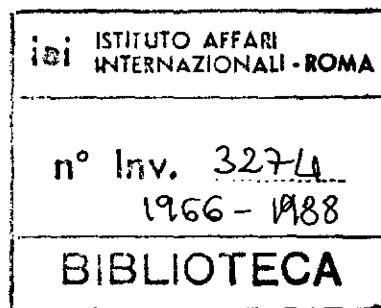


**SPAIN AND EUROPEAN FOREIGN POLICY-MAKING
FIRST EXPERIENCES AND ASSESSMENTS OF EUROPEAN POLITICAL
COOPERATION AFTER ENLARGEMENT**

Istituto affari internazionali
Institut für europäische Politik
Madrid, 21-23/V/1986

1. 1. European political cooperation: the concertation of national foreign policies at the European level : aims, structures, results / Elfriede Regelsberger (27, 5 p.)
2. Priorities of Spanish foreign policy / Manuel Medina (9 p.)
3. El proceso de toma de decisiones en política exterior: el caso español / Katlyn Saba (34 p.)
- 3 b. The Spanish foreign policy decision-making process / Katlyn Saba (17 p.) (Documenti IAI ; 8601)
4. España-CEE: relaciones con Iberoamérica / Salvador Bermudez de Castro (48 p.)
5. El Maghreb / Antonio Marquina Barrio (31 p.)
6. España y la cooperación política europea en Oriente Medio / Antonio Remiro Brotons (33, 13 p.)
7. La política exterior y de seguridad socialista: una reflexion sobre sus antecedentes y principios en el post-referendum / Angel Vinas (28 p.)
8. Spain and EPC: which changes for the future? / Gianni Bonvicini, Beate Kohler-Koch, Wolfgang Wessels (20, 2 p.)
- 8 b. España y la cooperación política europea (CPE): mas alla de normalización / Gianni Bonvicini, Beate Kohler-Koch, Wolfgang Wessels (18 p.)
9. Summary report / Nayla Wiegand (77, 6 p.)
- 10 [Política externa portuguesa] / Luis Teixeira da Costa (21 p.)
- 10 b. [Portuguese external policy] / Luis Teixeira da Costa (29 p.)
11. The bureaucratic apparatus of Portuguese diplomacy / Luis Teixeira da Costa (13 p.)



PAPERS PRODUCED FOR THE SPANISH VERSION (IN SPANISH) WILL

ELFRIEDE REGELSBERGER, "European Political Cooperation: the concertation of national foreign policies at the European level - Aims, structures, results".

MANUEL MEDINA, "Priorities of Spanish Foreign Policy".

KATLYN SABA, "El proceso de toma de decisiones en politica exterior: el caso español".

SALVADOR BERMUDEZ DE CASTRO, "Espana-CEE: Relaciones con Iberamerica".

ANTONIO MARQUINA BARRIO, "El Magreb".

ANTONIO REMIRO BROTONS, "Espana y la Cooperacion Politica Europea en Oriente Medio".

ANGEL VINAS, "La Politica de Seguridad: una reflexion sobre sus antecedentes y principios en el post-referendum".

GIANNI PAVVICINI, WOLFGANG WEISSELS, FRATE KOELFER, "Spain and EEC: which chances for the future?".

PAPERS PRODUCED FOR THE SPANISH VERSION (IN SPANISH)

ELFRIEDE REGELSBERGER, "European Political Cooperation: the concertation of national foreign policies at the European level - Aims, structures, results".

MANUEL MEDINA, "Priorities of Spanish Foreign Policy".

KATLYN SABA, "El proceso de toma de decisiones en politica exterior: el caso español".

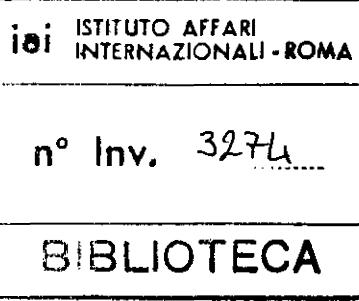
SALVADOR BERMUDEZ DE CASTRO, "Espana-CEE: Relaciones con Iberamerica".

ANTONIO MARQUINA BARRIO, "El Magreb".

ANTONIO REMIRO BROTONS, "Espana y la Cooperacion Politica Europea en Oriente Medio".

ANGEL VINAS, "La Politica de Seguridad: una reflexion sobre sus antecedentes y principios en el post-referendum".

GIANNI BENVICINI, WOLFGANG WESSLING, PETER KOELFER, "Spain and EC: which chances for the future?".



European Political Cooperation:
The concertation of national foreign policies at the
European level - Aims, structures, results

Over the past years, much has been said about the "economic" dimension of the Southern enlargement and about the general political dimension of Spain's entry into the European Community (EC). Only few, however, dealt with another essential aspect of EC membership: Spain's participation in a highly developed network of diplomatic contacts between the twelve governments known as European Political Cooperation (EPC)¹. The reasons for this lack of interest in the field of foreign policy cooperation of the EC member states are at least two-fold. Compared to the bulk of old and new problems in a community of twelve countries EPC would adjust to the enlargement in a pragmatic and flexible way as would do the government in Madrid to participate in this new forum from which Spain would profit in its foreign policy as do all other member states². The other reason for the silence about Spanish EPC membership lies in the nature of EPC itself.

Based on the common will of EC member states

- "to formulate and implement a European foreign policy"
- "to inform and consult each other on any foreign policy matters of general interest"
- "to increase their capacity for joint action in the foreign policy field"³,

EPC constitutes a network of confidential consultations primarily among the political leaders and diplomatic staffs of the European governments. As classic diplomacy this new type of cooperation in a multilateral framework works much along the lines of the normal diplomatic "trade" usually in silence and far away from a wider national and European public⁴. It has been only recently that "the Twelve" received increased public attention particularly in the course of the

US raid on Libya in 1986 and with respect to a European response to the crisis in Southern Africa.

For the foreign ministers and the diplomats EPC constitutes an important part of their daily business. To give a first insight into the highly sophisticated European network of cooperation on matters of foreign policy, it may suffice to point at

- the calendar of EPC meetings at ministerial and official level which run up to almost a hundred a year (data for 1985) and in case of emergencies even more - not to mention many other informal contacts and the consultations of the governments in non-EC member states, at international organizations and conferences;
- the results of the consultations as reflected partly in numerous public statements, around forty a year (data for 1985)⁵ touching upon the following topics of international politics:
 - * East-West relations with particular emphasis on the negotiations of the various fora of the CSCE process (Conference on Disarmament, Stockholm; Expert Meeting on Human Rights and Fundamental Freedoms, Ottawa; Cultural Forum, Budapest) and with respect to US-Soviet bilateralism;
 - * the Middle East and the Persian Gulf whereby the Arab-Israeli conflict, the situation in Lebanon and the war between Iran and Iraq were dealt with most frequently whereas other subjects like the European Dialogue with the Arab League faded away at times or occurred for the first time in the mid-eighties like the question of a dialogue with the Gulf Cooperation Council;
 - * Latin/Central America, a region "forgotten" for long by the Europeans, but since 1982/83 among the

priorities of EPC (and EC) policy. Discussions hereby focussed on three major aspects: to give political and economic support to and to establish close links with the Contadora Group and the other Central American states; to silently intervene in cases of the violation of human rights; to publicly support the process of democratization in the region (e.g. in Argentina; Guatemala);

- * Southern Africa, with particular attention to the deterioration of the situation in South Africa and Botha's policy towards the neighbouring countries (e.g. Angola, Namibia);
- * international terrorism, already a matter of discussion in the late seventies when Europe witnessed another series of terrorist attacks and again constantly on the agenda since the end of 1985;
- * others: Afghanistan, relations with COMECON, Cyprus, Soudan, Turkey, UNESCO, Vietnam - subjects of a particular nature like many others the Twelve raised either occasionally or constantly in EPC.

EPC has its own rules and a particular working style different from EC practices and institutions - the details of which will be explained later on.

I. The creation of the system: The need of "speaking with one voice" and national sovereignty

1. The motives to cooperate in the field of foreign policy

EPC is much younger in age than the European Community. It was set up at the turn from the 1960s to the 1970s when the completion of the Common Market entered its final stage and the creation of the Economic and Monetary Union was envisaged. At that time, Heads of State and Government of the then six EC member states felt that progress in the economic field

had to be accomplished by steps to foster the process of political unification. This common conviction led the Hague Summit of 1969 to instruct the foreign ministers "to study the best way of achieving progress in the matter of political unification", thus also "paving the way for a united Europe capable of assuming its responsibilities in the world of tomorrow and of making a contribution commensurate with its traditions and its mission"⁶. Further consultations at ministerial level, assisted by a debate of senior officials of the respective foreign ministries under the chairmanship of the Belgian Political Director at that time, Vicomte Davignon, resulted in the agreement "to cooperate in the sphere of foreign policy"⁷.

Another and at least equally important factor to promote political cooperation stemmed from outside the Community. More than ever before Western Europe felt itself exposed to external challenges which needed common answers. The process of decolonization lead to a great number of new states which drastically changed the existing international system and the old balance of power herein. A united Europe was felt to be a more adequate partner than the nation-states alone but the first attempts "to speak with one voice" were difficult to make. The first use of the Arab oil weapon in 1973/74 heavily struck a rather confused and helpless Western Europe. But also inside the continent developments were under way that called for common answers of the member states. In the early seventies, the Community could neither ignore the political changes in the Iberian peninsula nor remain silent about the Greek-Turkish dispute over Cyprus. The beginning détente between the two superpowers was to become another major impulse for the then Six/Nine to work together.

2. The concept of political cooperation

a) In the early seventies

Designed to link the national foreign services of the EC member states, EPC met with strong reservations on behalf of

representatives from Community institutions and of all protagonists of the classic concept of "integration through supranationalism". Scepticism was wide-spread that this "inter-governmental" approach could be damaging for the EC and implicitly mean another French attempt to create a "Europe des patries". Even among the governments involved, doubts about the nature of the new machinery arose. The Fouchet-Plans of 1961/62 which on French initiative aimed at the creation of a confederal Europe completely distinct from the existing concept, but which did not find the approval of the partners, were in "good" memory. No wonder, then, that the initial proposals to set up the EPC machinery did not go beyond general principles and a loosely-defined set of procedural rules.

Very soon, each of the governments participating in EPC esteemed the advantages of mutual information, harmonized view and concerted action in the field of foreign policy higher than (theoretically) "losses" of national sovereignty inherent in such a kind of concerted diplomacy. This remained so until today.

b) In the mid-eighties

EPC evolved into a "central element" of the foreign policies of the member states⁸ without, however, replacing other traditional or new forms of intergovernmental cooperation and without restricting the governments' room of manoeuvre. On the contrary, EPC represents one of the most adequate means for the European "middle-sized" powers to play a role in an increasingly interdependent world. "Speaking with one voice" helped to better answer external threats, to "shape" developments in other parts of the world according to the principles of world order and through peaceful means and to "influence" US or Soviet policy than individual policies of member states alone would do.

Clearly, beyond this general common interest to cooperate, the participating governments do attribute different weight

to certain topics of EPC or to its structure. The "small" among the EC countries profit more from the enormous flow of information on a multitude of international questions than obviously do the "big" partners whose national foreign services are much better equipped. Former "world powers" like France and the United Kingdom hesitate to "europeanize" certain domaines of national foreign policy and wish to preserve parts of their particular status (e.g. as permanent members of the United Nations Security Council). Others, like Federal Germany, are eager to broaden the EPC agenda and refine its procedures, thus demonstrating the country's reliability towards the West and re-gaining international profile.

Spain entered EPC at a stage when the general will to cooperate began to collide with specific national interests. Irish neutrality is but one of the elements of blockade in the eighties, Greece's course of national independence another one. But to the extent EPC went beyond general statements and turned into concrete policy also other EC member states felt it difficult to agree on a common line. Despite the new legal framework for political cooperation since 1986, the prospects for an increased "speaking with one voice" do not look that promising. The 1986 debates on the US/Libyan affair and on South Africa revealed a considerable heterogeneity among the Twelve and gave only few hopes towards a "European foreign policy" to which the governments committed themselves in the Single European Act.

Given the still prevailing force of national sovereignty, particularly in the field of foreign policy, EPC is usually classified as a form of "intergovernmental" cooperation. Though its distinction from "traditional" state-to-state relations and other forms of multilateral cooperation (e.g. in NATO) is obvious, EPC remains based on the cooperation between the twelve governments. Some argue that the notion "intergovernmental" does no longer sufficiently cover both the quantity and the quality of the EPC network nor correspond to its contribution within the overall integration process⁹.

It is indeed this latter aspect that may call for a revision of the categories attributed to EPC so far. Essential elements of EPC served already as a model for a European cooperation in other fields of common interest (cultural policy; the combatting of terrorism and domestic security). Also the Single European Act confirmed the particular quality of the system for the political unification in Western Europe by attributing to EPC the same legal status as to the Community method¹⁰.

II. The rules and the actors of the EPC "game"

1. General principles

Despite the overall will to cooperate on foreign policy questions, the ideas how to organize work differed according to the countries' individual concepts on the future shape of a "United Europe". As the member states were in 1970 as today hesitant to transfer national sovereignty in the field of foreign policy to a supranational body, the existing EC institutions and rules of decision-making could not be used or even serve as a model for EPC.

a) "Intergovernmental" cooperation and some "Community" participation

Some governments wished to establish a completely new framework of intergovernmental cooperation, totally distinct from that of the EC. Others were more in favour of at least close links between the two bodies arguing that the issues would overlap and that both fora had to be coordinated to reach "consistency" of Europe's policy towards the outside world. By some, accession of EC representatives was felt to be helpful for this purpose but also seen as a means to reduce the inherent danger of a "directoire" of the big partners within such a system of informal links between the national foreign services. In retrospect the view of the latter group was gradually accepted and today both systems intermingle and profit from the existence of the other. Commission repre-

sentatives initially denied access to EPC meetings, contributed a lot to reduce the artificial barrier between the intergovernmental cooperation and the management of Community affairs. Nowadays they not only regularly participate in the consultations at all EPC levels but carry an explicit responsibility to secure coherence between EPC and EC policies as does the Presidency. Nevertheless, the status of Commission representatives differs from that of the "genuine" EPC staff. It may be described as the role of a competent interlocutor particularly as far as the economic dimension of a given topic is concerned¹¹ who, however, does not take part in the final decision-making. This lies solely in the hands of the twelve governments.

In order to attribute to EPC a "touch" of democratic legitimation, the European Parliament was gradually granted some rights of information and interrogation¹². Though Art. 30, 4 SEA confirms the association of the members of the European Parliament with EPC in a legally binding way, in EPC practice parliamentary opinion plays hardly any role at all. Regular contacts between the Presidency and the EP are nothing but an obligatory act as is the answering of parliamentary questions (around 250 a year). At EPC meetings EP statements and activities in the field of foreign policy are largely ignored - not seldomly with justification given the very many contradictions and the confusion in the work of the European Parliament so far.

b) Organizational pragmatism

Not knowing whether the attempt to coordinate national foreign policies would completely fail or turn out to be a successful undertaking, in 1970 the then Six chose a modest approach. The aims of EPC and its procedural arrangements were formulated in very general terms, leaving room for changes and adjustments. Fixed as common declarations of intent for more than a decade and laid down in the "Reports of the Foreign Ministers"¹³, the special merit of EPC is its high degree of flexibility and pragmatism inherent in this ap-

proach. It was not until 15 years of existence that EPC received a legally binding basis (Art. 30 SEA) born out of a certain need to consolidate what had been achieved over the past but also as a signal to the future, i.e. to confirm the value of EPC as the second "pillar" of the integration process in Western Europe¹⁴ towards a European Union.

Though drafted when the group comprised only six countries, EPC's basic procedural arrangements are still valid today that the number of participants doubled. Apart from perhaps a slightly increased workload of the Presidency which plays an important role in the daily management of EPC and which had to extend its activities now also to the Iberian peninsula, the political cooperation machinery smoothly adjusted to the entry of Spain (and Portugal). As the contribution of K. Saba in this volume shows it has been more at the national level of the "newcomer" that certain organizational reforms were needed to secure adequate Spanish participation in EPC. But also here, the nature of EPC made it easy for the Spanish diplomats to become familiar with the new body.

c) The request for consensus

The consensus principle marks another major feature of cooperation between the twelve governments in the field of foreign policy. What is known as the "acquis politique" represents the common denominator of positions and actions on which all participants are able to agree. In general, no member state can be forced by its partners to accept a majority position or even discuss a given subject if he himself does not wish to do so. Consequently, each of the Twelve is able to block the agenda and create its so-called "domaines réservés" and when it should come to concrete decisions veto them totally or let them pass as a "European" stance of limited value marked by the dissenting votes ("asterixes") of the opponent(s) within the Twelve¹⁵. Recent attempts to make the unanimity clause more flexible and to move towards a kind of majority voting met with strong reservations on the part of several EC countries. No wonder, that the SEA only

contains an appeal to the contracting parties "to avoid any action or position which impairs their effectiveness as a cohesive force"¹⁶.

Confidentiality is another important characteristic of EPC and decisive for its success and attractiveness. It allows open discussions and a working style marked by collegiality and sometimes even personal friendships. Apart from the top level meetings of foreign ministers and heads of government, the international press does take hardly any notice of the Twelve's consultations. It is usually the Presidency's duty to report to the public, thereby restricting itself to what has been agreed upon by all, i.e. to the "acquis". In case consensus could not be reached only few remains to be said by the spokesman of the Twelve. To give details on the course of a debate or on the divergencies of views within the group would run counter to the rules of the game.

d) The instruments

As to the means of a concerted foreign policy EPC can offer those of traditional diplomacy. No wonder, then that most EPC's external posture consists of declarations, démarches, speeches, proposals, voting at international conferences and organizations and meetings of the Presidency with representatives of third countries. Other than national foreign policy, EPC has no budget of its own to grant help, no army to supply peace-keeping forces and no competence to offer or refuse economic cooperation with the rest of the world. In order to transform common viewpoints into concrete policy, EPC diplomacy needs to be linked to the instruments of national foreign policy and those of the EC's external relations. The need for combining various instruments at the European level has been pointed out clearly in the Single European Act (Art. 30, 5); and EPC history, particularly that of the eighties, has some good examples of "consistency" in European foreign policy-making (e.g. towards Poland; Turkey; in the Falklands/Malvinas conflict). On the other hand, one should not expect a kind of automatism here and keep in mind that

all depends on the political will of the EC member states to merely pass a statement or to link it with other instruments of foreign policy. They have the say and decide from case to case which strategy to follow.

2. The institutional setting

Compared to other forms of multilateral cooperation of Western Europe, e.g. in the Western European Union or the NATO framework, EPC can be described as the most advanced one. The frequency of contacts both at political and official level is impressive as is the number of diplomats who participate in the consultations either within or outside the EC borders. The provisions of the ministerial reports¹⁷ of Luxembourg (1970), Copenhagen (1973) and London (1981) as well as the Single European Act (1986)¹⁸ only vaguely reflect the amount of activities in daily EPC practice.

Apart from regular gatherings of the heads of government, the foreign ministers and numerous diplomats, the foreign services of the EC member states are connected through a specific telex system. This COREU network (Correspondance Européenne) offers permanent links for mutual information and consultations between the European capitals. Around 6.000 messages and since 1986 even more are transmitted per year, not to mention the very many telephone calls across the national border to the "colleague" and sometimes "friend" whom one knows and whose advice is highly valued. Participants share the feeling of a certain "esprit de corps" and show a "coordination reflex"¹⁹, i.e. it has become a common habit to take into account the positions of the partners before fixing one's own view-point on a given question of foreign policy.

To the extent, however, the network of contacts grew over the seventies certain structural limits of EPC became obvious. The successive enlargements of the "club" from initially six to today twelve participating governments also added up to an overburdening of the Presidency in particular. Following the

EC's model of a rotating chairmanship, every six months one of the member states (in alphabetical order) is responsible for the internal management of EPC and acts as spokesman of the Twelve towards the outside world. In contrast to the Community framework, where the Presidency²⁰ receives considerable support from the Council Secretariat for its managerial tasks, in EPC all this falls exclusively into the responsibility of the country holding the Presidency. Particularly those EC countries with only small foreign services have certain pains to do the job; but also among the "bigger" partners the desire for a kind of a permanent administrative structure arose. For reasons of internal continuity and external coherence, EPC mechanisms have been refined since the late seventies. The most outstanding development may be seen in the creation of an EPC secretariat. In the early days of EPC rejected because of irreconcilable concepts among the Six, the idea became reality in the form of a "flying" secretariat (the Troika) in the late seventies and was transformed into a permanent one in 1986.

It is still too early to say whether this new body, based in Brussels, constitutes a major progress or not. Compared to the old formula²¹ which meant that each Presidency was assisted by two junior diplomats, one from the preceding, one from the succeeding Presidency (the Troika principle), the future team has been enlarged to six diplomats plus some technical staff and work during an extended period (two and a half years)²². This may be positive in terms of continuity of and familiarity with EPC. Depending on the behaviour of the Presidencies, but also on the interpretation of its own role, the Secretariat may, however, cause tensions and increase the need for internal coordination²³.

a) The heads of state and government and the foreign ministers: EPC's highest political "authority"

Right from the beginning regular gatherings of the foreign ministers were in the centre of EPC's "institutions". The flexible and pragmatic character of EPC makes it difficult

for an outside observer to give exact numbers of those ministerial meetings. They vary according to the international situation at a given moment, but surely exceed the formal provisions of the Single European Act (SEA). In addition to the four meetings (a year) mentioned there, the foreign ministers regularly come together to (two) other and highly confidential ones. These latter gatherings²⁴ are the most "exclusive" ones in terms of participation, i.e. the foreign ministers meet without their staffs (except for a note-taker of the Presidency) and translators, but also in terms of meeting places, i.e. romantic castles in the countryside are chosen usually. It is here that the foreign ministers discuss the most important and the most delicate topics of the EPC agenda.

In the middle of the eighties, ministerial consultations on foreign policy matters held at the fringe of EC Council meetings are usual, whereas up to 1974 a clear-cut separation between the debate of Community policy and EPC had to be made because France massively insisted on the distinction between the two approaches, the EC's supranationalism and EPC's intergovernmentalism. The rigidity went that far that in 1973 the foreign ministers first travelled to Copenhagen to talk about the political relations with the United States and in the afternoon all moved to Brussels for a Council meeting to discuss international and US-related trade questions.

The number of ministerial meetings usually amounts up to 10 to 20 a year²⁵ including the one at the UN General Assembly, those at international conferences, e.g. the CSCE follow-up meetings in Madrid (1980-1983) or Vienna (1986) or the ministers' discussions on the occasion of the European Councils. It is there that the heads of state and government enter the scene of political cooperation.

Prepared by the foreign ministers and the national EPC diplomats, the political leaders usually pass common declarations on the major topics of international politics - one or even

the most "famous" being the Venice Declaration on the Middle East of June 1980²⁶. The European Council represents the highest political "authority" to publicly express European positions and give them more international weight. During the period of 1983/84 the European Council's function to "solemnly express the common positions in questions of external relations"²⁷ was hampered by the EC's internal crisis. The long-standing dispute about the British contribution to the EC budget together with the very many open questions in the negotiations of the Southern enlargement and other unresolved problems weakened the Ten's credibility as an important partner in world politics. To remain silent instead of passing a common statement on an EPC topic was seen as the correct answer to Europe's failure to solve its internal problems. Another recent example may illustrate how the precipitate passing of a declaration at top political level may also have a negative effect on the Twelve's international profile. Obviously as an answer to increased calls for a concerted European action against South Africa in the European public, the European Council, meeting in the Hague in June 1986²⁸, somewhat ambiguously announced a catalogue of sanctions against South Africa without, however, setting the criteria for a final decision and for the application of the measures. It took the Twelve another three months to make up their minds and decide upon a package of "measures" - which was seen by many in Western Europe and in Southern Africa as a poor demonstration of a European profile.

Heads of state and government prefer to raise EPC matters during the so-called "fire-side chats" of the (originally three and from 1986 onwards two) European Councils, i.e. informally and after the plenary session of the summit meetings.

So far, the involvement of the political top in EPC has been a limited and a rather formal one and only occasionally, if at all, did the heads of government "issue general political guidelines" for EPC²⁹. At top political level, EPC has always been the domaine of the foreign ministers and acknowledged

as such by the heads of state and government³⁰. The importance the former attach to EPC may be best seen in the foreign ministers' almost constant presence at the meetings - a practice which differs from that of EC Council meetings. There the junior ministers or state secretaries frequently have to replace the ministers and discuss the Community business.

b) The Political Committee: the "heart" of EPC and "hinge" between the political and the official level

From EPC's inception, a group of senior diplomats, the Directors of political affairs in the national foreign services, assisted the ministers in the discussions. Today they meet periodically, at least monthly and in times of crises even more frequently, in the Political Committee. This is the "central organ"³¹ in charge of preparing the ministerial discussions and supervising the work of all the other EPC bodies. The Political Directors usually decide on their own on topics of "minor" importance and try to "pave the way" for decisions that are highly sensitive or controversial and therefore need the backing of the political top. Like at ministerial level in case of emergencies, meetings can be convened within forty-eight hours if three governments at least request to do so. Usually "having the ear" of their ministers on the one hand and disposing of direct access to the expertise of their colleagues in the foreign ministries, the Political Directors are at the "heart" of EPC. The experts of the working groups regularly report to the Political Committee and receive further instructions from it. Also cooperation among the Twelve at international organizations and in third countries via the embassies is directed by the Political Committee. Its head also acts as spokesman of the EC countries towards third countries particularly towards those who as privileged partners of the Twelve are regularly informed about EPC³². Due to the increased "popularity of the Twelve the Political Director of the Presidency today has a heavy workload to carry.

c) The European Correspondents, the Working Groups, the Secretariat: the "backbone" of EPC

Soon after political cooperation had begun, the need for ministerial and directoral assistance at the working level became obvious. In 1973 the European Correspondents' Group was established, uniting the heads of the desks responsible for Western Europe within the national foreign services. Their task is primarily one directed towards the functioning of EPC at the national level, i.e. to safeguard that information is distributed to the desks involved, that coordination between the various units works, that the COREU is answered etc. and concerns the organization of EPC in general, i.e. to convene the meetings, to prepare text drafts, to make suggestions on procedural questions etc. But the "managing directors" - as an insider of EPC called them once - are also familiar with the work of the expert groups and closely associated with the Political Committee (e.g. preparing its conclusions)³³.

The Working Groups, amounting up to 19 in the mid-eighties, (the overwhelming majority being permanent ones) form also part of the backbone of EPC and offer the expertise necessary to hold in-depth consultations. Here, the heads of the national foreign services competent on a given subject meet regularly, on the average twice to three times per semester. It is common to distinguish the groups according to geographical regions (there is e.g. one for the Middle East, one for Central/Latin America and one for Eastern Europe), the cooperation of the Twelve in the international fora (EPC has working groups responsible for the United Nations, the CSCE) and to some functional aspects of national foreign policy (some groups being oriented towards policy areas, e.g. international terrorism, foreign policy planning, others being more "technical" in nature, e.g. the communication services, the Protocol). Depending on the agenda of ministers and Political Directors, but also on the diplomats a working group comprises, the weight of the experts' groups differs

in EPC practice. Their work - recommendations, not decisions - is directed by the Political Committee³⁴.

As already mentioned before, from 1987 onwards a secretariat³⁵ assists the Presidency in its daily management of EPC. Its staff, diplomats from the national foreign services according to the enlarged Troika formula, resident in Brussels, will mainly deal with administrative matters, i.e. organizing the meetings, circulating the documents, maintaining an EPC archive etc. But it may also help the Presidency in the latter's role as mediator and consensus-builder to the extent the Presidency is interested in that kind of secretarial services. Commensurate with the principles of pragmatism and flexibility, the new unit had a cautious start and it is too early still to assess its real position in the EPC network.

d) EPC abroad: the Twelve's cooperation at international organizations/conferences and in third countries

It is impressive to see how EPC has expanded beyond the European borders. Concertation at the United Nations³⁶ and in the CSCE framework³⁷ are but the most outstanding examples. Through the eighties cooperation among the embassies of the EC countries including also the delegations of the EC Commission in third countries intensified considerably, but also links between them as a group and the representatives of the host countries grew enormously. Ambassadors and their staffs meet monthly to discuss both political and economic developments of the country they are accredited to and the relations between the host country and Western Europe. EPC meetings abroad also touch upon administrative and practical problems related to the situation of embassies and the life of its personnel in third countries (e.g. health service; security matters)³⁸. In order to improve this European profile abroad, in the course of the recent EPC reform proposals the Twelve also stressed the need to extend their cooperation outside the EC, e.g. to concertation in cultural affairs and in the field of development aid.

III. The results: in-depth discussions, a remarkable "acquis politique" and increased common action

Looking back to the modest hopes of foreign ministers of what might be the outcome of their consultations in the early days of EPC³⁹ the balance as of today is impressive. Due to the confidentiality of the consultations it is difficult to assess EPC successes and failures comprehensively. What can be said, however, is that the issues on the agenda broadened constantly ("communauté d'information"), that common viewpoints on a wide range of international questions could be achieved ("communauté de vues") and that common steps were undertaken more and more frequently.

1. The "communauté d'information"⁴⁰

The range of topics covered by the "communauté d'information" of the Twelve can first of all be identified in the common declarations, the speeches of the Presidency and in the answers to parliamentary questions. What is made known to the public reflects however only part of the EPC agenda and covers merely those subjects on which common viewpoints, the "acquis politique", could be reached. At least equally important is the fact that controversial subjects are also raised in EPC at an early stage which one day may end up also in harmonized views of the Twelve or at least constitute no secrecy but a matter known to all participants and therefore easier to handle when decisions at the national or European level will have to be taken. It is particularly this kind of a "communauté d'information" that ranks high in the view of foreign ministers and diplomats and makes EPC so attractive. It is very much appreciated to receive first-hand information and assessments other than from one's own foreign service, e.g. if one of the "colleagues" paid a recent visit to a non-EC country and in particular if the interlocutors were of Soviet and American origin. Much information is also channelled through the COREU telex system, established for the very purpose of EPC. It not only serves to circulate EPC draft texts and organisational but offers almost immediate access to get the partners' positions on very specific issues

of the daily business of diplomats which may be of interest to one of the governments like e.g. the national "treatment" of representatives of third countries who are on a visit to Europe or information on the status of the PLO offices in the other member states.

Among the foreign policy matters of "general interest"⁴¹ to the Twelve an enormous list of subjects referring to developments almost all around the globe and to general aspects of international politics will be found.

It may suffice here to point at the annual agenda of the United Nations' General Assembly to get an impression of the variety and the sometimes very specified character of subjects under discussion in EPC. But there is one crucial topic that is only partly dealt with by the Twelve: the security of Western Europe.

Tacitly agreed to exclude those matters of security and defence likely to overlap with NATO competences in 1970, most European governments felt the need to establish a kind of "European pillar" in NATO via EPC in the eighties. The more European views on security policy diverged from those across the Atlantic, the greater became the requests to extend the EPC agenda. This, however, turned out to be a painful undertaking because several member states - Denmark, Greece and Ireland - refused to go that far as their partners wished to. Mentioned for the first time in the London Report (1981)⁴², then slightly enlarged in the Solemn Declaration on European Union (1983)⁴³ and now confirmed in the Single European Act (1986)⁴⁴ the "political and economic aspects of security" belong to the EPC catalogue.

The observer may wonder how this somewhat artificial separation with the "military" aspects of security works in EPC practice, e.g. when the Twelve talk about confidence-building measures at the CDE in Stockholm. So far, preparations on this kind of security issues seem to take place more within NATO and less within EPC⁴⁵. The revitalization of the Western

European Union (WEU) since 1984⁴⁶ has to be understood as another effort of those EC countries willing to go further in the security field without constant Irish concerns over the neutral status of the country or general Danish reservations as to the interpretation of European integration. The plans to create EPC-type bodies for the WEU in late 1986 presupposes that the room for manoeuvre within EPC on matters of security today is a rather limited one. Some argue that the more cooperation among the seven members of WEU will progress, the earlier a kind of "disciplinary" effect on the part of the present opponents among the Twelve may emerge and convince them that EPC is the best choice to develop a European identity on security matters so urgently needed to make the European voice heard here. On the other hand one cannot forget that the smaller group might develop a certain dynamic and evolve to the detriment of EPC.

Finally, one brief explanation of another feature of the EPC agenda has to be made: the so-called "chasses gardées", also referred to as the "domaines réservés"⁴⁷. The language of the notion already indicates that it was mainly on French insistence that some issues remained outside EPC. France's privileged relations with its former African colonies and the country's permanent membership of the UN Security Council belong to this category; or let's better say did so during the seventies whereas today a greater openness to at least discuss matters related to both items in EPC seems to prevail. Subjects concerning two or three EC countries in a particular way (e.g. Northern Ireland; the status of Berlin and Germany as a whole) have not been under discussion so far in EPC. They usually do not fall into the category "matters of common interest", as would neither do the dispute between Great Britain and Spain about Gibraltar, but are to be handled at other diplomatic levels. In cases, however, such items would receive a greater attention or even raise serious conflicts EPC may be forced to deal with them as well.

2. The "communauté de vues"⁴⁸

The degree to which the European governments are able to consent varies from subject to subject and is different in quality. Over the years, however, the then Six and now Twelve managed to formulate a series of basic principles of world politics and to agree on a common assessment of international events, the so-called "communauté de vues". One may perhaps say that in "new" fields of international politics like the CSCE which called for diplomatic creativity and offered not yet defined policy areas consensus could be easier achieved whereas on certain "classical" matters of world politics (decolonization; apartheid; the Arab-Israeli conflict) long-standing and sometimes considerably differing national positions prevented a common European stance or led to only vague agreements.

Critics argue that the wording of EPC statements too often sounds too general and because of this is acceptable to everybody. One should, however, not forget that even those "generalities" like condemning the Soviet invasion of Afghanistan; claiming the right of self-determination for the Palestinian people⁴⁹; demanding a regional settlement of the Central American conflicts⁵⁰) may have an impact on the international public because they represent the common "voice" of Western Europe. To measure the real weight of such common European viewpoints is a difficult or almost impossible thing to do, but they mark a starting point for other governments (e.g. of Japan) and also for the partners "on the other end", i.e. those towards the Twelve address in their statements, as Israeli reactions have shown - to mention just one addressee. Also the fact that more and more third countries become interested in EPC and wish to be closely associated with it, illustrates that the Twelve are regarded as an interesting interlocuteur and coalition partner or at least have a certain say in world politics. The sometimes oscillating character of common viewpoints has to be seen as the prize to be paid as long as majority votes are not accepted in EPC.

For the two "newcomers" in EPC, Portugal and Spain, the "communauté de vues" of the Ten seems to be easy to be shared. The convergence of positions manifested itself already in a common voting behaviour at the UN General Assembly since 1983⁵¹. Mentioning the Twelve's "profile" in New York one should however not withhold that it steadily deteriorated, measured by the percentage of unanimous votes (1975: 60 %; 1984: 32 %). Greece is readily and rightly identified as the "enfant terrible"⁵²; but Athens is far not the only member state to vote differently, thus contributing to a certain static "acquis" or even questioning parts of it.

The UN voting of the Twelve clearly points at the weaknesses of the present consensus-based EPC structure. To the extent the common positions have to be refined and transformed into concrete policy the attempts to agree upon a European line may be hampered by "vital" national interests. So far, those prevented Italy from continuing to impose economic sanctions upon Argentina during the final phase of the Malwinas conflict⁵³, Greece from supporting the partners' condemnation of martial law in Poland and following the very limited trade restrictions against the Soviet Union⁵⁴ or Great Britain and the Federal Republic of Germany alike from accepting a catalogue of measures against South Africa in 1986 the partners were willing to adopt - to mention but a few examples.

3. The "communauté d'action"⁵⁵

As became already obvious in the previous paragraphs, mutual information on foreign policy issues of common interest is something natural among the twelve governments and works pretty well. EPC also promoted a better understanding of the partners' views and helped to harmonize national positions towards a common "acquis". To go another step ahead and transform the "communauté de vues" into a "communauté d'action" not surprisingly turned out to be the most difficult aim to achieve.

Due to the nature of EPC common actions first of all are those of diplomacy. As much of the daily "diplomatic trade" to which the Twelve belong as an important party, frequently represented by their spokesman, the Presidency, happens silently, observers tend to focus on the more "spectacular" common steps. In doing so, sometimes too exclusively, they may overemphasize the Twelve's difficulties to reach consensus on the most sensible topics and instruments and run the risk to overlook the spectre of common activities in various other fields.

Since the very beginning of the CSCE conferences EPC did not just result in declaratory "reactions" to the importance of the negotiations, but produced common "actions" in the form of papers on the mandate of the meetings, concrete proposals on the definition of the three "baskets" and of drafts for the concluding documents. Apart from that kind of "shaping" East-West relations the EPC "caucus" played an active part towards the United States. Not only once did the Ten carry out a diplomatic campaign to convince Washington of the value of the CSCE process and of the need to continue it⁵⁶.

Since 1975 the Presidency takes the floor in the sessions of the United Nations General Assembly to illustrate European policies to the outside world. Three years later the then Nine for the first time tabled a common draft resolution (on the issue of peace-keeping measures) and since the mid-seventies worked closely together in the various UN Committees and conferences⁵⁷. It is particularly in New York that the Twelve established a network of contacts with representatives from non-EC countries. They range from already traditional meetings with US diplomats at various levels to rather new gatherings between the Twelve and the countries of the Gulf Cooperation Council at ministerial level (September 1986 for the first time).

It may suffice here to point at some of the diplomatic missions carried out in the name of the EC countries although EPC history has many examples. As early as 1973/74 the Presi-

dency made démarches towards third countries to issue the European concern about certain developments (e.g. towards Greece and Turkey during the Cyprus crisis) and continued to do so all over the years (e.g. towards South Africa or Iran and Iraq). Through diplomatic channels also European contributions to a given conflict were launched (e.g. towards the Soviet Union in the case of Afghanistan; towards Israel and the Arab countries to reduce tensions in the Middle East) which did not necessarily meet with the approval on behalf of the interlocutors there. Since 1980 the Presidency, sometimes represented by the ministerial Troika, carried out several "fact-finding" missions, the most well-known being those to the Middle East in the aftermath of the Venice European Council to promote the European "initiative" and to South Africa to press on the government there to abolish apartheid and to give public European support to the opposition forces.

Another form of the Twelve's diplomatic activities consists of creating "dialogues" with other regional groupings in the world as a means to reduce conflicts and further both inter-and intraregional cooperation. Starting with the Euro-Arab Dialogue in 1974/75, the Twelve established regular links with the Association of South-East Asian countries (ASEAN, since 1978), the Council of Europe (1983), the Front Line States (1986) or the Gulf Cooperation Council (1986). As the most advanced model relations with the Central American States and the Contadora Group have to be mentioned whereby the notion "advanced" points at the fact that this political dialogue is based on a formal agreement signed by the two sides in 1985⁸⁸.

The policy of the Twelve towards Central America is also a good example to demonstrate that EPC diplomacy alone is neither enough to gain the self-proclaimed greater weight in international politics nor to answer the expectations and demands from outside. In order to progress in that direction diplomatic actions had to be combined with other instruments, logically and most appropriately with those of the EC's

external relations, but also assisted by measures of national foreign policy.

To start with the latter, one can cite the sending of troops from Italy, France, the United Kingdom and the Netherlands to the Sinai Peace Keeping Force in early 1980 as a concrete step of the then Nine's announcement "to participate ... in a system of concrete and binding international guarantees, including on the ground"⁵⁹. The catalogue of "positive" and "restricted" measures adopted by the Twelve in 1985 to give support to the non-Whites in South Africa⁶⁰ are another example of concerted action as is the Twelve's decision in 1986 to stop arms sales and exports of military equipment to Libya in addition to several restrictive measures in the field of diplomacy (restriction of personnel etc.)⁶¹.

Coupling EPC with EC instruments two types of "common actions" can be distinguished. The first group consists of restrictions, the most "famous", though questionable in their efficacy, being economic sanctions. The second group refers to "positive" measures to foster trade relations with a third country/regional grouping (e.g. in the case of ASEAN; Central American states) or to give ad hoc help to a government in an emergency situation (e.g. financial help to stabilize President Aquino of the Philippines in 1986).

Attempts to transform common assessments into European policies of that kind ended up both with success and failure⁶². As an answer to the US-Iranian hostage affair in 1979/80 a reduction of the diplomatic personnel in Teheran and economic sanctions were agreed though the picture of homogeneity was somewhat weakened by the refusal of the British parliament to accept the decision in all its details. An immediate and coherent approach was on the other hand reached towards Poland in the early eighties. Concern of the domestic situation of the country and of external interference together with the offer of Community food aid was the initial European answer. With the announcement of martial law in Poland in late 1981, the Ten had to revise their policy and decided to

take a firm stance towards the Soviet Union. EC import restrictions on some Soviet goods, to be understood as a political signal towards Moscow, however, were not acceptable to all Europeans (Greece). Similar patterns of a "mixed" behaviour turned up also in the course of the Ten's policy towards Argentina in the Falkland crisis. Initially, the condemnation of the armed intervention of Argentinian troops together with a total ban on the country's exports to the Community based on Art. 113 of the Rome Treaties found unanimous support. To the extent, however, the United Kingdom responded massively and with military means to the Argentinian challenge, several governments could no longer back the sanctions. For reasons of either economic interests in and historical links with Argentina (Italy), or because of general doubts about the image and competences of the Community and EPC (Ireland; Denmark) the Ten fell apart. Only a majority remained willing to stick to the sanctions until the end of the crisis.

Concerning the question of economic sanctions against South Africa, an almost insurmountable gap exists between the group in favour of drastic measures (e.g. the Netherlands, Denmark) and the two member states strictly opposed to such actions (the United Kingdom, the Federal Republic of Germany). No wonder then, that compromises on economic "measures" like the one reached in 1986 after months of controversial discussions do hardly give the impression of a "cohesive force" in world politics.

IV. To conclude: Obstacles to go beyond the present status quo

The examples mentioned before point at the very limits of EPC. The more concrete decisions and actions are requested, the more likely collisions with other basic interests of national foreign policy will be. In those cases each of the twelve governments will undertake a kind of cost-benefit-analysis and thereon decide whether to join a common line or not. As long as the political will to "give in" to the benefit of a

"European voice" remains rather weak, means to "discipline" a partner are regarded as irreconcilable with EPC and majority decisions are rejected, the prospects for progress towards a "European foreign policy" look rather poor. Despite such a lacking qualitative "leap" EPC however will keep a certain attractiveness for the participating governments. Its value as a "centre" for information on foreign policy matters and as a promoter of "confidence-building" in Western Europe seem to be uncontestable. On the contrary, EPC's potential to produce "appropriate European answers to challenges of world politics" has already shown its limits. The modest approach of the Twelve in the field of security and defence is a particularly disappointing element. In the future EPC is likely to compete with the other fora of bi- and multilateral cooperation in Western Europe (e.g. between France and Federal Germany; in the WEU) - groupings to which Spain has already close unilateral contacts or tries to enter into though in the case of WEU-membership the Seven at present seem to prefer to deepen their cooperation before opening it to other countries.

* * *

1. See Ph. de Schoutheete, *La politique étrangère de l'Espagne et la coopération politique européenne*, in: Université Libre de Bruxelles (Ed.), *L'Espagne et les Communautés européennes*, Brussels 1979; Ph. de Schoutheete, *La coopération politique européenne*, 2nd edition, Brussels 1986, pp. 199; G. Minet, *Spanish and European Diplomacy at a Crossroads*, in: *The Mediterranean Challenge: VI Sussex European Papers*, No. 11, Sussex 1981; E. Regelsberger, *From Ten to Twelve - A new dimension for European Political Cooperation (EPC)*, in: *The International Spectator* 1986, Nos. 3/4, pp. 34-44.
2. For more details see the other contributions in this volume.
3. Title III, Art. 30, 1, 2 Single European Act (SEA), signed by the EC member states in February 1986. Text published in: *Supplement to the Bulletin of the EC*, No. 2/1986.
4. Ch. Hill (Ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London 1983.
5. For further details see E. Regelsberger, *Die Europäische Politische Zusammenarbeit*, in: W. Weidenfeld and W. Wessels (Eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1985, Bonn 1986, pp. 239-248. For the period 1980-1984 see W. Wessels, *Die Europäische Politische Zusammenarbeit*, in: W. Weidenfeld and W. Wessels (Eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1980-1984, op. cit., and for a general overview R. Rummel, *Europäische Politische Zusammenarbeit*, in: Pipers Wörterbuch zur Politik, Vol. 3: *Europäische Gemeinschaft* (ed. by W. Woyke), München 1984, pp. 228-233; W. Wallace, *Political Cooperation: Integration through Intergovernmentalism*, in: W. Wallace, H. Wallace and C. Webb (Eds.), *Policy-Making in the European Community*, London 1983, pp. 373-402; R. Rummel, *Zusammengesetzte Außenpolitik, Westeuropa als internationaler Akteur*, Kehl 1982.
6. Communiqué of the Conference of the Heads of State and Government, The Hague, 2 December 1969, Text published in: Press and Information Office of the Federal Government (Ed.), *European Political Cooperation (EPC)*, fourth edition, Bonn 1982, pp. 24, 28.
7. First Report of the Foreign Ministers (Luxembourg Report), 27 October 1970, Text in: Press and Information Office, op. cit., pp. 28.
8. Third Report of the Foreign Ministers (London Report), 13 October 1981, Text in: Press and Information Office, op. cit., p. 272.
9. Ph. de Schoutheete 1986, op. cit., pp. 57; W. Wessels, *European Political Cooperation: A new approach to foreign policy?*, in: D. Allen, R. Rummel and W. Wessels (Eds.), *European Political Cooperation*, London 1982 ,pp. 1-20; pp. 14.

10. H.G. Krenzler, Die Einheitliche Europäische Akte als Schritt auf dem Wege zu einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik, in: *Europarecht* 1986, No. 4, pp. 384-391.
11. Cf. Art. 30, 3b, 5 SEA, op. cit.
12. For further details on the relationship between EPC and the European Parliament see J. Grauls, Die Beziehungen zwischen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und dem Europäischen Parlament, in: *Integration* 1982, No. 2, pp. 105-115; G. Bonvicini, The Dual Structure of EPC and Community Activities: Problems of Coordination, in: D. Allen, R. Rummel and W. Wessels (Eds.), op. cit., pp. 33-45.
13. Luxembourg (27 October 1970); Copenhagen (23 July 1973); London (13 October 1981), texts published in: Press and Information Office, op. cit.
14. For an assessment of the SEA see W. Wessels, Die europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik, in: *Integration* 1986, No. 3, pp. 126-132.
15. As to the importance of EPC for individual countries see Ch. Hill, op. cit.
16. Art. 30, 2d SEA, op. cit.
17. Texts in: Press and Information Office, op. cit., pp. 28; 43; 271.
18. Cf. Art. 30, 3, 10 SEA, op. cit.
19. For the notion see W. Wessels, in: D. Allen, R. Rummel and W. Wessels 1982, op. cit., p. 4; H. da Fonseca-Wollheim, Zehn Jahre Europäische Politische Zusammenarbeit, in: *Integration* 1981, No. 2, pp. 47-66; p. 59.
20. For further details of the functions of the Presidency see C. O'Nuallain (Ed.), *The Presidency of the European Council of Ministers*, London et al. 1985.
21. Laid down in point 10 of the London Report. Press and Information Office, op. cit., p. 277.
22. Cf. Point III of the Decision of the Foreign Ministers of February 1986.
23. See E. Regelsberger and W. Wessels, The Belgian Presidency and its Management of European Political Cooperation (EPC): On the Way to Implement Art. 30 of the Single European Act (SEA). Paper prepared for an international conference on "The Priorities of Community Action and Political Cooperation, Val Duchesse, 20 - 22 November 1986.
24. Sometimes also referred to as the Gymnich-type meetings, named after the first meeting which took place in June 1974 at the Gymnich castle, close to Bonn.

25. W. Wallace, European Political Cooperation: A new form of diplomacy, in: *Irish Studies of International Affairs* 1984, No. 4, pp. 3-14.
26. Text in: Press and Information Office, op. cit., pp.202.
27. Solemn Declaration on European Union (19 June 1983), text in: *Bulletin of the EC*, 6/1983, p. 25.
28. *Bulletin of the EC*, 6/1986.
29. Solemn Declaration on European Union, op. cit. (fn.26); for further details see: S. Bulmer and W. Wessels, *The European Council. Decision-Making in European Politics*, London 1986; G. Bonvicini and E. Regelsberger, *The Organizational and Political Implications of the Establishment of the European Council on Both Community and EPC Decision-Making* (publication forthcoming).
30. As to the role EPC may play within the national political system and its impact on national foreign policy-making see Ch. Hill, op. cit.
31. Ph. de Schoutheete 1986, op. cit., p. 40; see also Art. 30, 10c, d SEA, op. cit. (fn.3).
32. For further details see E. Regelsberger, *European Political Cooperation. Contacts With Third Countries: Past and Present*, in: European University Institute (Ed.), *Working Paper No. 85/172*, Florence 1985, pp. 1-32.
33. K.-P. Klaiber, *The Presidency and European Political Cooperation*, in: J.-M. Hoscheit (Ed.), *The Impact of European Affairs on National Administrations - the case of the Presidency*, European Institute of Public Administration, *Working Paper 84/03*, Maastricht 1984, pp. 45-55; see Art. 30, 10e SEA, op. cit.
34. Art. 30, 10f SEA, op. cit.
35. As to its structure see the ministerial decision of February 1986, op. cit. (fn. 22).
36. As to the cooperation at the UN see B. Lindemann, *European Political Cooperation at the UN: A Challenge for the Nine*, in: D. Allen, R. Rummel and W. Wessels (Eds.) 1982, op. cit., pp. 110-133.; C. Stephanou (Ed.), *La Communauté Européenne et ses états-membres dans les enceintes internationales*, Athens 1985.
37. As to the EPC "caucus" at the CSCE see A. Pijpers, *European Political Cooperation and the CSCE Process*, in: *Legal Issues of European Integration* 1984, No. 1, pp. 135-148.
38. Details to be found in the ministerial decision of February 1986, op. cit. (fn. 22).

39. See e.g. Mr. W. Scheel's view then German Foreign Minister and the first to chair an EPC meeting at all. W. Scheel, *Europäische Erfahrungen und Erwartungen - Ein Rückblick auf die EPZ*, in: *Integration* 1986, No. 1, pp. 3-10.
40. As to this and the following notions of a "communauté de vue et d'action" see Ph. de Schoutheete 1986, op. cit., p. 49.
41. Art. 30, 2 SEA, op. cit. (fn. 3).
42. See Press and Information Office, op. cit., p. 272.
43. See Bulletin of the EC, 6/1983, p. 28.
44. Art. 30, 6 SEA, op. cit. (fn. 3).
45. A. Pijpers, op. cit.
46. See the various contributions on the issue, in: *Journal of European Integration* 1986, Nos. 2-3.
47. For further details see H. da Fonseca-Wollheim, op. cit. pp. 49; W. Wallace, Introduction: Cooperation and Convergence in European Foreign Policy, in: Ch. Hill, op. cit. pp. 1-16.
48. See note 40.
49. For an in-depth analysis on EPC and the Arab-Israeli conflict see D. Allen and A. Pijpers (Eds.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, The Hague et al. 1984.
50. For further details on European steps see K. Bodemer, *Westeuropas Engagement in Zentralamerika, Politisches Schattenboxen oder Ausdruck einer neuen Qualität im trilateralen Verhältnis Europa - USA - Lateinamerika?*, Bonn 1986.
51. E. Regelsberger, *The International Spectator*, op. cit., p. 38.
52. Ph. de Schoutheete 1986, op. cit. pp. 210.
53. A detailed analysis on the Ten's policy in this particular case is given by: G. Edwards, Europe and the Falkland Islands crisis, in: *Journal of Common Market Studies* 1984, No. 4, pp. 295-313.
54. See P. Tsakaloyannis, Greece, in: Ch. Hill, op. cit., pp. 121-136; p. 128.
55. See fn. 40.
56. R. Bourguignon, Crisis Management in the case of Poland: Limited Acting Capacity of the European Political Cooperation . Paper presented at an international conference on "From Six to Twelve - European Political Cooperation: A New Approach to European Foreign Policy",

organized by the Institut für Europäische Politik, 15/16 November 1985 in Bonn.

57. Press and Information Office, op. cit., p. 17.
58. Published in: Bulletin of the EC, 11/1985.
59. Venice Declaration, 13 June 1980, Text in: Press and Information Office, op. cit., p. 205; for further details see A. Pijpers, European Participation in the Sinai Peace-Keeping Force (MFO), in: Allen/Pijpers, op. cit., pp. 211-223.
60. See Bulletin of the EC, 9/1985; E. Regelsberger, Die Europäische Politische Zusammenarbeit, op. cit., p. 243.
61. Cf. Declaration of the Foreign Ministers, 27 January 1986. Text in: Bulletin of the EC, 1/1986.
62. See R. Rummel, Zusammengesetzte Außenpolitik, op. cit., and the contributions of W. Wessels, E. Regelsberger, Die Europäische Politische Zusammenarbeit, op. cit. (fn. 5).

PRIORITIES OF SPANISH FOREIGN POLICY

By MANUEL MEDINA, Member of the Spanish
Congress of Deputies, Vice-President of the
European Parliament

Foreign policy can only be understood as a continuation of internal politics, or vice-versa. From a practical point of view, the division between internal politics and foreign policy is artificial. The political process does not end at the frontiers of a State, but it goes on around the world as long as we face participants which are concerned ^{with} events in our own political system.

While it is true that world powers tend to look to foreign policy from a different perspective, smaller national actors are so deeply immersed in the process of international politics that it is only a fiction to think of foreign policy ~~as~~ something distinct and different from national politics. Foreign political events are affecting internal decision-making on a day-by-day basis, and national decision-makers involved in foreign affairs cannot cut with a knife the web of international politics to disentangle ^{themselves} ~~from~~ ^{that} international events.

A middle-size country such as Spain finds most of its foreign policy choices ^{have been made by others} already ~~xxx~~. The number of choices for such countries is limited. This does not mean accepting a principle of indifference. Decisions adopted by these countries are relevant to the development of world politics. The main limitation is geographic. Spain has some areas of concern, and these are basically western Europe, the Maghreb and Latin America. Spanish interests do also exist in other areas of the world, such as north America, eastern Europe or central Africa. However, the most direct links concern countries of the three areas mentioned ~~above~~ in the first place.

1. The "essential" priorities: western Europe and the Maghreb

Geography has an essential influence in foreign policy. Only great powers can stretch their arms across the world to reach far-away places. Most countries have a very limited sphere of action. This is the case of Spain. The country is located in western Europe, but it faces North Africa at close range. Less than 10 miles separate the Peninsula from North Africa. There are two Spanish cities located in the Mediterranean coast of Africa, while the Canary Islands lie 70 miles west of the Sahara.

The highest priority in Spanish foreign politics is membership in the European Communities. Membership was achieved on January 1, 1986 after eight and a half years of protracted negotiations. Spain is now a full member of a Community of 12 countries with 320 million people. While other new members may have joined the Community for sheer economic reasons, Spain has been mostly interested in the political consequences of the integration process. This has much to do with history.

From

Spain was a frontier-land for western Europe ~~since~~ (the Arab invasion of the Iberian Peninsula in 711 A.D. till the conquest of the last peninsular Moslem kingdom in 1492. Attempts by the Spanish Hapsburg kings to play a major role in European politics during the 16th and 17th centuries suffered a series of defeats, including the Reformation and the emergence of France as a great power. Since about 1650 Spain was actually put out of the main scenario of European politics, playing only a marginal role as a country facing northern Africa with extensive possessions in the Atlantic. After the loss of the last Spanish colonies in America and the Far East in 1898, Spain attempted a new process of modernization through Europeanization. But this attempt was again thwarted through the emergence of Fascism and the active support given to the Rebel side during the Civil War of 1936-1939 by two great European powers, Mussolini's Italy and Hitler's Germany. After the death of General Franco in 1975, the Spaniards embarked in a new course of democratization and modernization. One of the elements of this new process of modernization would be integration in the European Communities. Shortly after the first democratic elections of June 15, 1977, Spain requested admission in the European Communities. This was done before any serious study had been carried out on the economic implications of entering the Community. Although Spanish public opinion, including the business sectors, were overwhelmingly in favor of membership, political considerations were paramount in the decision. The two successive governments of the Union of the Democratic Center and the Socialists followed a stable line in this respect, with few changes in strategies. When Fernando Morán, the Socialist foreign minister, submitted the accession treaty to the Congress of Deputies he received a standing ovation from all sides of the House. It is not recalled that such an event had ever taken place in our Congress of Deputies.

Half a year after the entry the Spanish public opinion is still largely favorable to membership. As expected, accession to the Community has not solved our basic economic problems. In fact, new problems have arisen in connection with the importation~~s~~ in Spain of Community steels and difficulties are to be encountered in some of our agricultural productions. Notwithstanding these difficulties, the Spanish people appear willing to pay the price of integration in the expectation that it will contribute toward greater political stability, economic modernization and further democratization of our social structures. Entry in the European ^{Community} means a lot to the Spaniards. It is like encountering our cultural and political roots.

again

The other essential priority concerns the Maghreb. The Mediterranean has never been a real obstacle to exchanges between the northern and the southern shore. In fact, when the Arabs came to the Maghreb, the Gothic Kingdom of the Iberian Peninsula stretched over the two sides of the Strait of Gibraltar, and the fall of Ceuta marked the beginning of the Arab invasion of Spain. Before the Arab Kingdom of Granada surrendered to the Catholic Kings in 1492, the Spaniards and the Portuguese had ~~sailed across the Strait~~ ^{sailed across the Strait} to conquer Ceuta, Melilla, Alcazarquivir and other towns in northern Morocco, as well as the Canaries, the Açores and Madeira. From a geopolitical point of view, the Iberian Peninsula is ~~xxxx~~ as much a part of the Maghreb as of western Europe. Western Maghreb and the Iberian Peninsula, together with the Portuguese and the Spanish islands both in the Mediterranean and the Atlantic belong to a geopolitical area centering ⁱⁿ the Strait of Gibraltar, the key to the Mediterranean and an essential element in the control of the central Atlantic.

In the past, relations with the peoples inhabiting the Maghreb had been marked by mutual hostility and an almost permanent state of warfare. Following the carving of Africa by the European powers at the turn of the century, Spain received colonies in the western Sahara and a protectorate over northern Morocco, while France seized most of the Maghreb. With the decolonization process, the Maghreb became independent, but there remained serious issues of contention between the new international actors. Morocco has never fully accepted the frontiers drawn up by the colonial powers which remained after decolonization. Algeria has refused to accept the annexation by Morocco of the former Spanish Sahara. Morocco claims rights over the Spanish cities of Ceuta and Melilla. Claims over territorial waters are still to be settled on the Atlantic seabord. A war has been going on since 1975 in the western Sahara between the Moroccan army and the guerrillas of the Polisario Front, which has proclaimed a Democratic Saharan Arab Republic with wide diplomatic recognition amid African and other third world countries. Morocco has linked itself with Qadafi's Libya with a Treaty of Union, although the relationship between the two countries is not marked by stability.

All these events are relevant to Spain's international position. Successive Spanish governments have managed to keep good relations with Morocco without yielding to Moroccan territorial claims. Spain has not recognized the Saharan Republic and has even closed down the informal Polisario representation in Madrid. On the other hand, Spain has also managed to keep good relations with Algeria, which supplies Spain with natural gas and other oil products. While Spain has not participated in the

Anglo-American retaliatory measures against Colonel Qadafi, it has gone along with European Community decision to pare down diplomatic relations with Tripoli.

Peace in Spain is thus largely dependent upon a balanced stability in northern Africa. This is also true for most of western Europe, but only more so for Spain. Thus the concern of Spain with the Maghreb is shared by other European Community member States, namely France and Italy. Spain is playing once more the role of a frontier land between western Europe and the Arab world. The stress is now on co-operation and diplomacy, and no one seriously fear a large scale military confrontation in the area. Nevertheless, the Spanish defense system has to keep an eye on the Maghreb to protect the accesses to the western Mediterranean and the central Atlantic.

2. The "Hispanic Commonwealth": Foreign Politics as Internal Politics

Between 1492 and 1898 there was a Spanish presence in the American Continent and the Far East. ~~Sixteenth~~ During the first decades of the 19th Century most Latin American countries became independent of their Iberian motherlands. By the end of the 19th Century, Spain had also lost Santo Domingo, Puerto Rico, Cuba, the Philippines and the Archipelagoes of the Central Pacific. Spain has not attempted to return to the area in the ~~XX~~ 20th Century. On the other hand, it is a fact that political events in Spain and Portugal are intertwined with developments in Latin America: the evolution of the democratic system, the strength of the military establishment, the emergence of populist revolutionary movements, all these and other political developments take place in Spanish-speaking and Portuguese countries in accordance with cyclical patterns which show that there is a common political culture. For the Spaniards and the Portuguese, events in Latin America are, in a sense, internal political developments. Governments in the former motherlands try to influence developments in Latin America. At this stage, the greater concern is for the strengthening of the emerging new democracies in countries such as Argentina, Uruguay, Brasil and Peru, as well as for fostering democracy in the remaining dictatorships: Chile and Paraguay, above all. Attitudes towards countries such as Cuba, Nicaragua and Central America in general are now tainted with the recognition that developments here might have nothing to do with the common and traditional political culture of the "Hispanic Commonwealth". Some identify Castro with a romantic liberator equivalent to a Bolívar or a Miranda, while others would see him as a Communist puppet. There is

also lack of understanding for events in Nicaragua, where the ~~positions~~ alternatives left-right, democratic-authoritarian, are not clear at all. El Salvador, Guatemala and Honduras cause the same perplexities in Spain and Portugal, while events in Panama appear tainted by the overall presence of the U.S.

In general, however, Spaniards and Portuguese tend to see Latin America as a sort of mirror for internal political developments. To many Spaniards, the military ~~xxx~~ coup in Chile in 1973 was a repetition of the events of the Summer of 1936 in Spain, and most people see Pinochet now as a sort of new Franco. Alfonsín in Argentina, Sanguineti in Uruguay and Sarney in Brazil are placed on the same level with Soares in Portugal or González in Spain as men who have helped their countries to restore democracy and obtain international respectability. ~~in their countries~~

Efforts to unite the "Hispanic Commonwealth" under some form of organization such as the Council of Europe or the European Community have consistently failed in the past. In 1986 two agreements have been signed providing for limited, regional co-operation: one between the Central American States to set up a common Parliament, and one between Argentina, Brazil and Uruguay for political co-operation. It is still too early ~~xxxxxxxxxxxxxx~~ to say whether these attempts will be successful. In any case, for the time being nobody dares to go as far as to ask for a full-fledged Commonwealth of Spanish and Portuguese speaking countries. The events commemorating the fifth ~~century~~^{centennial} of the discovery of America, in 1992, might be an inducement to such projects, but before and above all it is understood that common work should be undertaken to solve some of the more urgent problems of Latin America: the external debt, the internal social and economic imbalances and the survival of conflicts and dictatorship in Central America and the southern cone of Latin America. These concerns are shared in Spain and Portugal, as well as in western Europe, and it is to be expected that after the accession of the two Iberian Countries in the European Community more attention will be paid in Brussels to this area of the world, so sensitive from the point of view of the overall balance of power.

~~North America~~

~~Other areas of concern: Central Africa, the Mediterranean and eastern Europe~~

3. ~~Other areas of concern:~~ North America and the Mediterranean

The relations between Spain and the United States are necessarily important taking into account the dominant position of the United States in world affairs. Spain is linked with the United States

through military agreements. These agreements were signed for the first time in 1953 and have since been renewed periodically, at about every five years. The last agreements were signed in 1983 and should be renewed by 1988. These agreements are now under review by both governments for the purpose of reducing the total number of American troops in Spain. The agreements provide basically for the joint utilization of bases, seaports and other Spanish military installations by the armed forces of both countries. The main American contribution is in the form of civilian and military aid. There is no commitment for joint defense in case of war. However, as both Spain and the United States are parties to the North Atlantic Treaty, the defense clause of the Treaty of Washington should apply, ~~in such bases~~.

Co-operation between Spain and the United States is not limited to the military aspects. Both countries belong to all the major economic organizations of the western World, including ~~the~~ OECD, ~~the~~ GATT, the World Bank and the International Monetary Fund. American investment in Spain is substantial, and trade is also important for both countries, although it is unbalanced in favor of the United States.

The most important area of conflict between Spain and the United States relates to the appreciation of events in Latin America. Spain has consistently maintained good relations with Castro's Cuba notwithstanding American pressures to impose an embargo by the western countries. For the last nine years, since the restoration of democracy in Spain, the Spaniards have been very critical of the United States in their relations to the dictatorships and revolutionary movements in Latin America. The gap appears to be narrowing, however, in the last few years, as the U.S. appear to share the concern of western Europe for democracy in Latin America, and as some of the illusions concerning democratic developments in Central America appear to be disowned by events.

Another area where Spain and the United States do not appear to see eye-to-eye is the Mediterranean. Spain has followed the western European attitude of maintaining good relations with the Arab countries at large, refusing to align itself on a purely pro-Israeli stance. Only in 1986, after the entry in the European Community did Spain establish formal links with Israel, without discontinuing relations with the PLO, whose office in Madrid has been granted full diplomatic status in August 1986. Spain refused to co-operate ~~with~~ in the punitive American action against Qadafi, and although it has ~~cut to size~~ cut its diplomatic relations with Libya, trade ~~is still important~~ between Madrid and Tripoli is still substantial.

The Spanish attitude towards the Arab countries in the Mediterranean is bound to be prudent. After centuries of open warfare with the Moslem world, Spain has come to a point where friendly relations now exist with all Arab countries. From a geopolitical point of view, it is the Maghreb that weighs more heavily in the foreign relations of Spain, and it has already been explained how Spain has managed to maintain good relations with all States in the area. Relations with countries in the Masreq are also remarkably good, specially with Egypt and Saudi Arabia. Due to its geographical distance, Spain has not been drawn into any of the conflicts opposing the States in the Middle East. Although some Spanish ships and sailors have been damaged by war operations in the Gulf conflict, Spain is neutral in its relations to both Iran and Iraq. There is no Spanish involvement in UN peace-keeping operations in the Middle East, and Spanish economic involvement in the area is rather limited.

4. Other areas of concern

Due to the limited role of Spain in foreign affairs since the early 1800s, Spanish participation in the European imperialism at the end of the century was limited. In fact, Spain was disengaging itself from its last American and Asian colonies by the time other European powers launched their offensive to carve the world. Out of the carving of Africa between the end of the 19th Century and the beginning of the 20th Century, Spain only got a protectorate over northern Morocco, some possessions in the western Sahara and a small colony in equatorial Guinea. The Spanish colony has become an independent State comprising the islands of Bioco (formerly, Fernando Poo), Elobey, Corisco and Annobon, and a continental strip of land between Cameroun and Gabon. The independent State of Equatorial Guinea has gone through stormy constitutional crises under the presidencies of Francisco Macías Nguema and Teodoro Obiang Nguema, the first one being executed by the second, although both related. President Macías was strongly anti-Spanish and aligned himself with the Soviet Union in international politics. Obiang has taken a more pro-European attitude, linking himself with the French-speaking central African States. Thus, although Spain provides for important foreign aide to this country, under the new leadership Equatorial Guinea has attempted to diversify its European links in order not to follow a too close dependency upon Spain.

Spanish presence in other points of Africa is very limited. Spain has been mostly interested in maintaining rights to

offshore-fishing in countries such as Senegal, Cape-Vert and Angola. Otherwise, commercial and diplomatic relations are maintained at a minimum, with very few Spanish nationals residing in ~~countries~~ south of the Sahara. The same applies to most Asian countries, where Spanish presence is very limited. The only exception is the Philippines, a former Spanish colony, with which some personal and cultural links remain, although most of the Spanish colonial heritage has been erased by the most recent American presence in the Islands.

Spain has never been interested in eastern Europe, which lies too far ~~away from Spain~~ away ~~from Spain~~. During the Spanish Civil War of 1936-1939, the Soviet Union provided supplies and diplomatic support to the Republic. Even then, however, the weight of the Communist Party in Spanish politics, ^{was limited} While it was expected that a strong Communist Party would arise after the demise of the Franco régime, the popular vote did not confirm these forecasts. The leftist vote has been largely directed to the Socialists, as in the pre-Civil War years. At present, with only some 4 % of the electorate and five seats in Parliament, the political presence of the Communists in Spain is reduced to a minimum.

On the other hand, a strong anti-Communist or anti-Soviet feeling cannot be detected in the Spanish population. In March 1986, the Spanish people voted overwhelmingly to stay within the Atlantic Alliance, but the result was interpreted more as ~~a~~ a vote of confidence of Gonzalez' foreign policy than as a deeply felt need to participate in a defensive alliance against the countries of eastern Europe.

Thus, notwithstanding the fact that Spain remains a member of the western Alliance and keeps a defensive agreement with the United States, Spanish foreign policy is quite open and friendly towards the countries of eastern Europe. Diplomatic relations are maintained with all of them, except Albania. The share of eastern European countries in Spanish trade is small, but growing. Cultural relations are important, and municipalities and regional governments manage to cover their cultural events with orchestras and soloists from eastern Europe. We can say that relations between Spain and the Soviet Union and its allies are marked by "business as usual".

iai Istituto affari internazionali
88, viale mazzini • 00195 roma
tel. 315892-354456 • cable: Intaffari-roma

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLITICA EXTERIOR: EL CASO
ESPAÑOL

por Katlyn Sabà

Roma, 1986

La participación de dos nuevos países miembros al complejo mecanismo de la Cooperación Política Europea (CPE) plantea una serie de cuestiones relativas no solo al fondo, es decir, a la adopción en el futuro de posturas concertadas y comunes entre los "Doce", sino también a la forma: el proceso de ajuste de los nuevos participantes al peculiar funcionamiento de la CPE.

La experiencia de otros países miembros demuestra la importancia del aspecto formal, que adquiere especial relevancia en el marco de la Cooperación Política no solo por el objetivo primordial de este mecanismo inter-gubernativo, es decir la concertación de las políticas exteriores mediante un compromiso político de consulta previa, sino por la dinámica de trabajo que conlleva. La adecuación de las estructuras administrativas y la coordinación, tanto a nivel nacional como comunitario, de los mecanismos de información, consulta y toma de decisiones constituyen, pues, un factor esencial.

Es por ello que el análisis del proceso de toma de decisiones en política exterior ofrece una serie de elementos útiles que nos ayudaran a valorar las posibilidades de adaptación y futura actuación de los nuevos participantes en el seno de la CPE. Se trata de una tarea difícil ya que si bien es cierto que a nivel internacional el proceso de toma de decisiones se plantea como un problema sumamente complejo que aún hoy carece de una conceptualización teórica plena (1), en el caso de España nos enfrentamos con una disciplina nueva, carente de un marco teórico. La transición de un régimen autoritario a una democracia parlamentaria requiere no solo una profunda modificación del marco institucional del Estado y de sus estructuras burocráticas, sino también de una reflexión analítica del nuevo sistema político y de los hábitos y métodos de trabajo que se han ido consolidando. El reajuste de las arcaicas estructuras burocráticas del "ancien régime" a la nueva realidad democrática es, por otra parte, un proceso lento y que requiere una clara voluntad de cambio.

En España, la necesidad de cambio y reforma orgánica resultaba aún más evidente en el ámbito de la acción exterior del Estado, en la que la herencia del régimen autoritario estaba profundamente enraizada, reflejándose en la estructura y funcionamiento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores. Según Denis Smyth (2) el Ministerio de Asuntos Exteriores, en tanto que "coto privado" del Caudillo quien controlaba personalmente el curso de la política exterior española, vió frustrados todos los intentos de convertirse en un órgano independiente y con peso específico en el proceso de planificación de la política exterior. A pesar de las reformas internas que fueron llevadas a cabo durante la época franquista con el objetivo de poder hacer frente a la creciente complejidad de las relaciones internacionales, el proceso de toma de decisiones permaneció ^{siempre} bajo el control directo de Franco.

A partir de 1977 se inicia una etapa fundamental en la historia de España y de su actual sistema político. Durante la segunda fase de la transición política, desde las primeras elecciones democráticas de junio de 1977 hasta la aprobación de la Constitución en 1978, España atraviesa un periodo políticamente delicado, intentando consolidar la joven democracia. Las fuerzas políticas del país, conscientes de los peligros de una posible involución, se hallaban comprometidas en la tarea de construir una monarquía parlamentaria y en obtener la legitimación internacional del nuevo régimen. En la acción exterior, este compromiso cristalizó en un amplio consenso sobre las directrices de la nueva política a seguir. Al mismo tiempo, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, intentaba, aunque en vano, dotar al Ministerio de mayor autonomía e influencia en el proceso de toma de decisiones y asumir así un papel decisivo. Este intento se vio frustrado, entre otros motivos, por las luchas internas a las que dio lugar dicha iniciativa y sobre todo por la aprobación del texto definitivo de la Constitución.

El sistema español, de naturaleza parlamentaria según la Constitución de 1978, parece evolucionar, sin embargo, hacia un modelo "quasi" presidencialista como veremos a lo largo del presente capítulo. El proceso de toma de decisiones que se ha ido definiendo

en los ultimos años, viene influenciado por una serie de factores psicològicos (como la personalidad de la "leadership") y otros de indole pràctica (la pràctica convencional y los nuevos mètodes de trabajo).

Para una mejor comprensión del proceso de toma de decisiones que, como hemos mencionado, constituye un factor decisivo para pronosticar el proceso de ajuste de la participaciòn española en el seno de la CPE, el presente capitulo se centrará en varios aspectos: el marco institucional, como fuente primordial del proceso de toma de decisiones; el papel que juegan los distintos protagonistas comprometidos en la accion exterior del Estado y, por ultimo, los modelos de "policy formulation" que se han ido consolidando en la practica. Finalmente en una sección independiente se analizarà la actual estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores y las recientes reformas burocràticas que han sido introducidas, dada la importancia de dicho organo en la gestión de asuntos comunitarios y en especial en la gestión de la Cooperaciòn Política Europea. Las nuevas estructuras burocràticas y los mecanismos de coordinaciòn que han sido creados para la gestión de asuntos comunitarios ofrecen especial interés ya que constituyen un elemento clave para la futura actuaciòn de Espana tanto en la CPE como, en general, dentro de la CEE (*).

(*) La elaboraciòn de este capitulo ha sido posible gracias a las informaciones obtenidas de las distintas personas e instituciones que directa o indirectamente participan en el proceso de toma de decisiones a quienes desamos agradecer su valiosa contribuciòn.

I EL MARCO INSTITUCIONAL

Los pilares fundamentales de la monarquía parlamentaria se encuentran en la Constitución de 1978, ofreciendo el marco institucional del nuevo sistema democrático español. El proceso de toma de decisiones encuentra, por consiguiente, una fuente primordial en el texto constitucional. Así, el artículo 97 (Título IV) de la Constitución establece que corresponde al Gobierno la dirección de la política exterior del Estado. Según la Ley Fundamental, "las relaciones internacionales" son competencia exclusiva de los órganos centrales del Estado (art. 149.1.3).

Siguiendo la definición dada por el profesor Remiro Brotons, el reparto de responsabilidades de la acción exterior del Estado se articula sobre una base triangular:

- * El Rey: como órgano de suprema representación,
- * El Gobierno: como órgano de dirección y gestión,
- * Las Cortes: como órgano de control (3).

De los citados preceptos constitucionales se deduce, por lo tanto, que la política exterior es competencia exclusiva del Gobierno central, excluyendo de esta manera la participación directa de los órganos autonómicos ya sea del proceso de formulación de la política exterior (el llamado "policy-making") como de su ejecución (policy-execution), entendiéndose ésta en sentido político, es decir, la ejecución de la política exterior del gobierno, ya que las Comunidades Autónomas si tienen conferidas ciertas competencias relativas a la ejecución de acuerdos internacionales.

Los redactores de la constitución, a la hora de plantearse el problema de la futura organización territorial del Estado, se encontraron con una serie de alternativas que iban desde el establecimiento de un Estado unitario y centralizado hasta la formación de un estado federal convencional; La realidad española, sin embargo, ofrecía una serie de características propias que requerían un modelo específico. La fórmula definitivamente adoptada

por los constituyentes fué la del "Estado de las Autonomias". Segùn este modelo, ciertas competencias son exclusivamente autonòmicas mientras otras han de ser compartidas entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autonòmicos. Ahora bien, las competencias en materia de politica exterior, defensa y asuntos macroeconomicos, entre otros, son expresamente definidas como competencias del Estado (el articulo 149 de la Constitucion enumera las materias de competencia exclusivamente estatal). Los constituyentes españoles siguieron en muchos aspectos el modelo italiano establecido en la Constitucion italiana de 1947 segùn la cual el estado es "uno e indivisible", si bien reconoce la existencia de autonomias locales (art. 5 de la Constitucion de 1947). De acuerdo con el texto constitucional italiano las regiones autònomas tienen conferidas competencias de orden exclusivamente interno ya que solo los organos nacionales tienen atribuidas competencias externas (4).

Lo mismo ocurre en el modelo español en el que, segùn el texto constitucional, las autoridades autonòmicas carecen de competencias en materia de politica exterior. No obstante lo anterior y a pesar de no participar de manera directa en el proceso de toma de decisiones, las autoridades regionales vienen informadas, y en su caso emiten su parecer al gobierno central, sobre aquellas materias que teniendo una dimension internacional pudieran afectar a los intereses regionales. De la misma manera encontramos que en numerosos Estatutos de Autonomia se incluyen preceptos que se refieren de modo expreso al problema de las competencias internacionales, y en especial a aquellas materias que siendo de exclusiva competencia regional pudieran, sin embargo, tener una vertiente externa y en consecuencia caer en el àmbito de competencia estatal. Las Comunidades Autònomas han recibido por consiguiente unas competencias, aunque ciertamente limitadas, en relaciòn con la elaboraciòn de ciertos tratados internacionales. El Estatuto Catalan, por ejemplo, establece en su articulo 27 ap. 5 que "La Generalidad sera informada, de la elaboracion de tratados y convenios, así como de los proyectos de legislaciòn aduanera, en cuanto afecten a materias de su especifico interés". Preceptos similares pueden encontrarse en los siguientes estatutos de Autonomia: en el Estatuto Vasco (Art. 20 ap.5), en el de Andalucia (art. 23 ap. 1), en el de

Asturias (art. 34 ap. 3), en el de Aragón (art. 16 ap. k), en el de la Región de Murcia (art. 12 ap. 2) y en el artículo 33 ap. 1 del Estatuto de la Comunidad de Madrid, en los que se hace referencia al deber de información de la elaboración de tratados y convenios internacionales. En el caso del Estatuto de Canarias, el precepto que recoge en idénticos términos lo estipulado en los demás estatutos autonómicos añade que "recibida la información, el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer" (art. 37 ap.1). Junto con estos preceptos que contienen derecho de información y derecho de audiencia, como en el caso del Estatuto de Canarias, otros Estatutos contienen derecho de iniciativa, es decir que reconocen el derecho de instar a los órganos centrales del Estado la negociación de cierta clase de tratados: Estatuto del País Vasco (art. 6.5), Cataluña (art. 27.4), Galicia (art. 35.3), Andalucía (art. 72.5), Asturias (art. 8.2), Cantabria (art. 6.2), Aragón (art. 40.1), Castilla-La Mancha (art. 40.3), Extremadura (art. 3.3), Baleares (art. 8.2), y Castilla y León (art. 6); y por último Estatutos que contienen derecho de ejecución como el del País Vasco (art. 20.3), Cataluña (art. 27.3), Andalucía (art. 23.2), Murcia (art. 12.2), Aragón (art. 40.2), Castilla-La Mancha (art. 34), Canarias (art. 37.2), Navarra (art. 58.2), Extremadura (art. 9.1), Baleares (art. 12.1), Madrid (art. 33.2) y el Estatuto de Castilla y León (art. 28.7). Los únicos Estatutos que no contienen ninguna mención a competencias en materia de Tratados internacionales son los de La Rioja y Valencia (5).

No se trata, sin embargo, de transferencia alguna de competencias a las comunidades autónomas en materia internacional, sino simplemente de la institucionalización de la participación de las comunidades en el proceso interno de elaboración de tratados "que para nada afectan a la competencia soberana del Estado en la conclusión de estos tratados internacionales" (6).

Este proceso de consultas fue efectivamente puesto en marcha durante las negociaciones para el ingreso de España en la Comunidad Europea. En este sentido, parece seguirse de cerca el modelo alemán en el que si bien la dirección de la política exterior

compete al Gobierno Federal, la Constitución prevé un mecanismo de consulta con los Länder, antes de concluir tratados internacionales que pudieran afectar intereses regionales.

En este contexto cabe señalar además que la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149 1. 3º) sin otras especificaciones, puede, como de hecho ya está ocurriendo hoy, dar lugar a un conflicto de competencias entre el Gobierno central y las autoridades autonómicas debido al vacío legislativo en esta materia y, en especial, a la vertiente externa de competencias regionales. Un ejemplo de lo anterior han sido los más de cincuenta viajes oficiales al exterior realizados por las autoridades regionales, que han creado serios problemas de coordinación a la diplomacia española. En este sentido, el Ministerio de Asuntos Exteriores ha reiterado la urgente necesidad de llevar a cabo una labor de coordinación e información entre el Ministerio de Asuntos Exteriores (Secretaría General Técnica) y las distintas Comunidades Autónomas a través de los Delegados de Gobierno en los mismos. La práctica de éstas recomendaciones, además de prevenir el que se ponga en entredicho la credibilidad de la acción exterior del Estado, evitaría los innumerables problemas que han tenido que afrontar las Embajadas y consulados españoles e impediría, sobre todo, una ruptura del principio de "unidad de acción" (7). La actitud de las autoridades regionales al ignorar las instrucciones dadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores así como las emitidas por el órgano ejecutivo del PSOE - ya que 12 de los 17 presidentes regionales eran miembros del partido socialista - indujeron al Gobierno a regular esta actividad externa de las regiones autónomas por medio de un decreto. El gobierno central valora positivamente la presencia de las distintas comunidades autónomas en el exterior pero considera urgente regular dicha actividad dejando a salvo la competencia del Estado en las relaciones internacionales (8).

Los conflictos de competencia entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas no afectan, sin embargo, a la dirección y gestión de la política exterior de España. La exclusiva responsabilidad del Gobierno central en la planificación y ejecución

de la política exterior es indiscutible. Es por ello que aunque las fuerzas políticas con representación parlamentaria indudablemente intentan influir en el proceso de toma de decisiones por todos los medios institucionales a su alcance, en especial a través de la actividad parlamentaria, no reivindican formalmente su participación en el citado mecanismo de toma de decisiones. El marco legal delimita claramente las competencias del gobierno en esta materia si bien deja un cierto margen de flexibilidad que permite, como en cualquier sistema democrático, la introducción de usos y convenciones configuradas por la práctica diaria. "En cualquier sistema democrático los usos y convenciones tienen un papel relevante al hablar de temas internacionales. La naturaleza de estos, y la necesidad de equilibrar la necesaria publicidad con la conveniente discreción en algunos casos, conceden a las relaciones entre ejecutivo y Parlamento una difícil flexibilidad que van definiendo los usos y precedentes (9).

En el caso español existen dos factores cuya influencia ha sido decisiva en la configuración de dichos usos y convenciones. Por una parte la necesidad de consolidar un sistema político estable, la democracia parlamentaria, y por otra parte, la obtención de un reconocimiento internacional, indujeron a los primeros gobiernos democráticos a buscar un amplio consenso en relación con la política exterior y de defensa. La definición del papel internacional de España requería el apoyo unánime de las fuerzas políticas españolas a fin de obtener credibilidad internacional y una cierta continuidad de la acción exterior. La llamada "política de consenso" fue iniciada por el primer gobierno de UCD presidido por Adolfo Suárez quien obtuvo un amplio acuerdo respecto de los ejes fundamentales de la política exterior del nuevo régimen democrático. La entrada en la CEE, la no integración inmediata en la OTAN y, como contrapartida, la contribución a la defensa occidental por medio de los acuerdos bilaterales suscritos con los Estados Unidos (es decir, la permanencia de las bases americanas en territorio español), la idea de que España no debería alterar el equilibrio estratégico internacional, la dimensión Mediterránea de la política exterior

española y los especiales vínculos con el continente Iberoamericano, eran, en líneas generales, las directrices fundamentales de la nueva proyección exterior de España sobre la que se basaba dicho consenso.

En cualquier caso, la participación de las fuerzas políticas en la definición de la política exterior del Estado, a través de mecanismos parlamentarios, es y sigue siendo en la práctica iniciativa exclusivamente gubernamental. Sin embargo, el criterio dominante considera la política exterior como una cuestión de estado, que requiere la participación de todas las fuerzas políticas nacionales para la adopción de decisiones de una cierta trascendencia. Esta práctica, es decir la consulta del ejecutivo al legislativo, que rebasa así su función de mero control de la política exterior del gobierno y participa activamente en el proceso de toma de decisiones, se encuentra muy extendida entre las distintas naciones democráticas. En el modelo británico, por citar un ejemplo, esa participación no viene canalizada a través de las comisiones parlamentarias, que en éste campo tienen menor relevancia, sino por medio del llamado "behind the bench consultation", es decir, la consulta entre los líderes de los partidos en el Gobierno y en la oposición, o mediante la relación de oposición y colaboración entre el secretario del Foreign Office y su homólogo en la oposición, también llamado en la terminología inglesa "shadow colleague" (colega en la "sombra").

Por otra parte, los modelos de comportamiento están fuertemente influenciados por la composición del gobierno (mayoría absoluta, mayoría relativa o gobiernos de coalición). En el supuesto de un gobierno de coalición la necesidad de buscar un consenso entre las distintas fuerzas políticas que lo componen convierte al proceso de toma de decisiones en un mecanismo complejo de difícil equilibrio (el caso del 'pentapartito' italiano es el ejemplo más ilustrativo de lo anterior); por el contrario, los gobiernos de mayoría gozan, en principio, de una total libertad de acción.

Aunque desde 1977 Espana sólo ha experimentado gobiernos de mayoría relativa y absoluta (1982), el proceso de toma de decisiones no ha seguido un mismo patrón sino que en cada uno de ellos ha presentado características propias. Así, observamos, como la política exterior del Presidente Suárez, considerada por ciertos sectores de su partido como excesivamente "progresista" y por ello duramente criticada, le obligó a llegar a un acuerdo entre las distintas facciones de la coalición.

Desde 1977, la única ocasión en que dicho consenso no fué respetado fué cuando en 1982 el Gobierno presidido por Leopoldo Calvo Sotelo decidió la entrada de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sin contar con el apoyo de las fuerzas de la oposición. Las consecuencias de dicha decisión unilateral han demostrado sobradamente la necesidad de un consenso relativo para aquellos asuntos, que siendo de gran trascendencia para la definición de la postura internacional de la nación, han de contar con una cierta coherencia y continuidad.

Es por ello que durante la pasada legislatura, aunque el gobierno socialista contaba con una mayoría absoluta - primer caso en la historia parlamentaria de España - siguió respetando la política de consenso en materia de política exterior y de defensa. El proceso de definición de la postura internacional de España exigía dicho consenso aún a pesar de contar con una mayoría absoluta en el Parlamento y de tener además el respaldo del partido, lo que equivale a decir que el gobierno podía disponer de una total autonomía en el proceso de toma de decisiones.

II LOS PROTAGONISTAS DE LA ACCION EXTERIOR DEL ESTADO

Como ya hemos indicado anteriormente, la constitución de 1978 establece una clara división de competencias entre los tres protagonistas principales de las relaciones externas: El Rey, el

Gobierno Central y el Parlamento. A continuacion analizamos el papel especifico asignado a cada uno de los tres en la gestion de las relaciones internacionales.

* El Rey:

En el articulo 56.1 de la Constitucion encontramos una definición del papel que el titular de la Corona es llamado a desempeñar, al establecer que "asume la mas alta representacion del Estado Espanol en las relaciones internacionales". La formula adoptada en el texto constitucional permite interpretar que la Real no es la unica representación posible y por lo tanto puede ésta ocasionalmente ser ostentada por otros organos del Estado (10). Del texto constitucional se infiere que el Rey está al margen de la formulación de la política exterior constituyendo simplemente un valioso instrumento para dicha política y contribuyendo a la imagen exterior de España. De hecho, el monarca carece de iniciativa individual en este ámbito ya que sus viajes y discursos pronunciados en el exterior forman parte de la estrategia global de política exterior elaborada por el gobierno. Como lo ha definido el profesor Remiro Brotons, "El Rey es una instancia, no de decisión, sino de formalización de decisiones que toma el ejecutivo, y sus actos han de contar con el refrendo correspondiente, (Presidente del Gobierno, Ministro de Asuntos Exteriores)" (11).

En la práctica, sin embargo, el papel jugado por el Rey en los asuntos internos de la nación (su apoyo firme al régimen democrático) y en especial su valiosa contribución para obtener el reconocimiento internacional del nuevo régimen democrático, durante la primera fase de la transición política, han aumentado su peso específico en la vida política del país. No olvidemos que el prestigio personal e institucional del monarca, tanto a nivel interno como externo, ha sido un factor decisivo en el papel desempeñado por el Rey en el ámbito de las relaciones internacionales. Por otra parte conviene recordar que el Rey es y sigue siendo de gran utilidad en las relaciones con otras monarquías (como por ejemplo la Marroquí, de primordial importancia para España, la Saudita o la Jordana) que,

para determinadas cuestiones, prefieren tratar directamente con el Rey que con el jefe del Gobierno. Aun no participando en el proceso de toma de decisiones, el monarca es igualmente informado periódicamente de la marcha de la política exterior tanto por el Presidente del Gobierno como por el Ministro de Asuntos Exteriores. Por ultimo, y desde una perspectiva puramente interna, a pesar de que el Rey, según la Constitución, carece de un papel político activo, su apoyo parece ser crucial para el Gobierno.

* El Consejo de Ministros y a su cabeza el Presidente del Gobierno:

El artículo 97 del texto constitucional establece que corresponde al Gobierno la dirección de la política exterior del Estado. El Gobierno es, pues, el órgano encargado de dirigir, gestionar y ejecutar la política exterior. Dentro del marco del Consejo de Ministros es necesario subrayar, sin embargo, el papel preponderante que juega el Presidente del Gobierno. Así, el artículo 98.2 de la Constitución atribuye al Presidente la dirección de la acción del gobierno, siendo este quien "coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión". En el sistema establecido en la Constitución de 1978 la figura del Presidente del Gobierno viene condicionada por el hecho de que la forma política del Estado es la de una monarquía parlamentaria, en la que el Rey ostenta un papel político simbólico. En consecuencia, el Presidente del Gobierno no solo es la cabeza visible del ejecutivo sino que se convierte en una de las magistraturas políticas con más poderes entre sus homólogos y en verdadero árbitro de la vida política del Estado (12).

Aunque el artículo 97 subraya el carácter colegiado de las decisiones adoptadas por el gobierno, en política exterior es necesario distinguir las funciones específicas que en este campo desempeñan por una parte el Presidente y, por otra, el Ministro de Asuntos Exteriores. Nos referimos en concreto a la formulación de la política exterior, ya que la ejecución de la misma corresponde al Ministro de Exteriores bajo las órdenes del Presidente. la

distribución de competencias en la labor de "formulación" no sigue un patrón preestablecido sino que se configura en función de una serie de factores puramente personales: compatibilidad de caracteres, afinidades políticas etc. La relación personal entre el Presidente y el Ministro aparece, por lo tanto, como uno de los elementos claves que caracterizará el proceso de toma de decisiones, como veremos más adelante. Volviendo al reparto de competencias entre el Presidente y el titular de Exteriores existe un factor que ha sido y sigue siendo determinante en la gestión de la política exterior española: la función impulsora y el protagonismo que hasta ahora han tenido los Presidentes de Gobierno en la acción exterior de la nación (los ejemplos más claros de esta tendencia los tenemos en Adolfo Suárez y Felipe González). El interés personal de los distintos Presidentes en temas de política exterior ha inducido gradualmente a una concentración del poder de toma de decisiones en manos del jefe del ejecutivo, siendo éste quien realmente establece las directrices generales de la política exterior.

El Parlamento y las Comisiones de Asuntos Exteriores:

El tercer pilar de la acción exterior del Estado lo constituye el Parlamento, que ejerce una función de control sobre el ejecutivo, control que en este caso se refiere en concreto a la acción del gobierno en política exterior. El texto constitucional prevé la contribución de las Cámaras a la política exterior a través de su participación preceptiva en la formación de ciertos actos internacionales como la declaración de guerra y la concertación de la paz (art. 63.3), y para la conclusión y denuncia de ciertos tratados internacionales (art. 93, 94.1 y 96.2).

Esta limitada participación del Legislativo queda aún más recortada con la aplicación de los artículos 144 del Reglamento del Senado y 156 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en virtud de los cuales el texto de los tratados o convenios no puede ser modificado sino que simplemente se puede pedir su no ratificación, aplazamiento o reserva (13).

Por otra parte, las Cámaras tienen poder de recabar la información y documentación que precisen del Gobierno y de las administraciones públicas y cuentan con una serie de instrumentos "políticos" de control sobre la actuación del ejecutivo en política exterior. Entre ellos, podemos mencionar: proposiciones de Ley formulando propuestas de resolución; debate de comunicaciones, planes y programas gubernamentales, interpellaciones sobre la conducta del Ejecutivo en cuestiones esenciales que pueden dar lugar a mociones de las Cámaras, comisiones de investigación, sesiones informativas en las que se requiere la presencia del titular de Exteriores u otros miembros del gobierno, de autoridades o de funcionarios públicos competentes en la materia discutida. A través de estos medios de control y fiscalización, el Parlamento urge políticamente al Gobierno para que siga una línea de actuación determinada en la gestión de la política exterior manteniendo un flujo de información entre el ejecutivo y el legislativo que permite a este último un control más eficaz sobre la conducta del Gobierno (14).

Esta actividad se canaliza principalmente a través de las comisiones de Asuntos Exteriores del Congreso y del Senado, en las que están representados los distintos grupos parlamentarios, permitiendo una participación directa de las fuerzas políticas a este nivel. Por último, y como ya hemos mencionado anteriormente, el Parlamento puede jugar un papel decisivo en la definición de la política exterior, en aquellos casos en los que la trascendencia de la decisión a adoptar aconseje un amplio consenso, por lo que el Gobierno somete a debate parlamentario la cuestión (los ejemplos más recientes los tenemos en relación con la integración en la Comunidad Europea y la permanencia en la OTAN). Es obvio que con un gobierno de mayoría absoluta la participación del Legislativo deja de ser prioritaria. Sin embargo, y como demuestra la práctica en otros países democráticos (Reino Unido, USA y República Federal Alemana entre otros), la participación del Legislativo en la política exterior está adquiriendo paulatinamente mayor relevancia, evitando así dejar exclusivamente en manos del Ejecutivo la planificación y desarrollo de una serie de decisiones en materia de política exterior que afectan de manera importante a los intereses de la nación (15).

En España, la convicción de que el rol internacional del país debe estar por encima de divergencias políticas está gradualmente impulsando una convergencia entre el Ejecutivo y el Legislativo a la hora de definir las directrices fundamentales de la política exterior.

El Protagonismo de las demás fuerzas institucionales
y de las organizaciones no gubernamentales

De lo dicho hasta ahora se puede deducir que la acción exterior del Estado es formalmente competencia exclusiva del Gobierno central, si bien existe una tendencia a permitir una mayor participación del Legislativo. Las demás fuerzas institucionales y grupos de presión quedan en principio excluidas de este ámbito. Ahora bien, dado que la política de seguridad constituye un elemento básico de la proyección internacional de la política de defensa y de la política exterior, su desarrollo exige una estrecha colaboración con las Fuerzas Armadas (FFAA) a través del Ministerio de Defensa según la Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. Las Fuerzas Armadas (FFAA), que en principio carecían de competencias institucionales en este campo, han adquirido mayor protagonismo debido a esta proyección internacional. Por otra parte observamos que en relación a aquellos temas que pueden afectar directamente a la FFAA, el gobierno tiene especial interés en poner en marcha una serie de mecanismos consultivos que tiendan a evitar conflictos y tensiones con este cuerpo (el tema de la OTAN y el de las negociaciones para la reducción de las bases americanas en territorio español son un buen ejemplo de lo anterior).

Respecto de las organizaciones no gubernamentales, la ausencia de una actividad de "lobby" institucionalizada por parte de los grupos de presión, limita en la práctica el ámbito de actuación de los sindicatos y de las organizaciones empresariales en política exterior. La influencia de estos, si es que realmente existe, se canaliza a través de mecanismos de consulta extra-oficiales o bien a través de contactos informales con las autoridades competentes. Estos

mecanismos funcionaron de manera eficaz con ocasión de las negociaciones con la CEE. En este caso, la vasta gama de materias objeto de discusión y las repercusiones que dichas negociaciones tendrían para amplios sectores sociales aconsejaron un proceso de consulta con aquellos sectores que se verían afectados por el resultado. Este mecanismo de consulta e intercambio de opiniones con los representantes de los sectores sociales no fué canalizado a través del Ministerio de Asuntos Exteriores sino de los distintos departamentos ministeriales responsables de cada una de las áreas (la CEOE, por ejemplo, puso en marcha una intensa labor de presión dirigida a aquellos ministerios que estaban elaborando las propuestas negociadoras). Tanto CCOO como UGT valoraron muy positivamente esta experiencia en la que el diálogo y el intercambio de información entre la administración y los representantes sindicales funcionó de manera satisfactoria. No olvidemos que se trató de un caso excepcional y limitado exclusivamente al tema del ingreso en la CEE; en la práctica cotidiana los grupos de presión se ven obligados a canalizar sus reivindicaciones en temas de política exterior a través de los representantes parlamentarios.

II DEFINICION Y EJECUCION DE LA POLITICA EXTERIOR

* Hacia un sistema presidencialista?

Partiendo del hecho cierto e indudable de que la política exterior es 'domaine réservé' del gobierno central, se nos plantean una serie de interrogantes respecto de la definición y ejecución de esta política. ¿Cuál es la distribución de competencias a nivel gubernamental? ¿Cuáles son, si existen, las reglas del proceso de toma de decisiones? ¿Qué tipo de mecanismos de coordinación y/o cooperación existen entre los distintos ministerios? En la esfera gubernativa la división de tareas concerniente a la planificación o formulación de la política (policy-making) se presenta de manera difuminada. El proceso de toma de decisiones no sigue un modelo definido en su fase inicial ya que no existe una nítida división de competencias entre el Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores. En el

sistema español corresponde al Presidente la dirección y coordinación de las políticas del gobierno, mientras cada ministro asume la responsabilidad de la ejecución de las respectivas políticas. En el Derecho comparado encontramos una variedad de sistemas que no siempre coinciden con el español, como por ejemplo el existente en la República Federal de Alemania en la que el Canciller ostenta simplemente el llamado 'Richtlinienkompetenz', es decir el derecho a establecer las directrices generales, mientras cada ministro asume la plena responsabilidad de su política sectorial (y no solo de la ejecución, como en el caso español) (16).

El activo protagonismo que el actual Presidente del Gobierno asume en temas de política exterior viene refrendado, en primer lugar, por el marco constitucional pero, especialmente, por el marcado liderazgo de la política de González - tanto en relación con el país como con su partido - así como a su gran interés personal en este campo. Comportamientos similares pueden ser igualmente atribuidos al hoy ex-presidente Adolfo Suárez. En ambos casos, su fuerte personalidad e iniciativa en política exterior influyeron y siguen influyendo de manera decisiva en el proceso de toma de decisiones. El control directo de González sobre los temas de política exterior se canaliza a través de su staff personal, compuesto por un limitado número de diplomáticos (4 o 5) que gozan de su confianza. La coordinación entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Asuntos Exteriores se lleva a cabo mediante un contacto permanente entre los asesores del Presidente y el Ministerio. A este nivel se puede afirmar que la influencia de los asesores de González en el proceso de toma de decisiones es fundamental, debido en gran parte al contacto directo con el Presidente, constituyendo un factor esencial en este complicado entramado.

Las iniciativas en materia de política exterior son discutidas en una primera fase entre el Presidente y el titular de Exteriores para luego llevar dichas propuestas al Consejo de Ministros, órgano a quien formalmente corresponde la adopción de las decisiones. Un factor clave en este proceso de toma de decisiones es, pues, la relación personal entre Presidente y Ministro, las

afinidadades políticas entre ellos e incluso el peso político del Ministro de Exteriores tanto en el ámbito del Gobierno como en el partido. En términos generales se puede afirmar que al Ministro de Exteriores le corresponde la proyección y la ejecución de la política exterior bajo las órdenes del Gobierno. Las competencias del Ministro de Exteriores vienen recogidas en el Real Decreto 629/83 de 16 de febrero de 1983, según el cual "corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores, de conformidad con las directrices del Gobierno y con el principio de unidad de la acción exterior del Estado, la tarea de promocionar, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado". En definitiva, el papel desempeñado por el titular de Exteriores podría definirse como de "policy information" y "policy execution", debiendo llevar a cabo la política exterior que de común acuerdo ha decidido el Consejo de Ministros. A este nivel el status del ministro es obviamente de máxima responsabilidad, contando con un cierto margen de maniobra en la ejecución de dicha política.

* Mecanismos de coordinación inter-ministerial

El proceso de toma de decisiones se va configurando a distintos niveles pudiendo, en términos generales, individualizarse varias fases. La fase inicial viene caracterizada por la formulación de la estrategia general de la política exterior que es elaborada conjuntamente por el Presidente y el Ministro; esta tarea se realiza a través de contactos tanto formales como informales (el Presidente se reúne al menos una vez por semana con el Ministro, mientras otros contactos informales son muy frecuentes) y sirven para discutir la evolución general de la política exterior así como para decidir la línea política a seguir.

En una fase sucesiva estas propuestas se presentan al Consejo de Ministros, que es el órgano que formalmente adopta la decisión. Aunque ciertos temas suelen ser bastante polémicos dando lugar a opiniones divergentes en el seno del Gobierno, las tensiones se mantienen bajo control debido al sólido liderazgo de González y a la homogénea composición del actual Gobierno. El acuerdo sobre la política gubernamental se gesta en este marco ya que en caso de discrepancias persistentes corresponde al Presidente la última palabra.

El Consejo de Ministros no solo cumple la función de lograr un consenso o acuerdo sobre aquellos temas más espinosos o conflictivos, sino que constituye un pilar fundamental del mecanismo de coordinación inter-ministerial. La naturaleza compleja de la política exterior que inevitablemente implica un abanico de intereses con consecuencias para las distintas áreas gubernativas (entre otras, la de política económica, defensa, seguridad etc.), requiere en muchos casos la intervención de otros ministros que no siempre comparten las mismas opiniones que el titular de Exteriores. Una de las funciones primordiales del gobierno consiste, pues, en lograr una coordinación y cooperación entre los distintos órganos ministeriales dando unidad y coherencia a la acción exterior del Estado. La ausencia de una infraestructura capaz de coordinar dicha acción exterior (recordemos que hasta hace poco la cooperación internacional era gestionada de forma aislada por cada ministerio) fué uno de los problemas más urgentes con los que se tuvo que enfrentar el gobierno, procediendo a una reforma, iniciada en julio de 1985, y que supuso la introducción de cambios importantes en la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores, a partir de entonces órgano encargado de coordinar la cooperación internacional.

La coordinación inter-ministerial viene estructurada de forma jerárquica pudiendo distinguirse varios niveles. El Consejo de Ministros constituye la instancia superior a la que sigue en importancia la Comisión de SubSecretarios que se reúne semanalmente y cuya tarea consiste en preparar el orden del día del Consejo de Ministros, así como decidir sobre aquellas cuestiones que no requieran la intervención del gobierno. El siguiente eslabón de esta estructura lo forman las Comisiones Delegadas del Gobierno que se ocupan de coordinar la acción de los distintos ministerios en temas específicos. Con la participación de los titulares de los departamentos ministeriales, las Comisiones Delegadas cumplen como función primordial la de discutir e intentar llegar a un acuerdo en aquellos temas que posteriormente pasan al Consejo para su aprobación. Resulta curioso comprobar que aunque también fué creada una Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Exteriores ésta

apenas ha funcionado. Por ultimo, las Comisiones inter-ministeriales que se reunen con una cierta periodicidad permitiendo una coordinaciòn entre los distintos ministerios sobre aquellas cuestiones que se ramifican afectando a distintos organos ministeriales.

Red de contactos y consultas extra-oficiales

La llamada "politica de consenso", puesta en practica durante el proceso de definiciòn del rol internacional de Espana, y cuyo objetivo era el de contar con un apoyo mayoritario de las distintas fuerzas politicas para dar continuidad y coherencia a la politica exterior Espanola, ha sido respetada por el Gobierno Socialista con independencia de contar con una mayoria absoluta en el Parlamento (el llamado "Decalogo" presentado por Felipe Gonzalez al Parlamento en 1984 es un ejemplo de dicha politica de consenso que en este caso se refiere a la politica de defensa pero de enorme trascendencia para la postura internacional de Espana). La necesidad u oportunidad del consenso introduce, pues, nuevos elementos en el mecanismo de toma de decisiones. Aparte de la participaciòn de las fuerzas politicas a traves del Parlamento, de la que ya hemos hecho menciòn, los demàs instrumentos usados por el Ejecutivo a este nivel son puramente informales, canalizando dicha actividad a travès de contactos informales con las fuerzas de oposiciòn asi como contactos confidenciales entre el jefe del ejecutivo y el de la oposiciòn.

EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

La participaciòn en la Cooperaciòn Politica Europea (CPE) supuso un grave reto para la diplomacia espanola. El llamado "reflejo de coordinacion" o "coordination reflex", requiere una infraestructura capaz de gestionar los sofisticados mecanismos característicos de la Cooperaciòn Politica: informaciòn y consulta permanentes. Era evidente que la rigida estructura burocràtica del Ministerio de Asuntos Exteriores, que permaneciò inalterada desde el régimen franquista, resultaba totalmente inadecuada para las nuevas

tareas que asumía España al incorporarse a la CPE siendo además absolutamente inoperante para la nueva proyección exterior del Estado. El Gobierno se enfrentaba con una tarea prioritaria: realizar una profunda reforma del Ministerio de Asuntos Exteriores para poder convertir a este Departamento en el instrumento idóneo para llevar a cabo la acción exterior que corresponde a España en el momento actual (17).

La remodelación del Ministerio resultaba aún más urgente debido a los escasos recursos económicos con los que cuenta este Ministerio y que obliga a mantener muy limitado el número de miembros de la carrera diplomática (18).

Los objetivos fundamentales de dicha reforma se pueden resumir en los siguientes: una reestructuración orgánica del Ministerio y un plan de reformas de su funcionamiento para racionalizar y dar unidad al servicio exterior de España; la necesidad de enfocar y coordinar el amplio sector de la cooperación internacional, con especial énfasis en la ayuda al desarrollo; y, en tercer lugar, la reorganización de la Secretaría de Estado para las Relaciones con la CEE como órgano encargado de coordinar la política de los diferentes ministerios con respecto a la Comunidad Europea.

Las directrices básicas de la nueva estructura orgánica del Ministerio fueron establecidas en el Real Decreto 1485/1985 de 28 de agosto, que introducía tres novedades fundamentales:

- a) la transformación de la antigua Secretaría de Estado para las Relaciones con la Comunidad Europea que pasa a denominarse "Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas" y que cuenta con una estructura interna ampliada;
- b) La creación de una Secretaría de Estado de Cooperación Internacional e Iberoamérica;
- c) y la creación de una nueva Secretaría General de Política Exterior.

A partir de la reforma, el Ministerio desarrollará las funciones que tiene encargadas de promover, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado a través de estos tres órganos esenciales. La nueva estructura orgánica viene a reemplazar la anterior basada simplemente en un criterio organizativo de distribución de tareas.

a) Mecanismos de coordinación para asuntos comunitarios:

La nueva Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, órgano encargado de coordinar la acción de la Administración española en las Instituciones Comunitarias, vio reforzada y ampliada su estructura orgánica para hacer frente a las nuevas tareas que le han sido asignadas, pasando de ser un órgano de negociación a un órgano de gestión. De acuerdo con la nueva estructura orgánica, de la Secretaría de Estado dependerán una Secretaría General para las Comunidades Europeas (con rango de Subsecretaria) y dos Direcciones Generales: una Dirección General de Coordinación Técnica Comunitaria y una Dirección General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria. De cada dirección general dependerán a su vez una serie de subdirecciones generales encargadas de las distintas políticas sectoriales comunitarias (asuntos agrícolas y pesca, asuntos económicos, financieros, sociales, aduaneros, industriales, energéticos etc.).

La ubicación orgánica de la nueva Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, integrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores, confirma la tendencia de centralizar en este Ministerio la gestión de asuntos comunitarios. En el pasado, la creación de un ministerio específico para asuntos comunitarios había demostrado ser extremadamente conflictiva por lo que dicha opción quedó descartada. El criterio seguido por la Administración española es, en muchos aspectos, similar al adoptado por otros países miembros (Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia, Luxemburgo y Holanda) que han centralizado la gestión y coordinación de la política comunitaria en sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores.

La plena integración de España en la CEE requería, por otra parte, una eficaz coordinación interministerial. A tal fin el Real Decreto de 2 de septiembre de 1985 1567/1985, creó la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas, que es el órgano competente para coordinar la actuación de la Administración en materias económicas que afecten a la Comunidad y centralizar todas aquellas decisiones adoptadas por los distintos ministerios que se refieran a la CEE. La necesidad de mantener una unidad de criterio en la actuación española a nivel comunitario y de agilizar el proceso de toma de decisiones en el funcionamiento de las distintas comisiones de trabajo comunitarias, aconsejaron dotar a esta comisión de capacidad de decisión. Este órgano viene a reemplazar a la llamada "task force" (equipo técnico o comité negociador de la adhesión) y tendrá capacidad para resolver aquellas cuestiones que no requieran ser examinadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. La composición de ésta comisión interministerial, presidida por el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas y que cuenta con representantes de la mayor parte de los ministerios (Hacienda, Agricultura, Comercio, Industria, Trabajo y Presidencia del Gobierno), tiene como finalidad la facilitar la coordinación interministerial mediante la participación directa de los distintos departamentos involucrados.

Por último, fue necesario ampliar las competencias y composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos que, a partir del Real Decreto 1568/1985 de 2 de septiembre, cuenta con la participación del Ministro de Asuntos Exteriores y del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas "cuando los temas que haya de conocer estén relacionados con dichas Comunidades" (19).

b) Cooperación Internacional:

La creación de una Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica es la segunda novedad introducida en la reciente reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Con este nuevo órgano se pretende resolver uno de los graves problemas que tenía planteados la Administración debido a la falta de coordinación en la gestión de la cooperación internacional de España, que hasta la entrada en vigor de éste decreto se encontraba diversificada entre los distintos ministerios careciendo de una gestión centralizadora. La nueva Secretaría de Estado tendrá como función la de dirigir, programar, controlar y evaluar las actividades que en materia de cooperación internacional, cultural, económica, científica y técnica desarrollen los órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores así como la coordinación de las actividades que en éste área tengan atribuidos otros órganos de la Administración (20). Esta cooperación se llevará a cabo a través de tres Direcciones Generales: una de Relaciones Culturales, otra de Cooperación Técnica Internacional y una tercera de Relaciones Económicas Internacionales. Aunque la nueva Secretaría de Estado, como su propio nombre indica, dará prioridad a la cooperación con los países del área Iberoamericana, especial importancia se ha concedido también a la cooperación bilateral en otras regiones. Así, dependerá directamente del Secretario de Estado, además del Instituto de Cooperación Iberoamericana, la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial, que tendrá nivel orgánico de Subdirección General, y el Instituto Hispano-Arabe de Cultura.

Se puede afirmar que la nueva estructura orgánica del Ministerio, cuyo funcionamiento se canalizará fundamentalmente a través de estas dos nuevas secretarías de Estado, refleja claramente las prioridades de la política exterior española que queda definida por los ejes europeo e iberoamericano.

c) La participación en la Cooperación Política Europea:
un balance positivo

La novedad más importante de cara a la participación de España en la Cooperación Política Europea (CPE) ha sido la creación de una Secretaría General de Política Exterior cuyo titular, que tiene rango de Subsecretario, ejercerá las funciones de Director

Político. La inexistencia del cargo de Director Político en la anterior estructura administrativa del Ministerio, planteaba el problema de la participación española en el Comité de Directores Políticos. Aunque en un primer momento fué el Director General para Europa quién asistía a las reuniones del Comité Político, era inevitable que esta opción plantease serios problemas. En primer lugar provocaría un conflicto de competencias ya que el Director General para Europa ostenta el mismo rango jerárquico que los demás directores generales, lo que haría muy difícil el proceso de toma de decisiones así como la coordinación interna. A diferencia de otros países europeos, en la estructura jerárquica administrativa del Ministerio de Asuntos Exteriores los titulares de los departamentos regionales son Directores Generales, mientras que sus homólogos europeos tienen un status jerárquico inferior. Pero, en segundo lugar, ésta opción planteaba un problema de competencia objetiva ya que el Director General para Europa se ocupa exclusivamente de asuntos europeos careciendo, por lo tanto, de la información necesaria para tratar la amplia gama de asuntos de la CPE. La solución adoptada por la Administración ha sido la creación de una instancia jerárquica superior, una Secretaría General de Política Exterior, cuyo titular ostenta el rango de "Superdirector General" del que dependerá la coordinación de las direcciones generales políticas del Ministerio de Asuntos Exteriores (Direcciones Generales de Europa, ^{Iberoamérica} América Latina, América del Norte y Asia, África y Medio Oriente, Organismos y Conferencias Internacionales y la Dirección General para Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme, según la nueva estructura). El Decreto de 28 de agosto establece que "corresponde a la Secretaría General de Política Exterior la asistencia al ministro y la elaboración, propuesta y ejecución de la política exterior coordinando la acción de diversas Direcciones Generales de Política Exterior de base geográfica y Organismos Internacionales" (21).

En la práctica, sin embargo, el nuevo Secretario General de Política Exterior ha asumido una doble función: la de Secretario General del Ministerio y la de Director Político. Las responsabilidades específicas de cada una de estas funciones

aconsejaria, por consiguiente, crear en el futuro dos cargos distintos por lo que el Director Político asumiría exclusivamente las tareas propias de su cargo que, como en los demás países europeos, consiste en la coordinación de las direcciones generales geográficas y la supervisión y control de los asuntos de cooperación política.

De cara a la participación española en la CPE, junto a la nueva Secretaría General de Política Exterior y dependiendo de ésta se ha creado una Subdirección General de Cooperación Política Europea. El llamado "EPC correspondant" ó corresponsal de Cooperación Política Europea, con rango de Subdirector General, es la persona encargada de coordinar los asuntos de cooperación política tanto a nivel interno como a nivel comunitario. Para ello cuenta con un staff compuesto en la actualidad por dos diplomáticos y cuatro miembros del cuerpo administrativo. Una de las características de la CPE, la confidencialidad, exige un personal altamente cualificado y conocedor de idiomas pero sobre todo que sea de plena confianza.

Una vez definido el nuevo marco burocrático, lo que nos interesa ahora es ver cómo ha funcionado en la práctica la participación española en el sofisticado mecanismo de la cooperación política. La experiencia del último año parece ofrecer un balance positivo. Desde un punto de vista organizativo, que en cierta medida era el que más preocupaba a la diplomacia española, los mecanismos de coordinación e información puestos en marcha en el Ministerio están funcionando satisfactoriamente. La coordinación entre el "EPC correspondant" y los distintos directores generales de base geográfica se lleva a cabo a través de reuniones diarias en las que una vez informados de los dossiers importantes, se discuten y deciden las posturas a adoptar por España. En una segunda fase, las directrices acordadas se pasan a los respectivos Directores Generales competentes según la materia que, a su vez, se encargan de redactar la postura oficial que posteriormente será enviada a través del sistema de telex "Coreu" a los demás países miembros por el corresponsal de la CPE (22). La intervención del Director Político, es decir el Secretario General de Política Exterior, se limita a aquellos casos en los que la importancia del tema requiera su participación directa. Lo mismo cabe decir con respecto a la

Presidencia del Gobierno que es consultada para aquellos asuntos de mayor trascendencia, pero no para la gestión diaria de la CPE. Ahora bien, aunque la Presidencia no tenga una participación directa en la gestión cotidiana de éstas cuestiones, los mecanismos de información, consulta y coordinación constituyen una pieza fundamental de la nueva estructura organizativa. Este contacto directo entre el Ministerio y la Presidencia es fundamental ya que si bien la gestión de la CPE es competencia del Ministerio y en particular de la Subdirección para la Cooperación Política, en casos de grave crisis ó cuando se trata de asuntos políticamente delicados es la Presidencia quien asume las riendas. Por otra parte, esta estrecha colaboración es necesaria de cara a los Consejos Europeos ó Cumbres de Jefes de Estado ó de Gobierno de los países comunitarios, en los que tradicionalmente se tratan problemas de cooperación política.

Aunque la participación en la CPE planteaba serios problemas organizativos y la necesidad de adaptarse a los nuevos métodos de trabajo, éste escollo parece haber sido superado. Pero el reto de participar en éste mecanismo se planteaba tanto respecto a la forma como al fondo. La adopción del llamado acervo político, "acquis politique", y la participación activa en los distintos grupos de trabajo constituía, pues, la prueba decisiva para la diplomacia española, que se considera satisfecha de los resultados obtenidos hasta el momento. La participación de los representantes españoles, los Subdirectores generales de las distintas áreas geográficas, en cada uno de los 23 grupos de trabajo que actualmente funcionan en la CPE ha sido definida como "natural". Tras un breve periodo inicial de adaptación, España se encuentra ya en una fase de plena participación. Prueba de ello lo tenemos en el número de "coreus" (comunicaciones hechas a través de la red de telex a los demás países miembros) enviados por España en el primer semestre de 1986, ocupando el tercer lugar tras Gran Bretaña y Luxemburgo, a quién correspondía la Presidencia de la Comunidad en dicho periodo. Ahora bien, la participación española en ésta primera fase también ha sido calificada por los diplomáticos españoles como "defensiva" más que "ofensiva". Es decir, que en esta primera fase el objetivo de los

representantes españoles ha sido el de tratar de influir en aquellos temas o decisiones en los que, siendo de importancia para la política exterior española, las posturas españolas y comunitarias presentan ciertas divergencias. España, por ejemplo, ha sido muy activa en temas como la crisis Centroamericana, la cuestión palestina, África del Sur y, en menor medida, en el tema de las relaciones Este/Oeste. Superada esta primera fase de adaptación, los diplomáticos españoles esperan poder contribuir de una forma más activa en la elaboración de la política exterior común de los Doce, mediante la presentación de propuestas españolas para cuestiones concretas.

La reforma iniciada en el Ministerio de Asuntos Exteriores no es más que el primer paso de un proyecto más ambicioso. La integración de España tanto en las Instituciones Comunitarias como en la CPE, exige un profundo cambio del Servicio Exterior del Estado, dotándole de los instrumentos necesarios para asumir las nuevas funciones que le corresponden. No olvidemos que la CPE también desarrolla sus actividades a través de las representaciones diplomáticas en el exterior por lo que éstas han sido dotadas de una mayor autonomía de actuación así como de los medios técnicos adecuados para poder desarrollar sus actividades (como por ejemplo un moderno sistema de comunicaciones). Por otra parte las nuevas tareas que ha de asumir la diplomacia española requieren una preparación y especialización constante de los diplomáticos, por lo que también se ha previsto una reestructuración de la Escuela Diplomática con objeto de proporcionar una formación permanente de los diplomáticos en ejercicio.

CONCLUSIONES:

Tras este breve análisis, podemos afirmar que la incorporación de España a la Cooperación Política Europea ha producido ya sus primeros efectos. En primer lugar, ha sido un factor decisivo para poner finalmente en marcha las urgentes reformas del Servicio Exterior del Estado. Por otra parte, la participación en un mecanismo de consulta inter-gubernamental como la CPE no solo

requiere una infraestructura adecuada para hacer frente a esta nueva dinàmica de la politica exterior, que necesariamente implica una agilizaciòn de los mecanismos de coordinaciòn y toma de decisiones, sino que precisa la voluntad politica de contribuir a lograr posturas comunes y concertadas entre todos los paises miembros. Pues bien, la diplomacia espaola tambièn ha demostrado su deseo de contribuir de forma activa a la elaboraciòn y gestiòn de una politica exterior comùn a los Doce.

España, a pesar de su corta experiencia comunitaria, ha dado pruebas de su determinaciòn no ya de adecuarse a las estructuras comunitarias sino de contribuir e impulsar el proceso de integraciòn europea. En el àmbito de la politica exterior, éste esfuerzo se ha traducido tanto en el deseo de adoptar el acervo politico ("acquis politique") - y prueba de ello fué el establecimiento de relaciones diplomaticas con el Estado de Israel que tuvo lugar a principios de 1986 - como en el firme apoyo prestado por el Gobierno y Parlamento espaol a la reforma institucional de la Comunidad que prevé, entre otras medidas, una mayor integraciòn y coordinaciòn de las politicas exteriores mediante la creaciòn de una secretaría permanente para la Cooperaciòn Politica.

Es evidente que esta vía exige un mayor esfuerzo por parte de las burocracias nacionales. Aunque en España el proceso de adaptaciòn y cambio ya se ha iniciado, la experiencia de otros paises miembros nos demuestra que se trata de un proceso en constante evoluciòn. La necesidad de adecuar y mejorar las estructuras administrativas para lograr una mayor racionalidad y eficacia en la gestiòn de la politica comunitaria, sigue siendo objeto de constantes reformas burocràticas en otros paises (en Italia, recientemente se presentò un nuevo proyecto de reestructuraciòn del Ministerio de Asuntos Exteriores que, como en anteriores ocasiones, pretende mejorar y reforzar los mecanismos de coordinaciòn y toma de decisiones). Pero, si por un lado la experiencia de los demás puede ser de gran utilidad existen, sin embargo, diferencias nacionales que obligatoriamente exigen soluciones propias. En el caso espaol el marco de referencia viene dado por el sistema institucional vigente,

al que deben necesariamente adecuarse las reformas que se quieran introducir. En política exterior, por ejemplo, la característica presidencialista a la que hemos hecho referencia, impone una mecánica propia que se traduce en un protagonismo más limitado del Ministerio de Asuntos Exteriores y en la necesidad de crear una serie de mecanismos de información y coordinación que permitan una eficaz participación en el seno de la CPE.

Ahora bien, si para ciertos aspectos la concentración del poder decisoria en manos del Presidente crea una serie de dificultades en la práctica, para otros esta característica es perfectamente acorde con una tendencia cada vez más extendida en el plano internacional. Hoy en día, la propia dinámica del sistema internacional está indirectamente creando nuevos modelos de "decision-making", atribuyendo mayores poderes a los Jefes de Gobierno y de Estado, independientemente de sus respectivas competencias institucionales a nivel nacional. La multiplicación de las llamadas "cumbres" de Jefes de Estado y de Gobierno, en las que se discuten y coordinan, entre otros, problemas de política exterior - el Consejo Europeo es un claro ejemplo de esta tendencia - ha dado lugar a serios conflictos de competencias en la esfera nacional. En Italia, esta tendencia creó cierta tensión entre el primer Ministro y el ministro de Asuntos Exteriores que, de hecho, es el responsable de la política exterior de la nación. La consolidación de esta nueva práctica en la dirección de la política internacional, obligará, por consiguiente, a llevar a cabo una serie de reformas institucionales con objeto de ampliar los poderes de aquellos Jefes de Gobierno que tienen competencias limitadas en el ámbito de política exterior. Esto, por el contrario, no sería necesario en el caso español ya que como hemos visto es el Presidente quien asume la dirección y coordinación de las políticas del Gobierno.

En España, sin embargo, pueden darse otros cambios. Una vez definidos los ejes fundamentales de la política exterior y en definitiva el nuevo papel internacional de España, el consenso deja de ser un factor imprescindible, por lo que la llamada "política de consenso" podría pasar a segundo plano. En esta nueva fase de la proyección exterior de España, el Gobierno puede llevar a cabo una

gestión más autónoma de esta política, aunque seguirán funcionando los instrumentos de control parlamentario así como los mecanismos de consulta con las fuerzas políticas parlamentarias, aunque limitados a aquellas cuestiones de mayor trascendencia para la postura internacional de la nación. La incorporación a la CPE exige, por otra parte, una agilización del proceso de toma de decisiones que hace prácticamente imposible poder mantener un mecanismo de consulta constante con las fuerzas de oposición. La adaptación a los nuevos métodos de trabajo que impone nuestra participación en la CPE exigirá, por lo tanto, no solo un esfuerzo por parte de la Administración sino también de las fuerzas políticas que deberán extender su control a la actuación del Gobierno en la CPE.

En general, podemos decir que en esta primera fase, la participación española en la cooperación política no ha planteado graves problemas a nivel nacional ni comunitario. La ampliación de Diez a Doce miembros también requería un cierto ajuste en el funcionamiento interno de la CPE, ajuste que aparentemente no entorpeció la labor en este ámbito. Es más, la cooperación a Doce ha sido sometida en el último año a retos importantes (como la crisis en el Mediterráneo) de los que ha salido bastante airosa si tenemos en cuenta las limitaciones que sigue teniendo hoy la diplomacia comunitaria. Para completar esta evaluación global es necesario añadir que aunque es cierto que la participación española por ahora no ha planteado graves problemas en la CPE ello es debido al hecho de que aún no se han discutido aquellos temas en los que los intereses y percepciones específicamente españoles no son compartidos por los demás estados miembros ó, incluso, son contrapuestos. Nos referimos en particular a la cuestión del "Magreb", tradicionalmente excluida de la CPE por tratarse de un área en la que los complejos intereses nacionales de los países europeos no parecen seguir los mismos criterios. La entrada de España en la cooperación política obliga pues, sobre todo a los países del Sur de Europa como Francia e Italia, a prestar mayor atención a este área y a elaborar hipótesis sobre eventuales escenarios de crisis, en los que la respuesta "europea" sigue siendo una interrogante.

NOTAS

- (1) MESA, Roberto: "El proceso de toma de decisiones en política exterior", Documentación Administrativa, 205 - julio-septiembre, 1985 (p. 147).
- (2) SMYTH Denis: "Spain's first Secretariat of State, Ministry of State and Ministry of Foreign Affairs", Zara Steiner (ed), The Times Survey of Foreign Ministries of the World, London (Times Books), 1984 (p.444).
- (3) REMIRO BROTONS, Antonio: La Acción Exterior del Estado, Temas clave de la Constitución Española, Ed. Tecnos, Madrid 1984 (p.73).
- (4) DARANAS, Mariano: Las Constituciones Europeas, Vol. II, Ed. Editora Nacional, Madrid 1979. La Constitución Italiana (p. 1251).
- (5) Un análisis detallado de los preceptos contenidos en los Estatutos de Autonomía relativos a las competencias en materia internacional se puede encontrar en: La Acción Exterior del Estado, de Antonio Remiro Brotons, op. cit. (pags. 238-249) y en "El Poder Exterior y las Comunidades Autónomas" de Tomás Solís Grajera, Documentación Administrativa, 205, julio-septiembre 1985 (pags. 103-112).
- (6) ARMERO, José Mario: Autonomía y Política Exterior, ed. INCI, Madrid 1983 (p. 63).
- (7) En este sentido se manifestó Don Fernando Perpiñá, entonces Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en una entrevista a El País, 7 de abril de 1985 (p. 17).
- (8) La Secretaría General Técnica envió una carta a todos los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas sobre éste asunto, con fecha 31 de octubre de 1983, cuyo texto es el siguiente: "Con la entrada en vigor de los Estatutos Autonómicos, y establecida ya la organización autonómica del Estado de acuerdo con el Título VII de la Constitución, se plantea la necesidad de canalizar las

relaciones exteriores de dichas Comunidades, dejando a salvo la competencia del Estado en las relaciones internacionales, de acuerdo con el artículo 149 1. 3. de la Constitución", en "El Poder Exterior de las Comunidades Autónomas", por Tomás Solís Grajera, Documentación Administrativa, 205, op. cit. (p. 116).

(9) MORAN, Fernando: Una Política Exterior para España, Barcelona, Ed. Planeta, 1982 (p.49).

(10) "La precisión adverbial de que la representación del estado asumida por el Rey es la más alta no figuraba en el texto aprobado por el Congreso y fué añadida al aceptar la Comisión de Constitución del Senado una enmienda del grupo centrista", Antonio Remiro Brotons en La Acción Exterior del Estado, op. cit. (p. 75).

(11) REMIRO BROTONS, Antonio: "El Poder Exterior del Estado" en Documentación Administrativa, 205, julio-septiembre 1985 (p. 88).

(12) GARRIDO FALLA, Fernando y otros en Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid, 1980 (pags. 988-991).

(13) ARMERO, Jose Mario: Autonomías y Política Exterior, op. cit. (p. 47).

(14) REMIRO BROTONS, Antonio: La Acción Exterior..., op. cit. (p. 83).

(15) ARMERO, Jose Mario: Autonomías y....., op. cit. (p. 47).

(16) REGELSBERGER, E. y WESSELS, W.: "National Paper on the Federal Republic of Germany", en The Presidency of the European Council of Ministers, Ed. Colm O Nuallain, Croom Helm, London 1985 (p. 76).

(17) El preámbulo del Real Decreto 1485/1985 de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores dice textualmente: "la intensificación de la proyección exterior de España a lo largo de los últimos años aconseja una remodelación del Ministerio de Asuntos Exteriores que le permita

hacer frente en forma eficaz a las tareas que le vienen encomendadas como órgano encargado de promover, dirigir y ejecutar la política exterior...".

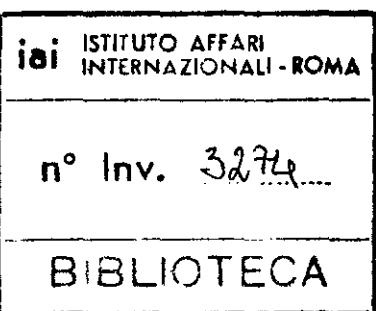
(18) En 1980 el Ministerio de Asuntos Exteriores obtuvo como asignación presupuestaria la cantidad de 12.024.0 millones de pesetas aumentando en 1986 a un total de 41.362.891.000 ptas. (representando aproximadamente el 0.45% de los Presupuestos Generales del Estado). Los limitados recursos económicos de los que dispone el Ministerio ha obligado a mantener muy bajo el número de miembros del cuerpo diplomático. Durante los últimos diez años el número del personal diplomático se ha mantenido entre los 650 a 700 miembros. De estos 700 miembros, 150 aproximadamente se encuentran destinados en Madrid, mientras los restantes se hallan distribuidos entre las 150 embajadas que España tiene en el mundo.

(19) Real Decreto 1563/1985 sobre modificación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

(20) Real Decreto 1485/1985 de 28 de agosto.

(21) Artículo 14 del Real Decreto 1485/1985 de 28 de agosto.

(22) El "Coreu" (correspondencia europea) es un sistema de comunicaciones vía telex que une a los Ministerios de Asuntos Exteriores de los países miembros de la CEE.



IAI8601

THE SPANISH FOREIGN POLICY DECISION-MAKING PROCESS.

By Katlyn Saba.

The participation of two new member states in the complex EPC machinery raises a number of questions that regard not only the substance, that is the future adoption of common stands at Twelve, but also the procedure: the adjustment of the newcomers to EPC's peculiar functioning. Concentrating on the procedural aspect, the analysis of the foreign policy decision-making procedures of the acceding countries can provide us with useful information on their future performance within the EPC framework. In both cases - Spain and Portugal- we are facing a relatively recent discipline; the transition from an authoritarian regime to a Parliamentary democracy requires a profound modification of the state's institutional and bureaucratic framework. The adjustment of the obsolete structures of the ancien régime and of its working habits to the new democratic situation is nevertheless a process that requires some time.

In Spain, this aspect appears to be most evident in the field of foreign policy where the inheritance of the dictatorship is deeply rooted in the bureaucratic structure and functioning of the Foreign Affairs Ministry. "The implications of Franco's tutelage over the shape and course of Spain's foreign policy for the Ministry of Foreign Affairs is worth stating. Once more the general governing system, for all that it enforced political stability on the nation as a whole, did not encourage the development of a regular ministerial responsibility in the foreign policy-making process. The Spanish Ministry of Foreign Affairs remained too much subject to the Caudillo's direct influence to evolve as an independent and authoritative agent in the policy-making process "(1). Though, during that period, the bureaucratic structure of the Foreign Ministry was subject to several rearrangements and amplifications of the ministerial machinery in order to respond to the growing complexity of international relations, the decision-making process remained within Franco's exclusive domain.

The end of the dictatorial regime and the establishment of a democratic political system in 1977 marked the beginning of a new era. During the second phase of the transitional period, from the first democratic elections in June 1977 until the approval of the Constitution in 1978, Spain was, however, undergoing a delicate period in an attempt to consolidate the emergent democratic system. The major political forces, aware of the dangers of a possible involution, were engaged in the effort of constructing a parliamentary monarchy and in obtaining Spain's international legitimization. In foreign policy, this effort was crystallized in a nation-wide consensus on the main foreign policy axes. At the same time, there was an attempt by the then Foreign Affairs Minister, Marcelino Oreja, to endow the Foreign Ministry with authentic influence in the policy-making process and thus assume a leading role in Spain's external relations (2). Internal struggles together with the final drafting of the constitutional text, which confers the conduct of domestic and foreign policies on the government as a whole (art. 97), frustrated this tendency.

The clear parliamentary nature of the Spanish system, as set down in the Constitution seems, however, to have evolved towards a somewhat presidentialist pattern, as we will see in the present chapter. Conventional practice, personality of the leadership and working habits have gradually shaped the overall foreign policy decision-making process in Spain.

The present chapter will focus on several aspects: the institutional framework (review of the constitutional provisions), the role played by the different actors engaged in Spain's external action and patterns of policy formulation. A final section will deal with the Foreign Ministry, due to its central importance in handling EPC and EEC affairs. The new bureaucratic structures and coordination procedures set up to conduct Community affairs are of special interest as they can contribute to a better understanding of Spain's future performance both within European Political Cooperation and at Community level.

Finally, it is necessary to mention that so far the decision-making process has received scant attention in Spain. This attempt in dealing with the procedures of foreign policy-making is thus based on the information gathered from interviews with participants in the process: Ministry officials, members of parliament and representatives of political parties and other institutions whom we thank for their useful collaboration.

II. THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK:

The foundations of the Spanish parliamentary monarchy are to be found in the 1978 Constitution that provides the general institutional framework of the new democratic system. The sources of the foreign policy decision-making procedures are therefore primarily institutional. Article 97 (Chapter IV) of the Constitution establishes that it is the government that conducts the foreign policy. International relations are entrusted to the exclusive competence of the central organs of the state (Article 149 paragraph 1.3). Furthermore the sharing of responsibilities regarding the external action of the state is articulated on a triangular basis:

- The King : as the organ of maximum representation.
- The government : as the organ in charge of direction and management.
- The Cortes : as the organ of control (3).

The so called Estado de las Autonomias

From the previous provisions we can easily infer that the conduct of foreign affairs are centralized competences, that exclude the direct participation of the regional authorities both from policy-making and from policy-execution. The constitutional drafters when shaping the future territorial organization of the Spanish state, had a series of choices ranging from: the establishment of a unitarian and centralized state to a conventional federal state. The Spanish reality, however, had its own peculiarities and a specific model was required. The formula adopted was the so-called Estado de

las Autonomias (State of Autonomies). Although we do not find a clear cut definition of this new pattern, the subsequent developments in implementing the State of Autonomies is, according to Jose Maria Armero, in certain fields growing closer to a confederation than to a federal system (4). This model foresees that certain competences are exclusively regional, while others are to be shared between the central government and the regional ones. However, competences in the field of foreign and defence policies and macroeconomic matters are expressly meant to be centralized. (Article 149 lists the fields of exclusive state competences). In many aspects the constitutional drafters followed the Italian pattern established in the 1947 Constitution, whereby the state is 'one and undividable' though recognizing the existence of local autonomies (Article 5 of the Italian Constitution). The autonomous regions have only domestic competences (Art.117 of the Italian Constitution) whereas the external competences are exclusively conferred to national organs. In the Spanish case, it is also clear that the regional authorities play no role in foreign policy matters. Although they have no direct participation in the decision-making process, they are nevertheless informed and let the central government know their views on specific issues that could affect their own regional interests. Moreover, the Statutes of Autonomy granted to the several autonomous regions include provisions concerning external relations, in particular for those matters that, being of their exclusive competence may have an external dimension and thus fall within the central government's sphere of action. The Catalan Statute, for instance, establishes (Article 27 paragraph 5) that the "Generalidad (the Catalan regional government) will be informed of the elaboration of treaties and agreements as well as on the drafting of customs union legislation, as long as they affect matters of its specific interest". Identical provisions can be found in the other Statutes of Autonomy, i.e., the Statute of the Basque country, Andalucia, Asturias, Murcia and the Statute of the Community of Madrid. In the case of the Canary Islands, the statute provision adds that 'once this information has been received, the governmental organ of the autonomous community will issue its opinion, if necessary'. There is therefore no transfer of competences, but simply the institutionalization of the regional participation in the domestic process of elaboration of treaties and other international agreements (5). This consultation process, for instance, was effectively put into practice during the accession negotiations with the EEC. In this respect, the Spanish model closely follows the German one, in which, although the Constitution of the Federal Republic of Germany entrusts the conduct of external relations to the federal government, it also foresees this process of consultation with the Laender, previous to concluding international treaties that could affect regional interests.

Within the regional framework, it is worth noting that the state's sovereign competence in foreign affairs may however clash with the external dimension of regional competences. This is to a large extent due to the lack of a specific set of regulations concerning the external dimension of the autonomous communities and of their respective authorities, which has lately given rise to conflicting situations. Such has been the case, for example, with the more than fifty trips abroad of regional authorities in the past two years . This 'autonomous' external activity of the regional presidents has caused serious problems of coordination to the Spanish diplomacy. The Foreign Affairs Ministry has called attention to the need of coordinating and exchanging information on the trips of representatives of the state outside Spain. Otherwise, these activities may jeopardize the credibility of the state's

external action and break the principle of 'unity of action' in foreign policy (6). The regional authorities, that so far have shown a tendency to ignore the instructions given by the Foreign Ministry and those issued by the executive organ of the Socialist Party, Partido Socialista Obrero Espanol (PSOE), - 12 of the 17 regional presidents are party members - has induced the government to rule this regional external activity by means of a decree. The central government regards as highly positive that the autonomous communities have a presence abroad but this activity must necessarily be coordinated through the Foreign Ministry.

The Role of Political Parties in the Formulation of Foreign Policy:

These conflicting competences, however, do not interfere in the conduct of Spain's major foreign policy issues. The exclusive governmental responsibility in decision-making and policy execution in this field is clear enough. Although political parties try to influence the decision-making process by parliamentary means, they do not formally claim a share in the decision-making structure. The legal framework clearly delimits the government's competences while it leaves a certain margin of flexibility to be fulfilled by habits and conventional practice. In any democratic system these habits and conventional practices acquire a relevant role in relation with international affairs. The nature of these issues imposes a peculiar relationship between the executive and the legislative that is gradually shaped by customs and previous behaviour (7). In Spain, the need to attain a stable political system on the one hand and the urge to obtain international recognition on the other, has induced the democratic governments to search for a consensus on foreign and defence policy matters. The definition of Spain's international role has required the unanimous support of Spanish political forces in order to acquire credibility and give continuity to Spain's external action. This 'consensus policy' was first put into practice by the center government of Adolfo Suarez, which obtained a broad consensus on Spain's main foreign policy axes (ie. accession to the EEC, non-integration into NATO for the time being but contribution to Western defence by means of the existing bilateral agreements with the US and, therefore, maintenance of the American military bases in Spanish territory; the idea that Spain should not alter the international strategic equilibrium; Spain's Mediterranean and Latin American dimension; etc.). The possible participation of the political forces through parliament is, in any case, an exclusive governmental initiative. Furthermore, today there is general agreement on the grounds that foreign policy is increasingly becoming a state issue that thus requires the participation of the national political forces for major decisions. This practice is largely extended in the different democratic nations where the traditional role of control by the legislative power is gradually becoming active participation. In the British model, for instance, the participation of the political forces is not channelled through the parliamentary committees (they have less relevance as far as international affairs are concerned) but by the so-called 'behind the bench' consultation between the leaders of the parties in government and in opposition, or by the relationship - of both opposition and collaboration - between the secretary of the Foreign Office and his "shadow" colleague.

Patterns of behaviour in this context are strongly influenced by the composition of the government (i.e. majority governments, coalition governments or governments that enjoy a relative majority). Coalition governments are constrained to search for an agreement among the members of the coalition,

rendering more complex the decision-making process, whereas majority governments on the contrary enjoy, in theory, complete freedom of action. Since 1977, Spain has only experienced governments of relative and absolute majorities but still, the decision-making pattern has been somewhat different in each of them. President Suarez's 'progressive' foreign policy, for instance, was strongly contested by certain sectors of his party, Union de Centro Democratico (UCD) and was therefore compelled to search for an agreement among the different factions. The present Socialist government on the contrary enjoys not only an absolute majority in parliament, but its foreign and defence policy guidelines, despite the strong opposition shown by the left-wing sectors of the party in relation to the NATO issue, have obtained the support of the Socialist Party (PSOE). The government in office today, therefore, enjoys total autonomy in the decision-making process. Moreover, this is the first time that Spain has an absolute majority government, constituting a unique case in Spanish parliamentary history. The Socialist government has nonetheless respected the consensus habit in foreign and defence policies, a tradition that was broken previously when, in 1982, Calvo Sotelo's government decided on Spain's entry into NATO without the support of the major political forces of the opposition. The consequences of that unilateral decision have proved to what extent relative consensus is necessary in order to give continuity and reliability to Spain's external action.

MAIN ACTORS OF THE STATE'S EXTERNAL RELATIONS.

As mentioned in the previous section, the Constitution establishes a clear-cut division of competences between the three main actors of Spain's external relations: The King, the central government and the Parliament.

The King

Article 56.1 of the 1978 Constitution provides a definition of the King's role in this field: "The King holds the highest representation of the state in international relations". The formula of using the concept of 'highest' means that this representation, though assigned to the Chief of State, may occasionally be held by other organs (8). From the constitutional provisions we therefore infer that the King does not participate in the formulation of foreign policy, but simply performs as a useful instrument contributing to Spain's external image. He, in fact, lacks individual initiative as his trips and speeches abroad are part of the general foreign policy strategy elaborated by the government. However, the King's performance in domestic affairs, and in particular, his decisive contribution during the initial stages of the democratic transition in obtaining international support for the new democratic regime, have considerably increased his weight at a factual political level. The King's personal and institutional prestige, both internally and externally, are an essential factor in his role in international affairs. It is interesting to underline that the King is especially useful in the relations with other monarchies (i.e. Morocco - of major importance for Spain, Jordan etc.) that formally prefer to deal with the King rather than with the head of government.

Therefore, although he has no participation in the decision-making process, he periodically exchanges views with the President of the government and with the Foreign Minister.

Furthermore, from a domestic point of view and although the King constitutionally does not play an active political role, his support is crucial for the government (apparently one of the causes of President Suarez's resignation in 1981 was that he no longer enjoyed the King's confidence). The present Socialist government and in particular President Gonzalez have successfully achieved an excellent relationship with King Juan Carlos, gaining his support and confidence.

The Cabinet and, at the top, the President

The government and, at its head, the President are entrusted with the basic responsibilities in the management of the governmental policies (Articles 97 and 98.2 of the Constitution). In the system established by the 1978 Constitution, the head of the executive does not have the status of a Prime Minister but that of a President. The peculiarity of the Spanish system derives from the fact that it is a parliamentary monarchy in which the King has a limited political role. The President of the government therefore becomes one of the highest political institutions of the state, concentrating greater powers than other presidents. Consequently, the constitutional responsibilities for the government's policies rest primarily with the President who assumes greater weight in the political management of the nation. Therefore, in case of disagreements between the President and his ministers the opinion of the former prevails and hence the choice is either to resign or to accept the policy lines fixed by the President.

Within this framework, foreign policy is formally carried out by the Minister of Foreign Affairs under the orders of the President of the government. The sharing of tasks as far as policy-making is concerned is, however, strongly influenced by personalities and political affinities. Though decisions are normally adopted by the Cabinet, there are changing patterns as far as policy-making is concerned. The relationship between the President and the Foreign Minister is a major factor underlying this process and will, to a certain extent, characterise the decision-making system at this level. This aspect will be further elaborated in the next section dealing specifically with the decision-making procedures. But coming back to the sharing of tasks in foreign affairs, there is another feature to be underlined: the active role performed by the different presidents in Spain's external relations (i.e. Adolfo Suarez during his terms of office and at present, Felipe Gonzalez). Their personal interest in this field has encouraged a concentration of decision-making power, whereby proposals and orientations of the basic guidelines of the government's foreign policy originate with the President.

The Parliament and its committees

The third pillar of the state's external action is represented by the Parliament, which exerts a function of control over the executive (Article 60.2 of the Constitution). The constitutional text foresees the contribution of the Chambers in foreign policy matters, articulated by means of its mandatory participation or authorization in the formation of specific international acts, such as the declaration of war and peace settlements (Article 63.3) and for the

conclusion and abrogation of certain types of international treaties (Articles 93, 94 and 96.2), in other words, whenever an international treaty or agreement implies the commitment of the nation.

This narrow scope of parliamentary action is further limited by the internal regulations of the Chamber of Deputies (Article 156) and the senate (Article 144), respectively. According to these internal rules, the texts of treaties and/or agreements cannot be modified. The Chambers may only request their non-ratification, postponement or reserve. Article 144 of the senate's internal regulation also foresees the possibility of requesting from the Constitutional Court a declaration on the constitutionality of the treaty or agreement submitted (9). The Parliament, however, can also use other "political" means of control to check the foreign policy carried out by the executive. These political instruments are, for instance: motions formulating proposals of resolution, interpellations regarding the performance of the executive, debates on governmental projects, investigation committees, informative sessions attended by the Foreign Affairs Minister or other authorities and/or public functionaries involved in the topic under discussion (Article 44 of the internal regulation of the Chamber of Deputies). Through these means of control, the Parliament can politically urge the government to follow one or another direction in the management of foreign policy and is supplied with valuable information on the performance of the executive (10). This activity is mainly carried out by the Foreign Affairs Committees of both chambers. These committees are integrated by representatives of the different parliamentary groups, allowing for the direct participation of the political parties at this level. Furthermore, the Parliament can also give an important contribution in the shaping of foreign policy, as mentioned previously, when the nature of the issues requires a broad consensus among the parliamentary political forces and the government brings the matter up for discussion in Parliament (i.e. NATO and EEC issues). For obvious reasons, with an absolute majority government, the role of the Parliament is less relevant as far as the shaping of the foreign policy is concerned. However, the consideration that Spain's international role must be beyond political alternatives is gradually encouraging the convergence of the executive and the legislative powers in the definition of the major foreign policy axes.

Other institutional forces and non-governmental institutions

From the previous analysis we may conclude that foreign affairs are formally the exclusive domain of the central government, though gradually evolving towards a larger participation of the Parliament. Other institutional forces and interest groups are therefore in principle excluded from this field. Such is the case of the armed forces, that institutionally play no role in foreign matters. In practice, however, when dealing with issues that directly involve the armed forces, it is in the government's interest to establish consultation procedures so as to keep friction at the lowest level possible (e.g. in relation to the NATO issue).

On the other hand, the absence of institutionalized lobby activity certainly limits, in practice, the sphere of action of non-governmental institutions such as trade-unions and entrepreneur organizations. Their influence, if any, is in any case channelled through unofficial consultation mechanisms or informal contacts with governmental leaders. This happened, for example, during the accession negotiations with the EEC. The wide scope of matters under discussion advised consultations with social sectors that would

be greatly affected by their outcome. The exchange of views was nonetheless carried out by the ministerial departments responsible for the different areas rather than by the Foreign Affairs Ministry. For example, the Confederacion Espanola de Organizaciones Empresariales (CEO) the largest entrepreneur organization, developed an intense bargaining activity with the ministries that were drafting the package-deals to submit to the EEC. Trade unions, the Socialist Union general De Trabajadores (UGT) and the Communist Comisiones Obreras (CCOO) welcomed favourably the fluid consultation and exchange of information that took place with the administration on the occasion of the EC negotiations. Otherwise (note that the enlargement issue has been an exceptional case), interest groups have to address their claims concerning foreign matters to parliamentary representatives.

DEFINITION AND EXECUTION OF THE EXTERNAL RELATIONS

A presidentialist system?

The central government's exclusive competence in foreign affairs is beyond doubt, but how are the tasks shared at government level? What are the rules, if any, of the decision-making procedure? What kind of coordination/cooperation mechanisms exists between the different ministries? Competences in policy-making seem somehow blurred. The rules of the decision-making process do not appear to be very distinct in the initial phase, as there is no clear-cut division of competences between the President and the Foreign Minister. In the Spanish case, responsibilities for governmental action fall upon the President, whereas each minister takes the responsibility for the execution of his respective policy. Not so in the german system where the Chancellor only has the 'Richtlinienkompetenz', i.e. the right to give global directives, while each minister assumes the responsibility for his policy (11).

The leading role played by the actual President of government in foreign affairs is characterised first of all by the constitutional framework, but also, and not less important, by the leadership feature of Gonzalez's policy - both in relation to the nation and within the Socialist Party - and to his personal interest in this field. similar attitudes can also be attributed to the former president, Adolfo Suarez. In both cases, their strong personalities and determined initiatives in foreign affairs have had paramount influence in the decision-making mechanism. The President's direct control over foreign affairs is mainly carried out through his personal staff, composed of a limited number of experienced diplomats (four or five) who enjoy Gonzalez's absolute confidence. Coordination between the presidency and the Foreign Ministry is therefore handled through permanent contacts with the President's staff. Its influence on the decision-making process is of great importance due to its direct contact with the President, constituting one of the basic elements of this process.

Foreign policy initiatives are jointly discussed by the President and the Foreign Minister, who then present their proposals to the Council, organ that formally adopts the decisions. A key aspect in this process is hence the relationship between the President and the Foreign Minister, their political

affinities and the political weight of the latter within the Cabinet (and also in the party). In general terms, the Minister of Foreign Affairs is in charge of the projection and execution of the foreign policy under the orders of the government. His competences in foreign policy management were further defined in a Royal Decree (No. 629/83) of 16 February 1983 whereby "It corresponds to the Foreign Minister, in agreement with the directives of the government and with the principle of unity of external action, the task of promoting, projecting, directing and executing the state's Foreign Policy". In other words, his role can be defined as that of policy information and policy execution, being in charge of carrying out the foreign policy that has been collectively decided by the Cabinet. Within this context, his status is therefore of maximum responsibility, enjoying a certain margin of manoeuvre in the handling of the external action.

Coordination Procedures

The decision-making procedure may thus be divided into several phases. The initial stage is characterised by the formulation of the general foreign policy strategy that is jointly discussed by the President and the Foreign Minister. This task is carried out through both formal and informal contacts (a meeting is held at least once a week between the President and the Minister and other contacts are extremely frequent) where foreign policy developments are thoroughly discussed and the policy line to be followed is decided.

In a next stage these proposals are brought up within the Council of Ministers, that formally adopts the resolutions concerning governmental policy. Conflicting issues often give rise to divergent opinions, but tensions within the Cabinet are kept at a low level due to the President's solid leadership and to the homogeneous nature of the present government. Consensus on governmental policies is normally attained in this framework, yet in case of persistent disagreement, it is the President who decides.

The Cabinet, functions not only as a consensus-builder for conflicting issues, but is also an essential pillar of the inter-governmental coordination mechanism. The complex nature of foreign affairs, with interests spilling over into other governmental areas (i.e. economic, defence and security policy etc.), requires the participation of other ministerial departments that do not always share the same views as the Foreign Ministry. The Cabinet's role in providing overall coordination and cooperation between the different ministerial departments, giving unity and coherence to Spain's international action, is hence of great importance. The lack of an efficient structure to coordinate Spain's external action (i.e. Spain's international cooperation was handled by several ministries with a somewhat chaotic outcome due to lack of coordination) was one of the major problems to be tackled by the administration and the one that most urgently called for profound reform. This has been achieved recently with the restructuring of the Foreign Ministry (undertaken in July 1985), which has now taken the lead in the coordination of Spain's international cooperation.

The formal mechanism of inter-governmental coordination is, therefore, provided above all by the weekly meeting of the Council of Ministers. This meeting has a 'decisional' character, although other meetings may be held only for deliberation. The next level of coordination is handled by the Commission

or Under-secretaries. This Commission that holds meetings once a week is in charge of preparing the agenda of the Council and deciding on matters that do not need the intervention of the Cabinet. At another level, we find the delegate commissions of the government, whose role is that of coordinating the actions of the different ministries in specific areas. These commissions, that are composed of the ministers involved in the topics under discussion, have as a main task that of trying to bring together divergent views and jointly prepare the dossiers which will later be discussed by the Council. Finally, there are the so-called "inter-ministerial" commissions that are similar to the former ones but have a permanent character. They normally deal with overlapping issues that affect several ministries and try to achieve a certain coordination. Occasionally, the coordination between the different ministries is handled by the President himself (e.g. the fisheries issue with Morocco, the gas issue with Algeria and to a certain extent the EC negotiations).

Network of informal contacts and consultation mechanisms

Regardless of the government's majority in Parliament, in practice foreign and defence policy matters, in other words, Spain's role in international affairs, is generally submitted to the parliamentary political forces to attain the largest support possible in favour of the government's initiatives in these fields. Such was the case with the so-called 'Decalogue' presented by President Gonzalez to the Parliament in October 1984, that intended to obtain a broad consensus on Spain's future defence policy within the more general context of Spain's external role. The search for consensus introduces a new element of informal mechanisms into the decision-making structure. Within this context the network of informal and/or confidential contacts and consultations are a useful instrument. Confidential contacts are only held between the President and the leader of the opposition party, who is generally informed of the government's initiatives. Otherwise, the government, and in particular the Foreign Minister, provides detailed information to the Parliament about what has already been decided and executed. Only under special circumstances does the government announce beforehand what is going to be done in relation to a specific issue (i.e. the political forces were informed in advance of the government's decision to re-establish diplomatic relations with Guatemala).

THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS:

Joining European Political Cooperation constitutes a serious challenge for Spanish diplomacy. The so-called 'coordination reflex' requires an adequate structure capable of handling the information and consultation mechanisms inherent to the EPC machinery. Moreover, the rigid bureaucratic structure inherited from the Francoist regime could no longer handle Spain's new international commitments. An organic reform of the Foreign Affairs Ministry was, therefore, one of the most urgent tasks the Spanish administration had to face in order to adapt to existing international requirements.

On the other hand, it is interesting to note that the Foreign Ministry has traditionally been one of the ministries with lower budgetary assignments.

Although this tendency has not been reversed, the increasing amounts granted to the Foreign Ministry in the past years seem to reflect its growing importance (12). These limited resources have forced Spanish diplomacy to keep the numbers of diplomatic staff unaltered, which throughout the past ten years have ranged from 650 to 700 members. Of these 700 diplomats, around 150 are at the Foreign Ministry in Madrid while the others are scattered in the 150 embassies Spain has around the world (in almost every country with the exception of Taiwan and North Korea) (13). The lack of diplomatic staff has nonetheless been supplemented by public officials (e.g. the commercial attachés are normally high ranking civil servants) that represent approximately 50 per cent of the total staff in the different embassies. Due to its limited budget, Spain's enlarged network of external relations certainly required, at least a modernized structure.

The main goals of the internal restructuring were, therefore, to adapt the bureaucratic structure to Spain's growing international role, improve the extremely cumbersome and deficient coordination mechanisms - not only within the ministry but especially with other ministries dealing with Spain's external dimension - and set up an adequate structure to deal with and coordinate Community affairs.

On 28 August 1985 the main guidelines of the Foreign Ministry's new functional structure were set down in the Royal Decree No. 1485/1985. This reform introduced three major innovations: a) an enlarged state secretary for the European Communities (secretaria de Estado para las Comunidades Europeas); b) the creation of a state secretary for International Cooperation and Latin America (secretaria de Estado para la Cooperacion Internacional y para Iberamerica) and c) the nomination of a general Political secretary. The new administrative structure replaces the previous one that was based on a three-fold criteria:

- The politico-geographic general directorates, divided into four geographic areas: Europe, North America and the Pacific, Africa and Continental Asia and Latin America.

- The functional directorates that covered three fields: cultural affairs, economic affairs and international technical cooperation.

- The general directorates dealing specifically with external action: consular matters, international organizations and conferences and a directorate in charge of security and defence matters. Finally, dependent on the Foreign Ministry was the State Secretary for the Relations with the European Community (Secretaria de Estado para las Relaciones con La Comunidad Europea), the organ in charge of coordinating and carrying out the accession negotiations.

Network of coordination mechanisms for Community policies

The existing State Secretary for the Relations with the European Communities, now called state secretary for the European Communities, will continue to lead Community affairs. The greater responsibilities assigned to this organ, which is in charge of coordinating the activities of the Spanish administration on Community matters - and has therefore changed from a negotiative organ into one of management - consequently required an enlarged bureaucratic structure. The secretary of state will henceforth be assisted by a general secretary and two general directorates: General Directorate for Technical Cooperation (in charge of the Community's sectorial policies) and a general Directorate for Juridical and Institutional

Coordination. Furthermore, separate sections dependent on each general directorate will deal with specific policy areas (i.e. agriculture and fisheries, economic, financial and social matters, institutional aspects, etc.).

The allocation of the new state secretary for the European Communities within the Foreign Ministry, confirms the leading responsibility conferred to this ministry in the management of Community affairs. In the past, the existence of a specific ministry to deal with Community matters proved to be highly conflictual and was therefore discarded. In some ways, the choice adopted by the Spanish administration seems to follow the same criteria as those adopted by other member states (i.e. Belgium, Denmark, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg and the Netherlands) that have made their respective foreign ministries the central coordinators of EC policy.

The second priority of the Spanish administration was that of setting up - at domestic level - an efficient coordination mechanism to cope with Community affairs. Together with the state secretary for the European Communities, the organ formally in charge of handling Community matters, a Royal Decree of 2 September 1985 (No 1567/1985) created an Inter-ministerial Committee for Economic Affairs related to the EC (Comité Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con la CEE). This committee aims at creating a fluid coordination and decision-making procedure within the whole range of the Community working groups. It will replace the so-called 'task force' (technical team in charge of the accession negotiations) and its role will be that of coordinating the activities of the administration in the field of economic matters related to the EEC, centralizing information on decisions affecting Community matters adopted by the different ministerial departments and, in general, handling daily Community issues. For this purpose, the committee is entrusted with decision-making capacity, though limited to those matters that do not require the intervention of the government's Delegate Commission for Economic Affairs (Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos). To enable efficient coordination between the different organs dealing with Community affairs, this committee is chaired by the state secretary for the EC and is composed of representatives of the different ministries: finance, commerce, industry, employment, agriculture (that exceptionally has two members: one for agriculture and another for fisheries) and a representative of the presidency.

Finally, a subsequent decree (No. 1568/1985 of 2 September) enlarged the scope of activities of the abovementioned Delegate Commission for Economic Affairs, to include Community matters. The decree also foresees the participation of the Foreign Minister and the State Secretary for the EC in those cases in which the matters to be discussed upon by the delegate commission are related to Community affairs.

At ministerial level, and in order to activate the decision-making mechanism, each ministry will set up an internal coordination committee for EC matters.

Coordination of international cooperation

The second major innovation of the recent organic restructuring has been the creation of a State Secretary for International Cooperation and Latin America. This new organ aims at solving the serious problem that so far existed of the lack of coordination in the management of Spain's international cooperation policy, scattered among various ministerial departments. This State

Secretary will henceforth coordinate Spain's overall international cooperation both at the international and regional level, giving special emphasis to the relations with Latin America. Coordination will be managed by three general directorates: one for cultural relations, one for international technical cooperation and a third one in charge of international economic relations. Finally, the State Secretary will also supervise the specific organs dealing with regional and bilateral cooperation: the Cooperation Bureau for Equatorial Guinea (Oficina de Cooperacion con Guinea Ecuatorial) the Latin American Cooperation Institute (Instituto de Cooperacion Iberoamericana) and the Spanish-Arab Cultural Institute (Instituto Hispano-Arabe de Cultura).

So far, the new organic structure of the Foreign Ministry, with the above-mentioned State Secretaries as main pillars of its future functioning, clearly reflects Spain's foreign policy priorities: Europe and Latin America (and to a lesser extent the Arab world).

EPC management: a positive balance

Thirdly, but most important in view of Spain's participation in the EPC framework, is the creation of a General Secretary for Foreign Policy chaired by the so-called Secretario General Politico (General Political Secretary with the functions of a political director). It should be remembered that in the previous administrative structure no post of political director existed which raised the problem of Spain's participation at the political director's level. Although during the first EPC meetings the General Director for Europe was the Spanish official who attended the political director's meetings, it was soon clear that this choice would raise a number of problems. In the first place, the equal status enjoyed by the other regional Directors General would, as a consequence, render the decision-making and coordination procedures extremely difficult (note in this respect that in the Spanish administrative hierarchy the regional departments are chaired by higher ranking officials - General Directors - than in other European countries). In the second place the general Director for Europe only deals with European affairs and thus lacks the necessary information to cope with the vast range of EPC matters. These considerations, therefore, advised the nomination of a higher ranking official, a General Political Secretary, that enjoys the status of a somewhat 'super' General Director, and whose task is that of coordinating the regional and specialised general Directorates directly dependent on him. According to the new distribution, the regional departments are the following: General Directorates for Europe, Latin America, North America and Asia, Africa and the Middle-East, International Organizations and Conferences and general Directorate for Security matters and Disarmament.

In practice, however, the new general Political Secretary has in fact assumed a double role: first, that of General Secretary of the Foreign Ministry and, secondly, that of Political Director. The great responsibilities inherent in each of these distinct functions would consequently advise to divide these roles in the future, creating a specific post of Political Director whose exclusive competence would be, as in other member states, that of coordinating the different geographic general directorates and the supervision of EPC matters.

Subordinate to the general Political Secretary (or Political Director) a specific organ has been created to handle EPC affairs: the Deputy-General Directorate for European Political Cooperation. The European correspondent has, therefore, the rank of a Deputy-General Director and is assisted by a staff composed of two diplomats and four members of the administrative body who are carefully selected on the basis of reliability and good knowledge of languages.

According to ministry officials, from an organizational point of view, the recent experience has proved to be very satisfactory. A fluid coordination mechanism has been set up between the European correspondent and the different regional directors by means of daily meetings. In the course of these meetings the ministry's high ranking officials are informed of important dossiers and major decisions concerning Spain's performance are taken. These guidelines are, in a second stage, passed over to the respective general directorates directly involved in the decisions adopted, that in turn are in charge of drafting the official position. Finally, the definitive draft is returned to the European correspondent who is in charge of execution. Consultation with the Political Director regarding daily matters only takes place if the issue is considered of major importance. The same applies to the relations with the presidency, limiting consultation procedures with the President's staff for issues of special relevance. This is not so for daily EPC matters; although the President's staff does not perform a leading role in daily EPC affairs, coordination mechanisms work efficiently, keeping up a constant flow of information. On the other hand, this strict collaboration and exchange of information between the Foreign Ministry and the presidency is of crucial importance for the resolution of delicate issues, when the President, in fact, takes over the leading role (e.g. as happened during the recent crisis with Libya) and in view of the European Council.

From a practical point of view, Spain's participation in EPC has also produced positive results. In the first place, Spain's participation in EPC's 23 working groups, by means of the respective Deputy General Directors of the different geographic areas, has been defined by the Spanish European-correspondent as "natural". In other words, Spain's inclusion in EPC has surmounted the initial obstacles of the adaptation process and has entered a phase of active participation. This can be seen by the number of "coreus" sent by Spain in the first semester of 1986, reaching the third position after great Britain and Luxembourg which was then holding the presidency. Yet, so far Spain's participation in EPC has been considered by the Spanish officials as somewhat "defensive" rather than "offensive". During the initial stage the main objective of the Spanish officials has been, and still is, that of trying to influence those issues that according to Spanish views and perceptions require a more balanced approach (i.e. the Central American crisis, the Palestinian question, south Africa and to a lesser extent East/West relations). In future stages, however, Spanish officials expect to be in a position to contribute in a more active way, that is, to be able to put forward proposals and thus actively contribute to the future shaping of EPC.

The initial restructuring carried out in the Foreign Affairs Ministry is simply the first step of a vast reform of Spain's foreign service. Together with these administrative reforms that aim at rationalizing the Foreign Ministry by endowing it with an efficient structure, further changes are still to be introduced. Among the top priorities, we can mention the new role to be assigned to ambassadors who in the future will assume greater responsibilities and will be in charge of the coordination of all services abroad; the improvement of the communications system among the different embassies enabling an information flow on Community resolutions and an agile decision-making procedure that will allow for quick responses; and, in the third place, the project to reform the diplomatic school, that will limit its activities not only to education of the future diplomatic staff but will also provide constant training for personnel abroad.

CONCLUSIVE CONSIDERATIONS

EPC membership has not only triggered the urgent need to carry out major reforms within the Foreign Ministry's bureaucratic apparatus but has also stimulated Spain's decisive will to actively contribute to the management of a common European approach to world affairs.

The challenge of integrating into such an ad hoc mechanism has been faced by the Spanish administration with courage. The not so easy task of carrying out a vast bureaucratic reform has already been initiated and has so far produced satisfactory results. The process of change, however, given the experience of other member states, seems to be endless. The need to set up an adequate infrastructure to deal with Community affairs in general, and EPC in particular, is still the object of ministerial rearrangements in other member countries (Italy, for instance, recently attempted a new reform of its Foreign Ministry in a constant search for improved coordination and decision-making capabilities). Yet, though comparative experience is of great help, domestic constraints require specific solutions. The Spanish institutional system provides the general framework and it is only in accordance with the latter that reforms may be introduced. In other words, Spain's presidentialist tendency in foreign affairs implies, on the one hand, a more limited role for the Foreign Ministry, and on the other, the setting up of fluid coordination and information mechanisms to allow for efficient participation of Spanish officials in EPC. Recent experience has shown, however, that as far as EPC is concerned these mechanisms seem to be working satisfactorily.

But, if in some ways the concentration of decision-making power in the hands of the President could raise practical problems, in others, this feature is in perfect accordance with recent international trends. Today, the dynamics of the international system is gradually shaping new decision-making patterns, conferring greater powers to the heads of state and government, regardless of their institutional competences. The extended habit of coordinating major foreign policy matters by means of the direct participation of the heads of state and government - the European Council being a good example of this tendency - has consequently given way to serious conflicts of competences within the respective national political spheres. In Italy, for instance, this issue created considerable tension between the Prime Minister and the Minister for Foreign Affairs who, in fact, is responsible for the nation's foreign policy. The consolidation of this new habit in the management of world affairs would inevitably lead to major institutional reforms in order to grant greater powers to those heads of government that so far have had limited competences regarding foreign affairs. It is not so in the Spanish system, where the President already assumes the responsibility for overall governmental action.

In Spain, however, the existing habit of "consensus policy" in foreign affairs could be slightly modified in the future. The main reason for this is that the definition of Spain's major foreign policy axes, in other words its role in world affairs, has already been achieved (i.e. membership in the EC and NATO, its Mediterranean dimension and the special ties with Latin America). This will consequently induce a more autonomous governmental management of current foreign affairs issues. Consultation mechanisms with the major opposition forces will remain but probably be limited to those matters of major relevance for Spain's international stand. Furthermore, Spain's participation in EPC will reinforce this trend as decision-making procedures at this level require quick responses.

On the whole, it may be said that Spain's participation in EPC does not seem to pose major problems either in relation with procedure, or with substance. The Spanish diplomacy has shown its willingness firstly in assuming an active role and secondly in being ready to share responsibilities regarding Europe's role in world affairs. The effort made by Madrid in adopting the existing acquis politique (i.e. the establishment of diplomatic relations with Israel was a clear sign of this effort) and its readiness in searching for common stands during the recent crisis can therefore be considered a good start.

FOOTNOTES-

- 1) SMYTH, Denis: "Spain's first Secretariat of State, Ministry of State and Ministry of Foreign Affairs", in Zara steiner (ed). The Times Survey of Foreign Ministries of the World. London (Times Books) 1984, (p.442).
- 2) SMYTH, Denis: "Spain's first secretariat of state..." op. cit. (p.444).
- 3) REMIRO BROTONS, Antonio: in "La Accion Exterior del Estado", Temas clave de la Constitucion Espanola. Tecnos, Madrid 1984. (pag. 73).
- 4) ARMIERO, Jose Mario: in "Autonomia y Politica Exterior", edited by the INCI, Madrid 1983, (p.9).
- 5) ARMIERO, Jose Mario: for further information on the External Dimension of the Regional Communities, see "Autonomia y Politica Exterior", op. cit.
- 6) Declarations of Fernando Perpina, former Technical general secretary of the Spanish Foreign Affairs Ministry, to "El Pais", 7 April 1985, p.17.
- 7) MORAN, Fernando: in "Una Politica Exterior Para Espana", Barcelona 1982, (p. 49).
- 8) REMIRO BROTONS, Antonio: in "La Accion Exterior..." op. cit. (p.75).
- 9) ARMIERO, Jose Mario: in "Autonomias y Politica..." op. cit. (p.47).
- 10) REMIRO BROTONS, Antonio: in "La Accion Exterior..." op. cit. (p.83).
- 11) REGELSBERGER, Elfriede and WESSELS, Wolfgang, National Paper on the Federal Republic of Germany in "The Presidency of the European Council of Ministers", Ed. Colm O Nuallain, Croom Helm, London 1985 (p. 76).
- 12) In 1980 the total amount assigned to the foreign ministry was of 12.024.0 million pesetas and in 1985 it accounted for 41.362.891.000 ptas.(representing approximately around 0.45% of the total budget).
- 13) Of the total of 150 Spanish embassies, 95 have a resident ambassador and 55 have a non-resident one.

(4)

ESPAÑA-CEE: RELACIONES CON IBEROAMERICA

SALVADOR BERMUDEZ DE CASTRO

Progetto di ricerca
IAI - IEP su
Spagna e Cpe.

EL "HECHO DIFERENCIAL"

"España mantiene una relación especial con Latinoamérica" --recordaba una vez más el Presidente del Gobierno en Washington, en Septiembre del 1985; y precisaba acto seguido, como sustentación, que-- "además de un idioma común, comparte una memoria histórica, una filosofía de la vida y una misma cultura" (1). No se trata, por lo tanto, tan sólo de una realidad de orden estrictamente cultural -idioma, concepción de vida,...- sino también de un flujo poblacional ininterrumpido de 450 años (componente biológico), así como de una historia vivida auténticamente en común durante más de tres siglos (dimensión político-administrativa).

Tales circunstancias constituyen el punto de arranque y el fundamento último de cualquier planteamiento posible de la acción exterior de España en Iberomérica, definiendo su carácter peculiar y, en rigor, deslindándolo de otros planteamientos más convencionales al uso. En cuanto realidad tangible e inmediata, este "hecho diferencial" tiene la virtud de potenciar las expectativas -y paralelamente la de agigantar las frustraciones-, sin que quepa limitar los efectos de la acción a los niveles habituales de interés, calculado y frío, que presiden los intercambios clásicos entre las naciones con afinidades menos marcadas.

Por tanto, para definir el carácter del vínculo que establece esa realidad, resulta acertado hablar de "hermandad". Es evidente, por un lado, que se trata de naciones surgidas de un tronco común, que, tras siglo y medio

(1) Felipe González, discurso en el Wilson Center, el 27 de Septiembre de 1985.

de vida independiente, han acumulado a la diversidad regional de origen, la rica experiencia de una andadura propia. Al igual que España, los países iberoamericanos son herederos de la vital riqueza institucional, cultural y ética de esos tres siglos de historia vividos en común. Pero ni la una ni los otros, como ocurre entre hermanos, somos realmente aquello que fueron nuestros comunes antepasados, sino evolucionadamente distintos.

Por otro lado, el vínculo que establece ese pasado y su lógica presencia multiforme en todas y cada una de nuestras colectividades nacionales actuales, suscita una atención preferencial de unas a otras, pese a que no siempre vaya acompañada del conocimiento mutuo que fuera de desear. Atención no exenta de susceptibilidades y exigencias especiales, como también ocurre entre hermanos, en su trato familiar recíproco.

Así, pues, cuando se alude a la vinculación especial de España con la América de habla hispana, se está haciendo referencia a una realidad singular, de la que, a la hora de analizar la integración de España en la Europa comunitaria, no cabe hacer simple abstracción. Ciertamente, podrá ser discutido el grado de intensidad que, en cada momento, pueda alcanzar su expresión concreta -léase el modo en que tal realidad se refleja en un más fluido intercambio de ideas, de productos y de apoyo frente a terceros-. Se podrá acaso, igualmente, desorbitar el componente de carácter afectivo de dicha vinculación, en desmedro de lo que, caprichosamente, algunos gustan llamar su "contenido real". Pero, en cualquier caso, ignorar su existencia, a más de un empeño baldío, configuraría a un mismo tiempo una inepticia política y el desaprovechamiento de las posibilidades inherentes al acervo histórico que España aporta a Europa.

LA HISTORIA RECENTE

A mayor abundamiento, conviene recordar que esos lazos históricos, culturales y afectivos, sobre los que se asienta la vinculación especial, han mostrado ser, con el correr de los años, manifiestamente resistentes a los desentendimientos circunstanciales más diversos y recurrentes. En más de siglo y medio de mutua singularidad independiente, las relaciones entre España y las repúblicas hermanas han pasado por vicisitudes de máxima tensión, con intervenciones en asuntos internos, expediciones punitivas por impago de deudas, desencuentros políticos, rupturas diplomáticas e incluso una guerra en toda la regla. Y sin embargo, una vez superadas en cada caso las tensiones referidas, las relaciones siempre tornaron rápidamente a justificar esa consideración de "especiales" que, de una y otra parte, se las otorga.

Para centrar el presente análisis, quizás no sea ocioso proceder a una breve reflexión previa sobre lo que han sido las relaciones entre España e Iberoamérica desde que acabara la II Guerra Mundial. Su evolución ayuda, sin duda, a apreciar mejor ese "hecho diferencial" que las caracteriza.

España emerge de la contienda mundial condenada por su afinidad política con las Potencias europeas derrotadas y acusada de colaboración con ellas durante el conflicto. Como sanción se decretó su aislamiento político, diplomático y financiero, lo que prolonga sensiblemente los efectos de la devastación ocasionada por la guerra civil.

A fin de romper lo que oficialmente se denominó "el cerco" de los vencedores, el régimen del General Franco, con escasísimo margen político de maniobra y medios

muy limitados, intentó granjearse apoyos en el mundo árabe y entre los sectores conservadores de los países iberoamericanos. El rápido deterioro de las relaciones entre las superpotencias -dando inicio a las tensiones de la guerra fría- sirvió de claro estímulo a esa política. En Iberoamérica, a finales de los 40, el Poder fué monopolizado casi sin excepción por esos sectores de signo conservador y hacia ellos se orientó con creciente éxito la acción del Gobierno español. A cambio de su respaldo en el plano internacional, se les sirvió una concepción del mundo y de la obra de España en América acordes, en líneas generales, con la suya y la de sus intereses.

A finales de los años 50 y, sobre todo, durante la década de los 60, la realidad iberoamericana inició una marcada evolución hacia formulaciones políticas democráticamente progresistas. De otro lado, en España se produce la transformación "tecnócrata" de la economía, el "boom" desarrollista, la incorporación a las Naciones Unidas y una paulatina normalización de las relaciones con el exterior, al menos en el plano formal. Por ambas partes, la mejora anual de los índices económicos y el acceso de nuevas generaciones a niveles de decisión hubieran hecho potencialmente planteables nuevas orientaciones y metas. Sin embargo, ni se intentó conceptualmente, ni se incrementaron los recursos asignados a un posible esfuerzo innovador.

Así, persistió la política culturalista y, por más que variara algo el acento, los esfuerzos siguieron centrados en la preferente proyección en América de una cierta concepción de España. En ese sentido, se sustituyó la visión historicista y erudita por una cascada informativa -con cierta desmesura triunfalista- sobre las cotas alcanzadas por nuestro desarrollo econó-

mico. La nueva capacidad industrial y tecnológica fué exhibida como símbolo de una nueva España, sin que a la vez apareciera por ningún lado la intención de incorporar dicha realidad y sus consecuencias a la formulación de una política iberoamericana paralelamente renovada. Durante esos años, lógicamente, desde el otro lado del Atlántico, España era vista como "la décima potencia industrial" -que decía había alcanzado ser-, al tiempo que se comprobaba que nuestra política seguía invariable en sus viejos esquemas. Oficialmente seguíamos empeñados -dejando de lado implicaciones ideológicas- en una política anacrónica de costes mínimos, que ya había dejado de ser la única posible.

LA "TRANSICION" Y LOS PRIMEROS GOBIERNOS DEMOCRATICOS

Era evidente que las fórmulas utilizadas estaban definitivamente agotadas y resultaban, sobre todo, radicalmente inadecuadas a las circunstancias. Al advenir el cambio de régimen en España, se imponía un replanteamiento en profundidad de la acción exterior de España en América. En rigor, tal replanteamiento había de proponerse tres cuestiones fundamentales: a) La inserción de la Corona dentro del contexto de una gran política iberoamericana de España. b) La configuración de un marco de referencia para esa gran política, fijando unos criterios. Y c) ¿Cómo llegar a todos los sectores sociales y de opinión de Iberoamérica?.

Sin duda, la Corona, como motor de un proceso de cambio ponderado, era un factor esencial en el contexto de una nueva política iberoamericana. Varios elementos entraban en el análisis de situación que se realizó en la fecha. Por un lado, la convicción de que el Rey de España, por el peso de la tradición histórica, tenía prácticamente garantizado un amplio eco popular en todas las repúblicas de habla española. Por otro, se

intuía que, por el mero hecho de serlo, el Rey era el único Jefe de Estado europeo o americano que no necesitaba pretextos concretos de Estado para visitar inicialmente los países hermanos. Un tercer punto tenido en cuenta fué el convencimiento de que el Rey era y es el único Jefe de Estado no americano que, en su comunicación con los pueblos de nuestra área idiomática, no tiene que limitarse a evocar lazos parciales -culturales, migratorios, económicos, etc.-, sino que simboliza y encarna la posibilidad de un diálogo global. Otros elementos aducibles -y lo fueron en su momento- harían enojosa esta ya convincente enumeración de razones.

La importancia de la Corona para una gran apertura iberoamericana se contemplaba como un factor dinámico y no estático. La presencia de los Reyes en América se concibió, desde el primer momento, como necesidad esencial. Frente a lo que pudiera ser su presencia en otras áreas geográficas, en Iberoamérica, los viajes reales implicaron visitas a los pueblos hermanos y, para ello, ha sido decisiva la comprobada sensibilidad americana del actual titular de la Corona.

Por lo que respecta a la fijación de unos "criterios" para una coherente política iberoamericana, importa consignar que, tanto el entonces Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez (2), como sobre todo el Rey -en su discurso de Septiembre de 1977, ante la Comisión Delegada Permanente del Poder Legislativo venezolano- hicieron públicos unos "principios rectores" como definitorios de nuestra acción en Iberoamérica.

(2) Discurso-brindis, el 25 de abril de 1977, durante su visita a México.

Así, en primer lugar, se proclamó entonces un "principio de interdependencia" de los diversos elementos que suelen componer una política exterior activa. Se entendía que, en Iberoamérica, España no debía potenciar el aspecto económico de sus relaciones por encima del cultural o de la cooperación y viceversa. De impulsar decididamente uno de ellos, automáticamente había de hacerse un esfuerzo similar en los demás campos, procurando una acción armónica y equilibrada, como medio de evitar recelos o frustraciones.

En segundo lugar, se fijaba un "principio de credibilidad" -concordancia entre las intenciones anunciadas y los recursos disponibles- y otro de "continuidad" -que exigía la persistencia en lo programado, salvo que los hechos, en la práctica, manifiestamente aconsejaran desistimiento. Con todo ello, se buscaba establecer unos criterios operativos, que soslayaran unos defectos y errores claramente apreciables en la práctica anterior.

Asimismo, se enunció como esencial un "principio de indiscernible", proyectando la llamada "Doctrina Estrada" hasta sus últimas consecuencias. Se entendía que la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados -principio tan universal como poco respetado- debía ser escrupulosamente observada por España en su acción americana. A este respecto, se partía de la presunción de que cualquier desvío de esa doctrina -resucitaría los dormidos espectros, siempre dispuestos a imputarnos supuestas intenciones hegemónicas.

Finalmente, se formulaba un "principio de comunidad", según el cual España no debía potenciar sus relaciones bilaterales con un país hermano a costa de los intereses de otro. Se afirmaba que, cuando éstos entraran en conflicto, nuestro comportamiento debía llevar la imparcialidad -y la abstención- a sus límites más exigentes.

Correlativamente, se sostenía que nuestra acción había de buscar aquellas áreas de entendimiento que fueran, a su vez, punto de confluencia y concierto de los distintos países hermanos, potenciando sus posibilidades con espíritu comunitario.

Paralelamente, se entrelazaban -con esos principios rectores- tres "ejes conceptuales", a modo de manantiales de inspiración de nuestra política iberoamericana. En primer término: la potenciación del "vínculo" -razón y esencia de lo que hemos denominado el "hecho diferencial" de nuestras relaciones- procurando ampliar su base de sustentación de opinión a ambos lados del Atlántico.

En segundo lugar: el ofrecimiento de España como "puente" entre Iberoamérica y Europa. Ofrecimiento formulado como servicio, accionado tan sólo a instancia de parte. Y, por último, se aseguraba que nuestra acción asumía la enorme trascendencia de la necesidad de la "integración" en el área iberoamericana y se comprometía a fomentar y respaldar, en la medida de nuestros recursos, cuento esfuerzo fuera generándose *in situ*.

La pública y reiterada solemnidad con que fué anunciada y explicada esa política por las más altas instancias del Estado, tuvo su paralelo desarrollo en la reestructuración de los órganos de la Administración Pública que habían de ejecutarla. La reforma del Instituto de Cultura Hispánica fué el hito más significativo de ese empeño.

Sin embargo, a la hora de la puesta en práctica de esa política, el Gobierno del momento no asignó los recursos humanos y económicos que ésta requería, ni quiso en buena cuenta asumir la disciplina que impone

todo diseño político fundado y encuadrado por principios generales. Pronto, las decisiones se fueron tomando en función de criterios de circunstancia, según la conveniencia y condicionamientos ajenos a cuanto se había proclamado. Al incurrir en "casuismo", la política dejó de ser creible y pasó a ser en cierto grado imprevisible.

IBEROAMERICA EN LAS NEGOCIACIONES CON LA CEE

No obstante la quiebra -a la hora de su aplicación en la práctica-, del diseño político que se acaba de exponer esquemáticamente, la filosofía de sustentación que lo inspiró siguió siendo, en buena cuenta, fuente y razón última de la acción que España desea realizar en Iberoamérica. Al margen de la formulación de una u otra política concreta, de la mayor o menor consistencia en su aplicación práctica, de la identificación o no de la opinión con sus planteamientos y resultados, existe una realidad políticamente insoslayable: la vinculación emocional de la opinión pública española con Iberoamérica y su acontecer.

Conviene subrayar el aspecto emocional de esa religación, ya que no obedece a criterios racionales, emanados de intereses, de precisión en la información o de razón alguna de entrelazamiento en sus respuestas que sea medible o previsible. La opinión española reacciona extemporáneamente, las más de las veces, a cuanto de importante ocurre en Iberoamérica; pero reacciona. Y, políticamente, ese hecho es el que cuenta en definitiva, puesto que, en primer lugar, en modo alguno puede ser ignorado por el analista o el profesional de la política y, en segundo término, reclama un esfuerzo de conducción por parte de este último.

A esa luz, también, debe analizarse la recurrente inci-

dencia del tema iberoamericano en el curso de las negociaciones de España con la CEE. De alguna manera, no parecería demasiado aventurado el llegar a asegurar que, dada la idiosincrasia de la opinión pública española, la integración en la Europa comunitaria no podrá conciliarse confiadamente, como plena e irreversible, mientras aquella no aprecie salvaguardada su relación especial con Iberoamérica por esa misma Europa. Nótese que, en este caso, no se trata de que se quiera conservar un importante entramado de intereses económicos propios. Las inversiones españolas y los flujos comerciales, en lo que se refiere a Iberoamérica, alcanzan cifras modestas. Por el contrario, antes que nada se trata de una cuestión de actitud: de la percepción de un interés real, hacia el área iberoamericana, por parte de la CEE, en cierta forma como consecuencia del hecho de la incorporación de España.

De hecho, esa preocupación ha estado presente en el ánimo de los Gobiernos y las delegaciones de España en Bruselas desde la primera sesión de la Conferencia Negociadora con la CEE, en 1979, y no ha dejado de estarlo desde entonces (3). Especialmente reveladora resulta, en ese sentido, la "Declaración del Reino de España sobre América Latina", incorporada al Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas, que textualmente reza:

"Con el fin de evitar perturbaciones bruscas en sus importaciones originarias de América Latina, España ha puesto de relieve en la negociación los problemas que se plantean con la aplicación del acervo a determinados productos. A título temporal se han tenido en cuenta soluciones parcia-

(3) CONF-E/6/79
CONF-E/26/79
CONF-E/27/80
CONF-E/18/81
CONF-E/4/82
CONF-E/39/82
CONF-E/82/82
Etc.

les para el tabaco, el cacao y el café.

"España, con arreglo a los principios y criterios encaminados en la Declaración común adoptada por la Conferencia sobre América Latina, se propone encontrar soluciones permanentes en el marco del S.P.G.,, con ocasión de su próxima revisión o de otros mecanismos que existen en el interior de la Comunidad".

En la medida en que eventualmente llegue a traducirse en decisiones concretas, resulta igualmente auspiciosa la "Declaración de intenciones, relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina", hecha por la Comunidad e incorporada asimismo al Acta de Adhesión de España. En la ocasión, la CEE, junto a confirmar "la importancia que atribuye a los lazos tradicionales que mantiene con los países de América Latina": a) "reafirma su voluntad de extender y de reforzar sus relaciones económicas, comerciales y de cooperación"; y b) "está resuelta a.... contribuir.... al desarrollo económico y social de la región latinoamericana así como a sus esfuerzos de integración regional".

Importa señalar que esta última declaración, a la vez que recoge el espíritu de la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo en Octubre de 1983 y el de su posterior Recomendación 991 (1984) al Comité de Ministros de la Comunidad, se hace igualmente eco de la Comunicación de su propia Comisión al Consejo, de 6 de Abril de 1984 (4). Es manifiesta, por tanto, la progresiva confluencia entre las intenciones, respecto a Iberoamérica, que viene anunciando la Comunidad y las expectativas que de la política conjunta alberga España a medio plazo.

(4) COM (84) 105 final.

Ahora bien, comprobada y admitida esa tendencia hacia una creciente coincidencia, sería engañoso no registrar también la persistencia de evidentes diferencias -de predisposición, interés, enfoque, valoración,...- a la hora de analizar la problemática iberoamericana y de elaborar la pertinente respuesta política. Una somera revisión de las cuestiones de más candente actualidad, hecha a la luz de la política iberoamericana del Gobierno español, nos servirá de hilo conductor para ir poniendo de relieve esas concordancias y divergencias.

PROYECCION DE LA DEMOCRACIA

El 9 de Febrero ¹⁹⁸⁶ ~~ultimo~~, ante las cámaras de TVE, el Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordoñez, volvió a sintetizar los principios que, con carácter general, vienen informando la política exterior española en los últimos años. Así, según el Ministro, al margen de la lógica promoción y protección de los intereses estrictamente propios, España pretende fomentar en su acción exterior: el respeto de los derechos humanos, la consolidación de la paz y la evolución hacia formas democráticas de gobierno.

A ese nivel de máxima generalización principista, resulta patente la plena coincidencia de la política exterior del Gobierno español con la de la Comunidad. En buena cuenta, tal coincidencia no es sino la simple y obligada consecuencia de compartir una misma filosofía política como fuente inspiradora de las respectivas organizaciones institucionales. Tanto España como los restantes países miembros de la Comunidad configuran la expresión pública -y, hasta cierto punto, la acción práctica- de su política exterior a tenor de la vigente ética finisecular propia de las democracias pluralistas.

Al analizar, a esa luz, la política iberoamericana del actual Gobierno español y compararla con la que, conjuntamente, han venido siguiendo los países miembros de la Comunidad, apreciamos una concordancia básica inicial en la común inspiración y motivación ética. Ciertamente, el énfasis emocional con que puedan ser estudiados y enjuiciados los problemas en Madrid o en Bruselas, será muy a menudo distinto, pero la actitud básica de respuesta ética obedecerá por fuerza a una idéntica clave de principios.

La importancia de una coincidencia de esta naturaleza es clara, ya que implica una concordancia en la selección de afinidades y rechazos y, como resultado, el entendimiento en profundidad con unos mismos interlocutores políticos iberoamericanos y una análoga censura a otros.

En el campo de los derechos humanos, por lo demás, la política seguida en los últimos años en los foros internacionales viene coincidiendo en todo con la comunitaria. Así también, en líneas generales, ocurre con el tipo de presiones que a ese fin se ejercen en la acción bilateral, la actitud frente al refugio político, etc. En Abril de 1983, el Vicepresidente del Gobierno afirmaba públicamente que:

"España se propone dar las mayores facilidades y el trato más igualitario posible a los latinoamericanos que, por una u otra razón, fijen temporal o permanentemente su residencia en nuestro país..."

".... una de las causas que últimamente han impulsado a algunos de ellos a permanecer en España es de tipo político. Debemos fijarnos aquí el objetivo solemne de la desaparición de ese tipo de causas, el logro de una realidad hemisférica... en que los desplazamientos de uno a otro de nuestros países obedezca enteramente a la libre elección y no a la necesidad de preservar, en territorio

entrañable pero ajeno, la dignidad personal y la propia vida." (5).

Palabras éstas, del Vicepresidente Guerra, que, salvando el lógico énfasis de todo diálogo de hermandad, reflejan el mismo espíritu y actitud propios de los restantes países miembros de la Comunidad.

En la siempre árdua y difícil peripecia de la evolución hacia la democracia, la política iberoamericana del Gobierno español es terminante en sus enunciados y propósitos (6). De hecho, no ha regateado su apoyo decidido, según el caso, tanto a las democracias efectivamente emergentes de la experiencia autocrática como a los grupos y fuerzas empeñados en alcanzarla en sus respectivos países. En un artículo en "Il Messaggero", el Ministro Fernández Ordoñez observaba recientemente que "las posibilidades de progreso o regresión de la democracia se están jugando en buena medida en el continente latinoamericano" (7). El Gobierno español ha actuado acorde con esa convicción, consciente de que la consolidación de una democracia recién recuperada pende, en última instancia, de las perspectivas económicas con que de hecho cuente el país y de la estabilidad social que dimane de su distribución de la riqueza.

No basta, pues, con el apoyo político, por amplio y manifiesto que éste sea -y se entiende que ha de serlo-: viaje del Rey a la Argentina; del Presidente González a la Argentina y al Uruguay; etc. Se trata, asimismo, de acompañar ese apoyo, de carácter eminentemente público, de otro

(5) Alfonso Guerra, discurso inaugural de "Iberoamérica: Encuentro en la Democracia", el 27 de abril de 1983.

(6) Punto 96, en el programa político de 100 puntos con que el PSOE llegó al poder.

(7) "Il Messaggero", 4 de Enero de 1986

directo y sustancial, en el plano financiero, asistencial o de cooperación. Volveremos sobre ello.

A medio y largo plazo, "España tiene muy presente que su política exterior en Iberoamérica tiene dos fundamentos básicos: el favorecer los procesos sociales en curso y el conjugar su acción con los procesos internacionales auspiciados por algunos países iberoamericanos" (8). Efectivamente, las palabras del entonces Ministro de Asuntos Exteriores revelan una consciente preocupación por los problemas socioestructurales del Continente y apuntan, implícitamente, a las imprescindibles reformas para la sustentación de una paz social más justa y estable en la región.

Así, la paz dependerá no sólo de una solución negociada de los conflictos (solución a corto), sino también del difícil logro de un adecuado desarrollo integral. Tal desarrollo o modernización, a su vez, es de todo punto impensable si los mercados siguen operando sobre estrechas concepciones limitativas de carácter nacional. Finalmente, en frase del propio Ministro, "sólo la correcta percepción de la realidad permitirá evitar caer en la tentación de transplantar modelos políticos desarrollados en otras circunstancias" (8). Pero, orillar la inercia imitativa, anteponiendo la concepción de diseños autóctonos, tan sólo es concebible desde la afirmación de la propia identidad comunitaria;

Consecuentemente, recogiendo las coordenadas que anteceden, se puede afirmar que la política iberoamericana de España entiende favorecer y dispensar su inequívoco apoyo a: la solución pacífica y negociada de los conflictos; la cooperación para el desarrollo y la moderni-

(8) Fernando Morán, palabras en el acto inaugural de "Iberoamérica: Encuentro en la Democracia", el 27 de Abril de 1983., en Madrid.

zación de los países del área; la integración regional y subregional; y la afirmación de la identidad comunitaria iberoamericana.

Al hilo de cada uno de estos rubros, seguiremos examinando brevemente las coincidencias o discordancias con la política comunitaria.

LA SOLUCION PACIFICA Y NEGOCIADA DE LOS CONFLICTOS

La posición del Gobierno español quedó nítidamente expuesta a través de su temprano y manifiesto apoyo a Contadora. En buena cuenta el Derecho Interamericano invoca este principio de la solución pacífica y negociada de los conflictos como uno de los básicos de cuantos conforman su "sistema". El Gobierno español entiende que "es beneficioso que el conflicto se resuelva a nivel regional". Por eso mismo, "España no ha pretendido jugar nunca un papel mediador; ha insistido siempre en la misma filosofía: apoyar a los países de la región" (9).

"Contadora tiene el enorme valor, y por eso debería mantenerse, de sentar a las partes implicadas para dialogar, respetando las posiciones de todos, para mantener un diálogo que sustituya la muerte por la palabra, la muerte por la vida" (10). El Presidente del Gobierno español ha insistido, una y otra vez, en esas características de Contadora y en su efecto "disuasorio", tanto de una posible intervención armada

(9) Felipe González, rueda de prensa en el Hotel Plaza de Nueva York, el 26 de Noviembre de 1985.

(10) Felipe González, Discurso de Clausura de "Iberoamérica: Encuentros en la Democracia", el 30 de Abril de 1983.

externa como de una generalización regional del conflicto.

La coincidencia con la política comunitaria es, en este caso, total. España asiste, junto con la Europa de los Diez, a la Conferencia de San José de Septiembre de 1984 y, en unión de sus Ministros de Relaciones Exteriores, los de Contadora y el de Portugal, firma el Acta, el 29. Previamente, tanto la XXII como la XXVI sesión del Consejo de Europa, de Marzo de 1982 y Junio de 1983 respectivamente, se habían ocupado y pronunciado ya sobre el conflicto centroamericano. Así también, los Ministros de Relaciones Exteriores de los Diez se vuelven a pronunciar en apoyo de Contadora el 15 de Enero y 12 de Febrero de 1985 y, en Septiembre, con España y Portugal presentes, se felicitan todos de la constitución del "Grupo de Apoyo" a Contadora.

Por último, en la segunda Conferencia Ministerial de la Comunidad Europea, Contadora, Centroamérica, España y Portugal, reunida en Luxemburgo el 11 y 12 de Noviembre¹⁹⁸⁵, se institucionaliza la relación política entre los participantes y su acuerdo de cooperación mediante la firma de un acuerdo en lengua española.

A lo largo de todo ese coincidente recorrido, la política comunitaria y la española se decantan e insisten en los mismos supuestos y objetivos. Ambas estiman que el fin de la violencia en Centroamérica ha de alcanzarse por la vía del diálogo. Un diálogo que, a través del respeto a la voluntad popular, los derechos humanos y las soberanías nacionales, conduzca a la restauración de la paz en el área, asentada sobre formas democráticas pluralistas, que haga posible el enfrentar decididamente los problemas económicos y de desigualdad social.

Lógicamente, al conocer el contenido del "Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia en América Central" -emitido por los Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y del Grupo de Apoyo, el 12 de Enero de 1986, desde la localidad venezolana de la que toma nombre- y visto el respaldo que le otorgaron los países del área en la "Declaración de Guatemala", con ocasión de la toma de posesión del Presidente Vinicio Cerezo, el 14 del mismo mes, el Gobierno español optó por su apoyo inmediato.

El 27 de Enero, el Ministro Fernández Ordoñez -que había asistido en Guatemala a la toma de posesión- declaraba a Radio Nacional de España, poco antes de volar a Bruselas para asistir al Consejo de Ministros de la Comunidad: "Hay que apoyar este planteamiento, que puede llevar tranquilidad a los países del sur de Estados Unidos y forzar a Nicaragua a un proceso interno democrático" (II). Una semana antes, en Taormina, el 21, en la rueda de prensa conjunta con el Presidente Craxi, el Presidente González anunciaba -el acuerdo de ambos Gobiernos en su pleno apoyo al "Mensaje de Caraballeda".

LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO Y LA MODERNIZACION

"En una realidad como la que hoy vivimos, tanto desde el ángulo moral como desde el estricto pragmatismo, la interdependencia impone unas soluciones y descalifi-

fica otras" (12). En tal sentido, el Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica recordaba también que "la recuperación económica, aún la de los países desarrollados, pasa necesariamente por la reactivación de todas las economías, grandes y pequeñas". (12). Evidentemente, medidas tales como el incremento más o menos disfrazado de las prácticas proteccionistas, la reducción de los recursos asignados a la cooperación internacional o las políticas monetaristas responsables de los altos tipos de interés, por citar sólo algún ejemplo, no son precisamente los instrumentos que han de paliar la grave situación de crisis en el mundo menos desarrollado.

A ese respecto, el Gobierno español no ha ocultado nunca su seria preocupación y su disponibilidad para contribuir al estudio de las oportunas y posibles soluciones. Entiende que, en Iberoamérica, la diversidad de situaciones reclama desde luego variedad de enfoques en la busca de soluciones. Mientras que en algunos casos -dejando de momento de lado "la deuda"- el problema se encuadra en el general de la reactivación económica mundial y en el eventual apoyo para la intensificación de ciertos flujos comerciales en su favor, en la mayoría, en cambio, las dificultades implican además deficiencias estructurales graves que reclaman perentoriamente atención y ayuda.

"En este sentido el Gobierno considera que la cooperación internacional, en un mundo esencialmente interdependiente, configura un instrumento idóneo y potencialmente eficacísimo para el logro de un crecimiento económico sostenido y el consecuente bienestar y progreso de los pueblos. Por consiguiente entiende que constituye

(12) Luis Yáñez-Barnuevo, Discurso en el acto de solemne celebración del 12 de Octubre en el Paraninfo de la Universidad Complutense, en 1986.

una aportación fundamental para alcanzar y consolidar ese anhelo de paz mundial estable que todos deseamos ver vigente y consolidado en la convivencia internacional" (13).

Y, efectivamente, en los últimos años, España ha venido incrementando sistemáticamente sus asignaciones presupuestarias a la cooperación que presta a otros países; y ello, pese al serio reajuste económico interno que ha tenido que aplicar y soportar. El empeño resulta tanto más notorio cuanto que, en el pasado, su aportación había sido escasa.

Naturalmente, los esfuerzos se orientan preferentemente -casi con exclusividad- a Iberoamérica y Guinea Ecuatorial. El Gobierno, en principio, tiene la intención de proseguir esa política. En su discurso, ya reiteradamente citado, el Secretario de Estado fué claro y conciso al respecto, expresando al tiempo una aspiración con respecto a la Comunidad:

"Queremos ser particularmente fieles a ese legado común a la hora de optar por nuestras preferencias al decidir selectivamente los programas que habremos de abordar y realizar en nuestra acción de cooperación. Somos conscientes de que toda esa limitación de recursos impone una concentración de esfuerzos, como único medio de no dispersar y trivializar los resultados. Esto lleva a un proceso de selectividad compleja y, a veces, doloroso. Lógicamente, las afinidades históricas y afectivas tendrán preeminencia. Como ha venido siendo una constante hasta ahora, los países hermanos de América continuarán primando en la lista de los destinatarios de nuestra cooperación. Y junto a estos no quiero dejar de mencionar al único país africano de habla española, la República de Guinea Ecuatorial, que también incluyo entre aquellos países de atención prioritaria para la Cooperación española.

(13) Luis Yáñez-Barnuevo, Discurso citado.

A las razones afectivas, en su caso, se suman poderosas motivaciones objetivas que se desprenden de la mayor eficacia. Crecemos difícilmente discutible que, a la luz del mejor empleo de los medios de cooperación que el mundo desarrollado está en disposición de aportar, los nuestros alcanzarán siempre una relación costo-resultado incomparablemente mayor si son destinados a las necesidades prioritarias de quienes hablan nuestra propia lengua y comparten en buena cuenta nuestra concepción del mundo.

España se enfrenta a un desafío histórico de primer orden. La entrada en la CEE tendrá consecuencias en todos los ámbitos y de la misma manera que significa el reencuentro de nuestro país con la realidad europea, constituye una oportunidad inapreciable para que se reconstruyan los vínculos en una y otra dirección que unieron por mucho tiempo a Europa y América. España en una doble condición de país de vocación europea y americana no ahorrará esfuerzos en este sentido, con lo que el significado de la ampliación de la Comunidad tendrá trascendentales efectos a ambos lados del Atlántico".

EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERIOR Y LA COOPERACION FINANCIERA.

Consideración aparte merece el serio problema del enorme endeudamiento exterior iberoamericano. A estas alturas, para cualquier observador resulta evidente que, tan sólo una solución de orden político, podrá sacar de su insuperable confrontación de posiciones financiero-contables a acreedores y deudores. También parece inevitable que, a falta de alguna fórmula de entendimiento, el deslizamiento de los países iberoamericanos hacia posiciones reivindicacionistas terciermundistas se agudizará progresivamente.

El Gobierno español definió su postura ante el problema en la primera mitad del año 1983 y el entonces Ministro de Economía y Hacienda, Miguel Boyer, en su discurso

de apertura como Presidente de las XXXVIII Reuniones Anuales de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional, Asociación Internacional de Fomento y del Fondo Monetario Internacional, celebradas ese año en Washington, recogió básicamente sus coordenadas, al analizar las condiciones de los procesos de ajuste en los países en desarrollo y su apoyo por el sistema financiero y la cooperación internacionales. (14).

Desde entonces, las distintas autoridades gubernamentales han venido reiterando insistenteamente la definida posición española. El propio Presidente del Gobierno creyó conveniente recordarla con detalle en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el pasado 26 de septiembre. He aquí sus palabras:

"Pero es bueno aceptar que en la génesis de estos problemas actuales, las responsabilidades han estado profusamente distribuidas. Es importante sobre todo reconocer que el problema de la deuda no es un fenómeno aislado, sino que forma parte integrante del desarrollo económico en un mundo interdependiente y que su solución es, por tanto, una tarea de todos los países, tanto de los deudores como de los acreedores.

Por parte de los países fuertemente endeudados, su contribución inevitable a la solución de este problema tiene que estar centrada en el desarrollo de políticas de reformas y de ajustes económicos - que implican programas de austeridad, pero que también suponen una actualización de los recursos y de los sistemas productivos.

Son políticas económicas ingratas -las conozco bien-, casi siempre asediadas por impaciencias y atacadas desde propuestas tan simplistas como engañosas.

Pero estas políticas merecen nuestro respeto, nuestro aliento y nuestra ayuda. Debemos, por

(14) Ver "Información Comercial Española", nº. 1905, 6 de Octubre de 1986.

consiguiente, apoyarlas, muy especialmente cuando se están adoptando por gobiernos democráticos que tienden a abrirse paso con duro esfuerzo para superar la crisis y mantener las libertades, con frecuencia conquistadas a un altísimo coste.

Ahora bien, ese respeto y ese apoyo tienen que expresarse mediante una colaboración efectiva.

Tenemos que ser conscientes de que, por muy firme que sea la voluntad de los países deudores de aplicar políticas de ajuste, existe un límite más allá del cual aspiraciones indiscutibles para la dignidad del ser humano generan tensiones sociales que se hacen irresistibles.

Es necesario, por consiguiente, que cuando estos países practiquen políticas económicas sanas puedan contar con una cooperación internacional eficaz que les permita generar un horizonte de esperanza para sus pueblos.

La cooperación de los países acreedores no puede limitarse a tratar los problemas financieros caso por caso y a considerar el tema de la deuda como un hecho aislado.

La realidad es que las políticas monetarias, fiscales y comerciales de los países industriales afectan directa y gravemente a los países en desarrollo y condicionan su propia capacidad de apoyo" (15).

El ánimo de cooperación que entraña la postura española es patente. Por su mayor sintonía con los modos de pensar y enjuiciar iberoamericanos, las autoridades económicas y financieras españolas comprenden y aquilatan mejor hasta qué punto pesan -en la valoración que sus homónimos de ultramar hacen de "la deuda",- aspectos tales como, por ejemplo, la equiparación que han tenido que admitir entre la deuda exterior pública y la privada; o, nuevo ejemplo, la evidencia de que su endeudamiento conjunto -de cerca de trescientos mil millones de dólares en cinco años, revertidos casi exclusivamente en Estados Unidos, Europa y Japón- sirvió para mantener la ocupación productiva, y por ende laboral, de la industria de Occidente durante un lustro.

(15) D.N.U. - Asamblea General - A/40/PV. 10 - 26. Septiembre 1985.

En la misma línea, la posición española no puede dejar de hacerse eco de otras evidencias: la indisoluble interconexión en la práctica entre el servicio de la deuda, por un lado, y los flujos de las balanzas comerciales, la oscilación de los tipos de interés y la cotización del dólar, por otro; o la interrelación entre las políticas de ajuste exigidas por las autoridades financieras internacionales, la estabilidad política interna de los países que las aplican y la condicionalidad con que se otorgan los imprescindibles nuevos créditos; etc. Razones, éstas, que incitan a aguardar que el arbitrio de soluciones se inspire en la responsabilidad compartida.

Esos principios han configurado, de hecho, la actitud de España en la práctica. Al sobrevenir la crisis de la deuda, como es sabido, nuestro esfuerzo financiero ha consistido -según precisaba en Noviembre nuestro Secretario de Estado de Comercio- en la aceptación de un fuerte incremento del déficit habitual con el área; en que el crecimiento de nuestras percepciones por intereses se vieran contrapesados negativamente por el deterioro de los restantes renglones de la balanza por cuenta de renta; y en la repercusión, de los acuerdos de refinanciación pactados, sobre los ingresos en la balanza de capitales.

Con razón subrayaba el propio Secretario de Estado, D. Luis de Velasco, que "esta política española de solidaridad ... se concreta en una masiva transferencia de fondos, muchas veces captados en los mercados internacionales". Esta política de "elevado riesgo" llevada a cabo por un país prestatario neto de fondos, como es España, contrasta con el "fuerte superávit del resto del mundo respecto de la Región" y -continúa señalando el Secretario de Estado- "pone de manifiesto que la actitud española ante la crisis financiera latinoameri-

cana (actitud por lo demás acorde con los intereses comerciales y económicos españoles en el área) está aportando un importante elemento de compensación de los desequilibrios exteriores de la Región. El alineamiento de los demás socios comerciales y financieros de Iberoamérica con estos términos de la posición española garantizaría una solución sana del actual dilema latinoamericano entre el estancamiento y la insolvencia exterior". (16)

Movido por el mismo espíritu, el Gobierno español hace oír su voz con insistencia en los foros y organismos económicos internacionales, reclamando para la Región un flujo mayor y más flexible de medios crediticios, tanto como factor compensatorio atemperante de los sacrificios exigidos por las políticas de ajuste, como a modo de generador de un prudente relanzamiento del desarrollo. Nuestras delegaciones, en sus intervenciones en las reuniones anuales del Banco Mundial, del FMI y del BID, han venido deplorando la seria contracción de la actividad encauzadora de recursos hacia el área, la excesiva rigidez de las exigencias para la utilización de los fondos y la poca disposición a contemplar la conveniencia de proceder a una reconstitución importante de los fondos concesionarios. Nos preocupa seriamente que, salvo cambios poco probables, la Región haya de seguir siendo proveedora neta de recursos al resto del mundo, cuando es notorio que, para lograr un crecimiento siquiera compatible con los actuales niveles de desempleos, se requerirían un mínimo de 140 a 150.000 millones de dólares en los próximos diez años. España no puede sino sumar su voz de alarma a cuantos denotan el tenor explosivo de tal realidad, al tiempo que procu-

(16) Luis de Velasco, Secretario de Estado de Comercio, "Relaciones económicas y comerciales entre España e Iberoamérica", comunicación al "Encuentro en la Democracia; Europa-Iberoamérica". Madrid, Noviembre de 1985.

ra sustraerse en la práctica por todos los medios, a la posibilidad de verse en el papel de generador de agravamiento.

Pero dicho todo esto, no por ello debería interpretarse erróneamente la postura española. Ha de entenderse que, en tanto no haya recaído solución en firme, España respaldará habitualmente las posiciones más comprensivas con -y más favorables a- los países iberoamericanos en sus diferendos con sus acreedores. A este respecto, su tradicional comportamiento en las rondas de refinanciación, en el marco del Club de París, viene a ser un claro exponente. Pero, una vez adoptada la decisión en el seno de los organismos financieros internacionales, España siempre se ha adherido a las mismas sin reservas. Práctica, ésta, conviene subrayar, que no se distingue de la que es propia de los países miembros de la Comunidad, en casos similares.

EL INTERCAMBIO COMERCIAL

Las cifras de la relación económica de España con Iberoamérica -tanto aisladamente por países como en su conjunto- resultan, justo es insistir, comparativamente modestas. No obstante, su análisis porcentual, siquiera esquemático, puede resultar de interés e iluminar aspectos reveladores (17).

Como primera observación, importa subrayar que, mientras las exportaciones españolas a Iberoamérica en su conjunto se han reducido, sobre el total de nuestro comercio -

(17) Las reflexiones subsiguientes se fundamentan en los cuadros estadísticos que figuran al final del presente estudio.

exportador -pasando de un 10,8% en 1979 al 5,3% en 1984-, las importaciones españolas del área, en cambio, aumentaron -del 8,7% en 1979 al 11,9% en 1984-. En cuanto a las primeras, es de notar que, con referencia a 1981, su valor global en 1984 supuso una disminución del 40%.

La segunda observación es consecuencia lógica de la anterior, puesto que tal evolución no podía dejar de reflejarse en la tasa de cobertura de nuestra balanza comercial con el área. Así, en tanto que durante el quinquenio 1978-82, la media fue del 70%, la del bienio siguiente fue tan sólo del 36%.

Nótese, a modo de contraste, que, vista esa evolución de nuestras exportaciones desde el ángulo de las importaciones globales realizadas por Iberoamérica, su contracción en el último bienio va de 2,7% en 1982 al 2,3% en 1984, en tanto que, en ese mismo período, Iberoamérica incrementa en un 4% sus importaciones comerciales absolutas.

Simultáneamente -como también señalaba el Secretario de Estado de Comercio, en su ya citada ponencia- se produce una similar contracción en el importante saldo favorable a España en su balanza de servicios y transferencias con Iberoamérica. Su inflexión a la baja, después de 1982, es patente. Comparando las cifras de 1983 con las de 1981, "los ingresos por transferencias descendieron en un 55% y los correspondientes al capital a largo plazo (amortizaciones de créditos españoles) en un 44%". (18).

"Todo ello ha confluído" -a juicio del propio Secretario de Estado- "para romper el molde anterior de nuestras

(18) Luis de Velasco, ob. cit.

relaciones económicas con Latinoamérica, en el que un déficit comercial moderado y una balanza de capitales ligeramente deficitaria eran financiadas en buena medida por los superavits de la balanza de servicios y transferencias" (19). No obstante, tales contracciones tienen visos de ser esencialmente coyunturales, consecuencias tanto de los efectos de la crisis financiera iberoamericana como de la notoria baja del petróleo y de la mayoría de las materias primas.

Con todo, y pese a la modestia de las cifras del intercambio en términos absolutos, a la luz de su análisis porcentual comparativo con las restantes europeas, comprobamos que no desmerecen. Asimismo, la propia estructura del comercio de España con Iberoamérica guarda una semejanza básica con el que tiene el conjunto de la CEE. Así, en 1984, el 89,6% de las exportaciones españolas a Iberoamérica fueron manufacturas y el 93,2% de las importaciones fueron materias primas y petróleo. Los porcentajes de esta relación, sin embargo, previsiblemente variarán tras el ingreso de España en la CEE, dada la estructura de la protección aduanera comunitaria.

Por países, Argentina, Colombia, Cuba, Chile, México y Venezuela son, en el área, los principales importadores de productos españoles -más del 68% del total en 1984-, mientras que México es el proveedor principal, por razón del petróleo, con mas del 50% de las ventas totales del área a España desde 1981, seguido a distancia por Brasil -el 17% en 1984- y Venezuela -algo más del 5%, en el bienio 1983-84. No parece que esta relación de socios comerciales preferentes, en uno y otro sentido, vaya a modificarse sensiblemente en el futuro, si bien la baja de los precios del petróleo sí se refle-

(19) Luis de Velasco, ob. cit.

jará en el porcentaje vendedor mejicano.

INTEGRACION REGIONAL Y SUBREGIONAL

En Iberoamérica, los mercados nacionales resultan demasiado pequeños para la instalación y mantenimiento de una industria con mínimas aspiraciones de rentabilidad. Tan sólo Brasil, con el tiempo, pudiera presentar una escala suficiente, que justifique el esfuerzo inversor ya realizado. En los demás casos, la expectativa de alcanzar un desarrollo sostenido, asentado sobre bases nacionales y sólida estructura, pasa necesariamente por un proceso de integración económica con países vecinos. De hecho, tal necesidad ya fue percibida como insoslayable y aceptada así, al menos en el plano teórico, desde finales de la década de los 50. Desde entonces, han menudeado intentos, tanto a nivel regional como subregional, sin que sus resultados hasta ahora, hayan respondido a las esperanzas que lograron llegar a despertar.

Consciente, a la vez, de su absoluta necesidad y de sus grandes dificultades, España siempre ha respaldado tales proyectos de integración en Iberoamérica. Así, a poco de constituirse la Junta del Acuerdo de Cartagena, se concertó un programa de cooperación y se estableció una "comisión mixta" para su seguimiento y eventual ampliación. En 1978, el Rey visitó su sede en Lima y desde 1979, España es miembro observador del Pacto Andino. También lo es de ALADI, y su accesión, como miembro de pleno derecho, a la CEPAL (1979) fue motivada esencialmente por su deseo de contribuir, también allí, al impulso integrador.

Nuevamente comprobamos cómo vuelve a coincidir la política iberoamericana de España con la de la Comunidad

en este caso. En lo que respecta al Pacto Andino, por ejemplo, también la CEE tiene de antiguo un concierto de cooperación y una Comisión Mixta ad hoc. En Mayo de 1980, tuvo lugar la primera reunión de Ministros del Grupo Andino y de la CEE y, superado el distanciamiento que impuso la Guerra de las Malvinas, en Diciembre de 1983, la Comunidad firmó un acuerdo de cooperación con la Junta de Cartagena .

Por otro lado, Francia, los Paises Bajos y el Reino Unido, son también miembros plenos de la CEPAL y mantienen, al igual que otros países de la Comunidad, programas bilaterales de cooperación con la OEA. España también los tiene con esta última.

Sin duda, los procesos de integración tardarán aún bastante en granar. Son muchos los obstáculos con que siguen tropezando en la práctica. Menudean los intereses creados opuestos, que generan presiones y entorpecimientos tanto dentro de los propios países del área como desde fuera. Tales intereses no encuentran dificultad en movilizar -y exacerbar- a los persistentes sentimientos nacionalistas, estrechos e intransigentes. En ese empeño, evidentemente, coinciden con los movimientos subversivos o revolucionarios, en absoluto interesados en ver frustradas sus aspiraciones a través de las ventajas y posibilidades que habrían de abrirse mediante la integración económica, ya sea regional o subregional.

AFIRMACION DE IDENTIDAD COMUNITARIA IBEROAMERICANA

Los obstáculos que se oponen a la integración desaparecerán difícilmente en cualquier circunstancia. Sin embargo, resulta claro que sólo mediante la superación de contumaces localismos y de anacronismos enquista-

dos en cierto tipo de nacionalismos, cabe esperar alguna posibilidad eventual de éxito. A este respecto, conviene recordar que, a diferencia de Europa, en Iberoamérica sí preexiste -a la integración- una práctica unidad lingüística, así como una mayor homogeneidad de concepción de vida y de organización administrativa y jurídica. Por el contrario, la previa "integración funcional" de servicios -tan extendida en Europa, antes de abordar la propiamente económica- es allí muy débil. Lo es también la red de intereses comunes: escasísima interpenetración respectiva en cuanto a inversión de capitales; poca significación comparativa de los flujos comerciales intrazona; casi inexistencia de "joint ventures", empresas mixtas, etc.

Consecuentemente, esa realidad impone de suyo, si no otra modología de integración, sí una aproximación distinta al fenómeno. En esa línea parecería configurarse, como paso previo obligado, la afirmación de una idea de identidad comunitaria iberoamericana. Una idea firmemente arraigada en el pensamiento político iberoamericano desde la Independencia; una idea bolivariana, frecuentemente invocada, al tiempo que sistemáticamente rehuída en la práctica hasta ahora.

A no dudarlo, España comprende el problema, se identifica en la necesidad e incita -cuanto puede y entiende- a la nada fácil empresa de dar con el elusivo marco galvanizador. En frase del Vicepresidente del Gobierno, de lo que se trata es "que la comunidad de pueblos iberoamericanos pase de ser una realidad cotidiana y espontánea a convertirse en una estructuración jurídica formal, con mecanismos concretos de tipo multilateral". (20).

(20) Alfonso Guerra, discurso citado.

Para que tal ocurra y se llegue a esa deseada articulación, ha de generarse previamente una conciencia de la importancia "de la puesta en práctica de una comunicación entre nosotros, que hiciera empezar a sentir la voz de los países que representamos en los foros internacionales como una voz armónica, como una voz coordinada ante cualquiera de los graves problemas que se plantean" (21). La opinión iberoamericana ha de percibir el peso que otorga y las ventajas que se detraen en los foros internacionales de ese hecho de hablar con "una voz coordinada"; con una sola voz "que deba ser oída, que tenga que ser tenida en cuenta" (22).

Percibida esa fuerza, el prurito de pertenecer a una gran comunidad de naciones y el interés por potenciar afirmativamente su vigor y significación se abrirán camino y se extenderán por impulso propio. Ese es el objetivo profundo que alienta la celebración del V Centenario del Descubrimiento de América.

CONCLUSIONES

Llegados a este punto, podemos indicar ya las consideraciones finales sobre las concordancias y discordancias entre la política iberoamericana de España y la de la Comunidad.

Una primera evidencia es la aparente ausencia de desentendimientos esenciales y, por el contrario, la coincidencia básica en la actitud general y en la consecuente

(21) Felipe González discurso en el Palacio Nariño (Colombia), el 31 de Mayo de 1983.

(22) Felipe González, discurso de clausura de "Iberoamérica: "Encuentro en la Democracia", ya citado.

orientación de ambas políticas (23).

Junto a esa sustancial concordancia de fondo, resulta también patente la notoria diferencia de énfasis. Vistas desde España, las relaciones de la Comunidad con Iberoamérica -al margen de las periódicas declaraciones de intención- tan sólo se perciben como secundarias y su nivel se estima insatisfactorio (24). La CEE prima a los países ACP en claro detrimiento de Iberoamérica. Su esfuerzo de cooperación también se orienta preferentemente hacia los mismos destinatarios privilegiados. Y, si bien toda esa preferencia selectiva tenía hasta ahora su justificación relativa, dados los vínculos coloniales aún recientes de una parte y de otra, a partir de la ampliación de 1 de Enero de 1986, la persistencia de ciertas exclusiones ha de tener difícil explicación, tanto en función de criterios históricos como en razón de los propios intereses reales de Europa.

Claro está que no se pretende insinuar aquí la necesidad o conveniencia de un emparejamiento de sensibilidades ni de propiciar idéntica intensidad de atención.

La preservación y fomento de las relaciones de España "con las naciones de su comunidad histórica" es una función que la Constitución de 1978 encomendó al Rey (25). Lo que para España es -más allá de un deber- una vocación, para Europa, evidentemente, es ante

(23) Sin duda, en algún punto concreto y con algún miembro aislado de la Comunidad -en el diferendo de las Malvinas, por ejemplo- el circunstancial desacuerdo podría resultar de fondo. Pero, llegado el caso, no es previsible que esa disparidad de posiciones no alcance también a otros países comunitarios.

(24) Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, Director del Departamento Internacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, "Relaciones entre España e Iberoamérica en el Marco de las Relaciones Norte-Sur y Este-Oeste", comunicación al "Encuentro en la Democracia: Europa-Iberoamérica", Madrid, Noviembre 1985.

(25) Título II, "De la corona", Artículo 56. 1.

todo oportunidad y posible conveniencia. Pero la histórica ocasión del ingreso de España y Portugal en la Comunidad no ha de repetirse, en el sentido que, una vez frustradas las expectativas que ese hecho haya podido despertar al otro lado del Atlántico, costará recrear el clima. En ese sentido, también, cabe añadir que Europa tiene la palabra.

No pasan de ser simples excusas de ocasión, sin realidad ni fuerza de convicción -aunque acaso sí de conveniencia- los alegatos aducidos, de tanto en tanto, que califican el área como "dominio reservado" de los Estados Unidos, que estos estarían "renuentes a compartir", en tanto que Europa, a la vista de ello, "no estaría dispuesta o preparada al desafío". Su admisión no pasaría de ser un síntoma claro de una carencia de auténtica "voluntad de ser" por parte de Europa, y así habría de contemplarse, inevitablemente, por la opinión pública española.

El destino occidental de Iberoamérica pende, precisamente, de que no sea un "dominio reservado" de los Estados Unidos y que, por ende, no sienta que tiene y debe reaccionar ante ello. Iberoamérica es parte de Occidente, desde la síntesis cultural de la Europa del siglo XV sobre la que España constituyó aquellos Reinos; y se vuelve a afirmar occidental, a través de la ideología constitutiva de sus Repúblicas independientes, a comienzos del XIX. Más allá del mestizaje de alguna de sus realidades sociológicas nacionales, su raíz cultural es indiscutiblemente europea, así como lo siguen siendo todas sus vigencias actuales. Y, esto, subráyese, en un grado incomparablemente más profundo y virtual -a la vez que más patente- que las comunidades supuestamente europeizadas del África o de Asia.

Es esa realidad la que viene reclamando, nuevamente,

una atención que Europa ha dejado de prestarle tras la II Guerra Mundial. Es esa realidad, también, y no otra, la que la gran banca mundial buscó para el encaje de su exceso de liquidez a finales de los 70 y comienzos de los 80, con los efectos que se conocen; y la única realidad externa a Europa y al estricto mundo anglosajón que habla, y tiene como lenguas maternas, idiomas europeos.

Sin duda, las cifras reales sobre las que se asientan las relaciones bilaterales de algunos países miembros de la Comunidad -intercambios comerciales, cooperación, acción cultural, etc.- son claramente mayores que las que puede presentar España. Parecería que esa evidencia debería restar fuerza a la obsesiva insistencia con que las delegaciones españolas reclaman, en los foros europeos, una mayor atención, dedicación y ayuda para los países iberoamericanos y sus problemas. Y, sin embargo, como ya se ha apuntado, ninguna opinión europea reacciona ante esos problemas con la sensibilidad y vehemencia -acertadas o no- de la española. Ningún gobernante español puede hacer abstracción de ese hecho sin coste cierto.

Como tampoco puede desconocer que existe, ciertamente sin articular, pero latente y potencialmente movilizable, caso de darse las, hoy por hoy, aún imprevisibles circunstancias, una Comunidad Iberoamericana de Naciones. En palabras de un pensador español, en un libro reciente: "La lengua común ...: una historia compartida durante tres siglos; formas sociales, costumbres, lecturas, creencias, estilos de vida; impresión de estar "en casa" en cualquiera de los países, posibilidad de entenderse a media palabra. Todo eso, que no existe en tan alto grado ni siquiera dentro de cada uno de muchos países extensos, no digamos entre grupos amplios de

ellos, es la realidad inmediata, cotidiana, evidente, en el Mundo Hispánico" (26).

Más allá de cuanto queda dicho, resurgirá permanentemente la verdad elemental que un dia advirtiera el Rey Juan Carlos I: España resulta ininteligible sin su vertiente americana.

Madrid, Julio 1986

(26) Julián Marías, "España Inteligible", Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 42.

ESPAÑA: DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR POR ÁREAS (en %)

	EXPORTACIONES							IMPORTACIONES						
	1970	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1970	1979	1980	1981	1982	1983	1984
CEE	46,3	47,9	49,5	43,0	45,9	48,3	49,1	40,6	35,9	30,7	29,9	31,3	32,3	33,4
América Latina	12,8	10,8	10,6	10,3	9,8	6,4	5,3	9,4	8,7	10,0	11,8	10,8	12,0	11,5
EE.UU.	14,1	6,9	5,3	6,7	6,4	7,3	9,6	18,9	12,4	13,0	13,9	13,9	11,8	11,9
Japón	1,1	2,0	1,2	1,6	1,3	1,5	1,6	3,0	2,3	2,4	2,7	3,2	3,3	3,4
Africa	7,7	10,6	11,4	12,9	13,4	13,1	1,0	8,8	8,1	10,6	11,0	10,1	12,1	13,2
Resto del Mundo	17,8	21,5	21,9	25,5	23,2	23,4	23,6	19,1	32,3	32,7	31,6	30,9	28,6	26,6
TOTAL (en millones de dólares)	2.387	18.209	20.717	20.338	20.481	19.737	23.560	4.714	25.370	34.073	32.155	31.436	29.198	28.830

FUENTE: Instituto de Cooperación Iberoamericana, en base a los datos de la Dirección General de Aduanas de España.

España: TASA DE COBERTURA DEL COMERCIO EXTERIOR CON CADA UNA DE LAS ÁREAS CONSIDERADAS

	1970	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984
C.E.E.	57,2	60,8	95,7	97,2	94,2	95,3	101,6	119,8
América Latina	68,4	55,8	89,0	62,4	55,7	60,2	36,1	37,6
EE.UU.	37,5	31,2	40,2	24,8	30,7	30,2	41,7	69,5
Africa	44,3	69,1	93,2	31,6	74,0	85,9	73,6	67,6
Japón	17,9	23,7	61,6	6,5	37,7	25,6	31,1	41,5
Resto del Mundo	46,9	34,8	47,6	60,6	51,2	48,9	56,3	69,9
T O T A L E S	50,2	47,3	71,6	60,9	63,5	65,0	67,9	81,6

FUENTE: Instituto de Cooperación Iberoamericana en base a los datos de la Dirección General de Aduanas de España.

ESPAÑA: TASA DE COBERTURA DEL COMERCIO EXTERIOR ESPAÑOL
CON CADA UNO DE LOS PAISES DE IBEROAMERICA

	1980	1981	1982	1983	1984
Argentina	154,5	134,6	70,8	51,8	35,0
Bolivia	566,6	164,3	86,6	31,1	70,4
Brasil	30,4	20,9	24,0	7,1	10,1
Colombia	95,3	119,8	161,7	109,4	98,8
Costa Rica	523,8	425,0	147,3	122,1	216,8
Cuba	206,7	288,9	100,0	96,0	203,9
Chile	110,5	206,7	159,0	83,8	101,2
Ecuador	206,6	798,0	609,4	112,2	273,7
El Salvador	53,4	1.500,0	253,6	35,1	38,3
Guatemala	153,1	796,1	5.052,9	710,5	192,2
Honduras	51,4	33,6	16,6	40,5	102,7
Jamaica	1,0	10,9	166,6	135,7	181,8
México	32,7	26,8	28,3	13,4	12,0
Nicaragua	28,0	71,3	192,6	118,4	136,4
Panamá	108,4	272,9	518,1	1.251,2	311,1
Paraguay	29,8	100,0	38,0	13,5	28,9
Perú	190,1	433,8	880,2	260,0	387,5
R. Dominicana	108,2	54,6	410,5	319,5	137,1
Uruguay	297,6	231,6	132,3	120,0	131,6
Venezuela	62,0	49,5	93,9	79,5	97,9

FUENTE: Instituto de Cooperación Iberoamericana en base a datos de la Dirección General de Aduanas de España.

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL COMERCIO EXTERIOR POR AREAS (en %)

	Exportaciones				Importaciones			
	1976	1980	1982	1983	1976	1980	1982	1983
EE.UU.	31,5	31,3	31,4	34,7	32,8	34,6	33,1	34,2
CEE	21,2	19,7	18,8	18,6	19,7	16,7	15,6	16,8
Japón	4,3	4,8	5,5	5,5	7,6	6,7	6,8	7,1
España	2,4	3,3	3,3	3,1	1,6	2,0	2,1	1,9
Oriente Medio	1,5	2,0	2,3	2,8	10,7	10,7	10,4	10,7
Intraregional	16,7	16,3	15,4	12,7	15,2	15,2	17,6	19,9
Resto del Mundo	22,4	22,6	23,0	22,5	12,4	14,1	14,3	9,2

FUENTE: Instituto de Cooperación Iberoamericana en base a los datos del F.M.I., Direction of Trade Statistics

AMERICA LATINA: TASA DE COBERTURA DEL COMERCIO EXTERIOR CON
CADA UNA DE LAS AREAS CONSIDERADAS

	1976	1980	1982	1983
EE.UU.	86,6	84,3	101,5	157,2
CEE	97,1	109,7	129,0	171,8
Japón	51,3	66,4	87,7	119,3
España	130,7	157,8	170,6	248,8
Oriente Medio	12,4	17,6	24,0	40,9
Resto del mundo (a)	165,6	149,3	172,7	376,4
T O T A L	90,3	93,3	107,2	154,9

(a) Excluido el comercio intraregional

FUENTE: Instituto de Cooperación Iberoamericana en base a los datos del F.M.I., Direction
of Trade Statistics.

ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA: (a) COMERCIO RECÍPROCO

(En millones de dólares corrientes)

	Exportaciones (fob)							Importaciones (cif)						
	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
ESPAÑA														
- Total mundial	2.387	7.675	20.717	20.338	20.481	19.737	23.560	4.714	16.100	34.073	32.155	31.436	29.198	28.830
- América Latina	308	764	2.135	2.103	2.021	1.263	1.243	451	1.371	3.407	3.770	3.318	3.492	3.302
- Coeficiente de participación - de América Latina (en %)	12,9	10,0	10,6	10,3	9,8	6,4	5,3	9,5	8,5	10,0	11,7	10,5	12,0	11,5
AMÉRICA LATINA														
- Total Mundial	16.022	39.977	94.464	100.292	92.618	93.575	-	17.084	43.893	97.908	107.296	86.417	60.402	-
- España	395	1.163	3.153	3.516	3.111	2.925	-	265	733	1.999	2.058	1.823	1.176	-
- Coeficiente de participación - de España (en %)	2,5	2,1	3,3	3,5	3,4	3,1	-	1,6	1,7	2,0	1,9	2,1	1,9	-

(a) Incluye los países a que hace referencia el Cuadro nº 4

FUENTE: CEPAL e Instituto de Cooperación Iberoamericana, en base a los datos del FMI, Direction of Trade Statistics, y de la Dirección General de Aduanas de España.

PARTICIPACION DE ESPAÑA EN LAS EXPORTACIONES DE
CADA UNO DE LOS PAISES DE IBEROAMERICA (en %)

P A I S E S	1980	1981	1982	1983
Argentina	2,3	2,3	2,9	2,8
Bolivia	-	-	-	0,8
Brasil	2,6	1,6	1,8	2,4
Colombia	3,8	2,8	2,5	2,9
Costa Rica	0,5	0,5	0,6	0,6
Cuba	6,3	3,9	8,2	8,6
Chile	2,0	2,1	2,3	1,9
Ecuador	0,7	0,1	0,2	0,9
El Salvador	0,5	-	0,4	2,2
Guatemala	0,5	0,2	0,4	0,3
Honduras	1,0	2,2	3,2	1,8
Jamaica	5,0	1,4	-	0,2
México	7,9	9,9	8,5	7,6
Nicaragua	3,3	3,3	2,7	3,9
Panamá	-	0,1	-	0,7
Paraguay	1,5	1,3	2,1	1,1
Perú	0,6	0,4	0,4	0,4
Rep. Dominicana	1,4	4,0	1,6	1,4
Uruguay	1,0	1,4	1,1	0,6
Venezuela	3,6	3,2	2,0	1,2

FUENTE: Instituto de Cooperación Iberoamericana, en base a los datos del FMI, Direction of Trade Statistics.

PARTICIPACION DE ESPAÑA EN LAS IMPORTACIONES DE
CADA UNO DE LOS PAISES DE IBEROAMERICA (en %)

PAISES	1980	1981	1982	1983
Argentina	3,8	3,4	3,4	3,9
Bolivia	-	-	-	0,6
Brasil	0,9	0,4	0,5	0,4
Colombia	3,1	2,6	2,3	2,5
Costa Rica	2,2	2,0	1,9	1,5
Cuba	9,5	9,2	7,4	6,0
Chile	2,8	3,3	4,2	2,3
Ecuador	1,8	1,6	2,5	2,2
El Salvador	1,0	1,2	1,2	0,9
Guatemala	1,3	2,0	5,5	2,9
Honduras	0,8	0,9	0,7	0,9
Jamaica	-	0,1	-	0,1
México	1,8	1,9	2,5	2,1
Nicaragua	0,6	0,9	3,3	3,0
Panamá	0,7	0,8	0,8	0,8
Paraguay	1,1	1,3	1,0	3,4
Perú	0,1	1,7	3,7	1,5
Rep. Dominicana	1,6	1,5	3,7	5,1
Uruguay	1,1	1,4	1,2	0,9
Venezuela	3,0	3,0	2,9	2,6

FUENTE: Instituto de Cooperación Iberoamericana, en base a los datos del FMI, Direction of Trade Statistics.

Estructura por productos en el intercambio comercial entre España y América Latina
 (millones de dólares)

C.U.C.I	Exportaciones de España a Iberoamérica										Exportaciones de Iberoamérica a España										Intercambio de España con el resto del mundo					
	1960	1971	1976	1979	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
PIENSOS	25,0	39,0	76,0	144,0	171,4	122,3	56,0	77,4	41,0	341,0	714,0	1144,0	1014,6	1271,5	1270,7	4170,0	4430,1	3717,1	6613,0	6451,1	5779,8	6649,1	4639,1			
Alimentos	9,0	24,0	31,0	84,0	93,8	67,9	28,2	47,7	17,0	242,0	440,0	450,0	367,5	624,4	751,7	2764,3	2614,3	2999,0	2905,7	2764,0	2314,2	1485,7	1599,5	1619,7		
Oleadas y tabacos	2,0	4,0	11,0	28,0	42,9	20,3	9,5	9,0	13,0	24,0	36,0	69,0	91,4	100,2	91,4	484,0	430,0	311,1	361,2	325,0	219,2	316,7	304,3	381,8		
Aceras primas eigrícas	3,0	4,0	15,0	27,0	26,0	24,5	12,9	10,0	11,0	73,0	235,0	376,0	512,1	265,1	418,2	446,8	605,0	610,4	569,5	577,1	655,2	3617,0	2876,5	2972,5		
Frutas vegetales	11,0	7,0	6,0	10,0	8,7	5,6	5,3	16,4	-	2,0	7,0	8,0	14,6	29,9	8,7	12,3	403,0	464,0	281,2	311,4	425,4	112,9	57,4	56,9	73,9	
COMBUSTIBLES	0,5	11,0	16,0	15,0	7,2	72,3	16,4	17,0	32,0	106,0	540,0	1676,0	2101,2	2102,4	1705,5	346,0	776,5	1337,4	1721,3	2079,1	7860,0	11314,0	10771,9	9894,7	9718,4	
ANUFACTURAS	32,0	257,0	398,0	1605,0	1929,1	1875,9	1170,4	1116,2	0,7	36,0	85,0	206,0	107,1	176,9	157,6	222,5	13956,0	13958,1	13286,9	13023,8	15862,7	11064,0	12749,5	12783,2	11619,8	
PRODUCTOS QUESICIOS	2,0	11,0	87,0	165,0	188,3	192,9	156,2	186,3	0,4	12,0	30,0	30,0	50,0	59,1	58,5	44,8	1359,0	1352,2	1275,9	1361,0	1668,5	2544,0	2645,4	2295,5	2797,4	
ARTICULOS MANUFACTURA- DOS	11,0	42,0	86,0	357,0	447,4	387,9	186,7	260,5	0,3	20,0	39,0	106,0	106,0	95,2	90,5	123,1	5343,0	5873,4	5803,5	5791,9	5999,4	2379,0	2679,8	2634,3	2004,0	
FABRICINIA Y EQUIPOS DE TRANSPORTE	7,0	138,0	154,0	780,0	907,8	929,1	609,2	471,4	0,1	2,0	8,0	14,0	14,2	12,9	13,3	19,6	4813,0	4452,8	4639,0	4505,8	6059,2	4798,0	5957,0	5982,7	5643,8	
ARTICULOS GENERA- TORES	12,0	65,0	108,0	303,0	385,8	366,0	208,3	196,0	0,0	2,0	8,0	12,0	15,8	15,6	9,0	7,9	2111,0	1687,4	1739,5	1819,1	2157,6	1379,0	1657,3	1570,3	1613,9	
OTROS DIVERSOS	59,0	297,0	481,0	1766,0	2116,7	2011,3	1249,2	1243,3	60,0	410,0	909,0	2074,0	3326,8	3797,2	3675,7	3302,4	18196,0	18800,0	18470,5	18688,1	22316,8	25386,0	30746,9	28139,5	25522,1	
AL COMERCIO																										
ESTRUCTURA PORCENTUAL																										
PIENSOS	42,6	13,1	16,8	8,2	9,0	6,0	6,5	6,7	68,3	83,2	79,0	63,2	42,5	30,8	36,4	39,5	22,8	23,8	20,1	19,7	19,0	23,7	21,0	18,2	19,8	
Alimentos	15,3	8,1	7,9	4,8	4,4	3,1	2,2	3,4	58,3	59,0	61,4	61,1	21,1	17,0	21,6	19,4	15,8	13,5	13,0	12,6	10,7	7,8	6,7	5,4	5,4	
Oleadas y tabacos	3,6	1,4	2,3	1,8	1,4	2,0	0,7	0,7	21,3	5,0	6,0	3,3	2,8	3,0	2,7	2,7	2,0	1,8	1,5	1,3	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	
Aceras primas eigrícas	5,1	1,4	3,1	1,3	1,2	1,0	0,8	10,3	17,8	25,7	18,1	19,0	8,9	12,0	13,5	2,8	3,4	3,0	3,1	2,9	14,7	11,4	10,4	11,4	11,4	
Frutas vegetales	18,7	2,4	1,3	0,6	0,4	0,3	0,4	1,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,5	0,6	0,2	2,2	2,5	1,5	1,7	1,9	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1	
COMBUSTIBLES	0,2	2,0	0,9	0,7	0,3	1,1	1,1	1,1	20,3	7,8	11,7	26,0	50,1	63,7	58,7	54,7	1,9	4,2	7,7	9,3	9,3	30,2	26,9	36,9	37,6	37,6
ANUFACTURAS	96,2	86,5	82,7	90,9	91,1	91,3	91,7	90,5	1,2	8,0	8,0	6,4	9,0	5,3	6,5	6,7	75,0	71,8	70,4	71,1	63,5	41,5	41,5	43,0	43,7	
REDACCIONES QUESICIOS	3,4	3,7	13,9	9,4	8,9	9,5	13,3	15,0	0,7	2,0	3,0	3,4	1,7	1,7	1,3	1,2	7,8	7,2	6,9	7,3	10,0	8,0	8,1	9,0	9,0	
ARTICULOS MANUFACTURA- DOS	10,7	14,2	14,4	20,2	21,1	19,3	16,9	20,9	0,5	4,9	4,3	5,1	3,7	2,9	2,5	3,7	29,4	31,6	30,3	28,9	9,4	9,7	8,8	7,9	7,9	
OTROS DIVERSOS	11,9	46,7	32,0	44,2	42,9	48,2	37,9	0,2	0,5	0,9	0,9	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	26,4	23,9	25,1	24,7	18,9	19,4	21,2	21,1	27,7	
AL COMERCIO	20,3	22,2	22,5	17,2	18,2	16,6	15,9	-	0,5	0,9	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	11,6	9,0	9,4	9,8	5,2	5,3	5,5	5,3	5,3	

a) Corresponden a datos obtenidos de fuentes españolas, sobre importaciones desde América Latina.

SOURCE: Instituto de Cooperación Iberoamericana, en base a los datos de la Dirección General de Aduanas de España.

NP

IMPORTACIONES ESPAÑOLAS DESDE IBEROAMERICA POR PAISES

(Porcentajes sobre el total)

	1970	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Argentina	23,6	25,0	7,1	6,3	7,6	7,2	9,1
Bolivia	0,5	0,04	0,04	0,1	0,1	0,2	0,2
Brasil	28,0	16,1	17,5	11,6	11,4	18,8	17,0
Colombia	7,8	5,4	4,9	2,4	2,6	2,6	2,9
Costa Rica	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Cuba	7,8	4,6	2,7	1,6	3,3	2,7	2,7
Chile	6,8	4,3	4,0	2,4	2,7	2,2	2,8
Ecuador	0,4	0,7	0,7	0,1	0,2	0,7	0,3
El Salvador	-	0,7	0,5	0,02	0,1	0,7	0,6
Guatemala	0,06	0,8	0,3	0,08	0,05	0,1	0,2
Honduras	0,3	0,8	0,5	0,5	0,8	0,4	0,7
Jamaica	0,1	1,8	1,7	0,4	0,0	0,0	0,0
México	4,9	18,6	37,6	53,9	56,2	53,8	52,3
Nicaragua	0,04	0,2	0,5	0,2	0,3	0,4	0,7
Panamá	0,6	1,8	1,0	0,6	0,4	0,3	0,4
Paraguay	0,9	1,0	1,0	0,3	1,2	2,2	2,8
Perú	6,1	1,7	0,6	0,5	0,5	0,4	0,7
R. Dominicana	2,2	1,9	0,8	1,3	0,4	0,6	0,8
Uruguay	2,2	0,8	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3
Venezuela	6,5	12,2	17,9	17,6	11,2	5,8	5,1
Iberoamérica	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total Ib/Total Esp.	9,5	8,7	9,9	11,6	10,5	12,0	11,4

FUENTE: Instituto de Cooperación Iberoamericana, en base a datos de la Dirección General de Aduanas de España

EXPORTACIONES ESPAÑOLAS CON DESTINO A IBEROAMERICA POR PAISES

(Porcentajes sobre el total)

	1970	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Argentina	16,0	20,7	17,6	15,2	8,8	10,5	8,5
Bolivia	1,6	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,4
Brasil	8,8	8,4	8,5	4,4	4,5	3,8	4,6
Colombia	10,2	6,5	7,5	5,2	7,0	7,9	7,6
Costa Rica	0,6	2,3	1,0	1,0	0,4	0,7	1,6
Cuba	11,9	10,1	8,9	8,4	5,4	7,2	14,5
Chile	12,2	5,6	7,0	9,0	7,2	5,1	7,6
Ecuador	3,6	2,8	2,2	1,9	2,2	2,3	2,1
El Salvador	0,8	0,6	0,4	0,7	0,5	0,7	0,6
Guatemala	0,7	0,8	0,8	1,2	4,3	2,2	1,0
Honduras	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,4	1,9
Jamaica	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
México	9,5	12,6	19,7	25,5	26,6	20,4	16,8
Nicaragua	0,5	0,2	0,2	0,3	1,0	1,5	2,5
Panamá	3,4	1,9	1,7	3,2	3,5	12,2	3,6
Paraguay	0,3	0,4	0,4	0,5	0,7	0,8	2,1
Perú	3,5	1,8	2,0	3,9	6,6	3,3	6,8
R. Dominicana	2,2	1,2	1,4	1,3	2,7	5,9	3,0
Uruguay	1,8	1,2	1,7	1,7	1,0	1,0	1,2
Venezuela	10,9	20,6	17,7	15,6	17,3	13,0	13,4
Iberoamérica	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total Ib./Total Esp.	12,8	10,8	10,2	10,3	9,8	6,3	5,2

FUENTE: Instituto de Cooperación Iberoamericana, en base a datos de la Dirección General de Aduanas de España

ESPAÑA: EXPORTACIONES A IBEROAMERICA. DISTRIBUCION SECTORIAL POR PAISES. 1984

P A I S E S	Valor de las exportaciones (en mill. de \$)			Distribución porcentual		
	Productos básicos (1)	Combustibles (2)	Manufacturas (3)	Productos básicos	Combustibles	Manufacturas
Argentina	6,3	0,3	97,9	6,0	0,3	93,3
Bolivia	0,1	-	4,9	2,6	-	97,4
Brasil	26,7	0,4	28,6	47,4	0,7	50,7
Colombia	2,4	-	97,3	2,6	-	97,3
Costa Rica	1,1	-	18,3	5,4	-	94,5
Cuba	5,4	3,5	162,6	3,2	2,0	94,8
Chile	2,1	0,2	91,2	2,3	0,2	97,3
Ecuador	0,9	-	25,1	3,3	-	96,5
El Salvador	0,2	-	7,8	2,6	-	97,4
Guatemala	0,6	-	11,7	4,8	-	94,9
Honduras	0,5	0,2	22,3	2,2	0,7	97,2
Jamaica	0,4	-	1,6	21,1	-	78,9
México	1,7	10,3	179,0	0,8	5,0	86,6
Nicaragua	0,2	-	30,5	0,7	-	99,3
Panamá	3,5	0,9	38,8	7,7	2,1	87,0
Paraguay	0,5	-	25,7	1,9	-	97,5
Perú	1,2	-	82,3	1,4	-	97,8
Rep. Dominicana	2,2	0,2	30,3	6,8	0,7	92,5
Uruguay	3,1	-	12,4	19,8	-	80,2
Venezuela	16,0	0,2	144,5	10,0	0,1	89,9

(1) Capítulo nº 0+1+2+4+68 de la CUCI

(2) Capítulo nº 3 de la CUCI

(3) Capítulo nº 5+6+7+8-68 de la CUCI

Fuente: Instituto de Cooperación Iberoamericana, en base a datos de la Dirección General de Aduanas de España.

**iei ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA**

n° Inv. 3274

BIBLIOTECA

(5)

EL MAGREB

Dra. Antonio Marquina Barrio

La política exterior española con respecto al Magreb ha de encuadrarse en un conjunto de políticas algo dispares con respecto a los diversos países que componen este territorio.

Antes de proceder a una detallada exposición conviene delimitar lo que entendemos al referirnos al Magreb.

El Magreb, desde el punto de vista tradicional e histórico, designa una realidad geográfica que posee unas características comunes y se extendería desde la zona atlántica marroquí hasta el golfo de Gabes en Túnez.

Si nos atenemos al aspecto poblacional -árabe y bereber- habría que incluir al antiguo Sahara español y parte de Mauritania. Libia de suyo no es un país del Magreb. Cabría quizás incluir la zona de Tripolitania, pero tradicionalmente ha sido considerado como un país del Machrek. En la actualidad la mayoría de los países occidentales tienen en el Ministerio de Negocios Extranjeros más que una sección dedicada al Magreb, una sección dedicada al norte de África, en la cual se incluye a Libia.

A efectos de esta exposición encuadraremos en este tema también, aunque de forma somera, a Mauritania. Las razones son de diversa índole, pero a nuestros efectos, lo más importante es destacar que Mauritania es un país que constituye un lazo de unión entre la zona magrebí y la zona africana de raza negra. Buena parte de la población de este país es árabe, es un país que forma parte del tratado de fraternidad y concordia, firmado en marzo de 1983 entre Argelia y Túnez, y al que se adhirió en diciembre de este año, es un país de importancia en la solución del conflicto sahariano, y finalmente es un país con especiales relaciones con las Islas Canarias.

Con respecto a Marruecos la política española se estructuró antes de la descolonización como un elemento que sirviera para reforzar el acercamiento a los países árabes. España se presentaba como el apoyo del pueblo marroquí en su lucha contra la colonización francesa. España con ello

fomentaría una política que iba a ser suicida.

Una vez que Francia accedió a dar la independencia al Marruecos francés, España no pudo mantener la zona del Protectorado español y procedió a la concesión de la independencia de una forma algo precipitada que dará lugar a una indefinición de fronteras y a una serie de conflictos posteriores. Estos conflictos y la guerra abierta con el ejército de liberación marroquí en 1957 y 1958 condujeron a las autoridades españolas a pensar que la inestabilidad e irredentismo marroquí eran un caldo de cultivo para una posible influencia comunista en la zona, esbozándose ya lo que con el paso del tiempo se ha venido a denominar la "amenaza del sur".

Conviene resaltar que en plena guerra con el ejército de liberación marroquí, el 10 de enero de 1958 Ifni y el Sahara occidental se declararon provincias españolas. Al poco tiempo la diplomacia marroquí presentó el problema en las Naciones Unidas, dando como resultado la aprobación de la Resolución 1542 donde quedaban incluidos estos territorios sobre los que España se comprometió a transmitir información. La táctica que se pondrá en juego desde la Presidencia del Gobierno ^(español) consistirá en hacer caso omiso a las resoluciones de la ONU, en contra del parecer del Ministerio de Asuntos Exteriores. En aquel momento las razones para la permanencia de España en las dos zonas eran esencialmente razones de prestigio, Ifni era un territorio de gran pobreza y de difícil acceso desde el mar, siendo la razón de ser de la presencia española, la pesca. En el antiguo Sahara español todavía no se había iniciado la explotación de los fosfatos y sólo se consideraba la posibilidad de que existiese petróleo.

Una vez ascendido al trono el rey Hassan II, en 1961 se relanzaron las reivindicaciones sobre ambos territorios y los conflictos de todo tipo fueron degradando las relaciones entre ambos países: Bloqueos de aduanas de Ceuta y Melilla, incumplimiento de acuerdos, tasas e impuestos, denegación de licencias de pesca, extensión de aguas jurisdiccionales, denegación de transferencia de beneficios de las empresas españolas, eliminación de puestos de trabajo y expulsión de españoles, impago de deudas, etc. La lista que se fue acu-

acumulando en el Ministerio de Asuntos Exteriores era abultada.

Todo esto supuso la confirmación de las ideas hasta entonces mantenidas de que además del conflicto Este-Oeste, había que tener en cuenta la posibilidad de un conflicto con Marruecos. Con esta perspectiva se renegoció el acuerdo entre España y Estados Unidos que llegó a firmarse en 1963.

En este año tendrá lugar una entrevista entre Franco y Hassan II donde el rey de Marruecos explicó que no plantearía la cuestión de Ceuta y Melilla, ciudades españolas reivindicadas por el partido *Istiqlal*, que entraban en el esquema de seguridad del estrecho de Gibraltar, pero sí plantearía la recuperación de Ifni y el Sahara Occidental (*Véase Apéndice I*).

Marruecos optará por plantear a fondo sus reivindicaciones con la ONU una vez que España acceda a discutir el tema de Ifni bilateralmente con Marruecos. Pero en el tema del Sahara se va a encontrar con la reivindicación de Mauritania, que hará su reivindicación difícil. // En 1967 España va a desbloquear el contencioso de Ifni, siendo cedido este territorio a Marruecos - en enero de 1969 por el tratado de Fez. España obtuvo como contrapartida un ventajoso acuerdo de pesca. Pero de inmediato Marruecos, cuyos títulos históricos no eran tan claros con respecto al Sahara Occidental, solicitó la descolonización y cesión de este territorio. Ya se había iniciado la explotación de los fosfatos en el Sahara.

España, de nuevo, en la renegociación de los acuerdos con Estados Unidos en 1969 solicitó armamento y material para hacer frente a una posible guerra limitada en el norte de África y el Sahara Occidental.

A partir de 1970 parece congelarse el contencioso durante algún tiempo en las Naciones Unidas. Hassan II tendrá que hacer frente a dos intentos de golpe de Estado. Esto, sin embargo, incidirá en una renovada reivindicación marroquí como válvula de escape de la problemática interna y elemento político unificador. Para ello, como medida de presión, en enero de 1972 las autoridades marroquíes anunciaron su intención de abrogar el acuerdo pesquero a partir de enero de 1973. Luego ampliarán unilateralmente sus aguas jurisdiccionales, estableciendo una zona exclusiva para la pesca en 70 millas. Simultáneamente comenzarán los incidentes y la recluta de nativos para la formación de -

un ejército de liberación.

Al año siguiente las autoridades marroquies emprenden una clara política de anexión del Sahara, ante la sospecha bien fundada de que el Gobierno español pretendía avanzar en el camino de la autodeterminación dentro de la línea de interdependencia, y en un contexto internacional bastante favorable a sus pretensiones, Francia intervendrá decisivamente en favor de las pretensiones marroquies, induciendo un cambio en la diplomacia de Mauritania. Estados Unidos llevará a cabo una serie de contactos discretos con la Administración española, convergentes con la posición francesa. Marruecos a su vez, presentó - el 27 de enero de 1975 en la ONU ante el Comité de los 24 la petición para que se incluyan en la lista de territorios no autónomos a las ciudades españolas - de Ceuta y Melilla, los peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera, y las Islas Chafarinas. Las presiones a nivel internacional sobre estos territorios españoles van a incrementarse. Marruecos recibirá el apoyo de la OUA, la Liga Árabe, la Conferencia Islámica y los países no alineados. Pero en agosto de este año se deja de presionar por parte marroquí en este tema, quedando congelado en la ONU. Dos meses después, tras el ambiguo dictamen del Tribunal Internacional de Justicia, Hassan II convocará al pueblo marroquí a una _____ marcha verde que pondrá en graves aprietos al Gobierno español en un momento en que el general Franco se está amuriendo. El 14 de noviembre se firman los acuerdos de Madrid, que suponen la partición del Sahara entre Marruecos y Mauritania.

Las Naciones Unidas aprobaron la resolución 3458 (xxx) A y B, dos proyectos contrapuestos que van a permitir justificar la partición del territorio.

(secretas)
En los acuerdos de Madrid existían varias cláusulas. En una de ellas, Marruecos concedía derechos pesqueros a España en toda la costa sahariana y ma- rroquí, a ochocientos pesqueros españoles. Este acuerdo no tendría virtualidad. En 1977 ambos gobiernos firmaron un convenio pesquero que nunca entró en vigor al faltar la ratificación marroquí. De esta forma la pesca se convirtió en un fuerte elemento de presión del Gobierno marroquí juntamente con la reivindicación de Ceuta y Melilla, durante los Gobiernos del presidente Suárez y Calvo -

Sotelo, para condicionar la posición española en el problema fundamental marrueco, la guerra del Sahara.

Así como las relaciones con Marruecos han sido difíciles desde la descolonización, las relaciones con Argelia han tenido otro tono.

En un primer momento, cuando se produjo la guerra de liberación entre argelinos y franceses, el general Franco era favorable a que Francia mantuviiese su posición en Argelia, controlase la situación y preparase el camino de la independencia. Franco creía que los grupos que luchaban en Argelia eran esencialmente comunistas, aunque sus dirigentes lo ocultasen.

Una vez producida la descolonización, las relaciones bilaterales atravésaron por situaciones de bastante extrañeza. Al régimen argelino se le consideraba por parte de España como un régimen izquierdista y se le veía con bastante recelo por el gran número de consejeros y el material militar procedentes de la Unión Soviética. Se temía que ^{en}_(de 1969) un momento dado pudiera permitir la utilización de sus instalaciones militares ^{para} este país. Este punto estará presente en las negociaciones ^(de 1969) para la renovación de los acuerdos militares entre Estados Unidos y España. El "war by proxy" fue uno de los puntos discutidos. Pero a diferencia de Marruecos, al no existir un conjunto de contenciosos territoriales sin resolver con Argelia, el pueblo español no ha tenido, ni tiene en la actualidad, la sensación de que este país constituya una amenaza potencial para España.

Las relaciones con Argelia han tenido un fuerte contenido económico ^{también} desde 1965 con la firma de un acuerdo comercial con la cláusula de la nación más favorecida, y la firma al año siguiente de un acuerdo para el suministro de gas natural durante 15 años, y simultáneamente la inversión de capitales españoles en este país, la cooperación tecnológica, y el suministro de productos industriales, sobre todo, en estos años, en el sector de las telecomunicaciones.

Será el tema del Sahara el que induzca importantes fricciones con España. Argelia no admitirá la incorporación a Marruecos por razones geopolíticas,

propugnando la autodeterminación del Sahara y la creación de un estado independiente. Bumedian finalmente perderá la partida con una línea no suficientemente firme y algo confiada, produciéndose la división del territorio entre Marruecos y Mauritania. Por ello, de inmediato, procederá a apoyar e instruir militarmente al Frente Polisario, suministrándole armas, el apoyo logístico necesario, y el apoyo diplomático. España se verá afectada por el apoyo argelino al independentismo canario. Las emisiones de Cubillo desde radio Argel se iniciaron el 2 de diciembre de 1975.

Los Gobiernos del presidente Suárez trataron de mantener un difícil equilibrio entre Argelia y Marruecos, viéndose sometidos al chantaje continuo de unos y otros. El equilibrio se rompería a favor de Marruecos durante el breve mandato de Calvo Sotelo. Pero la postura española de considerar el tema sahariano como una descolonización frustada que sólo podría resolverse con un referéndum de autodeterminación de la población del Sahara, ha sido siempre apreciada por Argelia.

Las relaciones con Túnez no han tenido especiales problemas, y han sido cordiales desde su independencia. Túnez apoyó a España en contenciosos de importancia como el de Gibraltar, cuando se inició la batalla diplomática, y posteriormente en los foros internacionales. Apoyó también la españolidad de las islas Canarias y mantuvo un tono moderado en la crisis sahariana.

Actualmente la política española con respecto a Libia ha estado condicionada por la posición de Gadafi en los problemas y contenciosos del Magreb, en los cuales España estaba involucrada, en concreto el Sahara, dejando de lado el espinoso problema de las relaciones entre Libia y el terrorismo de ETA. También han existido problemas por el apoyo libio al independentismo de Canarias. Se puede decir que a nivel político las relaciones entre ambos países no han sido buenas, a pesar del reconocimiento de Gadafi a España por no haber reconocido a Israel, reconocimiento que se produjo en enero de 1986.

A nivel comercial Libia tradicionalmente ha sido un suministrador rela-

tivamente importante de gas y crudos petrofíferos a España.

Finalmente la política exterior con respecto a Mauritania ha estado centrada esencialmente en el problema de la descolonización del Sahara.

II La política de España en el presente está dirigida a conseguir una aproximación global a la zona con claridad de principios y firmeza en las acciones, evitando los equilibrios que pudieran ser aprovechados por los diversos países para forzar movimientos en una u otra dirección. Esta política en realidad ha tenido hasta el momento una plasmación bastante deficiente.

La política con respecto a Marruecos, es la más complicada en función de la reivindicación marroquí sobre Ceuta, Melilla y las Islas y peñones adyacentes, que en cualquier momento puede plantearse con gran virulencia, y la posición española en el conflicto del Sahara occidental.

La reivindicación marroquí sobre Ceuta y Melilla se ha venido manteniendo a un nivel bajo en función del conjunto de reivindicaciones sobre los diversos territorios del noroeste africano en manos españolas tras la descolonización.

Esta reivindicación todavía no ha adquirido gran relevancia en función del conflicto sahariano que deja poca libertad de movimientos a la política marroquí y no permite, de momento, abrir un nuevo contencioso que pueda complicar su posición en el Sahara. Sin embargo, existen ya indicios suficientes para afirmar que este asunto ha empezado a moverse recientemente. En este sentido cabe citar las reacciones y movimientos de las poblaciones musulmanas en Ceuta y sobre todo en Melilla, y la táctica seguida por el Gobierno marroquí de alentar al partido Istiqlal a la realización de una campaña de reivindicaciones, incluidos los foros africanos, y simultáneamente mantener una actitud oficial de cierto distanciamiento, manifestando que no tienen prisa y ligando la solución del tema a la solución del problema colonial de Gibraltar. Esta política sin embargo, no tiene visos de poderse mantener durante mucho tiempo. No hay que descartar presiones internas marroquies para poner en dificultades al rey Hassan II, obligándole a adoptar una más firme posición que incluso pueda conducir a un enfrentamiento con España,

esperando con ello obtener su eventual derrocamiento. Sin embargo, el escenario mas probable es el de un progresivo estrangulamiento económico de estas ciudades, dada la dependencia de su estructura económica del entorno - marroquí. A Marruecos le basta cerrar la frontera con estas ciudades, en especial en Melilla, para estrangularlas progresivamente. Si bien, hay que tener en cuenta que esta medida obligaría a afrontar importantes desembolsos para suplir los ingresos de cientos de familias marroquies que viven - del contrabando y la venta de productos hortofrutícolas en estas ciudades. Dado, por otra parte, el porcentaje de población marroquí existente en estas ciudades, sobre todo el porcentaje de Melilla, donde constituyen una tercera parte del total, y su alta tasa de nacimientos, en comparación con la baja natalidad de la población española, es también razonable esperar - que en no muchos años la población marroquí pudiera hacerse mayoritaria. - Para hacer frente a esta eventualidad se ha dictado la ley de extranjería que trata de regularizar la situación de la comunidad marroquí que en buena - parte son inmigrantes ilegales.

En cualquier caso existen indicaciones suficientes para afirmar que la reivindicación marroquí se hará cada vez mas intensa y es de esperar en los proximos años fricciones de importancia entre el Gobierno español y el Gobierno marroquí, que vendrían más o menos amplificados en función de la situación en el antiguo Sahara español, el problema fundamental hoy por hoy de la política marroquí y la "causa nacional" a la que se dedican la mayor parte del esfuerzo política y militar, y también, porqué no decirlo, en función de la postura que adopte España.

Con respecto a este conflicto hay que hacer notar que la situación ha ido variando progresivamente. Si en principio el Frente Polisario puso en serias dificultades al Ejercito marroquí, dada la gran movilidad de sus grupos combatientes en un terreno de nadie, hoy en día, con la construcción de los muros, el Ejercito marroquí ha conseguido ocupar el terreno de tal - forma que en la actualidad las posibilidades de acción del Frente Polisario

son muy reducidas, limitándose a hostigamientos al muro y rápidas huidas. Es en el campo diplomático donde el Frente Polisario, de la mano de Argelia, ha conseguido sus principales victorias con el amplio reconocimiento de la RASD por 64 países, la admisión en la OUA y las Resoluciones de la Asamblea de las Naciones Unidas.

En este punto España ha mantenido desde su salida del territorio que el problema es un problema de descolonización que no está concluido y que solo terminará cuando el pueblo saharaui pueda manifestarse en un referéndum de autodeterminación. Para España sólo se ha cedido la administración del territorio al reino de Marruecos y no la soberanía que sólo tendrá lugar cuando se celebre un referéndum. El Frente Polisario es una realidad de hecho, pero no es la única fuerza y parte en el conflicto. Por esta razón, España no ha reconocido a la RASD, dado que ello supondría preeterminar el resultado de la consulta que se proponga.

Si esta ha sido la posición de principio, la postura práctica ha sido algo errática, aunque con cierta consistencia. En 1982 España se abstuvo en la Resolución patrocinada por Argelia en las Naciones Unidas en la que se pedía la autodeterminación del pueblo saharaui y negociaciones directas entre Marruecos y el Frente Polisario. Sin embargo, en noviembre de 1984 España apoyó en la Cuarta Comisión el proyecto de Resolución argelina que aludía expresamente a la Resolución 104 (XIX) sobre el Sahara Occidental aprobada en Addis Abeba, cuya aplicación se consideraba adecuada para la solución del problema de autodeterminación, e instaba al reino de Marruecos y al Frente Polisario a la celebración de negociaciones directas con el objeto de lograr un alto el fuego y la creación de las condiciones necesarias para la celebración de un referéndum sin limitaciones administrativas y militares bajo los auspicios de la OUA y la ONU. El 5 de diciembre la Asamblea General adoptó esta resolución que elevó por número la 39/40 (XXXIX) por 90 votos a favor, ninguno en contra y 42 abstenciones.

En Marruecos la reacción con respecto a este "cambio" de posición del Gobierno español fue de cierta importancia, pero de corta duración. La retira-

da del Reino de Marruecos de la OUA tras la admisión como miembro de la RASD, y la aprobación de la Resolución 104 (XIX) había hecho que la línea hasta entonces mantenida con el Ministerio de Asuntos Exteriores español de conformar se con lo que las instancias internacionales, la OUA y la ONU, establecieran al respecto, ya resultara insuficiente. Esta era la razón fundamental de un "cambio" hacia una posición menos distante, y de vuelta a un equilibrio que - se había tratado de superar.

Esta posición, sin embargo, no implicaba un cambio sustancial, aunque sí un cierto viraje hacia el lado argelino. Este viraje, sin embargo, se ha tratado de compensar de alguna forma en las discusiones de octubre y noviembre de 1985 en la Cuarta Comisión de las Naciones Unidas. España consideró - oportuno apoyar la aprobación de la propuesta de resolución marroquí, sin enmiendas que la desnaturalizasen, que propugnaba que a partir de enero de 1986 se organizase un "referendum libre y democrático para que las poblaciones auténticas del Sahara Occidental puedan ejercer plenamente su derecho inalienable a la libre determinación" y pedía al Secretario General que adoptase las medidas apropiadas para organizar este referéndum. Finalmente el proyecto de resolución marroquí hubo de retirarse por las enmiendas presentadas que la desnaturalizaban. Simultáneamente España apoyó el proyecto de resolución argelino que - volvía a reafirmar que la solución de la cuestión del Sahara Occidental consistía en la aplicación de la resolución 104 (XIX) de la OUA e instaba a negociaciones directas entre el Reino de Marruecos y el Frente Polisario para un alto el fuego y la organización del referéndum en los términos de la resolución 104 (XIX). Esta resolución, la 40/50 (XL) fue aprobada el 2 de diciembre de 1985 por 96 votos a favor, 7 votos en contra y 39 abstenciones, en las que se incluían - todos los países de la OTAN y la CEE.

A esta postura más matizada ha de añadirse un dato nuevo, la expulsión de la representación oficial del Frente Polisario del territorio español como consecuencia del ametrallamiento en aguas saharianas del pesquero español Junquito y la patrullera de la Armada española, Tagomago, con el resultado de dos muer-

tos y varios heridos. Sin embargo esta medida como respuesta a un acto de - hostilidad se ha tratado de mantener en sus justos límites, esperando que el paso del tiempo y la ausencia de declaraciones hostiles pueda hacer olvidar la agresión y mantenerse un nivel de relaciones que no se quiere romper por ninguna de las partes.

Otro campo de singular interés en las relaciones bilaterales es el tema de la pesca. Este asunto está encauzado con la firma en agosto de 1983, de un acuerdo de pesca^{que}, ha sido muy beneficioso para Marruecos desde el punto de vista económico al poder contar con un paquete de créditos en condiciones ventajosas y ha permitido a España solucionar uno de los problemas que más habían complicado las relaciones entre ambos países, y establecer, con ello, una base para la cooperación económica bilateral que se había venido discutiendo durante los Gobiernos del presidente Adolfo Suárez y del presidente Calvo Sotelo. Al mismo tiempo ha permitido ganar tiempo para reestructurar una flota pesquera artesanal y sobredimensionada.

Dentro del campo económico las relaciones comerciales arrojan un saldo favorable a España habiéndose doblado las exportaciones españolas desde 1981 a 1984. En 1984 se exportó por parte de España por un valor de 55.814 millones de pesetas. En éste ámbito conviene hacer observar que España no ha penetrado todavía en el entramado económico marroquí, a pesar de haber sido uno de los países colonizadores. La cuota de participación española en el mercado marroquí es de alrededor del 7%. Otro de los aspectos que conviene subrayar en las relaciones bilaterales con Marruecos es la competitividad entre ambos países en diversos productos, de ahí la incidencia de la entrada de España y Portugal en la CEE. Marruecos ha venido mostrando su preocupación, pues no quiere perder un mercado tradicional para sus agrios y productos hortofrutícolas. De ahí también^{que} un contencioso no solucionado entre España y Marruecos es el referente al paso de mercancías marroquíes por territorio español. Hasta el momento España no ha accedido a dar vía libre a los productos marroquíes, al poder constituir una fuerte competencia a los productos agrícolas de Canarias y

el Levante español, agravado por el trato más favorable que tienen los productos marroquies en virtud de su acuerdo de asociación indefinido con la CEE. En este campo España pretende establecer unas fórmulas de salvaguardia que - sean compatibles con los intereses marroquies en la nueva política mediterránea de la CEE. Este asunto es de particular importancia para España al ser el país más afectado, y por ello propone que la nueva política mediterránea sea global y no meramente comercial, facilitándose ayuda financiera y cooperación económica. Con ello el peso de la nueva política recaería sobre todos los paises.// Otro campo de especial relevancia es el referente a las relaciones militares. Asistimos en la actualidad a un proceso de estrechamiento de relaciones. Las Fuerzas Aereas españolas y la Marina vienen realizando ejercicios conjuntos con las Fuerzas Aereas y la Marina marroquies. España está construyendo y ha construido buena parte de la Marina marroquí, y existen acuerdos de suministros de armas para el Ejército de tierra marroquí de cierta importancia, que entran en directa competencia con las ventas de Francia. Sobre este punto volveremos en el siguiente apartado de este trabajo.

Se han solucionado otros problemas como las indemnizaciones por expropiaciones agrícolas, ejecutándose el Convenio de 1979, y el acuerdo cultural ha entrado en vigor tras la colocación del sello real, punto este que ha retrasado durante años su puesta en práctica.

Las relaciones, en general, son buenas en este momento, aunque existe en la opinión pública española una sensación de "amenaza" o riesgo de conflicto con este país muy acentuada.

La política con respecto a Argelia tiene un tono diferente al no haber existido con este país un conjunto de contenciosos territoriales sin resolver como en el caso de Marruecos. Por esta razón, Argelia, no es percibida por la - opinión pública española como una amenaza desde el punto de vista político y militar.

Desde el punto de vista político el problema que ha centrado las relaciones entre ambos países ha sido el conflicto del Sahara al que con anterioridad nos hemos referido. La postura española, hay que subrayarlo aquí, ha sido siempre

apreciada por Argelia.

En el campo económico todos los planes de cooperación han sido progresivamente bloqueados desde 1981 por el conflicto sobre el precio del gas entre las compañías Enagas y Sonatrach. La teoría de la "globalización" argelina - hizo que los intercambios económicos se redujeran sustancialmente a partir de 1984. En este sentido las autoridades argelinas enviaron una circular a las diversas empresas indicándoles que dejases de comerciar con España. La firma del Protocolo entre Enagas y Sonatrach en febrero de 1985 dio paso a la firma de un comunicado de los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países relacionando la cooperación bilateral, en línea con la política de diversificación - que se pretende seguir por el presidente Chadli Benyedid. Sin embargo, hay que hacer notar que esta cooperación en el campo económico se ha resentido por la negociación de los precios del gas bastante más que en casos similares de otros países, dado que se ha producido en el momento en que se estaba elaborando - el segundo plan quinquenal argelino y también por la posterior reducción de - los precios del petróleo que ha afectado a las posibilidades de intercambios que se estimaban en cerca de 2.000 millones de dólares. Hace unos años se esperaba conseguir una cuota del 10% en el mercado argelino.

Ligada a la firma del Protocolo entre Enagás y Sonatrach se ha producido un acuerdo de suministros militares por parte española a Argelia. Este es un punto novedoso que merece especial realce, si bien de momento no se ha accedido por parte argelina a la celebración de maniobras conjuntas.

En otros campos como el técnico, la cooperación tiene buenas perspectivas; en el campo agrícola, mejora de la ganadería, repoblación forestal, energía solar, en cine, radio y televisión; sin embargo hasta ahora no se han producido actuaciones más allá del campo de la retórica.

Otro aspecto importante en las relaciones entre ambos países lo constituye ya las actividades de la oposición argelina de Ben Bella en España, punto este de especial sensibilidad del Gobierno argelino, que les hace de algún modo recordar

dar sus actuaciones de apoyo a Cubillo y la independencia de Canarias, con el temor de que España pueda devolverles *la jugada*.

La política con respecto a Túnez, se ha de destacar desde el principio, no ha padecido de las crisis y problemas mantenidos con Argelia y sobre todo - con Marruecos. En momentos de singular importancia para la política exterior - española; problema de Gibraltar, problema de Canarias, reconocimiento de Israel, Túnez ha apoyado la posición española.

El punto de posible fricción entre ambos países lo constituye el déficit comercial. España importa de Túnez principalmente mariscos, crustáceos y - aceites de petróleo no crudos, y exporta aceites vegetales, barras y perfiles de hierro y acero, máquinas y artefactos. En 1984 las importaciones se elevaron a 3.370 millones de pesetas, mientras que las exportaciones fueron de 31.401 millones de pesetas, cerca de diez veces más.

El Gobierno tunecino pretende que los intercambios sean equilibrados o al menos que se compense con financiación blanda y cooperación técnica. Pero en estos campos la posición de España no es equiparable a la de otros países europeos como Italia, la República Federal Alemana y Francia. España hasta el momento no ha concedido créditos blandos, sino para operaciones concretas en las que estaban involucradas empresas españolas. En el campo de la cooperación técnica, con respecto a agricultura y pesca, la puesta en práctica de los acuerdos firmados ha dejado bastante que desear, siendo las cantidades monetarias aseignadas - muy reducidas.

Antes de la entrada de España en la CEE, el Gobierno tunecino había expuesto su preocupación por la competencia para el aceite de oliva que exporta a la CEE, unas 50.000 Tm/año. España no ha puesto objeciones en este asunto y ha manifestado su disposición a cooperar, estando incluso dispuesta a la compra tunecina, del total de las exportaciones *a la CEE* para su posterior comercialización.

Con respecto a Mauritania, país de gran pobreza, pero de cierta importancia en la solución del conflicto sahariano, y vecino de las islas Canarias, la política española no ha podido plasmarse adecuadamente. Teóricamente ambas países han tratado de situar estas relaciones en un nivel alto, privilegiándolas en

lo posible por motivos de cercanía geográfica,^{por} sus relaciones de conocimiento histórico, por su antigua vecindad en el Sahara, y también por la necesidad - sentida por parte mauritana de contrarrestar la influencia de la colonización francesa, considerando no intervencionista la presencia española.

A pesar de esto las relaciones no han conseguido el nivel deseado al - no haberse ratificado el acuerdo de pesca en 1981, no obstante las numerosas - rondas negociadoras. El sector pesquero es clave en la economía Mauritana, pero las condiciones impuestas en cuanto a la descarga y comercialización de la pesca han hecho imposible la aceptación de los armadores españoles. El tema - pesquero así, condiciona el desarrollo de las relaciones bilaterales.

Cabe apuntar una serie de campos que se han estudiado de posible cooperación, como el de las comunicaciones aéreas, marítimas y telecomunicaciones vía las Islas Canarias, un mayor estrechamiento de relaciones comerciales que vendría dado por la próxima inauguración del puerto de Nouakchott y la carretera Nouackchott-Nema-Mali, el campo de la sanidad, la ayuda alimentaria, donde España entregó 10.000 Tm. de cereales en 1984, cooperación con una serie de proyectos sobre todo en el campo hidráulico, donde España tiene una notable experiencia, para la construcción de presas, pozos, canalizaciones y regadios, - bien realizables con financiación española, bien con financiación de terceros.

Las relaciones económicas de importación y exportación son netamente favorables a España.

En la actualidad la política exterior española con respecto a Libia sigue estando condicionada por la posición de Gadafi en los problemas y contenidos del Magreb, en los cuales España se encuentra comprometida, el Sahara, y, a otro nivel, las ciudades españolas de Ceuta y Melilla. Libia en el tema sahariano se ha mostrado partidario de un acuerdo entre Marruecos y el Frente Polisario a través de conversaciones directas, según la resolución 104 (XIX) de la OUA. En este tema su posición es bastante similar a la posición española, aunque Gadafi no sea partidario de crear un nuevo estado en la zona. En cuanto a Ceuta y Melilla, Gadafi se muestra partidario de la reivindicación de Ma-

rruecos.

También hay que hacer referencia a un cierto sentido de amenaza que puede provenir de este país, que surgió y fue sobredimensionada con motivo del pacto libio-marroquí de Uxda. La misma reacción se ha podido observar con motivo de la crisis libio-norteamericana del mes de abril de 1986

En general se puede decir que la política española carece de iniciativa en sus relaciones con Libia. Incluso se puede decir que gira alrededor de los intercambios comerciales. En la actualidad España importa fundamentalmente crudos petrolíferos y gas natural, y exporta conservas, calzado, combustibles minerales, hierro y acero. Libia ha sido uno de los mercados de mayor crecimiento proporcional durante los últimos años, siendo el volumen de importaciones superior al de Argelia y Marruecos, viéndose frenado recientemente por la falta de pago de la deuda que en 1985 se elevaba a 66,26 millones de dólares. En la actualidad la presencia de empresas y trabajadores en Libia no es comparable a la de otros países europeos como Italia, el Reino Unido y la República Federal de Alemania. Solamente hay 400 trabajadores españoles. Cabría también añadir que en su conjunto los intereses de las empresas allí establecidas han venido a constituirse en los intereses del estado español.

Hay que hacer notar que la política española adolece de falta de medios económicos y personales para llevar a cabo una política con la amplitud que podría realizarse. Falta también la realización de un entramado de intereses comunes que consoliden las relaciones y las hagan más interdependientes, aunque se ha avanzado notablemente con Marruecos, con la firma del acuerdo de pesca, y con Argelia, con la firma del acuerdo sobre gas. También se han ligado los intereses económicos a compensaciones políticas españolas, lo cual ha creado unas expectativas en los países del Magreb que no resulta fácil suprimir.

III-

La entrada de España en la CEE sin duda alguna va a influenciar la aproximación española con respecto a la zona del Magreb.

El primer punto a subrayar es que la política española viene ya condicionada por lo que pueda pensar la CEE en diversos problemas. Esta reflexión previa no existía con anterioridad a la adhesión española a la CEE.

También hay que hacer notar que con la presencia de España en la CEE el papel de Francia y sus puntos de vista sobre el Magreb que antes eran predominantes en las reuniones de los representantes de los diversos países sobre cooperación política, a partir de ahora habrán de contar con los puntos de vista españoles sobre la zona, al ser el Magreb un área de interés prioritario en la política exterior española.

Los principales puntos de divergencia y competencia con respecto a la política exterior de otros países de la CEE sin duda alguna se centran en los siguientes problemas: 1- La adaptación de los acuerdos de la CEE con los países mediterráneos, 2- el conflicto del Sahara, 3- la reivindicación marroquí de Ceuta y Melilla, 4- la cooperación militar.

En cuanto al mandato negociador del Consejo de Ministros de la CEE para la adaptación de la política mediterránea de la Comunidad, España considera que no es aceptable la tendencia de la Comisión a separar los temas comerciales de los temas de cooperación y financieros. España es el país más afectado por las concesiones comerciales. Además, España

considera contradictorio que la Comisión otorgue concesiones generosas a los países mediterráneos en productos que fueron definidos como muy sensibles por la CEE en el momento de la negociación por España del Tratado de Adhesión. Estas concesiones hacen referencia a contingentes arancelarios y cantidades de referencia de productos competitivos con los españoles que no entraban en las corrientes tradicionales de los países del Magreb hacia la CEE o que superan las corrientes tradicionales.

Esta posición ha sido mantenida por España en las últimas reuniones de la CEE.

En el conflicto sahariano la postura española diverge de la mantenida hasta ahora por los países de la CEE. Como indicamos, los países de la CEE se han abstenido en las votaciones de la Naciones Unidas sobre las Resoluciones 39/40 y 40/50 que instaban a la celebración de negociaciones directas entre Marruecos y el Frente Polisario con objeto de lograr un alto el fuego y la creación de las condiciones necesarias para la celebración de un referéndum.

La posición española ha sufrido alguna variación en la (XL) Asamblea y en algunos círculos se teme la influencia que pueda ejercer la CEE en la variación progresiva hacia la abstención. Francia en el periodo de los Gobiernos socialistas, donde se ha producido un progresivo acercamiento a Marruecos, puede servir de ejemplo. En el caso hipotético de que se produjese un cambio de Gobierno en España, con la entrada de los partidos de centro y centroderecha no habría de descartarse el acercamiento hacia la posición mantenida por los países de la CEE.

Uno de los puntos más delicados es el referente a la reivindicación

marroquí de Ceuta y Melilla y los peñones e islas adyacentes. Se pueden describir diversos escenarios en los que la postura de los países de la CEE no sería de apoyo a la posición española, más aun cuando en la actualidad existen síntomas de división en España sobre la política a seguir con Ceuta y Melilla. La reivindicación marroquí caso de plantearse en foros internacionales como la ONU es posible que contase con la abstención de buena parte de los países de la CEE, quedando España en una posición poco airosa. Este escenario es posible que se presente antes de la solución del contencioso de Gibraltar, a pesar de las afirmaciones que con frecuencia se hacen en el actual juego político marroquí. Cabe otras posibilidades de actuación marroquí, en función de la situación interna y externa del Reino de Marruecos, temiéndose presente por algunos la posibilidad de una nueva Marcha Verde que colocaría a los países de la CEE en el dilema de apoyar a España en las acciones que hubiera de tomar para afrontar el reto marroquí o inhibirse en el conflicto. El caso menos probable, el de una guerra, colocaría a España en una situación de grandes dificultades en su política exterior si no recibiera el apoyo diplomático al menos de los países de la CEE al no tratarse de un problema colonial, que podría conducir con facilidad al desencanto y a un distanciamiento con la CEE en la cooperación política.

Existen, por tanto, indicios suficientes como para afirmar que en los próximos años este asunto puede constituir un punto de especial fricción.

En la cooperación militar con algunos países magrebíes como Marruecos y Argelia, España se ha constituido en un competidor de relativa importancia con Francia en determinados suministros del Ejército de Tierra y, en el caso de Marruecos, la Marina.

En otros campos no es de esperar que España cree grandes problemas a los demás miembros de la CEE. España no tiene suficientes medios económicos para desarrollar una política equiparable a la que desarrolla Francia en los países del Magreb, o la que desarrolla Italia y la República Federal de Alemania en Turquía.

Pero España puede potencialmente jugar un papel de importancia en el Magreb que no puede realizar en otras partes del mundo, aunque todavía mantenga un alto grado de vinculación de los intereses económicos con compensaciones políticas.

Con respecto a Libia, la experiencia española de los primeros meses en la CEE ha sido positiva. España ha podido discutir sus puntos de vista y las decisiones finales adoptadas por el Consejo de Ministros de la CEE no han diferido de la posición que España hubiese adoptado estando fuera de la CEE. España no habría permitido la utilización de las bases militares por los bombarderos norteamericanos, ni habría aceptado con facilidad la imposición de un embargo comercial.

En las reuniones del Consejo de Ministros, España trató de evitar la imposición de sanciones económicas a Libia. En este asunto la postura de España, Grecia, Italia y Francia acabó predominando. Con ella se pudo comprobar que existe una clara diferenciación entre los países del norte y los países del sur. Los primeros eran más receptivos, en general, a la imposición de sanciones económicas. Los segundos preferían no romper el diálogo y mantener a la Liga Árabe informada de las razones que llevaban a tomar medidas estrictas contra Libia. Los intereses económicos de los países mediterráneos y de Alemania se hicieron notar. El Reino Unido, sin embargo, a pesar de sus intereses económicos en Libia,

parecía más receptivo a las sanciones.

La razón fundamental presentada por diversos países, entre ellos España, en contra de este tipo de sanciones es que son de dudosa efectividad como demuestra la experiencia.

Por otra parte, las sanciones impuestas por España se han diferenciado de las de los demás países europeos en cuanto a la precisión de las expulsiones de personas y diplomáticos, pero sólo en función de las informaciones que sobre las actividades de estas personas se temían por los servicios de información. Es dudoso, sin embargo, que España, si hubiera estado fuera de la CEE, se hubiera comprometido a llevar a cabo todas las medidas acordadas: No exportar armas a Libia, no ocupar puestos dejados vacantes por el cese de actividades de las empresas de otros países o a la reducción de personal y actividades de las embajadas de Libia en términos generales.

La pertenencia de España al grupo de países de la CEE ha contribuido a difuminar también la percepción de amenaza militar por parte de Libia que en España era importante. España se ha visto arropada por las posiciones de países mediterráneos como Francia e Italia.

En conclusión, puede decirse que la cooperación política con respecto al Magreb recibirá más atención con la integración de España en la CEE. España comparte con los demás países de la CEE, en especial con los países mediterráneos europeos, el interés por la estabilidad política en la zona. El caso de la sucesión política de Bourguiba o la estabilidad del reino de Marruecos, son dos ejemplos de actualidad, donde la cooperación política europea habrá de jugar con más fuerza en los

años venideros. La política de la CEE con respecto al Magreb, hay que hacer notar, tiene un nivel muy reducido.

APENDICE I

Las actuales posesiones españolas en el norte de África están constituidas por los siguientes territorios: Las ciudades de Ceuta y Melilla, la isla y los islotes de Alhucemas y Vélez de la Gomera, y las islas Chafarinas. En conjunto suman un total de cerca de 33 km².

La ciudad de Ceuta perteneció al Califato de Córdoba. Una vez que el Califato desapareció, Ceuta se hizo feudataria del reino taifa de Málaga. Luego sufrió las sucesivas invasiones de almohávidos, almohades y merinidas, que invadieron la Península, hasta ser tomada militarmente por Juan I de Portugal. A la muerte del rey Sebastián, en 1580, al unirse las coronas de España y Portugal en Felipe II, Ceuta se consideró territorio español, por lo que cuando tuvo lugar la separación entre España y Portugal en 1640, los ciudadanos de Ceuta, plebiscitariamente decidieron seguir con España, y así han permanecido hasta la actualidad.

La ciudad de Melilla perteneció también al Califato de Córdoba, iniciándose en 1382 guerras entre los reyes de Tremecén y Fez por la posesión de la ciudad, hasta que en 1497 el comendador Pedro de Estopiñán de la Casa de Medina Sidonia conquistó la ciudad para la Corona de España.

La finalidad de la conquista y la pertenencia de estas ciudades a la Corona de España no era otro que la de servir de frontera o línea avanzada para la expansión frente al Islam en el norte de África.

Después con el declive del Imperio otomano en el Mediterráneo y el cambio de rumbo de la política española centrándose cada vez más en América, condujo a un creciente desinterés por la expansión en esta zona.

La isla e islotes de Alhucemas fueron cedidas en 1560 por el sultán Abú Abdalá al Kaim al rey Carlos II de España y fueron sitiadas de piratas definitivamente el 29 de agosto de 1673.

El Peñón de Vélez de la Gomera y la isleta de San Antonio fueron conquistadas en 1508 por el conde Pedro de Navarro. Fueron perdidos en 1522 y vueltos a conquistar a los piratas en el reinado de Felipe III. En 1934 el Peñón quedó unido a la costa al formarse desde la isleta de San Antonio un istmo de arena de 40 m. de ancho por 80 m. de largo, perdiendo así su importancia como fortaleza de difícil acceso. Estos islotes y peñones servían para garantizar las comunicaciones entre Ceuta y Melilla.

Las islas Chafarinas fueron, por el contrario, ocupadas en el siglo XIX bajo el reinado de Isabel II, adelantándose a la inminente ocupación por Francia, que ya había ocupado Argelia y pretendía su posesión al estar situadas en la frontera con Marruecos. Con anterioridad, durante el siglo XVIII, cuando los asedios de Melilla, se estuvo barajando la posibilidad de su ocupación.

Es precisamente en el siglo XIX, tras la pérdida de las últimas colonias españolas en América, y el reparto colonial de África, cuando España redescubre el valor de sus posesiones fronterizas en el norte de África, considerándolas, o mejor, volviéndolas a considerar como un medio de penetración en esta zona que se plamará en la formación

del Protectorado español de la zona norte de Marruecos.

En la actualidad Ceuta tiene alrededor de 70.000 habitantes y Melilla 65.000. Ambas ciudades tienen importantes núcleos de población musulmana. En Melilla cerca de la tercera parte de la población es marroquí o de origen marroquí, con una tasa de crecimiento poblacional tres veces superior a la española. En ambas ciudades existen contingentes importantes militares que suman 19.000 hombres. Ceuta posee un buen puerto, una fortaleza en el monte Hacho, que nos recuerda la importancia histórica de la plaza militar, así como pavorines y depósitos de combustible. Melilla también en su parte antigua una fortaleza, poseyendo un puerto aceptable, así como un aeropuerto y depósitos de combustible. Los peñones e islotes están también fortificados.

Independientemente de las consideraciones históricas, anteriormente apuntadas, su atracción viene determinada por su situación geográfica. Ceuta está casi enfrente de la base de Gibraltar. Melilla es uno de los pocos puertos naturales en la ribera sur, en los accesos al estrecho de Gibraltar.

Los puntos de mayor conflictividad potencial, en caso de que el reino de Marruecos quisiera iniciar un conflicto militar, los constituyen el Peñón de Vélez de la Gomera y la isleta de San Antonio, dada su gran vulnerabilidad y escasa guarnición, así como la isla e islotes de Alhucemas.

Conviene también señalar que España nunca ha introducido estas posesiones del norte de África en la lista aneja de territorios a descolonizar en las Naciones Unidas, como por ejemplo hizo en su día el Reino Unido con Gibraltar. Marruecos tampoco realizó ninguna protesta hasta los años setenta.

CUADRO N° I

COMERCIO DE ESPAÑA CON LOS PAISES DEL MAGREB (en miles de \$)

	Importaciones 1984	1985	Exportaciones 1984	1985
MARRUECOS....	194.893	181.312	350.019	290.063
ARGELIA.....	491.123	41.757	330.059	166.014
TUNEZ	21.024	76.097	196.350	149.055
LIBIA.....	1.066.052	1.104.071	266.073	172.082
MAURITANIA...	20.529	11.238	66.076	41.056

CUADRO N° 2

PRINCIPALES PARTIDAS DEL COMERCIO HISPANO-MAGREBI. (en miles de \$)

Importaciones		Exportaciones	
1984	1985	1984	1985

MARRUECOS:

1-Sal, Azufre, tierras y piedras, yesos, cales y cementos.....	124.227.....	111.129	1-Fundición de hierro y Acero....
2-Pescados, mo- luscos y crustá- ceos.....	23.589	25.406	2-Grasas y aceites vege- tales.....

ARGELIA

1-Combustibles....	476.000	829.000	1-Fundición de hierro y acero
2-Grasas y acei- tes vegetales			105.097... 21.710

TUNEZ

1-Pescados, moluscos y crustáceos.....	7.386	7.075	1-Combustibles
2-Combustibles....	5.593	61.094	2-Fundición de hierro y acero
3-Grasas y acei- tes vegetales			85.007... 61.074

Continuación del cuadro N° 2.....

Importaciones

1984

1985

Exportaciones (en miles de \$)

1984

1985

LIBIA

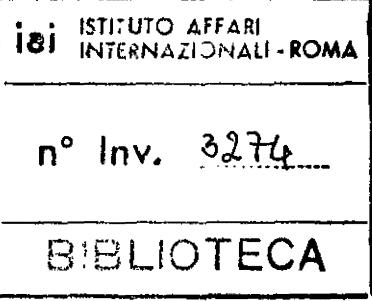
1-Combustibles 1.048.940 ...	1.075.097
2-Productos químicos y orgánicos.....	10.623
	15.000

1-Combustibles 74.720 ...	49.880
2-Fundición de hierro y acero	71.110 ...
	30.490

MAURITANIA

1-Pescados y moluscos y crustáceos.....	12.665.....	9.936
2-Minerales.....	4.964	1.490

1-Combustibles 31.210 ...	5.210
2-Algodón.....	3.510 ...
	3.001



ESPAÑA Y LA COOPERACION POLITICA EUROPEA EN ORIENTE MEDIO

Antonio REMIRO BROTONS

I. Antecedentes: la época de Franco

1. La amistad con los países árabes

Bajo el régimen del general Franco los "lazos tradicionales de amistad con el mundo árabe" fueron lugar común de una política exterior asentada, además, en unas relaciones preferentes con una mayoría de países iberoamericanos y con el Portugal gobernado por Oliveira Salazar. Con ellos se tejió en la inmediata postguerra una política a la que se ha llamado de sustitución,⁽¹⁾ compensadora del aislamiento diplomático del entorno europeo, ajustado a las recomendaciones hechas en este sentido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946.⁽²⁾ Baste como signo externo recordar que de las veintiocho visitas oficiales de Jefes de Estado que se hacen a Madrid entre 1946 y 1963,⁽³⁾ doce fueron de procedencia árabe, siete iberoamericana, ninguna europea, a salvo las dos que hizo el Presidente de la República portuguesa.

Esa relación especial de la España de Franco con los países árabes se justificaba expresamente, en primer lugar, alegando los vínculos históricos y culturales trabados a lo largo de ocho siglos de presencia árabe en la Península, que se sobreponían a la espasmódica violencia de la multisecular reconquista cristiana. En los años cuarenta y primera mitad de los cincuenta, quienes se ocupaban de la cuestión gustaban de añadir a este firme fundamento un complemento retórico, concebido como un enunciado de virtudes comunes -la espiritualidad, a pesar de la diferencia de credo; la caballerosidad; la lealtad- que nos diferenciaban de los demás, de su materialismo, de la falta de respeto a la palabra dada.⁽⁴⁾ Más tangible podía ser el afán de la media docena de países árabes presentes en las Naciones Unidas en sus años fundacionales por distanciarse de las potencias que habían ejercido sobre ellos una dominación colonial, directa o indirecta, y a las que consideraban culpables del hecho de Israel.

En esos mismos años se había ido consolidando, por otra parte, la deuda de gratitud de España hacia los países árabes,⁽⁵⁾ con cuyos votos, y los de los iberoamericanos, se consiguió en 1950⁽⁶⁾ el levantamiento de las resoluciones sancionadoras de la Asamblea General y, a partir de ahí, la admisión en la Organización de las Naciones Unidas⁽⁷⁾ y en sus Organismos especializados.

2. La enemistad con Israel

En 1948 España está aislada, no es miembro de la ONU y no participa, por tanto, en el proceso que da pie al hecho estatal de Israel. Desde esta misma fecha se origina entre ambos países una enemistad que, en principio, no tiene que ver con el pago por España de la deuda de gratitud que mantiene con los árabes, sino con las iniciativas del nuevo Estado, hostiles al régimen del general Franco.

Cuando el 15 de mayo de 1948 el Consejo Nacional para un Estado judío anuncia su constitución como Gobierno provisional de Israel, España -igual que la República Federal de Alemania- es excluida de la lista de destinatarios de la correspondiente comunicación. Cuando un año después Israel se convierte en miembro de las Naciones Unidas, la oposición al levantamiento del cerco diplomático de España es uno de los primeros actos que protagoniza el representante de su Gobierno laborista. "La España de Franco fué un aliado activo y favorable al régimen responsable de la política de exterminio nazi y, por tanto, contribuyó a su eficacia... Para Israel, el punto esencial es la asociación del régimen de Franco con la alianza nazi-fascista", afirma en la Asamblea General el 16 de mayo de 1949.⁽⁸⁾ El voto judío es decisivo para que ese año naufrague el proyecto de resolución. En los años siguientes la posición israelí siguió siendo hostil, sin que sirviera para paliarla el amparo prestado por Franco durante la segunda guerra mundial, por consideraciones humanitarias y energéticas, a los sefardíes -judíos de origen español, expulsados por los Reyes Católicos en 1492- que huyen de la persecución nazi, amparo que había sido reconocido por el Congreso Mundial Judío en Atlantic City, en 1944.⁽⁹⁾

Durante la guerra civil española, el general Franco y su aparato de propaganda habían sostenido la tesis de la conspiración judeo-masónica-marxista, alimentada por los medios financieros y de comunicación internacionales, como uno de los determinantes de la decadencia histórica de España. Al término de la segunda guerra mundial, vistas las circunstancias, podía recrear la reflexión de que esa misma conspiración había fraguado su aislamiento. De hecho, referencias a la misma alcanzan hasta el último de los discursos del general, pronunciado el 1 de octubre de 1975.

3. Consecuencias en la política exterior española

Con estos antecedentes se explica que cuando a mediados de los cincuenta se inicia la estabilización internacional del régimen de Franco -con los acuerdos con Estados Unidos y el concordato con la Santa Sede en 1953 y el ingreso en la familia de Naciones Unidas- la posición española en relación con el Oriente Medio se encuentra muy definida y difiere sensiblemente de la sostenida en aquellas fechas por la mayoría de los países europeos.⁽¹⁰⁾ Las notas distintivas de la posición española son las siguientes:

- a) El mantenimiento en los foros internacionales, y en las Naciones Unidas en particular, de las justas causas árabes;
- b) la ausencia de relaciones diplomáticas con Israel;
- c) la no ingerencia en los conflictos inter-árabes; y,
- d) una relación política privilegiada con los países árabes.

España mantiene en los foros internacionales, sobre todo en las Naciones Unidas, las justas causas árabes con la voz y el voto de sus representantes pero, consciente de sus limitaciones, no suele tomar iniciativas ni tampoco, dada su escasa penetración diplomática, participar en acciones políticas coordinadas con los países árabes, aunque en este punto algo más pudo hacerse en el ámbito iberoamericano. Apoyando automática e incondicionalmente los proyectos de autoría árabe

o que cuentan con su respaldo, la convicción de España es, en cierto modo, una convicción vicaria, modulada sobre la posición árabe, especialmente cuando es unitaria; de no serlo, se respalda a la mayoría si es moderada, optando por alguna forma de abstención en caso contrario. En relación con el Oriente Medio, España se manifiesta, en definitiva, como un amigo leal, pero no influyente, del mundo árabe, consciente de que sus carencias y la falta de relación con Israel hacen inviable cualquier intermediación.

De acuerdo con esta posición, España se ha alineado sistemáticamente con los árabes en todas las cuestiones de principio y ha sostenido inequívocamente los intereses palestinos en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad, al que accedió por vez primera en 1969, gracias al apoyo árabe e iberoamericano. Como bases para una solución del problema del Oriente Medio, España ha aceptado las resoluciones del Consejo 242, del 22 de noviembre de 1967, y 338, del 22 de octubre de 1973, que sostienen el derecho de todos los Estados de la región a vivir dentro de fronteras seguras y reconocidas, instan la retirada israelí de los territorios árabes ocupados y reclaman una solución justa para la situación de los refugiados palestinos, si bien, por lo que atañe a este punto, ha estado presto a trascenderlas, considerando que el problema palestino no era ya de asentamiento de refugiados. De ahí que en 1974 votara a favor de las resoluciones 3236 y 3237(XXIX), del 22 de noviembre, de la Asamblea General -no respaldadas por otros países europeos- que afirmaban la identidad del pueblo palestino, sus derechos legítimos, incluido el retorno a los territorios ocupados y la autodeterminación, y el carácter representativo de la Organización para la Liberación de Palestina(OLP), a la que se concedía estatuto de observador. En Madrid, la OLP abría una Oficina con status paradiplomático. Año tras año, las resoluciones puntuales, verificando el estancamiento o el agravamiento de la situación con ocasión de incidentes y conflictos localizados, condenando el uso de la fuerza por Israel y las medidas legislativas y de asentamiento humano con que pretendía hacer irreversibles sus conquistas territoriales, han contado con la adhesión española.

Sólo respecto de Jerusalén y los Santos Lugares, donde mantiene España, al igual que Francia e Italia, una presencia secular y defiende derechos y privilegios históricos, su posición parece distanciarse de la árabe. España no intervino en la adopción de las resoluciones de la Asamblea General que se pronunciaron por la internacionalización, pues por entonces no era aún miembro de las Naciones Unidas; pero tan pronto lo fué, el Ministro de Asuntos Exteriores, el democristiano Martín-Artajo, aprovechó la primera ocasión, la XI sesión de la Asamblea, en 1956, para apoyar una solución que respondía también a los deseos de la Santa Sede. Esta doctrina, al parecer, sólo había sido abandonada temporalmente, entre el verano de 1949 y febrero de 1951, para satisfacer al rey Abdullah de Jordania.⁽⁴⁴⁾

En cuanto a las relaciones hispano-israelíes, los intentos de acercamiento de Tel-Aviv a una España que ya era miembro de Naciones Unidas llegaron tarde y el ahondamiento progresivo del conflicto en Oriente Medio dejaba poco espacio para el entendimiento. En 1967, cuando como resultado de la "guerra de los seis días" Israel ocupó la parte oriental de Jerusalén, se planteó una situación delicada para el Consulado que allí mantenía abierto España desde 1853. Su titular, de acuerdo con la doctrina del corpus separatum endosada por las Naciones Unidas, no había dependido del Jefe de nuestra misión diplomática en Amman, durante el tiempo en que la parte oriental⁽⁴⁵⁾ había estado bajo control jordano, y había ejercido sus funciones sin necesidad de contar con exequatur de Jordania. Hubo negociaciones secretas e Israel terminó por aceptar que el Consulado continuara en las mismas condiciones. Ha de señalarse que en los días de la guerra el Embajador español en El Cairo se había distinguido en la protección de familias judías egipcias. En 1970, al concluirse el acuerdo comercial preferencial de España con la CEE, parece ser que hubo nuevos contactos de cara al establecimiento de relaciones diplomáticas; pero no fructificaron.

Inexistencia de relaciones diplomáticas no equivalía, sin embargo, a no reconocimiento. Aunque este distingo se ha formulado de manera expresa y reiterada sólo con posterioridad a 1975, está implícito en el apoyo prestado por España a las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad que, como ya hemos dicho, proclaman el derecho de todos los Estados de la región -y, por tanto, también de Israel- a

vivir en paz dentro de fronteras seguras y garantizadas, un derecho que se resisten a conceder los países árabes radicales y la OLP. Con independencia de su discutida legitimidad de origen, de la que no se siente en absoluto responsable, España admitió desde un principio la existencia de Israel como un hecho irreversible, aunque no considerara oportuno políticamente enunciarlo. Para justificar la omisión de un pronunciamiento expreso España invocó la doctrina tradicional de la diplomacia española que prescinde del reconocimiento formal de Estados y de Gobiernos.

En los conflictos inter-árabes y, por extensión, en los inter-islámicos, España mantiene una política de no ingobernabilidad y exquisita neutralidad, sea cual sea la coloración de los contendientes. Ofrece buenas palabras, aboga por la rápida solución pacífica de los contenciosos y se manifiesta dispuesta a ayudar si para ello se la solicita. La misma neutralidad y no ingobernabilidad caracterizan la posición española ante los procesos revolucionarios que viven los países árabes. La España de Franco aspira a una igual relación con conservadores y teocráticos y con nacionalistas progresistas. Así, la crisis de los regímenes tradicionales en Egipto o en Iraq no altera la posición española. Cuando algún gobierno árabe concede asistencias a movimientos antifranquistas o separatistas, se entornan los ojos.

Sobre estas bases se establecen unas relaciones políticas privilegiadas entre España y los países árabes que se traducen en un alto número de visitas de Estado y de misiones diplomáticas árabes acreditadas en Madrid, donde también la Liga Árabe abre tempranamente una Oficina. Desde 1954 su Secretario General viaja periódicamente a la capital de España; también el Consejo de Embajadores árabes acreditados mantiene reuniones regulares, emana declaraciones, formula peticiones y hace representaciones colectivas ante el Ministro de Asuntos Exteriores. Gracias a estas relaciones España cuenta con el apoyo incondicional de los árabes en sus causas con terceros (ad ex. la reivindicación de Gibraltar)... a condición de que éstos no sean, a su vez, árabes (ad ex. Marruecos reclamando las plazas de soberanía española del norte de África), circunstancia que hace de cristal la mandíbula de tales relaciones. Estas, por otra parte, no saben trascender lo estrictamente político y recíproco.

Así, se sitúan ~~en~~^{en} un nivel relativamente bajo las relaciones comerciales, culturales y, en general, de cooperación -que no tienen parangón con las de otros países europeos que desarrollan políticas menos favorables a los intereses de las causas árabes- y no se concibe la posibilidad de la coordinación de una acción política hispano-árabe ante los problemas de otras partes del mundo.

Las relaciones políticas privilegiadas con los países árabes permiten, eso sí, a España ejercer buenos oficios y mediación cuando otros países europeos entran en una situación conflictiva con ellos. En 1956, cuando al hilo de la crisis provocada por la nacionalización del Canal de Suez, el ejército israelí invade la península del Sinaí y una fuerza franco-británica es parachutada en la zona del Canal, España, recién ingresada en la ONU, apoya a Nasser; pero adopta posiciones constructivas en la Conferencia de Londres y hace propuestas razonables -aunque no prosperaran- para llegar a una solución de compromiso. Igualmente, cuando a principios de 1965 las relaciones entre la República Árabe Unida (RAU) y la República Federal de Alemania se deterioran por las negociaciones germano-israelíes sobre establecimiento de relaciones diplomáticas y suministro de armas, de un lado, y la proyectada visita del germano-oriental Walter Ulbricht a Egipto, de otro, España ejerce una suerte de buenos oficios a través del marqués de Nerva.⁽¹⁴⁾ Por último, cuando se produce la ruptura de relaciones entre la RAU y los Estados Unidos, se encomienda a la Embajada española la representación de los intereses norteamericanos ante el Gobierno de El Cairo.

II. La transición a la democracia: los Gobiernos centristas

1. El apoyo a la causa palestina

Tras la muerte del general Franco, en 1975, la transición política a la democracia no supone un cambio en la orientación pro-árabe y pro-palestina de la política exterior española, que no se considera un legado del régimen franquista sino un componente invariable de una política de Estado en la que junto con ingredientes morales se mezclan consideraciones económicas sobrevenidas por la crisis energética.⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾

De acuerdo con esta posición de principio, los sucesivos Gobiernos de la Monarquía aceptan las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad como marco de referencia para la solución del conflicto de Oriente Medio, pero actualizándolas en el sentido de subrayar el necesario reconocimiento de los legítimos derechos del pueblo palestino, incluido el de su autodeterminación. España acepta la eventual constitución de un Estado palestino y estima que, en todo caso, los acuerdos que se alcancen deben ser el resultado de una negociación en la que participen todas las partes interesadas, incluida la OLP como representante auténtico del pueblo palestino. Aunque todos los discursos pronunciados por los Ministros de Asuntos Exteriores españoles ante la Asamblea General de las Naciones Unidas entre 1976 y 1982 responden al mismo patrón, el más expresivo es el de José Pedro Pérez Llorca, el 24 de septiembre de 1981⁽¹⁸⁾, coincidiendo con las fechas en que se iniciaba la tramitación parlamentaria de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte...

Fiel a este planteamiento, España reitera la exigencia de la retirada israelí de todos los territorios árabes ocupados, incluida la parte oriental de Jerusalén y condena enérgicamente, en consecuencia, la política de asentamientos humanos y los cambios de estatuto legal de la Ciudad Santa y de los altos del Golán llevados a cabo para consumar su anexión⁽¹⁹⁾; no menos enérgicas son las condenas por el uso de la fuerza armada que hace el Gobierno de Israel, del bombardeo a la central nuclear iraquí de Tammuz^{el 8 de junio de 1981 (20)}, ya las repetidas intervenciones en el Líbano que culminan con la brutal invasión del verano de 1982⁽²¹⁾ y la ocupación de Beirut, donde tienen lugar episodios tan lamentables como el inhumano acto de barbarie de la matanza de civiles palestinos en los campos de Sabra y Chatila⁽²²⁾... Ha de destacarse el papel activo desempeñado por España como miembro del Consejo de Seguridad, al que accedía por segunda vez, en el bienio 1981-1982⁽²³⁾, presentando proyectos de resolución en que se pedían altos el fuego y retiradas incondicionales; estos proyectos eran, incluso, aprobados en aquellas ocasiones en que Estados Unidos no interponía su voto.⁽²⁴⁾

España sigue carente de iniciativas para resolver la cuestión de fondo, dispuesta a apoyar las que reciban el respaldo unánime de los miembros de la Liga Árabe o, por lo menos, del sector moderado y de la OLP. Más aún, parece buscarse una convergencia a partir de una relación especial con Arabia Saudita y Jordania, favorecida por la excelente

correspondencia del Rey Juan Carlos con los soberanos de estos países. De ahí el sostén expresado al Plan del Príncipe Fhad en 1981 y al llamado Plan Arabe de Fez, ⁽²⁵⁾ que se formula en septiembre de 1982, al borde ~~ya del cambio de Gobierno (26).~~ Hay como un anhelo difuso a convertir en acción política de cooperación con los árabes la conocida posición de principio española y a desempeñar un papel más relevante.

El hecho de que los países árabes en su conjunto repudiaran la arriesgada iniciativa de Anuar El Sadat de convertir la negociación de paz entre Egipto e Israel, bajo los auspicios de Estados Unidos, en el motor de la paz para todo el Oriente Medio, inspiró a España una actitud de reserva. El Gobierno español no se asoció a las durísimas descalificaciones de los países árabes, que rompieron o suspendieron sus relaciones diplomáticas con Egipto, excluyéndolo de la Liga Árabe y trasladando de El Cairo a Túnez la sede de esta Organización; pero tampoco pudo alentar inequívocamente el proceso iniciado por un Gobierno amigo contra la opinión de los demás y la marginación de la OLP. Amparándose en el más escrupuloso respeto de las decisiones soberanas de un Estado extranjero, España no formula ni se asocia a declaración alguna de condena de los acuerdos de Camp David, de 17 de septiembre de 1978; no obstante, también se guarda de solidarizarse con ellos. A lo sumo, está dispuesto a declarar, como hace por boca del ministro de Asuntos Exteriores, Oreja Aguirre, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 2 de octubre de 1978, que ha seguido con todo el interés unas conversaciones "que suponen un intento de progresar hacia la solución de uno de los temas más difíciles de la actual coyuntura internacional". ⁽²⁷⁾ Después, formalizada en Bagdad, en los primeros días de noviembre, la repulsa colectiva de los países árabes, España busca distanciarse de una situación engorrosa mediante un prudente silencio. ⁽²⁸⁾

Durante la presidencia de Adolfo Suárez el Gobierno español realiza una serie de gestos para confirmar el papel que como interlocutor válido reconoce a una OLP que, periódicamente, se ve obligada a desmentir la presunta asistencia que, se dice y se publica, presta a la banda terrorista vasca ETA. No sólo los representantes españoles asisten anualmente como invitados a las sesiones del Consejo Nacional Palestino, sino que en septiembre de 1979 Adolfo Suárez es el primer presidente de Gobierno europeo que recibe oficialmente en Madrid a Yasser Arafat. Su

abrazo deviene histórico, detrás del de Ambrosio de Spínola y Justino de Nassau en 1625, inmortalizado por Velázquez en La rendición de Breda, y el de los generales Franco y Eisenhower en diciembre de 1959.

El apoyo a la causa palestina no llega, sin embargo, al extremo de sostener la política maximalista de ruptura de toda clase de relaciones, aislamiento total y exclusión de Israel de las Naciones Unidas y de los Organismos Especializados que propugnan los países árabes en la Asamblea General con el voto mecánico de la mayoría del Tercer Mundo. Cuando se presentan estos proyectos, la actitud del representante español es de abstención, alegando que España reconoce al estado de Israel y está persuadida de los efectos beneficiosos del mantenimiento de la universalidad en el ámbito de las Naciones Unidas.⁽³⁰⁾

2. El establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel.

Concluido el periodo franquista, se considera consecuencia lógica de la instauración de un sistema democrático la normalización de relaciones diplomáticas con todos los países del mundo, con independencia de la opinión que merezcan los regímenes que los gobiernan. El principio de universalidad de relaciones es enunciado por el Rey ya en su discurso de ascensión al Trono y figura de forma destacada en la declaración programática del Gobierno de Adolfo Suárez salido de las primeras elecciones democráticas, hecha el 11 de julio de 1977.⁽³¹⁾ A lo largo de ese año España establece o reestablece relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y los países socialistas de la Europa del Este, así como con Méjico, que se había negado obstinadamente a mantener relaciones con la España de Franco. Este proceso de apertura no alcanza, sin embargo, a Israel, que, junto con Albania y Corea del Norte, queda descolgado.

La cuestión de las relaciones diplomáticas con Israel interesa a las fuerzas políticas y a la opinión pública española desde el comienzo mismo de la transición.⁽³²⁾ El establecimiento de tales relaciones parece contar en los primeros años con un apoyo generalizado. La izquierda ideológica se mueve por una suerte de filosemitismo histórico y la natural inclinación a hacer lo contrario de lo que había hecho el régimen franquista. Israel había crecido bajo el gobierno del partido labradorista y era admirado por su avanzado modelo cooperativista y su progreso tecnológico y social en un medio hostil de países que habían simpatizado

con Franco. Se tenía, pues, una imagen idealizada del nacimiento y construcción del Estado de Israel, progresista, socialista y antifranquista.⁽³³⁾ A su vez, la derecha, moderna o reciclada, deseaba abandonar rápidamente los tics franquistas y opinaba que no tener relaciones con Israel era un anacronismo, tanto más llamativo cuando España pretendía acceder a las organizaciones de cooperación e integración europeas. Finalmente, los problemas que nos creaban los países del norte de África, como Marruecos, Argelia o Libia, los indicios de apoyo a grupos terroristas españoles por gobiernos árabes radicales y el incipiente terrorismo árabe en suelo español, así como la crisis económica desencadenada por la política energética de los países exportadores de petróleo, principalmente árabes, propiciaban un difuso sentimiento en la opinión pública de que estos países no correspondían con hechos a nuestra amistad.⁽³⁴⁾

Se produce una situación paradójica. Los sucesivos Gobiernos españoles afirman en numerosas declaraciones que el principio de universalidad abarca a Israel y manifiestan su disposición para establecer relaciones, ~~y, incluso entretenidas algunas conversaciones;~~ pero los años pasan sin que esa disposición se convierta en acto. Las responsabilidades del gobierno parecen enfriar el calor que desde la oposición se pone en proceder ya al intercambio de embajadores. ¿Por qué?

En primer lugar porque no se considera que el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel sea una opción prioritaria de la política exterior española. Se sabe que sería muy bien recibido en los medios atlánticos y europeo-occidentales, pero la incorporación de España a los mismos está aún pendiente. Por añadidura, durante la presidencia de Adolfo Suárez se impulsa una política de aproximación al Tercer Mundo, con viajes a países árabes radicales, recibimiento de Yasser Arafat en Madrid, presencia como observadores en la Conferencia de Países No Alineados que se celebra en La Habana..., que persigue la satisfacción de intereses nacionales en perjuicio de un tempo allegro para las relaciones hispano-israelíes. Se opta, en definitiva, por contemplar el intercambio de embajadores como la culminación de un proceso natural de aproximación estimulado por los contactos comerciales, culturales, turísticos y deportivos y por la cooperación sectorial (agrícola, policial...). Con ello se difiere la decisión sobre una fecha.

En segundo lugar, y aún más importante, los sucesivos Gobiernos españoles temen sobremanera el efecto que el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel pueda tener en sus relaciones con los países árabes. Los Estados europeo-occidentales habían intercambiado embajadores con Israel con anterioridad a la guerra de los seis días; la República Federal de Alemania, que lo había hecho en 1965, había encontrado ya notorias dificultades con el Mundo Árabe, que había amagado la adopción de medidas colectivas de retorsión. La guerra de 1967 y, luego, la de 1973, había cristalizado las posiciones. La Unión Soviética y los países de la Europa del Este habían roto relaciones diplomáticas con Israel. Ahora, el establecimiento de éstas por España podía ser interpretado como un acto inamistoso, si no hostil, a los países árabes, que rompía el status quo y suponía objetivamente respaldo para la política expansionista del Estado sionista. La reacción contra Egipto, que como consecuencia de los acuerdos de Camp David establecía en 1979 relaciones diplomáticas con Israel, bastaba para que el Gobierno español desechara cualquier plan para aprovechar la estela de este acontecimiento.

Los Gobiernos centristas entendieron que el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel sólo sería aceptable para los países árabes si se entendía como un acto de significación positiva en el proceso de paz en el Oriente Medio. De ahí que lo vincularan a alguna manifestación de progreso en la solución de este conflicto que contara con un respaldo mayoritario. Ya el 9 de marzo de 1978, en una importante intervención en el Senado, el ministro de Asuntos Exteriores, Oreja Aguirre, afirma que el Gobierno está dispuesto a normalizar las relaciones con Israel "a resultas de que se registre un inicio de solución en el conflicto de Oriente Medio". Y añade: "un gesto prematuro podría no contribuir a la distensión en un momento especialmente sensible como el actual".⁽³⁵⁾

Vinculado el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel a su contribución a la paz en Oriente Medio, el periodo centrista acaba sin encontrar la oportunidad para llevarlo a cabo. La política anexionista y de fuerza de Israel, reiteradamente condenada por España, provoca sucesivos aplazamientos. La última ocasión se pierde en la primavera de 1982. El Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, a punto de culminar la adhesión de España a la Alianza Atlántica, se dispone a inter-

cambiar embajadores con Israel antes de proceder a disolver las Cortes y convocar elecciones generales. La invasión del Líbano por el ejército judío en junio, ^{que da lugar a una dura reacción diplomática española (36),} acaba frustrando el anuncio. En su lugar, y desde 1981, una suerte de relaciones paradiplomáticas se mantienen, a modo de sucedáneo, a través de la representación permanente israelí ante la Organización Mundial de Turismo y de la delegación de Israel en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa que se reúne parsimoniosamente en Madrid.

Con la década de los ochenta el panorama político interior se ha complicado para el Gobierno. La derecha en la oposición se hace el más firme adalid del establecimiento incondicional e inmediato de relaciones diplomáticas con Israel. En los programas de Alianza Popular se omiten las referencias al pueblo palestino y se habla de la realidad inexcusable de Israel.⁽³⁷⁾ En el polo opuesto de la izquierda comunista y extraparlamentaria la imagen idealizada de Israel se ha desvanecido, sustituida, sobre todo después del acceso al poder de la coalición conservadora Likud, por otra de intransigencia e integrismo religioso, expansionismo territorial y recurso sistemático a la fuerza en violación de las normas internacionales en connivencia con el imperialismo norteamericano. De ahí que el Partido Comunista, ^{en el programa electoral de marzo de 1979 y} en las resoluciones de su IX Congreso de abril ^{del mismo año,} exija que no se establezcan relaciones diplomáticas en tanto Israel no cumpla todas las resoluciones de las Naciones Unidas, en particular las que requieren su retirada de todos los territorios árabes ocupados.⁽³⁸⁾ La adhesión de España a la Alianza Atlántica, combatida por la izquierda, no hace sino acentuar esta posición en los años siguientes.⁽³⁹⁾

3. La no ingobernabilidad en los conflictos inter-árabes.

Ya hemos hecho referencia a la actitud española en el enfrentamiento de Egipto con los demás países árabes por su política de negociación y arreglo bilateral con Israel. La crisis de supervivencia del Líbano como Estado, arrastrada por el conflicto árabe-israelí, también puede contemplarse desde la perspectiva de los conflictos inter-árabes, habida cuenta de la guerra civil desatada entre las distintas minorías étnicas y religiosas, la descomposición en facciones de la OLP que tuvo asiento en su territorio y la intervención, directa e indirecta, de los países de la región, particularmente Siria, en los destinos de un país

hoy desventurado. La actitud española es prudente y ortodoxa, según cabe esperar de quien carece de influencia sobre el curso de los acontecimientos y de una información exacta y completa acerca de los mismos. Se lamenta la dramática situación y se propugna el respeto de la independencia, soberanía e integridad territorial del Líbano como fundamento del proceso de su reconstrucción en el marco de la conciliación ⁽⁴⁰⁾ nacional. En 1981 se precisa, siguiendo la posición saudita, que ese proceso ha de llevarse a cabo "bajo la autoridad de su Gobierno legítimamente constituido", apoyándose de manera expresa el despliegue y reforzamiento de la Fuerza de Naciones Unidas en el Líbano ⁽⁴¹⁾ (FINUL). En sus últimas semanas de vida (agosto-septiembre de 1982) el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo parece que se sintió animado a desempeñar un papel más activo y ofreció por dos veces al Gobierno libanés la participación de España en la Fuerza Multilateral de Interposición (FMI) que se iba a desplegar en Beirut y sus alrededores, finalmente compuesta por destacamentos norteamericanos, franceses, italianos y británicos. El ofrecimiento no fué tenido en cuenta. ⁽⁴²⁾

La guerra entre Iraq e Irán, que estalla en 1980, nos desplaza de los conflictos inter-árabes a los inter-islámicos; pero es también un excelente ejemplo para testimoniar la política de neutralidad y no ingobernabilidad española. A diferencia de otros países de la Europa occidental que prestan asistencia a Iraq, suministrándole armas (Francia), logística y vehículos (República Federal de Alemania), España cierra sus empresas al comercio de guerra y declara su intención de no autorizar el uso de sus bases para el tráfico de armamento de terceros Estados con uno u otro contendiente. ⁽⁴³⁾ Con ambos, que le suministran crudos, mantiene buenas relaciones y desea preservarlas. La sospecha de que una parte del material de guerra vendido a Jordania haya podido acabar en poder del Iraq carece de importancia real, lo mismo que algún incidente rocambolesco, como el ocurrido en agosto de 1981 cuando la patrullera Tabarzin, construida en Cherburgo para Irán, a la que se había concedido escala técnica en puertos españoles a los solos efectos de repostar agua, víveres y combustible, fué secuestrada a cinco millas de Cádiz ^{por un grupo de iraníes} ⁽⁴⁴⁾.

Por lo que se refiere a la cuestión de fondo, España elude cualquier declaración que implique la responsabilidad de una de las partes en el desencadenamiento del conflicto.⁽⁴⁵⁾ Sus pronunciamientos son escasos y tienen lugar habitualmente con ocasión de la intervención anual del Ministro de Asuntos Exteriores ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, aunque no siempre hace alusión al tema.⁽⁴⁶⁾ Las menciones de nuestros representantes son breves y responden a una retórica convencional que se sirve de estos elementos: 1) dolor y preocupación ante un conflicto que enfrenta a dos países amigos y que es muy perjudicial para ambos; 2) solicitud de un alto el fuego; 3) requerimiento de negociaciones directas entre las partes para llevar a un compromiso que les permita vivir en paz y buena vecindad, dentro del respeto de su soberanía e integridad territorial; y, 4) disposición a apoyar todos los esfuerzos encaminados a encontrar una solución negociada. No se aportan iniciativas concretas, de otro lado por nadie solicitadas.

4. La relación política privilegiada con los países árabes

El carácter privilegiado de las relaciones políticas de España con los países árabes se hace selectivo y se concreta, gracias a las excelentes relaciones personales del Rey Juan Carlos con los Monarcas saudí y hachemita, en un estrechamiento y frecuente concertación de posiciones con Arabia Saudita y Jordania, cabecera en Oriente Medio de los países moderados.

Se hacen esfuerzos, por otra parte, para que el alto nivel de entendimiento político se traduzca en el área de cooperación económica, donde se alcanzan, sin embargo, resultados sólo discretos, entre otras razones por la exigua penetración in situ española. Los partidarios incondicionales del establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel
⁽⁴⁷⁾ sabrán utilizarlo para influir en la opinión pública. ~~En el debate de la investidura de Leopoldo Calvo-Sotelo, en febrero de 1981, Manuel Fraga~~
~~prevé que las dos líneas que el candidato a Presidente dedica al tema~~
~~recordarle que la unidad es un camino de doble dimensión, que consiste en~~
~~tar en la política de importaciones y en el rescate de petrodólares. En~~
este sentido podría tener razón el periodista árabe que en 1984 advertía:
"Hace siglos perdimos Al Andalus por no saber conservarlo. Ahora perdemos Al Andalus por no saber comprarlo".⁽⁴⁸⁾

III. La política del Gobierno socialista

1. El apoyo a la causa palestina

La victoria del Partido Socialista en las elecciones generales de octubre de 1982 no implica cambios -si acaso, un reforzamiento- en la política proárabe y propalestina que se ha venido sosteniendo en el pasado. En las resoluciones del XXIX Congreso del Partido, celebrado ^{octubre de} ~~en 1981~~, ^(diciembre de 1984) y tres años después ~~en las del XXX Congreso~~, se habían proclamado los derechos nacionales de los palestinos, incluido el derecho a la autodeterminación y a construir un Estado independiente. ⁽⁴⁹⁾ En el verano de 1983 España es uno de los países europeos que ^{junto con Grecia y Portugal,} ~~toma parte activa~~ en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Palestina y, en septiembre del mismo año, el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, reitera en la Asamblea General la postura ya expuesta en los años anteriores por sus predecesores centristas, insistiendo expresamente en la necesidad de que el Consejo de Seguridad ponga al día las resoluciones 242 y 338 con una formulación que recoja clara e inequívocamente los derechos inalienables ⁽⁵⁰⁾ del pueblo palestino de los que se ha hecho mención. La autodeterminación del pueblo palestino es un componente tan firme de una política de Estado que a ella se hacen referencias en los discursos pronunciados por el mismo Rey: así, por ejemplo, los de 26 de marzo y 20 de septiembre de 1985, con ocasión de las visitas de los Reyes de Jordania y del Presidente de la República Árabe de Egipto, respectivamente. ⁽⁵¹⁾

Felipe González es más discreto que Adolfo Suárez en sus contactos con Yasser Arafat. En diciembre de 1982, cuando éste se encuentra en Palma de Mallorca con Bruno Kreisky, parece evitarlo aduciendo la imposibilidad de alterar un programa personal ya cubierto ante una petición que se formula sólo a última hora. El Presidente del Gobierno español y el líder de la OLP se verán, no en Madrid, sino en Ammán, en febrero de 1984, con ocasión de una visita oficial a Jordania de Felipe González. Allí hacen la escena del sofá; pero no se abrazan. De todos modos, el respaldo que ofrece España a la OLP como representante legítimo del pueblo palestino es ahora tanto o más firme que antes. A lo largo de 1983, cuando Yasser Arafat es acosado por las facciones palestinas rebeldes a

su autoridad, inspiradas por gobiernos árabes radicales, como el sirio y el libio, y se ve forzado a abandonar el Líbano, el Gobierno español le muestra su apoyo. El 25 de junio de 1983, a través de un comunicado de la Oficina de Información Diplomática, el Gobierno manifiesta su preocupación por las disensiones internas de la OLP "en un momento histórico en el que la unidad de dicha Organización en torno a su jerarquía democráticamente elegida...es extremadamente necesaria". En noviembre, el Gobierno efectúa gestiones ante varios países árabes, Siria incluida, para garantizar la seguridad de los palestinos leales y salvar y respetar a Yasser Arafat, cuya posición política se consideraba factor de moderación. Haremos todo lo posible, declara el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, a La Presse de Tunisie, el 19 de noviembre, para que la OLP sea respetada y para que Arafat, que desempeña un papel muy positivo, esté en condiciones de proseguir con su ingente acción política ...Vamos a mantener -concluye Morán- con países europeos y árabes amigos una acción diplomática que permita a la OLP desempeñar el papel que le corresponde.

Estima el Gobierno socialista que las respuestas a la cuestión de Oriente Medio no han de buscarse fuerza sino dentro de la región, siendo de desear que los países árabes fueran capaces de coincidir en una posición unitaria que contaría con el respaldo de España si era firme, pero prudente. Ahora bien, como el curso de los acontecimientos aleja esta posibilidad, el Gobierno socialista se pronuncia por las respuestas regionales razonables, o lo que es lo mismo, por el sostén de los proyectos auspiciados por los países moderados, que cuentan con la recomendación del apoyo al Plan Árabe de Fez (56) y de que OLP como interlocutor. De ahí que en la primavera de 1985 se endosen las iniciativas del Rey Hussein de Jordania y la búsqueda de un acuerdo entre éste y la OLP, lamentablemente naufragadas en el primer, en febrero (57). Se advierte, por parte de la diplomacia española, un genuino afán por incardinarse en una acción concreta de cooperación con los países moderados. Estos buenos propósitos encuentran, sin embargo, grandes dificultades para convertirse en obras por la alarmante incertidumbre que reina en la región.

La cuestión palestina va a adquirir una nueva dimensión cuando su metástasis en Líbano se generaliza en 1983, desplazándose al Mediterráneo occidental y al mismo corazón de Europa, donde se suceden los actos terroristas de facciones desprendidas de la OLP y que ésta no controla, asistidas, financiadas y ~~probablemente~~ dirigidas por los gobiernos de países árabes radicales, como Siria, Libia, Iraq o Yemen del Sur. Israel, a su vez, extiende de manera espectacular el ámbito geográfico de aplicación de sus represalias cuando el 1 de octubre de 1985 bombardea el nuevo cuartel general de la OLP -extrañada de Beirut- en Túnez, acción ⁽⁶⁰⁾ que España condena enérgicamente. Pocas semanas después, aviones norteamericanos fuerzan el aterrizaje en Sicilia del avión comercial egipcio en que viajaban, con destino a un país árabe, los miembros del comando palestino ~~que~~^{el 7 de octubre} se había apoderado del trasatlántico italiano Achille Lauro. A comienzos de 1986, el Gobierno norteamericano reclama de los países europeos la adopción de medidas diplomáticas y económicas eficaces contra Libia por su implicación en el terrorismo internacional. A mediados de abril, el Presidente Reagan decide unilateralmente utilizar la fuerza militar y ordena el bombardeo de Trípoli y Bengasi... Las causas de estos problemas a los que ha de hacer frente el Gobierno socialista, no menos que los demás Gobiernos europeos, se originan en la cuestión de Oriente Medio, pero obviamente la desbordan...

2. El establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel

En el otoño de 1982 aumentan las especulaciones acerca de la insistencia comunitaria y atlántica en que España proceda al establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel y de la presión árabe en sentido contrario. Dentro del país una derecha impaciente por consumar lo primero contrasta con una izquierda intransigente, la comunista y extraparlamentaria, que exige como condición previa no sólo la retirada israelí de los territorios árabes ocupados sino también el diálogo de Israel con la OLP y el reconocimiento del derecho del pueblo palestino a su propio Estado.⁽⁶¹⁾

A pesar de que el XXIX Congreso del Partido Socialista, en octubre de 1981, había rechazado prudentemente la inclusión en el Programa del Partido del establecimiento de relaciones diplomáticas con Is-

rael, el Gobierno ungido por las elecciones que se celebran un año después fijó pronto su posición. Ataja los rumores de ingerencias y chantajes exteriores negando que se hayan producido y advirtiendo que el establecimiento de relaciones diplomáticas con otro Estado es una decisión soberana.. Templa la impaciencia conservadora señalando que la decisión se tomará dentro de la Legislatura, que concluye en 1986, sin prisa, sin dejarse llevar, en palabras de Fernando Morán, por un proceso de deslizamiento mecánico, en el momento que el Gobierno considere oportuno y no otros países, lobbies o medios de comunicación. Hace frente a los requerimientos de la izquierda declarando que la decisión se adoptará desde el respeto de una posición de principios de la que España no quiere abdicar. Gana tiempo impulsando una intensificación de las relaciones comerciales, turísticas y culturales con Israel; relaciones aéreas regulares son establecidas en mayo de 1983...⁽⁶²⁾

Ya en sus primera declaraciones públicas el Presidente del Gobierno, Felipe González, y el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, enganchan el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel con el proceso de paz en Oriente Medio,⁽⁶³⁾ prosiguiendo de esta manera la política centrista, a la que dotan de una expresión doctrinal más elaborada. Unas últimas mesas^{mas tarde} de 1982, Felipe González es muy concreto: el establecimiento de relaciones con Israel parece acompañarse cronológicamente a que se encamine la ejecución del Plan Árabe de Fez que España apoya.⁽⁶⁴⁾ El 6 de abril de 1983, al día siguiente de que el Presidente haya mantenido una entrevista con el líder laborista israelí, Simón Peres, el Director de la Oficina de Información Diplomática sale al paso de ciertas interpretaciones declarando que:"No hay posibilidad de un cambio en la actitud tradicional del Gobierno español puesto que no se aprecia un cambio sustancial en la aproximación israelí al problema de Oriente Medio ...En lo que respecta al Gobierno español...pensaría establecer relaciones diplomáticas con Israel si se viera que existe una verdadera voluntad negociadora, una mejora en el proceso de pacificación en el Oriente Medio y (el establecimiento de relaciones) fuera efectivamente un elemento que ayudara a la pacificación de esa zona"⁽⁶⁵⁾ Una formulación más solemne de la actitud del Gobierno socialista se encuentra en la comunicación sobre los principios de la acción exterior que éste remite al Congreso para su

(66)

debate en el Pleno, el 17 de octubre de 1983: la decisión de establecer relaciones con Israel, se dice en ella, sólo se debería tomar tras un ponderado análisis de los intereses nacionales y siempre y cuando contribuya al proceso de paz en la zona.⁽⁶⁷⁾ La alusión a unos intereses, los nacionales, cuya ponderación en cualquier proceso decisivo se presume, podía ser alarmante en la medida en que, expresamente presentes, eran capaces de abrasar a cualquier otro factor. Pero aún en los primeros días de 1984 el Presidente de Gobierno, si bien contestando a las preguntas de la prensa saudí, parecía desechar esa posibilidad al presentar la búsqueda de la paz en Oriente Medio, sobre la base del respeto de los derechos palestinos y del no reconocimiento de la soberanía israelí sobre los territorios árabes ocupados, como un componente de la dimensión exterior de nuestros intereses nacionales.⁽⁶⁸⁾

El paso del tiempo, sin embargo, iba a maltratar sin piedad esta voluntarista apreciación, cerniendo una especie de rigor mortis sobre el blando y flexible compromiso original del Gobierno socialista, cuyos elementos comenzaban a ser incompatibles entre sí: la legislatura se agotaba y la inserción del establecimiento de relaciones con Israel en el proceso de paz para la zona era pura ilusión. La derecha hostigaba más y más, hasta empujar a Felipe González a quejarse repetidas veces en los medios de comunicación de que la oposición le pedía hacer antes de ayer lo que ella misma no había hecho durante cuarenta años;⁽⁶⁹⁾ en diciembre de 1983, el XX Congreso del Partido Comunista, por su parte, achacaba ya al Gobierno socialista un retroceso respecto de la posición de los Gobiernos anteriores.⁽⁷⁰⁾ Las especulaciones sobre las ingerencias norteamericanas y europeas rebrotaban, pertinaces, después del enésimo desmentido... A la postre, si el Gobierno socialista quería establecer relaciones con Israel durante su primera legislatura no iba a tener más remedio que renunciar a su vinculación con la iniciación de un razonable proceso de paz. Es lo que hace, entre rumores de compromisos adquiridos exigibles a la fecha de entrada en vigor de la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

El cambio se produce a lo largo de 1984 y se define en los primeros meses de 1985. A mediados de 1984 la designación de Simón Pérez como jefe de gobierno en Israel hace más fluidos los contactos.⁽⁷¹⁾ En diciembre, el XXX Congreso del Partido Socialista dispone que: "En el marco de la normalización de relaciones con todos los países del mundo... España deberá abordar el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel, en el momento que el Gobierno lo estime más oportuno, de acuerdo con nuestros intereses nacionales y las circunstancias del área".⁽⁷²⁾ Aún en 1985 Fernando Morán sigue hablando en ocasiones de la conexión entre el establecimiento de relaciones y el proceso de paz y la obtención, en este ámbito, de contrapartidas; pero se hace más frecuente la alusión a una negociación en la que se obtenga el mantenimiento de algunos principios, si es posible, para que el establecimiento de relaciones sea más comprensible para los países árabes, y se manifiesta la preocupación por amortiguar los efectos dañosos de la operación. De hecho, confiesa Morán, estamos haciendo una labor diplomática de preparación.⁽⁷³⁾ El 29 de abril de 1985, en unas declaraciones a la prensa norteamericana, el Presidente de Gobierno revela que el intercambio de embajadores con Israel se va a producir "en una fecha no muy lejana". Y añade: "Nos gustaría, teniendo en cuenta que se abre una situación nueva, desde nuestro punto de vista, que esa situación ... contribuyera en algo a la paz de Oriente Medio, Y digo que nos gustaría -subraya Felipe González- no estoy diciendo que es la condición sine qua non".⁽⁷⁴⁾

El establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel se decide, pues, en atención a intereses nacionales, valorados, pero no concretados, por el Gobierno socialista, y al margen del proceso de paz en Oriente Medio. Tomada la decisión de ejecutarlo, se ha de tratar de: a) evitar una reacción demasiado negativa de los países árabes; y, b) buscar el momento, no ya más oportuno, sino -dada la situación de la zona- el menos inoportuno. ~~de perspectiva de la situación~~

Preocupaba la reacción árabe, institucional o salvaje. Individual o colectivamente, los países árabes, en particular los radicales, podían orquestar en el seno de la Liga, acuerdos y recomendaciones que fueran de la censura moral y política al embargo económico selectivo (crudos, inversiones,^{contratos...}), pasando por un abanico de medidas diplomáticas (llamada a consulta de los embajadores, retirada de los jefes de misión,

suspensión y ruptura de relaciones...) o un recalentamiento de contenidos territoriales en el norte de África... Más allá de las acciones oficiales, se temían los actos terroristas en territorio español o sobre nuestras misiones diplomáticas y consulares y sobre nuestros ciudadanos en el extranjero, ejecutados por grupos radicales más o menos incontrolados.

Esto último se resumía en la adopción de un plan policial de seguridad; lo primero requería una planificación más sofisticada, que se articuló sobre un doble eje: la información previa de la decisión y de sus razones a los países árabes, con el fin de evitar el efecto sorpresa y darles tiempo para digerir la idea, y la confirmación categórica de que el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel no alteraba lo más mínimo la posición de España sobre la cuestión del Oriente Medio y su apoyo a la causa palestina sino que, por el contrario, permitía reforzarla.⁽⁷⁵⁾

Punto de partida de ejecución de esta política puede considerarse la carta que en la primavera de 1985 se dirige a Chadli Klibi, Secretario General de la Liga Árabe, anunciándole la decisión de principio del Gobierno español. La película del cómo, cuando y por qué de los acontecimientos que le siguieron fué revelada por primera vez el 5 de marzo de 1986, en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, por F.Fernández Ordóñez, sustituto de F.Morán en dicha cartera (76). Tomada la decisión de establecer relaciones con Israel en el primer semestre de 1986, se iniciaron en agosto de 1985 los preparativos, entablándose contactos informales con la Oficina del Primer Ministro israelí, S.Peres(78). Luego, ya en septiembre, se aprovechó la apertura del periodo anual de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para que el ministro español de Asuntos Exteriores comunicara el acuerdo a todos sus colegas árabes presentes en Nueva York a través de entrevistas bilaterales; ese mismo mes visitó España el Presidente de Egipto, H.Mubarak. En octubre, F.Fernández Ordóñez convocó al Consejo de Embajadores de los países árabes en España y viajó a Túnez, sede de la Liga Árabe y cuartel general de la OLP. Fernández Ordóñez mantuvo entrevistas con otros representantes árabes en noviembre y diciembre(79), mes en el que se realizó un viaje de Estado de los Reyes a Omán(80), con escala en Jordania, que permitió al ministro de Asuntos Exteriores encontrarse con sus correspondientes en los países del Golfo. El 29 de diciembre se concretó la fecha del establecimiento de relaciones(81): sería el 17 de enero, al pronosticarse para entonces una cierta calma en Oriente Medio(82). El 9 de ese mes se acabaron de perfilar los detalles en una reunión secreta habida en Madrid entre funcionarios de los

ministerios de Asuntos Exteriores español e israelí. El 10, F.Fernández Ordóñez convocó de nuevo a los embajadores árabes acreditados en Madrid, así como a los representantes de la OLP y de la Liga Árabe, para comunicarles que el establecimiento de relaciones se iba a producir en breve plazo. El 16, en La Haya, el secretario general de Política Exterior, M.Cajal, informaba a los representantes de los demás miembros de las Comunidades Europeas, antes de que hubiese producido el acuerdo del Consejo de Ministros, que el acontecimiento tendría lugar al día siguiente. Finalmente, el 17, se formaliza y hace público el establecimiento de relaciones entre España e Israel. Simultáneamente, se divultan un comunicado conjunto hispano-israelí, una declaración del Gobierno español y el texto de una carta dirigida por F.González a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países árabes, así como a Yasser Arafat y Chadli Klibi (83), en la que hasta por tres veces se invoca a S.M. el Rey de España. Estos documentos, que se habían ido elaborando cuidadosamente desde agosto de 1985, revelan los aspectos esenciales de la decisión española.

En ellos, la explicación del establecimiento de relaciones con Israel reposa en los siguientes elementos:

- 1) la universalización de relaciones diplomáticas con todos los pueblos de la Tierra, un objetivo de la acción exterior española desde la recuperación de la democracia, hoy inscrito en el mismo frontispicio de la Constitución;
- 2) la satisfacción de los intereses nacionales;
- 3) la superación de la anomalía histórica que supone la ausencia de una institucionalización de las relaciones ya existentes en muchos campos con un país también ribereño del Mediterráneo y ligado por diversos vínculos con la CEE, a la que España acaba de incorporarse; y,
- 4) el reconocimiento de los antiguos y profundos lazos históricos y culturales existentes entre el pueblo español y el pueblo judío.

Si comparamos estas manifestaciones con otros pronunciamientos públicos previos, cabe advertir algunas calculadas omisiones: así, la del carácter soberano de la decisión española y su homogeneidad con los comportamientos de los países de la Europa occidental y hasta de algún país árabe, como Egipto.⁽⁸⁴⁾ Es igualmente significativo que los intereses nacionales sean reclamados en su imponente genericidad y que la referencia a nuestro ingreso en la CEE se formule sólo tangencialmente. Unas semanas después, en su intervención ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el ministro del ramo, Fernández Ordóñez, insiste en nuestra recién

adquirida condición comunitaria y en la situación cada vez más complicada de España en el seno de la Cooperación Política Europea(CPE), como factores decisivos...⁽¹⁵⁾

Junto a la explicación de la decisión, los documentos mencionados incorporan la confirmación de una política pro-palestina cuyas mejores expectativas, una vez establecidas relaciones con Israel, son subrayadas.

Los pasos principales de un razonamiento que, básicamente, pretende convencer de que la política pro-palestina de España no está indisolublemente unida a la inexistencia de relaciones diplomáticas con Israel, son éstos:

1) Establecer relaciones diplomáticas no constituye, en modo alguno, aprobación de la política, interior y exterior, israelí. No ha de considerarse que Israel se haya apuntado con ello un tanto en el casillero de su contienda con los países árabes.⁽¹⁶⁾ Una cosa son las relaciones sociales y otra, las fraternales;⁽¹⁷⁾

2) España reafirma su apoyo a la causa palestina y, en este sentido, reitera formalmente que no reconoce la anexión israelí de los territorios árabes ocupados en 1967. De ahí que condene, una vez más, la política de asentamientos y reclame su desmantelamiento como primer paso para la devolución de los territorios, y niegue reconocimiento a una alteración unilateral del status de la ciudad de Jerusalén. En consecuencia, la embajada española se sitúa en Tel-Aviv y se puntualiza en el comunicado conjunto que el establecimiento de relaciones diplomáticas "no afectará en modo alguno al status del Consulado general de España en Jerusalén";

3) Se insiste en la defensa de los legítimos derechos y aspiraciones del pueblo palestino, incluido el derecho a la autodeterminación, así como en la necesidad de que se abra un proceso de negociación, bajo auspicios internacionales apropiados, en el que la OLP participe como representante del pueblo palestino; y,

4) Al tener relaciones con ambas partes, España estará en condiciones de desempeñar un papel más activo en la búsqueda de una solución pacífica, justa y duradera al conflicto, tarea en la que no ahorrárá esfuerzos. España trabajará en este sentido en los foros internacionales y, particularmente, en las Comunidades Europeas, ámbito en el que podrá apoyar al diálogo euro-árabe su conocimiento y comprensión de los sentimientos y afanes de los países que componen la Nación Árabe.

El razonamiento se ha visto acompañado por el gesto de formalizar el status que, de hecho, venía disfrutando,⁽¹⁸⁾ de la representación de la OLP en Madrid. El pro-

yecto, filtrado convenientemente a los medios de comunicación, sólo fué anunciado oficialmente el 22 de marzo de 1986, con ocasión de la visita girada por el ministro Fernández Ordóñez a la sede de la Liga Árabe en Túnez. El retraso y la insistencia en que esta decisión no guarda relación con el intercambio de embajadores con Israel no han bastado, sin embargo, para sofocar al extendida impresión de que se ha buscado una suerte de compensación en el mismo plano diplomático.⁽⁸¹⁾⁽⁹²⁾

El diseño de una operación que se consideraba importante, delicada y compleja parece haber sido acertado, si nos atenemos a las consecuencias de su ejecución. En el frente interior, el establecimiento de relaciones con Israel se saldó con las protestas del PCE, la izquierda extraparlamentaria y el sindicato Comisiones Obreras. En el frente exterior, los países árabes reaccionaron moderadamente. El 17 de enero de 1986, el Secretario General de la Liga Árabe, difundió una declaración deploando la noticia y denunciando el giro que significaba en la inicial posición española de no establecer relaciones en tanto Israel no volviera a la legalidad internacional: la medida "llega en un momento en que Israel intensifica su política de fuerza en los territorios ocupados y, particularmente, en Jerusalén"; dos semanas más tarde, el 31, los miembros de la Liga, reunidos en sesión extraordinaria, expresaron su pesar y reprobación por una decisión "contraria a las relaciones tradicionales de amistad" que "no tiene en cuenta ni los sentimientos árabes ni los intereses comunes" y que contribuía a romper el aislamiento internacional de Israel. Pero no se adoptaron, ni siquiera recomendaron, medidas colectivas. Las propuestas sirio-libias para una retirada de embajadores fueron desechadas, gracias a la oposición de los países árabes moderados (Arabia Saudita, Jordania, Túnez, la misma OLP) que alegaron que cualquier medida contra España podría acabar favoreciendo a Israel ante la opinión pública internacional. Quedó, pues, a la discreción de cada Estado tomar las decisiones "en el momento y el nivel que consideren adecuados para defender sus intereses". En esa fecha ya hacía dos días que había vuelto a Madrid el embajador de Kuwait, el único jefe de misión que había sido llamado a consultas por un gobierno árabe...

El Gobierno español apreció la morigeración de la OLP, decidida a no solicitar sanciones contra España si la nueva política no dañaba "los intereses nacionales del pueblo palestino" y a hacer lo posible para evitar acciones terroristas. También en esto hubo fortuna. El único incidente que se produjo fué el secuestro por un grupo inte-

grista islámico de un miembro de los Grupos Especiales de Operaciones españoles, recién llegado al aeropuerto de Beirut para mejor proteger nuestra sede diplomática. Dado que el objetivo de los secuestradores era forzar la liberación de dos shiites libaneses que cumplían condena en España por haber atentado contra un diplomático libio, puede afirmarse que el establecimiento de relaciones con Israel fué sólo la ocasión para que se les facilitara un cebo.

Con la visita del Fernández Ordóñez a la sede de la Liga Árabe en Túnez, los días 21 y 22 de marzo de 1986, ha de entenderse cerrada la crisis de rechazo árabe abierta por el establecimiento de relaciones de España con Israel. El planteamiento del Gobierno español parece haber prosperado sin costes aparentes. El 14 de abril, el primer embajador español presentaba sus cartas credenciales al presidente israelí y en septiembre el ministro de Asuntos Exteriores visitaba oficialmente el Estado judío.

3. La no ingerencia en los conflictos inter-árabes

En el Líbano, mientras los edificios que albergan a la Embajada de España y a la residencia del embajador en Beirut reflejan, como tantos otros, en sus fachadas y cimientos parcialmente destruidos por las bombas, el deterioro galopante de la situación, el Gobierno socialista se manifiesta en la línea de los Gobiernos precedentes. Y así, en su primer discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 29 de septiembre de 1983, el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, reitera que "la soberanía, independencia y unidad del Líbano deben ser preservadas a toda costa, así como sus características de sociedad multirracial y multiconfesional. El pluralismo del Libano", concluye Morán, "fué un modelo de coexistencia pacífica que debe resurgir para que su ejemplo repercuta en toda la región". Al servicio de este fin la presencia militar extranjera se estima positiva en la medida en que sea solicitada por el Gobierno legítimo de Beirut para garantizar su libre actuación.⁽⁴⁷⁾

No obstante, el Gobierno socialista no endosó la oferta de envío de un contingente militar para formar parte de la Fuerza Multilateral de Interposición(FMI), hecha por el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo; todo lo contrario, precisó que no lo enviaría ni aun en el caso de que el Gobierno libanés lo solicitara formalmente, lo que no había ocurrido. En esta reacción podía encontrarse un punto de amor propio ante

⁽⁴⁷⁾

la manifiesta desatención con que habían sido recibidas las ofertas centristas y el nulo interés de las autoridades oficiales del Líbano por incluir a España en el círculo de los países europeos a los que se requería para participar en la búsqueda de una solución para el problema. Pero también había, en mucha mayor medida, dosis de sabia prudencia ante la perspectiva de colocar a una fuerza armada española "en un lugar sobre el que no se tienen serios conocimientos de la realidad", según declaraba Felipe González a la prensa libanesa en febrero de 1984. Se ahorraba así la dramática vivencia de los contingentes de la FMI originada, por lo menos en parte, en su incomprendión y aislamiento de un medio social y político muy complicado y totalmente ajeno. Y había, por último, un toque de modestia, empapada de realismo: "España no está preparada para ser operativa en el Líbano".

Permanecen igualmente inalterables, después de la asunción del poder por el Partido Socialista, las líneas maestras de la posición española ante el conflicto inter-islámico irano-iraquí, trazadas por el Gobierno centrista. En este sentido, los discursos pronunciados por Fernando Morán ante la Asamblea General en 1983 y 1984 responden al patrón del defendido por su antecesor en la cartera de Exteriores, Pérez Llchorca, en 1982. En 1985, siendo el discurso en la sede de Naciones Unidas pronunciado por el propio Presidente del Gobierno, Felipe González, se evitan las alusiones al conflicto irano-iraquí.

La precisión de que España desarrollaría una contribución activa en apoyo de iniciativas y esfuerzos de paz, hecha por el XXX Congreso del Partido Socialista en diciembre de 1984,⁽¹⁰²⁾ no se concreta en hechos, aunque repetidamente se insta a la formulación de un plan regional razonable que España pueda respaldar.⁽¹⁰³⁾ Cuando el conflicto es evocado en las comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores ante las correspondientes Comisiones parlamentarias, sus miembros acaban convirtiéndose en contertulios.

Sólo dos circunstancias vienen a alterar la continuidad: la extensión de las hostilidades al Golfo Pérsico, de donde España importa cerca del sesenta por ciento de sus crudos, con evidentes riesgos para el tráfico petrolífero y la estabilidad de los países árabes ribereños, y la evidencia de groseras violaciones del Derecho de la Guerra por los contendientes. Por lo que se refiere a la primera de estas circunstancias, la

extensión del conflicto a las aguas del Golfo afectaba a intereses españoles; de hecho, en junio de 1984 siete marineros españoles enrolados en un ~~petrolero~~^{- el Tiburón -} de bandera liberiana ~~hallaron la muerte como consecuencia de~~ un ataque de la aviación iraquí, lo que obligó a España a formular las habituales notas de protesta ante el Gobierno de Bagdad.⁽¹⁰⁴⁾ De ahí que en el discurso del Ministro de Asuntos Exteriores ante la Asamblea General de las Naciones Unidas de ese año, el 26 de septiembre, se añadiera un párrafo a los ya habituales pidiendo que se garantizase el derecho de libre y pacífica navegación de los buques de terceros Estados por las aguas del Golfo.⁽¹⁰⁵⁾ En cuanto a la segunda circunstancia, la utilización por Iraq de armas químicas prohibidas por convenios internacionales en los que era parte se concertaba con los malos tratos de los prisioneros iraquíes en Irán, denunciados a finales de 1984 por el Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja.⁽¹⁰⁶⁾ El Gobierno español no podía menos que manifestar su preocupación ante estos hechos e instar a los contendientes al cumplimiento de sus compromisos internacionales.⁽¹⁰⁷⁾

4. La relación política privilegiada con los países árabes

Prosiguen los esfuerzos por dotar de una proyección económica al excelente clima de entendimiento político existente con los países árabes moderados de la región, aprovechando para ello, cuando es necesario, la imagen y las relaciones personales del Rey Juan Carlos.

En el programa con que el Partido Socialista se había presentado a las elecciones de 1982 rebrotaba, con aires de novedad, la inocente ilusión que había flotado, volátil, en décadas ya olvidadas: servir de enlace entre la capacidad financiera de los países árabes y las necesidades iberoamericanas de inversión para la explotación de sus recursos.⁽¹⁰⁸⁾

Europea⁽¹⁰⁹⁾

IV. La incorporación de España a la Cooperación Política

1. La superación de las divergencias: el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel

La falta de relaciones diplomáticas con Israel ha sido, sin duda, uno de los rasgos típicos o diferenciadores de la posición de España respecto de la gran mayoría de los países comunitarios en lo concerniente a la cuestión de Oriente Medio. En este sentido, el establecimiento de relaciones ha tenido un acusado efecto normalizador.

Desde el comienzo de la transición política a la democracia, en 1975, se vino especulando acerca de las influencias y hasta presiones atlánticas y europeas en pro del intercambio de embajadores entre España e Israel, lo que, a su vez, provocó numerosos desmentidos. El 1 de ~~abril~~⁽¹¹⁰⁾ de 1981 el entonces Presidente de la Comisión, Gaston Thorn, declaró que la CEE no influiría sobre España para forzar un establecimiento de relaciones con Israel, y cuatro años después, el ministro español de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, avalaba la observancia de esa promesa confesando que nadie, a lo largo de los veinticuatro viajes que en dos años y medio había efectuado a Bruselas, le había planteado la cuestión, cuya solución ⁽¹¹¹⁾ no era, en todo caso, componente del acervo comunitario. De hecho, Grecia no mantenía relaciones diplomáticas plenas con Israel.

Pero, ¿no era acaso más conforme con el comportamiento que se esperaba de un miembro de las Comunidades el establecer relaciones con Israel?. La CEE era el principal cliente y el primer abastecedor del Estado judío, con el que desde el 11 de mayo de 1975 tenía suscrito un acuerdo comercial preferencial. El tema de las relaciones con España era evocado por los representantes israelíes en sus conversaciones con interlocutores europeos, según ha reconocido a principios de 1986 Isaac Shamir en su papel de ministro de Asuntos Exteriores. El interés de países como Holanda por la solución de esta situación de ignorancia recíproca era bien conocido, sin necesidad de palabras. No obstante, éstas tampoco faltaron en el talle de resoluciones del Parlamento Europeo, como la de 20 de mayo de 1983, en la que tras invitar al Gobierno griego a establecer relaciones diplomáticas con Israel, se advertía a España que debería hacer lo mismo una vez se convertiera en miembro de las Comunidades.⁽¹¹²⁾

Podemos sugerir que el Gobierno español, en ejercicio de su soberanía, decidió tener en cuenta los efectos favorables que el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel tendría en los medios comunitarios y, obrando en consecuencia, desechó acompañar a Grecia en este punto y se homologó con los demás. La incorporación de España a la CEE y los vínculos de ésta con Israel son mencionados por Felipe González en la carta dirigida el 16 de enero de 1986 a los Jefes de Estado y de Gobierno árabes para explicar la decisión española. La incorporación de España a la CEE planteaba, según F.Fernández Ordóñez, una dinámica nueva, ya que todos los países comunitarios tenían relaciones diplomáticas con Israel, incluso Grecia, aunque de tono intermedio; por otro lado, añadía el ministro, que se dirigía a los miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso en la sesión informativa del 5 de marzo de 1986, la posición de España en el seno de la Cooperación Política Europea "empezaba a ser enormemente complicada" en todos los temas relacionados con el Oriente Medio. La elección de la fecha tenía mucho que ver con el momento en que España se incorporaba de pleno derecho a este mecanismo porque no cabía duda, concluía F.Fernández Ordóñez, que a partir del 1 de enero se hacía clamorosa e insostenible la carencia de relaciones diplomáticas con Israel(113). Las relaciones se formalizan diecisiete días después de que España se convierta en miembro de las Comunidades, en un ambiente netamente comunitario: la firma del correspondiente protocolo se hace en La Haya, sede de la presidencia de turno de las Comunidades, y aprovechando la presencia de M.Cajal, Secretario General de Política Exterior, en la capital holandesa para participar en una sesión de la Cooperación Política Europea. El 19 de enero, F.González y S.Peres se entrevistan en La Haya...

2. La tendencia a la convergencia de posiciones

La crisis energética y el embargo petrolífero que siguió a la guerra del Yom Kippur, en 1973, decidido por los países árabes exportadores de petróleo para castigar la política de algunos países comunitarios, particularmente Holanda, considerada exageradamente pro-israelí, provocaron un deslizamiento a posiciones más atentas a los intereses de aquellos países, una búsqueda acelerada de consenso a partir de planteamientos que habían sido muy divergentes y, en 1974, la apertura del Diálogo euro-árabe.

Estos acontecimientos suponían que en el marco de la CPE los países miembros de las Comunidades se encaminaban objetivamente a un punto de encuentro con tradicionales posiciones españolas en la cuestión de Oriente Medio, de manera que es el énfasis en la defensa de ciertas posturas, y no las mismas posturas, lo que a partir de cierto momento las diferencia. En este sentido, ya en 1981, el ministro español de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas del 24 de septiembre, señalaba como la convicción española de que el conflicto de Oriente Medio no podía resolverse sin contar con el pueblo palestino parecía compartida por los países de la Europa comunitaria desde la Declaración de Venecia de 13 de junio de 1980.⁽¹⁴⁾ En esta Declaración, aunque no se presentaba a la OLP como representante único del pueblo palestino, se convenía en la necesidad de asociarla a la negociación de la paz, superando la ambigüedad que había quedado flotando en la Declaración del 29 de junio de 1977. Posteriormente, en marzo de 1985, Fernando Morán, dirigiéndose a la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, era tributario de la misma percepción: a partir de la Declaración de Venecia los países comunitarios se habían aproximado a la posición española, anticipadora al considerar sobrepasadas las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad. El ministro de Asuntos Exteriores socialista advertía que en lo referente a la votación de los proyectos de resolución en Naciones Unidas la actitud de nuestra delegación no difería de manera perceptible de la de otros países occidentales. Allí donde todos los comunitarios habían coincidido en el voto también lo había hecho España.⁽¹⁵⁾

3. El propósito de reactivación de la CPE

Al incorporarse formalmente a la CPE, el Gobierno español comienza verificando, con realismo, sus escasos logros en el tratamiento de la cuestión de Oriente Medio, y manifestando su insatisfacción por la frustración de las expectativas abiertas por la Declaración de Venecia, donde se habían anunciado iniciativas europeas luego no concretadas. "Europa, un poco como ocurre con el Mundo Árabe, pregoná con frecuencia su deseo de hacer una acción política exterior unitaria, pero padece demasiadas diferencias entre las distintas naciones como para ponerse de acuerdo en esa acción eficaz", declaraba Felipe González el 23 de febrero de 1984. Un año más tarde, el 7 de marzo de 1985, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, Fernando Morán se refería a "la atonía general de la acción europea". Y el 19 de enero de 1986, con ocasión de su entrevista con Simon Peres en La Haya, el Presidente del Gobierno español se quejaba de que en el Mediterráneo hubiese una política norteamericana y una política soviética, pero no una política europea, "lo que no puede explicarse".⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾

Partiendo de estos datos, el Gobierno español parece motivado para estimular en el marco de la CPE una acción europea concertada. España pretende desempeñar un papel más activo en Oriente Medio, pero no por su cuenta, sino a través de los mecanismos de la CPE y el diálogo directo con los países árabes. En este sentido ha de buscar un cierto alineamiento con países como Francia e Italia frente a aquéllos que han venido sosteniendo un perfil bajo comunitario en la cuestión del (18) Oriente Medio. Los documentos circulados por el Gobierno español al producirse el establecimiento de relaciones con Israel no escatiman las referencias. Particularmente, en la declaración gubernamental del 17 de enero se expresa la confianza de que con el ingreso en las Comunidades Europeas España pueda contribuir más activamente a abrir una vía de solución global, justa y duradera del conflicto, mientras que en la carta de Felipe González a los dirigentes árabes se ~~_____~~ contempla la ampliación hacia el Sur de las Comunidades como un factor que favorecerá los contactos con el Mundo Árabe que España se dispone a alentar gracias al denominado Diálogo Euro-Arabe.

En la reactivación de la CPE de cara a la cuestión de Oriente Medio, España aportará "su conocimiento y comprensión de los sentimientos y afanes de los países que componen la Nación Árabe" según reza la carta de Felipe González a los dirigentes árabes, lo que en los términos más concretos de la declaración del Gobierno del 17 de enero de 1986 significa la voluntad política de trabajar en el seno de la Comunidad en favor de principios y líneas de acción ya conocidos (autodeterminación del pueblo palestino; negociación entre todas las partes interesadas, incluida la OLP; desmantelamiento de asentamientos judíos en los territorios árabes ocupados como paso previo a su devolución...) y que hoy parecen compartidos, por lo menos desde el punto de vista literario, por todos los miembros. En marzo de 1986 este papel de España fué objeto de las conversaciones mantenidas en Túnez por el titular de la diplomacia española, Fernández Ordóñez, y el Secretario General de la Liga Árabe, Chadli Klibi. Partidario de que Europa apoye una respuesta regional razonable, y no de buscar las respuestas desde fuera, el Gobierno español sostendrá las iniciativas de los países árabes moderados y el compromiso europeo en la convocatoria de una Conferencia internacional con todas las partes interesa-

das para lograr un proyecto de paz global. España se incorpora a la facción pro-árabe dentro de la CPE, pero lo hace a la derecha de Grecia, debiendo descartarse su disponibilidad para endosar propuestas extremosas. No en balde el Gobierno socialista, en la Declaración de Principios de la Acción Exterior formulada en octubre de 1983, manifestaba su intención de no introducir elementos desestabilizadores en un mundo dominado por la idea de conflicto y se pronunciaba por una definición claramente occidental compatible con un margen de autonomía que evitase un alineamiento mecánico con intereses que podían no coincidir con los españoles.⁽¹⁴⁹⁾

Cuando la metástasis del conflicto de Oriente Medio ha conducido a la floración salvaje de actos terroristas y contrateroristas en el espacio europeo y del Mediterráneo occidental en los primeros meses de 1986, España, bajo el Gobierno socialista ha tenido la ocasión de hacer valer las directrices anteriormente mencionadas en el marco de la CPE. Junto con Italia, se ha significado como uno de los países mejor dispuestos a involucrar los mecanismos de la Cooperación Política Europea y canalizar a través de ellos iniciativas dirigidas a afrontar la situación mediante un diálogo con los países árabes que aborde las causas últimas del terrorismo, y no con medidas de fuerza y sanciones que, con independencia del juicio de legalidad internacional que merezcan, se consideran ineficaces y hasta contraproducentes. España e Italia fueron quienes urgieron la convocatoria de los ministros de Asuntos Exteriores europeos en La Haya cuando Estados Unidos declaró su intención de aplicar represalias armadas a Libia en abril de 1986, con el fin de articular una posición común que ofreciera una salida pacífica a la peligrosa situación que se cernía sobre los países de la Europa del Sur. La llamada a la moderación de los comunitarios y las medidas diplomáticas allí concertadas no impidieron la materialización de la fuerza conminada por Estados Unidos. Pero ésta es otra cuestión. Como lo es la reflexión que lo ocurrido en esos días obliga a abrir, una vez más, sobre la fragilidad de la solidaridad europea...

Antonio REMIRO BROTONS

Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad Autónoma de MADRID.

NOTAS

(1) F.Morán, Una política exterior para España, Madrid, 1980, p.172

(2) Resolución de la Asamblea General 39(I) del 12 de diciembre.

(3) El Gobierno informa. Los Asuntos Exteriores, Madrid, 1964, pp.213 y ss.

(4) Vid.ad ex., J.S.Erice, España y los países árabes, Política Internacional, 1951, nº5, p.226; J.R.Sobredo, El Oriente Medio en la política internacional, Política Internacional, 1951, nº8, pp.138-139; tb. R.Gil Beneyra, España, Europa y los árabes en el Mediterráneo, Política International, 1952, nº11, pp.63 y ss. Téngase en cuenta, además, que el general Franco, como muchos de sus compañeros de armas, era un militar africanista, cuya carrera y ascensos se habían realizado en buena parte en Marruecos, donde había mandado unidades indígenas. Estas participan en la guerra civil. La Guardia Mora fué durante muchos años la escolta del Jefe del Estado.

(5) J.R.Sobredo, art.cit., p.137.

(6) Resolución de la Asamblea General 386(V) del 4 de noviembre.

(7) Vid. E.von Petersdorff, Las relaciones internacionales de España en los años 1945 a 1955, Revista de Política International, 1971, nº117, pp.73 y ss.

(8) Sesión plenaria nº 214.

(9) La postura oficial española quedó reflejada en una publicación editada por la Oficina de Información Diplomática en 1949, España y los Judíos. Sobre esta cuestión vid. F.Ysart, España y los judíos durante la II Guerra Mundial, Barcelona, 1973, y H.Avni, España, Franco y los judíos, Madrid, 1982.

(10) A pesar de ello, la doctrina española especializada no mostró interés en analizarla. Es revelador que en el volumen de cerca de ochocientas páginas monográficamente dedicado por la Revista de Política International a la cuestión de Oriente Medio en 1962(nums.62-63), nada se diga acerca de la política de España, con excepción de unas páginas que aluden a su actitud respecto de los Santos Lugares(infra nota 11).

(11) Vid. F.Utray, El problema de los Santos Lugares, Revista de Política International, 1962, nums.62-63, pp.293 y ss., en particular, 318-320.

(12) ABC, del 19 de enero de 1986, pp.23-24.

(13) La distinción fué hecha en numerosas ocasiones por F.Morán, como ministro de Asuntos Exteriores(vid.ad ex., su conferencia de prensa en Bruselas, el 10 de diciembre de 1982, o sus declaraciones a La Vanguardia, del 25 de marzo de 1984, reproducidas en Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1982, p.206, y 1984, p.136).

(14) Vid. N.Barbour, Influencia británica en el Oriente Medio, Revista de Política Internacional, 1962, num.62-63, p.186.

(15) Vid. R.Gil Benumeya, La RAU y la Liga Árabe ante Israel y la Alemania Federal, Revista de Política Internacional, 1965, nº79, pp.115 y ss.

(16) Esa política está ya enunciada en la Declaración programática sobre política exterior hecha(julio de 1977)por el primer Gobierno español salido de las urnas tras la muerte del general Franco, que reitera el apoyo a las justas causas de las naciones árabes(vid. en Revista de Política Internacional, 1977, nº153, p.244). Posteriormente, el 18 de febrero de 1981, con ocasión de su discurso de investidura, L.Calvo-Sotelo hace mención de la inalterable posición de amistad con el Mundo árabe(vid. en Actividades, Textos y Documentos...,1981, p.104). Alusiones en el mismo sentido se encuentran en los programas electorales de todos los partidos políticos de ámbito estatal que concurren a las sucesivas elecciones de 1977, 1979 y 1982(vid. R.Mesa, La política exterior en la España democrática, Revista de Estudios Internacionales, 1982,1, pp.7y ss.; R.Mesa y F.Aldecoa, Las ofertas electorales en materia de política exterior y relaciones internacionales en los programas de los partidos políticos en las elecciones legislativas de 28 de octubre de 1982, Revista de Estudios Internacionales, 1982,4, pp. 1005 y ss.).

(17) Aunque en unas declaraciones del subsecretario de Asuntos Exteriores, J.Ortega, al diario Ya, del 17 de julio de 1982 (reproducidas en Actividades, Textos y Documentos...,1982, p.163) se recalquen los factores morales y de descartar los económicos...

(18) Vid. en Actividades, Textos y Documentos...1981, p.220.

(19) Comunicado de la Oficina de Información Diplomática del 15 de diciembre de 1981(reproducido en Actividades, Textos y Documentos...,1981, p.373) afirmando que el comportamiento israelí en los altos del Golán constituye una grave violación de la legalidad internacional, de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. Dos días después, en el debate del Consejo de Seguridad, el representante de España, J.de Piniés, interviene en el mismo sentido(lo volverá a hacer el 13 de enero de 1982). El 18 de diciembre,el Consejo de Ministros español reitera la condena de Israel.

(20) La condena del Gobierno español se produjo el mismo día del ataque, mediante un comunicado de la Oficina de Información Diplomática (vid. en Actividades, Textos y Documentos..., 1981, pp.364-365), y fué transmitida al Presidente del Consejo de Seguridad por nuestro representante en carta fechada el día 10 de junio. Dentro de este órgano, España buscó activamente una condena de Israel, concretada en la resolución 487 del Consejo. El Ministro de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca, volvió sobre el tema en su discurso ante la Asamblea General, el 24 de septiembre, instando a Israel al acatamiento de esta resolución, de acuerdo con sus obligaciones como miembro de las Naciones Unidas, y a la reparación del daño causado(ib., p.220).

(21) El calificativo puede encontrarse en el discurso del ministro de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca, ante la Asamblea General, el 29 de septiembre de 1982(Actividades, Textos y Documentos..., 1982, p.176). La violación de la soberanía del Líbano había sido condenada por el Gobierno español el 7 de junio(ib., p.145).

(22) La expresión corresponde al comunicado de la Oficina de Información Diplomática del 18 de septiembre de 1982 por el que España manifiesta su firme repulsa por la matanza(vid.en Actividades, Textos y Documentos..., 1982, p.316). Al día siguiente, el representante español, J. de Piniés, se expresó en los mismos términos en el Consejo de Seguridad. El 21, la Diputación del Congreso de los Diputados aprobó una declaración condenatoria. El 29, en su discurso ante la Asamblea General, el ministro de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca, evocará un horror que se sitúa por encima de cualquier consideración política(ib., p.176).

(23) Vid. J.Fuentes, España en el Consejo de Seguridad, Revista de Estudios Internacionales, 1981,1, pp.106-107.

(24) Ya en julio de 1981, España había patrocinado, con Irlanda y Japón, el proyecto que se convirtió en la resolución 490 del Consejo de Seguridad, pidiendo el cese inmediato del ataque armado y reafirmando el compromiso del Consejo con la soberanía, independencia e integridad del Líbano. El 9 de junio de 1982, un proyecto de resolución presentado por España condenando a Israel por la invasión del Líbano y el incumplimiento de anteriores resoluciones del Consejo(la 508 y la 509, de los días 5 y 6 de junio), no pudo ser adoptado al votar en contra el representante de los Estados Unidos. Días después, la abstención norteamericana permitió, sin embargo, la aprobación de otros proyectos formulados por España para levantar el bloqueo israelí de Beirut(29 de julio) y para censurar la invasión de Israel(5 de agosto), este último copatrocinado por Jordania.

(25) Vid.ad ex., el discurso del ministro de Asuntos Exteriores,Pérez Llorca, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 24 de septiembre de 1981(Actividades, Textos y Documentos...,1981, p.220).

(26) A pesar de las fechas en que este Plan se formula, cuando España encara las elecciones generales que darán el poder, en octubre, al Partido Socialista, el ministro de Asuntos Exteriores del agotado Gobierno centrista de L.Calvo Sotelo, Pérez Llorca, aún llega a tiempo de expresar su esperanza en este Plan ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 29 de septiembre(Actividades, Textos y Documentos...,1982,p.176).

(27) Discursos y declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores D. Marcelino Oreja Aguirre, enero a octubre de 1978, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1978, p.145.

(28) Es significativo, por ejemplo, que en el comunicado conjunto hispano-iraquí de 14 de enero de 1981, hecho público al término de una visita oficial del Vicepresidente de Iraq a España, no sean las dos partes, sino sólo la parte iraquí la que exponga "la peligrosa situación que prevalece en la región árabe, originada a partir de la firma de los acuerdos de Camp David, que representan un intento unilateral contrario a los intereses de la Nación Árabe y a los derechos del pueblo árabe palestino" (Actividades, Textos y Documentos..., 1981, p.352).

(29) La visita se efectuó del 13 al 15 de septiembre de 1979. Vid. Revista de Política Internacional, 1979, nº145, pp.130-131.

(30) Así, por ejemplo, aunque España condena duramente en diciembre de 1981 y enero de 1982 la anexión israelí de los altos del Golán (vid. nota 19) y manifiesta que el Consejo de Seguridad no puede permanecer inactivo, ello no es óbice para que el 6 de febrero de 1982 se abstenga de apoyar en la Asamblea General el proyecto de resolución por el que se pide el aislamiento internacional de Israel, aprobado por 86 votos contra 21 y 34 abstenciones. Igualmente, la fuerte descalificación del bombardeo israelí de la central nuclear iraquí de Tammuz (vid. nota 20) no significa que al año siguiente España esté dispuesta a asociarse al proyecto por el que se decide retirar las credenciales de los representantes de Israel en la Conferencia anual de la AIEA, adoptado el 24 de septiembre de 1982 por 41 votos contra 39 y 39 abstenciones, entre ellas la española.

(31) Constituye el primer punto de la Declaración. Vid. en Revista de Política Internacional, 1977, nº153, p.244.

(32) Vid.ad ex. la conferencia de prensa concedida por el ministro de Asuntos Exteriores del primer Gobierno formado tras la muerte del general Franco, J.M.de Areilza, el 16 de enero de 1976 (Revista de Política Internacional, 1976, nº143, p.391).

(33) Vid. R.Mesa, La política exterior..., cit., p.28.

(34) "La amistad ha de ser un camino de dos direcciones, los amigos podrán tener para todos el mismo precio del crudo, pero algo se habrá de notar en su política de importaciones y en el reciclaje de los petrodólares, y no digamos en el tratamiento conjunto del problema terrorista", dice el líder conservador M.Fraga Iribarne el 19 de febrero de 1981, en el Congreso de los Diputados, en el debate de investidura, contestando al discurso del candidato L.Calvo-Sotelo (vid. en Actividades, textos y documentos..., 1981, p.108).

(35) Discursos y declaraciones..., cit., p.82.

(36) Vid. supra notas 21, 22 y 24.

(37) Programa electoral de 1982(vid. en Revista de Estudios Internacionales, 1982, 4, pp.1311 y 1313). Compárese con lo que se decía en el opúsculo de Coalición Democrática, antecedente de la Coalición Popular, Reflexiones de la Política Exterior Española, 1979, donde se aludía expresamente al reconocimiento de los derechos de los palestinos(vid.R.Mesa, La política exterior...cit., p.35, y R.Mesa y F.Aldecoa, Las ofertas electorales...cit., p.1022). En el debate de investidura de febrero de 1981, M.Fraga había suscrito al cien por cien la inalterable posición de amistad con el mundo árabe propuesta por L.Calvo-Sotelo , "siempre que no suponga implicitamente un límite a la libertad de España para mantener análogamente relaciones amistosas con todos los países del Mundo, sin exclusiones ni discriminaciones"(vid. en Actividades, textos y documentos..., 1981, p.108). Fraga había visitado Israel en enero y hecho declaraciones instando al establecimiento de relaciones con Israel.

(38) Vid. R. Mesa, La política exterior...cit., pp.46-48.

(39) Es el Partido Comunista de España el que más insiste en que el atlantismo condiciona negativamente la política española en Oriente Medio, decantándola en favor de Israel y obligando a una selección de amistades entre los países árabes acorde con los intereses y designios de los estados Unidos. "La OTAN obligará a nuestro país a defender posiciones contrarias a las de la mayoría de los países árabes, obligándonos al reconocimiento de Israel sin condiciones y al respaldo de los intereses estadounidenses en el Oriente Medio", se afirma en un interesante y, en cierto modo, agónico documento aprobado por el Comité Central el 11 de enero de 1986(La Paz es posible. Una propuesta de política exterior y de defensa fuera de la OTAN, vid. en C.del Arenal y F.Aldecoa, España y la OTAN. Textos y documentos, Madrid, 1986, p.425).

(40) Vid. el discurso del ministro de Asuntos Exteriores, M.Oreja, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 2 de octubre de 1978 (Discursos y declaraciones...,cit., p.145).

(41) Vid. el comunicado de la Oficina de Información Diplomática del 18 de junio de 1981, con ocasión de la visita a España del rey Jaled de Arabia Saudita(Actividades, textos y documentos...,1981, p.366) y el discurso del ministro de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 24 de septiembre(ib., p.220).

(42) El primer ofrecimiento se hizo por resolución del Consejo de Ministros del 12 de agosto; el segundo, a mediados de septiembre, tras las matanzas de Sabra y Chatila. Fueron desestimados por entender el Ministerio de Asuntos Exteriores libanés que el cupo de hombres necesarios para el despliegue de la Fuerza ya estaba cubierto con las aportaciones ya hechas por otros países. No obstante, de ser necesario en el futuro ampliar la FMI, añadía el representante libanés, el Gobierno de Beirut tendría en cuenta el ofrecimiento español si obtuviera la aprobación de todas las partes interesadas(El subrayado es mío)(vid. la contestación del Gobierno a la pregunta formulada por el diputado G.Kinpatrick, Boletín Oficial de las Cortes Generales, del 9 de diciembre de 1983, reproducida en Actividades, textos y documentos...,1983, pp.622-623).

(43) Vid. la contestación del Gobierno a la pregunta del diputado E.Pérez Ruiz sobre una eventual utilización de las bases de Rota y Morón para el envío de armas por Estados Unidos a Irán(Boletín Oficial de las Cortes Generales, del 15 de enero de 1981, reproducida en Actividades, textos y documentos...,1981, pp.98-99).

(44) La Tabarzin, una vez secuestrada, puso rumbo al sur, entrando en Tánger y Casablanca. España solicitó de Marruecos el aseguramiento de la nave, pero la patrullera logró escapar de Casablanca y entrar en aguas internacionales, donde la búsqueda marina y aérea española no dió resultado. La Tabarzin fué finalmente apresada por los franceses. El secuestro de la nave, en el curso del cual se habían causado daños a un remolcador español, había sido calificado como acto de piratería en un comunicado de la Oficina de Información Diplomática del 17 de agosto, cuatro días después de producirse el hecho. Sobre este incidente, vid. C.Jiménez Piernas, El apoderamiento de la patrullera iraní "Tabarzin" en el mar territorial español: un caso de insurgencia, Revista de Estudios Internacionales, 1982,1, pp.173 y ss.

(45) En el comunicado conjunto hispano-iraquí del 14 de enero de 1981 es la parte iraquí la que se refiere a la grave situación originada por la, en su opinión, "continua violación por parte de Irán de los principios de buena vecindad...y su rechazo a aceptar los legítimos derechos y la soberanía del Iraq sobre sus aguas y su territorio", sin que España se asocie a estas manifestaciones(Actividades, textos y documentos...,1981,p.352).

(46) Nada se dice, en efecto, sobre el conflicto irano-iraquí en el discurso del 24 de septiembre de 1981; sí, en cambio, en el del 29 de septiembre de 1982(Actividades, textos y documentos...,1982, p.177).

(47) Vid.supra nota 34.

(48) N.Khury, en Al Mustaqbal, noviembre 1984, cit.por E.Ménéndez, Perder Al Andalus, ganar España, El País, 2 de abril de 1986.

(49) Vid. en C.del Arenal y F.Aldecoa, España y la OTAN...cit., pp. 311 y 340.

(50) Discurso pronunciado el 29 de septiembre de 1983(vid.en Actividades, textos y documentos...,1983, p.498). En términos similares, aunque con mayor brevedad, está concebida la intervención de F. Morán del 26 de septiembre de 1984(ib., 1984, p.177) y la del Presidente del Gobierno, F.González, justamente un año después(ib.,1985, p.157) ante la misma Asamblea.

(51) Vid.en Actividades, textos y documentos...,1985, pp. 37 y 76.

(52) Declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, F.Morán, a la revista Interviú, el 19 de enero de 1983(reproducidas en Actividades, textos y documentos...,1983, p.64).

(53) Vid.en Actividades, textos y documentos...,1983, p.726. Vid.también la contestación del ministro de Asuntos Exteriores, F.Morán, a la pregunta que le formula el senador Ramis Rebassa en la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara alta, el 30 de junio de 1983(ib., pp.426-427).

(54) Vid. en Actividades, textos y documentos..., 1983, pp.583-584.

(55) En estos términos se expresa el Presidente del Gobierno, F. González, en declaraciones a la prensa saudí, el 23 de febrero de 1984 (reproducidas en Actividades, textos y documentos..., 1984, p.92).

(56) Vid. ad ex. la referencia que a él se hace en el discurso de F. Morán ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 29 de septiembre de 1983(Actividades, textos y documentos..., 1983, p. 498).

(57) El apoyo es expresado por el mismo Rey Juan Carlos en los discursos pronunciados ante los Reyes de Jordania y el Presidente de Egipto el 26 de marzo y el 20 de septiembre de 1985(vid. en Actividades, textos y documentos..., 1985, pp.37 y 76).

(58) En sus declaraciones a la prensa saudí, el 23 de febrero de 1984, el Presidente del Gobierno, F. González, advertía la paradoja de que teniendo muy buenas relaciones con países árabes España no hubiese jugado un papel relevante en la escena de un conflicto tan agudo como el del Oriente Medio:"Sí es verdad que ha mantenido una posición política de principios muy firmes a lo largo de muchos años...posición inequívoca de defensa de los intereses del pueblo palestino, pero que desde esa posición a una acción concreta de cooperación hay un paso que dar y nosotros queremos darlo de la mano de nuestros amigos"(vid. en Actividades, textos y documentos..., 1984, pp.91-92).

(59) Vid. en este sentido las observaciones hechas por el ministro de Asuntos Exteriores, F. Morán, en su intervención ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el 5 de marzo de 1985(reproducida en Actividades, textos y documentos..., 1985, pp.339-340).

(60) Vid. el comunicado de la Oficina del Portavoz del Gobierno, hecho público el mismo día, en Actividades, textos y documentos..., 1985, p.960.

(61) Vid. ad ex. las resoluciones del XI Congreso del Partido Comunista de España(diciembre de 1983) y el documento del Comité Central, La Paz es posible(reproducidos en C.del Arenal y F.Aldecoa, España y la OTAN..., cit., pp.393 y 420).

(62) Vid.ad ex. las comparecencias del ministro de Asuntos Exteriores, F. Morán, en las Comisiones de Asuntos Exteriores del Senado y del Congreso los días 5 y 7 de marzo de 1985(Actividades, textos y documentos..., 1985, pp. 340 y 369), por su carácter compendiador.

(63) Vid. ad ex. las declaraciones de F. González al diario El País, el 12 de diciembre de 1982, y las que dos días antes hace F. Morán en una conferencia de prensa que tiene lugar en Bruselas(reproducidas en Actividades, textos y documentos..., 1982, pp.206 y 208).

(64) Vid. en Actividades, textos y documentos..., 1983, pp.241-242. Una semana más tarde, el 13 de abril, visitaba oficialmente España Chadli Klibi, Secretario General de la Liga Árabe.

(65) Vid. sus declaraciones a la revista Tiempo, el 30 de mayo de 1983(reproducidas en Actividades, textos y documentos...,1983;p.370).

(66) Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del 22 de octubre(y reproducida en Actividades, textos y documentos...,1983,pp. 825 y ss.)

(67) Punto II.5, párrafo tercero(Actividades, textos y documentos..., 1983, p.828). Glosado por el ministro de Asuntos Exteriores, F.Morán, ante el Pleno del Congreso, el 25 de octubre(ib., p.530), el tema fué pasado por alto en las resoluciones que, como consecuencia del debate parlamentario, se adoptaron al día siguiente(ib., pp.831-832).

(68) Declaraciones del 23 de febrero de 1984(reproducidas en Actividades, textos y documentos...,1984, p.93 y 97).

(69) Vid. ad ex. sus declaraciones en las ruedas de prensa del 17 de noviembre y 23 de diciembre de 1983 o en la concedida el 29 de abril de 1985 a los medios de comunicación norteamericanos(reproducidas en Actividades, textos y documentos...,1983, pp. 576-577 y 624, y 1985, p.129).

(70) Vid. en C.del Arenal y F.Aldecoa, España y la OTAN...cit.,pp.393-394.

(71) Vid. la contestación del Gobierno a la pregunta formulada por el diputado G.Kirkpatrick en relación con unas declaraciones del Director General de Africa del Ministerio de Asuntos Exteriores:"El que la decisión del Gobierno ...tenga lugar durante el mandato de un Gobierno laborista en Israel debe contemplarse...como una posibilidad, pero sin que condicione al Gobierno español a la hora de tomar aquella decisión"(Boletín Oficial de las Cortes Generales, del 25 de septiembre de 1984, reproducida en Actividades, textos y documentos...,1984, p.302).

(72) Par.120. (Vid. en C.del Arenal y F.Aldecoa, España y la OTAN...,cit., p.340).

(73) Vid. su intervención en la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el 5 de marzo de 1985(Actividades, textos y documentos...,1985, pp.340-343). Sería un escándalo intelectual, difícilmente comprensible para la opinión pública, dice F.Morán, no establecer relaciones con Israel y sí con Albania o Corea del Norte(ib., p.343).

(74) Vid. en Actividades, textos y documentos..., 1985, pp.129-130. Por las mismas fechas, contestando a una pregunta formulada por el diputado E.Tarragona, el Gobierno reafirmaba su voluntad de establecer relaciones diplomáticas con Israel en el curso de la Legislatura, tal como había manifestado el Presidente del Gobierno en repetidas ocasiones;pero añadía que no había decidido aún la fecha concreta(Boletín Oficial de las Cortes Generales, del 25 de mayo de 1985; reproducida en Actividades, textos y documentos...,1985, p.473).

(75) El plan fué diseñado por una comisión compuesta de representantes de los ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Presidencia y constituida en septiembre de 1985. En relación con las misiones diplomáticas españolas las medidas, que variaban según el índice de riesgo asignado al país de sede, incluían el envío de miembros de los Grupos Especiales de Operaciones para su mejor protección, así como la intensi-

ficación de las misiones de información. Se solicitó igualmente de las autoridades locales el reforzamiento de la vigilancia.

(76) Vid. el artículo del diplomático J.Fuentes, España y Oriente Medio, Revista de Estudios Internacionales, 1984, 4, pp.965-973, donde estas directrices ya están planteadas en términos hipotéticos.

(77) Vid. en Actividades, textos y documentos..., 1986, pp.223-230. La imagen de la película la tomo del ministro, a quien le gusta, pues la utiliza dos veces:"Esta es la película de la forma en que se ha producido en cuanto a la decisión, en cuanto al cómo, en cuanto al cuándo y en cuanto a las medidas adoptadas..."(p.225); "Esta es, señorías, la primera vez que con todo detalle se ha contado día por día y momento por momento la película, secreta en muchos aspectos pero que ahora se podría revelar, de cómo, cuándo, por qué y en qué momento se hizo el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel"(p.227).

(78) Es sugerente que los contactos se establecieran por este conducto y no a través del ministerio de Asuntos Exteriores israelí, regentado por el leader del Likud, I.Shamir. Las palabras textuales de F.fernández Ordóñez en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso fueron:"Se decidieron, asimismo, una serie de contactos paralelos e informales con la Oficina del Primer Ministro de Israel, señor Peres, para preparar los contactos diplomáticos y para operar con la mayor discreción posible en un tema muy delicado"(Actividades, textos y documentos..., 1986, p.224). Ningún diputado ni grupo parlamentario solicitó en este punto mayores explicaciones.

(79) El 16 de noviembre se entrevistó en Madrid con Boutros-Ghali, secretario de Estado de Asuntos Exteriores de Egipto; el 5 de diciembre visitó Madrid el jeque Abdel El Sayeh, Presidente del Consejo Nacional Palestino.

(80) Repárese en que apenas un mes antes ya había estado en Omán, representando al Rey en la conmemoración del XV aniversario de la ascensión al trono del sultán Qaboos, el príncipe Felipe.

(81) "El 29 de diciembre fijamos la fecha...", dice F.Fernández Ordóñez ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso(Actividades, textos y documentos..., 1986, p.224). Cabe entender que se hizo por el Presidente del Gobierno de acuerdo con su ministro de Asuntos Exteriores. La autorización del Consejo de Ministros se produce sólo el mismo día 17 de enero, figurando la cuestión como primer punto del orden del día de la reunión.

(82) "Hicimos una valoración del contexto político diplomático que existía en aquellos momentos en Oriente Medio", señala F.Fernández Ordóñez, y se pensó que esta fecha...podía ser la fecha en la cual se habría superado una etapa de cierta intranquilidad...y había algunos datos, por lo menos esperanzadores, de que en algún tiempo no se produciría ningún otro hecho intranquilizador, como fué el discurso del primer ministro Peres en las Naciones Unidas, que fué recibido con optimismo en la propia Jordania...y la declaración de Yasser Arafat en El Cairo, donde se denunció públicamente la utilización del terrorismo...Dentro de esa primera parte del año parecía que en esos días estaba el cielo con menos nubes

que las que normalmente suele haber en el Medio Oriente"(Actividades, textos y documentos..., 1986, pp.224 y 230). En alguna ocasión se ha insinuado que la fecha del 17 de enero supuso un adelanto sobre la inicialmente prevista, motivado por el deseo de evitar la embarazosa visita que anunciaba el Secretario General de la Liga Árabe en una gestión de última hora para detener el curso de los acontecimientos, visita que, de hecho, no llegó a realizarse. Ciertamente, en su intervención ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, F.Fernández Ordóñez, se refiere siempre al 17 de enero como la fecha decidida el 29 de diciembre; ha de advertirse, sin embargo, que el ministro introduce en dos ocasiones en su parlamento una alusión a la fecha de finales de enero(ib., p.224) que se había considerado adecuada y sólo con un criterio muy elemental y riguroso cabría afirmar que el 17 es uno de los últimos días del mes...

(83) La carta del Presidente del Gobierno ya había sido entregada en mano el 10 de enero por el ministro de Asuntos Exteriores a los embajadores árabes acreditados en Madrid, al representante de la OLP y al de la Liga Árabe. En los casos de países árabes que no tenían embajador con residencia en Madrid las cartas fueron enviadas con mensajeros especiales a las capitales en que se encontraban(Argel, Londres, París y Roma). El texto de la carta, así como el del comunicado conjunto y la declaración del Gobierno español se encuentran en Actividades, textos y documentos..., 1986, pp.61-63.

(84) El establecimiento de relaciones con Israel no ha de constituir un elemento negativo en nuestras relaciones con los países árabes:"Sería difícil entender que lo constituyera para España y no para el resto de los países de la Europa Occidental...Aún más difícil entender que lo constituyera para España y no para alguno de los países árabes muy importante, que tiene relaciones", manifestaba el 23 de febrero de 1984 el Presidente del Gobierno, F.González, a la prensa saudí(vid. en Actividades, textos y documentos..., 1984, p.93).

(85) Vid. infra par.IV.1.

(86) ¿Qué se pretende, decía F.Morán el 7 de marzo de 1985 ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, que Israel tenga buenas relaciones con un país como España, que mantiene buenas relaciones con los países árabes o apuntar en el casillero de Israel el tanto de que un amigo de los árabes haya establecido relaciones con él?(Vid.en Actividades, textos y documentos..., 1985, p.375).

(87) A este respecto podría ser significativo el que, al parecer, se haya descartado por el momento el nombramiento de agregados militares.

(88) La sugerencia ya había sido hecha en algún trabajo doctrinal (vid. J.Fuentes, España y Oriente Medio,cit., p.973).

(89) Antes incluso de que se anunciara el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel(vid. ad ex. El País, 12 de enero de 1986, p.7).

(90) No obstante, a él ya había hecho referencia el ministro de Asuntos Exteriores en su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el 5 de marzo de 1986(vid. en Actividades, textos y documentos..., 1986, p.227).

(91) Comparecencia de F.Fernández Ordóñez ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el 5 de marzo de 1986(Actividades, textos y documentos..., 1986, pp.227-228). *además*

La decisión ha sido ejecutada en agosto de 1986, sólo días antes de que F.Fernández Ordóñez, realizara su primera visita oficial a Israel... después de pasar por Damasco.

(92) De acuerdo con ella, la representación de la OLP ha sido incluida en la Lista Diplomática, bajo el epígrafe de Otras representaciones, protocolizándose los privilegios de que venía disponiendo, entre los que no se encuentran los de inviolabilidad de la sede e inmunidad de jurisdicción de los representantes.

(93) F.Morán, ante la Comisión de Asuntos exteriores del Senado, el 5 de marzo de 1985(vid. en Actividades, textos y documentos..., 1985, p.343).

(94) El ministro de Asuntos Exteriores español se entrevistó en Madrid con el representante de la OLP el 28 de enero, tres días antes de que tuviera lugar la sesión extraordinaria de la Liga Árabe. El 5 de marzo, en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, F.Fernández Ordóñez, agradecía la actitud moderada de la Organización palestina(Actividades, textos y documentos..., 1986, pp.227-228).

(95) El mismo embajador, Pedro de Arístegui, llegó a ser secuestrado el 10 de octubre de 1984, siendo posteriormente puesto en libertad.

(96) Vid. en Actividades, textos y documentos..., 1983, p.498.

(97) Vid. ad ex., el comunicado de la Oficina de Información Diplomática del 27 de septiembre de 1983(Actividades, textos y documentos..., 1983, p.740).

(98) En este sentido se pronunció la Oficina de Información Diplomática el 21 de octubre de 1983(Actividades, textos y documentos..., 1983, p.47). Horas después, las fuerzas de paz norteamericanas y francesas eran víctimas de gravísimos atentados. El 25 de octubre, ante el Pleno del Congreso, el ministro de Asuntos Exteriores, F. Morán, condenó los actos en contra de estas fuerzas, cuya misión estimaba positiva; pero insistió en que la situación del Líbano era tan complicada que el envío de cualquier contingente -que no se nos había pedido- debía ser objeto de una atención preferente e, incluso, de aprobación por el Congreso(ib., p.530). Vid., además, la contestación del Gobierno a la pregunta del diputado G.Kirkpatrick sobre esta cuestión(Boletín Oficial de las Cortes Generales, 9 de diciembre de 1983, reproducida en Actividades, textos y documentos..., 1983, pp.622-623) que concluye afirmando: "El actual Gobierno español no ha albergado nunca el propósito de enviar al Líbano un contingente militar para formar parte de la Fuerza Multilateral de Interposición(FMI) y tampoco ha efectuado ninguna manifestación o declaración en sentido de que tuviera intención de enviarlo".

(99) A finales de noviembre y principios de diciembre de 1982, el Gobierno libanés efectuó gestiones ante numerosos países(Austria, Bélgica, Brasil, Colombia, Corea del Sur, Gran Bretaña, Holanda, Noruega y Suecia) para que participaran en la FMI, sin que formalmente recordaran el ofrecimiento español. Sólo de manera informal aludió a ello el ministro de Asuntos Exteriores libanés al embajador de España, estudiando el despliegue de un eventual contingente español en territorio no ocupado por Israel. Más tarde, el 30 de julio de 1983, el encargado de relaciones exteriores de las Milicias Cristianas unificadas volvió a men-

cionar esta posibilidad; pero el Gobierno libanés no efectuó gestión ni petición oficial alguna(vid. la contestación del Gobierno a la pregunta formulada por el diputado G.Kirkpatrick, a la que se hace referencia en la nota anterior).

(100) Declaraciones del 23 de febrero de 1984(vid. en Actividades, textos y documentos...,1984, pp.94-95).

(101) Vid. en Actividades, textos y documentos...,1983, p.498, y 1984, p.177.

(102) Vid. en C.del Arenal y F.Aldecoa, España y la OTAN...,cit.,p.341.

(103) Vid.ad ex., las declaraciones de F.González, el 23 de febrero de 1984, pp.97-98.

(104) Notas de 28 de junio y 4 y 15 de julio de 1984(Actividades, textos y documentos...,1984, pp. 21-23).

(105) Vid. en Actividades, textos y documentos...,1984, p.177.

(106) La denuncia fué hecha el 23 de nviembre de 1984 ante los representantes permanentes en los organismos internacionales con sede en Ginebra de los países signatarios del Convenio sobre Prisioneros de Guerra.

(107) Debemos, sin embargo, puntualizar que de la preocupación española por el empleo de armas químicas, si llegó a ser confiada a las autoridades iraquíes, no ha quedado huella en las publicaciones de la Oficina de Información Diplomática. En esas publicaciones(vid. Actividades, textos y documentos...,1984, p.533) se da en cambio testimonio, reproduciendo un comunicado de la Oficina del 10 de diciembre de 1984, que en esa fecha, siguiendo instrucciones del Gobierno, el embajador español en Teherán, ostentando la representación de Australia, Noruega y Nueva Zelanda, y en compañía del encargado de negocios de Irlanda, que representaba a los países de la CEE, se entrevistó con el Director General de Asuntos Internacionales del ministerio iraní de Asuntos exteriores, para expresarle la grave consternación y preocupación del Gobierno español e instar a las autoridades de Teherán al cumplimiento de los convenios de Ginebra sobre Prisioneros de Guerra, de los que Irán es parte. Esta gestión, o no fué oportunamente conocida por los países árabes o fué considerada insuficiente, pues no se explica de otro modo que el Consejo de Embajadores árabes en Madrid hiciera público un comunicado nueve días después solicitando de los organismos españoles la denuncia de la violación de los derechos humanos en Irán con los prisioneros de guerra(ib., p.37).

(108) Vid. en Revista de Estudios Internacionales,1982,4, p.1309.

(109) Vid. J.A.Carrillo, Les attitudes des Communautés européennes et de l'Espagne en matière de relations extérieures, en L'Espagne et les Communautés européennes, ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 1979, pp.15-32; Ph.de Schoutheete, La politique étrangère de l'Espagne et la coopération politique des Neuf, ib., pp.33-43; I.Greilshammer, The impact of further enlargement: Spain, Portugal and the Arab-Israeli conflict, en D.Allen y A.Pijpers(ed.), European Foreign Policy-Making

and the Arab-Israeli Conflict, La Haya, 1984, pp.224-239; E.Regelsberger,
From Ten to Twelve. A new dimension for European Political Cooperation(EPC),
The International Spectator,1985, 3/4, pp.34-44.

(110) Vid. en Actividades, textos y documentos...,1981, p.31.

(111) Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado,
el 5 de marzo de 1985(vid.en Actividades, textos y documentos...,1985,p.343).

(112) Vid. en Actividades, textos y documentos...,1983, p.28.

(113) Actividades, textos y documentos...,1986, pp.224 y 230.

(114) Actividades, textos y documentos...,1981, p.220.

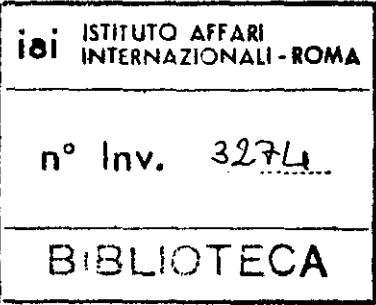
(115) Comparecencia del 5 de marzo(vid.en Actividades, textos y documentos...,1985, pp.339-340).

(116) Declaraciones a la prensa saudí(vid. en Actividades, textos y documentos...,1984, p.93).

(117) Vid. en Actividades, textos y documentos...,1985, p.369.

(118) "España se propone hacer una política activa en el Próximo Oriente...Vamos a intensificar en relación con ciertos países europeos, en concreto con Francia y con Italia, las posibles ideas para definir alguna iniciativa europea en el Próximo Oriente", anticipaba el 7 de marzo de 1985, en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el ministro F.Morán(vid.en Actividades, textos y documentos...,1985, p.369)

(119) Vid. supra nota 66. Sobre este aspecto de la comunicación resulta interesante la lectura de la conferencia pronunciada por F.Morán en la Sociedad de estudios Internacionales el 3 de julio de 1984 y reproducida en Actividades, textos y documentos...,1984, pp.151-160.



LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD SOCIALISTA:
UNA REFLEXION SOBRE SUS ANTECEDENTES Y PRINCIPIOS
EN EL POST-REFERENDUM.

Angel Viñas

En la política exterior y de seguridad españolas el período 1982-1986 será recordado, sin duda, como el del anclaje internacional de España.

Entre dichos años, en efecto, dos operaciones sucesivas han insertado definitivamente a España dentro de los parámetros institucionales y organizativos que determinan el perfil del proceso de construcción de la Europa del siglo XXI.

A comienzos de 1986 España se ha incorporado a la CEE e iniciado, así, un proceso de rápida erosión de los fundamentos sobre los cuales ha reposado tradicionalmente el funcionamiento de la economía española - desde que ésta existe como unidad integrada.

Pocos meses más tarde el pueblo español expresó inequívocamente su voluntad mayoritaria de que España siguiera siendo miembro de la Alianza Atlántica.

Ambas medidas, precedidas de largas negociaciones en el primer caso y de un intensísimo debate que escindió profundamente a la sociedad española en el segundo, han cambiado los términos de referencia de nuestra evolución colectiva.

Las consecuencias de tal anclaje son históricas. España se ha reunido con una Europa occidental de la que había estado apartada durante siglos. El aislamiento, el recorte del margen de maniobra, el temor constante a sufrir la sanción última de permanecer al margen de la construcción europea serán, dentro de unos años, meros recuerdos de un pasado que ha sido operativo hasta nuestro presente.

Un pasado de aislamiento alineado

España es sensible a la evolución de las relaciones internacionales, a las fricciones políticas de nuestro entorno y a la problemática de seguridad en nuestra área geográfica, sea ésta la Europa occidental o el teatro norteafricano.

Esta sensibilidad no es de ahora ni novedosa pero si las grandes pautas de interacción con el exterior se definen -y redefinen- en el proceso político nacional cabría esperar que las elecciones generales del 28 de octubre de 1982, que dieron una rotunda victoria al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), habrían de tener alguna influencia so-

bre la política exterior y de seguridad de España. Se plantea, así, la cuestión de determinar en primer lugar las características, modificadas en el curso del tiempo, de las líneas maestras seguidas por España a lo largo de un proceso histórico de relación con el entorno y de exponer, en segundo lugar, lo que hay de nuevo en el periodo que se inicia con la primera legislatura socialista.

El pasado de la política exterior española tiene dos componentes históricos y uno inmediato. El más lejano de entre los primeros es el -- que cabría denominar "tradicional", erosionado después por el segundo componente, el franquista. El componente inmediato viene definido por la peculiar experiencia de la transición política en el periodo ---- 1976-1982.

El componente "tradicional", cristalizado antes de la guerra civil, apoyó una actitud de aislamiento frente a los grandes problemas internacionales. Diseñado en un país que hoy caracterizaríamos como ampliamente subdesarrollado y con hirientes contrastes sociales, tuvo una evidente definición de clase y no sintió la necesidad de apuntalar con alianzas exteriores la neutralidad española, ya mostrada en la primera guerra mundial. Favoreció los procesos de introversión, que ejercieron profundos efectos distorsionadores sobre la economía española y su capacidad de crecimiento, si bien contribuyó a consolidar la emergencia de una clase capitalista atenta a resguardar el mercado interno de la competencia exterior. No hizo participar a España en procesos lejanos de su más próxima zona de influencia: el Norte de África, donde un sector social -ligado a las Fuerzas Armadas y a sus suministradores- encontró función, legitimación adicional e intereses en estériles conflictos coloniales, y, en algunos momentos, Iberoamérica. La guerra civil, internacionalizada desde el primer momento, proyectó un nuevo régimen, el franquista, en las controversias políticas e ideológicas europeas y, en particular, sobre el conflicto fascismo-antifascismo.

En contra de lo que suele afirmarse, el aislamiento "tradicional" fue reduciéndose paulatinamente durante la dictadura del general Franco. - Ahora bien, el componente "franquista" superpuso al anterior las consecuencias de la necesidad de luchar contra el pecado original del régimen, a saber, el apoyo que recibió de las potencias fascistas durante la guerra civil y la alineación favorable a las mismas, dentro de un juego bastante burdo de no beligerancia/neutralidad durante buena parte del segundo conflicto mundial. Esto suscitó gran irritación entre

los aliados y provocó, en la posguerra, un repudio generalizado del franquismo entre las democracias occidentales.

Así, aunque el componente específicamente "franquista" intensificó durante algunos años una línea de repliegue, de recelo, ante un entorno proceloso que miraba al franquismo con escasa simpatía, añadió a la misma la búsqueda ansiosa de la respetabilidad internacional. Este terminó galvanizando, en comparación con la antiguerra, la relación con el exterior. Los límites y objetivos de esta galvanización fueron estrictos y los intereses a los que servía también: se trataba de extraer elementos de legitimación, de compensar una eventual acción desestabilizadora amparada desde fuera, de favorecer el crecimiento económico y, no en último término, de moldear propagandísticamente la actitud de los españoles ante el régimen y ante su "caudillo".

La combinación de repliegue, de búsqueda de la respetabilidad internacional y de ampliación de la base legitimatoria interna puede sintetizarse en una constante hasta 1975: la aspiración a normalizar la posición internacional del franquismo, que le llevó a participar con intensidad cada vez mayor en aquellos procesos en los que se le aceptaba como partner.

Tal aspiración dio como resultado:

1. Una vinculación bilateral con los Estados Unidos a través de los acuerdos ejecutivos de 1953 que implicaron el fin de la tradicional neutralidad española, a cambio del espaldarazo político de la potencia líder en el mundo occidental.
2. La introducción de la economía española en varias organizaciones internacionales y en ciertos esquemas de cooperación.
3. La expansión económica de los años sesenta, que transformó las estructuras sociales del país, suministró nuevos elementos de legitimación al régimen y favoreció su mantenimiento histórico.
4. La necesidad de recortar la proyección española en el Norte de África, en el marco del proceso de descolonización.

España, sin embargo, vio limitada su inserción en el mundo occidental, que fue contradictoria y que no pudo romper en dimensiones críticas el

relativo aislamiento de la dictadura. A ésta no le fue posible conseguir el ingreso en el Consejo de Europa, en la CEE, en la Unión Europea Occidental o en la OTAN. Es más, el franquismo, autoproclamado hi pernacionalista, no tuvo empacho en proseguir una política de mera -- imagen tras la cual se ocultó la aceptación de inmensos recortes a la soberanía española, implícitos o explícitos, en los acuerdos secretos con los Estados Unidos y en su desarrollo, que gravitaron pesadamente sobre la política exterior y de seguridad de España.

En definitiva, hasta 1975 la política seguida ante el entorno tendió a preservar las diferencias institucionales e ideológicas de la dictadura. Generó un estilo: los aparatos del Estado y el proceso de adopción de decisiones funcionaron en clave de mera respuesta a las necesidades que imponía la evolución política y social interna; la improvisación, la superficialidad, el secretismo y la ligereza, en ausencia de todo proyecto global y riguroso sobre el papel de España en la escena internacional, moldearon actitudes, instrumentos e interpretaciones, sólo muy lentamente modificables. Consolidó, por último, una nueva estructura de clases en la que los intereses del capitalismo industrial y financiero terminaron prevaleciendo sobre los del capitalismo agrario de la etapa anterior.

La transición se centró, lógicamente, en el plano interno. Con todo, me recen ser subrayados en función de su repercusión ulterior:

1. La búsqueda consciente de respaldo externo para el nuevo sistema democrático. A ello se subordinó la acción gubernamental, potenciada por la de los partidos políticos que emergieron a la luz de la legalidad, tras casi cuarenta años de prohibición, en el período que medió entre la muerte del general Franco en noviembre de 1975 y las primeras elecciones generales democráticas de junio de 1977.
2. La intensificación del proceso de integración en las redes de cooperación europea occidental a través del ingreso en el Consejo de Europa y la solicitud de adhesión a la CEE.
3. La universalización de las relaciones diplomáticas de España, - salvo con ciertos países (Albania, Corea del Norte e Israel).
4. Finalmente la redefinición de postura, en el plano de la políti-

ca de seguridad, a raíz del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que culminó con la adhesión española al Tratado de Washington en mayo de 1982.

Dicha adhesión tuvo lugar en medio de una gran controversia pero apenas se avanzó en la mejora de la gestión de la relación con el exterior, donde las exigencias de la evolución interna impusieron un vivir día a día. La inadecuación de los mecanismos burocráticos, el peso de los condicionantes interiores y la inexistencia de una concepción global sobre la estrategia de comportamiento internacional de España perfilada operativamente son factores que, a lo largo del periodo 1981-1982, potenciaron la improvisación. En una palabra: se continuó favoreciendo la adopción acrítica de posturas complacientes hacia intereses no siempre justificados sobre las que siempre planeó el lastre del tipo de alineamiento internacional inducido por el franquismo en el conflicto Este-Oeste.

La denominada "Nota adicional al párrafo segundo del artículo III del convenio defensivo" hispano-norteamericano de 1953, que permaneció secreta desde el 26 de septiembre de aquel año hasta 1979, y que estuvo en vigor hasta nada menos que 1970, preveía la activación de las bases implantadas en territorio español para hacer frente a una "evidente agresión comunista que amenace la seguridad de Occidente". Explícitamente se reconocía que en tal supuesto las bases se utilizarían - "contra objetivos militares, en la forma que fuera necesario para la defensa de Occidente". La única condición establecida es que cuando surgiera tal situación, ambos países se comunicarían "con la máxima urgencia, su información y propósitos".

En otros casos "de emergencia" o de "amenaza de agresión" contra la seguridad occidental, "el momento y el modo de utilización de las zonas e instalaciones situadas en territorio español serían objeto de consulta urgente entre ambos gobiernos y serán determinados a la vista de las circunstancias de la situación creadas"

Dada la imprecisión de tales fórmulas, incluso un ataque de la Unión Soviética o de sus aliados con carácter local en zonas alejadas de España podría, en puridad, permitir a los Estados Unidos el uso de las bases, correspondiendo al gobierno de Washington apreciar lo "evidente" y lo "amenazador". Es decir, los norteamericanos podrían tomar la iniciativa en los actos de represalia o de respuesta, sin prácticamen-

te incurrir en obligación alguna hacia España, salvo la de informar. Aunque, claro está, ello conllevara nuestra entrada automática en el eventual conflicto.

Sin embargo, un ataque al territorio español peninsular, insular o de ultramar (colonias, protectorado de Marruecos, plazas de soberanía) no implicaba en absoluto la ayuda de los Estados Unidos. España y su población se exponían a represalias exteriores sin recibir ninguna garantía ni promesa de ayuda.

Esta cláusula leonina y secreta desapareció en el convenio del 6 de agosto de 1970, pero no así la ambigüedad sustancial en lo que se refería a los supuestos de activación de las bases. En efecto, el artículo 34 del mismo se limitaba a señalar que "en caso de amenaza o ataque exteriores contra la seguridad de Occidente, el momento y el modo de utilización" de las mismas por parte de los Estados Unidos serían objeto de "consultas urgentes entre ambos gobiernos y resueltos mediante acuerdo mutuo en vista de la situación creada". La misma formulación se encuentra en el tratado de amistad y cooperación del 24 de enero de 1976.

Esta espina en el ojo subsistió hasta el convenio del 2 de julio de 1982, actualmente vigente. En este último, los dos Estados reconocieron que "la seguridad y plena integridad territorial" de ambos están directamente relacionadas con la "seguridad común de Occidente", manifestaron "su deseo de incrementar su cooperación para mantener la independencia política, la plena integridad territorial y el sistema de mocrático" y convinieron en que "el mantenimiento de la seguridad y plena integridad territorial respectivas (...) contribuyen a la defensa de Occidente". Por primera vez, el término "facilidades", que abarcaba las bases y otras instalaciones, se vio desglosado en "instalaciones de apoyo" y "autorizaciones de uso" para el cumplimiento de los fines del acuerdo y también por primera vez se señalaría, sin referencia explícita alívago término de Occidente sino con claro anclaje bi-estatal, que "en caso de amenaza o ataque exterior contra cualquiera de las dos partes", que estuviera actuando conforme a dichos objetivos, "el momento y modo de utilización de los apoyos sería objeto de consultas urgentes y se determinaría por mutuo acuerdo" (artículo 5 del convenio complementario 2).

La protección de la integridad territorial de ambas partes quedó re-

conocida y ambas se reservaron el derecho inherente a la directa e inmediata legítima defensa, reconociéndose con toda claridad en el artículo 8 de dicho convenio complementario que nada de lo establecido en el mismo derogaría "el derecho inmanente de España, de acuerdo con el derecho internacional, a adoptar las medidas necesarias para salvaguardar su seguridad nacional en situaciones de emergencia".

Este apresurado recorrido por los acuerdos hispano-norteamericanos permite destacar que en todos ellos se ha mantenido el reconocimiento de la no neutralidad española. La utilización de los apoyos concedidos por España a los Estados Unidos se vería sometida, sin embargo, a un mayor control cuyo objetivo histórico ha sido el de anular las erosiones explícitas de soberanía que tan alegremente consintió el franquismo en una relación defensiva desequilibrada que significó también la específica aportación española a la defensa común occidental en términos del conflicto Este-Oeste.

Ejes de la estrategia socialista

En el programa con que concurrió a las elecciones generales del 28 de octubre de 1982, el PSOE denunció la carencia de una estrategia global y rigurosa de relación con el exterior, acusando a los gobiernos anteriores de no haber estado a la altura de su responsabilidad histórica.

El programa señalaba unos principios generales (respeto del derecho internacional; búsqueda de la paz, el desarme y la distensión; cooperación en favor de un nuevo orden económico internacional; defensa de los derechos humanos y solidaridad con las democracias) y subrayaba el carácter occidental y europeo de España, con una fuerte dimensión mediterránea y una proyección iberoamericana.

De aquí se desprendía una jerarquía de objetivos entre los que figuraban en lugar destacado la intensificación de la relación con Europa y con Iberoamérica; la clarificación, el estrechamiento y la potenciación de las relaciones con los países vecinos y el mantenimiento de la vinculación defensiva con los Estados Unidos. Coherente con la postura esgrimida tan sólo unos meses antes, el PSOE anunciaría su deseo de detener el proceso de integración en la organización militar de la Alianza y de convocar un referéndum para que el pueblo español se pronunciara acerca de la pertenencia a la misma.

Tras ello aleteaba la experiencia histórica de que los gobiernos españoles, bien en el franquismo, bien en la transición, no habían sabido o podido defender los intereses de todo el pueblo español, subordinando la acción exterior a un patrón de respuesta adaptativa ante las presiones e incluso deseos del entorno, en una búsqueda -a veces patética- de respetabilidad internacional.

En contra de lo que se ha afirmado hasta la saciedad, el programa sentaba las bases para el desarrollo de una política coherente con los condicionantes del pasado, con los compromisos internacionales de España y con los que se adquirían ante el electorado, así como con la evolución deseable del sistema de relaciones internacionales polarizadas en torno al conflicto Este-Oeste.

Tras la formación, en diciembre de 1982, del primer gobierno socialista de la historia de España, la política anunciada fue objeto de una fuerte crítica ideológica en el interior. Simultáneamente despertaba interés en el exterior, una vez que se anunció la detención del proceso de integración en la organización militar de la Alianza.

La oposición no vaciló en atacar duramente los principios conceptuales de la estrategia socialista. En mi opinión ello puede explicarse por dos motivos fundamentales:

1. Frustración inherente a un cambio político no deseado y de consecuencias previsiblemente duraderas.
2. Intento sostenido de desviar la confrontación hacia el terreno de la relación con el exterior porque en otros la fricción prometía menores dividendos, porque es un ámbito proclive a la fácil ideologización y porque se entendía, quizás, que en dicho campo el gobierno socialista no podría presentar a la opinión pública éxitos a corto plazo.

Ciertamente, el desarrollo de la estrategia mencionada requería, ante todo, tiempo y frialdad en un contexto convulsionado por la crisis - económica y por la que se desató sobre las relaciones Este-Oeste. Y requería también una labor de explicitación de los objetivos españoles, redefinidos en el proceso político interno, ante unos interlocutores acostumbrados a encontrar en el gobierno de Madrid una alineación

ción cuasi-automática con tesis globalizadoras en las que el diferencial de intereses solía sacrificarse al deseo de obtener, a toda costa, el espaldarazo exterior.

En definitiva, la propia dinámica de los principios de la estrategia socialista inducía a realizar un cálculo racional de los costes y ventajas de una política que tendía a ampliar el ámbito de maniobra español en ciertas dimensiones de las relaciones internacionales contemporáneas.

En mi opinión son seis los grandes ejes en torno a los cuales se estructuraría la política exterior y de seguridad del gobierno socialista a partir de 1983:

1. Establecimiento de las bases para conseguir la recuperación a largo plazo de nuestra economía.
2. Contribución al mantenimiento del sistema de equilibrios globales.
3. Mejora de las relaciones con nuestros vecinos.
4. Mantenimiento del statu quo en nuestro entorno de seguridad.
5. Contribución a los grandes temas de la paz y de la distensión internacionales.
6. Intensificación de la proyección de influencia internacional de España.

Naturalmente estos ejes requerían, para operativizarlos adecuadamente, la identificación de ciertos objetivos pormenorizados.

El primer eje se descompuso en objetivos tales como los siguientes:

- a) Modernización instrumental e institucional de la economía y de la política económica españolas.
- b) Reconversión productiva.
- c) Intensificación y adaptación del proceso de ajuste de la econo-

mía a los datos que impone la nueva división internacional del trabajo.

Todo ello implicó una ingente tarea sin avanzar en la cual sería difícil mantener una posición competitiva ante el exterior, enganchar con la evolución tecnológica de nuestro entorno y progresar en la contención, a medio plazo, del acuciante problema del paro.

Este eje se plasmó, en la conexión exterior, a lo largo de una particular vía de avance: la que supuso el favorecer el ingreso en las Comunidades Europeas; y que con mayor claridad que otra cualquiera - significa la aplicación de una estrategia auténticamente nacional en las cambiadas circunstancias políticas internas.

La adhesión a la CEE, que quizá pudo parecer fácil tarea en 1977, se había transformado para entonces en un proceso largo y tedioso. Implicaba, sin duda, costes y ajustes importantes pero también la posibilidad de exponer a la economía española al impulso modernizador exige no que requiere nuestro sistema productivo. La adhesión a la CEE se convirtió, en consecuencia, en una de las piezas maestras de la política socialista que mostró con toda claridad la orientación pro-occidental de la misma y que constituiría el punto de partida para abordar constructivamente una relación más equilibrada con el resto de Europa.

El segundo eje se orientaría por la conveniencia de no introducir nuevos factores de incertidumbre en un contexto internacional enrarecido por el fracaso de las negociaciones de Ginebra, por la política intimidatoria soviética y por la peculiar posición norteamericana. La relación con los Estados Unidos fue mantenida, desligandola de una forma dada de permanencia en la OTAN.

El 5 de diciembre de 1983, en una importante entrevista televisada, el presidente González reconoció implícitamente que había sido más fácil acceder al Tratado de Washington que una eventual denuncia del mismo.

En octubre de 1984 el presidente del Gobierno enunció ante el Congreso de los Diputados las líneas maestras de la política de seguridad socialista. Destacaba la constatación que la pertenencia a la Alianza era un punto de partida inexcusable para el diálogo con el exterior, aunque pareciese conveniente no incorporarse a la estructura militar

integrada. Ya entonces Felipe González subrayó que el Gobierno socialista deseaba proceder a un ajuste en el nivel de implantación militar norteamericana en España y mantener desnuclearizado el territorio español.

La contribución más importante al mantenimiento de los equilibrios - globales se manifestó en el referéndum del 12 de marzo de 1986, cuyos términos de referencia se convierten en piezas ineludibles de la política exterior y de seguridad socialista.

La espectacular mejora de las relaciones con Francia, el inicio de un cierto desbloqueo en el contencioso sobre Gibraltar, algún que otro empujón al difícil vecino que es Portugal y la reactivación de relaciones con la mayor parte de los países europeos occidentales (que se extendió en muchos casos a un ámbito novedoso como es el de la cooperación industrial para la defensa) son realizaciones conseguidas en torno al tercer eje.

El cuarto implicaba favorecer la mejora, e intensificación en lo posible, de las relaciones hispano-magrebíes. España tiene un escenario de seguridad propio, que no es subsumible con facilidad en aquel al que atiende en la práctica la Alianza Atlántica. Una vez que el último gobierno de UCD no consideró oportuno explorar en la adhesión española al Tratado de Washington las eventuales relaciones que quizás hubieran podido establecerse la estrategia ulterior tendería a promover por todos los medios la estabilidad del Norte de África. En ello se abandonó la política de bandazos, una vez escorada hacia Marruecos, otra vez hacia Argelia, aprovechando el incipiente rapprochement entre los dos países. El mantenimiento del statu quo en la región no será fácil e implicará, por parte española, una postura activa, no-exenta de costes económicos importantes.

La conclusión de la ronda de Madrid de la CSCE, la participación en la CDE de Estocolmo y el apoyo al proceso de Contadora son acciones no desdeñables que se sitúan en el quinto eje.

Por último, en el sexto se trataría de capitalizar la dinámica del cambio político pacífico así como el final de la transición. Tras las elecciones de 1982 llegaron, en efecto, al poder gubernamental los representantes de aquellas fuerzas consideradas antisistema durante la larga dictadura franquista y, en cualquier caso, apartadas del mismo

desde la experiencia de la Segunda República. Dicha capitalización se orientaría hacia Iberoamérica y ciertos países de Europa occidental (singularmente Francia). También aspiraba a estimular la cooperación internacional en materia antiterrorista.

Un espíritu de aplicación diferente

La estrategia socialista se puso en práctica en un espíritu diferente al de épocas anteriores. Es decir, se perfilaron nuevas notas de comportamiento entre las que destacan las siguientes:

1. Decisión de proteger un ámbito de autonomía propia.
2. Democratización.
3. Cautela.
4. Aprovechamiento máximo de la proyección multidimensional de la relación con el exterior.

La aplicación de estas cuatro notas generó un cierto desconcierto entre muchos observadores españoles y algunos extranjeros.

La primera nota estriba en la defensa cerrada de las propias especificidades -tal y como las aprecia el gobierno- sin sacrificar éstas de manera inmediata al globalismo que introduce la interacción entre los dos grandes bloques socioeconómicos.

La segunda nota estribaría en incorporar a la conducción de la política nacional el más amplio abanico posible de intereses populares. Frente a la definición estrecha de clase de la estrategia franquista, la redefinición socialista aspiraría a que los costes y beneficios de la relación con el exterior se distribuyan lo más equitativamente que resulte factible entre los distintos grupos sociales.

La tercera nota trataría de determinar cuáles son los resquicios o intersticios que se derivan de la existencia de intereses encontrados entre nuestros aliados y amigos y de intereses que no calcan o recubren los nuestros. Actuar de forma contraria sería caer en la mera ideología, algo que suele pagarse caro en el encrespado terreno de las relaciones internacionales.

La cuarta y última nota no es sino el resultado histórico, aunque no siempre aprovechado convenientemente, de nuestra proyección euromediterránea e iberoamericana, combinación que no se da en ningún otro país europeo, al cual ha añadido el gobierno socialista la contribución a las grandes causas de la justicia, la paz y la libertad como valores que deben inspirar, por encima de la retórica con que habitualmente se lo menciona, un orden internacional más atento que el presente a la problemática del subdesarrollo.

La combinación entre ejes y notas de conducta determina una volición, la propia. Esta ha de hacer frente, sin embargo, a las limitaciones o constreñimientos que emanan del entorno exterior sobre la voluntad nacional y que pueden ubicarse en cuatro categorías:

- a) De definiciones básicas en el pasado.
- b) De contexto crispado.
- c) De dependencia económica y tecnología.
- d) De limitación y dispersión de recursos.

Tales constreñimientos operan sobre un país en el que, al menos, se dan cita tres circunstancias:

- 1) España es un país que tiene influencia, no poder.
- 2) La crisis económica reduce nuestras posibilidades de acción en la esfera internacional.
- 3) Heredamos una situación que condiciona de manera clara el presente.

Con la ratificación de la permanencia en la Alianza y el ingreso en la CEE España accedió a los dos últimos foros multilaterales de primera línea de los que durante el franquismo estuvimos ausentes.

Con ello, la definición estratégica de la acción exterior española quedó centrada. El marco en el que se desenvolverá en el futuro está ya delimitado.

En palabras de Felipe González (declaraciones a la BBC, 10 de octubre de 1986): "En España, en los últimos años, se ha asentado un proyecto de política exterior que significa el paso de la España del aislamiento político a la España de la relación con Europa, con el mundo occidental y con todo el mundo (...) Esto supone un cambio de dimensiones históricas (...) que, además, se asienta sobre unas bases firmes, unas bases sólidas. No es una política exterior que pueda imaginarse bamboleante".

Sin embargo, y esto no es paradójico, es ahora cuando se multiplicarán los problemas a los que deba hacerse frente de forma creativa. Es ahora, cuando el anterior deslumbramiento por lo estratégico abre el paso a la necesidad de mantener en todo momento una política exterior ágil, informada, bien dotada. Es ahora cuando tanto en la relación bilateral como en los foros multinacionales habrá de ponerse a prueba la voluntad de defensa de los intereses específicos españoles. Es ahora cuando se verá si España posee un diferencial de intereses que merezca la pena, o no, proteger.

España no tiene todavía una tradición consolidada de acción exterior apoyada por las distintas fuerzas políticas, como ocurre en otros países democráticos europeos. La acción exterior de la democracia cuenta, en el caso español, con escasas raíces y se ha visto turbada por las controversias en torno a definiciones estratégicas. Es cierto que el Gobierno socialista ha tratado de hacer arraigar en la opinión pública ciertas nociones como las relacionadas con la defensa de un ámbito suficiente de autonomía pero todavía es pronto para saber si de aquí surgirán, o no, tradiciones estables.

Una política exterior que haya resuelto sus grandes definiciones estratégicas, y este es el caso de la española, ha de tener un principio orientador básico.

En los últimos años parece haberse difundido la idea de que es necesario para un país como España el mantenerse, en la más amplia medida posible, como sujeto activo de decisiones en la escena internacional. Este es, en efecto, uno de los principios que, posiblemente, más singularicen una política exterior socialista frente a las construcciones preconizadas por la derecha, al menos tal y como ésta las ha traducido en la historia.

Aquella voluntad de autonomía -que no puede escapar a los efectos de la interdependencia- requiere un conocimiento exacto de cuáles son los específicos intereses españoles en cada área, promover el adecuado soporte político para defenderlos y asignar a tal fin los necesarios recursos, materiales y humanos.

La política de seguridad en la segunda legislatura socialista: objetivos

La experiencia del período 1983-1986 hubo de plasmarse necesariamente -en los planteamientos programáticos con los que el PSOE concurrió a las elecciones generales del 22 de junio.. Se partía de la base de que, ocurridas ya las grandes definiciones estratégicas, en el futuro habría -que profundizar en sus implicaciones en los diversos campos en una perspectiva de continuidad y de acrecentamiento de la credibilidad y prestigio internacionales de España.

Entre los objetivos centrales socialistas se identificaron la participación en el esfuerzo conjunto de seguridad occidental y la cooperación en favor de la distensión, el desarme y la solución pacífica de los conflictos. Se reiteraban la necesidad de contribuir al fortalecimiento de la economía y al proceso de modernización español y la conveniencia de intensificar los mecanismos de cooperación y de búsqueda de un orden internacional más pacífico y seguro, libre y justo.

Uno de los objetivos fundamentales en la segunda legislatura sería la determinación de la específica forma española de inserción en la Alianza, en base a la decisión -ratificada en el referéndum- de no participar en la estructura militar integrada, aunque ello se haría en lo posible sin detrimento de los intereses generales de los demás países -aliados.

Como tarea a abordar de forma inmediata se señalaba la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España, en cumplimiento de lo establecido en los términos del referéndum.

Filosofía fundamental de tal política sería la de contribuir a reforzar el pilar europeo de la seguridad, a través de mecanismos concertados. España iniciaría el proceso para ingresar en la UEO en el momento más adecuado, se completaría la red de convenios bilaterales de cooperación en materia de defensa y se favorecería en la medida de nuestras posibilidades la recuperación del proceso de distensión.

En el debate de investidura de junio de 1986, Felipe González destacó la naturaleza de la relación con la Alianza en la política de seguridad española: participación activa en todos los órganos de la misma y cooperación leal con los demás miembros sin incorporación a la estructura militar integrada.

Esta singularidad, refrendada en el propio referéndum, se ha convertido -como ya lo fue antes de la consulta popular- en uno de los principales motivos de fricción con la oposición de derechas.

Interesa, pues, abordar cuáles pueden ser algunas de las funciones objetivas de la no integración militar plena.

Está, en primer lugar, lo que cabría caracterizar como función de protección. En la medida en que no violentar la voluntad popular es un principio explícito de la política socialista y que se trata de un objetivo ampliamente comprendido en los regímenes democráticos aumenta la posibilidad de hacer frente a las presiones que sobre España pudieran ejercerse para conectarse con la Alianza de forma más plena.

Una segunda función es la de diferenciación: el Gobierno socialista mantiene cierta separación con respecto a la política que seguiría, alternativamente, la derecha, lo que no dejará de generar efectos importantes en el plano interior.

Una tercera función es la de autonomía. Dicho status singular, aceptado por los demás miembros de la OTAN, favorece el mantenimiento de España como sujeto autónomo de decisiones al conservar una baza no desdenable: la posibilidad de intensificar, o no, el "uso" de los servicios de la Alianza, teniendo en cuenta que la mayor parte de sus miembros se interesa porque los utilicemos en la más amplia medida.

Por último, hay una función de palanca: la singularidad española en la Alianza puede ser un mecanismo que permita introducir movimientos en el avance sobre el contencioso de Gibraltar y posibilita sensibilizar a los demás aliados con respecto a los problemas de seguridad específicos españoles en el Mediterráneo occidental y en el Norte de África.

Tal singularidad se basa, por supuesto, en la creencia de que subsistirán los actuales niveles de disuasión y que no habrá un recalentamiento brusco de la tensión Este-Oeste.

En declaraciones en rueda de prensa en Barcelona el 7 de marzo de - 1986 Felipe González reiteró lo que suele ser el leit-motiv de políticas de seguridad con perfil propio: la concentración prioritaria en la defensa de los genuinos intereses nacionales. En tal ocasión, - el Presidente del Gobierno reconoció que "la política de paz que ha hecho Europa es la más constructiva que se ha hecho jamás en el viejo continente con la OTAN" y señaló que "España tiene el mismo riesgo de agresión que cualquier otro país europeo". Ahora bien, dado que "cada país tiene especificidades (...) en mi decisión sobre la integración española en la Alianza cuenta más la defensa de España que la del continente europeo".

Por lo demás es posible determinar con los restantes aliados, aunque no sin dificultad, áreas de congruencia en las que coincidan los intereses españoles y los de la defensa común.

Tal determinación empezó a realizarse a finales de octubre de 1986. Perfilar, operativamente, el status español en la OTAN será, como en el caso de otros países miembros, una tarea larga que se prolongará durante 1987.

Los dos variables que definen dicho status son de naturaleza histórica e instrumental.

La primera hace referencia a la posición en que se encontraba España dentro de la Alianza en el momento de asumir el PSOE la responsabilidad gubernamental. Se trataba de una situación de amplia participación que fue, en parte, congelada pero que marcaba las pautas por donde discurriría la colaboración mutua. La segunda variable se deriva del hecho que, aprobada por el pueblo español la permanencia en la Alianza sin otros recortes que la no incorporación a la estructura militar integrada y la desnuclearización territorial, es preciso diseñar una forma de inserción en el complejo OTAN que combine estrechamente las necesidades comunes con las, para España, prioritarias de la defensa nacional.

Teóricamente esta combinación tendería a maximizar las ventajas que para España cabe extraer de la pertenencia a un pacto militar multilateral y a minimizar los inconvenientes que se desprenden del estrechamiento de opciones que representa toda alianza.

Así, por ejemplo, una de las condiciones del referéndum hacía referencia, como es notorio, a la desnuclearización del territorio -continuando en ello una línea ya aflorada en tiempos de UCD e incluso en plena transición cuando a raíz del Tratado hispano-norteamericano de 1976 se logró que, tres años más tarde, los submarinos nucleares de los Estados Unidos abandonaran la base de Rota. Pues bien, sería absurdo que, manteniendo tal desnuclearización, España se privara de participar en las discusiones e intercambio de información que se producen, por ejemplo, a nivel del Grupo de Planes Nucleares de la OTAN.

Importa destacar que la postura española no es, ni mucho menos, similar a la francesa. Ello por dos razones: de concreción práctica de la inserción y de preparación para el caso de que falle la disuasión.

Francia, a partir de 1966, abandonó formalmente una serie de órganos y mandos OTAN pero mantiene relaciones estrechas de carácter operativo en este último plano como consecuencia de su participación en la disuasión que se extiende a la República Federal de Alemania. No hay que insistir, además, en que Francia posee una capacidad nuclear propia.

España, por el contrario, participa en aquellos órganos (no en mandos) pero no ha concretado todavía, operativamente, cómo podría hacerse el engarce entre las Fuerzas Armadas españolas y las aliadas ni definido, operativamente, las subfunciones en las cuales habría de darse una -aproximación, a nivel de planeamiento, para facilitar la coordinación táctica.

En consecuencia cabría subrayar -lo que no suele hacerse- que la forma de plasmar operativamente el status español en la OTAN constituye una innovación en la ya larga historia de la Alianza. Esta innovación exige, por un lado, un esfuerzo conceptualizador importante y, por otro, una visión clara de que los intereses españoles no son subsumibles mecánicamente dentro del interés común, sino que tienen sus propias especificidades.

Ese énfasis en el interés propio aflora también en otro plano de la política de seguridad española, conceptualmente disociable del primero pero interrelacionado con él, cual es el de la conexión bilateral hispano-norteamericana.

En este último es notorio que el segundo gran objetivo español estribaba en reajustar la implantación militar estadounidense en España. Se trata de una meta de también viejo pedigree en la más o menos importante línea de acción seguida hacia Washington desde que el sentimiento nacionalista español, incluso bajo el franquismo, trató de erosionar la amplitud de las cesiones de soberanía en que había incurrido la dictadura.

A parte de continuar un proceso que se inicia prácticamente en los años cincuenta (al término de los cuales el propio general Franco jugó con la idea -al igual que a finales de los sesenta- de cómo conseguir - que los norteamericanos trasladasen las bases próximas a las grandes ciudades, en particular la de Torrejón) la reducción obedece a otras consideraciones prioritarias:

a) En la práctica la definición del nivel de presencia ha sido -- efectuado siempre por los norteamericanos, aunque formalmente fuese aceptado por España.

b) Dicho nivel era, teóricamente, el resultado de combinar misiones desempeñadas por los efectivos norteamericanos en tres categorías:

i) Coordinadas con las Fuerzas Armadas españolas para el cumplimiento de los fines de la relación bilateral.

ii) Coordinadas con las desarrolladas en la Alianza Atlántica -de la que España no formaba parte-.

iii) De interés esencialmente norteamericano, dentro o fuera del área cubierta por la relación bilateral e incluso de la Alianza.

Las todavía escasas catas efectuadas en el análisis del desarrollo de la relación hispano-norteamericana -la última y, sin duda, la mejor, es la debida al ~~profesor Antonio Marquina Barrio~~- parecen indicar que desde 1953 el peso relativo de estas tres categorías ha ido cambiando.

En grandes rasgos cabría afirmar que durante los años cincuenta y buena parte de los sesenta (de impotencia política aunque de fuerte retórica franquista) las misiones de la primera categoría no tuvieron

un papel relevante. Las de la segunda categoría (que habían revestido un carácter esencialmente estratégico en los años cincuenta) redefinieron éste, dando mayor entrada a las de naturaleza logística, salvo para el caso de la base de Rota, uno de los tres pilares fuera de los Estados Unidos de la estrategia de la US Navy.

En la crisis de Cuba y en varios momentos calientes del conflicto del Oriente Medio se reveló, en toda su crudeza, la importancia de las misiones atribuibles a la tercera categoría. En algunos casos para la cobertura de supuestos de interés común y en defensa de intereses protegidos por la Alianza. En otros, pura y simplemente, para -- apoyar intereses norteamericanos.

La entrada de España en la OTAN y su permanencia en la misma, aprobada por la voluntad soberana del pueblo español, crean una situación cualitativamente distinta frente a la experiencia histórica de la relación hispano-norteamericana. Teóricamente en el futuro deberían crecer en importancia las misiones de las categorías primera y segunda, si bien redefinidas estas últimas atendiendo a las nuevas circunstancias. Ello plantea dificultades técnicas que potenciarán dificultades de otra índole, también ancladas en el pasado.

Con contadas excepciones, la relación con España desde comienzos de 1953 se ha contemplado, por parte norteamericana, desde un óptica básicamente militar y en un juego de política burocrática en lo que el Pentágono ha solido situar sus ideas por encima de las del Departamento de Estado.

Ello ha sido posible porque, salvo casos muy aislados, la España de Franco se consideraba en Washington como un aliado cómodo por razón de la propia debilidad política de la dictadura. En ningún caso -al menos en lo que hasta ahora ha podido documentarse- pudieron los españoles (en los cuales existían gaps notables entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y los Ministerios militares) configurar a satisfacción el tono de la evolución. Las muestras de claro desprecio que en los más altos escalones de la Administración norteamericana recibieron los españoles (Castiella fue objeto de más de una tras jerir enormes cantidades de sapos) traducían una conceptualización generada esencialmente en los niveles operativos intermedios de la burocracia de defensa.

Podría pensarse que la situación cambiaria después de 1976 cuando el Congreso norteamericano, en una clara manifestación de apoyo al incipiente proceso del postfranquismo, aprobó el Tratado. Sin embargo, el caldo burocrático muestra notables propiedades impermeabilizadoras. Todavía en 1982, y ciertamente en 1986, no parece que los norteamericanos hayan captado plenamente la importancia del cambio que se deriva del anclaje internacional de España.

Naturalmente, la negociación no será fácil. A las dificultades de quebrar un tono de relación que ha calado profundamente en la mente norteamericana y con el que los Estados Unidos se han sentido siempre cómodos, se unen otras de naturaleza política nada desdeñables:

- a) El posible efecto demostración que pudiera tener en otras latitudes geográficas el reajuste de la presencia norteamericana.
- b) La relativa incomprendición que en otros países europeos miembros de la Alianza pudiera suscitar la postura española ya que en ellos -señaladamente en el caso de la República Federal- hay un temor ampliamente compartido ante todo tipo de medidas que pudieran evocar el espectro de un posible desenganche norteamericano de la defensa de Europa occidental. La reacción -no sólo en Alemania- ante las antiguas sugerencias del Senador Mansfield y las más recientes del Senador Nunn son, quizás, ilustración de lo dicho.

Frente a ello no queda otro remedio que aclarar una y otra vez las razones que apoyan la posición española. Parece evidente que los más países europeos miembros de la Alianza permanecieron, desde 1953 a 1982, en una situación de free-riders respecto a las aportaciones que, por la puerta falsa de la relación con los Estados Unidos, hacia España a la defensa común.

La filosofía del reparto de cargas en la Alianza exige la erosión de las posiciones de free-riding. Una reducción de la presencia militar norteamericana en España está inscrita en la lógica de la adecuación de la relación bilateral a circunstancias nuevas, en las que España define, también por otras vías, su aportación a la defensa común. Pero es inevitable que también choque en ocasiones con ese temor esquizofrénico, al decoupling que se ha asentado en otros países europeos occidentales.

Naturalmente, como en la escena internacional nadie da nada por nada, ello exige reconocer no sólo la dificultad conceptual de disociar la futura presencia militar norteamericana de la forma y manera en que España encara su forma específica de inserción en los esquemas de defensa euro-atlántica.

Sería un error pensar que la forma más deseable estriba, simplemente, en adoptar una postura mimética respecto a la de otros países europeos occidentales. La política de seguridad no es, simplemente, función de la variable geoestratégica ni surge de una mera valoración militar.

Para que una política de seguridad sea plenamente operativa es preciso que esté respaldada y anclada en la conciencia colectiva. El ejemplo de Francia es, en este ámbito, muy instructivo. Si el pueblo español queda convencido de que la política de seguridad traduce a la práctica, con todos los retoques que la negociación internacional exija, aquella aspiración de incorporar a la misma el más amplio abanico de intereses populares superando la estrecha definición de clase del franquismo y, en parte, de la transición podrá desarrollarse, en la democracia, con toda la operatividad necesaria. Naturalmente, no será fácil que comprendan la trascendencia de esta consideración - funcionarios empapados de una cultura política en la que han surgido escándalos como el irangate o el contragate y que posiblemente sigan contemplando la España de 1986 desde la valoración tradicional, y cristalizada burocráticamente, que suscitaba la España de Franco o de la transición.

Una seguridad ampliada

En la era nuclear la seguridad de un país no es ni puede ser un concepto exclusivamente militar. En el conflicto Este-Oeste la guerra ha perdido totalmente su función y papel tradicionales. La violencia no protege ya a la población, al territorio y a los bienes materiales e inmateriales de una colectividad frente a las amenazas de agresión externa. Una confrontación nuclear puede destruir de forma irreversible todo aquello que importa salvaguardar.

Esta reflexión es común en Europa, inmediato campo de batalla posible si la disuasión fracasase.

En consecuencia, la seguridad es hoy más que nunca la voluntad y capacidad de poder vivir con el adversario. La defensa ha sido completada por una búsqueda de aquellas estrategias y acciones más adecuadas para resolver las diferencias interestatales sin que medie, en ningún caso, la utilización de fuerzas militares.

La disuasión fue complementada por la distensión, como cobasamiento de la seguridad. La subida de tono en las relaciones entre las dos superpotencias puso de relieve de nuevo, sin embargo, el papel de la fuerza en la escena internacional y, sobre todo, los intentos de traducirla a términos políticos pero no afectó a la necesidad, para Europa, de mantener el diálogo con el Este ya sea en términos políticos, ya militares ligados a los esfuerzos de control de armamentos.

Durante el franquismo el papel español en este diálogo fue siempre - muy limitado. Sólo en el foro de las Naciones Unidas se oyeron tímidas voces españolas proclamando una condena teórica de la carrera armamentista, quizás como compensación de una política exterior y de defensa realmente impotentes. Ocasionalmente la postura española se orientó en una dirección opuesta a la de la mayor parte de los países europeos occidentales (y no sólo ellos) como, por ejemplo, en la relación con el TNP.

Ni durante el franquismo ni durante la transición fue capaz España de conceptualizar una postura propia ante la amplia temática de la limitación de armamentos o frente a los esfuerzos por mantener un mismo nivel de disuasión reduciendo el volumen de arsenales.

La adhesión al Tratado de Washington puso de manifiesto, más allá de la pura retórica, la indigencia española en estas materias.

Correspondió, pues, al Gobierno socialista extraer, en fecha temprana, las conclusiones políticas y organizativas derivables de tal situación.

La "desmilitarización" del Ministerio de Defensa en su cúpula directiva y la reorganización del mismo facilitaron los contactos y el diálogo con otros Ministerios. En el de Asuntos Exteriores una Dirección General sin antecedentes conocidos en la Administración española coordinaría los temas internacionales de seguridad y desarme.

En consecuencia, no resulta aventurado afirmar que es a partir de 1983 cuando, basándose en aportaciones previas, empezaron a establecerse - los fundamentos para desarrollar una postura española actual sobre la seguridad y el desarme.

Naturalmente, el cambio en este ámbito es siempre lento. No está claro, al menos no para quien escribe estas líneas, que la postura ante el TNP haya de ser para siempre la fijada durante el franquismo, aunque consideraciones tácticas o de coyuntura hayan aconsejado no dar pasos hacia adelante en dirección al Tratado.

Con todo, la diferencia entre 1986 y 1982 es notable. La Administración española se ha visto expuesta a la influencia de un pensamiento más moderno que el generado autóctona y aisladamente y los nuevos movimientos sociales han llevado a la calle toda la potencia de un sentimiento pacifista en ocasiones difuso pero siempre respetable.

Hoy las referencias a la necesidad de mantener un grado aceptable de seguridad a un nivel menor de arsenales forman parte no retórica de la política española.

En una de sus comparecencias ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso el ministro Francisco Fernández Ordóñez expuso en octubre de 1986 los criterios que inspiraban la postura española en materia de reducción y control de armamentos: gradualidad, equilibrio, significación militar, exigibilidad política, verificabilidad, reciprocidad preferente, carácter preventivo y liberalización de recursos para su transferencia a fines de desarrollo económico.

Por sus declaraciones se advierte que, como no podría menos de ser, el control de armamentos no puede considerarse como fin en sí mismo sino como un instrumento más, aunque importante, para reforzar la seguridad y disminuir las posibilidades de conflicto. Subsiste en toda su plenitud la necesidad de favorecer los procesos de creación y mantenimiento de un clima de confianza como condiciones a partir de las cuales podrá erosionarse la relación entre desconfianza, hostilidad y armamentismo.

Naturalmente una política española que tienda hacia la reducción de los arsenales y no sea meramente retórica no puede desarrollarse so-

la y en aislamiento. Una vez consolidada la permanencia de España en la Alianza y en la CEE la acción española, con sus características e ímpetu propios, habrá de ser compatible con las definiciones comunes.

Con todo, si no existe un pensamiento español genuino en materia de desarme difícilmente podrá evitarse que la participación en el debate intraeuropeo sea mimética o pasiva.

En tal sentido parece evidente que los deseos españoles de reducción de arsenales no podrán ser más vivos o más intensos que los que la Alianza como tal pueda aceptar y consensuar.

Es obvio que para los europeos occidentales la seguridad del continente es indivisible y que los miembros de la OTAN tienen una razonable inquietud ante la creación de zonas de seguridad diferente dentro de la Alianza, pero no es menos evidente que su posición y su sensibilidad ante la reducción de arsenales varían en función de sus experiencias históricas y de su mayor o menor grado de exposición o de vulnerabilidad frente al conflicto Este-Oeste.

La activación de la presencia española en los distintos foros en que se debaten las posturas ante los grandes temas del desarme y del control de armamentos y el establecimiento de medidas favorecedoras de la confianza ha sido considerable a lo largo de los últimos cuatro años. Tampoco cabe olvidar la iniciativa socialista para desbloquear la ronda de Madrid de la CSCE, tan eficaz de cara a la sucesiva profundización del proceso de Helsinki.

Felipe González fue, con el malogrado Olof Palme, uno de los dos jefes de Gobierno en intervenir ante la CDE de Estocolmo. La acción no fue en modo alguno de ritual sino que reflejaba el interés español por la adopción de medidas políticamente vinculantes sobre notificación y observación de ciertas actividades militares y sobre formas de verificación que correspondieran a su contenido.

*de la
de la*
Ustedes
Ustedes

Uno de los objetivos de la política española estriba en cambiar el status de observador en la Conferencia de Desarme de Ginebra por el de miembro de pleno derecho.

La ejecutoria, pues, en estos últimos años en temas de desarme ha sido excelente y partió de buenas bases, España ha estado al margen de

los conflictos armados de la contemporaneidad, renunció de una u -- otra manera a las escasas posesiones coloniales sin los traumas que experimentaron los restantes países imperiales, entró por la puerta falsa en el conflicto Este-Oeste de la mano de una dictadura que no llegó nunca a adquirir el tan deseado grado de respetabilidad internacional y durante mucho tiempo sus gastos de defensa se mantuvieron por debajo incluso de sus propias necesidades.

En consecuencia, no carece España de referentes favorables a la hora de contribuir a potenciar una reflexión política que no defina la seguridad en términos exclusivamente militares.

Conclusiones

Los años 1982 a 1986 han sido un período de intensas transformaciones en la política exterior española y de su derivada más moderna, la política de seguridad.

Tales transformaciones no hubieran sido posible de no haberse operado en el seno del Gobierno y del partido socialistas cambios que tenían en cuenta los nuevos compromisos internacionales adquiridos por España en la época inmediatamente precedente y de no haberse materializado la segunda gran manifestación del anclaje internacional en la incorporación a la CEE.

Aprobada la permanencia en la OTAN por el pueblo español en un referéndum específicamente convocado al efecto, en 1986 ha surgido una situación cualitativamente nueva, sin precedentes, para el futuro - despliegue de la política exterior y de seguridad de España.

En esta circunstancia no serán tanto definiciones estratégicas lo que cuenten como la aplicación tenaz y persistente de medios humanos y materiales al servicio de la defensa de intereses específicos, propios.

Esta aplicación se hace desde una perspectiva, la que resulta del - juego político interno, y está matizada por las preferencias ideológicas del partido en el gobierno.

Toda política contiene un componente axiológico. No en vano aspira a incidir sobre ciertos aspectos de la realidad para modificarlos más

o menos sustancialmente. Esta voluntad de transformación se basa en último término en valores y no es evidente que en 1986 los de izquierda en España coincidan con los de la derecha.

Se ha puesto de moda en los últimos años considerar la política exterior y de seguridad como "políticas de Estado". Algo hay de cierto en ello. Pero si tal aseveración implica que los intereses tutelados - por las mismas han de mantenerse al margen de los gobiernos concretos encargados de llevarlas a la práctica, caeremos en la mixtificación.

La política exterior y de seguridad defienden intereses y persiguen ciertos objetivos que son -o pueden ser- más o menos permanentes. Con todo, la definición de unos y otros se hace harto difícil una vez que se abandonan los escalones superiores de la pirámide en que suelen jerarquizarse: soberanía nacional, integridad territorial, defensa de los valores materiales e inmateriales de la colectividad, etc. Es entonces, al descender de tal cima, cuando entran inmediatamente en juego las coloraciones ideológicas. Por lo demás, ni la política exterior ni la de seguridad son, habitualmente, agregaciones de decisiones estratégicas. Sin ignorar los giros de esta naturaleza que en ocasiones se producen (en el caso español con la entrada en la Alianza Atlántica y en la CEE), lo normal es que sigan un curso incrementalista de índole político-burocrática.

En tal curso inciden también el peso de la tradición, los intereses de los aparatos burocráticos del Estado y los riesgos y oportunidades que se abren en la escena internacional. Todo ello se conjunta en una estrategia y en unas percepciones.

El debate sobre la OTAN, tanto antes de 1982 como después, llevó al PSOE, en la oposición y en el Gobierno, a refinar sus análisis sobre la estructura de las relaciones internacionales del momento presente, el papel de la fuerza, la posibilidad de fortalecer una conciencia europea en temas de defensa y las necesidades de seguridad de España.

El resultado ha sido una vitalización sin precedentes de la acción exterior frente a un entorno de similares características políticas y culturales.

Tal activación ha sido conducida por una estrategia precisa y por una

adaptación táctica dentro de ciertas notas, novedosas, de comportamiento internacional. Es una tarea inconclusa, interminable, que describe acertadamente el Régis Debray de La Puissance et les réves: "En la escena internacional cada país se mueve de piés y manos en la masa para volver a encontrar por la mañana el lugar que ocupaba la víspera, ese pequeño espacio de soberanía que tiene que arrancar a la asfixia de su alrededor. Salvaguardar un día y otro ese margen de autonomía contra adversarios, aliados, terceros y los propios ciudadanos es el trabajo de Penélope de una diplomacia global, que juega sobre todos los dispositivos, públicos y privados, adecuados para contrarrestar el flujo incesante de agresiones, anexiones y subordinaciones de todo tipo".

No es una tarea fácil pero no está dicho que la izquierda española - tenga sólo el derecho histórico a hacer sentir el peso de sus percepciones, intereses y valoraciones en acciones banales.



SPAIN AND EPC: Which Chances for the Future?

By Gianni Bonvicini, Beate Kohler-Koch, Wolfgang Wessels

• Spain - the Accession of a New Partner

- × There are many reasons for considering Spain's entry into the European Political Cooperation (EPC) as one of the most significant events for the process of finding a "European foreign policy" (Title III, Art. 30 Single European Act).
Since the mid-seventies, Spain has been in the process of reshaping its foreign policy and making its voice heared in international affairs on issues outside traditional topics of Spanish interest. It seems that the potentiality that Spanish foreign policy and its international role are going to have on Western Europe in the future years has not been fully appreciated. Contrary to the United Kingdom, which entered EPC in 1973 with its objective weight of a post-colonial empire, and to Greece in 1981 which, after an initial low profile participation in the club of Ten, decided for domestic reasons to play a particular and often isolated role, Spain is still an "undiscovered" partner of whom some basic elements of a foreign policy identity seemed to be unknown.

Though the potential significance of Spain in an enlarged Community has been mentioned often, there are only few and no indepth analyses about the possible impact of EPC on Spanish foreign policy or the importance of Spanish membership in the EPC.

Before entry two major "school of thoughts" could be identified in political and academic circles: A pessimistic view perceived Spain's participation in EPC as adding to the already existing heterogeneity of interests, it was assumed that Spanish foreign policy priorities would be others than those of the already established EPC member states. Because of Spain's strong Latin-American orientation, its particular concern with the Mediterranean area, its specific policies towards the Middle East which resembled very much that of Greece, the question was raised if Spain might

not develop outsider positions which could block the consensus-building among the Twelve. In addition, the fact that Spanish diplomacy had limited experience with multilateral negotiations it was supposed to create additional problems apart from those which could anyway be expected with the integration of two "newcomers" at the EPC table. These considerations led some observers to expect considerable problems with the Spanish participation in EPC.

Others with a more optimistic outlook welcomed Spain's entry into EPC because they saw Spain as a stimulus for EPC, as another partner with international links and a "special relationship" to ~~an area~~^{and regions} of the world which so far was neglected by the Community and EPC, esp. Latin America. In addition, Spain was expected to have a major interest in exploiting the advantages of EPC for its own international profile: it would profit from the regular and dense internal exchange of information on a wide range of international issues and from EPC's function as an "umbrella" and "coalition" in international affairs.

They pointed at the flexibility of both the EPC mechanisms and the decision-making structures of national foreign policy-making which would easily adjust to the new dimension leading Spain smoothly to the "acquis politique" and the working procedures of the EPC.

The previous chapter of this volume led us to conclude that this latter assumption was closer to reality than the former. The study confirmed the general Spanish interest to conduct its national foreign policy to a considerable degree via the European framework. Like other EC member states (e.g. the Federal Republic of Germany; Ireland) which for different reasons had only a very limited room of manoeuvre in world politics when entering EPC, Spain profited from the wide range of EPC's activities. The Madrid government, however, did not wish to remain in the position of a "silent observer" for long. On the contrary, Spanish participants were soon eager to promote EPC policies in areas of particular Spanish concern (Latin America; the Middle East; the Maghreb). This

for some perhaps surprising active strategy did of course not necessarily meet with the approval of all the EC partners. The increase in the Community's economic aid to Latin America represents but the most outstanding example of an inner-European dispute in which Spain had to make concessions and recognize that also others do have "special relations" with other parts of the world (in this case particularly Great Britain towards Asia).

With the ratification of the NATO membership and the accession to the European Community Spain joined the established circle of Western-European and Atlantic multilateral diplomacy and at the same time entered into the "multiple bilateralism", i.e. intensifying the net of bilateral cooperation with individual EC member states, especially with France.

Without any delay and faster than initially expected Spain adjusted to the EPC procedures. Spanish diplomats felt immediately familiar with the consultation mechanisms and they were appreciated as skillful colleagues by the others. The pragmatism and flexibility of the EPC structures helped to keep the things running also after enlargement.

On major issues of international politics Spain in general shared views similar to those of the partners. Its Middle East policy coincided with the basic principles of the Nine/Ten as laid down in the Venice Declaration (1980). Spain's preoccupation with the problems of Central/Latin America was already taken up by the EC before Spain requested the Twelve to do so. Spain's orientation towards some parts of the Mediterranean, particularly the Maghreb, and its status within the Atlantic Alliance created so far no major problems as those issues have not developed into a problem area or per se do not belong to the EPC agenda. The integration into EPC therefore looks perfect.

At the same time, a closer analysis of Spanish foreign policy revealed some deep historical interests and orientations and perceptions of international problems which showed the continuity of Spanish perceptions and some still perhaps quite

deep differences to positions of other EC member countries. So far, they perhaps have not made felt themselves in EPC, presumably because of the often declaratory output of the EPC which makes it possible to envelop differences in loose formula, but also because EPC not automatically ends up in common actions were divergencies would be felt heavier. To the extent, however, the Twelve wish to and should play a major international role in the future, those differences below the surface might turn up - as with other EC countries - and work as centrifugal forces for a common European foreign policy.

The aim of this study was twofold: On the one hand, to understand and interpret Spain's foreign policy, its priorities, orientations, perceptions and interests; on the other, to grasp the impact of Spain's participation in the EPC, how its foreign policy will make itself felt in the EPC and will constitute a further element of interest and reflection for the whole of Western Europe.

In fact, there is an interdependence between the future development of the EPC and Spanish foreign policy: Spain's entry into the EPC will produce a series of consequences regarding the functioning and substance of European cooperation. At the same time, its participation in the EPC's activities might induce a different path in Spain's foreign policy with respect to its politico-institutional mechanisms, as well as its policy priorities.

The Impact on Procedures

As far as this first procedural effect of enlargement on the EPC is concerned, several considerations should be made, some of which are obvious and others less so. First of all,

as is explained in the chapter by Elfriede Regelsberger, the addition of two members to the intergovernmental consultation mechanism of the EPC creates in itself a greater workload, particularly for the Presidency, and a more complex process of consultations. However, this effect was only superficially felt during the first phase of the Twelve's cooperation. The administrative apparatus dealing with EPC surprisingly smoothly adapted to the new situation. What we initially called a "modest" attitude of the new members, and what could be better defined as a "learning process", has made their insertion into the delicate mechanism of the EPC easier and has not created those operational inconveniences that might have been expected. Really, the fact that the EPC is a flexible mechanism based on the rules of consensus and confidentiality, the entry of two new actors, especially when they are disciplined and willing to adapt, into the diplomatic "club" does not change the rules or patterns of behaviour much. Some even argue that the enlargement by Portugal and Spain produced a positive effect for the functioning of EPC: the explicit pro-European stance of the two "newcomers" did have a kind of "disciplining" effects on some partners who usually tempted to "swim against the stream", thus accelerating the decision-making process. A veto-position is less easy to maintain vis-à-vis eleven partners than vis-à-vis nine.

Eventually, but this is a theme that we will develop on later, the enlargement of the Community of Twelve could make it more urgent and acute to reform in depth the decision-making system within the EPC.

a need that was already felt when there were ten members as is witnessed by the London Report of 1981, the Solemn Declaration of Stuttgart in 1983, and lastly even by the more recently signed Single European Act. Such a reform will become particular urgent in case a "saut qualitatif" is envisaged.

As far as the impact of EPC membership on Spain's foreign policy decision-making structure is concerned no major shortcomings became obvious - a result similar to those of the earlier adjustments of Denmark, Ireland, the United Kingdom

and Greece. Due to the far more sophisticated EPC mechanisms in the mid-eighties, however, a larger part of the national administration was affected compared to the earlier adhesions of new members. As is clearly described in Katlyn Saba's chapter, Spain's entry into the EPC has had a strong influence on the restructuring of the Spanish foreign ministry and more in general on the strongly felt need for a greater coordination between the various ministerial branches so as to better respond to Europe's obligations. A post similar to the director for political affairs who can sit with full rights in the Political Committee of the EPC and that of a European correspondent to take part in the Correspondent Group were needed. The lack of these offices in the diplomatic organogramme has obviously made it more difficult for the Spanish government to find the ways for a bureaucratic readaptation that would not upset the previous balance, so that today the post of a political director and European correspondent are of a higher hierachic level than those of their European counterparts. This need coming from outside has contributed towards speeding up a complex reform of Spain's decision-making system in foreign policy, which would have been necessary sooner or later in view of Spain's EC membership.

New Priorities and Coalitions for the Twelve?

Apart from structural aspects the study largely dealt with the consequences of the Southern enlargement on the future topics and substance of political cooperation. Spain's entry into EPC also meant that its foreign policy orientations and actions received a much greater interest on the part of the old members of the EPC. From Felipe Gonzales' visit to Moscow to King Juan Carlos' visit to Morocco, from the country's attitude towards the Middle East conflict to that regarding Cuba and Central America, the European partners are following with greater interest Spain's initiatives in the world to underline convergences and points of contact,

or to analyse the differences with respect to the "acquis politique" that represents a reference point between national policies and common policies.

But apart from this routine exercise of comparing the reciprocal positions in view of Spain's adhesion, what seems important is to understand the innovating contribution that Spain can give towards the progressive construction of a European foreign policy. This innovation could involve both a widening of European interests towards new problems and areas of influence, and a different emphasis that certain political issues might receive as a result of the adhesion of a new member.

In short, what becomes essential is to understand the role Spain holds today in the world, its political priorities and its preferential links. For example, the fact that the Maghreb and in particular its relations with Morocco constitute one of the main priorities of Spain's foreign policy, whereas the Middle East, notwithstanding the traditional links with that area and its high dependency on it for oil, is not considered at comparable level of importance, can give us an idea of the path that the different priorities - that of the older EPC-members on the one hand and of Spain on the other - will have to take to become homogeneous.

As far as a widening of the EPC interests is concerned, it will be necessary to take into account the greater weight that the Western Mediterranean will have, particularly because the Hispano-Maghrebian area contains the elements for different potential crises, from the status quo relationship between Spain and Morocco, to the question of the Spanish enclaves of Ceuta and Melilla, to the control of traffic in the Strait of Gibraltar, and to the old problem of the status of the Rock itself. Another source of possible instability might be the future of the Western-oriented regimes in Tunisia and Morocco due to the impact of Islamic fundamentalism. Besides the traditional policies towards the Eastern Mediterranean and

the Middle East, it is highly probable that in the future the Western part will also require a higher degree of interest on the part of the Twelve.

A similar argument can be partly valid for a greater interest of EPC in Latin America, spurred by Spain's basic need to promote initiatives (like the passing of a declaration on the issue in the course of the negotiations on Spain's adhesion to the EC) that underline her traditional cultural and political links of friendship with that area. The other European partners will have to improve their perceptions in line with Spain's particular requirements on this point, so as to avoid provoking the susceptibility of the new member and to foresee her probable attitudes. On the other hand, Spain's vocation towards "Iberoamerica" - and resulting from it - Spain's pleading for a more active European policy towards this region will have to take care of already existing priorities in the external relations of the Community and EPC and the strong economic and political links of other Community countries with Latin America. The specific contribution Spain can deliver remains unclear: the cultural affinities and links are "felt", their political and economic impact is difficult to grasp.

There is, finally, a third element to be considered among the effects of Spain's adhesion to the EPC: the possible creation of new alliances within the Twelve. Already during the first year of common experience, there was a certain tendency to harmonize the political attitudes of the governments of Southern Europe on certain events that more closely involve the countries along the coast. The American bombing of Tripoli, the fight against terrorism of a Middle Eastern matrix, the idea of establishing a contact group for stability in the Mediterranean - to mention the most outstanding examples - have contributed towards the formation of a common "front" between Spain, France, Italy (and in some cases, Greece). These common attitudes on certain points have often been followed by direct bilateral contacts at the highest

level between heads of government or foreign ministers of the countries involved. Although nothing definite for coalition-building among the Twelve seems to have emerged from these initiatives, the possibility that coalitions could be formed within the EPC that are different from those of the past should not be put aside.

Shifts in Spanish Foreign Policy

But certainly the most interesting developments have taken place in the opposite direction, and that is in Spain's foreign policy before and following its entry into the EPC. In this field the process of adapting its basic lines of policy to those of the other EC countries has been particularly intense. Gradually, as can be seen from the various sectorial chapters, Spain has modified the positions it held during the Franchist period, following in a few years the road that the other Europeans have been constructing since after the war until now. The most outstanding cases are obviously its entry into NATO and the recognition of the state of Israel. But apart from these decisive steps efforts have been made in extending its activities on other sectors that were not direct priorities of Spain's interests, such as its active role in the issue of East-West relations (particularly with the CSCE follow-up conference of Madrid) or its greater involvement in the Middle East and for the fight against international terrorism (and no longer only its domestic one), or its request to become a member of the Western European Union (WEU), to the more recent declarations by President Gonzales ~~on the desire~~ to sign the Treaty on Non-Proliferation. The same argument is valid for its position within the UN Assembly, where up to the early eighties Spain's decisions tended to differ from those of the other European countries.

This movement of the Spanish foreign policy, while remaining faithful to several fundamental and traditional lines of the

past period (Latin America, Maghreb, etc.) has placed Spain in a different position on the international level and at the same time has widened the spectrum of interests and interventions in foreign policy of that country. A large part of the merit for this should go to the EPC, or rather to the strong priority Spain has given to its entry into the Community, although national reasons then dictated the final decision.

Confronting Spanish Priorities with those of the EPC Partners

The process of mutual adjustment of the "old" European and Spanish perceptions on small and large issues of foreign policy will of course have to pass through an interpretation of the reciprocal priorities on either side. The ability to develop a wider and more ambitious European foreign policy, that also takes into account Spanish interests, or, on the contrary, the risk of a future crisis between the diverging Spanish and the positions of other member states depend mainly on a correct understanding of the meaning of certain priorities and of their right allocation in the wider context of a European foreign policy.

The sectoral papers of this volume clearly illustrate that so far Spanish views on the major topics of the EPC agenda converge with those of the other partners. The external challenges (e.g. international terrorism; South Africa) the Twelve had to answer during the first year after enlargement showed that Spanish interests were in the mainstream of those of the other EC countries. Spain ~~obviously~~ did not wish to repeat the Greek case of an "enfant terrible" giving more weight to its specific positions than to a common stance. The country's explicit pro-European attitude meant a general openness towards the interests of the partners and a readiness to give in to promote consensus as long as vital national interest would be preserved. Spain made important contribu-

tions to the substance of certain EPC policies (e.g. towards Central America) which were warmly welcomed by the other participants because of their quality. The "newcomer" on the other hand refrained from introducing into the EPC framework specific national concerns (e.g. the Gibraltar issue; the Maghreb) - again contrary to another "latecomer", Greece. Finally, Spain supported the proposals aiming at improving the functioning of EPC (e.g. the creation of a secretariat) though it left the initiative in this field to the more experienced partners among the Twelve.

Given its priorities of national foreign policy, Spain generally wishes to see a greater European awareness towards developments in the Maghreb region - an issue almost non-existent on the EPC agenda, so far. As is illustrated in the chapter by Antonio Marquina Barrio, here a point of particular sensitivity exists in the case of Spain which consists of its relations with Maghreb and, more in particular, with Algeria and Morocco regarding the question of the Western Sahara, and with the latter one regarding Ceuta and Melilla, to which the quarrel with Great Britain over Gibraltar is indirectly linked. The area is considered to be of high geostrategic importance for Spain and consequently the need is felt to maintain the present balance and stability in order to avoid a crisis that would be difficult to control. In recent years Spain has tried to develop a broad strategy through only apparently contradictory actions: on the one hand, in fact, it has strengthened military control towards the South, through the elaboration of a new defence doctrine; on the other hand it has tried to improve relations with Morocco, Algeria and Tunisia, at the same time cooling down its relations with the Polisarian Front. In this optic the government of Madrid has used all the means it had available, from economic to financial aid even to the sales of arms to the potential enemy, Morocco.

If Spain in a longer-term perspective should wish to strengthen its policy through a European "umbrella" inner-European

conflicts may not be excluded.

EPC policy towards the Maghreb is conspicuous for its absence. Apart from the Community's strategy to link Northern Africa closer with the EC through the concept of the Global Mediterranean Policy each of the Ten and particularly France preferred to manage its own bilateral relations with the countries of the region. It is clear that Spain's interests towards the Maghreb will have to be considered in greater detail after the enlargement. Tensions may not be excluded given the competition with France's political and economic interests. Spain will have to convince its partners, especially those of Northern/Central Europe, of the importance of the issue compared to the many other topics of EPC consultations. To avoid tensions and be prepared to manage an eventual crisis situation with respect to the Maghreb, it is more than ever necessary to develop a homogeneous EPC line of behaviour, that will avoid as far as possible the arising of competitive attitudes. Until now the EPC has not elaborated a global policy that takes into account the different national interests in the area. And exactly with regard to the question of the accordance of Europe with Spain's options, Marquina Barrio underlines that at the UN, the Europeans abstained from the request, voted also by Spain, for direct negotiations between Morocco and the Polisarian Front.

Above all, even in the sector of economic relations, where some common instruments already exist, the Community has not launched new policies with regard to the Maghreb. And it is clear that Spain's entry into the EEC has rekindled this type of expectation on the part of the Northern African countries and in particular of Morocco, which went as far as to apply for entry into the EEC. And here again for the very reason of maintaining the stability mentioned earlier, Spain finds itself in disagreement with existing positions among the Twelve in relation to the new need of trade and financial agreements with the Mediterranean countries.

Turning to the questions of foreign policy and security interests in Northern Africa, Spain is already developing a certain perception that considers an EPC intervention in the various scenarios of crises in the Maghreb as being somewhat dubious, even if limited to the simple "political coverage" that the EPC can offer to its members. It is therefore vitally important for the future functioning of the EPC of Twelve, that this perception does not make headway in the opinion of the Spanish government.

A similar argument can be raised, in part, for Latin America, although in this case economic and security problems have an infinitely smaller impact on Spain's foreign policy. The chapter by Salvador Bermudes de Castro clarifies how, in this case, cultural, common traditions, languages and "blood relationship" factors play the most important role.

Therefore, in a situation of "normality" Spain can be expected to play a pulling role with regard to the other Europeans, in order to underline her desire to act as a "bridge" between Europe and Latin America (as has already been announced and expected within the EPC). On the other hand in a period of European-Latin American crisis between the two parts, Spain's policy, in line with this attitude, will be to play the role of mediator. In other words, it would not be possible to repeat the Malvinas/Falkland "case" of the Ten, i.e. sanctions against Argentina, from the moment that Spain's position would be followed by some other European governments, and in particular by Italy. So, if another situation of that kind would come, one can outline the likelihood of controversial attitudes among Europeans, with the possibility of different coalitions being formed within the EPC.

The impact of Spanish EPC membership on the future "acquis politique" changes for those areas and issues that so far have been of a traditional and preeminent interest to the Ten. In several of those issues, and Antonio Remiro Brotons'

chapter confirms this in the case of the Middle East, Spain has taken great steps towards the position of the former Ten and has even run the risk, as in the case of its recognition of Israel, of weakening its traditional image of pro-Arab country since the time of Franco. However, according to Brotons' interpretation, this decision has been taken on only partially the grounds of considerations of compatibility with the European lines of policy. In the end the decisive element for the decision to balance the accentuated pro-Arab profile of Spain's policy by normalizing relations with Israel was national interest, although the "coverage" function of European policy may have facilitated that step. After all, Spain wishes to maintain its basically friendly attitude towards the Arab world, but also wants this to be accompanied by a greater global involvement in the Mediterranean region. And it is evident that if Israel, with whom wide common interests existed anyway, were not recognized, this would have made this Spanish ambition less credible.

*More clearly
SP 4*

Spanish Middle East policy corresponds to the basic principles outlined by EPC over the years. As far as details are concerned Spain shares the opinion of the "pro-Arab camp", i.e. the majority position within the Twelve. Though the popular division between the "North" and the "South" among the EC countries has to be carefully used and is of a limited value in the case of the Middle East policy (because also Ireland and Belgium traditionally hold positions clearly in favour of Arab interests), one may discover a certain "front" of Southern countries pivoted on Italy and Spain, and with the addition of France for certain initiatives (like the project to form a contact group for the Mediterranean) and, occasionally, Greece. This coalition may influence the consultations within the EPC in the future towards a policy that goes beyond declarations of intent. But it is also clear from the basic principles governing EPC that the proposals of the more "progressive wing" need the consent of the "moderates" among the Twelve to be called a "European foreign policy".

Even if not directly linked with the present very limited EPC's competences and involvement in the field of security and defence issues, the attitude of Spain on security problems is going to be of a great interest for the future cooperation among European countries. What in some way emerges from the chapter of Angel Vinas is that Spain tends to give a clear priority to her own need for national defence policy and regional security, while she wants to "qualify" her direct involvement in the collective defence posture of the West. Spain's troubled partnership with NATO, which excludes her participation from the integrated military defence, finds its justification in a largely publicized opening in favour of a European defence pillar and, more precisely, of a concept of security having its core in the regional stability of the Mediterranean. This explains also her recent reservations on the future applicability of the bilateral defence treaty with the US, now regarded as a reminiscence of the past and an obstacle in the way of a more autonomous security policy in the Mediterranean; a kind of feeling partially shared by the Southern European partners. This particular perception on the domestic importance of regional stability derives clearly from the importance that Spain attributes to the situation both in the Maghreb and in Gibraltar. As pointed out by Vinas, the Spanish effort is exactly that of combining national defence priorities with European security requirements, avoiding major clashes between them. This effort does not appear so easy, due to the fact that Spanish concerns are not necessarily shared by all other Europeans, some of them being more interested in giving priority to engagements in Central Europe instead of those in the Mediterranean. At the same time, it is rather difficult to foresee what kind of impact Spanish needs of defence will have on a future concept of autonomous European defence posture, whose troubled definition springs mainly from the difficulty of combining the European role inside NATO with the regional one.

In any way, the Spanish declared opening towards a future European defence policy, as shown by the country's application

to the Western European Union, represents a kind of standing political engagement, whose importance has to be better appreciated by West Europeans. Since today a concept of European defence does not exist, Spanish contribution to its definition can prove to be an important factor for taking into account also the regional requirements. On the other hand, several European partners may feel this Spanish perspective somewhat "unbalanced" and point at clear deficits in the Spanish perception towards the political and security challenges in the Central European arena. In their view the Southern enlargement might increase the number of countries in EPC for whom the "traditional" preoccupation of the West with matters of security and defence and in particular the six founding members of the EC plus Great Britain are of a minor importance. The Spanish application for membership in the WEU has to be evaluated with reference to

the efforts of the present Seven to pursue some of their basic interests in the East-West relations, especially in view of the Soviet disarmament proposals of 1986.

Though the opening up of the foreign policy-making elite of Spain to its Western European colleagues has been impressive, the historical orientation and concentration of Spanish foreign policy is still prevailing. This is a quite natural behaviour as one can see from persisting national perceptions and policies in other Western European countries. Spain therefore represents no exception.

To conclude: Spain's entry into EPC revealed two major deficits in the mutual adjustment of national and existing EPC policies. On one side, the lack of knowledge about Spanish interests, especially in the Maghreb area by most Western European partners is quite striking. On the other side, Spanish deficits in appraising certain European priorities are considerable as well. Spain's EPC membership like that of NISG has started a mutual learning process. How stable and deep the results of this period of adjustment are have not yet been tested.

Future Perspectives

As for the future of the EPC of Twelve and Spain's role within EPC not only the compatibility of Spanish interests in international affairs with those of the other Western European partners will matter but also the general evolution and functioning of EPC within the framework of the EC system in general and developments in the Community field in particular.

We have already mentioned previously the greater burden that EPC, and in particular the Presidency in office, will have to assume in order to attain consensus on certain declarations or actions. The mediation and consensus-building functions will certainly become more difficult and complex, especially in the future, when Spanish foreign policy, after the initial "training" period within EPC, will have gained greater weight and self-confidence.

However, it will not be the greater amount of work or time-consuming activity to achieve a common declaration that will create new obstacles in EPC's functioning. Practical measures to simplify the decision-making procedures such as the reinforcement of the Presidency's role or the creation of a permanent secretariat have already been adopted in the past. The same method can be followed in the future. Yet the problem to be solved is still whether these marginal adjustments can really improve the existing mechanism. Our opinion is rather pessimistic since a real European foreign policy necessarily implies increasing the capacity of common actions and to enlarge EPC's sphere of competences. As it is well known, EPC lacks a net of economic, financial and military instru-

ments and has therefore to resort, when necessary, to Community or national means of action.

Under these conditions a reform of EPC in the sense of greater efficiency can follow several directions, provided each of the twelve governments is reaching such a qualitative step forward. The first one would be to gradually delegate national instruments over to EPC while parallelly proceeding in the process of "compenetration" between EPC and the EC, as referred to in several proposals for an institutional reform of the EC (the Single European Act of 1986; the Draft Treaty of the European Parliament of 1984). The second pathway would be that of conferring the EPC Presidency with a substantial coordination power so as to have the authority of using Community or national instruments when necessary: the French proposal of a President of the European Council, nominated in an "ad hoc" way and for a certain period of time, goes precisely in this direction.

Nonetheless, the policies conducted at present by the EPC governments do not seem to aim at this kind of solution in the foreseeable future. The good will shown by the new member countries in contributing towards a greater European integration is not enough to change the deadlock situation.

The Europeans will consequently find themselves managing, under the present institutional and decisional conditions, a foreign policy mechanism which is becoming increasingly complex and with a larger range of interest to defend. In this situation Spain's accession could strengthen some procedural elements within the already existing structures of EPC. Spanish foreign policy tends to reinforce two specific aspects of EPC: on the one hand the global importance of the Mediterranean and on the other, the predominance of regional security policy. Both aspects are obviously closely linked today and what appears to be most evident is that in the near future they will seemingly play an increasingly important role in the Twelve's foreign policy.

However, the involvement of all the twelve partners of EPC in dealing with these issues finds clear limitations, both politically and institutionally. The Mediterranean, and in particular the Western Mediterranean, does not have the same importance for all the member states. Furthermore, security matters, especially if they refer to military aspects, will not be dealt with within the EPC framework.

If our analysis is correct, this would imply that in the future, particularly in the event of a serious crisis in the Mediterranean, it will be possible to individuate a clear divergence between Spain's interests and those of other partners that will be reluctant to be involved in the area. This would obviously have negative consequences for the future of EPC and of its credibility.

In order to avoid the risk of ostracizing Spain, one provisional solution that, in our view, appears to be feasible, is that of implementing - when dealing with this kind of problems - the so-called "concept of sub-groups" within EPC.

In other words, to create a core group composed of states that feel the need to act in a homogeneous way concerning problems of common interest and ~~instruments~~ ^{pre-commu} instruments in order to face specific situations. The key element of such a proposal would be that these sub-groupings should act within the EPC framework and count on its political support, that is, be entrusted with the necessary power in order to deal with specific issues.

From this point of view Spain's accession constitutes a dynamic factor and could provide a good opportunity for the creation of a first sub-group that would deal with the Mediterranean. The task of this group would be that of elaborating a general strategy to be submitted to the common approval of all member partners, and to count, on its own base, with those instruments that eventually be needed to deal with certain situations of crises. The major factor is to maintain a close linkage between EPC's common strategy (and, eventual-

ly, that of the EEC) and the "ad hoc" actions conducted by the sub-group. In other words, it is necessary that those actions respond to the general targets established in the above-mentioned strategy, being its logical outcome, even if this would not imply the direct responsibility of those who do not belong to the sub-group. While waiting for a vast and more ambitious reform of EPC, Spain's accession could be a useful factor to trigger a gradual transformation of EPC from a declaratory foreign policy, which is in fact what EPC essentially produces today, into an active foreign policy by means of experiencing new forms of cooperation_and_integration among sub-groups-of-states. Otherwise, further inactivity could induce severe divisions as has already occurred in the case of Greece and that would in short be performed by EPC's new member states over issues of vital interest for these countries and, as a consequence, for Europe. The subgroup concept could, however - like the multi-tier approach within the Community - , only be seen as a third-best solution: as it might trigger a development towards several subgroups undermining the already weak substantial consensus.

Spain in a very short time span has become a well integrated partner in EPC. The "test of reality", however, has not been made yet. Only in time of crisis we will see if the now twelve members of the EPC will manage to accomodate their specific interests with those of their partners. A first challange at least with respect to the handling of EPC affairs will be the Spanish Presidency of the EPC in 1989. At which time especially the Spanish administrations will be tested for its capacity to apply procedures and to act in the spirit of the Twelve. So far there are no reasons why the Spanish diplomacy will not pass this test with high marks.

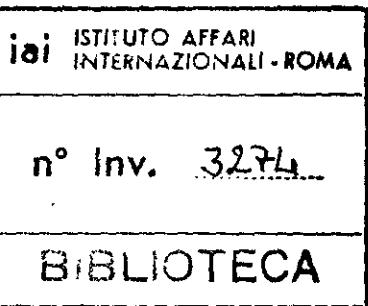


FIGURE I : FORMER BUREAUCRATIC STRUCTURE OF THE SPANISH FOREIGN MINISTRY

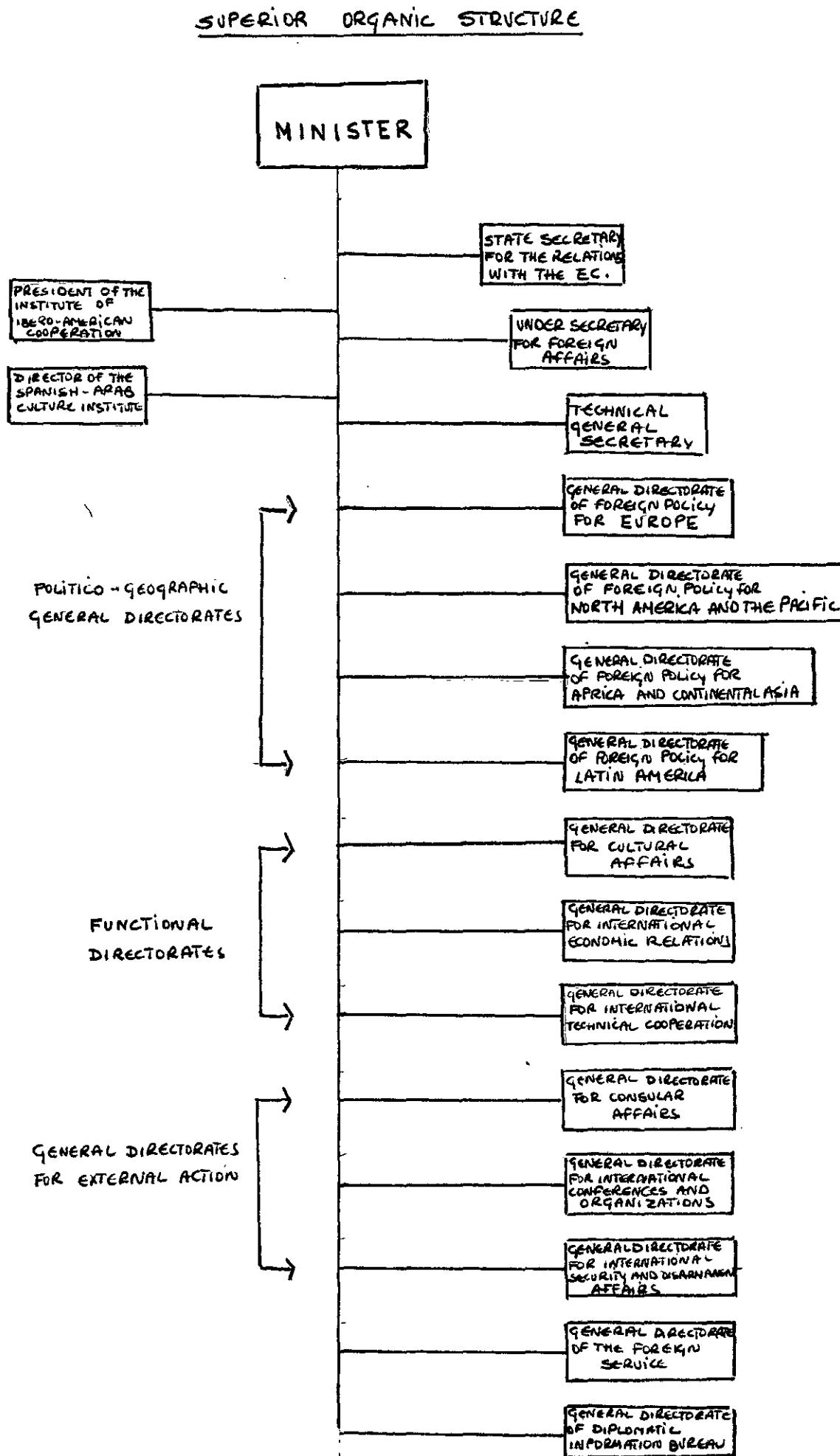
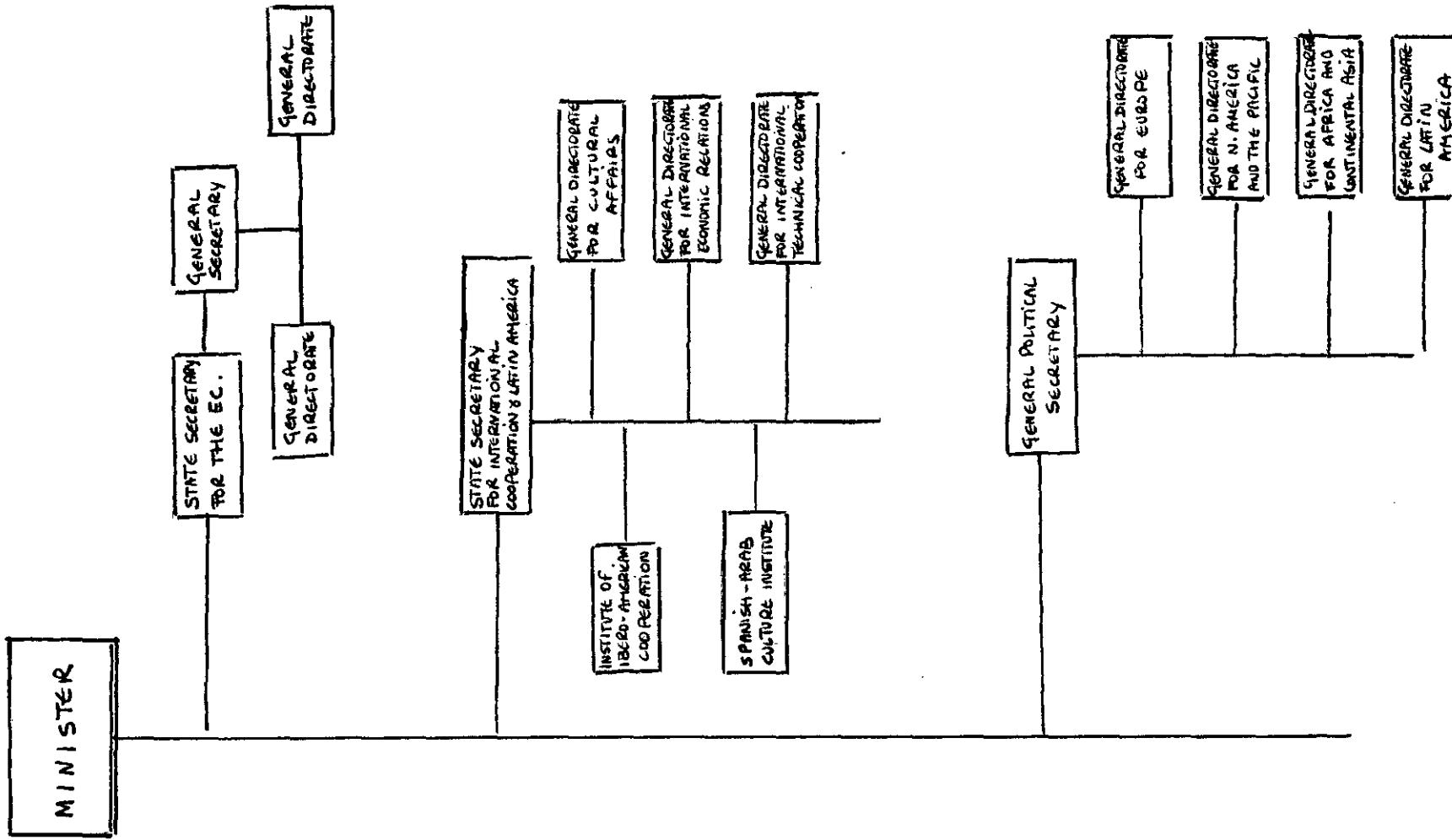


FIGURE II : NEW BUREAUCRATIC STRUCTURE OF THE SPANISH FOREIGN MINISTRY



ESPAÑA Y LA COOPERACION POLITICA EUROPEA (CPE):MAS ALLA DE LA NORMALIZACION

Gianni Bonvicini, Beate Kohler-Koch y Wolfgang Wessels.

ESPAÑA, UN SOCIO AUN POR DESCUBRIR

Hay muchas razones para considerar la entrada de España en la Cooperación Política Europea (CPE) como uno de los acontecimientos más significativos en el proceso de búsqueda de una "Política Exterior Europea" (Título III, artículo 30, Acta Unica Europea). Desde mediados de los años setenta/España, como una criatura que se despierta tras un largo período de hibernación, ha estado inmersa en un proceso de evolución cuyo objetivo fundamental era el de convertirse en un país occidental "normal". Para satisfacerlo, se ha empeñado en la redefinición de su política exterior y en hacer oír su voz a nivel internacional sobre problemas ajenos a su tradicional área de interés. Parece, sin embargo, que el potencial que puede aportar a la Europa Occidental la política exterior española y su papel internacional en los años venideros, no han sido debidamente apreciados. Al contrario que el Reino Unido, que se integró en la CPE en 1973 con su peso objetivo de imperio post-colonial, o que Grecia que lo hizo en 1981 y que, tras una etapa inicial de participación "discreta" en el Club de los Diez, decidió, por motivos internos,/ jugar un papel peculiar y frecuentemente aislado, España sigue siendo un miembro aún por descubrir de quien parece desconocerse algunos de los elementos/básicos de su política exterior.

Aunque con frecuencia se ha hecho referencia a la potencial importancia de España en una Comunidad ampliada, ha habido pocos análisis, y ninguno profundo, acerca del impacto de la Cooperación Política Europea sobre la política exterior española o acerca de la significación para la CPE de la incorporación de España. Con anterioridad a la entrada de España se podían identificar dos "corrientes de pensamiento" mayoritarias en los círculos políticos y académicos europeos: una concepción pesimista consideraba que la participación de España en la CPE no haría más que aumentar la variada gama de intereses heterogéneos ya existentes. Se partía del presupuesto

Progetto di ricerca
IAL - IEP zu
Spanien e Cpe

de que las prioridades de la política exterior española serían distintas a las de los demás miembros de la CPE. La acusada dimensión Iberoamericana de/ España, su particular preocupación hacia el área Mediterránea, su específica política en Oriente Medio, en muchos aspectos coincidente con la de Grecia,/ hicieron temer que asumiese un papel de francotirador capaz de bloquear el consenso entre los Doce. Además el hecho de que la diplomacia española tuviese una experiencia limitada en negociaciones multilaterales hacia suponer que ello implicaría un problema adicional a los ya previsibles al incorporar dos nuevos países (España y Portugal) a la mesa de la Cooperación Política./ Todas estas consideraciones llevaron a algunos observadores a pensar que la participación de España en la CPE originaría serias dificultades. Desde esta óptica, la ampliación de la Comunidad tendría un efecto claramente negativo: la entrada de España supondría una reedición del "caso Griego" aunque con un mayor peso internacional.

En el polo opuesto, la corriente de pensamiento optimista se congratulaba de la incorporación de España a la CPE. Sus representantes veían en ella un estímulo para la Cooperación al tratarse de un nuevo miembro con/ lazos internacionales y una "relación especial" en una región hasta entonces descuidada tanto por la Comunidad como por la CPE: América Latina. Más aún,/ se pensaba que España tendría gran interés en explotar las ventajas de la CPE para el desarrollo de su propio perfil internacional: sacaría provecho de los periódicos y sustanciales intercambios de información interna sobre una amplia gama de temas así como de la función de la CPE como "paraguas" y/ "coalición" en asuntos internacionales. Se hacía hincapié en la flexibilidad tanto de los mecanismos de la CPE como del proceso de toma de decisiones de/ la política exterior española que facilitarían su adaptación a esta nueva dimensión de la acción exterior, conduciendo a España de forma natural a la adopción del "acervo político" y de los métodos de trabajo de la CPE.

El capítulo 2 de este volumen nos ha llevado a la conclusión de/ que esta última asunción se acercaba más a la realidad que la primera. Por otra parte, el presente estudio ha confirmado el interés general que tiene España en canalizar su propia política exterior hasta un cierto punto a través de la red Europea. Al igual que otros países miembros de la C.E. (como,/ por ejemplo, la República Federal de Alemania o Irlanda) que por diversos motivos contaban con un estrecho margen de maniobra en política internacional a la hora de entrar en la CPE, España se ha beneficiado de la amplia gama de actividades de la Cooperación Política. El gobierno de Madrid, sin em-

bargo, no ha querido permanecer por mucho tiempo como un "observador silencioso"; por el contrario, los participantes españoles han estado prestos a promover políticas CPE en áreas de especial interés para España (Iberoamérica, -- Oriente Medio, el Magreb). Esta estrategia activa, para algunos tal vez sorprendente, no ha contado necesariamente, como es lógico, con la aprobación de todos los socios de la CE. El incremento de la ayuda económica de la Comunidad a Iberoamérica representa sólo el ejemplo más ilustrativo de una discusión intraeuropea en la que España ha tenido que hacer concesiones y reconocer que también otros mantienen "relaciones especiales" con otras partes del mundo - (en especial nos referimos al caso de Gran Bretaña respecto de Asia).

(Con la ratificación de la permanencia en la OTAN y el ingreso en la Comunidad Europea, España se ha unido al círculo de la diplomacia multilateral Atlántica y de la Europa Occidental y al mismo tiempo ha entrado en el/ llamado "bilateralismo múltiple")es decir ha intensificado la red de cooperación bilateral con cada uno de los países miembros de la CEE, y en especial con Francia.

España se ha adaptado a los métodos de la CPE en un plazo breve de tiempo y antes de lo inicialmente previsto. Los diplomáticos españoles se han familiarizado enseguida con los mecanismos de consulta y su competencia ha sido apreciada por sus colegas. Por otra parte, el pragmatismo y la flexibilidad de las estructuras de la CPE han ayudado a mantener el mismo ritmo de actividad incluso después de la ampliación.

En los temas de mayor envergadura de política internacional España ha sustentado, en líneas generales, puntos de vista similares a los de los demás países miembros. Su política en Oriente Medio, por ejemplo, coincide con los principios básicos establecidos por los Nueve/Diez en la Declaración de Venecia (1.980). La preocupación de España por Iberoamérica y el conflicto Centroamericano ya habían sido abordados por la CEE incluso antes de que España lo solicitara. El especial interés de España en determinadas zonas del Mediterráneo, en particular el Magreb, así como su status dentro de la Alianza Atlántica no han planteado hasta la fecha mayores problemas, dado que o bien no/ forman parte per se de la agenda de la CPE o no han evolucionado en un área de crisis. La integración en la Cooperación Política Europea parece, pues, a primera vista, perfecta.

Al mismo tiempo, un análisis más profundo de la política exterior española ha revelado la existencia de arraigados intereses históricos así como de orientaciones y percepciones de política internacional que demuestran - una cierta continuidad a lo largo de los años: algunas de estas orientaciones, sin embargo, son completamente diferentes a las de otros países miembros de la CE. Estas divergencias todavía no se han hecho sentir en el seno de la CPE debido, presumiblemente, a que la naturaleza a menudo declaratoria de los frutos de la Cooperación Política permite esconder las diferencias tras fórmulas ambiguas y a que la CPE no desemboca automáticamente en acciones comunes/ donde aquéllas se percibirían con mayor intensidad. El interés que tienen los Doce en jugar, en un futuro, un papel de mayor protagonismo en la escena internacional podría, sin embargo, verse obstaculizado por estas diferencias - subyacentes que antes o después podrían salir a la superficie -al igual que las de otros miembros de la CE- y actuar como fuerzas centrífugas en detrimento de una política exterior común europea.

El objetivo de este estudio ha sido, pues, doble: por una parte,/ entender e interpretar la política exterior española, las prioridades, orientaciones, percepciones e intereses de un país que fué la primera potencia del mundo para después recogerse sobre sí mismo; por otra, captar el impacto de/ la participación española en el seno de la Cooperación Política, es decir, como su política exterior se dejará sentir sobre la misma constituyendo un elemento más de interés y reflexión para el conjunto de la Europa de los Doce.

De hecho, hay una interdependencia entre el futuro desarrollo de/ la CPE y la política exterior española: la entrada de España ha de producir - una serie de consecuencias en relación con el funcionamiento y contenido de - la Cooperación Política Europea. Al mismo tiempo, su participación en las actividades de la CPE podría introducir cambios en los mecanismos político-insitucionales de la política exterior española o en sus prioridades.

EL IMPACTO SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA CPE:

Varias consideraciones pueden hacerse por lo que se refiere a los efectos que la ampliación ha tenido en los aspectos meramente procedimentales de la Cooperación Política. Algunas de estas consideraciones pueden resultar/ más evidentes que otras. En primer lugar, tal y como ha sido expuesto en el - capítulo 1 por Elfriede Regelsberger, la incorporación de dos nuevos miembros al mecanismo de consulta intergubernamental que es la CPE tiene como primera/

consecuencia originar un mayor cúmulo de trabajo, en particular para el país - que por turno ostenta la presidencia, y un proceso de consultas más complejo./ Este efecto, sin embargo, se ha notado sólo de una forma muy leve durante la - primera fase de cooperación a Doce. El aparato administrativo responsable de - la CPE se acopló de una forma sorprendentemente natural a la nueva situación./ Lo que inicialmente se había considerado como una actitud "modesta" de los nue - vos miembros, y que sería más correcto definir como "proceso de aprendizaje",/ ha facilitado su inclusión en el delicado mecanismo de la CPE y evitado los in - convenientes operativos que podían esperarse. En realidad, el hecho de que la/ Cooperación Política sea un mecanismo flexible basado en las reglas del conse - so y de la confidencialidad, hace que la entrada de dos nuevos actores en este "club" diplomático, especialmente cuando son disciplinados y muestran su volun - tad de adaptación, no altere excesivamente las reglas o pautas de comportamien - to. Algunos incluso defienden que la entrada de España y Portugal ha producido un efecto positivo para el funcionamiento de la CPE: el explícito posiciona--/ miento pro-Europeo de los nuevos socios ha originado una suerte de efecto disci - plinario sobre algunos miembros que normalmente trataban de "nadar contra - corriente", acelerando el proceso de toma de decisiones. Una actitud de voto - es más difícil de mantener frente a once miembros que frente a nueve.

Por otra parte, aunque este es un punto que desarrollaremos más - adelante, la ampliación de la Comunidad ha podido hacer más urgente y acucian - te la reforma en profundidad del sistema de toma de decisiones de la CPE. Esta necesidad ya se había percibido cuando eran diez tan sólo los miembros tal co - mo quedó de manifiesto en el Informe de Londres (London Report) 1981, en la -- Solemne Declaración de Stuttgart de 1983 e incluso más recientemente con la - firma del Acta Unica Europea. Esta reforma se hará particularmente apremiante/ de preverse un salto cualitativo.

Por lo que se refiere al impacto de la entrada en la CPE sobre la/ estructura de toma de decisiones de la política exterior española, podemos -- afirmar que no se han evidenciado grandes defectos, un resultado similar al de los anteriores procesos de adaptación de Dinamarca, Irlanda, el Reino Unido y/ Grecia. El mayor grado de sofisticación de los mecanismos de la Cooperación Po - lítica a mediados de los ochenta ha provocado, sin embargo, que más amplios - sectores de la Administración nacional se hayan visto afectados en comparación con lo ocurrido en anteriores ampliaciones. Como se describe claramente en el/ capítulo 2, de Katlyn Sabá, la entrada de España en la CPE ha tenido una enor - me influencia en la reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores Espa - ñol y, en un contexto más general, en la imperiosa necesidad de una mayor coor

dinación entre los distintos departamentos ministeriales para así poder hacer frente a las nuevas obligaciones europeas. En la anterior estructura administrativa no existía un cargo similar al de Director de Asuntos Políticos que pudiera participar con plenos poderes en el Comité Político de la CPE, ni el de Corresponsal Europeo llamado a integrarse en el Grupo de Corresponsales. La falta de estos puestos en el organigrama diplomático creó, pues, ciertas dificultades al gobierno español a la hora de plantearse una reestructuración burocrática que no alterase el equilibrio institucional existente. Es por ello que hoy los cargos de Director Político y Corresponsal Europeo ostentan un rango jerárquico superior al de sus colegas de otros países miembros. Esta necesidad venida de fuera ha contribuido a acelerar la compleja reforma del sistema español de toma de decisiones en política exterior que tarde o temprano/ habría sido inevitable dado el ingreso de España en la CE.

¿NUEVAS PRIORIDADES Y COALICIONES EN UNA CPE DE DOCE?

Aparte de los aspectos procedimentales, el presente estudio ha tratado ampliamente las consecuencias que la incorporación de dos países del sur de Europa tendrán en la agenda futura y en el contenido de la Cooperación Política. La entrada de España en la CPE ha implicado, también, un mayor interés por parte de los demás miembros hacia las orientaciones y acciones de la política exterior española. De la visita de Felipe González a Moscú a la del Rey Juan Carlos a Marruecos, de la actitud de España ante el conflicto de Oriente Medio a la que sostiene respecto de Cuba o el conflicto Centroamericano, los países europeos están siguiendo con la mayor atención las iniciativas españolas en el mundo, para constatar las convergencias y puntos en común o analizar las diferencias existentes con el llamado "acervo político" que representa un punto de referencia entre las políticas nacionales y las comunes.

Ahora bien, además de este clásico ejercicio de comparar las posiciones recíprocas a la vista de la adhesión española, lo que parece más importante es entender la contribución innovadora que España puede aportar a la progresiva definición de una política exterior europea. Esta innovación podría implicar tanto una apertura de los intereses europeos hacia nuevos problemas y áreas de influencia como un énfasis distinto puesto en ciertas cuestiones políticas como consecuencia de la adhesión de un nuevo miembro. En definitiva, lo que resulta esencial es entender el papel que España juega hoy en el mundo, sus prioridades políticas y relaciones preferenciales. Por ejemplo, el hecho de que el Magreb, y en particular sus relaciones con Marruecos, constituyen una de las prioridades de la política exterior española, mientras que el Oriente Medio, sin perjuicio de los tradicionales lazos históricos que España man-

tiene con esta región y su alta dependencia de ella a causa del petróleo, no pueden situarse en un mismo nivel de importancia, nos da ya una idea del rumbo que habrán de tomar las distintas prioridades -las de los miembros más antiguos de la CPE por una parte y las de España por otra- para converger.

Por lo que se refiere a la ampliación de intereses de la Cooperación Política, será necesario tomar en consideración el mayor peso que los países del Mediterraneo Occidental adquirirán en el futuro debido, en gran medida, a que el área hispano-magrebí contiene los elementos necesarios para toda una serie de crisis potenciales: de la relación del statu quo entre España y el reino de Marruecos a la cuestión de las plazas de soberanía españolas de Ceuta y Melilla, el control del estrecho de Gibraltar y el viejo problema del status de la Roca misma. Otra fuente de posible inestabilidad podría ser el futuro de los regímenes pro-occidentales de Túnez y Marruecos debido a la influencia del fundamentalismo islámico. Aparte de las tradicionales políticas hacia el Mediterraneo Oriental y Oriente Medio es muy probable que la zona Occidental requiera en adelante un mayor grado de interés por parte de los Doce.

Un argumento similar podría ser parcialmente válido para el caso de Iberoamérica. La CPE habrá de aumentar su interés en la región impulsada por la necesidad primaria de España de promover iniciativas (como la declaración hecha en el curso de las negociaciones para la adhesión de España a la CEE) que subrayen sus tradicionales lazos culturales y políticos con ella. Los demás países europeos deberán, pues, ajustar sus percepciones alineándolas con los específicos requerimientos españoles en este punto a fin de no herir la sensibilidad del nuevo país miembro y prevé sus posibles reacciones. Por otro lado, la vocación Iberoamericana de España -y como consecuencia de ello la reivindicación española de una política europea más activa hacia esta área- habrá de tener en cuenta las prioridades ya existentes en las relaciones exteriores de la Comunidad y de la CPE así como los sólidos lazos políticos y económicos de otros países comunitarios con América Latina. La contribución específica que puede aportar España aún resulta incierta, ya que si bien las afinidades y lazos culturales se pueden sentir, su impacto político y económico es difícil de captar.

Hay, finalmente, un tercer elemento que debe ser tomado en consideración a la hora de valorar el impacto de la entrada de España en la CPE: la posible configuración de nuevas alianzas en el seno de los Doce. Ya durante el primer año de experiencia común se ha advertido una cierta tendencia a ar-

monizar las posturas políticas de los gobiernos del Sur de Europa ante ciertas situaciones que más directamente les afectaban. El bombardeo norteamericano de Trípoli, la lucha contra el terrorismo de matriz mediororiental, la idea de crear un grupo de contacto para la estabilidad en el Mediterráneo, / por mencionar los ejemplos más ilustrativos, han contribuido a la formación de un "frente" común entre España, Francia e Italia (y ocasionalmente Grecia). Estas posturas comunes en determinados temas han sido frecuentemente / seguidas de contactos bilaterales directos al más alto nivel entre los jefes de gobierno o los ministros de asuntos exteriores de los países en cuestión. Aunque de estas iniciativas no han de sacarse por ahora conclusiones definitivas en relación con la formación en el seno de los Doce de nuevas coaliciones sensiblemente distintas a las del pasado, esta posibilidad / no debe echarse en saco roto.

EL CAMINO DE ESPAÑA HACIA LA NORMALIZACION:

Cambios en la Política Exterior Española.

No obstante lo anterior, cabe señalar que los desarrollos más interesantes se han dado en la dirección opuesta, es decir, en la propia política exterior española antes y después de su entrada en la Cooperación Política Europea. A este respecto, el proceso de adaptación de las directrices básicas de su política a la de los demás países de la CE ha sido especialmente intenso. España, tal y como hemos visto en los precedentes capítulos sectoriales de este libro, ha modificado paulatinamente las posiciones mantenidas durante la época franquista, siguiendo en pocos años la dirección trazada - por los demás países europeos desde el final de la segunda guerra mundial - hasta nuestros días. Los ejemplos más claros han sido, evidentemente, su entrada en la OTAN y el establecimiento de relaciones diplomáticas con el Estado de Israel. Ahora bien, amén de estos pasos decisivos, España también se ha esforzado en ampliar sus actividades a otros sectores que no son prioritarios para los intereses españoles; cabe en este sentido mencionar a título indicativo su activo protagonismo en el tema de las relaciones Este/Oeste (en especial durante la reunión en Madrid de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea) su mayor implicación en Oriente Medio y en la lucha contra el terrorismo internacional (y no sólo doméstico) su pretensión de acceder/ a la Unión Europea Occidental (UEO), o la reciente adhesión de España al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Lo mismo cabe decir en relación con/ la actitud española en la Asamblea General de las Naciones Unidas donde, hasta comienzos de los ochenta, las decisiones de España tendían a diferir de/ las de los demás países europeos.

Aún permaneciendo fiel a algunas de las directrices tradicionales y básicas de la época anterior (Iberoamérica, Magreb...) estos cambios en su política exterior han situado a España en una posición distinta a nivel internacional, ampliando, asimismo, la gama de sus intereses y campos de acción. - Una buena parte del mérito que ello comporta debería atribuirse a la CPE o - más bien a la enorme prioridad que España ha dado al ingreso en la Comunidad/ Europea, aunque hayan sido razones de interés nacional las que han determinado la decisión final.

LAS PRIORIDADES ESPAÑOLAS EN EL ESPEJO DE LAS DE LOS DEMAS PAISES DE LA CPE:

El proceso de mutuo ajuste entre las "viejas" percepciones euro-peas y españolas en temas de política exterior habrá de pasar necesariamente/ por una interpretación de las prioridades de cada parte. La habilidad para desarrollar una política exterior Europea más amplia y ambiciosa, que también - tenga en cuenta los intereses españoles o, por el contrario, el riesgo de una futura crisis motivada por las posiciones divergentes de España y de otros - países comunitarios depende, en gran medida, de una correcta comprensión del/ significado de determinadas prioridades y de su adecuada ubicación en el contexto más amplio de una política exterior Europea.

Los capítulos sectoriales de este volumen ilustran con claridad - la convergencia de las posturas españolas con la de los demás miembros, en - los temas de mayor importancia de la agenda de la Cooperación Política Euro-pea. Los retos externos a los que tuvo que hacer frente la Comunidad de Doce/ (terrorismo internacional, Africa del Sur etc.) durante su primer año de rodaje, han demostrado como los intereses españoles concuerdan, en líneas generales, con los de los demás países miembros. España, obviamente, no ha querido/ seguir el ejemplo griego de "enfant terrible", dando mayor importancia a sus/ propias posiciones que a la consecución de una postura común. La explícita acitud pro-europea de Madrid se ha traducido en una amplia receptividad de los intereses de los demás miembros y en una predisposición para ceder en aras - del consenso, siempre y cuando los intereses nacionales vitales quedaran a - salvo. España, por otra parte, ha contribuido de manera decisiva a definir el contenido de determinadas políticas de la CPE (como por ejemplo la relativa a Centroamérica), calurosamente acogida por los demás participantes, dada la calidad de la aportación. Por otro lado, el "recién llegado", nuevamente a dife-rencia del país que le precedió, Grecia, se ha abstenido de introducir en el marco de la CPE asuntos específicamente nacionales (como pueden ser Gibraltar

o el Magreb). Por último, España también ha defendido las propuestas encaminadas a mejorar el funcionamiento de la Cooperación Política (por ejemplo, - mediante la creación de un Secretariado Permanente), si bien dejó la iniciativa en este campo a los miembros más experimentados de los Doce.

Dadas las prioridades de su política exterior, España evidentemente desea ver un mayor interés Europeo en los acontecimientos del Magreb - cuestión hasta ahora prácticamente omitida en la agenda de la CPE-. Tal como queda expuesto en el capítulo 4, redactado por Antonio Marquina, las relaciones con el Magreb y más concretamente con Argelia y Marruecos, se configuran como un campo muy sensible para España debido al conflicto del Sahara - Occidental y a la reivindicación marroquí de Ceuta y Melilla, con la que el/ contencioso hispano-británico sobre Gibraltar parece estar indirectamente relacionado. Esta región es considerada de gran importancia geoestratégica para España y de ahí la imperiosa necesidad sentida por Madrid de mantener su/ actual equilibrio y estabilidad con objeto de evitar una crisis que sería difícil de controlar. En los últimos años, España ha intentado desarrollar una amplia estrategia a través de una serie de acciones que sólo a primera vista parecían contradictorias: por un lado, en efecto, ha reforzado su presencia/ militar en el Sur mediante la elaboración de una nueva doctrina de Defensa; / por otro, ha tratado de mejorar sus relaciones con Marruecos, Argelia y Túnez a la vez que enfriaba sus relaciones con el Frente Polisario. Desde esta óptica, el gobierno de Madrid ha utilizado todos los medios a su alcance, de la ayuda económica y financiera a, incluso, la venta de armas al potencial - enemigo: Marruecos.

Si España, en una perspectiva a largo plazo, desease fortalecer/ su política a través del "paraguas" europeo, no debemos excluir la posibilidad de que surjan conflictos en el seno de la CPE.

La política de la CPE hacia el Magreb brilla por su ausencia. Dejando a un lado la estrategia comunitaria de acercar el Norte de África hacia la CE por medio de la llamada Política Común Mediterránea, cada uno de los hasta ahora Diez países miembros, y en particular Francia, ha preferido/ manejar por su cuenta sus propias relaciones bilaterales con los países de - la región. Está claro que tras la ampliación los intereses de España en el - Magreb habrán de ser considerados con mayor atención. Dada la competencia - con los intereses políticos y económicos franceses, no han de excluirse tensiones. España deberá convencer a sus socios, y en especial a los del norte/ y del centro de Europa, de la importancia de esta cuestión comparada con los

otros muchos tópicos que son objeto de consultas en la CPE. Para hurtarse a las tensiones y estar preparados a gestionar una eventual situación de crisis en el Magreb, es hoy más necesario que nunca que la Cooperación Política Europea desarrolle una línea homogénea de actuación que evite, en la medida de lo posible, la aparición de actitudes competitivas. Hasta ahora, la CPE no ha elaborado una política global que tenga en cuenta los distintos intereses nacionales en este área. Precisamente en relación con la cuestión de la concertación de las opciones de España y de Europa, Antonio Marquina resalta el hecho de que en las Naciones Unidas los países comunitarios se abstuvieron en la votación de la resolución que solicitaba el establecimiento de negociaciones directas entre Marruecos y el Frente Polisario, resolución que por el contrario fué apoyada por España.

Ni siquiera en el ámbito de las relaciones económicas, en el que ya existen algunos instrumentos comunes, ha procedido la Comunidad a lanzar nuevas políticas hacia el Magreb, a pesar de que la entrada de España en la CEE ha hecho renacer, obviamente, este tipo de expectativas en los países del Norte de África y en particular en Marruecos, que ha llegado incluso a solicitar la entrada en la CEE. También aquí, por la misma razón de mantener la estabilidad a la que hemos hecho referencia anteriormente, España está en desacuerdo con algunas de las posturas de los Doce relativas a la necesidad de llegar a nuevos acuerdos comerciales y financieros con los países del Mediterráneo.

Pero, volviendo a los temas de política exterior y a los intereses de seguridad en el Norte de África, observamos que España está desarrollando ya una cierta percepción según la cual una intervención de la CPE en los distintos escenarios de crisis en el Magreb es improbable, incluso limitada a la simple "cobertura política" que la CPE puede ofrecer a sus miembros. Consideramos de vital importancia para el futuro funcionamiento de la CPE de Doce, que esta percepción no se consolide en el gobierno español.

Una argumentación similar podría esgrimirse, en parte, en relación con Iberoamérica, si bien en este caso los problemas económicos y las implicaciones de seguridad tienen un impacto infinitamente menor en la política exterior española. El capítulo 3, de Salvador Bermudez de Castro, clarifica como, en este caso, las afinidades culturales, las tradiciones comunes, el idioma y los "vínculos de sangre" son los factores predominantes.

Es por ello que cabe esperar que España, en una situación de "normalidad", juegue el papel de "tirar" de los demás Europeos enfatizando así su/

deseo de actuar como "puente" entre Europa y América Latina (como ya ha sido – anunciado y por otra parte era de esperar en la CPE). Por otro lado, en caso – de crisis entre Europa y América Latina, la política de España, de acuerdo con esta actitud, será la de representar el papel de mediador. Con otras palabras, no sería posible repetir el "caso" Malvinas/Falklands y concretamente la imposición de sanciones a Argentina, desde el momento que la postura española recibiría el respaldo de otros gobiernos europeos, en particular el de Italia. En consecuencia, si se volviese a plantear una situación de estas características, cabe prefigurar la probabilidad de actitudes controvertidas entre los países – europeos, dando lugar a la formación de distintas coaliciones dentro de la Cooperación Política.

El impacto de la entrada de España en la CPE sobre el futuro "acervo político" difiere, sin embargo, en aquellas áreas y asuntos que tradicionalmente han constituido una prioridad de los Diez. En algunos de ellos, y así lo confirma el capítulo 5 sobre Oriente Medio redactado por Antonio Remiro Brotóns, España ha dado pasos importantes con objeto de acercarse a la posición de los/ Diez, corriendo el riesgo incluso, como prueba el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel, de debilitar su tradicional imagen de país pro-árabe mantenida desde la época de Franco. Sin embargo, según la interpretación dada por el profesor Remiro Brotóns, esta decisión no se tomó exclusivamente en base en consideraciones de compatibilidad con las directrices políticas Europeas. A la postre, fué el interés nacional el elemento decisivo para tomar la decisión de equilibrar el perfil marcadamente pro árabe de la política española mediante la normalización de relaciones con Israel, aunque la función de "coertura" de la política Europea pudo haber facilitado este paso. Después de todo, España desea mantener su tradicional actitud de amistad hacia el mundo árabe, pero también compaginarlo con una mayor implicación global en la región Mediterránea. Y es evidente que de no haber establecido relaciones diplomáticas – con Israel, país con el que ya existían amplios intereses comunes, ello habría restado credibilidad a la ambición española.

En este sentido, la política española en Oriente Medio se conforma con las directrices básicas establecidas por la CPE a lo largo de los años. En trando en detalles, podemos afirmar que España comparte la opinión del "campo/pro-árabe" que hoy representa la postura mayoritaria dentro de los Doce. Aunque la conocida división Norte/Sur dentro de los países de la CE debe ser utilizada con cautela y tiene un valor limitado en el caso de la política en el – Oriente Medio (nótese que también Irlanda y Bélgica han mantenido tradicionalmente posturas claramente favorables a los intereses árabes), se podría identifi

ficar un cierto "frente" de los países del Sur de Europa cuyos pilares serían Italia y España, a los que se sumaría Francia para determinadas iniciativas - (como el proyecto de creación de un grupo de contacto para el Mediterráneo) y, ocasionalmente, Grecia. Esta coalición podría, en un futuro, influir en las consultas de la CPE, forjando una política que vaya más allá de las meras declaraciones de principio. No obstante, también es cierto según se desprende de los principios básicos que rigen la CPE, que las propuestas del "ala progresista" requieren necesariamente el consentimiento de los "moderados" para poder hablar de una "Política Exterior Europea".

En materia de seguridad y defensa, la implicación y competencias/ de la CPE son aún muy limitadas, pero la actitud española va a ser de gran interés para la futura cooperación entre los países Europeos en este campo. Lo/ que parece desprenderse del capítulo 6 elaborado por Angel Viñas es que España tiende a otorgar una clara prioridad a su propia necesidad de definir una/ política de defensa nacional y de seguridad regional, mientras busca una etiqueta para su participación directa en la defensa colectiva de Occidente. La/ agitada pertenencia de España a la OTAN, que excluye su participación de la - defensa militar integrada, encuentra su justificación en una apertura ampliamente divulgada a favor de un pilar de defensa Europeo y, más concretamente,/ de un concepto de seguridad que tiene su núcleo en la estabilidad regional - del Mediterráneo. Ello explica también las reservas de Madrid respecto de la - futura aplicación del Tratado bilateral de Defensa con los Estados Unidos, que es hoy considerado como una reminiscencia del pasado y un obstáculo para la - consecución de una política de seguridad más autónoma en dicha región; sentimiento que es parcialmente compartido por los países del Sur de Europa. Esta/ particular percepción de la importancia que a nivel nacional tiene la estabilidad regional deriva claramente de la prioridad que para España tiene la situación tanto del Magreb como de Gibraltar. Como ha señalado Angel Viñas, el/ esfuerzo español consiste exactamente en combinar las prioridades de la defensa nacional con las exigencias de la seguridad europea, evitando choques graves entre unas y otras. Este objetivo no parece, sin embargo, fácil de alcanzar, ya - que las preocupaciones españolas no son necesariamente compartidas por todos/ los Europeos, algunos de los cuales están más interesados en conceder prioridad a los compromisos en Europa Central respecto de los que pudieran tener en el Mediterráneo. Al mismo tiempo, no resulta fácil prever el impacto que las/ necesidades de defensa españolas tendrán en una futura concepción de una política autónoma de defensa Europea cuya definición se encuentra comprometida por la dificultad de combinar el "rol" europeo dentro de la OTAN con el que ha de/ desempeñar a nivel regional.

En cualquier caso, la confesada apertura de España a una futura política de defensa Europea, puesta de manifiesto con su ~~petición~~^{interés por} de entrar en la Unión Europea Occidental (UEO), representa una especie de compromiso/político operante cuya importancia ha de ser mejor valorada por los demás países de la Europa occidental. Dado que hoy aún no existe una concepción de defensa europea, la contribución española a su definición puede ser un factor esencial para tomar en consideración también las exigencias regionales. Por otra lado, algunos socios Europeos pueden tener la impresión de que la perspectiva española es algo desequilibrada y denunciar claros déficits en su percepción de los retos políticos y de seguridad en el escenario centroeuropeo. Desde su punto de vista la ampliación de la Comunidad hacia/el Sur podría aumentar el número de países dentro de la CPE para quienes la "tradicional" preocupación de Occidente por los temas de seguridad y defensa, y en particular la de los seis miembros fundadores de la CE mas el Reino Unido, es de importancia menor. ~~La solicitud~~^{El anhelo} de entrar en la Unión Europea Occidental -a este respecto tal vez prematura- ha de ser evaluado en el marco de los esfuerzos que los actuales Siete miembros están realizando para la consecución de algunos de sus intereses básicos en las relaciones Este/Oeste, especialmente a la vista de las propuestas de desarme soviéticas de 1986, más cerca de materializarse ahora que nunca.

Aunque la apertura de la élite que en España se cuida de la planificación de la política exterior hacia sus colegas europeos ha sido impresionante, prevalece, todavía, la orientación histórica y el carácter centrado de la política exterior española. Este es un comportamiento muy natural si observamos cómo persisten también en otros países europeos las percepciones y políticas nacionales. España, por lo tanto, no es una excepción.

Concluyamos: la entrada de España en la CPE ha puesto de manifiesto dos grandes deficiencias en el proceso de mutuo ajuste entre la política nacional del nuevo socio y las de la Cooperación Política. Por una parte, la sorprendente falta de conocimiento acerca de los intereses españoles, en especial en el área del Magreb, de que adolecen la mayoría de los países europeos. Por otra, la no menor considerable incapacidad española para entender y apreciar ciertas prioridades europeas, sobre todo en Centroeuropa. La entrada de España en la CPE, lo mismo que en la OTAN, ha abierto un proceso de conocimiento y adaptación recíproca cuyos resultados -su estabilidad, su profundidad- aún no han sido sometidos a prueba.

PERSPECTIVAS DE FUTURO:

Por lo que se refiere al futuro de la Cooperación Política Europea de Doce y al papel de España dentro de este mecanismo, no sólo habrá que tener en cuenta la compatibilidad de los intereses españoles con los de los demás socios europeos en temas internacionales sino también la evolución general y el funcionamiento de la CPE en el marco más amplio del sistema comunitario y en particular de su desarrollo futuro.

Ya hemos mencionado anteriormente la mayor carga que habrá de asumir la CPE, y en especial la presidencia de turno, para conseguir un consenso en determinadas declaraciones y acciones. Las funciones de mediación/ y de formación del consenso serán indudablemente más complejas y difíciles, especialmente en el futuro, cuando la política exterior española, tras un periodo inicial de "entrenamiento" en la CPE, haya adquirido mayor peso y confianza.

Ahora bien, no es el mayor cúmulo de trabajo o de tiempo necesario para conseguir una declaración común lo que vaya a crear nuevos obstáculos al funcionamiento de la CPE. Medidas prácticas encaminadas a simplificar el proceso de toma de decisiones, como puede ser el reforzamiento del papel de la presidencia o la creación de un Secretariado permanente, ya han sido adoptadas en el pasado. El mismo método puede aplicarse en el futuro./ No obstante, el problema que se ha de resolver sigue siendo el de si estos/ ajustes marginales pueden realmente mejorar los mecanismos existentes. Nuestra opinión es mas bien pesimista ya que una verdadera política exterior Europea implica necesariamente el aumentar la capacidad de acciones comunes y ampliar la esfera de competencias de la Cooperación Política. Como es bien sabido, la CPE carece de una red de instrumentos económicos financieros y militares y tiene que recurrir, por lo tanto, en caso de necesidad, a medios de acción comunitarios o nacionales.

En estas condiciones, una reforma de la CPE encaminada a dotarla de una mayor eficacia puede seguir varias direcciones siempre y cuando los respectivos gobiernos de los Doce estén dispuestos a dar este paso cualitativo. La primera sería la de transferir gradualmente competencias nacionales a la CPE, avanzando paralelamente en el proceso de compenetración entre ésta y la CE tal y como ha sido perfilado en diversas propuestas de reforma institucional de la Comunidad Europea (el Acta Unica Europea de 1986; el proyecto de Tratado de Unión Europea endosado por el Parlamento Europeo/ en 1984). Una segunda vía sería la de conferir a la Presidencia de la CPE -

un efectivo poder de coordinación, dotándola de la autoridad requerida para servirse de los instrumentos comunitarios o nacionales cuando fuese necesario: la propuesta francesa de elegir un Presidente del Consejo Europeo, designado/ "ad hoc" para un período de tiempo determinado, apunta precisamente en esta dirección.

Las políticas hasta ahora llevadas a cabo por los gobiernos integrantes de la CPE no parecen, sin embargo, encaminadas a este tipo de solución en un futuro previsible. La buena voluntad demostrada por los nuevos países miembros para contribuir a una mayor integración Europea no es bastante para desbloquear la situación.

Los Europeos se encontrarán, pues, gestionando, bajo las actuales condiciones institucionales y procesales, un mecanismo de política exterior cada vez más complejo y con una mayor gama de intereses por atender. En esta situación la entrada de España podría reforzar algunos aspectos del procedimiento dentro de las existentes estructuras de la CPE.

La política exterior española tiende a reforzar dos aspectos concretos de la Cooperación Política: por una parte, la importancia global del Mediterráneo y por otra el predominio de una política de seguridad regional. Ambos aspectos están hoy íntimamente unidos y resulta evidente que en un futuro próximo jugarán un papel cada vez más importante en la política exterior de los Doce.

La implicación de los Doce socios de la CPE en estos temas encuentra, no obstante, claras limitaciones tanto de orden político como institucional. El Mediterráneo, y en particular el Mediterráneo Occidental, no tiene la misma importancia para todos los Estados miembros. Es más, las cuestiones de seguridad, especialmente si hacen referencia a los aspectos militares, no serán tratadas en el marco de la CPE.

Si nuestro análisis es correcto, ello supondrá que en el futuro, sobre todo en el supuesto de una crisis grave en el Mediterráneo, será posible detectar claras divergencias entre los intereses españoles y los de otros miembros reticentes a comprometerse en esta región. Esto, obviamente, acarrearía consecuencias muy negativas para el futuro de la CPE y su credibilidad.

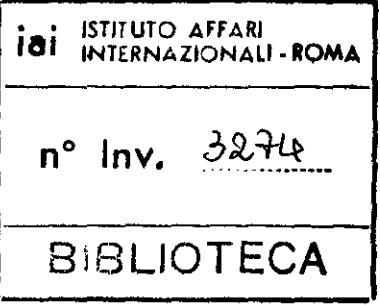
Para evitar el riesgo de marginar a España, una solución provisional, viable a nuestro juicio, es la de aplicar -al tratar este tipo de proble

mas- el llamado concepto o teoría de los "sub-grupos" dentro de la CPE. Con otras palabras, crear un grupo central compuesto por aquellos Estados que - sienten la necesidad de actuar de forma homogénea de cara a problemas de interés común y dotado de instrumentos para hacer frente a situaciones específicas. El elemento clave de esta propuesta estribaría en que estos sub-grupos actuarian dentro del marco de la CPE y contarián con su apoyo político, esto es, se les confiaría el poder necesario para manejar asuntos concretos.

Desde este punto de vista la entrada de España constituye un - factor dinámico y podría ofrecer una buena oportunidad para la creación de/ un primer sub-grupo que se ocuparía del Mediterráneo. La labor fundamental/ de este grupo consistiría en elaborar una estrategia general que posteriormente se sometería a la aprobación de los demás países miembros, y en poner en común ^{los} instrumentos eventualmente necesarios para intervenir en determinadas situaciones de crisis. El factor esencial es, pues, mantener una estrecha conexión entre la estrategia común de la CPE (y, en su caso, la de la - CEE) y las acciones "ad hoc" del sub-grupo. En otras palabras, es necesario que estas acciones respondan a los objetivos generales establecidos en la mencionada estrategia, siendo su lógica consecuencia, aunque ello no implique la responsabilidad directa de ^{los} países que no pertenecen al sub-grupo. A/ la espera de una más amplia y ambiciosa reforma de la CPE, el ingreso de España podría constituir un factor útil para impulsar su transformación gradual de una política exterior "declaratoria", que es en realidad lo que la/ CPE produce hoy en día, a una política exterior "activa", mediante el recurso a nuevas formas de cooperación e integración entre sub-grupos de Estados. De lo contrario, una progresiva inactividad podría dar lugar a graves divisiones como de hecho ya ha ocurrido en el caso de Grecia y en breve podrían ser protagonizadas por los nuevos socios de la CPE en temas de vital importancia para ellos y, en consecuencia, también para Europa. No obstante, esta concepción del sub-grupo debe ser simplemente contemplada -al igual que/ la teoría de las dos velocidades dentro de la Comunidad- como una solución/ de recambio ya que podría alentar una evolución hacia la creación de varios subgrupos, susceptibles de minar el ya delicado consenso.

España, en muy poco tiempo, se ha convertido en un miembro, plenamente integrado en la Cooperación Política; pero aún no se las ha tenido/ que ver con un "caso práctico". Sólo ante un supuesto de crisis podremos - comprobar si los ahora doce miembros de la CPE son capaces de acomodar sus/ intereses específicos con los de sus socios. Un primer reto lo constituirá, al menos en lo que a la gestión de los asuntos de la CPE se refiere, la --

Presidencia española de la CPE en 1989. Será entonces cuando la capacidad de la Administración española para aplicar los procedimientos comunitarios y actuar en nombre de los DOCE será puesta a prueba. Hasta el momento no hay motivos para pensar que la diplomacia española no vaya a pasar este examen con buenas notas.



(9)

uncorrected version

- X P. 1. 1. 1. 1. 1. 1.
X P. 1. 1. 1. 1. 1. 1.
X P. 1. 1. 1. 1. 1. 1.

S U M M A R Y R E P O R T

Nayla Wiegand

other original documents?
2000-1000?

A

C O N T E N T S

I. INTRODUCTION

II. The structure of EPC and how Spanish Foreign Policy-Making had to adapt to it.

1. The EPC: How does European Political Cooperation work.

a - EPC's "diplomatic" nature

b - The institutional setting

c - An assessment of EPC's work

2. The adjustment of Spanish Foreign Policy decision-making process to the EPC's coordination mechanisms.

- a - The reasons for change: the "policy of consensus"
- b - the current institutional structures
- c - The changes within the Ministry of Foreign Affairs: a precondition to Spain's adaptation to EPC.
- d - organizational adjustment for participation in EPC: a positive balance.

III. Confronting Spain's foreign policy priorities with those of the EPC partners.

1. The Iberoamerican vocation of Spain: its repercussions on EPC's interest in the region.

a - Recent History.

b - Iberoamerica as a decisive factor in the EC negotiations.

c - The influence of Democracy on the Iberoamerican policy of Spain.

2. Spain and EPC in the Middle East.

a - Antecedents. the Franco regime.

b - The transition to democracy: from the governments to the present Socialist one.

c - Spain's joining of EPC: What about the Middle East?

3. The Maghreb: a region neglected by EPC.

a - A concise historical analyses.

b - Spain's current poicy towards the Maghreb.

4. Spain's Security Policy: its antecendants and main principles in the Post-Referendum period and beyond.

a - A history of isolation, with a sigh alignment.

b - The socialist strategy.

c - The objectives of the security policy of the

socialist government during its second term.

IV. Conclusions and future perspectives.

1. Spain's overall European responsibilities.

2. Where does EPC lead to?

SPAIN AND THE EUROPEAN POLITICAL COOPERATION

I. INTRODUCTION

Their declining international role had as a result

Since its foundation in 1957, the European Community (EC) exerted a strong influence of "Europeanization" on the foreign, economic and political relations of its member states. Their national global aspirations and regional interests outside of the EC borders suffered a setback as a result of their gradual orientation towards Western Europe.

First France and later the United Kingdom were experiencing this development very clearly. Both suffered in the 1950s from the political and economic consequences of the disappearance of their empires and they had subsequently to reorientate their economies and political aspirations towards the possibilities offered by Europe and especially by the EC. While France and the UK were able to affirm their national identities also within the new framework, the Western part of defeated and divided Germany and Italy found in the EC a substitute for earlier global aspirations, as well as a guarantee for economic success. Whereas Franco's Spain was at that time, a totally isolated Country which was systematically kept outside "Europe" until the instauration of Democracy in the mid-70's.

Now that Spain has joined the "European Family", it is most

*the
North
African
countries*

certain that she will - as well as Portugal - experience a similar process, it should be stressed, however, that this "Europeanization" does not exclude the possibility to maintain privileged relations with certain areas of the world. France enjoys strong political and economic links with francophone Africa as does the United Kingdom through the Commonwealth with many of its former colonies. While integrating herself into the EC, Spain may therefore very well preserve ^{its sense of priorities, that is} its special relations with many Latin American countries, as well as its ~~traditional~~ ^{new} ~~good~~ links to the Arab world, while making the effort to adapt to the European rules of the game. The European Political Cooperation (EPC), a mechanism for the coordination and harmonization of the foreign policies pursued by the EC member states, could possibly offer a flexible instrument for integrating Spain's particular external interests and foreign policies in the process of "Europeanization". At the same time EPC could permit Spain to maintain those policies and interests which are not shared by her partners, as long as these are not contrary to the "acquis politique" reached previous to Spain joining the EC.

This research project will thus analyse the impact of Spain's EC membership on the future course of EPC, as well as on the repercussions of EPC on Spanish foreign policy-making. As most research on Spain's and Portugal's accession to the EC does neither deal with the possible impact on EPC of both countries' entry, nor do analyses on EPC cover the time since then.

Spain will assume the Presidency of the EC Souncil of Ministers during the first half of 1989. At the same time it will then preside over the EPC, which is supposed to gradually evolve towards "a European foreign policy" according to the Single European Act (SEA) adopted by the EC institutions in 1986 (Art. 30).

At the outset of the project, the basic assumption was that the former ten EC member states would experience some Spanish pressure for giving more attention to those world regions and to those issues which are of primary importance for Spain. At the ~~same~~ time, it was assumed that Spain might find herself in the uncomfortable position of having to agree with the common position previously reached by the Ten. Spain had been until recently so isolated and ~~closely~~ closed to the outside world that it was expected to encounter great difficulties in getting adapted to her new European role.

Therefore, Spain's and Portugal's entry could possibly lead to growing difficulties for reaching a consensus. With each additional EC member state there is also a growing number of issues to be dealt with by EPC.

This research project intends to verify whether these assumptions have proven to be correct and what might be the future course of EPC in the light of Spain's accession to the EC. The contributions cover the time up to the end of the West German Presidency in June 1988 and have been developed along the following main questions.

1. How should the foreign policy decision-making process of Spain adapt to the needs of flexible and pragmatic policy coordination within the framework

of EPC? Do the rules of the EPC coordination mechanisms have to be changed in order to fit the needs of the enlarged Community?

2. What will be the impact of EPC on the content of Spain's foreign policy and what will be the content of future common foreign policy positions of the Twelve?

This leads to the further question as to which degree Spain is willing to get really involved with the EPC, i.e. to adapt its "Acquis politique", and to be bound by its results, taking into consideration also the political, economic and social conditions on the foreign policy decision-making process in Spain. An analysis of these factors as well as of Spain's policies specific areas of traditional interest (Iberoamerica, the Middle East and the Maghreb) and on its Government national and regional security concepts constitute the main elements of this part. It has also been discussed whether the EPC could maintain its relative operationality with these additional national interests. Other important issues discussed within the framework of EPC, such as the policy towards South Africa and East-West relations, in particular with regard to the CSCE process, have not been particularly emphasized, since these have been converted only recently into major subjects on the Spanish Foreign Policy agenda.

1. How should the foreign policy decision-making process of Spain adapt to the needs of flexible and pragmatic policy coordination within the framework of EPC? Do the rules of the EPC coordination mechanisms have to be changed in order to fit the needs of the enlarged Community?

2. ~~X~~. What is the possible evolution of the substance of EPC over the next years? Does Spain's accession lead to more chances for reaching a common European position in the world or to more problems?

3. II. The structure of EPC and how Spanish Foreign Policy - Making had to adapt to it.

By joining the EC, Spain has become member of a highly developed network of diplomatic contracts between the twelve governments known as European Political Cooperation (EPC).

? Though little has traditionally been said on EPC due to the "confidential" and discreet nature of its activities, it plays an extremely important role in promoting the integration process in Western Europe towards a European Union (See preamble of the SEA). It also gives way to a constant exchange of informations and opinions among the twelve member countries, who work - sometimes very hard - on reaching a consensus on major foreign policy issues.

In order to adapt to the EPC and to be able to fully assume her EC membership, Spain had to undertake drastic organizational reforms of her Foreign Service bureaucratic structures and coordination policy. This work was smoothed by high degree of flexibility and pragmatism which characterizes EPC's organisation and procedures.

1. The EPC: How does European political Cooperation work.

EPC was set up at the turn form the 1960's to the 1970's at a time when the Common Market was almost completed. The Heads of State and Government of the six EC member states further felt the need for political unification and cooperation in the sphere of foreign policy, thus "paving the way for a united Europe capable of assuming its responsibilities in the wold of tomorrow and of making a contribution commensurate with its tradition
2) and its mission. Furthermore, the process of decolonization which upset the international system's old balance of power, spoke for a Europe that would answer to the external challenges "with one voice".

Despite the strong reservations on behalf of former "world powers" like France and the United Kingdom which were not eager to loose their particualr status (e.g. as permanent members of the United Nations Security Council) and of representatives of Community

institutions. EPC was set up as a form of "intergovernmental cooperation" linking the national foreign services of the EC member states outside of the EC. EPC was the result of different strategies. It was a response to the increased need to build up the political dimension of the integration process set up, however, outside the Community framework. The debate among the then six governments where and how to place EPC was by no means unique. It had its antecedents in the 1960's when the Fouchet Plans were discussed. Contrary to EPC the former proposals did not materialise because the divergencies of views and the mutual mistrust among the six were insurmountable. Its particular procedures and working style distinguished it from the beginning on from other forms of multilateral cooperation (e.g. in NATO) and made it gradually attractive to the participating governments.

a. EPC's "diplomatic" nature

The means of a concerted foreign policy that EPC offers are those of traditional diplomacy. As a matter of fact, it constitutes a network of confidential consultations among the political leaders and diplomatic staffs of the european governments. The national and european public and the international press only take notice of what the Presidency reports to, which is normally the

positions and actions on which all participants
have agreed upon, i.e. the "acquis politique".
Though there do not exist a kind of majority voting
within EPC - as each of the Twelve has the right to
create its so-called "domaines réservés", thus
vetoing any concrete decisions on these matters³⁾ -
the consensus principle does mark another feature
of foreign policy cooperation between the Twelve.
This consensus can be reached thanks to a constant
exchange of informations (the so-called "Communauté"
⁴⁾
d'information") between the ministers of foreign
affairs of the Twelve. Those ministers regularly
come together to official and -most important -
"informal" meetings during which the most important
and difficult topics of the EPC agenda are
⁵⁾
discussed.

At the side of these regular gatherings, a specific
telex system, the COREU network (Correspondance
Européenne) connects permanently the foreign
services of the EC member states, thus promoting
the "coordination reflex" between the European
partners on foreign policy issues. More than 10.000
messages a year have been transmitted since 1986,
in addition to the many telephone calls to asle a
"colleague" or even "friend" for advice.

After having chosen a modest and flexible approach
in 1970 in setting EPC's procedural arrangements -

as the member states were reluctant to transfer national sovereignty in the foreign policy field to a supranational body - the participating governments soon esteemed the advantages of ~~natural~~^{natural} information, and of "speaking with one voice" be better prepared for responding to external threats and to exert a certain influence on the superpowers' policy. EPC was given, in 1986, a legally binding basis, the Art. 30 of the Single European Act. (SEA) which says in its Title III that EPC is based on the common will of EC member States

- "to formulate and implement a European foreign policy"
- "to inform and consult each other on any foreign policy matters of general interest"
- "to increase their capacity for joint action
in the foreign policy field"⁶⁾

This legal approach confirmed the value of EPC as the second "pillar" of the integration process in Western Europe towards a European Union. Therefore, the EC's instruments and representatives are not totally foreign for the EPC institutions functioning. Commission representatives, who are allowed to participate in the consultations at all EPC levels, give competent advice on the economic dimension of the questions that are raised and help

securing coherence between EPC and EC policies. But they do not take part in the final decision-making. As to the members of the European Parliament, their opinion on foreign policy matters has almost no influence on EPC institutions, though they were granted by Art. 30, 4 of the SEA a right of information and interrogation.⁹

Coupling EPC with EC instruments, one can distinguish between the positive common actions such as fostering trade relations with a third regional grouping (e.g. ASEAN, Central American States) and the restrictive ones, such as economic sanctions (the ineffectiveness of which as been often proved). In any case, EPC diplomacy does need to combine the instruments of EC's external relations with the ones of national foreign policy in order to give some "consistency" to its foreign policy-making (like in the Falkland crisis or in Poland for example), as it has no budget, no army, and no economic means on its own (Art. 30,5. SEA). The EC member states are anyhow free to apply a case by approach concerning the use of national foreign policy instruments. We can cite as an example of the latter the sending of troops from Italy, France, the United Kingdom and the Netherlands to the Sinai keeping force in early 1980.

b. The institutional setting

The number of EPC participants has grown from six to twelve. Subsequently, the Presidency experienced a workload increase due to the constant growth of the network of contacts and to the extension of its activities to the Iberian peninsula.

As already mentioned before, gatherings of the ministers for foreign affairs have, from the beginning on, been the major feature of EPC's working procedures. Nowadays, countries like France for example, which heavily insisted in the early 70's in distinguishing the EC's supranationalism from EPC's intergovernmentalism - i.e. EPC is usually classified as a form of "intergovernmental" cooperation - have smoothed their stand and ministerial consultations on foreign policy matters are often held at the fringe of EC council meetings. These ministerial meetings take place 10¹⁰¹ to 20 times per year counting the ones at the United Nations General Assembly or at international conferences, such als the CSCE follow-up in Vienne in 1986. One should also include the minister's discussions on the occasion of the two European Councils, which "solemnly express the common European positions in question of international relations" and during which the Heads of

State and Government publicly express their opinions on major international topics (after having been briefed by their ministers of foreign affairs or national EPC diplomats). However, even though the Twelve seem to be eager to become a credible partner in world politics and are working on successfully assuming the Community's enlargement of the South, EPC matters are still almost exclusively dealt with by the ministers of foreign affairs and the Heads of State and Government only occasionally issue "general political guidances" for EPC.¹²

The foreign ministers are assisted in their discussions by the Directors of political affairs in the national foreign services. Those senior diplomats supervise the functioning of all EPC bodies and set the way for the ministerial meetings within the Political Committee. The latter directs cooperation among the Twelve at international organizations and in third countries via the embassies, and works as a spokesman of the EC countries towards those third countries which are regularly informed about EPC. Closely working with the political Committee, are the experts of the Working Groups who offer the necessary expertise on given subjects and meet twice to three times per semester. Those almost 20 Working Groups are divided according to geographical regions, to the

cooperation of the Twelve on the international source (e.g. in the United Nations¹⁴⁾ and the CSCE)¹⁵⁾ and to some functional aspects of national foreign policy (e.g. international terrorism or the Protocol). The Political Committee is also backed by the European Correspondents' group which prepares its conclusions. This group is formed of the heads of the desks responsible for Western Europe within the national foreign services and is in charge of the coordination and management of EPC at the national level, i.e. distribution of information, answering of the COREU, convening meetings, etc ... Finally, the permanent Secretariat - the tasks of which have been described earlier - is responsible of the daily management of EPC on the administrative level.

(?)

In order to give those EC countries with small foreign services the means to cope with the managerial responsibilities which fall exclusively into their hands when holding the Presidency, an EPC secretariat was created. This secretariat passed from being a "flying" one (the (the Troika, i.e. The old formula meant that each Presidency was assisted by two junior diplomats, one from the preceding and one from the succeeding Presidency.)¹⁶⁾ to a permanent one which is now working since January 1, 1987. The new secretariat is based in Brussels, is composed of a team of six diplomats

from the national foreign services and works during
 an extended period (two and a half years). Its
 staff assists the Presidency in dealing with
 administrative matters, like organizing meetings or
 holding on EPC archive, and trying to reach a
 consensus among the EPC members on delicate
 matters. It is still too early to assess the real
 weight of the new Secretariat within EPC. It is
 likely to have changing functions depending on the
 different presidencies. Moreover, its neighbourhood
 to Community institutions might foster the
 proclaimed consistency of EPC and EC (Article 30, §
 SEA) as it might open the Twelve to parliamentary
 views.

As EPC's work has considerably expanded its
 activities abroad - which often leads to an over-
 burdening of the Political Director of the
 Presidency - the Twelve have recently stressed the
 need to extend their cooperation outside the EC,
 e.g. to concertation in the cultural and in the
 development aid fields.

c. An assessment of EPC's work

Despite an increase of the list of foreign policy
 matters of "general interest" to the Twelve, i.e.
 the topics covered by the "communautés d'information"

and by the "communauté de vues" and referred to in the common declarations, the speeches of the Presidency and the answers to parliamentary questions, there still are subjects that have so far not been and will not be discussed in EPC, such as Northern Ireland, the dispute between Great Britain and Spain about Gibraltar and the division of Germany including the status of Berlin.

Moreover, there is one crucial topic that is partly excluded from the EPC catalogue: the security and defense of Western Europe. In order not to overlap with NATO competences on these matters and after long and painful negotiations, it was decided to entrust EPC with the "politic and economic aspects of security" (Art. 30, 6 SEA (f.n. 3)). As a matter of fact, the room for manoeuvre within EPC on matters of security today is still rather limited - due to the Danish, Irish and Greek reservations - which led those EC countries that are eager to have more competence in the security field to propose the creation of EPC-type bodies for the WEU in late 86. Spain has thus expressed her wish to join the Western European Union and to contribute to the definition of an concept of European defense policy.

*out
of the issue*

Over the years, the then six and now Twelve managed to create what is called a "communauté de vues", i.e. to agree on a common assessment of

world events. EPC's activities within the CSCE (i.e. producing papers on the mandate of the meetings and promoting the CSCE in the eyes of the United States), its condemnation of the Soviet invasion of Afghanistan, its defense of the right of self-determination for the Palestinian people¹⁹⁾ are some examples of the ability of the Twelve to represent - despite the general wording of their statements - the "common voice of Western Europe" and to be regarded by third countries as an influential interlocuteur. One should however point at the numerous divergences of positions (despite of the existence of a general consensus) on crucial matters of world politics, such as Apartheid and the Arab-Israeli conflict. This is reflected in the steadily deteriorating unanimous voting at the United Nations General Assembly until 1984. Due to the absence of majority voting, the present consens-based EPC decision-making process is often limited to those common positions which do not question vital national interests of one of the member states. The national interest has been put forward by Greece, "L'enfant terrible"²⁰⁾ to avoid supporting the European condemnation of martial law in Poland in late 1982 or following the import restrictions on some Soviet goods decided upon by its partners. not to mention the refusal of Great Britain and the Federal Republic of Germany to accept a catalogue of economic sanctions against

South Africa, which were strongly advocated by the Netherlands and Denmark, or the poor figure cut by the Ten on the occasion of the Falkland crisis, because of the partisan attitude of some of the European countries. Italy, for reasons of economic ^{withdrawing from} interests, ²¹ back the sanctions against Argentina during the final phase of the conflict. These examples have shown how difficult it is for the Twelve governments to transform their "communaut de vues" into a "communaut d'action". However, Greece has lately adopted a more moderate attitude to her fundamental opposition to EC and EPC membership and has narrowed the gap to her European partners. The change in Greek behaviour at the UN General Assembly has thus risen the unanimous vote of the Ten/Twelve from 31.8 per cent in 1984 over 41.5 per cent in 1985 to 45.3 per cent in 1988.

²²

As mentioned before, EPC's activities are mainly diplomatic ones. It is particularly in New-York, within the United Nations, that the Europeans are very active. Since the mid-70's the Presidency takes the floor in the sessions of the UN General Assembly to make European policies clear to the outside world. The then Ten worked also closely together in the various UN Committees and Conferences. Nowadays, the Twelve have established a network of "dialogues" with representatives of

non-EC countries. The latter are either US diplomats, other third countries or regional groupings such as the Association of South-East Asian Countries (ASEA since 1978), the Council of Europe (1983) and the Gulf Cooperation Council at the ministerial level (since 1986). These contacts are aimed at furthering both inter- and intra-regional cooperation. The most outstanding example of the latter concept being the Twelve's relations with the Central American States and the Contadora Group which are based on a formal agreement signed by the two sides in 1985. Those relations have developed into annual gatherings between the Europeans and the regional groupings in which the participants discuss the means of fostering the peace process in the region. Spain has played a constructive role in promoting this inter-regional dialogue.

regional issues

Before entering into a detailed analysis of the Spanish newcomer efforts and achievements, we will conclude this chapter by stating that EPC diplomacy has already shown its limits. Each of the twelve governments has at some point proved to be unwilling to sacrifice basic interests of national foreign policy to the benefit of a "Common European policy". We will come back to this aspect in the general conclusion of the present work.

Cetav. 9. - d.
an. V. A. - Tis

2. The adjustment of Spanish foreign policy decision-making process to the EPC's coordination mechanisms.

- a. The reasons for change: the "policy of consensus".

The order to adapt to her new European role, Spain had to operate strong reforms of her foreign service's bureaucratic structures.

The Spanish foreign policy decision-making process had been for many decades under the direct control of General Franco. During this period, the ministry of foreign affairs had almost no weight and no say in the country's foreign policy-making.²³

The year 1977 marks a turning point for Spain's political system. During the second transition period, ranging from the first democratic elections of June 1977 to the Spanish constitution's approval in 1978, the new Democratic leaders had to fight to consolidate the fragile democracy, in order to legitimate it in the world opinion's eyes. However, the then Minister of foreign affairs, Marcelino Oreja, did not succeed in giving his ministry a more independent and more influential role.

The 1978 constitution did finally set the institutional basis for Spain's parliamentary monarchy. According to Art. 97 (Title IV), it is the government which is responsible for the State's ~~wardehly~~ ^{wardehly} policy. Moreover, Art. 14.1,3 states that international relations (i.e. foreign policy, defense and macroeconomic matters) are under the exclusive competence of the control organs of the state. This means that the regional authorities are excluded from the foreign policy-making and execution on international issues which do not directly affect their regional interests. In the latter case though, these authorities - which have a general right of information - are authorised to partly participate in the elaboration of certain international treaties without by doing so "trespassing on the State's sovereign competence in ²⁴ the concluding of these treaties". In practice, and despite some conflicts of competence between the regional authorities (i.e. the "comunidades Autonomas") and the central government, the latter has steadily applied a "policy of consensus" with regard to the country's foreign and defence policy.

All political forces which are represented in Parliament have a say and sometimes even a decisive influence on the decision making process. Although the final decision is, as we have just seen - under

the control government's responsibility. The "politice de consenso" was already applied by the first democratic VCD government of Adolfo Suarez, with the objective to gain some international credibility and to give Spain's foreign policy an image of continuity. This consultation process has been set in motion on the occasion of Spain's joining of the European Community and is still applied today by the Socialist President Felipe Gonzalez despite the fact that his government holds an absolute majority of seats in Parliament.

b. The current institutional structures

The Constitution of 1978 makes a clear division between the competences of the three main foreign policy protagonists: the King, the Central Government and the Parliament.

According to the Art. 65.1 of the Constitution, the King is the highest representative of the Spanish State in its international realtions. The King has no direct competence on foreign policy matters. He is limited to represent the executive's (i.e. the Head of the Government and the Minister of foreign affairs) global external strategy. However, his

steady support of the democratic regime as well as his precious contribution to the obtaining of the latter's international recognition during the first phase of the political transition have increased his personal prestige both on the internal and the external political scenes. Moreover, the King is periodically informed of the foreign policy-making and is a precious mediator in his country's relations with other monarchies, such als the Maroqui, the Saudi and the Jordan ones.

Art. 97 states that the government is in charge of conducting and executing the State's foreign policy. Hence the outstanding role played by the Head of the government who is, "de facto", the arbiter of the spanish political game. Though the formulation of the State's foreign policy is, according to Art. 97, a common task of the President and of his minister of foreign affairs, its making (i.e. policy-making) is in practice exclusively the task of the Head of governement, whereas the minister puts into practise (i.e. policy-execution). The personal relationship - i.e. compatibility of characters, etc. ... - between th two men is thus an extremely important factor.

The President and his minister of foreign affairs submit their proposals to the Council of Ministers

which has to approve them. The minister for foreign affairs then proceeds to the execution of the policy that has been decided upon by the Council of Ministers.

Most important, however, is the personal interest and protagonism of the Spanish President in the foreign policy field (especially in the case of Adolfo Suarez and Felipe Gonzalez) which leads them to have a decisive influence on the foreign policy-making process. The current President, Felipe Gonzalez, directly controls foreign policy matters through his personal staff which is composed of 4 or 5 "reliable" diplomats and is permanently in contact with the minister of foreign affairs advisors. He also has the last say on the governmental policies in cases of lasting discrepancies within the Council of Ministers.

The Parliament is the third protagonist of Spain's foreign policy-making. Its function is however limited to a one of control over the Government's foreign policy. The control is exerted by the foreign affairs Committees of the Senate and of the Congress. Those Committees, within which all parliamentary groups (i.e. the country's main political forces) are represented, have a general right of information and documentation in the foreign policy field and can even play a decisive

role in those cases in which the government submits a fundamental issue to parliamentary debate (e.g. on the question of Spain's joining of the European Community or stay in NATO). Moreover, the Parliament is authorised by Art. 63.3, 93, 94.1 and 96.2 of the Constitution to denounce or to ask, when necessary, for the non-ratification of some international treaties (e.g. the declaration of war) but has no right of modifying them.

Aside from the increasing participation of the legislative in the State's foreign policy-making, the central government does also take into consideration the interests of other influential forces. A good example of consultation mechanisms is given by the close collaboration between the executive and the Spanish Armed Forces (the FFAA) on security matters (i.e. Organic Law 6/1980 of the 1st of July regulating national defense and military organization). The debate on Spain's NATO policy and the negotiations with the United States for the reduction of american bases are improtant examples for proving the political importance of the Armed Forces.

*in which sense
that they
are or
favored?*

Non-governmental organizations, such as employers' organizations and the trade-unions have no real weight in the foreign policy-making due to a lack of institutionalized "lobbies" or pressure groups.

Their contacts with the central authorities are purely "unconventional" and they canalize their reivindications through their representatives in Parliament. They were however staedily consulted by the government on the occasion of Spain's joining of the EC, considering the repercussions such an event was expected to have on the various social sectors. But this was an exceptional and limited case.

c. The changes within the Ministry of Foreign Affairs:
a precondition to Spain's adaption to EPC.

At the time of joining EPC, Spain was confronted with the old burocratic structure of her ministry of foreign affairs, which was unprepared to deal with the State's new international obligations. One of the most urgent tasks of the new governement was thus to undertake a deep structural reform of the ministry, the basic directives of which were established by the Royal Decree of the 28 August 1985. The Decree established three innovations:

1. The internal structure of the Secretariat of State in charge of dealing with the EC was enlarged in order to rationalize and to unite the Spanish foreign policy service.

2. A Secretariat of State for international and Iberoamerican Cooperation was created (giving special emphasis to development aid).

3. A new Secretariat General for Foreign Affairs was established in order to coordinate the EC Policy of the various ministries.

*What is the difference
with the
inter-institutional
Commission?*

These structural reforms allowed the minister of foreign affairs to assume its new functions of promotion, coordination and execution of the state's foreign policy.

The new Secretariat of State for European Affairs which is in charge of coordinating the Spanish administration's policy within the institutions of the Community, has passed from being a negotiating organ to a one of management. It has been integrated into the ministry of foreign affairs in accordance with the tendency of centralizing in this ministry the conduct of community affairs. The Secretariat of State supervises the work of a

*It
was &
planned*

Secretariat General for the EC and of two technical and juridical Directorate Generals. Whereas many different under Directorate General's that deal with the various community policies (i.e. economic, financial, social, industrial, etc...) depend on each Directorate General.

Furthermore, the Royal Decree of the 2 September 1985 established the Interministerial Commission for Economic Affairs related with the European Community. This Commission is the organism in charge of coordinating the policy-making of the Administration in economic matters related with the Community and of Centralizing all the EC related decisions adopted by the different ministers. It is headed by the Secretary of State for the EC and is formed by representatives of most ministers (i.e. Commerce, Agriculture, Industry, etc...) in order to facilitate interministerial coordination through the direct participation of the various departments involved in the making of a European economic policy. Since 1985, the minister of foreign affairs and his secretary of state for the EC participate in the government committee for economic affairs in case EC related issues are dealt with.

The aim of the Secretariat of State for International and Iberoamerican cooperation is to centralize the administration of Spain's international cooperation that was until the Royal Decree of the 28 August 1985 scattered about the various ministries. Its further function is to direct, program, control and evaluate the international cultural, economic, scientific and cooperation activities of the ministry of foreign

see also

?

23

not relevant

affairs, as well to coordinate the activities for other state institutions in these fields. Three Directorate Generals (the ones of cultural relations, international technical cooperation and international economic relations) are in charge of promoting this cooperation.

Though the newly created Secretariat of State gives priority - as its name indicates - to cooperation with countries in Iberoamerica, it also enhances bilateral cooperation in other regions (e.g. the Hispano-Arabic Cultural Institute depends on the Secretariate of State).

In any case, the new organic structure of the ministry of foreign affairs with Secretariat General for the EC and Iberoamerica, reflects the two top priorities of Spanish foreign policy.

this point d. The organizational adjustment for participation in EPC: a positive balance

must be undertaken

As Spain entered EPC, the needs to undertake fundamental changes within the ministry of foreign affairs' administrative structure became pressing. Indeed, the non-existence of a Director for Political Affairs in the old structure had raised the problem of spanish

participation in the Political Directors Committee. A Secretariat General for Foreign Affairs, headed by an Under Secretary for Foreign Affairs who would act as Political Director was thus created. The task of the Secretariat is to coordinate the work of the Directorate Generals of the ministry of foreign affairs, i.e. the Directorate Generals dealing with Europe, Iberoamerica, North America and Asia, Africa and the Middle East, International organizations and Conferences, and of the Directorate General for Security and disarmament matters. However, the new Secretary General for Foreign Affairs has in practice assumed the double function of Secretary General of the Ministry on the one hand and of Political Director on the other hand. It would perhaps be better to create in the future two different offices thus allowing the Political Director to exclusively concentrate on his task of coordination of the Directorate Generals and control of political cooperation matters.

Directly depending on the new Secretariat, an ^{under} Directorate General for the EPC has also been created. The EPC correspondant - the task of whom was described earlier } has the rank of an under Director General (thus being,

together with the Political-Director, at a higher hierachic level than their other EPC colleagues) and is assisted by a staff composed of two diplomats and four members of the Adminstration.

In practise, the new burocratic structure of the spanish ministry of foreign affairs seems to have adapted quite well to the sophisticated mechanisms of European Cooperation. The coordination and information mechanisms that were set up within the Ministry are working satisfactorily. The EPC correspondant meets daily with the Heads of the Directorate Generals to discuss the important issues and decide upon the spanish stance on them. The final decision is then transmitted to the respective Director General who are competent on specific matters and who then write the official "communiqu" that will be sent, through the COREU telex system to the other member countries. The Head of Government and the Political Director are consulted and intervene only on highly important issues. The spanish Presidency is however constantly informed of the conduct of EPC affairs (which are regularly discussed at the European Council of the Heads of States and Governments) and has the last say in cases of

crisis.

As to the substance of spanish participation in EPC, the results obtained until now are positively valorated by the spanish diplomacy. Spain has proved to have integrated quite well in the European Cooperation scheme. An ambitious reform of the Spanish Foreign Service has been undertaken. The spanish diplomatic representations in foreign countries have been granted with a modern communication system and the Diplomatic School plans to offer the senior diplomats a permanent training in order to give them the means to cope with their new tasks.

An internal consequence of the international opening of Spain could be the minimization of the importance of the "consensus policy" that had prevailed until now. The instruments of parliamentary control and the consultation mechanisms with parliamentary political forces will be limited to ~~these~~ questions of major relevance for Spain. Moreover, the joining of EPC requires a smoothing of the decision. Making process which makes it almost impossible to permanently consult with the opposition forces. Spanish political forces will thus have to extend their control on the

government's activities within EPC. The European Parliament could offer them a platform to exert this control.

III. Confronting Spain's foreign policy priorities with those of the EPC partners

During the Franco regime, Spain was condemned to a political and diplomatic isolation by her European neighbours. General Franco had therefore to reinforce his country's political and economic links with the "Hispanic World" based on historical and cultural affinities.

With the advent of Democracy, Spain opened herself politically to Western Europe. Whereas economic integration into Western Europe became manifest in 1986 with Spain's going of the EC. Spain has shown a strong will to perfect her adaptation to EPC by operating a decisive organizational reform of her Foreign Service's bureaucratic structures and coordination policy. However, becoming a member of such a complex and varied "family" which demands from each of its members dynamism and flexibility, required a flexibilization of the Spanish foreign policy positions.

To what extent had Spain to reshape her foreign policy and what influence did her joining of the EPC had on the policy-making and on the consensus-building capacity of the already established European partners?

Spain's foreign policy interests have traditionally been oriented towards Latin America, the Maghreb and the Middle East, areas of the world - especially in the first two cases - which were for a long time neglected by the Community and by EPC. How these historical affinities adjusted to the opening of Spain's foreign policy is what will be next analysed, as will be the impact of the Spanish EPC membership on the future "acquis politique" changes for those areas that so far have been of a preeminent interest to the Ten.

1. The Iberoamerican vocation of Spain: its repercussions on EPC's interest in the region

Spain's "special relationship" with Ibercamica has a historical, emotional and cultural basis.

a - Recent History

In the aftermath of the second world war, Spain was accused of having collaborated with the defeated European Powers and was condemned to a political, diplomatic and financial isolation. This reinforced the devastating effects of the civil war that had ravaged the country a short time ago. In order to break his country's isolation, General Franco tried to gain support from the Arab World and from the conservative sectors of the Iberoamerican countries, who were, at the end of the 1940's, monopolizing power. At the end of the 50's and mainly during the 60's, the Latin American democratization process coincided with the structural modernization of the Spanish economy, the development "boom", Spain's joining of the United Nations and a gradual normalization of Spanish relations with the outside world. Spain was praising her new industrial and technological achievements without promoting a similar process in Iberoamerica.

It is only with the achievement of the first democratic government that the need to adjust Spain's Iberoamerican policy to the new political and economic realities on both sides was felt. The pillars of the new policy were going to be the Spanish Crown and the setting-up of coherent policy criterions which would allow the parliamentary monarchy to get through to all the Iberoamerican social and political sectors.

The role played by the Spanish King in the reshaping of his country's policy towards Iberoamerica was primordial. Indeed, the King symbolized and personified the possibility of a global dialogue with the Spanish speaking people

and was extremely popular among them. Furthermore, his demonstrated sensitivity towards Iberoamerican themes added a dynamic factor to the iberoamerican "opening" of the democratic Spanish governments.

The basic principles of a coherent policy towards Iberoamerica were put forward by the then Head of government, Adolfo Suárez and by the King during their Iberoamerican trips in 1977. First was proclaimed a "principle of interdependence" between the economic, the cultural and the cooperation aspects of Spain's relations with her Iberoamerican "brothers" (meaning that an equally strong impulse would be given to all three fields). Then came the principles of "credibility" i.e. concordance between the intentions and the resources available, and of "continuity" i.e. continuity of the actions that had been planned and started to be put into practice. Moreover, the "non-discrimination principle" -projecting the so-called "Estrada Doctrine" - was considered as being a fundamental one. It pleaded for the non-interference in the national matters of the Iberoamerican States. Finally, the "Community principle" stressed the fact that Spain should avoid developing privileged bilateral links with any Iberoamerican State to the detriment of the others. The Spanish rulers should, on the opposite, be impartial and work on fostering the Community spirit.

Parallelly to the application of those leading principles, Spain announced her desire to act as a "bridge" between Europe and Latin America. The announcement of this ambitious policy was accompanied by a restructuring of the Public Administration's organs which would have to put it into practice, e.g. the reform of the "Hispanic Culture Institute". However, the government that was then in power did not assign all the necessary

human and economic means to the application of this policy. Important decisions were taken according to the circumstances and Spain's Iberoamerican Policy lost most of its credibility.

b. Iberoamerica as an important factor in the EC negotiations

Despite the lack of a systematic policy towards Iberoamerica, the cultural and emotional links of the Spanish public opinion with the Iberoamerican region is an undeniable factor. Hence the spanish efforts to promote initiatives concerning Latin America within the EC. This special interest has been reflected by the fact that the Ten agreed to adapt a common declaration on the strengthening of relations with Latin America. This declaration forms part of Spain and Portugal's accession documents to the EC. The pleading for a more active European policy has, since the first negotiating conference of 1979 constantly been on the spanish agenda³⁰⁾. And consequently on the community one, to the extent that already existing priorities in the external relations of the EC and EPC and the strong economical and political links of other community countries with Latin America would not be negatively affected by the spanish membership.

A short review of the latest developments within the Spanish government's iberoamerican policy will help us foresee what contributions Spain could make to EPC's policy towards this region.

c. The influence of Democracy on the Iberoamerican policy of Spain

On major issues of international politics such as the support for democracy, for peace and for

human rights (including the problem of political refugees);³¹ Spain shares in general views similar to those of her partners. The Spanish government has, for example, steadily given its support to "young democrats" or to political forces fighting for it in their respective countries. As the Spanish rulers are conscious of the fact that the consolidation of democracy strongly depends on the countries' economic, and in consequence, social stability, they have decided to accompany their public political support with a financial one. We will later come back to this point.

As pointed out by the then minister of foreign affairs Fernando Morbu,³² the consolidation of peace in Iberoamerica depends on the negotiated solution of the conflicts as well as on the implementation of adequate structural, social and economic reforms that would foster development and modernization in the region.

In other words, Spain's iberoamerican policy intent to favour and support:

- A negotiated and pacific solution of the conflicts.
- Cooperation in the field of development and modernization.
- Regional and Subregional integration.
- The strengthening of the common iberoamerican identity.

The search for a pacific and negotiated solution to the conflicts.

The Spanish government has steadily expressed its support for a negotiated and regional solution of the Central

American conflict, through the Contadora process.³⁴⁾ This position coincides with the one taken by the community. Spain attended, together with Portugal the first conference between the foreign ministers of the EC member States, the Central American countries and the members of the Contadora Group (Panama, Columbia, Mexico and Venezuela) which took place in San José, Costa Rica, in September 1984. Whereas the foreign Ministers of the Ten expressed their support to the Contadora process in January / February 1985 and warmly welcomed the creation of a "support Group" (composed of Argentina, Brazil, Peru and Uruguay) for Contadora in September of the same year. In November 1985, the EC's relations to Central America have been institutionalized in Luxembourg. The EC concluded an economic cooperation agreement with the countries of the Central American (incl. Panama), while the Twelve institutionalized a regular political dialogue with the countries of Central America and the Contadora Group.

+ are'nt
they
true?
Contan..

Spain, as well as the Community members, declared themselves in favour of a negotiated settlement among all parties concerned. A dialogue should be established, respecting the popular will, human rights and national sovereignty which would lead to the restauration of peace in the region. It was the first time in the history of EPC that political consultations with third countries were based on a formal Act signed by the Foreign Ministers. Since the Luxembourg meeting, consultations took place in 1987 in Guatemala City and in February 1988 in Hamburg. As regards economic cooperation, concrete results have so far lagged well behind the ambitious objectives of the treaty. Spain has therefore repeatedly requested from her partners to back the support given to the region by more substantial economic concessions³⁵⁾ so far without great success - while EC development aid to Central America had by 1987 compared to its very low level of 1984, there are no signs for other economic policy changes. Among other proposals, the Central Americans have unsuccessfully asked for trade preferences and a scheme of export revenue stabilization as are given to the ACP countries.

As far as the concrete help for political pacification in Central America is concerned, the EPC reached a new level of concrete policy implementation at the Hamburg conference in 1988. There, the Twelve declared their readiness to participate - if asked by the contenders - in the verification of the Esquipulas II agreement on peace in Central America; to support substantially the creation of a Central American Parliament; and to send observers for elections taking place in the wake of democratization and national reconciliation. Since the Spanish government had previously declared its willingness to send officials for supervising the regional peace agreement, it can be assumed that Spain had a strong influence on the Twelve adopting these postures. However, the positive political steps in support of the Central American peace process were not matched by any concrete economic commitment. Despite general approval for a global "Marshall plan" for the reconstruction of Central America, the EC member states did not reach an agreement on the size of the European assistance to this plan.

Cooperation in the field of development and modernization

The Spanish government has shown a constant preoccupation for the deep crisis faced by the less developed countries, and a real interest in helping to find and implement adequate solutions. Spain is conscious of the fact that in most cases, the problems are internal structural ones and do not only proceed from a complex overall economic conjuncture. In such an interdependent world, international cooperation would be, according to the Spanish rulers, the most efficient means to promote sustained economic growth and, subsequently, to achieve a higher life standard.³⁷⁾ Hence a steady increase of the Spanish financial contributions to third countries in the cooperation field. However, the Spanish government directs its development aid mainly to Iberoamerica and Equatorial Guinea and pleads for a more active European policy towards these country and region.³⁸⁾

The Foreign Debt problem

Special attention should be given to the Foreign Debt problem. The Spanish government's position was defined in 1985 by the then Economics Minister Miguel Boyer. The Minister analyzed the support given to the developing countries by the international financial system and praised the adjustment process that these countries had undertaken.³⁴ He stressed in the name of his government the necessity of considering the debt problem as a global problem, i.e. the solution of which would depend on the debtor and the creditor countries alike. He furthermore reiterated his country's respect and support for the economic reforms and adjustment policies applied by the heavily indebted countries as their contribution to the finding of a long-term solution to the crisis.

Spain's cooperation will has been characterized by a strong increase of the balance of payment's deficit with the Iberoamerican area. This policy of solidarity - which is however consisten with the commercial and economic interests of Spain in the region - is aimed to help to compensate the iberoamerican external imbalances.⁴⁰

The Spanish government is an active spokesman for iberoamerican interests in international economic for a and organizations and insistently pleads in favor of granting the region more flexible credit terms. However, Spain has always adhered to the decisions taken by the international financial institutions.

Trade relations

The volume of Spain's trade with Iberoamerica is comparatively modest. As a percentage of total exports, the Spanish exports to Iberoamerica have significantly decreased from 10.8 % in 1979 to 5.3 % in 1984 whereas the imports have increased from 8.7 % in 1979 to 11.9 % in 1984.

A similar phenomenon is also occurring with the Spanish balance of transfer payments. These contractions are due to the effects of the economic crisis in Iberoamerica and to the decline of world prices for oil and raw materials. However, one should stress the fact that the Commercial structure between Spain and Iberoamerica is basically similar to the one of the EC with this region. Spain will though have to take into consideration the protection by common tariffs in her future commercial relations with the iberoamerican countries.

Regional and Subregional Integration

Sustained economic growth, based on solid national structures can only be reached by an economic integration process between the iberoamerican countries.

Spain, as well as the European Community, have steadily supported economic integration projects in Iberoamerica. Both Spain and the EC have signed a cooperation agreement with the "Junta de Cartagena" (the so-called "Andian Pact") - Spain is also, since 1979 and together with France, Great Britain and the Netherlands, member of the CEPAL.

Such regional and subregional integration processes have in practice encountered many internal, i.e. exacerbated nationalist feelings - and external obstacles and have consequently not kept all their promises.

The affirmation of a Common Identity in Iberoamerica

Despite of the existence of widespread nationalist feelings, the idea of a Common Iberoamerican Identity that forms part of the Iberoamerican political thought since the time of Independence, is no abstract one. Indeed, there has always been in the region a linguistic units and a homogeneous conception of administrative and juridical organization. What was missing was a "functional integration" (similar to the one that preceded the

economic integration in Europe) and a red of common economic interest i.e. currently, there is almost no intra-regional capital investment taking place, almost no "joint ventures" or mixed firms, etc... The Spanish government is conscious of the necessity to convert this "spontaneous" unity into an institutionalized regional entity. It is thus encouraging the iberoamerican public opinion to become aware fo the advantages of "speaking with one voice" on the international political and economic scene.⁴¹⁾

To conclude, one can say that their exists between the iberoamerican policy of Spain and the one of the EC an agreement upon the main principles, but a difference of emphasis: Spain's foreign policy priorities are not always schared by the Twelve. An example of these sicrepancies is the internal dispute between Spain and the United Kingdom about the distribution of EC's aid to the non-associated States (most part - 75 % - goes to Asia and the rest goes to Latinamerica in total). Spain would like to give a bigger share of this development aid to the Iberoamerican region. The process of mutual adjustment of the "old Europeans" and Spanish ferceptions on this issue of foreign policy will have to take into consideration the fact that the referred to "Iberoamerican Community of Nations" is no "domaine r serv " of the United States and has unquestionable European cultural roots. Hence necessity to increase the already existing commercial, cooperation and cultural links of the Community member states with the region, with Spain acting as a bridge. Due to Spain's historical affinity with Iberoamerica, the Spanish Governments are convinced that Spain could serve as a spokesperson for the intersts of the Iberoamerican states within the EC and would therefore also have a high degree of credibility in defending EC positions in Iberoamerica.

2. Spain and EPC in the Middle East

a. Antecedents: the Franco regime

During the Franco regime, Spain strengthened her

traditional links of friendship with the Arab World.

In the aftermath of the second world war, General Franco tried to compensate the diplomatic isolation of his country from its European neighbours, by applying the so-called "policy of substitution", i.e. he developed a special relationship with the arab states, the majority of the iberoamerican states and Portugal. Eight countries old historical and cultural links and a steady support from the Arab countries (together with the iberoamerican ones) at the United Nations General Assembly -which led to the admission of Spain in the UN organisation in 1955⁴² justified his attitude.

Spain did hence not take part in the creation of the State of Israel in 1948. The further animosity that developed between the two states had little to do with the "Debt of gratitude"⁴³ paid by Spain to the Arab Countries and was rather due to Israel's declared hostility towards the Franco regime. Franco's Spain was accused of "association with the Nazi-Fascist Alliance" by the representative of the Israeli Coton government at the UN General Assembly in May 1949⁴⁴ and was thus impeded by the jewish vote to become in the same year member of the U.N. During the Spanish Civil war, General Franco had claimed that Spain's historical decadence was due to a jewish-masonic-marxist conspiracy fed by the international financial and communication circles. he saw the same conspiracy behind his insolation at the end of the second world war and would refer to it until his last speech of the 1st of October 1975.

When the Franco regime started to act on the international scene in the mid-fifties - i.e. the agreement with the United States, the concordat

with the Holy See in 1953 and the joining of the United Nations family - , Spain was pursuing a well defined policy towards the Middle East. This policy was different from that of most other European countries on the following points:

- The defense in international foro and in particular in the U.N. of the "just arab causes". However, Spain did not take initiatives. Thus appearing as a loyal but non-influential friend.
- The lack of diplomatic relations with Israel.
- The non-interference in inter-arab-conflicts, and
- A privileged political relation with the arab States.

Indeed, Spain has sistematically supported the palestinian interests in the UN General Assembly and in the Security Council which she first joined in 1969. Spain accquired the Council resolution No. 242 of the 22 November 1967 and No. 338 of the 22 October 1973 as basis for a solution to the Middle East problem. Furthermore, the spanish vote in favor of the General Assembly resolutions 3236 and 3237 (XXIX) of the 22 November 1974, that stress the identiy and the legitimate rights of the Palestinian people, including autodetermination and the return to the occupied territories, differed from some of the other European countries. The organization for the liberation of Palestine (PLO) - which was granted an observer status by the above mentioned resolutions - opened an office with semi-diplomatic status in Madrid.

Only with regard to Jerusalem and the Holy Places, in which Spain defends - as France and Italy do - historical and secular rights and privileges, did the Spanish position differ from the Arab one. Spain has, since her accession to the U.N., favoured a solution that would please the Holy See to the detriment of the Arab countries.⁴⁶⁾

The fact that Spain and Israel had no diplomatic relations did not impede mutual recognition. Although the Spanish one has only clearly been expressed after 1975, it is implicit in Spain's support of the Security Council's resolutions 242 and 338 which claim the right of all the States of the region. Thus including the State of Israel, the existence of which Spain considers as being an irreversible fact - to live in peace within secured and guaranteed borders.

Franco's Spain maintained a neutral posture of non-interference in inter-Arab and inter-Islamic conflicts, thus treating on equal grounds with conservatives, theocrats or progressist nationalists. Hence the establishment of privileged political relations between Spain and the Arab states which have led to an impressive number of state visits to Madrid and to the increase of Arab diplomatic missions accredited to the Spanish Capital. Not to mention the unconditional Arab support given to Spain in her disputes with third countries (e.g. the reivindication of Gibraltar) as long as the latter are not Arab themselves.

Spanish-Arab relations are limited to the political field and almost ignore the cultural, commercial or cooperative matters.

- b. The transition to democracy: from the centrist governments to the present socialist one.

Supporting the Palestinian cause

After Franco's death in 1975, the political transition to democracy brought no changes in the pro-arab and pro-palestinian orientation of the Spanish foreign-policy. This continuity was based on the fact that the Middle East polcy was considered to form part of a State policy in which moral considerations were mixed with economic ones. The latter being mainly a function of Spain's energy needs. The successive democratic government based their policies on the resolutions 242 y 338 and further pled for the recognition of the palestinian people's legitimate rights, including the right of self-determination. In doing so they were already in line with the *acquis politique* of the then Nine / Ten as laid down in the Venice Declaration of the European Council of June 1980. Spain considers that all interested parties - including the PLO - should take part in negotiations which would lead to the constitution of a Palestinian State. The latter is an eventuality that the spanish government accepts and supports. Consequently, Spain has demanded from the Israelis the withdrawel from all areas occupied territories, including the oriental part of Jerusalem and has energically condemed the settlement policy and the changes in the legal status of the Holy City and of the Golan Hights.⁴⁹ Moreover, Spain has condemned the use of force by the Israeli government, such as the bombing of the iraqi nuclear power station of Jammuz on the 8th of June 1981 or the brutal invasion of Lebanon in Sommer 1982.⁵⁰

Spain still lacks of initiatives on her own to solve the main underlying problem - and is limited to support the ones of the Arab league or

of the moderate sectors of the PLO. However, the Spanish King's special relationship with the Saudi and Jordan Monarchs is a positive contribution to the common search for a long-lasting solution to the conflict.

Adolfo Suarez was, in September 1979, the first European Head of government to officially receive Yasser Arafat.⁵¹ However, the Spanish pro-palestinian attitude did not lead to the extreme of demanding - together with the Arab States - the total exclusion of Israel from the United Nations and its specialized bodies. In such cases, the Spanish representative obtained from voting, arguing that Spain recognised the State of Israel.

The socialist victory in the 1982 general elections brought a strengthening of Spanish pro-ones and pro-palestinian policy. In both the 1981 and the 1984 congresses of the Party, resolutions claiming the national rights of the Palestinian people were adopted.⁵² In September 1985, the minister of foreign affairs, F. Morán, reiterates at the U.N. General Assembly, the centrist government's claim of bringing resolutions 242 and 338 up to date with a formulation that would clearly stress the indefeasible rights of the Palestinian people.⁵³ Although the contacts between F. Gonzalez and Yasser Arafat are more discreet than during the Suárez time, Spain's support of the PLO remains unchanged.

The socialist government encouraged "reasonable" regional projects put forward by the moderate States and which include the PLO as an interlocuter. Those initiatives, such as the Arab Plan of Fez of September 1982 and the search for an agreement between the King Hussein of Jordan and the PLO in spring 1985 did, up to now lead to any results.

The palestinian question was going to aquire a new dimension with the outburst in 1985 / 86 of terrorist actions carried out by PLO dissident factions financed by radical governments (such as Lybia, Syria, Iraq and South Yemen). During the US / Lybian crisis, the spanish as well as other European governments were overwhelmed by the grevity of the latest developments in the region, whereas the American government expected the European countries to adopt strng diplomatic and economic sanctions against Cybie and unilaterally decided to bomb Tripoli and Bengazi.

Establishing diplomatic relations with Israel.

In the aftermath of Franco, the priciple of universality, i.e. the normalization of diplomatic relations with al countries of the world, was guiding principle of Spanish foreign policy.⁵⁴

There existed a general consensus among all political forces in Spain since the beginning of the transition to establish full diplomatic relations with Israel. The oil crisis, the problems created to Spain by Marocco, Algeria and Lybia, the discreet support of radical arab governments to spanish terrorist groups were some of the factors which have caused among the spanish public opinion the confuzing feeling of being somehow cheeted by their arab "friends". The construction of a progressist, socialist and anti-Franco Israel⁵⁵ was idealized by the left-wing forces, whereas the right-wing ones saw in the recognition of Israel a factor that would ease Spain's European integration. The pressure to undertake a quick exchange of ambassadors between the two States increased. However, the establishment of relations with Israel was no priority of Spanish foreign policy-making up during the Suarez time which witnessed a policy of "approchement" with the Third World. Furthermore, the successive centrist governments were conscious of the fact that the establishment of diplomatic relations with the

State of Israel following the 1967 and 1973 wars would be considered by the Arab States as a hostile action. They therefore linked it to the fostering of the peace in the Middle East, but did not reach their goal because of Israel's aggressive annexionist policy. In the early 1900's, the government was facing internal difficulties. It was torn between the Right in the opposition which asked for the immediate and unconditional establishment of relations with the State of Israel and the Communist and extraparliamentarian left which had lost its illusions about Israel and demanded the Israeli withdrawal of all areas occupied territories as a precondition to the establishment of diplomatic relations between the two States.⁵⁶ This position was reinforced by Spain's joining of the Atlantic Alliance against the left's will.

In Autumn 1982, whereas the left forces became more and more intransigent and further pled for an Israeli / PLO dialogue and for the establishment of a Palestinian State,⁵⁷ Spain was under both communitarian pressure to establish diplomatic relations with the State of Israel and Arab one not do so. Already in their very first public statements, the Head of the government Gonzalez and the minister for foreign affairs Mora linked - as did their centrist predecessor - the establishment of diplomatic relations with Israel with the peace process in the Middle East, more concretely with the Arab Plan of Fez which Spain supported.⁵⁸

However, the Spanish government would soon have to reconsider its position in view of Spain's joining of the EEC. In early 1985, the accession of Simon Peres to power in Israel eased the contacts between the Spanish and the Israeli governments. After a period of "diplomatic preparation"⁵⁹ (i.e. The Spanish rulers worked on making the establishment of relations more acceptable for the Arab countries), the decision to establish diplomatic relations with the State of Israel was taken on grounds of national interests, thus separating it from the peace process in the Middle East. The Arab countries' reaction caused deep concern to the Spanish government, which was most afraid of terrorist attacks of Arab radical groups against Spanish

interests everywhere. A tough security plan was thus adopted by the spanish rulers who simultaneously launched a subtle information campain directed at the arab States. This campain was aimed to avoid the surprise effect in the arab world and to point out that the establishment of diplomatic relations with Israel was going to heop reinforce spain's position on the Middle East conflict and her support to the Palestinian cause.⁶⁰

The establishment of diplomatic relations between Spain and Israel was made public on the 17th of January 1986. it was based on the following elements:

- The universalization of spanish diplomatic relations.
- The satisfaction of national interests, which was considered to be the main element of the Spanish decision to establish diplomatic relations with Israel.
- The necessity of institutionalizing already existing relation in many fields with a country that has diverse links to the EEC. Spain had just joined the European Community and was facing increasing problems within EPC because of her Middle East Policy. European policy has thus played a useful "coverage function" for the spanish attitude.
- The recognition of the historical and cultural links existing between the jewish and the spanish people.

Together with those basic principles was the pro-palestinian policy of the spanish government emphasized in order to convince the arab States that such a policy was not necessarily linked to the lack of diplomatic relations with Israel. Spain stressed the fact that the establishment of diplomatic relations with Israel did in no way imply the approval of the jewish state's internal and external policy. The spanish government reaffirmed its support to the palestinian cause and the non-recognition of the 1967 Israeli annexion of the arab territories. it reiterated its defense of the legitimate rights of the Palestinian including the right of autodetermination. Finally, it committed itself to promote the euro-arab dialogue on the international scene and especially within the European Community, through the spanish knowledge and understanding

of the Arab World.

The reactions to this operation were quite moderate. On the internal front, the government had to face the discontent of the communist party, the extraparliamentarian left and the trade unions. On the external front, the arab countries reacted in a moderate way, i.e. The Arab League "regreted and rejected" the spanish move on the 31st of January but no arab State toll drastic measures again Spain and the PLO even promised to "make its best" to avoid terrorist attacks against spanish interests. The minister of foreign affairs' visit to the seat of the Arab League in Tunis at the end of March 1986 brought the arab "rejection crisis" provoked by the spanish establishment of diplomatic relations with Israel to an end. In September 1986, F. Fernandez Ordonez made his first official visit to the Jewish State.

The non-interference in inter-arab conflicts

Contrary to the EC countries who stated their reservations about the Egyptian-Israeli Peace Treaty (need for a comprehensive settlement) Spain adopted a neutral stance with regard to the dispute between Egypt and the rest of the arab States over the Camp David agreements of the 17th of September 1978. The spanish governement neither disqualified and repudiated Egypt for her policy of bilateral negotiations with Israel as all Arab States did, nor supported such an initiative alleging the most scrupulous respect of a foreign state's sovereign decisions.

As to the Lebanon crisis, Spain lamented the "dramatic situation" prevailing there and pled for the respect of Lebanon's independance, sovereignty and territorial integrity as a basis for national conciliation.⁴ This position was later going to be maintained by the socialist government, which withdrew however the former offer of sending a spanish military contingent of the Multilateral Interposition Force (MIF) stationed in Beirut.

Another good example of Spain's policy of neutrality and

non-interference was given by Iran / Iraq war, which can be considered as an interislamic conflict. As both countries provided Spain with petroleum, the spanish government was enxious to maintain its good relations with them. It thus proclaimed to spanish enterprises to sell arms to the belligerents as other European countries, such as France for example, do. Spanish representatives at the U.N. General Assembly steadily avoided blaming one or the other parties of the outburst of the conflict and supported a compromise solution without taking concrete initiatives on this matter. However, the aggravation of the Persian Gulf conflict - Spain imports sixty per cent of her petroleum from the Gulf - and the violations of laws of war by both parties, have led the spanish government to plead for the respect by the contenders of their international obligations.

The privileged political relation with the arab States.

Such a privileged relation was evolving also due to the excellent personal relations between the spanish King and the moderate Saudi and Hachemite Monarchs. It was however limited to the political field as economic cooperation has always been quite low between Spain and her arab friends.

The socialist government has thus been trying to promote arab financial investment in the iberoamerican countries to help the latter to exploit their natural ressources.⁶³

c. Spain's joining of EPC: What about the Middle East?⁶⁴

The establishment of diplomatic relations with Israel has indubitably had a normalizing effect on Spain's Middle East position within the European Community. Although both the then spanish ministers for foreign affairs F. Moran⁶⁵ and the president of the Commission Gaston Thorn⁶⁶ steadily denied the existence of strong atlantic and European pressures on Spain to establish

relations with Israel, the decisive role played by some European countries - such as the Netherlands - on this matter is quite obvious. The European Community being, since 1978 the main client and first supplier in terms of trade of Israel, it is expected from its members though as the case of Greece shows it is by no means a "conditio sine qua non" to establish relations with the Jewish State. As a matter of fact, Spain and Israel formalized their relations seventeen days after Spain's joining of the European Community.

Since the opening of the Euro-Arab dialogue in 1975, European positions on the Middle East conflict have gradually coincided with traditional Spanish ones. We will mention as an example the Venice Declaration of the 13th of June 1980⁶⁷ in which the EC members had the same opinion as Spain on the fact that the Middle East conflict could only be solved by associating the PLO to peace negotiations.

The Spanish government has expressed its wish to accompany its traditionally friendly attitude towards the Arab World with a greater global involvement in the Mediterranean region. It intends to conduct its Middle East Policy mainly via the EPC framework (by bringing in its knowledge of the Arab world) and the direct dialogue with the Arab states. Spain will thus work, together with other "Arab friends" such as France and Italy, on convincing the "less active" European states of the necessity of building a "Concerned European Policy" in the Middle East.⁶⁸ According to the Spanish government, the European Community should support "reasonable" regional peace proposals put forward by the moderate Arab states. Moreover, the Europeans should convene an international conference with all interested parties to initiate a global peace process in the region. The prospects for such an event do not

look very promising after the Twelve's Declaration of the 12th of February 1988 in which few support to an international peace conference was given by the EC member states.

3. The Maghreb: A region neglected by EPC

Spain's strong interests towards the Maghreb are not shared by her European Community partners. There exists almost no EPC policy with respect to this region. Each of the Ten and particularly France preferred to manage its own bilateral relations with the Northern African Countries. However, the European Community as such has established close economic realtions with the countries of the region through its Mediterranean Policy. This policy consists mainly in the conclusion of association agreements which provide for preferential access to the EC Market. But these preferences have been granted to most of the Southern Mediterranean countries. Therefore, they do not constitute a specific EC Policy towards the Maghreb.

a. Spain's policy towards the Magheb countries

Spain's policy towards the Maghreb is made of different - and sometimes dissimilar - policies towards the various countries of the region.

Spain's relations with Marocco have forced serious difficulties since the decolonization time. When France granted independance to the French Marocco, Spain was unable to keep the Spanish Protectorate Zone and had to give it precipitately away, thus paving the way for a serries of pasterior conflicts. During the 1957 and 1958 wars with the marroqui Liberation army for example, Spain unilaterally declared that Ifri and the western sahara were spanish provinces. King Hassan II, who took power in 1961, steadily reunified those territories, whereas the

relations between Marocca and Spain were gradually deteriorating because of a number of conflicts, e.g. Blockings of the Centa and Melilla Customs, fishing disputes, expulsion of spanish workers, etc... This tense situation led the spanish government to talk about a "southern threat" and to renegotiate the security agreement with the United States in 1963.

In 1969, the Fez treaty gave the territory of Ifui back to Marocco. Spain and Marocco signed a fishing agreement in which the north african state made important concessions in exchange for the return of the territory. But the Sahara question was complicated by the Maroccan claim on Mauritania and the spanish exploitation of phosphate in the region.

In the early 70's, King Hassan II, who was facing internal difficulties ceased for a while to put forward his claims against Spain at the United Nations. However, he exerted a direct pressure on Spain by suspending for example the above mentioned fishing agreement from January 1973 on, in order to divert the attention from his internal problems. In 1974, France and the United States supported the Maroccan policy fo annexion of the Sahara. On the 14th of November, Spain and Marocco signed the Madrid agreements which left the Western Sahara divided into Marocco and Mauritania. The United Nations have given their apprioval to the resolution 3458 (XXX)A and B, which justified the territory's division. Nowadays is the spanish policy towards Marocco still extremely delicate because of the maroccan claim on Ceuta, Melilla and the adjacent islands and of Spain's position with respect to the Western Sahara Conflict. This conflict has until now prevented Marocco from officially giving too much emphasis to its Ceuta and Melilla claim. Though the Maroccan government has discreetly

encouraged the "Istiqlal" Party to launch an international campaign (including the African) on this matter. One should not underestimate the existence of internal pressures on King Hassan II which could push him to directly confront Spain on the Ceuta and Melilla problem, though he could also opt for an economic "isolation" of those cities. In any case, serious problems between Spain and Morocco are to be expected on this matter in the coming years.

With regard to the Sahara conflict the Spanish government consider that it has granted Morocco with the right to administrate the territory but that it did not transfer sovereignty to the kingdom. This question is only to be decided upon by a referendum on autodetermination of the Sahara people. The Spanish government has thus not recognized the Democratic Arab Republic of Sahara (DARS) arguing that the Polisarian Front is not the only party involved in the conflict. The Front's current military capacities are quite limited, whereas it has won (with the help of Algeria) various diplomatic victories, such as the recognition of the RASD by 64 countries, the admission in the OAU and the favourable resolutions of the U.N. General Assembly.

The Spanish government supports the OAU Resolution 104 (XIX) which formed part of an Algerian Resolution project and was adopted by the United Nations General Assembly in 1984. This Resolution urges the Kingdom to celebrate direct negotiations with the Polisarian Front in order to create the necessary conditions for the celebration of a referendum under the OAU and the UNO's supervision.

In the economic field, the balance of trade between Spain and Morocco is favourable to the European State. Spanish exports to Morocco have

doubled between 1981 and 1984. Moreover, there exists a strong competition on various products between the two countries, which gives a special relevance to Spain's joining of the EC. Marocco, which enjoys a cooperation agreement with the EC, is afraid of losing a traditional market for its fruits and vegetables. Spain has declared her intention of preventing the maroccan products to pass through her territory and is thus eager to include safeguard that would compatible with Marocco's interests in the new EC Mediterran policy. For these reasons, Spain has viewed with suspscion Marocco's request for becoming member of the EC in July 1987. But, fortunately for Spain, this request was unanimously rejected by the Community member states under recourse of Art 235 of the Treaties. Spain has had smoother relations with Algeria. As there has never been territorial conflicts between the two states, the spanish people did not consider Algeria as being a potential threat for Spain, as in the case of Marocco.

Spain has developed strong economic links with Algeria since the signing, in 1965, of a commercial agreement which contained the "most favoured nation" clause and the simultaneous spanish Capital investments in Algeria.

It is on the Sahara issue that the spanish and the algerian positions differ. Algeria did never gecognise the incorporation of Marocco to the Sahara, for geopolitical reasons. The Alger government supports the creation of an independant state in the Sahara and the autodetermination of its people. It has thus given military and diplomatic support to the Polisarian Front. However, Algeria values the spanish position which considers that the problem of the Western Sahara can only be solved with a referendum on autodetermination of its people.

militay
 cooparation
 with
 Marocco

see
 p. 66

Spain's political relations with Algeria have experienced no real change with the socialist government. The economic cooperation between the two countries, which was suspended by a dispute on gas prices in 1981 has been revived by the 1985 bilateral cooperation agreement. This cooperation is expected to develop in the military (spanish has supplied Algeria with military equipment) and in the technical field.

The spanish relations with Tunisia have always been cordial. Tunex has given Spain its support conflictive issues, such as the status of Gibraltar and the Canary Islands, and has adopted a moderate attitude in the Sahara crisis.

On the commercial level however, Tunisia has a strong trade deficit with Spain since Spain exports to Tunisia ten times more than what it imports from there. In exchange for sustaining this deficit, the Tunisian government is asking for compensations in the form of increased financial and technical cooperation. however, Spain has only very limited cooperation programs in Tunisia compared to France, Italy and the Federal Republic of Germany.

Political relations with Lybia have been quite good despite of the Lybian support to independence movements in the Canary Islands or to ETA terrorism.

The current spanish policy towards Lybia continues to be conditioned by Gadaffi's position on the Maghreb's problems. With regard to the Sahara, Lybia supports the resolution 104 (XIX) of the OAU, although the Lybian government is against the creation of a new State in this area. Concerning the spanish cities of Couts and Melilla, Gadaffi clearly stands at the side of

Marocco in its dispute with Spain.

As a matter of fact, Spain's relationship with Lybia is mainly limited to trade: Lybia has traditionally been an important supplier of gas and oil to Spain. The spanish presence in Lybia is considerably less important than that of Italy, Great Britain and the Federal Republic of Germany. Spain is trying to maintain the present political balance in the Maghreb in order to avoid a crisis that would be difficult to control. However, the Madrid government has proved to lack the adequate economic and human means to carry out its ambitious plicy towards this region.

Finally, Spain's policy towards Mauritania has been essentially centred on the decolonization problem in the Sahara.

Moreover, the bilateral relations between Spain and Mauritania are overshadowed by a fishing dispute, as Mauritania's very poor economy is mainly dependant on its fishing sector. The import and export figures are also clearly favourable to Spain. however, both countries have agreed on increasing cooperation on a series of projects in the telecommunication and hydraulic fields. Spain has also supplied her neighbour with 10.000 Ton of cereals in 1984.

b. The implications for the Maghreb of Spain's entry into the European Community

Spain's joining of the EC will certainly have a strong influence on both the Spanish and the Community policies towards the Maghreb.

Given the potential competitiveness that could arise between France and Spain's political and economic interests in the region, EPC should

develop a homogeneous line of behaviour and elaborate, as soon as possible, a global policy that takes into account the different national interests in the area.

These are the most important foreign policy matters that would create problems between Spain and her European partners:

- The implementation of the EEC agreements with the Mediterranean countries.
- The Western Sahara conflict.
- The Moroccan claim on Couto and Melilla.
- Military cooperation with the countries of the Maghreb.

With regard to the mediterranean policy of the EC, Spain criticizes the Commissioner's tendency to differentiate between commercial matters on the one hand and financial cooperation ones on the other hand. Spain is mostly affected by the commercial concessions made to the other mediteranean countries on "sensitive" products for the spanish trade.

Spain finds herself in disagreement with the EC member states' position in relation to the West Sahara conflict. So far the issue ranks low on the EPC agenda and though Spain attaches great importance to it has remained a very special case for the exports im EPC. They exchange views but do not feel the necessity from a common stance in public. It is mainly at the United Nations that the different positions among the Twelve become obvious in their voting patterns. The EC member states (with the exception of Greece) have abstained at the United Nations from the request, voted also by Spain, for direct negotiations

between Marocco and the Polisarian Front.

Given EPC's basic philosophy that problems concerning but one of the partners in a particular way are no subjects for debate the question of Marocco's claim over the Spanish enclaves of Couto and Melilla will not cause major disputes among the Twelve. In case of a crisis situation the present state of affairs might change forcing the EC countries to either leaving Spain quite isolated on this matter or support her view.

In the field of military cooperation with Marocco and Algeria, Spain has entered in competition with France for the supply of military equipment to the Army and in the case of Marocco to the Navy.

With regard to Lybia, Spain's position is in accordance with the one of the Community. Together with the other mediterranean EC partners, i.e. Greece, Italy and France, Spain could successfully prevent the EC from adopting economic sanctions against Lybia.

To conclude, it is clear that European awareness towards development in the Maghreb region will increase with Spain's joining of the European Community. Spain will have to convince her partners, especially those of Northern / Central Europe of the importance of the issue compared to the many other topics of EPC consultations. Spain already shares with her european mediterranean partners a strong interest in maintaining political stability in the region. It is above all in the sector of economic relations that Spain and the community will have to reach an agreement in relation to the new need of trade and financial cooperation with the Mediterranean Countries.

4. Spain's security policy: its antecedents and main principles in the Postreferendum period and beyond

a. A history of isolation, with a single alignment

Even if not directly linked with the present very limited EPC's competences, in the field of security and defence issues, the attitude of Spain on security problems is going to be of a great interest for the future cooperation among the European Countries. It will surely take place outside the framework of the Twelve. The dispute about the final of the relevant provisions of the Single European Act has clearly signalled that the perspective to progress in EPC field is rather poor.

We have seen earlier in our sectorial and historical analysis that Spain was traditionally isolated from the international scene until 1975, despite General Franco's efforts to obtain international recognition for his regime. Such efforts led "the candillo" to sign the 1953 defense agreement with the United States, which was extremely unfavourable to Spain (i.e. it provided for the use of U.S. bases established in Spain in cases of serious threat. The only U.S. obligation was the one of information). Spain was rejected to become member of the Council of Europe, the European Community and NATO during the Franco time.

Then came the transition to democracy. One of the primordial tasks of the first democratic government (that was elected in June 1977) was to look for external support for the new democratic systems in Spain. Spain joined the

Council of Europe and applied for entry into the EC. She established diplomatic relations with most countries of the world (excluding Albania, North Korea and Israel) and finally proceeded to a redifinition of her security policy following the "Coup d'etat" attempt of the 23rd of February 1981. This led the spanish government sign the July 1982 security agreement with the United States in which both states acknowledged that their "security and territorial integrity" were directly linked to the "common western security". Further on, they expressed their wish to "increase cooperation in order to maintain political independance, territorial integrity and a democratic system". The Treaty also stipulated that "in case of threat against any of the two countries, the use of the "support bases" would be determined by mutual agreement" (Art. 5 of the complementary agreement 2).

The 1982 agreement with the U.S. had the merit to restaur Spain's sevvereignty on the decisions concerning her secutity policy.

b. The socialist strategy

In its electoral platform of 1982 the Socialist Party (PSOE) definded Spain as being a "Western and European" country, with a strong mediterranean dimension and a iberoamerican "vocation". it stressed the importance of intensifying Spain's relations with Europe and Iberoamerica and of preserving the defensive link with the United States. The PSOE finally declared its intention to reconsider the military integration of Spain into NATO and proposed to convoque a referandum on this issue.

From 1983 on, Spain's foreign and security policy

was acting at:

- The restauration of the economy by modernizing it and adjusting it to the international scene (this was one of the main reasons for Spain applying for entry into the EC).
- The contribution to the preservation of the world balance between East and West.
- The improvement of the relations with the neighbouring countries. Spain improved her relations with France and Portugal and developed defense - on the industrial level - with most Western European Countries.
- The preservation of the security status-quo in the Maghreb (and in Gibraltar). As a matter of fact, the spanish concept of security has its core in the regional stability of the Mediterranean, which explaines Spain's troubled partnership with NATO.
- The contribution to the promotion of peace. We will mention as an example the support given by Spain to the peace process in Central America, her active role in the issue of East-West relations (particularly with the CSCE follow-up conference in Madrid in 1983). Spain has also shown a strong interest in increasing international cooperation to fight against terrorism.

Spain has shown a clear will to become an active and autonomous member of the international scene by joining the European Community and by deciding to remain in the Atlantic Alliance. according to the results of the referendum of the 12th of March 1986.

→ the reinforcement of the southern
Defense capability

- c. The objectives of the security policy of the socialist government during its second term

Its 12th of March 1986 referendum

The NATO related referendum of the 12th of March 1986 determined the two main components of Spain's security and defense policy: the non-participation in NATO's integrated military defense and the desnuclearization of the territory with the subsequent reduction of the U.S. military presence on the spanish soil. This policy finds its justification in the spanish opening in favour of a European defence pillar - as shown by the country's application to the Western European Union - and in Spain's wish to apply a more autonomous security policy in the Mediterranean.

Spain is thus trying to combine national defence and regional security priorities with European security requirements. This effort does not appear so easy, due to the fact that spanish concerns are not shared by those Europeans who are more interested in giving priority to engagements in Central Europe interests of those in the Mediterranean. Furthermore, it is difficult to combine the European role inside NATO with the regional one as shown by the difficulty to define a future concept of autonomous European defence posture.

The second socialist objective of reducing the US military presence in Spain responds to the need of adapting the bilateral defense treaty to Spain's new security policy priorities (i.e. national defense and regional security). It also takes into account Spain's new international role as a member of NATO and of the EC and emphasises her opening towards an autonomous European defense Policy. The

unequal relationship between Spain and the U.S. has definitely ceased to exist with the new defence agreement signed in 1988. This treaty obliges Washington to leave a military base in Europe for the first time in 35 years. As a matter of fact, the U.S. have accepted after long and arduous negotiations with their Spanish counterparts to transfer - over the next 3 years - the 72 F.16 of the U.S. Air Force (USAF) from their Spanish base of Terrejon to a military base in Italy. This transfer will be paid for by NATO, thus stressing the overall importance of this unit for the Alliance's strategy. The other U.S. military bases will remain in Spain under increased Spanish control. This eight years agreement constitutes a major change in the U.S. / Spanish security relations.

→ created
problem
in Italy

An enhanced security

The reorganization of the defense ministry and the creation of a department in charge of international security and disarmament matters within the ministry of foreign affairs, set the bases, in 1963, for the present Spanish security and disarmament policy.

Spain is eager to play a more active role in the issue of East-West relations, as shown by the above mentioned CSCE follow-up conference in Madrid. The Spanish government shares EC and NATO member states basic interest for disarmament and is committed to the creation of a future European defense policy. Since today such a concept does not exist, Spanish contribution to its definition can prove to be an important factor for taking into account also the regional requirements. In consequence and despite the current Spanish deficits in appraising the political and security challenges, in the Central European arena, Spain's

application for membership in the West European Union has been, in April 1988, accepted by the WEU Council of Ministers. The Spanish government has declared its intention to start negotiating, as soon as possible, the conditions for joining the Union. Most important, it has accepted to flexibilize its "anti-nuclear" policy which was the main obstacle put forward by some European States, especially Holland, for its entry into the WEU: As explained earlier, the March 1986 referendum on Spain's NATO policy had confirmed the interdiction to introduce and store nuclear weapons on the Spanish territory. Nonetheless, the Spanish defense Minister, Narcisoerra, declared that Spain would in the future accept the transit and use of Spanish harbours by foreign ships (or planes) containing nuclear weapons. He argued that this could not be considered as a deployment of these weapons on the Spanish soil.

The policy of compromise shows the real interest of Spain in creating a European defense policy. This interest should be recognised by her Western European colleagues.

IV. Conclusions and Future Perspectives

After more than fifteen years of existence, EPC has become a main actor of West European and international politics.

Though its record of success is mixed, i.e. the Western European have built up a certain "communaut de vues" but they could unfortunately seldom transform it into a "communaut d'action" - EPC has increased its attractiveness for the European States as shown by the gradual doubling of its members. The most valued function of European Political Cooperation is the "coordination reflex" that has helped the member states to "speak with one voice" on a wide range of international political issues, such as

? not that
the main
element
of
attractiveness

↓
too
reductive

East-West relations the Middle East problem, Southern Africa and others. Common Foreign Policy positions have also been made possible thanks to the constant exchange of opinions and informations between the EPC member states.

Spain appears to have surprisingly quickly adjusted to EPC and been fully integrated into it during the first two years of participation in this coordination mechanism. However, while Spain has been able to enhance her European partners' interest in a number of new Foreign Policy fields, it remains to be seen whether this interest will also lead to new common positions and initiatives on these issues.

Taking up the basic elements and questions from which the study departed the following conclusions may be drawn:

1. Europeanization of Spain's Foreign Policy and "hispanisation" of the EPC?

EPC has adapted to the southern enlargement in the expected pragmatic and flexible way that characterizes its organizational procedures. At the same time, Spain has smoothly adapted to her new role within EPC.

The Spanish government, which is conscious of the fact that EPC represents one of the most adequate means for the European "middle-sized" powers to play a certain role in an increasingly interdependent world, has stressed his country's commitment in reinforcing two specific aspects of European political Cooperation: on the one hand, the global importance of the Mediterranean and on the other the predominance of regional security policy. Although the military aspects of security are not dealt with within the EC framework, Spain has expressed her will to contribute to the creation of a European Defense Policy concept. The Spanish government is eager to improve its perception of the political and security challenges in the Central European arena, which is shown by its application for membership in the West European Union. This good will seems to have been appreciated by the "old Europeans"

who have started to negotiate application.

Furthermore, Spain's accession to EPC constitutes a dynamic factor. The above mentioned Spanish foreign priorities will play an increasingly important role in the Twelve's foreign policy. The Spanish membership will possibly enhance the Europeans' interest and possibilities of influence towards "Iberoamerica", the Middle East and the Maghreb. A good example of Spain's strong influence on this matter is given by the EPC member countries' involvement in the search for peace in Central America.

Another positive contribution of Spain within EPC could be the Spanish "disciplinary effect" on the improved - Greek behaviour. As a matter of fact, the Greek and the Spanish governments share similar views on a number of international issues. The Spanish pro-European stance will probably offer a good example to the Greek socialist government, as even the latter seems to have realized the value of a common undertaking without giving up autonomy. *other countries*

The southern enlargement of EPC has increased the number of foreign policy fields of interests. However, the involvement of the EPC partner in dealing with the two main issues raised by the Spanish membership i.e. the importance of the Mediterranean and regional security policy, find political and institutional limitations. The Western Mediterranean is not an area of importance for those EPC members who are mainly interested in developments in the Central European region. It will thus be interesting to see how the twelve members of EPC will react to a future crisis in the Mediterranean region. The different attitudes of individual EC member states during the U.S. attack on Libya in 1986 have shown the diversity of interests which impeded a common position. A future crisis in the region will constitute the real test for the capacity of the Twelve to "going it really together".

As to security policy, it is difficult to foresee what kind of impact the Spanish needs of defense will have on a future concept of European defence, since it has proved to be very difficult to combine the European role inside NATO with the regional one.

In times of crisis, the historical orientation and concentration of the Spanish and of the other Western European countries' policy is likely to prevail despite the "Europeanization" of their foreign policy-making.

An interesting test with respect to the handling of EPC affairs since the accession of Spain and Portugal, will be the Spanish presidency in 1989. Spain will make the strengthening of relations with Latin America a central theme of her Presidency. It was on Spain's insistence that the Community adopted, in June 1987, new guidelines on its relations with this region. The Spanish government as well as the Latin American countries, have been disappointed by the lack of concrete commitments. Spain has raised unrealistically high expectations in the Spanish public as well as in Latin America with regard to her capacity to act as a representative of the Latin American interest. Spain will, during her Presidency of EPC, face the challenge to either achieve the breakthrough in the relations between the two regions or to fail and to suffer the political consequences of this failure. The possible disillusionment of Latin American governments about the limited possibilities of Spain and the EC as such could create a serious and lasting strain on the relations between Latin America and Western Europe.

2. Where does EPC lead to?

Spain's real involvement in EPC will depend upon the possible gain in international influence by using this additional level for coordination and action. The more Spain becomes "Europeanized" and identifies herself with foreign policy positions commonly shared by all EC member states, the more

she will also use EPC for pursuing her national interests.

Much will therefore depend on the future development of EPC, which is at the same time an adequate means for a nation state to respond to the challenges of increasing global interdependence and an instrument to further the progress towards the European Union. The Single European Act has confirmed the solidity of the latter function. However, it remains clear that EPC is not likely to develop towards a supranational policy like the communitarized policies of the EC.

EPC will continue to be influenced both by centripetal and centrifugal forces. Concerning the former force, it is obvious that the EPC is closely linked with the European Community activities, though staying legally and procedurally in many ways separate. Assuming that the process towards the internal market in 1992 creates a momentum for an increased capacity of Western European countries to solve problems in common, this new convergence will also at least indirectly strengthen the possibilities of political cooperation.

As regards the centrifugal forces, the inability of EPC to even include discussions on European security impeded any European cohesion in view of the evolving East-West relationship and the discussions about the security of Western Europe within the Atlantic Alliance. The discussion on the security interests and capacities of Western Europe is likely to affect at least indirectly the general foreign policy-making attitudes of the EC member states. As long as some of the main security principles had been commonly accepted, the EPC had been protected from some of the disturbances of this debate. But the new Soviet

proposals for disarmament and for the future of Central Europe have illustrated that the positions assumed by the major EC countries affect - or even impede - the collective European response to vital questions of foreign and security policy. The "acquis politique" might therefore be built up in other form and the crucial debates might take place somewhere else than in the framework of EPC.

Nevertheless, there exists no doubt that EPC has become a major mechanism for foreign policy-making at the national and the European level. EPC represents today a permanent and central foreign feature of Western Europe, which has allowed to respond collectively to a wide range of international events and sometimes even molding them. As for the future developments, however, the prospects do not look only promising. First, there exists a considerable potential of conflict inherent in various EPC policies. Second, and more important, the major limits to progress continue to be what is defined by the member states as "national interests". Spain appears to have become a member of EPC with clearly defined national interests. The Spanish government does not perceive them as being endangered by the constraints imposed by the EPC procedures. On the contrary, Spain is increasingly using the EPC in order to pursue her national interests with the additional weight of her eleven partners.

F O O T N O T E S

1. See Ph. de Schoutheete, *La politique étrangère de l'Espagne et la Coopération politique européenne*, in: Université Libre de Bruxelles (Ed.), *L'Espagne et les Communautés européennes*, Brussels 1979; Ph. de Schoutheete, *la coopération politique européenne*, 2nd edition, Brussels 1986, pp. 199; E. Regelsberger, *From Ten to Twelve. A new dimension for European Political Cooperation (EPC)*, in: *The Interantional Spectator* 1986, Nos. 3/4, pp. 34-44. Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger and Wolfgang Wessels (Eds.), *European Political Cooperation in the 1980s. Towards a Foreign Policy for Western Europe?* Nijhoff Publishers, Dordrecht .ao. 1988
2. Communiqué of the Conference of the Heads of State and Government, the Hague, 2 December 1969, Text published in : Press and Information office of the Federal Government (Ed.), *European political Cooperation (EPC)*, fourth edition, Bonn 1982, pp. 24, 28.
3. As to the importance of EPC for individual countries see Ch. Hill (Ed.), *National Foreign policies and European Political Cooperation*, London 1983.
4. As to this and to the notions of a "Communauté de vue et d'action" see Ph. de Schoutheete 1986, op. cit., p. 49.
5. Sometimes also referred to as the Gymnich-type meetings, named after the first meeting which took place in June 1974 at the Gymnich castle, close to Bonn.
6. Title III, Art. 30, 1, 2 Single European Act (SEA), signed by the EC member states in February 1986. Text published in: *Supplement to the Bulletin of the EC*, No. 2/1986.
7. For an assessment of the SEA see W. Wessels, *Die europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik*, in: *Integration* 1986, No. 3, pp. 126 - 132.
8. Cf. Art. 30., 3b, 5 SEA, op. cit.
9. For further details on the relationship between EPC and the European Parliament see J. Grauls, *Die Beziehungen zwischen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und dem Europäischen Parlament*, in: *Integration* 1982, No. 2, pp. 105-115; G. Bonvicini, *the Dual structure of EPC and Community Activities: Problems of coordination*, in: D. Allen, R. Rummel and W. Wessels (Eds.), *European Political Cooperation*, London 1982, pp. 33-45.
10. Cf. Point III of the Decision of the Foreign Ministers

of February 1986.

11. W. Wassace, European Political Cooperation. A new form of diplomacy, in: *Irish Studies of International Affairs* 1984, No. 4, pp. 3-14.
12. Solemn Declaration on European Union (13 June 1983), text in: *Bulletin of the EC*, 6/1983, p. 25.
13. Solemn Declaration on European Union, *op. cit.* (fn. 26); for further details see: S. Bulmer and W. Wessels, *the European Council. Decision-Making in European Politics*, Condon 1986; G. Bonvicini and E. Regelsberger, *The organizational and Political Implications of the Establishment of the European Council on Both Community and EPC Decision-Making*.
14. For further details, see E. Regelsberger, *European Political Cooperation. Contacts with third Countries: Past and Present*, in: *European University Institute* (Ed.), *Working Paper No. 85/172*, Florence 1985, pp. 1 - 32.
15. As to the cooperation at the UN see B. Lindemann, *European Political Cooperation at the UN: A Challenge for the Nine*, in: D. Allan, R. Rummel and W. Wessels (Eds.) 1982, *op. cit.*, pp. 110-133; C. Stephanon (Ed.), *La Communauté Européenne et ses 'états-membres dans les enceintes internationales*, Athens 1985.
16. As to the EPC "causes" at the CSCE see A. Pijpers, *European Political Cooperation and the CSCE process*, in: *legal Issues of European Integration* 1984, No. 1, pp. 135-148.
17. Art. 30, 2 SEA, *op. cit.* (fn 3).
18. See note 4.
19. For an in-depth analysis on EPC and the Arab-Israeli Conflict see D. Allan and A. Pijpers (Eds.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*. The Hague et al. 1984.
20. Ph. de Schoutheete 1986, *op. cit.* pp. 210.
21. See fn. 4.
22. Percentage calculated according to data in: K.-D. Stadler, *European Cooperation at the United Nations General Assembly in the 1980's*, Thesis Submittet to the Graduate School of the University of Massachusetts 1987 (unpublished), pp. 86.
23. Smyth Dents: "Spain's first Secretariat of State, Ministry of State and Ministry of Foreign Affairs", Zara Steiner (ed), *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*, London (Times Books), 1984.

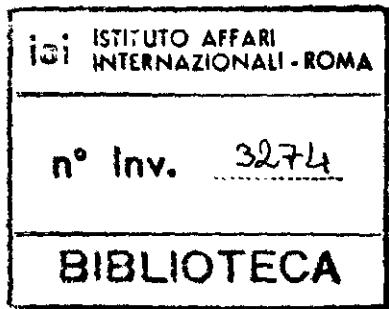
24. ARMERO, Jos Maio: Autonomia y Politica Exterior, ed. INCI, Madrid 1983, p. 63.
25. REMIRO BROTONS, Antoni: "El Poder Exterior del Estado", in: Documentacion Administrativa, 205, julio, Septiembre 1985, p. 88.
26. GARRIDO FALLA, Fernando and others, in: Comentarios a la Constitucion, Civitas, Madrid, 1980, pp. 988-991.
27. Real Decreto 1563/1985 on the modification of the Government Committee for economic affairs.
28. Speech made on the 25th of April 1977, during his visit to Mexico.
29. Speech made in September 1977 at the Delegate Permanent Commission of the Legislative Power in Venezuela.
30. CONF.-E/6/79
CONF.-E/26/79
CONF.-E/27/80
CONF.-E/18/81
CONF.-E/4/82
CONF.-E.39/82
31. Inaugural speech of the Vice-president Alfonso Guerra at "Iberoamerica: Encuentro en la Democracia", 27 April 1983, Madrid.
32. Point 96 of the political platform of 100 points of the PSOE when it came of power.
33. Fernando Morán, speech at "Iberoamerica: Encuentro en la Democracia", op. cit.
34. Felipe Gonzalez, Press Conference in New-York, 26 November 1985.
35. Meinhild Minkler: "San José IV": Anmerkungen zur Kooperation der EG und der Bundesrepublik Deutschland mit Zentralamerika" in: NORD_S D aktuell, Hamburg, 1. Quartal 1988, pp. 74-78 (74).
36. Meinhild Minkler: "San José IV"..., op. cit. p. 75.
37. Luis Yanez Barnuero, speech at the University of Cadiz, spain, 12 October 1985.
38. Speech of Luis Yanez Barnuero at the University of Cadiz, op. cit.
39. See: "Informacion Commercial Espanola", No. 1905, 6 October 1986.

40. Luis De VEZASCO, Secretary of State for Commerce, "Relaciones económicas y comerciales entre España a Iberoamérica", presentation at: "Encuentro en la Democracia: Europa-Iberoamérica". Madrid, November 1985.
41. Felipe González, speech at the Narino palace in Bogotá, Colombia, 31 May 1983, and concluding speech at "Iberoamérica: Encuentro en la Democracia", 1983, op. cit.
42. F. Morán, "Una política exterior para España", Madrid, 1980, p. 172.
43. Vid. E. von Petersdorff, "Las relaciones internacionales de España en los años 1944 a 1955" in: Revista de Política International, 1971, No. 117, pp. 73 yss.
44. J.R. Sobredo, "El Oriente Medio en la política internacional", in: Política International 1951, No. 8, p. 137.
45. Plenary Session, Num. 214.
46. Vid. F. UTRAY, "El problema de los Santos Lugares", in Revista de Política International, 1962, No. 62-63, pp. 293 y ss., in particular 318-320.
47. Vid. N. BARBOUR, "Influencia británica en el Oriente Medio", in: Revista de Política International, 1962, No. 62-63, p. 186.
48. This policy is already referred to in the foreign policy programmatic Declaration made in July 1977 by the first democratically elected Spanish government. The Declaration reiterates Spanish support to the "just causes of the Arab States" (vid. in "Revista de Política International, 1977, No. 153, p. 244).
49. Communiqué of the Diplomatic Information Office on the 15 December 1981 (reproduced in: "Actividades, Textos y Documentos de la política exterior española". Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1981) stating that the Israeli behaviour in the Golan Heights constitutes a serious violation of international law and of the Security Council and General Assembly's resolutions. On the 18th of December, the Spanish Council of Ministers reiterated its condemnation of Israel.
50. This term was used by the minister of foreign affairs, Porez Uriona at the UN General Assembly, on the 29th of Sept. 1982 (in: "Actividades, Textos y Documentos ..., 1982, p. 176).
51. The visit took place in Madrid from the 13th to the 15th of September 1979. Vid. "Revista de Política International, 1979, No. 145, pp. 130-131.

52. Vid. in C. del Arenal and F. Aldecoa, "Espana y la OTAN", in: Textos y documentos, Madrid, 1986, pp. 311 and 340.
53. Speech pronounced on the 29th of September 1983. Vid. in: Actividades, textos y documentos..., 1983, p. 498.
54. Constitutes the first point of the programmatic Declaration of Adolfo Suarez on the 11th of July 1977. Vid. in: Revista de Politica International, 1977, No. 153, p. 244.
55. Vid. R. MESA, "La politica exterior en la Espana democratica", in: Revista de Estudios Internationales, 1982, 1, p. 28.
56. Vid. R. MESA, "La politica exterior... op. cit., pp. 46-48.
57. Vid. ad ex. the resolution of the XI Congress of the Communist Party of Spain (December 1983) and the document of the Central Committee, "La Paz es posible", in: C. del Arenal and F. Aldecoa, Espana y la OTAN..., op. cit., pp. 393 and 420.
58. Declarations of Felipe Gonzalez to the "Tempo" magazine, on the 30th of May 1983, reproduced in: Actividades, textos y documentos..., 1983, p. 370.
59. F. Morán's intervention at the foreign affairs Committee of the Senate, on the 5th of March 1985, in: Actividades, textos y documentations..., 1985, pp. 340-343.
60. Vid. Article of the diplomat J. Fuentes, "Espana y Oriente Medio", in: Revista de Estudios Internationales, 1984, 4, pp. 965-973.
61. On the 5th of March 1986, F. Fernández Ordóñez thanked the PLO for its moderate attitude at the Foreign Affairs Committee of the Congress, in: Actividades, textos y documentos.. 1986, pp. 227-228.
62. Speech of the minister for foreign affairs, M. Oreja, at the U.N. General Assembly on the 2nd of October 1978, "Discursos y declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, M. Oreja, Enero a Octubre de 1978, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1978.
63. Vid. in: Revista de Estudios Internationales, 1982, 4, p. 1309.
64. Vid. J.A. Carillo, "Les attitudes des Communautés européennes et de l'Espagne en matière de relations extérieures", in: L'Espagne et les Communautés européennes, ed. de L'Université Libre de Bruxelles, 1979, pp. 15-32; I. Greislhammer, "the impact of further enlargement: Spain, Portugal and the Arab-

Israeli conflict", in: D. Allan and A. Pijpers (ed.), European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict, the Hague, 1984, pp. 224-239.

65. Speech at the Foreign Affairs Committee of the Senate, on the 5th of March 1985, vid. in: "Actividades, textos y documentos..., 1985, p. 343.
66. Vid. in: "Actividades, textos y documentos..., 1981, p. 31.
67. "Actividades, textos y documentos..." 1981, p. 220.
68. F. Morán, at the Foreign Affairs Committee of the Congress, 7 March 1985 (vid. in: Actividades, textos y documentos..., 1985, p. 369).



INTRODUÇÃO

Para uma melhor compreensão da política externa portuguesa dos últimos anos e principalmente as mudanças operadas com a ruptura na ordem constitucional em 1974, seria de grande utilidade dar uma visão histórica e apontar os factos relevantes dessa política externa.

Assim dividiremos a nossa análise em duas partes: a primeira marcada pela existência de um vasto e omnipresente Império Colonial e uma segunda parte determinada pela queda desse mesmo Império.

Na primeira parte tentaremos ser sucintos acentuando apenas os factos mais importantes. Na segunda parte tentar-se-á abordar as questões com maior pormenor pois tratam-se de 12 anos de política externa onde são visíveis as inflexões ditadas pelo "retorno à Europa" de Portugal

ANÁLISE

I- Desde o século XIX (principalmente no último quartel) que Portugal se preocupava com a situação e o futuro das suas colónias espalhadas pelo mundo, com destaque para as colónias africanas. A política externa portuguesa foi fortemente influenciada por estas realidades (1).

O Império colonial e sua conservação foi determinante na entrada de Portugal na I Grande Guerra onde participou ao lado dos aliados em nome da "velha aliança" com o Reino Unido (2).

Na verdade se analisarmos as acontecimentos que antecederam a participação de Portugal na I Guerra Mundial (3) facilmente se constatará que foi a vastidão do que era então considerado o território nacional português que ditou o abandono da nossa posição de neutralidade no sentido de uma intervenção activa no conflito.

Tem-se afirmado que Portugal nada obteve (ganhou) dessa participação além das

pesadas baixas nos seus efectivos militares. Apesar de não termos estado activamente presentes na "partilha entre os vencedores" em que se traduziu o Acordo de Versalhes conseguimos manter as nossas posições e conservar intacto o Império colonial, afinal motivo da nossa entrada no conflito.

No princípio dos anos vinte em Portugal, como noutras países da Europa, viviam-se situações instáveis e conturbadas. Tal instabilidade caracterizada por lutas internas acabou por minar as débeis estruturas democráticas existentes. Sucederam-se os governos e os golpes de estado até à instalação da ditadura em 28 de Maio de 1926.

Os anos que se seguiram foram difíceis para Portugal e a estabilização da vida política, financeira e económica tornou-se o principal objectivo da actividade governativa.

Com o eclodir da Guerra Civil de Espanha em 1936 Portugal via ameaçada a sua fronteira europeia. No entanto, garantias de boa vizinhança foram dadas pelos "nacionalistas" espanhóis (sob o Comando do Gen. Franco) o que satisfez o governo português (4).

Em 17 de Março de 1939 foi assinado, em Lisboa, o Tratado de Amizade e não agressão com a Espanha, chamado Pacto Ibérico pelos espanhóis e Pacto Peninsular pelos portugueses, que se pode considerar o epílogo da política de equilíbrio peninsular intelligentemente conduzida pelos dois Governos desde 1937, contra a vontade do nosso "velho aliado" - o Reino Unido (5).

Com o início da II Guerra Mundial a diplomacia portuguesa multiplicava-se em contactos, com destaque para a Espanha. Na realidade com a evolução da situação no centro da Europa, a diplomacia portuguesa considerou necessário fazer um adicional no Tratado de Amizade e não agressão com Espanha para levar os espanhóis a um novo compromisso.

Em 29 de Julho de 1940, foi assinado o referido protocolo adicional em que Portugal e Espanha mostravam a sua firme determinação de deter os exércitos alemães nos Pireneus.

O governo português tentou, no entanto, manter uma posição de neutralidade que era respeitada pelos países beligerantes. Lisboa passou a ser ponto de passagem de milhares de refugiados e também campo de actuação privilegiado da espionagem de ambas as partes (6).

As negociações e contactos que vão levar à assinatura do Acordo das Lajes são algo que a diplomacia portuguesa se deve orgulhar. Refira-se que o acordo que levou à utilização das bases das Lajes e Santa Maria foi negociado pelos EUA e Reino Unido por um lado e por outro Portugal, no maior segredo, tendo tido um princípio atribuído (7) (8). A utilização das bases aéreas dos Açores demonstrou-se de capital importância no desfecho vitorioso da II Grande Guerra.

No entanto deve dizer-se que o Império tornou a estar nas preocupações do governo tendo procurado por todos os meios manter a situação existente. Destaca-se a ajuda americana e britânica no sentido de garantir a libertação de Timor ocupado pelos japoneses. Assim aconteceu em Setembro de 1945 com a chegada dos vasos de guerra portugueses a Dili.

Em 4 de Abril de 1949 e após dois meses de negociações, Portugal assinava, em Washington, o Tratado do Atlântico Norte (NATO) que afirmava a unidade e a fé dos países democráticos livres, aceitando em todos os seus pontos a Carta das Nações Unidas.

As potências coloniais europeias começavam a proceder à descolonização dos seus territórios ultramarinos. A partir de 1950 alguma agitação se começa a sentir em torno dos territórios portugueses na Índia. A ocupação desses territórios pela União Indiana foi perpetrada em Dezembro de 1961. Apesar dos esforços da diplomacia portuguesa, maxime junto das Nações Unidas, o facto estava consumado.

No final de 1960 iniciou-se a subversão activa em Angola e vai alastrar para as outras colónias. O Presidente do Conselho, Oliveira Salazar, decide dar uma resposta armada a tais problemas.

Em 1961 inicia-se a guerra colonial que vai consumir importantes recursos humanos e financeiros e levar Portugal a um crescente isolamento na cena internacional. Apenas o Reino Unido e os EUA mantinham uma posição dúbia, de não inviabilização do regime português então vigente (9). Daqui ao "orgulhosamente sós" vai um pequeno passo.

A política externa portuguesa era nessa época inteiramente virada para a conservação do Império e apenas com isso preocupada. A diplomacia portuguesa tenta, em África especialmente, encontrar apoios para as posições defendidas pelo governo do Prof. Salazar - "o território português vai do Minho a Timor".

Nesta década 50-60 os esforços de integração europeia eram a principal preocupação dos governos europeus. Portugal assina a Convenção de Estocolmo em Novembro de 1959, que deu origem à EFTA, mas porque o seu principal parceiro comercial - o Reino Unido - era também signatário do que propriamente empenhado na integração europeia. Além disso conseguiu adquirir material bélico novo para utilização na guerra colonial em quantidades razoáveis, que doutra maneira não teria sido possível.

No entanto a EFTA vai revelar-se crucial na abertura de Portugal ao exterior. "A participação do País na marcha da integração europeia, sejam quais forem os condicionalismos que a assinalem, é uma realidade histórico-económica irreversível", escrevia-se na revista da Associação Industrial Portuguesa "Industria Portuguesa", em Março de 1969.

No início dos anos 70 Portugal era um país isolado com uma oposição paralisada e também ela isolada (10). A braços com uma guerra colonial que durava há já 13 anos e cujo fim não se vislumbrava (11) o regime estava moribundo.

Em 1974 é de dentro do próprio sustentáculo do regime - as Forças Armadas - que vem a contestação aberta e que sai vitoriosa sem oposição digna de registo.

Das transformações operadas na política externa portuguesa após a queda do regime de Salazar-Caetano trataremos no próximo item.

§ Por exemplo a Áustria possuia um importante Consulado Geral em Luanda.

II- Em 1974 Portugal começa o seu caminho para a democracia. Uma vez derrubado o regime de Salazar-Caetano a "Junta de Salvação Nacional" que assegura o exercício do poder promete eleições democráticas e uma nova Constituição.

No tocante à política externa a descolonização dos territórios ultramarinos torna-se prioridade das prioridades do governo. Com pelo menos uma dezena de anos de atraso e com umas Forças Armadas indisciplinadas pelos recentes desenvolvimentos internos,⁽¹²⁾ Portugal através do Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE), Mário Soares inicia em 1974 o processo de descolonização. Não foi a altura ideal e o processo não foi exemplar. No entanto, atendendo às circunstâncias internas atrás apontadas, foi o processo de descolonização possível.

Em 1975 com a acesso das suas ex-colónias à independência Portugal vê-se reduzido à exiguidade do seu "hinterland" e condicionado por todos os factores económicos e não só daí advenientes. Para descolonizar mais tarde apenas ficavam: o território com um estatuto muito especial de Macau (13) e o caso de Timor cuja posterior invasão por parte da Indonésia ainda hoje continua impune.

A finalidade da acção externa do Estado (o interesse nacional) sofre uma mudança significativa. Como afirmou o MNE, Gonçalves Pereira, em 1982 (14): "a finalidade da acção externa do Estado é assim a segurança nacional, num sentido muito amplo, que abrange muito mais que a Defesa, na medida em que a redução da dependência económica externa e a difusão da nossa acção cultural são de tal segurança elementos essenciais, nela se abrange também a manutenção dos vínculos e se possível protecção dos interesses dos núcleos portugueses ou luso-descendentes no estrangeiro".

Na verdade consumada a queda do Império, Portugal procura adaptar-se às novas realidades e essencialmente adaptar-se ao espaço europeu em que está inserido. No entanto o processo de adaptação foi atrabalhado e não isento de precalços.

O período de "delírio revolucionário", com marcada influência do ortodoxo Partido Comunista Português, que se seguiu a 1974 ditou drásticas, mas temporárias, mudanças:

-Uma aproximação cega aos países do leste europeu e satélites consubstanciada em acordos comerciais na maioria dos casos ruinosos para Portugal e alguns acordos culturais;

-O afastamento progressivo de Portugal dos seus aliados tradicionais, principalmente os EUA e o Reino Unido;

-Uma política inocua e inconsequente em relação às ex-colónias que se traduziu num "abrir de portas" à URSS desses territórios;

-E uma hostilização aberta e violenta por vezes, (16) em relação à Espanha de Franco.

Internamente, Portugal vivia uma situação confusa onde as posições se extremavam e o fantasma da guerra civil se agitava.

A situação não se prolongou, no entanto, por muito tempo. As forças moderadas da sociedade portuguesa conseguiram fazer prevalecer as suas ideias e afastaram decisivamente os comunistas da esfera do poder. Aliás já em Outubro de 1975 o MNE, Melo Antunes, afirmava na ONU (17) a lealdade de Portugal à NATO apesar de enunciar os princípios de uma política externa "terceiro-mundista", salvaguardando, contudo, "que o papel progressista que queremos assumir no mundo contemporâneo não pode ser desligado da nossa inserção na Europa Ocidental".

A preocupação de pertencer ao "mundo ocidental" e principalmente fazer parte (para não dizer integrar-se) da Europa ocidental passa a ser uma constante da política externa portuguesa.

Na realidade já em 1974 o então MNE, Mário Soares, respondendo a uma pergunta de um jornalista belga (18) afirmava que um dos objectivos da política externa seria a adesão de Portugal à CEE reconhecendo, no entanto, que o estado da economia portuguesa da época não permitia tal adesão.

De facto convém acentuar que a adesão à CEE passou, a partir de uma certa altura, momente a partir de 1977, a ser uma prioridade absoluta da política externa portuguesa. Tal é uma constante na definição de objectivos de todos os Ministros dos

dos Negócios Estrangeiros (MNEs) desde 1977 a 1985. Neste ponto um vasto consenso nacional desenhou-se desde o inicio, excepção feita ao Partido Comunista e Confederações patronais com motivações obviamente diversas.

Assim foi convicção dos vários governos portugueses desde 1977 que a adesão de Portugal à CEE contribuiria em grande medida para a estabilização da democracia, suas estruturas e valores mas não só. Uma vez fechado o ciclo do Império toda uma série de mudanças, principalmente ao nível macro-económico, se impunham. A CEE seria no entender dos governos portugueses, o "espaço natural" onde se poderiam protagonizar tais mudanças.

Dada esta visão geral procederemos agora à análise ponto por ponto das várias vertentes da política externa portuguesa.

II- A- EUROPA - Consagrado o retorno de Portugal às origens europeias, a Europa, maxime a Europa comunitária vai ocupar um lugar de destaque na acção externa de Portugal. Como atrás referimos a integração europeia passa a ser um objectivo primordial da política externa portuguesa.

Em 1980 o MNE, Freitas do Amaral, afirmava (19) que "a rápida e completa integração de Portugal na CEE, como membro de pleno direito, é o principal objectivo internacional deste governo e passará doravante a constituir a prioridade das prioridades da política externa portuguesa".

Como sabemos Portugal foi signatário da Convenção que criou a EFTA em 1959. Também afirmamos que a presença de Portugal devia-se em grande medida à participação do seu principal parceiro comercial e tradicional aliado - o Reino Unido. Com a adesão do Reino Unido à CEE e consequente abandono da EFTA, as trocas comerciais de Portugal no âmbito da EFTA baixaram drásticamente. Tal facto questionava a bondade da nossa permanência na EFTA.

A adesão à CEE aparecia assim como um natural desenvolvimento na marcha de integração europeia de Portugal. Convém referir também que os laços de amizade e comer-

ciais que ligavam Portugal a alguns países da CEE - Reino Unido, República Federal Alemã (RFA) e França - se reforçaram de modo bastante significativo após 1974 influenciando assim a mudança ou o desenvolvimento operado. De destacar ainda o papel muito importante desempenhado pela CEE e muito particularmente pela RFA no consolidação das estruturas democráticas portuguesas saídas da Revolução de Abril de 1974.

Não causa estranheza, portanto, que a prioridade absoluta do governo fosse a adesão de Portugal à CEE. Impulsos variados e de diferente intensidade foram sendo dados pelos vários governos e MNEs nessa direcção.

No entanto daqui até aos Jerónimos em 12 de Junho de 1985 vai um longo e acidentado percurso. Durante os oito anos de negociações com a CEE a diplomacia portuguesa tenta por todos os meios ao seu alcance separar, demarcar o processo de adesão português do processo de adesão espanhol. O sucesso de tais tentativas é relativo. Mas nalguns casos pontuais Portugal consegue fazer prevalecer a sua tese. O resultado final é, no entanto, positivo.

Em 1985 o governo está ciente do papel que Portugal vai desempenhar na Europa e consciente da situação da Comunidade. Na realidade o MNE, Jaime Gama, afirma (20) em Abril de 1985: "vamos aderir a uma Comunidade que ela própria também saiu de uma crise. (...) Nós, que tanto prezamos a nossa independência, estaremos na Comunidade para trabalhar também pela independência da Europa (...)".

Com a tomada de posse do novo governo chefiado por Cavaco Silva e tendo como MNE, Pires Miranda, não houve qualquer mudança significativa neste ponto.

Assim podemos afirmar que assumem particular importância as relações Portugal/CEE sem prejuízo das relações bilaterais que com alguns Estados membros mantemos designadamente o Reino Unido, a República Federal Alemã, a França e a Espanha. A estes países ligam-nos laços históricos, económicos, militares e culturais. Deste grupo de países convinha destacar as nossas relações com a Espanha que são excelentes apenas havendo um contencioso comercial e casos pontuais nas Pescas.

No tocante aos países do leste europeu. Após o período a que chamámos "delírio revolucionário" compreendido entre 74/75 e durante o qual a aproximação aos países de leste foi cega, as relações Portugal/leste europeu passaram a pautar-se por uma certa instabilidade.

Em 1980 Portugal endurecia as suas posições em relação à URSS. O MNE, Freitas do Amaral (21) atribuia à URSS a responsabilidade pela "multiplicação dos focos de conflito localizados (...) e súbito agravamento da situação internacional". Condenou com inusitada veemência o que chamou de "expansionismo político e militar da União Soviética" e promete o "reexame global da política portuguesa perante a URSS nos planos diplomáticos, cultural e comercial".

A posição não muda nada com o novo MNE, Gonçalves Pereira em 1981, antes pelo contrário. Em Março de 1981 Gonçalves Pereira acentuava (22) "estamos solidários com as posições de contenção do hegeconomismo soviético que tem vindo a ser tomadas pela nova administração americana" e manifestava "solidariedade cautelosa" com os EUA no que diz respeito à América latina, essencialmente no caso de El Salvador.

O governo chefiado por Mário Soares (1983-85), tendo como MNE, Jaime Gama, procurou um diálogo construtivo com os países do leste europeu prosseguindo aquilo a que chamou a "política de paz portuguesa" (23) encorajando o diálogo URSS/EUA em Genebra. A melhoria das relações Portugal/leste europeu e Portugal/URSS não foi espetacular mas o diálogo foi restabelecido.

O governo actual prosseguindo uma política pragmática não se tem afastado significativamente da posição do governo anterior.

II- B- ALIANÇA ATLÂNTICA - Membro fundador da NATO, Portugal foi sempre um participante interessado e fiel ao espírito da Aliança Atlântica. Mesmo durante os períodos controversos de 74/75 a nossa participação na NATO nunca foi posta em causa. O MNE, Melo Antunes, afirmava (24) em 1975 na ONU: "Portugal é membro da NATO (...) mantemo-nos (...) lealmente ligados ao Pacto do Atlântico".

Em 1980 o MNE, Freitas do Amaral, afirmava (25) que "somos a favor de tudo

o que possa fortalecer a capacidade de defesa do mundo ocidental e, portanto, apoiamos sem reservas o reforço da NATO (...)".

A posição não muda substancialmente. O MNE, Gonçalves Pereira, acentuava de modo peremptório em 1982 (26), "não somos neutros no conflito leste-oeste pertencemos à NATO". Apesar do MNE, Jaime Gama preconizar a já referida "política de paz portuguesa" afirmava em 1985 (27) que "o empenhamento de Portugal na NATO é pois um ponto assente § da política internacional portuguesa" reivindicando, no entanto, um papel mais actuante para Portugal no contexto da Aliança.

No âmbito da NATO a diplomacia portuguesa enfrentou um importante desafio quando se pôs a questão de uma possível adesão da Espanha. De facto os meios militares não estavam, nem estão muito abertos à existência de um comando partilhado luso-espanhol. As tensões que eventualmente pudesse surgir no interior da Aliança poderiam desequilibrá-la. Isso mesmo foi transmitido por Portugal no seio da Aliança. Ideal para os meios militares portugueses: a Espanha será integrada no Comando Europeu, SACEUR - Supreme Allied Command Europe - com sede em Bruxelas e Portugal continuará integrado no SACLANT - Supreme Allied Command Atlantic - com sede em Norfolk, Virgínia, EUA e um comando em Lisboa - o IBERLANT.

Poder-se-á afirmar que Portugal se encontra firmemente empenhado na defesa da Europa através da NATO e, sem pôr em causa esta Aliança, através da UEO (28).

No que diz respeito à segurança e ao desarmamento deve-se acentuar que a política externa portuguesa tem-se empenhado activamente na melhoria do clima internacional (29). Refira-se, no tocante ao desarmamento nuclear que Portugal tem reconhecido que lhe deve ser atribuído a maior prioridade nas negociações não esquecendo, no entanto, que "as medidas de desarmamento devem ser equilibradas, equitativas e verificáveis" (30). Convém referir contudo que Portugal tem mantido neste ponto uma posição condizente com o lugar que ocupa no concerto das nações, isto é, neste assunto Portugal essencialmente "tem-se empenhado activamente na melhoria do clima internacional" como já referimos (31).

§ sublinhado nosso.

II- C- OS PAISES LUSOFÓNOS (ex-colónias) - As relações com as ex-colónias portuguesas em África tem sido uma das grandes prioridades de todos os governos portugueses. Em 1980 o MNE, Freitas do Amaral, afirmava que era desejo do governo "manter e aprofundar os laços especiais de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa" (32). Para tal o governo cria uma DG da Cooperação e um Instituto para a Cooperação Económica.

Em 1985 o MNE, Jaime Gama, acentuava (33) que "a preocupação do actual governo português é desenvolver ao máximo as relações de cooperação com os países africanos de expressão oficial portuguesa (...)".

A situação económica portuguesa não permite, no entanto, uma acção tão viva e actuante junto desses países quanto era de desejar. Mas o nível do nosso desenvolvimento coloca-nos numa posição privilegiada no tocante à cooperação. Somos possuidores, mais importante, utentes da chamada tecnologia intermédia que corresponde às necessidades reais e ao grau de desenvolvimento dos países africanos com quem cooperamos. Nesse sentido temos participado activamente em diversos projectos de cooperação.

Pode-se afirmar que as relações são excelentes com a Guiné-Bissau e Cabo-Verde, bastante boas com Moçambique e S. Tomé e Príncipe e complicadas com Angola. Contudo é de realçar que as relações com Angola têm vindo progressivamente a melhorar de uma maneira substancial (de referir o papel de mediador desempenhado por Cabo-Verde nos momentos mais dificeis).

Portugal não considera as suas ex-colónias como "chasse gardé" ao contrário de outros países igualmente com passados coloniais. Tem encarado inclusive a chamada cooperação tripartida para melhor responder às necessidades dos países de expressão oficial portuguesa. No entanto mal-entendidos e duvidosos aproveitamentos feitos por alguns países europeus nesta matéria levaram Portugal a uma cautelosa análise na sua participação em projectos deste tipo. Assim o MNE, Jaime Gama, afirmava (34) em 1985 que a "cooperação tripartida é um instrumento de desenvolvimento, mas a política externa portuguesa em África não se dilui, nem é serva da cooperação tripartida. Portugal não é, em África, moço-de-recados das grandes, nem médias potências" (35).

A política externa portuguesa tem procurado incentivar a resolução dos conflitos regionais existentes na África Austral tentando impedir a escalada desses conflitos para um nível supra-regional (impedir a internacionalização do conflito). Exemplo desse esforço foi a assinatura do Acordo de N'komati entre a África do Sul e Moçambique.

No tocante ao conflito no Sul de Angola a situação é mais complexa e Portugal não foi chamado para tentar a mediação entre os beligerantes. Refira-se também que os interesses em jogo neste conflito ultrapassam largamente a própria região.

Portugal reivindica, portanto, um papel preponderante nas relações com os países da África lusofona. Mas deverá referir-se que ~~uma~~ posição que tenta impôr mas que, naturalmente e malgré-tout, tem surgido e sido livremente aceite pelos países de expressão oficial portuguesa. Os laços históricos e culturais têm-se demonstrado decisivos nesta matéria.

Outro importante país lusofona é o "gigante" da América do Sul - o Brasil. As relações Portugal/Brasil são consideradas fraternais (excelentes, portanto). No entanto tem faltado o complemento económico a estas relações. Uma importante colónia portuguesa labuta em terras brasileiras e as relações histórico-culturais são fortes e têm sido, praticamente, o sustentáculo das relações Portugal/Brasil.

Portugal tem considerado também prioridade o estreitamento das relações com o Brasil. Pensa-se que a adesão de Portugal à CEE vai conferir um novo impulso a essas relações (36). A diplomacia portuguesa tem-se empenhado ~~maximamente~~ a fundo neste ponto.

II- D- DIÁLOGO NORTE-SUL - Portugal aspira a uma participação activa no diálogo Norte/Sul e tal foi afirmado pelo MNE, Jaime Gama, na Conferência Norte/Sul promovida pelo Conselho da Europa e sintomaticamente realizada em Lisboa em 1984. Aliás "nenhum local melhor do que Lisboa, outrora grande centro de todas as rotas do mundo, poderia ter sido escolhido para debater o papel da Europa no diálogo Norte/Sul" (37). Portugal tem uma posição de compreensão e abertura para os problemas dos países menos desen-

volvidos e pelas soluções propostas por esses países para a restruturação do mercado mundial (no fundo compreensão e abertura em relação à NOEI - Nova Ordem Económica Internacional).

Nos foros internacionais Portugal tem-se mantido associado a declarações e iniciativas que pretendem o relançamento do diálogo Norte/Sul em moldes realistas. A nossa participação no SADCC (Southern Africa Development and Coordination Conference) é precisamente pautada ~~para~~ tendo em atenção as realidades existentes.

Na África ao Sul do Sahara Portugal tem procurado manter e desenvolver as suas relações com diversos países para além das ex-colónias. Destaque para o Zaire e o Zimbabwe com quem mantemos excelentes relações diplomáticas.

No fundo "a importância atribuída por Portugal ao diálogo Norte/Sul radica nos laços históricos que unem o nosso país à África e à América Latina" (38).

II- E- AMÉRICA LATINA - O interesse de Portugal na América Latina é constituído essencialmente pelo Brasil. No entanto o governo português tem apoiado os esforços de paz e estabilidade na América central reconhecendo a importância do Grupo de Contadora em todo este processo (39). Tem também apoiado o regresso à democracia de diversos países da América do Sul.

II- F- O MEDITERRANEO, O MUNDO ÁRABE, ISRAEL - O relacionamento com o mundo árabe tem sido defendido pelo governo português como um imperativo histórico. De facto o MNE, Jaime Gama, (40) fez referência, por mais de uma vez durante o seu consulado, à necessidade da melhoria das nossas relações com os países árabes, acentuando os oito séculos de permanência (ocupação) árabe na península ibérica e a consequente influência islâmica na península. Também a presença portuguesa no norte de África durante mais de três séculos deixou algumas marcas importantes.

As relações são excelentes com os países do Magrheb e Mashrek e restantes países árabes no plano político. Portugal desejava, no entanto, diminuir o desequilíbrio da sua balança comercial com estes países (devido às importações de Petróleo),

aumentando as exportações portuguesas e inclusive estudar esquemas de complementariedade dos e nos respectivos mercados.

A diplomacia portuguesa tem-se mantido activa neste campo sendo de realçar a assinatura de múltiplos acordos com estes países visando a melhoria das relações existentes. O volume de negócios entre Portugal e os países árabes é importante e tem crescido.(4)

No conflito Israelo-Arábe Portugal tem mantido uma posição discreta mas de apoio às iniciativas de paz em curso.

As relações com Israel foram estabelecidas após 1974. Israel possui aliás uma Embaixada em Lisboa. Contudo e apesar de sucessivas declarações formais ~~xxxmxxirxxim~~ Portugal não possui ainda Embaixador em Israel.

II- G- ORIENTE - Portugal foi bastante afectado pelas várias crises do petróleo e pela recessão económica mundial, sendo a economia portuguesa muito vulnerável a esses choques. Por estas razões mas não só Portugal tentou diversificar os seus mercados desenvolvendo relações comerciais com o Japão e com os NICs (Newly Industrialized Countries) do extremo oriente. Assim novos fluxos de capitais, de comércio e de tecnologia surgem em Portugal com um resultado positivo na economia do País. (Ver ad. pag. 18)

Não se esperam alterações nas relações Portugal/Japão e Portugal/NICs.

II- H- ONU - A ONU tem sido o fórum privilegiado para Portugal expôr os seus pontos de vista sobre a situação internacional e também procurar equacionar soluções para os diversos problemas mundiais como por exemplo aquele que preocupa Portugal há mais de dez anos - o caso de Timor-leste. Como sabemos esta colónia portuguesa foi violenta e indevidamente ocupada pela Indonésia cerceando assim o direito à independência do povo de Timor-leste. Portugal desde a XXX sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas que vem ~~xxxmxxim~~ denunciando este facto e ainda as constantes violações por parte dos invasores dos mais elementares direitos humanos. O actual SG da ONU, Pérez de Cuéllar tem desenvolvido múltiplos contactos tentando estabelecer o diálogo e encontrar uma solução satisfatória para o caso. No entanto e apesar de tudo

o impasse mantém-se.

Portugal tem-se também mantido activo nas diversas agências especializadas da ONU, principalmente as de cooperação com os países do terceiro mundo (42).

II- I- AFRICA DO SUL -Nestas duas últimas alíneas deste cap. II analisaremos duas importantes vertentes da política externa portuguesa: uma bastante controversa - a África do Sul, e a outra sempre muito discutida - os EUA.

No tocante à África do Sul deverá dizer-se que Portugal condena o regime de apartheid de modo peremptório.

Mas, na análise destas relações não se devem esquecer, pelo menos, dois factos:

- Da África do Sul Portugal recebeu, durante o período da guerra colonial, importante e generoso apoio logístico e mesmo armas:

-Na África^{do Sul} existe uma importante colónia de portugueses - cerca de 700 000 - que lá labuta e cujos interesses não podem ser desprezados por Portugal.

Assim em 1974, o MNE, Mário Soares, afirmava que "quanto à África do Sul, temos mantido uma posição de rigorosa não ingerência nos assuntos internos deste país" (43).

A situação não mudou em nada de então para cá, apesar de parecer o contrário. No período compreendido entre 74/76 deu-se um certo afastamento em relação à África do Sul. Mas hoje Portugal mantém um diálogo aberto e franco sobre todos os temas candentes da África Austral com o governo Sul Africano, transmitindo a este a condenação do apartheid, da violação das fronteiras dos países limítrofes e da desestabilização de outros Estados, como decorre com clareza da globalidade da política externa portuguesa (44). Foi com base neste diálogo que o acordo de N-Komati foi possível e posteriormente o Acordo de Cahora Bassa (45).

Assim Portugal tem mantido uma posição moderada em relação à África do Sul próxima das posições britânica e federal alemã, defendendo a resolução dos problemas sul-africanos no contexto interno, regional em paz e sem interferências externas,

Não são de esperar alterações significativas. Convém acentuar que Portugal

está apto, dada a sua reconhecida capacidade de diálogo, a desempenhar papel preponderante nesta região. A diplomacia portuguesa parece não querer de todo "abrir mão" desse importante papel.

II- J- EUA - As relações diplomáticas com os EUA são as mais ~~mutuas~~, substanciais e intensas relações desenvolvidas por Portugal.

Cronologicamente as relações Portugal/EUA iniciam-se com a nomeação de Cipriano Ribeiro Freire em 1790 como Embaixador de Portugal nos EUA (46).

É claro que estas relações conheceram períodos de maior e menor intensidade. No entanto nos últimos anos os laços de amizade entre os dois países foram-se aprofundando de maneira ~~bastante~~ significativa e mantém-se hoje a um nível elevado. Numa perspectiva histórica, esta aproximação aos EUA pode ~~explicar~~ e deve ser enquadrada na doutrina que vê no oceano não uma fronteira mas uma zona de expansão.

Portugal recebe dos EUA importante ajuda militar e económica que se tem vindo a revelar benéfica e não pode ser facilmente substituída. Na verdade convém referir que os EUA se têm revelado como um dos principais sustentáculos do regime saído do 25 de Abril de 1974, nomeadamente no que concerne o financiamento da nossa dívida externa, quer directamente através do sector bancário quer pela sua influência no FMI. Não é de desprezar também a existência de uma base americana nos Açores e a percepção de contrapartidas importantes (47) pelas facilidades concedidas pela utilização desse dispositivo militar. Devemos ainda considerar o bom acolhimento dispensado pelos EUA à numerosa comunidade portuguesa aí existente (48).

No entanto deverá acentuar-se que apesar de tudo não há uma relação de dependência de Portugal em relação aos EUA. Em círculos diplomáticos ocidentais afirma-se por vezes que Portugal está para os EUA como a Bulgária está para a URSS, acusando assim Portugal de pautar a sua actuação internacional pelos ditames da política externa americana. Tal facto não corresponde de todo à realidade. Analise-se por exemplo a orientação do sentido de voto português na ONU: a coincidência com o voto

americano verificou-se em 57% dos casos, muito inferior à média do Reino Unido, da RFA, da Itália e da França para citar apenas alguns dos nossos parceiros na CEE.

Contudo a importância e a excelência das relações luso-americanas é um facto inegável. Recentemente foi criada uma Fundação Luso-Americana, com recursos financeiros razoáveis, para promover e desenvolver as relações Portugal/EUA (49). Mas deve referir-se que no balanço das relações luso-americanas deve atender-se ao facto de estas relações serem muito importantes e intensas também ao nível não-institucional.

A finalizar esta alínea diríamos que não são de esperar mudanças nas relações Portugal/EUA cuja importância e excelência são impares.

III- Feita a análise da política externa portuguesa convinha considerar o "estilo" da diplomacia desenvolvida por Portugal e a aptidão para a diplomacia multilateral e designadamente a cooperação neste campo com os restantes países da CEE dentro da estrutura da Cooperação Política Europeia.

Como vimos a acção diplomática portuguesa pauta-se por uma certa independência na maioria dos vectores considerados. Contudo deverá referir-se a participação de Portugal nalgumas instâncias onde tem desenvolvido uma diplomacia em acção concertada com outros países. Bons exemplos podem ser também os projectos de cooperação tripartidos (fundamentalmente com os EUA e a RFA).

Quanto à diplomacia multilateral no quadro da CPE, Portugal ainda se encontra numa fase de adaptação às novas realidades. O Ministério dos Negócios Estrangeiros já usa a um nível apreciável e em diversos domínios da política externa o sistema COREU pelo que é de concluir que a cooperação em política externa com os restantes Estados membros da CEE vem adquirindo um peso crescente. É de esperar uma contribuição salutar de Portugal neste domínio.

IV- Finalmente saber aqui qual a posição dos parceiros sociais, partidos políticos e opinião pública em relação à política externa.

No tocante às grandes questões da política externa portuguesa, CEE/Europa, NATO,

Africa, EUA e Brasil existe um largo consenso nacional com excepção do Partido Comunista Português e organizações sindicais a ele ligadas (50).

Os três grandes tradicionais partidos políticos - o PSD, o PS e o CDS - estão em sintonia total com a política externa como aqui foi defendida. Na verdade todos estes partidos estiveram no poder tendo dado a sua contribuição para a definição de objectivos e prioridades neste domínio. O recém-aparecido PRD também não perfilha posição diversa pois gravita na área do poder.

Quanto aos parceiros sociais a situação é peculiar. O interesse destas organizações centrou-se nos últimos tempos na adesão de Portugal à CEE. Enquanto que a Central sindical moderada - UGT - se pronunciava a favor da adesão a outra Central sindical - CGTP-IN - era contra. As Associações patronais - CIP e CAP - manifestaram-se também contra a adesão de Portugal à CEE por pensarem que a economia portuguesa ainda não está preparada para enfrentar o desafio comunitário.

No que diz respeito à opinião pública devemos dizer que a política externa não constitui foco de interesse para ela. Apenas relativamente a certos casos específicos largamente abordados e publicitados pelos media a opinião pública se manifesta normalmente tentando pressionar. Exemplos: a adesão à CEE e o caso de Timor-leste.

O que ressalta, no entanto, é o consenso nacional existente quanto às linhas e constantes da política externa portuguesa.

Aditamento ao ponto II-G pag. 14

Ainda neste item convém referir as relações com a República Popular da China. As relações são excelentes não pondo qualquer problema. Mesmo a questão de Macau nunca foi foco de discórdia. A questão de Macau foi sempre equacionada pragmaticamente pelo governo português que tem manifestado repetidas vezes a sua disponibilidade para encetar o diálogo com a República Popular da China para a reintegração do referido território na República Popular.

N O T A S

- (1) Para uma visão detalhada - Revista "Nação e Defesa" - Ano II - Nº3 - Maio de 1977- General Pedro Cardoso "Informações em Portugal".
- (2) Revista "Nação e Defesa" citada, art. cit., maxime pags. 86 e segs.. E A.H. de Oliveira Marques, "História de Portugal", vol. II.
- (3) Especialmente a partir de 1912 - Revista "Nação e Defesa" cit., art. cit., pags. 86, 87, 88, 89 e 90.
- (4) Em 14 de Agosto de 1936, o coronel Vague das forças de Franco veio a Badajoz expressamente para garantir às autoridades portuguesas boa vizinhança.
- (5) Revista "Nação e Defesa" cit., art. cit., pag. 102.
- (6) Allen Dulles "The Craft of Intelligence", New York 1963.
- (7) Elliott Morison, "A Batalha do Atlântico"; R.E. Sherwood, "Roosevelt and Hopkins"; Augusto de Castro "Subsídios para a História da Política Externa Portuguesa durante a Guerra"; Comandante R.E. Vintras "Portuguese Connection, História Secreta da Base dos Açores".
- (8) De realçar o trabalho de assessoria técnica do então Major Humberto Delgado nestas negociações - "Delgado's Blue Report I & II".
- (9) "Le Portugal de Salazar", Peter Fryer e Patricia McGowan Pinheiro, Editions Ruedo Ibérico, 1963 - Traduzido do inglês "Oldest Ally" - Dennis Dobson Books, 1962.
- (10) Peter Fryer e Patricia McGowan Pinheiro, Ob. cit., pags. 170 e 171.
- (11) Devido a múltiplos e inconfessados interesses nacionais e internacionais.
- (12) Excepção feita para as forças de élite "Comandos", "Paraquedistas" e "Fuzileiros Navais".
- (13) Note-se que Macau foi sempre considerado, tácita ou abertamente, por Portugal como um território chinês sob administração portuguesa.
- (14) Alocução do Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE), Gonçalves Pereira, no Palácio das Necessidades em 7 de Junho de 1982.
- (15) Veja-se o Acordo comercial celebrado com Cuba para a compra de açúcar.
- (16) Recorde-se a destruição da Embaixada de Espanha em Lisboa por populares perante

a passividade das autoridades.

(17) Discurso do MNE, Melo Antunes, na XXX sessão da A.G. da ONU em 9 de Outubro de 1977.

(18) Conferência de imprensa do MNE, Mário Soares, no Palácio das Necessidades em 13 de Setembro de 1974.

(19) Intervenção do Vice-Primeiro-Ministro e MNE, Freitas do Amaral, no debate parlamentar do programa do VI governo constitucional em 15 de Janeiro de 1980.

(20) Discurso proferido na Assembleia da República em 11/04/85, por ocasião do debate sobre política de integração europeia.

(21) Intervenção de Freitas do Amaral já citada.

(22) A "O Jornal" de 20 de Março de 1981

(23) Discurso de Jaime Gama aos Embaixadores do Leste Europeu acreditados em Lisboa em 29 de Julho de 1985.

(24) Discurso do MNE, Melo Antunes, na XXX sessão da A.G. da ONU em 9/10/1975.

(25) Intervenção citada.

(26) Alocução do MNE, Gonçalves Pereira, proferida no Palácio das Necessidades em 7 de Junho de 1982.

(27) Conferência do MNE, Jaime Gama a 30/03/85 aos parlamentares da Assembleia do Atlântico Norte em Lisboa.

(28) Pedido de Adesão à União da Europa Ocidental formulado por Portugal em 19 de Outubro de 1984.

(29) Conferência proferida pelo MNE, Jaime Gama aos parlamentares da Assembleia do Atlântico Norte em 30/03/85.

(30) Jaime Gama, ib.

(31)-Jaime Gama, ib.

(32) Intervenção citada em (19).

(33) Entrevista de Jaime Gama ao "África Jornal" em 23/01/85.

(34) Entrevista de Jaime Gama a "O Jornal" em 17/02/85.

(35) "Recado" / Resposta às propostas francesas de cooperação tripartida com Portugal e África, segundo opinião de diplomatas acreditados em Lisboa.

- (36) Entrevista de Jaime Gama à revista brasileira "Visão" em 12/06/85.
- (37) Discurso do MNE, Jaime Gama, proferido em Lisboa por ocasião da Conferência Norte/Sul promovida pelo Conselho da Europa em 10/04/84.
- (38) Conferência de Jaime Gama no Porto em 18/01/85 no auditório do "Jornal de Notícias".
- (39) Jaime Gama, MNE, em discurso proferido em S. José da Costa Rica em 28/09/84, por ocasião da reunião de MNEs da América Central, do Grupo de Contadora, da CEE, de Espanha e de Portugal.
- (40) Conferência proferida na Fundação Calouste Gulbenkian em 01/03/84, a convite da Associação de Amizade com os Países Árabes.
- (41) Único embaraço relativamente importante foi a venda de armas portuguesas - com autorização oficial - ao Iraque e ao Irão! Últimamente só a este país, diga-se.
- (42) Discurso de Jaime Gama proferido na XXXIX sessão da A.G. da ONU em New York a 24 de Setembro de 1984.
- (43) Conferência de imprensa de Mário Soares no Palácio das Necessidades em 13/09/74.
- (44) Entrevista de Jaime Gama ao "África Jornal" em 23/01/85.
- (45) Cape Town, África do Sul a 02/05/84.
- (46) José Calvet de Magalhães, "Portugal and the independence of the United States", Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa 1983.
- (47) No âmbito do último Acordo um montante global de um bilião e 325 milhões de US dólares, sendo 837,5 milhões em forma de dádiva - Discurso do MNE proferido por ocasião da assinatura do Acordo das Lajes em 13/11/83 com o Secretário de Estado dos EUA George Shultz.
- (48) Mais de 200 000 portugueses e cerca de um milhão de luso-descendentes.
- (49) Discurso proferido por Jaime Gama por ocasião da assinatura do Acordo de constituição da Fundação Luso-Americana em 01/01/85 com o Embaixador dos EUA, Allen Holmes.
- (50) Deverá esclarecer-se que o Partido Comunista Português é o mais ortodoxo partido comunista da Europa ocidental caracterizando-se pelo apoio incondicional a toda e qualquer iniciativa Soviética.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 3274

BIBLIOTECA

Rui Chancerelle de Machete and Luis Teixeira da Costa

INTRODUCTION

In order to have a better understanding of the Portuguese external policy in the latest years and mainly the changes brought about through the breakage of the constitutional law in 1974, it would be of the greatest convenience the pointing out of the relevant facts of such external policy.

We shall thus divide our analysis in two parts: the first one determined by the existence of a huge omnipresent Colonial Empire and the second one by the collapse of that Empire.

On the first part, we shall try to be concise by only emphasizing the leading facts. On the second part, we shall endeavour to broach the questions in greater detail since they deal with twelve years of external policy where inflections determined by Portugal's "return to Europe" are notorious.

ANALYSIS

I - Portugal was very concerned about the situation and future of its colonies spread all over the world since the 19th century (mainly during the last quarter), outstandingly of the african colonies. Portugal external policy was strongly influenced by these realities (1).

The colonial empire and its preservation was decisive for the participation of Portugal in the first Great War, where it took part together with the allies in name of the "old alliance" with the United Kingdom (2).

In fact, if we analyse the events which preceded the participation of Portugal in the I World War (3), we shall easily verify that the wideness of what was then considered to be the Portuguese national territory, imposed the cessation of our neutrality in order to play an active part in the conflict.

It has been said that Portugal did not get anything from that participation beyond the heavy toll of killed it had to pay. Although we did not play an active role in the "partition among the winners", which resulted from the Versailles Agreement, we succeeded in bearing our positions and keeping the colonial empire untouched, which was the main reason for our participation in the conflict.

In the early twenties, in Portugal as well as in other european countries, people went through rather unstable and disturbing situations. Such instability, determined by internal fights, eventually subverted the weak existing democratic structures. Governments and "coups" came one after the other until the dictatorship set up on May 28, 1926.

The years to come were difficult for Portugal and stabilization of political, financial and economic life turned out to be the main goal of the government's activity.

When Spanish civil war burst out in 1936, the Portuguese european border was threatened. However, the guaranty of friendly neighbourhood was assumed b: the spanish "nationalists" (under General Franco's command), for the satisfaction of the portuguese government.

On March 17, 1939, in Lisbon, the Treaty of Friendship and non aggression with Spain (called Iberian Pact by the Spaniards and Peninsular Pact by the Portuguese) was signed in Lisbon.

It can be looked upon as the epilogue of the policy of peninsular balance so cleverly led by both governments since 1937, against the will of our "old allied", United Kingdom (5).

With the beginning of the II World War, Portuguese diplomacy established many contacts, mainly with Spain. As the situation in central Europe progressed, Portuguese diplomacy considered necessary to introduce an amendment to the Friendship and non aggression Treaty with Spain, in order to lead the Spaniards to another engagement.

On the 29th July 1940, the amendment to the protocol in which Portugal and Spain showed their steady determination to stop the german army in the Pyrenees, was signed.

The Portuguese government tried to keep neutral, and for this reason it was respected by the countries in conflict. Lisbon turned out to be a passage-way for millions of refugees and privileged acting field of both parts espionage (6).

Negotiations and contacts which will lead to the signature of Lages Agreement is something the Portuguese diplomacy has the right to be proud of. It is to be referred that the agreement for the use of Lages and Santa Maria bases was negotiated by the USA and United Kingdom for one side, and by Portugal for the other, in top secret, but it started in a very difficult way (7)

(8). The use of Azores air bases played an important role in the triumphant ending of the II World War.

However, I must point out that the Empire was a matter of great concern for the government and it tried very hard to keep the existing situation. The American and British help, so as to guaranty the liberation of Timor occupied by the Japanese, must be pointed out. And so it happened in September 1945 with the arrival of the Portuguese war vessels at Dili.

On April 4th 1949 and after two months negotiations, Portugal signed, in Washington, the North Atlantic Treaty Organization which meant the unity and faith of the free democratic countries, thoroughly accepting the United Nations letter.

The european colonial powers were starting the decolonization of their overseas territories. Since 1950 there started to be some disturbance in the indian portuguese territories. The occupation of those territories by the Indian Union took place in December 1961. In spite of the efforts of Portuguese diplomacy, mostly at the United Nations, there was nothing left to be done.

By the end of 1960 the active subversion in Angola had its start and it would spread over to the other colonies. The Prime Minister, Oliveira Salazar, decided to reply to that situation by struggling back.

The colonial war began in 1961 and it would waste meaning human and financial resources and lead Portugal to become more and more isolated in the international scene. Only the United

Kingdom and U.S.A. would keep a dubious position so as to keep up the Portuguese system in force (9). It was only a few steps further to the "proudly alone".

The portuguese external policy was by that time entirely devoted to the maintenance of the Empire and was only concerned with this purpose. Portuguese diplomacy endeavours, specially in Africa, to find support for the positions defended by Prof. Salazar's government - "the Portuguese territory spreads from Minho to Timor".

During the decade of 50-60 european governments were chiefly concerned with european integration. Portugal signs the Stockholm Convention in November 1959, which was the origin of EFTA, mainly due to the fact that its principal commercial partner - United Kingdom - also signed it, far from being really engaged on european integration. Besides it could buy new war material to be used in the colonial war in reasonable quantities, which would not have been possible in any event. §

Nevertheless, EFTA will play a crucial role in the opening up of Portugal to the external world. "The participation of the country in european integration, no matter the conditions which mark it, is an irreversible historical-economical reality", we could read in the magazine of the Portuguese Industrial Association, "Portuguese Industry", in March 1969.

§ For instance, Austria had an important General Consulate in Luanda.

In the early seventies, Portugal was an isolated country, having a paralyzed opposition and isolated itself as well (10). Having to tackle a colonial war which lasted for 13 years, the end of which was not predictable (11), the regimen was expiring.

In 1974 the open contestation arises from the Armed Forces and it will be an unquestionable winner.

On the next item we shall deal with the changes operated in the portuguese external policy after the fall of Salazar-Caetano's regimen.

II - In 1974 Portugal starts its way up to democracy. Once Salazar-Caetano's regimen was overthrown, the "Junta de Salvação Nacional", which holds the power, promised a democratic election and a new Constitution.

In what concerns external policy , decolonization of overseas territories becomes the top priority of the government. Ten years late, however, and being the Armed Forces totally indisciplined through the recent internal developments, Portugal starts its decolonization process in 1974, through its Minister of Foreign Affairs, Mário Soares. It was not the right time and the proceeding was not a model. However, considering the mentioned internal circumstances, it was the possible decolonization process.

In 1975 once the former colonies became independent, Portugal is reduced to its small "hinterland" and conditioned by all the economic factors coming after. For ulterior decolonization there

was left only: Macau, with a very special statute (13) and Timor, which was later invaded by Indonesia, with impunity still nowadays.

The purpose of the external action of the State (national interest) goes through a significant change. These were the words of the Minister of Foreign Affairs, Gonçalves Pereira, in 1982 (14): "the final purpose of the external action of the State is national safety, in a wide sense, reaching far more than Defense, since the reduction of external economic dependence and the spreading of our cultural action are essential elements of such safety; it also reaches the maintenance of the links and, as far as possible, the protection of the interests of the Portuguese or Portuguese-descendent nuclei abroad".

Actually, once achieved the collapse of the empire, Portugal tries adapting to the new realities and mostly to the european space where it belongs. The adapting was troubled and full of setbacks.

The period of "revolutionary enthusiasm" short after 1974, highly influenced by the orthodox Portuguese Communist Party, imposed drastic, but temporary, changes:

- An absolute approach to the east european countries leading to commercial agreements, most of them pernicious to Portugal, and some cultural ones, as well;
- Portugal's progressive parting from its traditional allies, mainly the U.S.A. and the United Kingdom;

- A harmless and inconsequent policy towards the ex-colonies which implied the "door opening" to Russia of those territories;
- And a clear and sometimes violent opposition towards Franco's Spain.

Internally, Portugal went through a confused situation and it was being threatened by a civil war.

It was not a long period, though. Moderate forces of the Portuguese society succeeded in making their ideas predominant and put aside the communists from power. In 1975, the Minister of Foreign Affairs, Melo Antunes, would have asserted at the UNO (17) Portugal's loyalty to NATO in spite of expressing the principles of a third world external policy, bearing in mind, however, "that the progressist part we want to assume in today's world cannot be separated from our insertion in Western Europe".

The constant of Portuguese external policy is to belong to the "western world" and, chiefly, to be a part of western europe.

In 1974 the Minister of Foreign Affairs, Mario Soares, answering a question made by a belgian newspaperman (18), would affirm that one of the goals of external policy would be Portugal's integration in the EEC; he would, however, recognize not to be possible for portuguese economy by that time yet.

I must emphasize that adhesion to EEC became the first priority of portuguese external policy , mainly since 1977 onwards. It shows to be the constant purpose of all the Ministers for Foreign

Affairs from 1977 up to 1985. There existed a wide national consensus on this point, except for the Communist Party and employers associations for obviously different reasons.

The several portuguese governments, as from 1977, were determinedly convinced that our adhesion would enhance the stabilization of democracy, as well as its structures and values.

With the closing of the empire there should be many changes, chiefly in the economic system. EEC should be the perfect stage for those changes.

After this general view, let us examine the various aspects of portuguese external policy.

II - A - EUROPE - Portugal having come back to its european origins, Europe, mostly community Europe, will play a leading role in Portugal's external action. As we have said before, european integration becomes the chief goal of portuguese external policy.

In 1980 the Minister of Foreign Affairs, Freitas do Amaral, would affirm that "fast and total integration of Portugal in the EEC, as a full member, is the principal international purpose of this government and will be the first priority of portuguese external policy".

As we know, Portugal signed the Convention which created EFTA in 1969. We also affirm that the presence of Portugal was owing to the participation of its principal trade partner and traditional

allied - the United Kingdom. With the adhesion of the United Kingdom to EEC and consequent abandon of EFTA, commercial exchanges of Portugal in the scope of EFTA fell strongly. This fact questioned our standing in EFTA.

Adhesion to EEC was a natural step to portuguese european integration. The commercial and friendship ties which joined Portugal to some EEC countries - U.K., German Federal Republic and France - grew stronger after 1974, thus influencing the changes or the development effected. It must be pointed out the very important role played by EEC and specially by Federal Republic of Germany in the consolidation of portuguese democratic structures which resulted from the April 74 Revolution.

It is not odd, however, that the first priority of the government was our adhesion to EEC. The several governments and Ministers of Foreign Affairs gave many impulses to that purpose.

However, it had to go through a long and difficult path to reach the 12th June 1985 at Jerónimos. During the eight years of negotiations with EEC, portuguese diplomacy tries hard to separate the portuguese adhesion process from the spanish one. It was not very successful. But in some cases, Portugal makes its thesis prevail. The final result is positive, all the same.

In 1985, the government is aware of the role Portugal will play in Europe as well as of the situation amidst the Community. The Minister of Foreign Affairs, Jaime Gama, affirms (20) in April 85: "We shall join a Community which is coming out of a crisis itself. (...) We, who are so proud of our independence, shall be

in the Community to work for the independence of Europe as well (...)".

When the government leadered by Cavaco Silva took possession, and being Pires Miranda its Minister for Foreign Affairs, no significant change in this point was to be seen.

We can affirm that relationship Portugal/EEC is very important without prejudice to bilateral relations we keep with some member states, such as the United Kingdom, West Germany, France and Spain. We are linked to these countries through historical, economic, military and cultural links. From these countries we have to point out our relations with Spain, excellent ones, and there only is a commercial contention on fishing matters.

In what concerns eastern european countries, after the period known as "revolutionary enthusiasm" in 74/75 with a blind approach to eastern countries, relations Portugal/east became somewhat unstable.

In 1980 Portugal would harden its position towards USSR. The Minister for Foreign Affairs, Freitas do Amaral (21) imputed to USSR the responsibility for the "multiplication of localized conflict sources (...) and the worsening of the international situation". He violently disapproved the "political and military expansionism of the Soviet Union" and promised the "global re-analysis of Portuguese policy towards USSR under diplomatic, cultural and commercial aspects".

Things do not change at all with the next Minister for Foreign Affairs, Gonçalves Pereira, in 1981. In March 1981 Gonçalves Pereira would stress (22) "we share the keeping back of soviet hegemony carried out by the new american administration" and he would prove to be carefully sharing the USA position in what concerns Latin America, specially El Salvador.

The government led by Mário Soares (1983-85), Jaime Gama being its Minister for Foreign Affairs, tried to keep a constructive dialogue with east european countries and continued the "portuguese peace policy" (23) by supporting the dialogue USSR/USA in Geneva.

The relationship Portugal/eastern Europe and Portugal/USSR has not improved much but the dialogue was re-established.

The present government, although carrying out a pragmatic policy, has assumed a quite similar position to the previous government.

II - B - Atlantic Alliance - Founder member of NATO, Portugal always participated faithfully in the spirit of Atlantic Alliance. Even during the controversial periods of 74/75 there were no doubts about our participation in NATO. Melo Antunes, Minister for Foreign Affairs, would say at UNO in 1975: "Portugal is a member of NATO (...) we keep linked to the Atlantic Pact".

In 1980 the Minister for Foreign Affairs, Freitas do Amaral,

would say that "we support anything which might strengthen the defense capacity of the west world and so we shall unconditionally support the reinforcement of NATO (...)".

This position will not change substantially. The Minister for Foreign Affairs, Gonçalves Pereira, would emphasize decisively in 1982 (26), "we are not neuter in the east-west conflict, we are a member of NATO". Although Jaime Gama preconized the above mentioned "Portugal peace policy", he would say in 1985 (27) that "the engagement of Portugal in NATO is a settled item of Portuguese international policy", claiming a more active part for Portugal in the context of the Alliance. In the sphere of NATO, Portuguese diplomacy faced an important challenge when the possible adhesion of Spain was questioned. The military "milieu" does not show great enthusiasm about a shared luso-spanish command. The tension arising in the Alliance might unbalance it. This message was conveyed by Portugal among the Alliance. Final and ideal solution for Portuguese military "milieu": Spain will be integrated in SACEUR - Supreme Allied Command Europe - with headquarters in Brussels, and Portugal will stick to SACCLANT - Supreme Allied Command Atlantic - headquarters in Norfolk, Virginia, USA and a command in Lisbon - IBERLANT.

We can affirm that Portugal is firmly engaged in the defense of Europe through NATO, as well as through UEO (28).

In what concerns security and disarmament I must stress the fact that Portuguese external policy has been actively engaged in the improvement of international atmosphere (29). Concerning nuclear

disarmament Portugal has been viewing this matter as first priority in negotiations, bearing in mind, by all means, that "disarmament measures must be balanced, equitable and verifiable" (30). It must be referred that Portugal has been keeping a matching position to the part it plays in the concert of nations, i.e., in this matter Portugal "has engaged itself very actively in the improvement of international atmosphere , as we have said before (31).

II - C - Portuguese speaking countries (ex-colonies) - Relations with the portuguese ex-colonies in Africa have been one of the priorities of all Portuguese governments. In 1980 the Minister for Foreign Affairs, Freitas do Amaral, affirmed that it was the government's wish "the keeping and deepening of the particular friendship ties and cooperation with Portuguese speaking countries" (32). For that purpose, the government sets up a "Direção-Geral de Cooperação" and an "Instituto para a Cooperação Económica".

In 1985 the Minister for Foreign Affairs, Jaime Gama, would stress (33) that "the concern of the present Portuguese government is to develop the cooperation relations with african speaking countries at the most (...)".

Portuguese economic situation would not allow, however, such an alive acting towards those countries as it would be desirable. But the standard of our development grants us a privileged posi-

tion in what concerns cooperation. We hold and we use the so called intermediate technology corresponding to the real needs and development standard of the african countries we cooperate with. For that purpose we have actively participated in several cooperation projects.

We can affirm that our relations with Guiné-Bissau and Cape Verde are excellent, quite good with Mozambique and São Tomé e Príncipe and complicated with Angola. I must stress the fact that relations with Angola have progressively improved (the mediator role played by Cape Verde on difficult occasions is to be mentioned).

Portugal does not look upon its colonies as "chasse gardée", like many other countries with colonial past do. It considers the so-called tripartite colaboration to better meeting the needs of the Portuguese speaking countries. However, misunderstandings and doubtful advantage taken by some european countries on this matter led Portugal to proceed to a careful analysis of its participation in such projects. The Minister for Foreign Affairs, Jaime Gama, affirmed (34) in 1985 that "tripartite cooperation is a means of development, but Portuguese external policy in Africa does not dilute and is not a servant of tripartite cooperation. Portugal is not a dogsbody neither of great, nor of medium powers, in Africa" (35).

Portuguese external policy has tried to incite the resolution of local conflicts in Southern Africa, searching to hold the climbing over of such conflicts to an over-regional level (hindering the

internationalization of the conflict). The signing of the N'Koma-
ti Agreement between South Africa and Mozambique is an example of
that effort.

In what concerns the conflict in southern Angola, the situation
gets more intricate and Portugal had no responsibility in trying
the mediation between the belligerent parties. To be mentioned
as well that the interests at stake in this conflict go far
beyond the region itself.

Portugal claims a leading role in the relations with the Portuguese
speaking countries in Africa. It does not try to impose its
position but it has appeared and has been freely accepted by the
Portuguese speaking countries. Historical and cultural ties have
shown to be decisive on this matter.

Another important Portuguese speaking country is the "giant" in
Southern America - Brazil. Relations Portugal/Brazil are brotherly
(excellent, in a word). However, the economic complement has
been missing in these relations. An important Portuguese communi-
ty works in Brazil, historic and cultural relations are strong
and they have been the support of relations Portugal/Brazil.

Portugal has awarded first priority to the tightening of relations
with Brazil. We think that our adhesion to EEC will strongly
impell those relations (36). Portuguese diplomacy has engaged in
this matter thoroughly.

II - D - Dialogue NORTH-SOUTH - Portugal desires an active participation in the dialogue North-South and this was affirmed by the Minister for Foreign Affairs, Jaime Gama, at the Conference North/South sponsored by the Council of Europe and symptomatically held in Lisbon in 1984. Besides, "no other place better than Lisbon, formerly great centre of all the world routes, could have ever been chosen to debate the role of Europe in the dialogue North/South (37). Portugal has a position of comprehension and opening towards the problems of the less developed countries and the solutions proposed by those countries for the restructuring of the world market (comprehension and opening to the INEO - International New Economic Order).

In the international "milieu" Portugal has been linked to declarations and initiatives aiming at the re-setting of the dialogue North/South in a realistical way. Our participation in SADCC (Southern Africa Development and Coordination Conference) is ruled bearing in mind the existing reality.

In Africa, South of Sahara, Portugal has tried to keep and develop its relations with several countries apart from the former colonies. Stress upon Zaire and Zimbabwe, with which we keep excellent diplomatic relations.

Intrinsically "the importance given by Portugal to the dialogue North/South takes root in the historical ties linking our country to Africa and Latin America (38).

II - E - Latin America - The interest of Portugal in Latin America is mainly for Brazil. However, the Portuguese government has backed the efforts for peace and stability in Central America and it acknowledges the importance of Contadora Group in all this process (39). It has also backed return to democracy of several Southern America countries.

II - F - MEDITERRANEAN, ARABIAN WORLD, ISRAEL - Relations with the arabian world have been defined by the Portuguese government as a historical imperative. Actually, the Minister for Foreign Affairs, Jaime Gama (40) has mentioned, several times, when he was a minister, the need of improving our relations with arabian countries, stressing on the eight centuries of arabian occupation in the iberian peninsula and the consequent islamic influence on the peninsula. The Portuguese presence in northern Africa for over three centuries left important remains.

Relations are excellent with Magrheb, Mashrek and remaining arabian countries, politically speaking. Portugal would like to reduce the unlevel of the balance of trade with those countries (owing to petroleum imports), by increasing the Portuguese exports and to study complementary programs in such markets.

Portuguese diplomacy has been very active on this matter and it signed several agreements with these countries in order to improve the existing relations. The volume of business between Portugal and arabian countries is important and it has been increasing (41).

In the israeli-arabian conflict Portugal has kept a wise position but supporting the peace diligences in progress.

Relations with Israel were established after 1974. Israel has an Embassy in Lisbon. However, in spite of formal declarations promising the contrary, Portugal does not have an Ambassador in Israel yet.

II - G - ORIENT - Portugal has been strongly affected by the several oil crisis and by the world economic recession, the Portuguese economy being rather vulnerable to those bumps. For these reasons, Portugal tried to diversify its markets, through the development of commercial relations with Japan and the NIC's (Newly Industrialized Countries) of the far east. Thus, new capital commercial and technology floods arise in Portugal, reaching positive results in the country's economy (see amendment on page 25).

No alterations are expected in the relations Portugal/Japan and Portugal/NIC's.

II - H - UNO - Uno has been the privileged theatre for the statement, by Portugal, of its views on international situation and to try to find solutions for the various world problems, for instance the one which has troubled Portugal for over ten years - the case of east Timor. As we know, this Portuguese colony was violently occupied by Indonesia, thus diminishing the right to independence of the people from east Timor. Since

the XXX Session of the UNO General Assembly, Portugal has been denouncing this fact, as well as the permanent violations by the invaders of the most elementary human rights. The present Secretary-General of UNO, Pérez de Cuéllar, has forwarded many contacts trying to establish the dialogue and trying to find a satisfying solution for the problem. However, the dilemma carries on.

Portugal has kept active in the several specialized UNO agencies, mostly those of cooperation with the third world countries (42).

II - I - SOUTH AFRICA - On the two last paragraphs of this second chapter we shall analyse two important aspects of Portuguese external policy: a very controversial one - South Africa, and a very discussed another aspect - the USA. In what concerns South Africa we should say that Portugal condemns the apartheid peremptorily.

But at least two facts are not to be forgotten, on analysing these relations:

- Portugal received from South Africa, during the colonial war, important and generous logistic support, and even weapons;
- There is an important colony of Portuguese people in South Africa - about 700.000 - who work there, and whose interests can not be despised by Portugal.

In 1974 the Minister of Foreign Affairs, Mário Soares, affirmed that "in what concerns South Africa, we have not been meddling with the internal problems of this country" (43).

The situation did not change at all since then, on the contrary. Between 1974/76 there was some parting towards South Africa. Today, however, Portugal maintains an open dialogue about all the outstanding themes of Southern Africa with its government, condemning the apartheid, the violation of the frontiers of the near countries and the destabilization of other states, as we can infer from the Portuguese external policy (44). The N-Komati agreement was possible based upon this dialogue, as well as Cabo-Bassa Agreement, later on (45).

So, Portugal has shown a moderate position towards South Africa, similar to the British and West German one, protecting the resolution of internal South African problems, in peace and without external interference.

No weighty changes are to be expected. I must stress the fact that Portugal is prepared to play an outstanding part in this region, assuming its power to dialogue. Portuguese diplomacy is not willing to renounce to this important role.

II - J - USA - Diplomatic relations with USA are the most fruitful, substantial and intense carried out by Portugal.

Chronologically relations Portugal/USA had its start with the

appointment of Cipriano Ribeiro Freire in 1970 as Portuguese Ambassador in the USA (46).

These relations were more or less intense sometimes. However, in the latest years, the friendship ties between both countries became deeper and are very strong nowadays. Historically, this approach to the USA can fit in the doctrine which views the ocean as an expansion area and not as a frontier.

Portugal gets from the USA important military and economic help which can not easily be replaced. I must refer that the USA have shown to be one of the main supporters of the post 25 April 74, namely as for the financing of our external debt, directly through the banking system or through its influence on the International Monetary Fund. We should not despise the existence of an American basis in the Azores and the receiving of important counterparts (47) due to the use of that military basis. We must also consider the kind way how the wide Portuguese community is accepted by the USA (48).

Portugal does not hold a dependency position towards the USA. In western diplomatic circles it is said that Portugal stands for the USA like Bulgaria stands for USSR, thus accusing Portugal of ruling its international action by the American external policy. This fact does not correspond to reality. Let us analyse the way the Portuguese vote at the UNO: the coincidence with the American vote happened in 57% of the cases, quite inferior to the average of United Kingdom, West Germany, Italy and France.

However, the importance and the good quality of Luso-American relations is an undeniable fact. A Luso-American Foundation has been recently set up, having reasonable financial resources, to promote and develop the relations Portugal/USA (49). I must refer that in the balance of Luso-American relations they are also very important and intense not only at a non-institutional level.

To conclude this item, no changes are expected in Portugal/USA relations, the importance and excellence of which are unusual.

III - Once we have analysed the Portuguese external policy, it is convenient to consider the "style" of diplomacy carried out by Portugal and the aptitude to multilateral diplomacy, namely cooperation with the remaining EEC countries within the structure of European Political Cooperation.

As we have seen, Portuguese diplomatic action is ruled by some independence on most of the aspects considered. We must refer Portuguese participation in some instances where it has developed a diplomacy in concerted action with other countries. Projects of tripartite cooperation may be good examples (mainly with USA and West Germany).

As for multilateral diplomacy in EEC, Portugal is still adapting to new realities. The Ministry of Foreign Affairs uses, at a reasonable level and in several areas of external policy, the system COREU, which leads us to the conclusion that cooperation in external policy with the other members of EEC is getting more and more important. Portugal is supposed to give a valuable

contribution on this field.

IV - Finally let us analyse the position of the social partners, political parties and public opinion about external policy.

As for the leading questions of Portuguese external policy, EEC/Europe, NATO, Africa, USA and Brazil there is a wide national consent, except for the Portuguese Communist Party and its unions (50).

The three leading political parties - PSD, PS and CDS - have the same view on external policy. All these parties were government once, and they actively contributed to set up objectives and priorities on this matter. The newly-arrived PRD does not show different views, because it also stands in the power area.

As for social partners the situation is special. These organizations had, as their chief interest, Portugal's adhesion to EEC. While the moderate union - UGT - was for adhesion, the other union - CGTP-IN - would stand against. The employers associations - CIP and CAP - stood against Portugal's adhesion to the EEC on the basis that Portuguese economy is not yet ready for the community challenge.

In what concerns public opinion, we must say that they do not care much for external policy. They only show their opinion about certain specific matters widely advertised by the media,

such as adhesion to EEC and the case of East Timor.

The national consensus as for the guidelines of Portuguese external policy stands out, however.

Amendment to item II - G on page 19

Still on this item relations with Popular Republic of China must be mentioned. Relations are excellent, bringing forth no problems. Even the question of Macao was never a problem. This question was pragmatically put forward by the Portuguese government, and it shows to be available for dialogue with Popular Republic of China in order to get the integration of the territory in China.

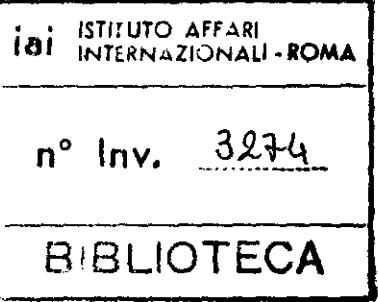
NOTES

- (1) For a detailed view - Magazine "Nação e Defesa" - Year II - no. 3 - May 1977 - Gen. Pedro Cardoso "Informações em Portugal"
- (2) Magazine "Nação e Defesa" above mentioned, mentioned article, maxime pages 88 and following. And A.H. Oliveira Marques, "História de Portugal", vol. II.
- (3) Especially as from 1912 - Magazine "Nação e Defesa", mentioned article, pages 86, 87, 88, 89 and 90.
- (4) On August 14 1936, Colonel Yague of Franco's armed forces came to Badajoz to guarantee good neighbourhood to the Portuguese authorities.
- (5) Magazine "Nação e Defesa", mentioned article, page 102.
- (6) Allen Dulles "The Craft of Intelligence", New York 1963.
- (7) Elliot Morison, "The Battle of the Atlantic"; R.E. Sherwood, "Roosevelt and Hopkins"; Augusto de Castro "Subsídios para a História da Política Externa Portuguesa durante a Guerra"; Com. R.E. Vintras "Portuguese Connection, Secret History of the Azores basis".
- (8) Worth to emphasize the work of technical advise by Major Humberto Delgado in these negotiations - "Delgado's Blue Report I & II".
- (9) "Le Portugal de Salazar", Peter Fryer and Patricia McGowan Pinheiro, Editions Ruedo Iberico, 1963 - Translated from english "Oldest Ally" - Dennis Dobson Books, 1962.
- (10) Peter Fryer and Patricia McGowan Pinheiro, mentioned book, pages 170 and 171.
- (11) Owing to multiple national and international interests.
- (12) Except for the élite troops "Comandos", "Paraquedistas" and "Fuzileiros Navais".
- (13) Macao was always looked upon by Portugal, tacitly or openly, as a Chinese territory under Portuguese administration.

- (14) Address by the Minister for Foreign Affairs, Gonçalves Pereira, at Palácio das Necessidades on June 7, 1982.
- (15) Cf. commercial agreement with Cuba for the purchase of sugar.
- (16) Recall the destruction of the Spanish Embassy in Lisbon by the crowd before the passivity of the authorities.
- (17) Address by the Minister for Foreign Affairs, Melo Antunes, on the XXX Session of the General Assembly of UNO on October 9, 1975.
- (18) Press conference by the MFA, Mário Soares, at Palácio das Necessidades, September 13, 1974.
- (19) Address by the Deputy Prime Minister and MFA, Freitas do Amaral, during the debate of the program of the VI Constitutional Government on January 15, 1980, at the Parliament.
- (20) Speech at the Parliament on 11.4.85 when the debates on european integration took place.
- (21) Above mentioned address by Freitas do Amaral.
- (22) To "O Jornal" of March 20, 1981.
- (23) Address by Jaime Gama to the Ambassadors of Eastern Europe accredited to Lisbon, on July 29, 1985.
- (24) Address by the MFA, Melo Antunes, on the XXX Session of the G.A. of UNO on October 9, 1975.
- (25) Mentioned address.
- (26) Address by the MFA, Gonçalves Pereira, at Palácio das Necessidades, June 7, 1982.
- (27) Conference of the MFA, Jaime Gama, on March 30, 1985, to the parliamentarians of Assembly of North Atlantic in Lisbon.
- (28) Request of adhesion expressed by Portugal to the Union of Western Europe in 19 October 1984.
- (29) Address by the MFA, Jaime Gama, to the parliamentarians of Assembly of North Atlantic in March 30, 1985.

- (30) Jaime Gama, ib.
- (31) Jaime Gama, ib.
- (32) Address mentioned in (19).
- (33) Interview by Jaime Gama to "Africa Jornal" in January 23, 1985.
- (34) Interview by Jaime Gama to "O Jornal" in February 17, 1985.
- (35) "Recado" / Reply to french proposals for tripartite cooperation wwith Portugal and Africa, according to the opinion of diplomats accredited to Lisbon.
- (36) Interview by Jaime Gama to the brazilian magazine "Visão" on December 6, 1985.
- (37) Speech of MFA, Jaime Gama, in Lisbon, during the Conference North/South sponsored by the Council of Europe on April 10, 1984.
- (38) Conference of Jaime Gama in Oporto on January 18, 1985 at the auditorium of "Jornal de Notícias".
- (39) Jaime Gama, Minister for Foreign Affairs, speech made at S. José da Costa Rica on September 28, 1984, during the meeting of the Ministers of Foreign Affairs of Central America, Contadora Group, EEC, Spain and Portugal.
- (40) Conference held at Calouste Gulbenkian Foundation on March 1, 1984, invitation by the Association of Friendship with Arabian Countries.
- (41) The only important embarrassment was the sale of Portuguese weapons - with official permission, to Irak and Iran. Lately only to this latest country.
- (42) Speech by Jaime Gama at the XXXIX Session of the G.A. of UNO in New York on September 24, 1984.
- (43) Press conference by Mário Soares at Palácio das Necessidades September 13, 1974.
- (44) Interview by Jaime Gama to "Africa Jornal", January 23, 1985.

- (45) Cape Town, South Africa, May 2, 1984.
- (46) José Calvet de Magalhães, "Portugal and the independence of the United States", Ministry of Foreign Affairs, Lisbon 1983.
- (47) Under the latest Agreement a total amount of 1 billion and 325 million dollars, 837,5 million being granted - Address by the MFA when the Lages Agreement was signed in 13/11/83 with the American Secretary of State George Schultz.
- (48) Over 200.000 Portuguese and about one million luso-descendants.
- (49) Speech by Jaime Gama when the agreement for the setting up of Luso-American Foundation was signed, in January 1, 1985, with the Ambassador of the USA, Allen Holmes.
- (50) I must clear up that the Portuguese Communist Party is the most orthodox communist party in Western Europe, and it is stamped by the unconditional support to any soviet initiative.



Guis Teixeira da Costa

(M)

Brussels April 1986

RESEARCH PROJECT: The Southern enlargement of the European Communities - its impact
on European Political Co-operation (EPC) and on the Foreign
Policies of Portugal and Spain

"The Bureaucratic apparatus of portuguese diplomacy"

A

The recent accession of Portugal to the EEC stressed the need of a reform in the Ministry for Foreign Affairs (MFA) in order to adapt it for the new tasks induced by this membership.

As we know Portugal followed until 1974 a autonomous foreign policy due to the isolation in which she lived for some years. The main aim of that foreign policy was twofold:

-to keep the Colonial Empire as it was and search as much as possible for support to the portuguese positions;

- at the same time to maintain the credibility of Portugal in the International fora and try to break the "ice" existent among the european countries towards portuguese posture regarding the colonies.

After the changes operated in 1974 with the establishment of the democratic regime Portugal started her efforts to participate, no more as a spectator but as an actor, on the European Integration movement.

The accession of Portugal to the European Communities in 1986 was the successful outcome of those efforts.

As a member state of the EEC Portugal must now face several challenges at various levels. We consider the participation on EPC one of the major challenges to be faced by portuguese administration.

In December 1985 some adjustments and changes were made in the Ministry for Foreign Affairs in order to adapt it to the new reality.

Therefore this part of our paper will be concerned with the Analysis of the foreign policy decision-making process, the competences of the Minister for FA, the Prime Minister (PM), the President of the Republic (PR) and the Parliament (Assembly of the Republic - AR); the bureaucratic apparatus of portuguese diplomacy - structure and procedure, internal co-ordination and finally the implications of the accession for Portugal.

In this analysis one must bear in mind some facts about Portugal and portuguese foreign policy:

Primo- Portugal is a small country with limited financial resources and so her diplomatic structure obviously reflects this reality. This does not imply a criticism or any evaluation of the actions pursued by the portuguese missions and embassies over the world. We just want to point out two facts:

1-Portugal follows a cautious diplomacy;

2-It must not be forgotten that the need to open more embassies and specially to increase the diplomatic personnel is real and it is felt by Foreign Office (FO) high officials in Lisbon.

Secondo- As we know Portugal followed for several years an autonomous foreign policy which gave to the actors (diplomats) involved a certain view (independent) of the international problems.

Tertio- As we stressed before Portugal claims nowadays a main role in some international issues, e.g. Southern Africa and North-South Dialogue.

Another relevant fact that must be pointed out for a better understanding of this analysis is related with the personality of the PR and PM by one side and by the other the MFA. The portuguese Constitution guarantees some powers to the PR that can be used by him with a variable intensity, subject to his personality, obviously producing different results. By the portuguese Constitution the PM is the chief of the Executive which gives him a considerable weight within portuguese politics. But again the personality is crucial for the use of those ppowers (1). The same can be applied to the MFA: his personality and political credibility is important for "making his point" in the Council of Ministers and to the Prime Minister (2).

1-Foreign policy decision-making process

Usually the foreign policy is laid down in the Government's programme presented to the Parliament - AR - when the Government takes office. But in this document - Gov. programme - only general trends are given of what is going to be followed in foreign policy matters.

As we stressed before in the main issues of portuguese foreign policy (3) there are a general consensus (4). Thus not much opposition arises in the foreign policy field when the Government's programme is discussed in the AR.

Within the government the main views are given by the PM to the MFA. The Minister for FA will try to follow these instructions in accordance with the information provided by the several experts inside the Foreign Office.

The FO has a complicated but relatively smooth bureaucracy which is ran by a senior diplomat - the Secretary General (5). The Secretary General is appointed by the Minister for FA among the diplomats of the portuguese diplomatic service with the rank of Ambassador. On the hierarchy of the FO the Secretary General occupies the highest level. He can represent the Minister or the Secretaries of State when assigned for that (6).

The Ministry for FA is diveded in several Directorate Generals (DG) as we will see further in this paper and also in several divisions. It is from all this apparatus that the Minister receives his brief and the backup support on the various issues of the foreign policy in order to be able to take the decision.

During the decision-making process the Minister can receive pressures usually coming from members of the Government, meaning other Ministers. Depending on the political strength that those pressures have the decision can be influenced or not (7). It must be noted that sometimes it is not the interest of this or that Minister themselves but the influence of someone (8) through the Minister X in order to arrive quickly to the MFA.

Nevertheless the MFA has enough freedom, within the instructions given by the PM and by the Council of Ministers, to take the decisions according to his views.

As we said before the personality and the political strength of the Minister for FA must be taken into account in this kind of analysis. Anyway we would like to stress the MFA, within certain limits, has freedom to take the decision he thinks to be the best, based on the opinion given by the experts of the FO.

2 - a) The competences of the Minister for Foreign Affairs

The MFA has the usual competences of any member of the Government, i.e. follows the policy laid down in the Government's programme throughout the ideas developed by the PM or by himself.(9). It must not be forgotten that the main issues of Government's policy must be discussed and approved in the Council of Ministers giving, therefore, opportunity to the other members of the government to express their opinions and influence the decision.

2 - b) The competences of the Prime Minister

Article 204/1 of the portuguese Constitution (First Revision 1982) establishes that the PM "shall be competent to:

- a) Direct the Government's general policy, co-ordinating and guiding the action of all ministries;
- b) Direct the Government's working and establish the general relations between it and the other organs of the State;
- c) Inform the President of the Republic about matters concerning the progress of the country's domestic and foreign policy;
- d) Perform any other duties committed to him by the Constitution or by law.".

As it can be seen the PM has a quite wide range of competences and a real power over the other ministries, "co-ordinating and guiding". De jure the PM

has the main role in portuguese politics. De facto it depends on his personality by one hand and by the other on the personality of the PR. Usually the collision between the two personalities obviously provokes some instability on the Government, specially if both of them want to be "prima donna" on foreign policy. It happened with PR Ramalho Eanes and PM Mario Soares on a particular topic of portuguese foreign policy, Africa, former colonies. The result of this collision is always negative for Portugal.

Nevertheless the fact is: as far as Africa is concerned the PM needs the PR mainly due to the nature of the organisation of the political power structure in those countries, where the main role is performed by the President. Thus the accepted and valid interlocutor in these cases is the PR and not the PM, who is seen as a yesman of the President. For this reason a co-ordination and a close understanding PM/PR is crucial for a successful outcome.

2 - c) The Competences of the President of the Republic

Article 138/a and b of the portuguese Constitution (1st revision 1982) establishes that the PR "shall be competent in international relations to:

- a) Appoint ambassadors and envoys extraordinary at the proposal of the Government, and accept the credentials of foreign diplomatic representatives;
- b) Ratify international treaties once they have been duly approved;(...)".

It is clear that the obligation of the PM towards the PR is merely inform him about the matters concerning the progress of the country's foreign policy (Article 204/1/c of the portuguese Constitution - 1st revision 1982). It is clear also that the powers in international relations of the PR are subject to the proposals of the Government.

Nevertheless the PR Ramalho Eanes took several times the initiative of sending someone in an "information mission of the Presidency" to African countries, chiefly to Angola and Mozambique. Of course the FO was told about the missions but more as a "fait accompli" rather than a co-ordinated action. This gave ground to some criticism made by the PM/Government accusing the PR of doing "parallel diplomacy" and also of starting an "institutional guerilla".

Why "parallel diplomacy"? Mainly because the PR set up some priorities and forward some proposals without previous consultation with the Government. The result: most of the times the initiatives of the PR had no follow up. It was also because of these actions linked with others concerning domestic policy that the PM/Government in office indicted the PR of starting an "institutional guerilla" - underground dialogue with some members of the Government and with some MPs, exercising his constitutional right of veto in some crucial matters, delaying the promulgation of important laws for the Government's action and of course dealing with some international issues falling within the competences of the Government.

The consideration of this kind of problems appears to have been pigeonhole with the recently elected PR Mário Soares and social-democrat PM Cavaco Silva. In fact the "coabitacão" (10) until now seems to be working fairly well. When PR Mario Soares took office stated that he will leave all the initiative on political matters to the Government and even on foreign policy issues he promised only do what the Government considers to be convenient (11).

Therefore the Government can expect a calm and stable period in the foreseeable future for his action in international affairs. It remains to be seen how long this will last (12).

2 - d) The competences of the Assembly of the Republic - Parliament

The powers in international relations of the AR are the ones traditionally allocated to a Parliament. Article 164/i of the portuguese Constitution (1st revision 1982) establishes that the AR shall be competent to "approve treaties on matters within its reserved legislative power, treaties involving participation by Portugal in international organisations, treaties of friendship, peace treaties, defence treaties, treaties rectifying frontiers and any other treaties which the Government submits to it.":

As it was seen the AR approves the Government's programme which includes a chapter dedicated to foreign policy, priorities and trends. That is the time for

the MPs to present criticism or applause and introduce (or trying to) changes or add new items. But as we stressed before there is a general consensus on the main issues of the foreign policy mainly because almost all the political parties in the AR already had responsibilities in the Government (13).

Once the Government in office the MPs can ask, at anytime, about any item of foreign policy and of course the Government is obliged to give an answer. Anyway it is on the Government's interest to have very good relations with the AR due to the fact that its "life" depends on the parliamentary support it has (or the one it can gather)(14).

3 - The bureaucratic apparatus of portuguese diplomacy

The Ministry for Foreign Affairs is composed by the following services:

- Secretariat-General
- DG for Political and Economic Affairs
- DG for the European Communities
- DG for Co-operation
- DG for the Personnel
- DG for the Consular Affairs and for Financial and Patrimonial Administration;

The support organs are:

- Interministries Commission for the European Communities
- Interministries Commission for Co-operation
- Portuguese Communities Council;

Abroad the services of the Foreign Office are performed by:

- Diplomatic Missions
- Permanent Representations
- Consulates
- Temporary Missions (15).

In this analysis the DGs we will deal with are:

- DG for Political and Economic Affairs,
- DG for the European Communities.

Both Director Generals are appointed by the Minister for the FA among the diplomats with the level of Ambassador or Minister Plenipotentiary of 1st class (16), i.e. in both cases the tasks are preformed by career diplomats.

The DG for the European Communities is divided in several Divisions*: Division for External Relations, Division for the Internal Market, etc.. The DG for the EC gives support to the Portuguese participation in the European Council and also in the different Community Councils. The instructions for the Permanent Representation of Portugal to the EC are sent through the DG for the EC.

Mainly this DG co-ordinates the actions on foreign policy concerning the affairs of the European Communities. On the accomplishment of its tasks the DG for the EC receives the backup support of the Interministries Commission for the EC. This Commission ensures the co-ordination among the several Ministries, autonomous regions and State services in order to define the positions that the Portuguese Government will assume within the different institutions of the EC (17).

The DG for Political and Economic Affairs was object of some adjustments and changes in December 1985. One of the reasons pointed out for the adjustments made in this DG was the need of a sound and positive participation of Portugal in the European Political Co-operation.

For that purpose within the DG for Political and Economic Affairs a new Division was created to deal with the matters of EPC: The European Correspondent. The competences of this Division are:

- Co-ordinate the Portuguese participation in the EPC structure,
- Ensure the liaison with the European correspondent network, and the participation in its meetings,
- Co-ordinate with the competent services of the FO the Portuguese participation in the meetings of the Political Committee, ministerial meetings and in the meetings of the Council of Europe,
- Deal with the general correspondence concerning the affairs of the Division (18).

*Division - translation of "Direcção de Serviços"

These adjustments were object of careful study within the Foreign Office by a special Commission assigned for that task. Thus all the difficulties seem to be solved or at least taken into account.

By the analysis we made we can conclude that the legal framework foreseen by the Decree-Law is complete. In practice there are still some obstacles due to the lack of personnel and financial restraints.

The bureaucracy of the MFA is based on a strict hierarchy (like in the rest of the portuguese administration) what usually provokes a slow output, i.e. delays on the implementation of the decisions taken. Nevertheless it must be noted that the Ministry for FA works fairly well and at a reasonable speed if compared with the average of the other Ministries of the Portuguese Administration.

4 - Implications of the accession for Portugal

The present portuguese diplomats are still from the old french style diplomacy, i.e. mainly they are concerned with the political side of foreign policy. The accession of Portugal to the EEC created new tasks to be carried out by diplomats.

The question is: can these diplomats cope with the long and hard-headed negotiations within the Council in Brussels?

Until now and in general the results are positive. But the need for more and skilled (meaning specialized) personnel in order to cope with thevarious Community issues is strongly felt in Brussels (19).

At the level of EPC the main implication were the adjustments operated in the DG for Political and Economic Affairs in order to give a proper answer on its participation in the EPC structure. As it was stressed, in practice there are still some difficulties that must be overcome aiming the best performance possible in the EPC.

It must not be forgotten that EPC is crucial for the "life" of EEC as it was poited out recently by Mr Henning Christophersen, Vice-President of the EC Commission (portfolio: Budget and management). In fact Mr Christophersen stated that

for moving forward in all fields a strengthenning of EPC was crucial (20), mainly because most of the decisions to be taken are subject to the political will of the Member States.

As it was seen Portugal wishes to perform a major role in some international issues (e.g. Southern Africa, North-South Dialogue). In order to achieve successfully that target Portugal must face very seriously the participation on EPC. It seems that the MFA is aware of that as it was shown by the recent adjustments and changes made.

N O T E S

- (1) For instance PM Mario Soares never could make full use of his powers once in office because the personality of the PR Ramalho Eanes overwhelm the personality of Mario Soares. That was not the case with PM Sá Carneiro (right wing alliance) which personality and political credibility was much more imposing than the one of the PR Ramalho Eanes. Result: PM Sá Carneiro made full use of all his powers and, in spite his posture of clear opposition to the PR, he didn't have insuperable obstacles for his Government.
- (2) Unless the PM wants the main role in foreign policy and for that reason appoints one of his "yesman" to the MFA
- (3) EEC/Europe, NATO, Africa (ex-colonies), USA and Brasil.
- (4) Except the Communist Party (PCP) and organisations linked with it.
- (5) The Secretary General of the MFA is considered a top assignment in the diplomatic career, a kind of award for a very good career.
- (6) Further information on "Decreto-Lei nº44-C/86: Aprova a organica da Secretaria Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros - Diário da República I Série Número 55 - 7 de Março de 1986 - 2º Suplemento, Pags 564(5) e segs.".
- (7) A typical case of those "wars of influence" are the appointments of the Ambassadors specially to the most important places - Washington, Brasilia, Brussels, Luanda, Maputo, among others.
- (8) Mainly Political Parties or even within the same Political Party.
- (9) Article 204/2 of the portuguese Constitution (First Revision 1982)
- (10)"Cohabitaçao" - the fact of coexisting in the political power structure,

at the same time, a socialist President of the Republic and a social democrat Prime Minister.

- (11) Lisbon weekly newspaper "Expresso" nº 698 - 15 de Março de 1986, front page: "Nao me intrometerei nos assuntos politicos, deixarei toda a iniciativa ao governo e mesmo nas questoes de politica externa só farei as accões que o Governo tiver por convenientes. A minha missao será apenas de evitar conflitos e limar as arestas mais agudas".
- (12) It is a well known fact that international affairs are one of the favourite topics of PR Mario Soares.
- (13) The Communist Party (PCP) does not agree with some of the priorities or with the approach made by the Government in some issues. The newly formed PRD did not participate as such in the government, but the great majority of its MPs are "old foxes" in portuguese politics.
- (14) This is crucial for minority governments as the one in office now led by social democrat Cavaco Silva.
- (15) Article 3 of "Decreto-Lei nº 529 de 31 de Dezembro de 1985, Diário da República (DR) I Série, nº 301 de 31 de Dezembro de 1985, 8º Suplemento". For further information same source.
- (16) Decreto-Lei nº 526/85 e Decreto-Lei 528/85, DR, I Série, Nº 301 de 31 de Dezembro de 1985, 8º Suplemento.
- (17) Decreto-Lei 527/85, DR I Série, Nº 301 de 31 Dezembro de 1985, 8º Suplemento
- (18) Decreto-Lei 528/85, DR cit..

- (19) Integrated in the team of the EC Commission (as a stagiaire), I have participated in several specialized groups of the Council. In spite of the good will and the competence of the portuguese diplomats they are not ubiquitous.
- (20) Henning Christophersen in a conference at Borschette Center - Brussels - on the 22nd April 1986 organized by the Institut Royal des Relations Internationales: " The global challenge for the Community in the next decade: how to meet it? ".

**iei ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA**