

LA TRANSICIÓN EXTERIOR (ESPAÑA, 1976-1988)

Araceli Mangas Martín*

Sumario:

1.Aspectos generales de la transición exterior (1976-1988). 2. Consensos necesarios: las prioridades estratégicas. 2.1. *Derechos humanos y universalización de relaciones*. 2.2. *Integridad territorial*. 2.3. *Consenso sobre Europa*. 2.4. *Iberoamérica*. 3. Disensos relevantes. 3.1. *Marruecos y Sahara*. 3.2. *Defensa: vínculo multilateral atlántico* 3.3. *Gibraltar*. 3.4. *Defensa: vínculo bilateral con EEUU*. 4. Reflexiones finales

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

El proceso político interno durante la transición de la dictadura de F. Franco a la democracia fue de gran relevancia para la política exterior de España. Al fin y al cabo, las políticas interna y exterior interactúan y son tributarias entre sí.

Importa en esta introducción distinguir entre la transición política a la democracia, o transición general, de la específica transición “exterior”. Es verdad que no hay un criterio único sobre el período de la transición a la democracia.

La transición general fue iniciada por Adolfo Suárez -con el claro apoyo del rey Juan Carlos I a su proyecto de democratización- nada más ser nombrado Presidente del Gobierno en julio de 1976, y se consagra formal y materialmente con la Ley de Reforma Política, en diciembre de ese año, marcando el rumbo democrático. Como afirmó Juan J. Linz, se inicia cuando el gobierno de Suárez reconoce a todas las fuerzas políticas del momento y decide cooperar con ellas; además, se percibe el “apoyo de sectores institucionales” junto a “la capacidad para el liderazgo del Rey y de Suárez”¹. Una vez aprobada la Constitución, a finales de 1978, se desarrolló un activo período de transición con la adopción de políticas y grandes leyes del Estado democrático, incluidos los Estatutos de todas las Comunidades Autónomas (hacia 1982).

También la transición exterior se inicia en la misma fecha con el nuevo gobierno de Suárez. Por tanto, no hay diferencia en el comienzo para la transición general y la exterior. Otra cosa es cuando terminaron una u otra.

Para los especialistas en derecho y relaciones internacionales y para historiadores de las relaciones internacionales, la transición exterior obviamente no terminó con la aprobación de la Constitución (1978)², ni con la aprobación de los primeros desarrollos

* Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Universidades de Salamanca 1986-2011 y Complutense de Madrid 2011-2023, <http://www.aracelimangasmartin.com>). Ponencia expuesta el 14 de abril de 2016 en el Pleno de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Páginas web citadas y revisadas a 24 de junio de 2026.

¹ LINZ, Juan José: “Epílogo. La transición a la democracia en España en perspectiva comparada” en *Transición política y consolidación democrática, España (1975-1986)*, (Coord. R. del Águila y R. Cotarelo), Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, 1992, p. 456.

² Como puntualizó el destacado maestro de las relaciones internacionales en España, el profesor Celestino del Arenal, “el establecimiento de un sistema democrático en España ha sido fruto de un proceso de reforma pactado entre las principales fuerzas políticas y no de un proceso de revolución o de ruptura, con lo que el cambio en la política exterior y la necesaria transformación de un Servicio Exterior, que venía marcado en sus hábitos, planteamientos y desarrollos por el franquismo, han sido muy lentos” (ARENAL MOYÚA, Celestino del: *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad*,

constitucionales, ni con el triunfo electoral del PSOE en 1982). Fueron las grandes decisiones en materia clara de relaciones internacionales, unas de consenso, otras con giros de ruptura³, que nos llevaron a la actual “normalización exterior” y a las bases de la actual inserción de España en el mundo⁴. En la transición se hicieron algunos cambios en la política exterior de forma inmediata, pero otros necesitaron bastante más tiempo, más de una década, como ha concluido la mejor doctrina⁵ al margen de aficionados a las relaciones internacionales y otros opinadores y tertulianos. La transición exterior se alargó y se cerró en 1988 con el Convenio para la Defensa con EEUU.

2. CONSENSOS NECESARIOS: LAS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

Hablar de consenso durante la transición exterior requiere algunas puntualizaciones. No se refiere necesariamente a pactos amplios entre todos los partidos (Unión de Centro Democrático, Alianza Popular, Partido Socialista Obrero Español, Partido Comunista, nacionalistas...), ni tan siquiera entre los que podían ser alternativa de gobierno (UCD, PSOE).

El consenso exterior era sobre la prioridades y orientaciones estratégicas generales. Una mayoría de partidos del arco parlamentario compartían principios sobre derechos humanos, derecho internacional y valores a defender en la política exterior de la nueva España democrática. Hasta *dónde* defender y *condicionar* la acción exterior por los valores y principios formaba parte de las legítimas diferencias entre partidos y alimentaba el necesario debate y dialéctica política.

El consenso en las prioridades y orientaciones estratégicas no era sumisión o silencio hacia la dictadura franquista. No se puede ni se debe reprochar que la transición exterior no renegara del pasado histórico (sí, de la dictadura, claro). Difícilmente España iba a romper con su geografía e historia⁶.

Entre 1976 y 1980⁷, especialmente en los primeros años, hay que destacar un gran consenso sobre las grandes opciones tradicionales (mundo iberoamericano,

europización y atlantismo en la política exterior española, Fundación Carolina y Siglo XXI de España, Madrid, 2011, p. 104.

³ Como señaló el gran maestro de las relaciones internacionales, el Prof. Roberto Mesa, el debate de las fechas de cierre de la transición “exterior” se debe a que ha estado contagiado de conceptos confusos al “entremezclar y no distinguir entre *consenso* y *transición*”, MESA GARRIDO, Roberto: “La normalización exterior de España”, en *Transición política y consolidación democrática...*, *op. cit.*, p. 140.

⁴ En ese artículo del Prof. Mesa incluye datos de relevancia (pp. 143-144); comenta que, en su artículo publicado en *Cuadernos para el Diálogo* en diciembre de 1975, defendía y daba la lista de decisiones a tomar en política exterior para la futura democracia. El Subsecretario de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, le escribió agradeciendo aquel artículo, así como la propia posición del profesor R. Mesa y pidiéndole una entrevista que, en efecto, tuvo lugar. Concluye Roberto Mesa que, en la cabeza de M. Oreja, “en fecha tan temprana” estaba el diseño de la política exterior de la España democrática. La carta de M. Oreja se publica en “La normalización...”, *cit.*, p. 143.

⁵ Además del profesor Arenal en todos sus trabajos (por ej., “La posición exterior de España”, en *Transición política y consolidación...*, *op. cit.*, p. 393), también la historiadora PARDO SANZ, Rosa M^a: “La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional?”, en *Ayer*, No. 84, *La época socialista: política y sociedad (1982-1996) (2011)*, pág. 73.

⁶ BARBE IZUEL, Esther: «La transición española: cambio y continuidad en la política exterior y de seguridad», *Papers, revista de Sociología*, (monográfico dedicado a *Política y sociedad en España: 1977-1989*), 1990-33, pp. 103-120.

⁷ Celestino del Arenal, que defendió el cierre de la transición exterior en 1988, hace una correcta subdivisión entre la etapa de consenso, de 1976 a 1980, y de ruptura, entre 1980 y 1988, pero también de definición y afianzamiento de las líneas maestras de la política exterior (ARENAL MOYÚA, C. del: “Democracia y

Mediterráneo-Norte de África), junto a la relación con EEUU -prioridad añadida por el franquismo- en el contexto entonces de la confrontación Este-Oeste y respecto a la cuarta y urgente opción europea -nacida en los años sesenta- para que España saliera del marasmo de siglos y tener reconocimiento general.

Como afirmó Celestino del Arenal, “[N]o es que hayan cambiado los condicionantes externos de esa política, [...] no es que se hayan alterado radicalmente las coordenadas geográficas...Lo que cambió fue, en primer lugar, la filosofía inspiradora y el diseño de esa acción exterior, el por qué y el para qué se hace la política exterior”⁸. Se dio un nuevo sentido y profundidad a las preocupaciones históricas de nuestra política exterior dotándola de eficacia y realismo (como el caso de la relación con Iberoamérica) e introduciendo controles democráticos⁹.

Talleyrand -como también el *premier* británico Palmerston- decía que los intereses de los Estados son permanentes y no debieran condicionarse a convicciones ideológicas o a veleidades de los gobernantes -algo que ya es habitual en el autoritarismo de este siglo XXI-. Es sabido que la política exterior es el resultado de conjugar necesidades internas con posibilidades externas.

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

2.1. Derechos humanos y universalización de relaciones

El ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre, bajo presidencia del gobierno de Adolfo Suárez, activó nada más tomar posesión (en julio de 1976) contactos para plantear la adhesión al Consejo de Europa, referente universal del respeto al pluralismo democrático, derechos humanos y Estado de Derecho.

La Asamblea del Consejo de Europa envió una delegación pluripartidista que se entrevistó libremente con fuerzas políticas, sindicales y sociales en España. Su informe -altamente positivo- llevó a la invitación oficial a España a adherirse a finales de 1976 (Resolución 640) por la convicción en la irreversibilidad de la transición política *predemocrática*. España a través del ministro M. Oreja, depositó su instrumento de adhesión el 24 de noviembre de 1977, siendo miembro de la organización del Consejo de Europa desde esa fecha¹⁰.

Obsérvese que España aún no tenía una Constitución democrática, ni un gobierno nacido de las urnas, ni patrón de protección de derechos fundamentales, -condiciones que el Consejo de Europa había impuesto catorce meses antes a Portugal o a Grecia-.

España fue admitida sin reunir formalmente los requisitos del respeto a los derechos humanos, pluralismo y Estado de Derecho. Fue clave el compromiso pluripartidista para que la Constitución recogiese los valores del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950: incluso el art. 10.2 de nuestra Constitución refleja la obligación de las autoridades administrativas y judiciales de hacer una interpretación conforme de los

política exterior: el largo camino hacia el cambio”, en *España a debate*, (coord. Por J. Vidal Beneyto), Vol.1, 1991, pp. 47-48.

⁸ ARENAL MOYÚA, Celestino: *Política exterior de España y relaciones...*, *op. cit.*, p. 194.

⁹ *Ibidem*, p. 105.

¹⁰ Como era mala costumbre de la época y hasta una década después, demoraban inexplicablemente la publicación de los acuerdos internacionales. Lo recoge, por fin, el *BOE* de 1 de marzo de 1978.

derechos recogidos por la Constitución con los tratados de los que España sea parte, integrando así la doctrina legal y jurisprudencial de tales tratados.

Luego España anotó *una particularidad* al ingresar en el Consejo de Europa antes de tener aprobada una Constitución democrática: el ingreso de la España posfranquista y preconstitucional en la organización del Consejo de Europa fue “por palabra de honor”¹¹.

También el tándem Suárez-González puso en marcha (septiembre de 1977) la adhesión de España y entrada en vigor de los dos Pactos de Naciones Unidas¹² (Pactos Internacionales de Derechos Humanos civiles y políticos, y el de Derechos económicos, sociales y culturales), aunque son textos poco coercitivos y sin controles jurisdiccionales.

Y -como un “órdago a la grande”- todavía sin la Constitución en vigor, el tándem A. Suárez-M. Oreja, al tiempo que depositaban el instrumento de adhesión al Consejo de Europa, ese 24 de noviembre de 1977, firmaba en ese momento la solicitud de adhesión de España al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950. El depósito del instrumento de ratificación -con el que culmina todo proceso tras cumplir los procedimientos internos- se demoró al 4 de octubre de 1979-. Ya estaba aprobada la Constitución y con la ratificación de todos los Estados Parte del Convenio entró en vigor en esa fecha. Otro gran órdago -que reflejaba el compromiso leal del tándem Suárez-Oreja con la protección de los derechos humanos- fue incluir nada menos que el reconocimiento de la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹³, lo que en aquella época era un acto voluntario de cada Estado Parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos (obligatoria desde el Protocolo núm. 11 el 1 de noviembre de 1998).

Los consensos de la transición inicial, coincidente con la primera etapa de debate y aprobación de la Constitución, propiciaron también otros cambios ansiados en nuestra proyección exterior. Se aspiraba entonces a la universalización de las relaciones diplomáticas, económicas, comerciales y culturales, con especial y absoluta prioridad por el espacio europeo y occidental. Se trataba de erigir un modelo global, coherente y realista acorde al nuevo contexto interno y a la vecindad geográfica e histórica de España.

Se puede constatar que los retos internos -la democratización y europeización- dieron un gran atractivo exterior a España y favorecieron la penetración política y económica en terceros Estados. Fueron numerosos los viajes del Rey al exterior, numerosas las presencias de jefes de Estado y de presidentes de gobierno extranjeros que visitaban España¹⁴. Hubo una presencia activa de España en numerosos foros jurídico-políticos y organizaciones internacionales con eficientes y preparados diplomáticos y grandes profesores de Derecho internacional en los cometidos técnicos.

Con el Gobierno de Suárez, se inició un período de reafirmación bilateral y multilateral de España en el exterior, desde julio de 1976, para hacer ver al mundo el cambio trascendental de la voluntad de España¹⁵.

¹¹ Así lo describe el primer embajador español ante el Consejo de Europa, José Luis Messía, en su libro *'Por palabra de honor'*, Ed. Parteluz, Madrid, 1995. En 1976 visitó España la Comisión Política de la Asamblea Parlamentaria y percibió en sus entrevistas, incluida la oposición y medios de comunicación, las expectativas de la celebración de elecciones. Su informe, con lógicas críticas por el estado incipiente del camino democrático, fue favorable al ingreso sin esperar a la Constitución.

¹² Publicados en el BOE, de 30 de abril de 1977.

¹³ BOE, de 10 de octubre de 1979 (España incluyó algunas reservas de aplicación que ya ha levantado).

¹⁴ Desde 1918 a 2026 son muy escasos, comparativamente, los viajes oficiales de jefes de estado y de gobierno a España, y también las visitas reales al extranjero.

¹⁵ Conviene recordar que, hacia el final de la dictadura en los años sesenta, España se fue adhiriendo a diversos convenios monotemáticos de derechos humanos de Naciones Unidas (Convenio Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 -ratificado en 1969-; Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1953 -ratificado en 1974- y pocos más), y algunos convenios

2.2. Integridad territorial

En pleno debate constitucional (febrero de 1978), Argelia solicitó al Consejo de Ministros (órgano restringido) de la Organización de la Unidad Africana (OUA), para que reclamase ante la ONU el archipiélago de Canarias como un territorio a descolonizar¹⁶. Esto causó estupor en España por la ignorancia jurídica, política e histórica sobre las islas Canarias. Curiosamente dos países se opusieron a tal reconocimiento: ¡Marruecos y Mauritania!

La decisión del tándem Suárez-Oreja fue apelar a los grupos parlamentarios. El consenso de los partidos españoles funcionó y delegaciones parlamentarias pluripartidistas visitaron muchos países africanos para aclarar el vínculo legítimo de soberanía y los títulos jurídicos originarios y no coloniales de España. Buena prueba es que finalmente ese despropósito fue rechazado por la Asamblea (órgano general) de la OUA y no llegó el asunto a donde Argelia quería que hubiera llegado (Comité de Descolonización de la ONU o temible “comité de los 24” de la ONU) si hubiera habido indicios de estatus colonial. El consenso dio sus frutos.

2.3. Consenso sobre Europa

Costó tiempo el ingreso en las Comunidades Europeas (CCEE, hoy, Unión Europea)¹⁷ y a él contribuyeron tres gobiernos (A. Suárez, L. Calvo Sotelo y F. González).

laborales y sindicales de la Organización Internacional del Trabajo. España formaba parte de la inmensa mayoría de las organizaciones internacionales, dado que, salvo excepciones, no requerían condiciones de democracia y derechos humanos para formar parte de ellas.

¹⁶ Esa maniobra argelina tomó como pretexto la firma de un acuerdo pesquero España-Marruecos, por si pudiera afectar a las aguas del Sahara Occidental.

¹⁷ Aunque bastante menos que a la inmensa mayoría de Estados miembros de la UE. Siempre hemos exagerado. Reino Unido presentó su solicitud en 1961 (McMillan), 1967 (H Wilson), siendo rechazada la petición. Al retirarse De Gaulle de la presidencia de Francia, por fin, se presentó la solicitud (Heath) y fue aceptada, consumándose el 1 de enero de 1973. Y salvo Ucrania y Moldavia, pocos países han sido tan rápidamente aceptados como candidatos y abiertas las negociaciones. Luego vinieron los parones del presidente Giscard y la aceleración con el presidente Mitterrand, previa maniobra inteligente del presidente español F. González.

No es cierto lo que afirma Leopoldo Calvo Sotelo sobre el trato discriminatorio a España respecto de la República Democrática de Alemania (RDA): “La adhesión de España ha exigido 10 años [*falso*] de forcejeos en Bruselas; poco más tarde, con la reunificación de Alemania, la incorporación de Alemania del Este se produciría en solo 24 horas [*falso*]” (CALVO SOTELO, L.: *Sobre la transición exterior*, Discurso de recepción del Académico Excmo. Sr. D. Leopoldo Calvo Sotelo, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005, Madrid, p. 57-58).

Jamás ingresó o se incorporó la RDA a las CCEE. Los hechos y el derecho -y no relatos huérfanos de fundamento técnico-jurídico- muestran un proceso de unificación por absorción de los dos Estados, la República Federal de Alemania (RFA) y la RDA (con firma del Tratado de Unificación de 1990 y ratificación), acordando la extinción de la RDA, mantenimiento de la estatalidad de la RFA, de modo que la RFA absorbió a la RDA con su consentimiento. Luego, la RFA ha subsistido con su personalidad internacional y sólo se extinguió la RDA. Fue un aumento lícito del territorio del Estado miembro de la UE (la RFA) y se aplicó una vieja regla del Derecho internacional sobre sucesión de Estados: el conocido *principio de movilidad de los tratados*, de forma que los tratados en vigor para la RFA (los de las CCEE, entre muchos) automáticamente se extienden al territorio acrecido de la desaparecida Alemania del Este o comunista. Esa regla está relacionada con el art. 29 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (del que son Parte la inmensa mayoría de Estados, es casi universal) que recoge la norma consuetudinaria de puro sentido común: los Tratados se aplican en la totalidad del territorio del Estado Partes. Por el mismo fundamento, si un Estado miembro de la UE pierde territorio (por secesión, etc.), los tratados de la UE dejarán de aplicarse en el territorio perdido y pierden la membresía.

Tras las primeras elecciones generales democráticas, el Gobierno de Suárez solicitó el ingreso el 28 julio de 1977; fue aceptada oficialmente como Estado candidato en noviembre de 1978 (a los 16 meses -muy rápido-), con la Constitución española ya redactada. Las negociaciones para el ingreso en las CCEE se iniciaron en menos de cuatro meses el 5 de febrero de 1979 y todo sucedió con el tándem A. Suárez y M. Oreja. Es cierto que a partir de esa fecha de inicio hubo numerosas interrupciones exigidas por la presidencia francesa de Valéry Giscard (1974-1981) -apoyadas por el jefe de la oposición F. Mitterrand y el del partido gubernamental J. Chirac- que afectó a los Gobiernos de Suárez y Calvo Sotelo.

La negociación en serio se retomó de forma continuada con el presidente F. González (con presidencia francesa de F. Mitterrand, 1981-1995). En la aceleración fue decisivo el disenso originado en 1981-82 por el ingreso en la OTAN en materia de defensa y seguridad. Ante lo irremediable de la pertenencia a la OTAN, el nuevo presidente de Gobierno (1982), Felipe González, decidió utilizar la pertenencia y permanencia en la OTAN como una baza negociadora exigiendo celeridad en las negociaciones y en el ingreso efectivo. El disenso se diluyó al volcarse el nuevo Gobierno socialista en exigir acelerar el ingreso en las CCEE a cambio de mantener la permanencia en la OTAN y convocar -inmediatamente después de la adhesión a la UE- el referéndum prometido en la campaña electoral de 1982. Así sucedió como lo planeó el presidente F. González.

La firma del Tratado de Adhesión a las CCEE se logró el 12 de junio de 1985¹⁸ en apenas dos años y medio de intensas y provechosas negociaciones el Secretario de Estado, Manuel Marín, en presencia del Rey de España y de los presidentes o primeros ministros de los Estados miembros e instituciones europeas -encabezadas por el presidente Jacques Delors-. Su entrada en *vigor* desde el 1º de enero de 1986 fue un hito diferencial de la historia nacional española. Hay *un antes y un después* para España como Nación y Estado.

El Gobierno de González, desde el ingreso en la UE, tuvo el propósito de “europeizar” nuestros intereses en las áreas tradicionales de influencia de España. Supuso una reordenación en términos de prioridades que tradicionalmente han definido la política exterior española. Europa paso a ocupar el primer puesto de las prioridades estratégicas. Y, en especial, fue una reformulación de los contenidos de las políticas de esos ejes, de *por qué y para qué* se hace esa acción exterior.

El objetivo era procurar *influir en la política exterior europea y europeizar la política exterior española*. En efecto, la política exterior española priorizó la dimensión europea, desarrollando una política relativamente autónoma, aunque fuertemente europeizada, respecto de América Latina y el Mediterráneo, y articuló una relación de aliado firme con EEUU, a través del vínculo multilateral atlántico heredado del Gobierno de Calvo Sotelo. Hubo estabilidad en lo esencial. La nueva alianza militar formó parte de la transición exterior heredada del conjunto de la transición política democrática¹⁹.

Gracias a esa diplomacia sutil del presidente F. González, ocupábamos, por lo menos, el lugar proporcionado a nuestro peso. Incluso dada la personalidad del presidente González y los lazos personales e institucionales que se tejieron entonces, se puede afirmar que España llegó a jugar un papel influyente *por encima de sus posibilidades* en

¹⁸ Desde el borrador constitucional hasta su aprobación, la Constitución española, aunque no menciona a las Comunidades Europeas *eo nomine* en su art. 93 CE, reconoce y fundamenta la opción de la atribución del ejercicio de competencias constitucionales en favor de organizaciones internacionales mediante mayoría absoluta del Congreso (art. 93 CE).

¹⁹ Esos ejes y su orden se mantuvieron hasta el acceso a la presidencia del gobierno de José María Aznar al dar prioridad absoluta a la relación y dependencia con EEUU y con el Reino Unido en el seno de la UE frente al eje francoalemán. Se rompió un consenso que había permitido hacer de España un fiel de la balanza suficientemente fiable para todos en la UE.

términos de poder real económico y militar. La diplomacia española, bien conjugada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y Presidencia del Gobierno, junto con el impulso claro e intenso de la Corona, supieron urdir una estrecha relación con medios limitados y bien cohesionados para conseguir sus ambiciosos objetivos de reputación, fiabilidad e influencia. Se contaba con España en el exterior.

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

2.4. Iberoamérica

No voy a tratar aquí el emotivo reencuentro con México pues lo ha hecho quien fue protagonista (D. Marcelino Oreja Aguirre) de aquel avance extraordinario en varias ponencias en esta Real Academia²⁰.

La cercanía de valores culturales y políticos entre Europa e Iberoamérica no había encontrado hueco en Europa hasta nuestro ingreso en las CCEE (hoy, UE) y a España le costó que Europa percibiera que Iberoamérica era “euro-compatible”. Las Comunidades Europeas no habían puesto en práctica una política imaginativa hacia un continente que había alcanzado algunos éxitos en la reinstauración democrática y que constituía uno de los aliados naturales de los europeos occidentales en la escena internacional.

La constante directriz política española en materia de política exterior -*procurar influir en la política exterior europea y europeizar la política exterior española*- buscaba y logró reforzar nuestros lazos tradicionales en las áreas prioritarias. Esto fue claro y exitoso en la relación con Iberoamérica: se trataba de convencer que nuestra integración no supondría un abandono de nuestra cooperación y que, al contrario, seríamos sus “valedores”, o el puente entre Iberoamérica (también con el mundo árabe-mediterráneo).

En efecto, la política iberoamericana se vio reforzada desde el ingreso de España en la UE. Por un lado, España continuó en su línea de autonomía respecto de EEUU, como se puso de manifiesto tanto en nuestro impulso y compromiso con la pacificación de Centroamérica, logrando arrastrar en nuestro empeño a la Comunidad Europea. La política hacia Iberoamérica desde la instauración de la Monarquía democrática estuvo inspirada por los principios de democracia y desarrollo porque son las bases de la paz.

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

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

Cuando España ingresó, la UE solo tenía una representación en Iberoamérica (en Santiago de Chile)²¹ y a partir de 1986 hubo un Comisario para América Latina (Manuel

²⁰ Con todo detalle lo cuenta Marcelino Oreja Aguirre, por ejemplo, en “Reencuentro de España con México hace 40 años”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (2017), pp. 327 y ss.

²¹ El escaso o nulo interés que tenían las Comunidades Europeas por Iberoamérica lo prueba el hecho de que había *una* sola Oficina europea en Chile para *toda* Iberoamérica con los mismos representantes que Europa tenía en un pequeño y pobre país de África (Benín).

Marín) y a principios de los años 90 había oficinas de representación oficial de las Comunidades Europeas en todas las capitales iberoamericanas.

Iberoamérica tuvo una traducción adecuada en el plano de las relaciones con las CCEE gracias a España y al apoyo claro de Portugal e Italia.

España arrastró a Europa actuando como un factor político relevante en dos de las más importantes crisis políticas de Iberoamérica en los años ochenta: en el conflicto de América Central (con la presencia de observadores militares españoles y Mando español en ONUCA -1989- para desmovilizar a la guerrilla) y en los procesos de democratización de los países del Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay...).

Desde un punto de vista ideológico y político, los procesos de democratización en Iberoamérica reforzaban la idea de que en dicho continente permanecían vivos los valores que caracterizan a nuestro mundo occidental. Por ello, frente al temor del abandono español hacia Iberoamérica, la estrategia de España hacia Iberoamérica se amplió, potenció y se hizo más compleja con el eje multilateral comunitario. Claro que, importaba tanto que España ganase batallas como que se percibiera en Iberoamérica que las estaba dando.

3. DISENSOS RELEVANTES

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

Tanto UCD como, luego, el PSOE mostraron su personalidad, por ejemplo, en las relaciones con Cuba o con el Frente Polisario, además de las citadas sobre Gibraltar y las relaciones con la OTAN. En la transición, las diferencias sobre el Sahara no se agudizaron: todos bajaron el diapason debido a la compleja relación con Marruecos y la situación de guerra entre Marruecos y el Frente Polisario -apoyado por Argelia- y la intervención de Naciones Unidas.

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

3.1. Marruecos y Sahara

La preocupación central de Marruecos²² durante toda la transición era la situación de guerra el Sahara Occidental desde su ocupación y hasta 1991 y *no* los territorios españoles en el Norte de África.

No es casual que el cambio de actitud de la Europa comunitaria hacia Iberoamérica se inicie a partir de 1987, al poco de ingresar España en la UE. En ese año se aumentaron sustancialmente las ayudas a Iberoamérica y esa región empezó a beneficiarse de nuevos instrumentos de cooperación (como la promoción comercial, la cooperación industrial, la cooperación científica y tecnológica y la formación). Además, desde entonces, la Comisión europea es observador ante la Organización de Estados Americanos, ALADI, SELA, Pacto Andino, etc.

²² Las relaciones fueron aceptables en este período con Marruecos. Marruecos había fracasado en los años setenta cuando llevó las ciudades y peñones españoles (Ceuta, Melilla, Chafarinas, los dos Peñones de Vélez y Peñón de Alhucemas, todos con títulos no coloniales frente a los argumentos y títulos anexionistas marroquíes) situados en el norte de África al Comité de los Veinticuatro de la ONU. Por ello, ya no lo volvió a plantear reivindicaciones formales sobre esos territorios en aquella época (ni después, aunque ha habido muchos actos de hostigamiento en Ceuta -más Perejil- y Melilla-). Marruecos, a través de rey Hassan

A diferencia del consenso sobre Canarias cuando fue amenazada, la falta de una política de Estado sobre el Sahara es una muestra de la falta de coherencia, compromiso y determinación de la política exterior en una materia con cierta sensibilidad entre la ciudadanía. Ha sido el gran fracaso de todos los gobiernos, desde Arias Navarro (dictadura) hasta González. Viene de lejos, desde la agonizante dictadura de Franco. Nuestro compromiso con la ONU y el Derecho Internacional era conducir al pueblo de nuestra colonia a un referéndum (con varias opciones a la luz del Dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 1975), bajo control internacional, que garantizase el sufragio de la población adulta originaria del territorio.

La Corte pidió a España en su Dictamen que *acelerase* la celebración del referéndum. Así que la cobarde España del franquismo (Gobierno de Arias Navarro) “aceleró” su retirada (28.02.1976)²³. España se marchó infringiendo sus obligaciones internacionales, facilitando la invasión y ocupación militar marroquí, dejando ilegalmente ese territorio en manos marroquíes tras la Declaración política del 14 de noviembre de 1975, en vísperas de la muerte del dictador Franco. En esa Declaración España ponía fin unilateralmente a «los poderes» como potencia administradora del Sáhara, lo que fue y es un ilícito internacional continuado. Originamos un problema por nuestra inhibición ilegal, todavía hoy irresoluble, y desde entonces los Gobiernos de España -sin voluntad para pensar y obrar conforme a Derecho internacional aquejados todos por un grave “síndrome de Almanzor”-, aceptan el chantaje permanente de Marruecos.

Desde que en marzo de 1976 Marruecos invadió el Sahara, hubo una guerra devastadora hasta 1991, y después intermitente y de baja intensidad. Los dos grandes partidos -con matices relevantes de mayor incomodidad de los gobiernos del Partido Popular por el trato marroquí a los saharauis que los gobiernos del PSOE- tuvieron políticas de no reconocimiento de la soberanía marroquí y de sumarse a las tesis blandas de la ONU: autonomía para el Sahara acordada con el Frente Polisario.

Ninguno de los gobiernos de la democracia ha reparado aquel disparate jurídico y estratégico -cierto, herencia del último gobierno de Franco y del primer gobierno de la Monarquía, todavía franquista-. El hecho de que durante la dictadura hubiera incidentes con víctimas entre los militares españoles entre el Polisario y la Potencia Administradora no era excusa; es normal en la lucha por la libre determinación que se retrasa y no es actividad criminal sino de combatientes legales como reconocen la Resolución 2625 (1970) y el Protocolo Adicional II de 1973 a los Convenios de Ginebra sobre conflictos armados de 1949 (las colonias tienen estatuto internacional separado de la metrópoli que lo administra y pueden hacer uso de la fuerza con ese fin y el conflicto se considera internacional y no interno).

Tampoco se intentó en la transición exterior: todos bajaban el diapason cuando se trataba el pendiente asunto del Sahara. Fue un descalabro heredado del franquismo, pero con responsabilidad de los posteriores gobiernos debido al principio de Derecho internacional sobre la continuidad del Estado (un Estado permanece como sujeto de DI sin interrupción con indiferencia de los cambios de gobierno o constitucionales manteniéndose las obligaciones internacionales anteriores) por lo que permanece la obligación de buscar una solución equilibrada en el contexto actual, *rebus sic stantibus*.

II, dejó claro que *no* reclamaría Ceuta y Melilla mientras España *no* recuperase Gibraltar (*Colección de Discursos y Entrevistas del Rey Hassan II (1971-1980)*, tomo V, pp. 285-286 y 290-295).

²³ Fue una retirada que las propias Fuerzas Armadas españolas, a través de numerosas publicaciones individuales de sus miembros que se recogen en internet incluido el último Gobernador militar del Sahara, han estimado -a pesar de cumplir disciplinadamente órdenes- como abandono poco honroso, agonía, traición, historia prohibida, etc.

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

Otra zona de tradicional preocupación de España es el Mar Mediterráneo, Norte de África y el mundo árabe, aunque la continuidad pacífica fue su destino en la transición. España defendió durante la etapa de la transición exterior -y lo hace todavía hoy- la idea de una “seguridad cooperativa” en esta zona tan sensible²⁴.

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

3.2. Defensa: vínculo multilateral atlántico

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

Había reticencias y debate por parte de la izquierda. Unas eran sobre el fondo -por el papel de EEUU en el seno de la Alianza Atlántica y el mando militar integrado, el efecto negativo sobre Gibraltar al comprometerlos en caso de ataque a Gibraltar a defender la soberanía británica²⁵ y sobre la exclusión de Ceuta y Melilla (además de los tres peñones)²⁶ por el art. 5 del Tratado Atlántico-. Otras fueron sobre la forma o procedimiento constitucional a seguir con dos opciones (art. 93 CE, mayoría absoluta si había cesión de soberanía, o el art. 94, mayoría simple, si no había atribución del ejercicio de soberanía). Hay que recordar que el partido de Suárez (UCD) no tenía mayoría absoluta en el Congreso.

Poco antes, el Grupo parlamentario socialista en diciembre de 1979 me pidió dictamen solicitando argumentos para defender el procedimiento del art. 93 (mayoría absoluta). La independencia de criterio como jurista y el análisis objetivo del contenido obligacional del Tratado Atlántico de 1949 -corroborado por el examen minucioso de los debates en el Senado norteamericano previos a la aceptación por EEUU- me llevaron a descartar el art. 93 CE e informar al PSOE que constitucionalmente era adecuado y suficiente el art. 94.1 CE. La razón de fondo es que el Tratado Atlántico protege, al menos formalmente, la opción soberana individualizada de entrar o no en guerra (art. 5). Luego,

²⁴ La idea de una seguridad cooperativa significa aceptar ciertos compromisos de no agresión, de recurso a medios pacíficos para la solución de los conflictos, celebración de consultas periódicas, intercambio de información, medidas de cooperación económica, social y cultural, etc. Se trata, pues, de prevenir las crisis y sentar las bases de una regular e intensa relación entre todos los países mediterráneos y otros que sin estar bañados por el *Mare Nostrum* deben tener interés en la estabilidad de la zona.

²⁵ Razón por la que Irlanda no ingresa en la OTAN para no tener que ayudar, si fuera necesario, militarmente al Estado que ocupa una parte de su territorio.

²⁶ Turquía, una autocracia, logró que los miembros de la Alianza modificaran el ámbito espacial de aplicación del Tratado Atlántico para incluir una provincia reclamada por Siria hace casi un siglo.

la agresión de un tercero a un aliado no exige automaticidad de la declaración de guerra para los aliados en caso de agresión a un aliado. La exigencia de unanimidad sobre las medidas a adoptar en caso de ataque a un aliado y la apertura a medidas variadas (obligación de ayuda sin adjetivar) conlleva formalmente que no hay automatismos en las obligaciones asumidas en ese Tratado. Cada Estado Parte se reserva su posición sobre la concreta obligación de ayuda (diplomática, sanciones varias, implicación militar...)²⁷.

El ingreso en la OTAN quedó autorizado por las Cortes en mayo de 1981 (acelerado probablemente debido al intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981) siendo presidente de Gobierno Leopoldo Calvo Sotelo, apoyado por las derechas tradicionales del Parlamento español (nacionalistas catalanes y vascos), a pesar de la importante oposición socialista y comunista que exigían un referéndum popular. En la opinión pública española había notables reticencias por esa pertenencia a la OTAN. La oposición socialista prometió, caso de llegar al gobierno, un referéndum para la retirada de España de la OTAN.

El Tratado Atlántico entró en vigor el 30 de mayo de 1982. Fue una decisión parcialmente de ruptura y cambio en política de seguridad a cambio de nada sin tener amarrado el ingreso en las Comunidades Europeas. Que iba a ser casi inevitable, parece verosímil por el contexto de la época; no obstante, en las relaciones internacionales nada se hace ni debe hacerse de forma gratuita y las bazas negociadoras no se deben despreciar sino hacer valer en defensa de los intereses nacionales. Además, había un marco todavía no firme en la política exterior al no tener entonces establecido el modelo de contribución a la defensa occidental que se cerraría en 1988.

3.3. Gibraltar

Se observa que los dos grandes partidos de la época no compartían las medidas que habría que adoptar para desbloquear la situación colonial de Gibraltar, el pequeño municipio español ocupado militarmente por los británicos desde 1704. Los Gobiernos de centroderecha no adoptaban medidas de acercamiento plenas -como propugnaba la izquierda- salvo la razonable Declaración de Lisboa de 10 de abril de 1980 lograda por el ministro Marcelino Oreja bajo el gobierno de A. Suárez. Aunque en esa Declaración se acuerda el restablecimiento de todas las comunicaciones, solo afectó a las comunicaciones telefónicas y telegráficas y muy ocasionalmente a personas por razones humanitarias. Ambas Partes se enzarzaron en una disputa sobre si primero levantar las restricciones o primero negociar y avanzar en eliminar las diferencias.

En esa Declaración (con naturaleza de acuerdo político, es decir, no normativo) se lograba el compromiso de que ambas partes resolverían “todas las diferencias” de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas, si bien Reino Unido recuerda su compromiso

²⁷ Mi dictamen se publicó un año después de entregado: MANGAS MARTÍN, Araceli: "El procedimiento constitucional para la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte", *Revista de Estudios Internacionales*, 1981, vol. 2 (1), pp. 81-106. El conjunto de cuestiones posteriores a la adhesión las he analizado en "Cuestiones jurídicas relativas a la adhesión de España a la OTAN", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1983, Pub. Univ. País Vasco, 1984 pp. 25-67.

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

En el debate en las Cortes mi informe fue citado expresamente de forma positiva por el portavoz del Grupo Socialistas, Gregorio Peces Barba, (*Diario de Sesiones del Congreso*, 27 de octubre de 1981, p. 11.297): también el portavoz de UCD, Javier Rupérez, utilizó mis argumentos que atribuye a “expertos” (*Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 42, 7 de octubre de 1981, p. 1.879).

de respetar los “deseos” de la población, frente a la exigencia de Naciones Unidas de tener en cuenta los “intereses”, pero no los deseos de la población. La ONU no ha reconocido derecho de autodeterminación a Gibraltar; no es un “pueblo” con derecho a decidir su gobierno y pertenencia.

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

Desde luego hubo un vuelco -en modo alguno, ruptura- en el acercamiento a Gibraltar pues no se rompían las líneas básicas derivadas de su estatuto colonial. El PSOE tomó una decisión unilateral y fundamental dentro de los márgenes de discrecionalidad política como fue la impactante medida de la apertura peatonal de la Verja (no afectaba al resto de las restricciones en ese paso esencial).

Después, en 1984, se añadió la importante Declaración de Bruselas del ministro Fernando Morán en la que se incluyó el compromiso expreso de negociar la cuestión de la soberanía. Y el 5 de febrero de 1985 se acordó la apertura *total* de la verja. Fue una decisión atrevida pero no alteraba la dimensión internacional de la diferencia, sino que la retrotraía a 1966, antes de la malhadada decisión de la dictadura de cerrar todas, absolutamente todas, las comunicaciones con Gibraltar. Y además estábamos obligados a hacerlo en todo caso al entrar en vigor los Tratados de las CCEE (plena libre circulación de personas y mercancías, además de vehículos).

El Gobierno de F. González hizo política, legítimamente, sin alterar la diferencia jurídica con el Reino Unido. Todo dentro de la relación bilateral hispano-británica sin permitir a Gibraltar tener voz o estatuto propio (lo que sucedió lamentablemente mucho después en 2006 con el presidente J.L. Rodríguez Zapatero).

3.4. Defensa: vínculo bilateral con EE.UU.

En el siglo XX, a partir de la Segunda Guerra Mundial, la relación con Estados Unidos en el contexto de la confrontación Este-Oeste y la nueva geopolítica añadió -como he señalado al principio de este trabajo- la tercera prioridad a la política exterior y de seguridad de España²⁸, con la presencia, desde 1953, de bases militares de las Fuerzas Armadas norteamericanas.

Hubo un nuevo acuerdo en 1976 que cambió el nombre al pobre y humillante acuerdo de 1953, al pasar al rango constitucional americano de “*Treaty*”, pero fue un maquillaje del Acuerdo de la Dictadura en 1953, sin mejoras sobre su naturaleza jurídica de arrendamiento, migajas económicas y chatarra militar.

Roberto Mesa, en su artículo de diciembre de 1975, haciendo el listado de deberes exteriores de España, citado en nota 4, defendía que la primera decisión de la transición exterior debía ser revisar en profundidad el Convenio con EEUU de 1953. M. Oreja le creyó y siguió en casi todo, pero no en su orden o prioridades y con razón²⁹. Por fin, F. González estimó que el acuerdo de 1976, propio de una dictadura- necesitaba su

²⁸ VIÑAS, Ángel.: «Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», *Revista de Estudios Internacionales* 5/1, 1984, pp. 73-101. Para este autor “[E]l componente inmediato viene definido por la peculiar experiencia de la transición política” (p. 86).

²⁹ Curiosamente, Roberto Mesa estimaba que lo más prioritario en la normalización era un nuevo y distinto acuerdo con EEUU en el artículo citado (en nota 4). Fue en lo único que no fue seguido. El convenio con EEUU fue la última decisión y fue correcta tal como exigió el desarrollo de las acciones exteriores en la época. Justamente, cuando se acordó el vigente convenio de Estados Unidos en 1988, entendemos cerrada la transición exterior

sustitución por una nueva relación que debía servir a las obligaciones atlánticas. Siendo miembros de la OTAN, el convenio bilateral debía cambiar de contexto y finalidades.

En 1984, el gobierno socialista elaboró un documento, algo aproximado a una primera “estrategia” exterior y de seguridad de la España democrática: el Decálogo de Paz y Seguridad, defendido por el presidente F. González, ante el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984, con una expresa llamada al consenso que, en definitiva, supondría la definición de la política de seguridad y defensa de España, después del polémico ingreso en la OTAN. Toda una declaración de principios y orientaciones para estabilizar y vincular la acción exterior europea y atlántica. España fue pasando del disenso a los *matices* una vez que el PSOE llegó al gobierno, consecuencia del *realismo mágico* del ejercicio del poder.

Hasta el gobierno de F. González no hubo un Convenio de Defensa con los Estados Unidos (1988) equilibrado y digno, homologable a otros acuerdos con Estados occidentales democráticos y miembros de la OTAN. Sigue en vigor desde 1988; luego, ha condicionado y condicionará la España democrática y forma parte de la contribución a la transición exterior.

Se aprovechó el año triunfal de 1986 (ingreso en las Comunidades Europeas, hoy UE³⁰) para realizar el referéndum sobre la OTAN en marzo defendiendo el gobierno de González la permanencia. A cambio, se comprometía con el desmantelamiento de la importante instalación de apoyo o “base militar” norteamericana muy cercana a Madrid (Torrejón de Ardoz y la de Zaragoza junto a una veintena de estaciones sismográficas y meteorológicas por todo nuestro territorio), a no permitir el tránsito ni ubicación de armas nucleares o sus componentes ni de armas propulsadas por medios nucleares³¹ y de no formar parte de la estructura integrada de la OTAN. Aunque años después durante el gobierno del presidente Aznar, de forma solapada, España ha ido participando plenamente en esa estructura militar.

Por fin, en 1988, el gobierno del presidente F. González cerró la negociación y firmó el todavía vigente Convenio de Defensa con los Estados Unidos (se ha prorrogado de forma sucesiva con algunas modificaciones)³². Se trata de un convenio bilateral vinculado a un tratado multilateral (el Tratado Atlántico) como parte de la obligación de España y EEUU de conservar y desarrollar la capacidad individual y colectiva para resistir un ataque. Ya no es un vergonzoso arriendo de territorio, no hay pago por alquileres ni migajas de armamento.

Es un pacto militar de ayuda mutua con cesión limitada de uso del territorio, inscrito en un marco estable de seguridad y ayuda mutua. España concedió a EEUU el uso de instalaciones de apoyo (IDA’s, conocidas comúnmente como las “bases” militares norteamericanas en instalaciones militares españolas) y autorizaciones de uso (ADU’s, que suponen una *cesión de uso* del espacio terrestre, espacio aéreo y espacios marítimos españoles) y puso límites a la presencia numérica de militares y civiles. También se reguló de forma equilibrada la inmunidad de jurisdicción civil y penal de todo el personal norteamericano ligado a las IDA’s.

³⁰ En la transición se quiso vincular el ingreso en la OTAN como condición del ingreso en las Comunidades Europeas (UE). No era cierto, aunque ayudase a mostrar compromiso con los socios europeos. Todavía hoy, no todos los miembros de la UE son miembros de la OTAN (siguen fuera del pacto militar Irlanda, Austria, Chipre y Malta, y hasta 2023 estuvieron fuera Finlandia y Suecia). Otra cosa distinta es acelerar el ingreso en las CCEE si se acepta el doble ticket.

³¹ Claro que en el Convenio de Defensa de 1988 el gobierno socialista se comprometió a no preguntar sobre la presencia o no de tales armas y componentes nucleares (Anexo 3, punto 7).

³² Convenio sobre Cooperación para la Defensa de 1 de diciembre de 1988, *BOE* de 6 de mayo de 1989, en vigor desde el 4 de mayo de 1989.

Por la importancia de este acuerdo, aún en vigor, autores de prestigio citados (Arenal, Mesa, Pardo Sanz...) llevan hasta 1988 la transición exterior por ser una de las opciones que han dado sentido a las nuevas bases estratégicas y normalización de la política exterior de la democracia.

4.- REFLEXIONES FINALES

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

La integración de España en la Europa política y atlántica fue la gran novedad que aportó la transición y consolidación de la democracia constitucional.

Se puede constatar que los retos internos -la democratización y europeización- dieron un gran atractivo exterior a España y favorecieron la penetración política y económica en terceros Estados. La defensa de los intereses nacionales (territoriales, seguridad y defensa, comerciales, económico-financieros, etc.) en la UE y en el exterior dependió claramente de la fortaleza interna de la política.

No hubo rupturas extemporáneas, sino giros naturales por el cambio de los tiempos que han sido aceptados por los sucesivos gobiernos en ese período (1976-1988) y se establecieron escenarios con preferencia absoluta como la integración europea -que años más tarde se subordinó temporalmente a la relación con EEUU-. Entre 1976-1988 se dio un nuevo sentido y profundidad a las preocupaciones históricas heredadas de siglos anteriores.

España depende demasiado del exterior, tanto por geografía como por su economía. Por ello, la estabilidad y previsibilidad trajo políticas que favorecieron las inversiones extranjeras, pero también el salto de las empresas españolas hacia grandes regiones como Norteamérica, Latinoamérica y los socios europeos.

España, en un momento único de su historia, tuvo una clase política responsable y comprometida con la Nación y la ciudadanía española para lograr democracia, derechos humanos, Estado de Derecho y un bienestar impensable para la población. Las fuerzas políticas de la transición supieron estar a la altura del momento histórico, como pocas veces en nuestra historia³³.

España gozó entre 1976 y 1988 de libertades y de bienestar, tuvo gran relevancia en la UE y clara influencia internacional que prosiguió casi diez años más allá de 1988 de acción exterior del presidente González.

La transición exterior mostró un Estado que supo afrontar problemas estructurales internos y externos, con una administración en la que importaba el mérito intelectual y la capacidad técnica, una administración todavía no parasitada por la mediocridad y corrupción sistémica de los partidos políticos en el siglo XXI. Eran gobiernos con

³³ Son muchos los autores que afirman el éxito y ejemplaridad de la transición española. Todos los citados. Sirva el profesor J.J. LINZ, citado en n. 2, de esta ponencia, en el que pone de relieve las dificultades de la transición española, las diferencias con otras, la ejemplaridad de lo que denomina la "ruptura pactada" (p. 436).

Para el historiador Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES, "sin ninguna duda, la *Transición española* es uno de los hechos históricos más relevantes de nuestra historia y especialmente de la contemporaneidad", en "Transición y política, exterior: el nuevo reto de la historiografía española", *Ayer*, 2001, núm. 42 (La historia de las relaciones internacionales), p.98.

determinación para pensar en el futuro y para asumir sus obligaciones, con prestigio y capacidad para formular iniciativas, reglas y políticas en la UE. España era relevante e influyente.