real económico y militar. La diplomacia española, bien conjugada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y desde Presidencia del Gobierno, supieron urdir una estrecha relación con medios limitados y cohesionados para conseguir sus ambiciosos objetivos de reputación, fiabilidad e influencia. Se contaba con España en el exterior.

En los doce primeros años (1976-1988) el consenso interno favoreció un amplio entendimiento exterior, un control sobre las diferencias y, sobre todo, un general reconocimiento exterior a la consolidación institucional de España. La buena imagen interna, junto al innegable carisma del presidente Felipe González, le dieron a España influencia exterior y participación relevante. Incluso a pesar de acometer los gobiernos de Felipe González duras reformas para preparar la etapa de la consolidación en la globalización. Posiblemente, la transición y esos trece años de gobierno de Felipe González fue la edad de oro de la mayor relevancia exterior de España en dos o tres últimos siglos.

2. El reencuentro con México. La relación con Iberoamérica

Casi un año después del acceso a la presidencia por Adolfo Suárez, el 28 de marzo de 1977, España y México acordaron reanudar las relaciones diplomáticas al terminar la guerra civil. Una parte considerable de los republicanos españoles se reorganizaron en México como gobierno de la República española en junio de 1945, incluida la jefatura del Estado español en el exilio, siendo reconocidos por México y manteniendo relaciones diplomáticas solo con la República Española en el exilio. Los gobiernos mexicanos fueron muy activos contra la dictadura (por ejemplo, logrando resoluciones condenatorias que vetaban el ingreso de España en la ONU). A partir de 1950 se revocó la prohibición de ingresar en las organizaciones del sistema de Naciones Unidas y la retirada de los embajadores. Aunque México no reconocía al gobierno franquista, si hubo relaciones materiales entre las autoridades de ambos países con presencia oficiosa de autoridades de España.

Por fin, en febrero de 1977, siendo ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja —y bajo presidencia de Adolfo Suárez— inició contactos con su homólogo mexicano, Santiago Roel. Le trasladó la condición de la previa ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno republicano (aunque sus representantes vivían en París desde hacía décadas). Y así ocurrió el 18 de marzo en una rueda de prensa con presencia de las altas autoridades mexicanas, el formal presidente de la República española, José Maldonado, proclamó que «el presidente López Portillo y yo hemos convenido cancelar» las relaciones que mantenían.

El 28 de marzo se encontraron en un hotel de París los dos ministros —informado el rey y el presidente Suárez— y firmaron de forma discreta, solo fotógrafos oficiales y con la presencia relevante del escritor Carlos Fuentes, embajador de México en Francia, el acuerdo de restablecimiento de relaciones diplomáticas y de nombramiento de los respectivos embajadores. Después, con gran emoción los representantes republicanos españoles entregaban el edificio de la sede del gobierno (ya casi en ruinas entonces) a México, y los archivos al embajador español entre abrazos y recibieron los pasaportes españoles[24]. En abril, el presidente Suárez, visitaba oficialmente México, y en octubre el presidente mexicano López Portillo visitaba España. El también reencuentro de las dos Españas se produjo en octubre de 1978 cuando el rey de España quiso visitar a la viuda del presidente Azaña en su casa y ésta pidió saludarle en la embajada de España.

Como he señalado, la constante directriz política española en materia de política exterior ha sido la de procurar aplicar, y desde nuestro ingreso, influir en la política exterior europea para reforzar nuestros lazos tradicionales con las áreas prioritarias. Esto fue claro y exitoso en la relación con Iberoamérica: se trataba de convencer que nuestra integración no supondría un abandono de nuestra cooperación y que, al contrario, seríamos sus «valedores», o el puente entre Iberoamérica (también con el mundo árabe-mediterráneo). A la acción bilateral y multilateral, añadimos la acción como miembros de la UE.

En efecto, la política iberoamericana se vio reforzada desde el ingreso de España en la UE. Por un lado, España continuó en su línea de autonomía respecto de EE.UU., como se puso de manifiesto tanto en nuestro impulso y compromiso con la pacificación de Centroamérica, logrando

[24] Con todo detalle lo cuenta M. Oreja Aguirre en «Reencuentro de España con México hace 40 años», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,* núm. 94 (2017), pp. 327 y ss.

arrastrar en nuestro empeño a la Comunidad Europea, como en la condena en la ONU de la brutal intervención militar de EE.UU. en Panamá en diciembre de 1989. La política hacia Iberoamérica desde la instauración de la Monarquía democrática en 1977 estuvo inspirada por los principios de democracia y desarrollo: son las bases de la paz.

Gracias a esa comunión de ideas entre Europa e Iberoamérica, España logró que el resto de los Estados miembros de las Comunidades Europeas se interesaran por la pacificación y democratización de toda Iberoamérica y, desde entonces, que se encontraran fórmulas para ayudar en los problemas sociales, económicos y financieros que afectaban a Iberoamérica.

España añadió al eje bilateral el multilateral comunitario. La credibilidad de cada uno de estos ejes dependió críticamente de lo que se hiciera en el otro y la postura española en la Europa comunitaria no hubiera sido creíble sino hubiéramos reforzado nuestra actuación bilateral.

La cercanía de valores culturales y políticos entre Europa e Iberoamérica no había encontrado hueco en Europa y a España le costó que se percibiera Europa de que Iberoamérica era «euro-compatible».

Cuando España ingresó, la UE solo tenía una representación en Iberoamérica (en Santiago de Chile)[25] y a partir de 1986 hubo un Comisario para América Latina (Manuel Marín) y cerca de los años noventa había oficinas de representación oficial de las Comunidades Europeas en todas las capitales iberoamericanas. Desde esas Oficinas se desenvolvió una importante actividad política, económica y de ayuda al desarrollo económico y social. Además, desde entonces, la Comisión europea es observador ante la Organización de Estados Americanos, ALADI, SELA, Pacto Andino, etc.

Iberoamérica tuvo una traducción adecuada en el plano de las relaciones con la Comunidad Europea gracias a España y al apoyo claro de Portugal e Italia. Las Comunidades Europeas no habían puesto en práctica una política imaginativa hacia un continente que pugnaba por salir del subdesarrollo, que había alcanzado algunos éxitos en la reinstauración democrática y que constituía uno de los aliados naturales de los europeos occidentales en la escena internacional.

Para Europa, además, Iberoamérica debería suponer el acceso a unos mercados muy amplios que se hallaban en crecimiento y el abastecimiento continuo y regular de materias primas y otros recursos esenciales para

[25] El escaso o nulo interés que tenía las Comunidades Europeas por Iberoamérica lo prueba el hecho de que esa única Oficina europea en Chile para *toda* Iberoamérica tenía los mismos representantes que había en un pequeño y muy pobre país de África (Benín).

la continuidad del desarrollo europeo. La realidad del protagonismo de Europa en Iberoamérica se derivó también de la actividad política en los procesos democratizadores a los que España la arrastró. Europa actuó como un factor político relevante en dos de las más importantes crisis políticas de Iberoamérica en los años ochenta: en el conflicto de América Central y en los procesos de democratización de los países del Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay...).

Desde un punto de vista ideológico y político, los procesos de democratización en Iberoamérica reforzaban la idea de que en dicho continente permanecían vivos los valores que caracterizan a nuestro mundo occidental, los mismos valores sobre los que se sustentan las sociedades de la Europa comunitaria. Desde el punto de vista económico y estratégico, no parecía prudente que Europa olvidase sus intereses en Iberoamérica, dejándola a merced de Japón y, sobre todo, de la poca afortunada política de EE.UU.

No es casual que el cambio de actitud de la Europa comunitaria hacia Iberoamérica se inicie a partir de 1987, al poco de ingresar España en la UE. Ese año se aumentaron sustancialmente las ayudas a Iberoamérica y esa región empezó a beneficiarse de nuevos instrumentos de cooperación (como la promoción comercial, la cooperación industrial, la cooperación científica y tecnológica y la formación)[26] que hasta entonces se habían reservado para los países prioritarios de la cuenca del Mediterráneo o para aquellos otros firmantes de los Convenios de Lomé.

Es cierto que entonces, y todavía hoy, las políticas en favor de las antiguas colonias de Francia, Países Bajos, Bélgica, etc., desafían toda posibilidad de comparación con Iberoamérica. Por ello, frente al temor del abandono español hacia Iberoamérica, la estrategia de España hacia Iberoamérica se amplió, potenció y se hizo más compleja con el eje multilateral comunitario. Claro que importaba tanto que España ganase batallas como que se percibiera en Iberoamérica que las estaba dando.

3. La relación con Marruecos, Mediterráneo y norte de África

En pleno debate constitucional (febrero de 1978), Argelia maniobró en la Organización de la Unidad Africana (OUA), para que el Consejo de

[26] Poco después, ya fuera del plano temporal de mi artículo, las CCEE se comprometieron en 1989 por vez primera con un Programa plurianual para la reestructuración, reactivación y fortalecimiento del procedimiento de integración económica de Centroamérica.

Ministros (órgano restringido) reclamase las islas Canarias como un territorio a descolonizar —después de la firma de un acuerdo pesquero con Marruecos por si pudiera afectar a las aguas del Sahara Occidental—. Esto causó estupor en España por la ignorancia jurídica, política e histórica sobre las islas Canarias. Curiosamente dos países se opusieron a tal reconocimiento: ¡Marruecos y Mauritania! Con su voto en contra, parecía clara la españolidad de las islas Canarias para esos dos Estados.

El consenso de los dos grandes partidos españoles funcionó y delegaciones parlamentarias pluripartidistas visitaron muchos países africanos para aclarar el vínculo legítimo de soberanía y los títulos jurídicos no coloniales de España. Buena prueba es que finalmente ese despropósito fue rechazado por la asamblea (órgano general) de la OUA y no llegó el asunto a donde Argelia quería que hubiera llegado (Comité de Descolonización de la ONU o «comité de los 24») si hubiera habido indicios de estatus colonial. El consenso dio sus frutos.

Las relaciones fueron aceptables en este periodo con Marruecos. Como Marruecos había fracasado en los años setenta cuando llevó las ciudades y peñones españoles en el norte de África al Comité de los Veinticuatro de la ONU, ya no lo volvió a plantear reivindicaciones sobre esos territorios en aquella época (ni después). Marruecos, a través de rey Hassan II, dejó claro que *no* reclamaría Ceuta y Melilla mientras España *no* recuperase Gibraltar[27].

La preocupación central de Marruecos era la situación del Sahara Occidental ocupado y no los territorios españoles en el Norte de África dada la agresividad de Argelia y el apoyo militar de este país al Frente Polisario.

La política de Estado sobre el Sahara es una muestra de la falta de coherencia de la política exterior en una materia con cierta sensibilidad entre la ciudadanía. Y viene de lejos, desde la agonizante dictadura de Franco. Nuestro compromiso con la ONU y el Derecho Internacional era conducir al pueblo de nuestra colonia a un referéndum (con varias opciones a la luz del Dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 1975) bajo control internacional que garantizase el sufragio de la población adulta originaria del territorio.

La Corte pidió a España en su Dictamen que acelerase la celebración del referéndum. Así que la cobarde España del franquismo «aceleró» su retirada (28 de febrero de 1976). España se marchó sin cumplir sus obli-

[27] *Colección de Discursos y Entrevistas del rey Hassan II (1971-1980)*, t. V, pp. 285-286 y 290-295.

gaciones internacionales y dejó ilegalmente ese territorio en manos marroquíes tras la Declaración política del 14 de noviembre de 1975, en vísperas de la muerte del dictador Franco. En esa Declaración España ponía fin unilateralmente a «los poderes» como potencia administradora del Sáhara, lo que fue y es un ilícito internacional. Originamos un problema, todavía hoy irresoluble, y desde entonces los Gobiernos de España aceptan el chantaje permanente de Marruecos.

Desde que en marzo de 1976 Marruecos invadió el Sahara, hubo una guerra devastadora hasta 1991, y después intermitente y de baja intensidad. Los dos grandes partidos, con matices relevantes de mayor incomodidad de los gobiernos del PP con el trato a los saharauis que los gobiernos del PSOE, tuvieron políticas de no reconocimiento de la soberanía marroquí y de sumarse a las tesis blandas de la ONU: autonomía para el Sahara acordada con el Frente Polisario. Ninguno de los gobiernos de la democracia ha reparado aquel disparate jurídico y estratégico herencia del último gobierno de Franco y del primer gobierno —todavía franquista— de la Monarquía. Tampoco se intentó en la transición exterior: todos bajaban el diapasón cuando se trataba el pendiente asunto del Sahara. Fue un descalabro heredado del franquismo, pero debido al principio de Derecho Internacional continuidad del Estado —cualesquiera que sean los cambios jurídico-constitucionales del gobierno— se debió buscar una solución equilibrada.

A pesar de casi medio siglo de democracia constitucional, los gobiernos de España sienten todavía «el síndrome de Almanzor»: Marruecos sabe someter a los gobiernos españoles facilitando el paso de miles de africanos migrantes a las costas y territorio español. Además, Marruecos fijó su ambición militar en los territorios españoles de su vecindad a sabiendas del trauma de las guerras africanas del siglo XIX y XX en la sociedad española. Ya he señalado que ni la ONU ni la Unidad Africana aceptaron sus pretensiones sobre Canarias, Ceuta, Melilla, Chafarinas y Peñones de Alhucemas y Vélez. Pero sus amenazas atenazan siempre a España.

Otra zona de tradicional preocupación de España es el Mar Mediterráneo, Norte de África y el mundo árabe. España defendió durante la etapa de la transición exterior —y lo hace todavía hoy— la idea de una «seguridad cooperativa» en esta zona tan sensible. La idea de una seguridad cooperativa significa aceptar ciertos compromisos de no agresión, de recurso a medios pacíficos para la solución de los conflictos, celebración de consultas periódicas, intercambio de información, medidas de cooperación económica, social y cultural, etc. Se trata, pues, de prevenir las crisis y sentar

las bases de una regular e intensa relación entre todos los países mediterráneos y otros que sin estar bañados por el *Mare Nostrum* deben tener interés en la estabilidad de la zona.

En el ánimo de España no solo anidaban entonces los temores y la necesidad de prevenirlos. España convenció a sus socios europeos de las posibilidades de comerciar con una zona tan populosa y con recursos energéticos esenciales para la UE.

El paso del tiempo nos da la ventaja de los resultados y es cierto que ha habido un fracaso notable y aquella nominal relación de seguridad cooperativa no eliminó el divorcio entre el Norte y el Sur en una zona de intensa interdependencia y disparidad como es África. Hubo divorcio demográfico y económico. Hubo, además, un divorcio de culturas y sensibilidades sociales que, en el caldo de cultivo de integrismo fanático, mantiene, todavía hoy, impredecible la magnitud de su choque.

4. La formulación de una política exterior y de seguridad común europea

España, desde su ingreso, fue siempre fue favorable a un reforzamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a una política común de defensa europea con identidad propia. Es bien sabido que en aquella época y hasta el hostigamiento del presidente Trump en su segundo mandado desde 2025, esa es la posición de los Estados europeístas frente a los atlantistas en el seno de la UE.

Los europeístas (en especial, Francia) veían en la PESC una alternativa al unipolar liderazgo norteamericano en materia de relaciones exteriores en todo el mundo; para los atlantistas —británicos, en especial hasta su retirada, pero también los daneses, polacos, rumanos y bálticos— no debía haber una identidad europea en materia exterior y de defensa, y se debía aceptar sin alternativa el monopolio de la OTAN y la dirección privilegiada de EE.UU.

Sin sorpresa, España se alineó entre los europeístas; aunque España ayudó a los norteamericanos a ser independientes en 1776, desde hace más de un siglo (guerra hispano-norteamericana de 1898 en Cuba) el pueblo español y sus Gobiernos rezuman desconfianza y críticas hacia la prepotente política exterior norteamericana. Con altibajos, el llamado «factor antinorteamericano» de la política exterior española ha sido tradicional y, aunque compartimos con EE.UU. los foros occidentales (al igual que

Francia o Alemania), sin embargo, entendemos, junto con nuestros socios europeístas, que caben alternativas serias y creíbles en materia de política exterior. Así, la demostrada por la UE en Centro y Sudamérica, frente a la ramplona política norteamericana irrespetuosa con los derechos humanos y la soberanía de los pueblos.

V. REFLEXIONES FINALES

La integración de España en la Europa política y atlántica fue la gran novedad que aportó la transición y consolidación de la democracia constitucional. No hubo una ruptura con nuestras constantes históricas tradiciones (Iberoamérica, Mediterráneo y Norte de África) ni con ejes contemporáneos como la relación con EE.UU. No hubo rupturas extemporáneas, sino giros naturales por el cambio de los tiempos y se establecieron escenarios con preferencia absoluta como la integración europea. Se dio un nuevo sentido y profundidad a las preocupaciones históricas.

Se reconvirtieron las relaciones con los Estados europeos en relaciones institucionalizadas y absolutamente prioritarias con la UE.

Se puede constatar que los retos internos —como la democratización tras la muerte del dictador— dieron un gran atractivo exterior a España y favorecieron la penetración política y económica en terceros Estados. Sin perjuicio del debate político entre partidos y sus legítimas diferencias, la política interna, con consensos básicos en el afianzamiento democrático ejemplar de España, pudo conducir a consecuencias importantes en la inserción de España en unas relaciones bilaterales intensas. Fueron numerosos los viajes del rey al exterior, numerosas las presencias de jefes de Estado y de Gobierno extranjeros que visitaban oficialmente España[28] e innumerables viajes de trabajo. Hubo una presencia activa de España en numerosos foros jurídico-políticos y organizaciones internacionales. La defensa de los intereses nacionales (territoriales, seguridad y defensa, comerciales, económico-financieros, etc.) en la UE y en el exterior dependió claramente de la fortaleza interna de la política.

La influencia exterior de España estuvo por encima de su potencia real debido a los entendimientos básicos de los grandes partidos. También es fácilmente comprobable cómo los objetivos de política exterior,

[28] Desde 1918 a 2026 son muy escasos, comparativamente, los viajes oficiales de jefes de Estado y de Gobierno a España, y también las visitas reales al extranjero.

compartidos explícita o implícitamente, facilitaron entonces acciones exitosas en el exterior.

Las políticas, interna y exterior, interactúan y son tributarias entre sí. España depende demasiado del exterior, tanto por geografía como por su economía. La transición exterior mostró un Estado que supo afrontar problemas estructurales internos y externos, con una administración en la que importaba el mérito intelectual y la capacidad técnica, una administración todavía no parasitada por la mediocridad y corrupción sistémica de los partidos políticos en el siglo XXI. Eran gobiernos con determinación para pensar en el futuro y para asumir sus obligaciones, con prestigio y capacidad para formular iniciativas, reglas y políticas en la UE. España era relevante e influyente.

España, en un momento único de su historia, tuvo una clase política responsable y comprometida con la Nación y la ciudadanía española para lograr democracia, derechos humanos, Estado de Derecho y un bienestar impensable para la población. Solo las sociedades más avanzadas han aprovechado los momentos críticos de su historia para obtener impulso y hacer las transformaciones económicas, sociales y político-administrativas[29]. Las fuerzas políticas de la transición supieron estar a la altura del momento histórico; la única vez en nuestra historia.

España gozó entre 1976 y 1988 de libertades y de bienestar, tuvo gran relevancia en la UE y clara influencia internacional que prosiguió casi diez años más allá de 1988 de acción exterior del presidente González. Doce años de gloria. España, una potencia europea e hispanoamericana relevante, respetada muy por encima de sus capacidades reales económicas o militares.

---

[29] Son muchos los autores que afirman el éxito y ejemplaridad de la transición española. Todos los citados en este trabajo, desde luego. Sirva el trabajo comparado que hizo el profesor LINZ, citado en la nota núm. 2 de esta ponencia, en el que pone de relieve las dificultades de la transición española, las diferencias con otras, la ejemplaridad, también las condiciones favorables para lo que denomina la «ruptura pactada» (p. 436).

Para el historiador J. C. PEREIRA CASTAÑARES, «sin ninguna duda, puede calificarse la *Transición española* como uno de los hechos históricos más relevantes de nuestra historia y especialmente de la contemporaneidad», en «Transición y política, exterior: el nuevo reto de la historiografía española», *Ayer*, núm. 42 (2001), p. 98.