

LA TRANSICIÓN EXTERIOR

Manuel Montobbio

Diplomático y doctor en Ciencias Políticas

Contemplada en perspectiva histórica, la guerra civil y el subsiguiente régimen autoritario del general Franco pueden contemplarse como la eclosión extrema y en un nivel cualitativamente superior de tendencias ya presentes en la inserción internacional de España. España como problema, la acción colectiva de los españoles volcada hacia la afirmación ideológica e identitaria de su visión de España con el recurso a la violencia y la guerra fratricida, confrontación entre esas dos Españas que han de helarte machadianamente el corazón. España como problema, también, y escenario de la agenda internacional, campo de ensayo y prueba de la ya inminente conflagración mundial. De la que, burla burlando, conseguirá mantenerse al margen a efectos operativos.

Al margen, también después, del Plan Marshall y de la construcción del nuevo orden internacional y europeo acometido por vencedores y vencidos. Al margen, superviviente de una guerra no luchada ni perdida, exponente de un modelo derrotado y deslegitimado, excepción en los nuevos tiempos, el régimen de Franco no puede sino plantearse como objetivo vital de su política exterior su propia supervivencia, la evitación de que la acción exterior de otros actores internacionales provoque el derrocamiento o derrumbamiento del régimen o afecte sustancialmente a su viabilidad y persistencia. Régimen que tiene que hacerse perdonar el “pecado original” de su propio nacimiento y supervivencia a destiempo o contra el tiempo. La sociedad internacional y sus actores se configuran así para éste y para las fuerzas partidarias de su transformación o sustitución, en el exilio exterior o interior, en escenario y campo de juego decisivo para la viabilidad, persistencia y evolución del régimen. Régimen que, tras la autarquía y el espléndido aislamiento encontrará, al calor de la Guerra Fría y el aliento anticomunista de la confrontación Este-Oeste, en el pacto de defensa con Estados Unidos y el concordato con la Santa Sede la llave para su admisión en 1956 en Naciones

Unidas y su aceptación en la Sociedad Internacional, desarrollando una política, hacia dentro y hacia fuera y valga la redundancia, desarrollista, compensadora vía eficacia de los déficit de legitimidad. Exitosamente compensadora, como demuestra un desarrollo y transformación socioeconómica que hará que, Franco muerto en la cama, el franquismo muera víctima de su propio éxito, a manos de la sociedad en buena medida por él transformada en que ya no resulta posible.

Régimen franquista que deja, tras una exitosa transición democrática que se plantea como correlato y reto la transición exterior, tras de sí un triple legado a la inserción internacional y la política exterior de España:

a) *El de las políticas de sustitución desarrolladas.* De sustitución ante la imposibilidad de la que hubiera sido la opción histórica y geoestratégica natural y prioritaria de inserción internacional de no haber constituido el régimen político impedimento para ello: la participación desde el inicio en el proceso de construcción europea y en las estructuras e instituciones occidentales de defensa. Mientras la imposibilidad de inserción política en Europa lleva a concentrar las relaciones con ésta en lo económico a partir del Plan de Estabilización de 1959, alcanzando como marco regulador el Acuerdo Comercial con la Comunidad Económica Europea de 1970, con excelentes resultados para España, la Política Exterior del franquismo es activa en la búsqueda de alternativas y desarrollo de nuevas relaciones —que Fernando Morán bautizará después en *Una Política Exterior para España* como políticas de sustitución—, hacia América Latina —donde sobre el discurso de la hispanidad se desarrolla fundamentalmente una política de promoción cultural y se cultivan relaciones privilegiadas fundamentalmente con regímenes autoritarios para los que el franquismo se constituye en ocasiones en referente— y hacia el mundo árabe, sobre el discurso de la tradicional amistad con los hermanos árabes. Discurso hecho realidad constitutiva del, a mi juicio, más virtuoso legado de la política exterior del franquismo a la posición internacional de España. Pues, qué duda cabe, ni en el imaginario colectivo ni en la tradición conservadora española la relación con el mundo árabe había sido contemplada en términos de tradicional amistad o hermandad, sino del tradicional prejuicio frente al otro, el dife-

rente inmediato frente al que afirmar la propia identidad durante siglos de construcción nacional, el “moro” en el lenguaje popular. Sin embargo, durante esos años, el recurso al mito de Al Andalus y el desarrollo de una política activa de relaciones —unido al no reconocimiento del Estado de Israel— dará lugar a un sentimiento común de proximidad cultural y relación especial que convertirá a España en interlocutor privilegiado con esos países dentro de Europa y Occidente, un éxito de construcción diplomática siempre a seguir cultivando y manteniendo, configurado como uno de los activos de nuestra posición en el mundo.

b) La dimensión interior de la normalización exterior. La transición interior conlleva la oportunidad y reto de la exterior, al tiempo que la condiciona, pues las opciones que afronta y prioridades que define no pueden ser contempladas tan sólo en términos del interés nacional de España en el exterior, sino también de su valor político, simbólico y real, para la transición democrática. Valor que explica la doble prioridad otorgada por el nuevo régimen democrático a “ocupar la silla” —acceder a los foros, organismos y tratados internacionales de los que no éramos miembros a diferencia de los países de nuestro entorno— y a la integración europea, pues para la élite política que negocia y lidera la transición democrática, y para buena parte de la opinión pública, una España en democracia significa una España miembro de dichos foros, organismos y tratados e integrada en Europa, al tiempo garantía de homologación y de no reversión a manos de los “poderes fácticos”.

c) La cultura política. Legado en este ámbito el del franquismo, en la estela y al tiempo acentuación de una dinámica histórica previa, de introyección. De escasa conciencia, a pesar de la apertura económica y turística, de que lo que pasa en España se decide en buena medida fuera y de que España tiene que conocer y poder influir en lo que pasa fuera para poder influir mejor en lo que pasa en España. De una sociedad tradicionalmente a remolque o al amparo del Estado en su proyección exterior. Inercia de una mentalidad más habituada a pensar en el orden internacional para evitar que nos afecte, para jugar el juego según las reglas hechas por otros, que a pensar el juego e

intentar aportar e influir en la evolución de su configuración global. Tradición e inercia de jugarlo con hipotecas interiores y prioridades interiores, a la que se plantea el reto y oportunidad de superación histórica.

Pues la transición democrática que vive España tras la muerte del general Franco conlleva la oportunidad y posibilidad del paso de una política exterior de sustitución, que debía afrontar la hipoteca y objetivo vital de garantizar internacionalmente la supervivencia del régimen, a la de un régimen fruto de un proceso de transición democrática erigido en ejemplo, en sí mismo activo exterior, que se plantea, tras una primera etapa de homologación internacional y acceso a los foros, la construcción de España como potencia media, entendida como potencia con un esquema de relaciones privilegiadas y una especial capacidad de influencia en Europa, el Mediterráneo y América Latina.

Triple ambición que acaba concretándose cronológicamente de hecho en dos etapas: primero, la integración europea; después, ya desde dentro, de esos esquemas de relación privilegiada con América Latina y el Mediterráneo. Pues para la generación y la clase política que hace la transición democrática, democracia en España significa España en Europa: la integración europea tiene un significado que va mucho más allá de la política exterior, de homologación e incluso de garantía de no reversión del propio proceso democratizador. Lo que explica unas negociaciones de adhesión planteadas en términos esencialmente políticos, que, más allá de una declaración política anexa a los tratados de adhesión de España y Portugal afirmando que con ésta la entonces Comunidad incorporaba a su proyección exterior una especial relación histórica con América Latina, no suponen —a diferencia de lo que supuso la adhesión del Reino Unido respecto a las relaciones de la Comunidad con la Commonwealth— una reconfiguración de las relaciones exteriores de la Unión.

Unas relaciones exteriores que, si bien contemplan la ribera Sur del Mediterráneo como objeto prioritario de la dedicación de sus esfuerzos e instrumentos, incluyen a América Latina entre los países no asociados, distando de dedicarle los medios, recursos y atención que requiere el carácter privilegiado de la relación que España ambiciona con la región. Una España que a partir de su integración europea dispone, como

todo Estado miembro, de la doble vía bilateral y europea para el planteamiento y consecución de sus objetivos de política exterior, y a la que se plantea el reto de desarrollar ésta promoviendo sinergias y dinámicas de retroalimentación positiva entre ambas vías.

Una España que al afrontar el reto de construcción de esa relación especial con América Latina se encuentra ante la cita simbólica y obligada de la celebración del quinto centenario del descubrimiento en 1992, y la pregunta de si esa adhesión a una Europa en cuyo esquema de relaciones exteriores América Latina no ocupa una posición privilegiada, que además pronto afronta el reto de proyección hacia el Este que implica la caída del muro de Berlín, ha supuesto la posposición o la renuncia de su ambición latinoamericana. Por ello, tras la adhesión —al tiempo que bilateralmente se profundiza en la relación privilegiada con la ribera Sur del Mediterráneo— el gran objetivo estratégico de la política exterior de España va a ser la construcción de un esquema de relación privilegiada con América Latina por la doble vía de desarrollar intensamente y sobre nuevas bases las relaciones bilaterales —fundamentalmente en los planos diplomático, económico y de cooperación— y una visión propia de las relaciones entre la UE y América Latina e impulsar su realización, para lo cual la primera presidencia española del Consejo de la Unión, durante el primer semestre de 1989, constituirá ocasión e instrumento decisivo. Así, cuando en 1991 nace en Guadalajara el proceso de las Cumbres Iberoamericanas —encarnación y máxima expresión de la Comunidad Iberoamericana de Naciones que España considera como marco global de su relación con la región— puede considerarse que España afronta su cita obligada con la misión cumplida del planteamiento y encauzamiento de un esquema privilegiado de relación con América Latina y del impulso de un salto cualitativo de las relaciones de la UE con la región.

Mención especial merece en este contexto no sólo la presidencia española de 1989 en relación a su papel decisivo para la conformación de una visión española de las relaciones UE-América Latina y el asentamiento de las bases para su construcción, sino la consideración del papel del ejercicio de la presidencia en la construcción y desarrollo de la propia política exterior española. En efecto, para un país como España,

que no sólo debe intentar promover la conformación de la proyección exterior de una Comunidad a la que se ha incorporado tarde conforme a sus intereses exteriores, sino al tiempo aprender, adquirir experiencia y credibilidad, desarrollar su visión y acción respecto al proceso de construcción europea y su proyección exterior, el ejercicio de la Presidencia del Consejo de la Unión se presenta como oportunidad insustituible al tiempo que para ganar esa credibilidad para adquirir ese aprendizaje y para impulsar esa transformación de la proyección exterior de la Unión conforme a sus intereses de política exterior. Para lo cual realizará una amplia labor de reflexión y preparación previa, que más allá de la definición de objetivos concretos, pasará a orientar la participación activa en el debate, las iniciativas, los planteamientos y acciones defendidos por España más allá del ejercicio coyuntural de la presidencia, al tiempo que ésta se plantea como ventana de oportunidad para adquirir frente a los socios y actores relevantes la credibilidad y acumulación de capital político en ese ámbito de especial interés para su Política Exterior que fortalezca su peso relativo y capacidad como actor con posterioridad a la presidencia.

Tal es el caso de la presidencia de 1989 respecto a la visión y acción, planteamientos y objetivos de España —muchos de los cuales se verán realizados tiempo después— respecto a las relaciones UE-América Latina. Y tal es el caso también de la siguiente presidencia, ejercida durante el segundo semestre de 1995, respecto a las relaciones de la UE con el Mediterráneo, junto a la gestación de la agenda trasatlántica su gran legado fundacional a la proyección exterior de la construcción europea.

Efectivamente, superado con éxito el reto del 92 y encauzada la construcción del esquema de relación privilegiada con América Latina, la construcción de un esquema global de relación con el Mediterráneo se configura como el gran reto pendiente de la transición exterior, cuyo acometimiento resulta tanto más urgente cuanto que la caída del muro de Berlín impulsa necesariamente la proyección de la Unión hacia el Este, con la consiguiente necesidad de reequilibrio hacia el Sur. A la visión y la ambición de doble globalidad geográfica y temática en la conformación de un espacio euromediterráneo responde la estrategia y la acción de la presidencia española que en 1995 dará lugar a la Declaración de Barcelona y el Proceso que la desarrolla.

Con ello puede considerarse que España ve alcanzada su ambición de construir un esquema de relación privilegiada con el Mediterráneo, culminando de algún modo su construcción como potencia media y su transición exterior. La globalización de la sociedad de la información y las transformaciones que experimenta el sistema internacional le plantea a partir de ahí un nuevo reto de transformación: el de conformarse en potencia media con planteamientos, objetivos y estrategias globales —tanto geográficos como temáticos— que, al tiempo que realiza su interés nacional, coparticipa efectivamente en la definición del de la Unión Europea y su acción exterior y en la construcción y conducción de la gobernanza global. Reto sin embargo ya no de transición exterior, sino de desarrollo de su política exterior en toda su potencialidad por parte de una democracia consolidada que persigue la realización del interés general.

Tirana, enero de 2011