

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA  
HACIA CENTROAMÉRICA**

**por CELESTINO DEL ARENAL MOYÚA**

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
DEPARTMENT OF CHEMISTRY  
5800 S. UNIVERSITY AVENUE  
CHICAGO, ILLINOIS 60637

## SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES GENERALES
- II. LA POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA
  - 1. Consideraciones generales
  - 2. Los Gobiernos centristas (1976-1982)
  - 3. Los Gobiernos socialistas (1982-1996)
  - 4. El Gobierno popular (1996-1999)
- III. LA POLÍTICA CENTROAMERICANA DE ESPAÑA
  - 1. La política centroamericana de los Gobiernos centristas
  - 2. La política centroamericana de los Gobiernos socialistas
  - 3. La política centroamericana del Gobierno popular (1966-1999)
- IV. CONCLUSIÓN
- V. BIBLIOGRAFÍA

1948

The following information was obtained from the records of the Department of the Interior, Bureau of Land Management, regarding the land owned by the United States in the State of California, as of January 1, 1948:

Public lands in California, as of January 1, 1948, were valued at \$1,234,567,890.00.

Very truly yours,  
Director

1

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

Centroamérica ha constituido desde 1976 para España uno de los objetivos prioritarios de su política iberoamericana. Razones derivadas de su situación de crisis y conflicto abierto, que posibilitaban una acción comprometida y solidaria al mismo tiempo que una política de imagen y protagonismo internacional, unidas al proceso de recuperación y afirmación de la democracia y de desarrollo económico que vive España a lo largo de esos años, estarán en la base de la puesta en marcha de una política activa que no tendrá comparación en cuanto a su intensidad y ambición de objetivos con ninguna otra de las políticas desarrolladas por España respecto del resto de Iberoamérica.

En este sentido, el análisis de la política centroamericana de España desde 1976 constituye un test muy significativo para evaluar el alcance, sentido y autonomía no sólo de la política iberoamericana, sino también de la política exterior en general de España, tal como ha sido desarrollada por los sucesivos Gobiernos democráticos.

Cuestión importante y previa para comprender adecuadamente lo que la política iberoamericana, y consecuentemente la política centroamericana, representan y significan en el marco de la política exterior española, es la relativa al especial carácter y sentido que tienen las relaciones con Iberoamérica, comparadas con otras relaciones exteriores de España.

Las relaciones entre España e Iberoamérica presentan un carácter singular, complejo y multidimensional, que desborda lo que son las relaciones político-diplomáticas y las relaciones económicas para abarcar una amplia gama de relaciones sociales de todo tipo, en las que están implicados actores, gubernamentales y no gubernamentales, de la más diversa naturaleza.

Esta realidad sólo puede entenderse en todo su sentido si se toma en consideración lo que, históricamente e incluso en nuestros días, América representa para España.

Desde el siglo XVI América ha constituido para España un constante punto de referencia. Los casi cuatro siglos de convivencia común, resultado de la conquista y colonización, unidos a los profundos lazos de todo tipo que perduran, e incluso se intensifican, como consecuencia de la emigración, después de la independencia de la América española, han pesado y pesan en la realidad histórica y actual de España. En este sentido, América está sólidamente anclada, consciente o inconscientemente, tanto en el sentir colectivo de los españoles, como en la política exterior de España, constituyendo una de las dimensiones claves de su proyección exterior (Arenal 1994: 13).

En última instancia, lo que explica este hecho no son razones estratégicas o de seguridad, dada la lejanía geográfica de ese continente, ni siquiera razones económicas, aunque éstas desempeñen un papel cada vez más importante en la política iberoamericana de España, sino razones fundamentalmente de identidad lingüística, cultural e histórica y de afinidad con Iberoamérica. Es la conciencia, especialmente por parte española, de la existencia de una cierta «comunidad», espontánea, de facto, entre los pueblos de habla hispana y portuguesa de las dos orillas del Atlán-

tico, basada en una historia, una cultura y una lengua común, y en un entramado de relaciones, vínculos e intereses de muy distinta naturaleza, que han perdurado e incluso se han desarrollado hasta nuestros días.

Desde el momento mismo en que a raíz del proceso de independencia de las colonias españolas en América se van rompiendo los lazos políticos entre España y ese continente, la idea de la existencia de esa comunidad de cultura, lengua y valores entre España y las Repúblicas americanas, que está por encima de las contingencias y avatares políticos, se transformará en una constante inspiradora, en mayor o menor medida según los momentos, tanto del pensamiento español como de la propia política exterior de España. El proyecto de Hispanidad durante el franquismo y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones a partir de 1976, elementos fundamentales de la política exterior de España hacia Iberoamérica en cada uno de esos períodos históricos, son clara expresión de este hecho (Arenal y Nájera 1992).

Sin embargo, la realidad es que hasta 1976, en que se recupera la democracia en España, la política hacia Iberoamérica, como la política exterior española en general, no han estado a la altura de esas realidades.

A partir de esa fecha, en paralelo al proceso de transición democrática y a la redefinición de la política exterior española, Iberoamérica y la proyección iberoamericana de España cobran un nuevo sentido y se plantean en términos muy diferentes a los que habían dominado hasta entonces. España por primera vez en muchas décadas empieza a estar en condiciones de tener una presencia activa y solidaria en Iberoamérica, alejada de los intereses hegemónicos o paternalistas que habían caracterizado épocas anteriores (Roy 1996: 33).

En este nuevo contexto, las relaciones entre España e Iberoamérica conocen un importante desarrollo e Iberoamérica y lo iberoamericano pasarán a estar cada vez más presentes, no sólo en la acción exterior española, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental, sino también en la propia sociedad española, que empezará a prestar una creciente atención a esa región.

En todo caso, la política iberoamericana de España, y muy especialmente la política centroamericana, se han desarrollado con unos márgenes relativos de autonomía, ya que desde la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días tendrá siempre como importante condicionante la política de los Estados Unidos hacia América Latina. Posteriormente, una vez en 1986 se produce el ingreso de España en la Unión Europea, también actuará como condicionante las políticas comunitarias hacia esa región.

Un elemento que actuará significativamente como impulsor de la política iberoamericana será el año 1992, con la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento-Encuentro de Dos Mundos, que empezará a dibujarse en el horizonte como un referente, una oportunidad y un reto, que añadía razones adicionales para prestar una especial atención a la relación con los países iberoamericanos.

En este sentido, 1992, con todo el esfuerzo y atención que supuso en relación a Iberoamérica, unido al cambio radical que se produce a partir de 1989 en el escenario internacional y consecuentemente latinoamericano, como consecuencia del derrumbamiento de la Unión Soviética y el bloque socialista y el fin de la bipolaridad y la guerra fría, marcan de alguna forma el final de toda una etapa en las relaciones entre España e Iberoamérica y el inicio de una nueva, marcada por la normalización de las relaciones mutuas y la pérdida del activismo con que España se había planteado desde 1976 su política iberoamericana.

## 2. LA POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

### 1. Consideraciones generales

Para comprender adecuadamente la política centroamericana de España es necesario plantearse primero lo que es la política iberoamericana, pues, como es lógico, aquélla es parte de ésta. Para ello, después de hacer una serie de consideraciones generales en torno a esa política, nos fijaremos brevemente en la política iberoamericana desarrollada tanto por los Gobiernos centristas, como por los Gobiernos socialistas y recientemente por el Gobierno popular. De esta forma tendremos el marco en el que se inserta y encuentra pleno sentido la política centroamericana desarrollada por esos mismos Gobiernos, que constituirá parte final de nuestro trabajo:

A partir de 1976, con el inicio del establecimiento de la democracia en España, primero, los Gobiernos centristas, después, Gobiernos socialistas y finalmente el Gobierno popular, plantearán y desarrollarán una nueva política iberoamericana, muy distinta a la que había desarrollado el franquismo. En el nuevo proyecto de política exterior que se pone en marcha a partir de 1976, al lado de la afirmación prioritaria de la dimensión europea de España, que culmina en 1986 con el ingreso en la Unión Europea, y como complementaria de la misma, los sucesivos Gobiernos democráticos afirmarán de forma reiterada la dimensión americana, como una de las coordenadas claves que definen a España en el mundo y a su política exterior (Arenal 1991).

En este sentido, la política iberoamericana desde sus primeros esbozos en los inicios de la transición política hasta sus más recientes expresiones en las Cumbres Iberoamericanas, ha ido experimentando una progresiva maduración, depurando su sentido y alcance y afirmando su raíz democrática y de cooperación.

La democracia y los derechos humanos constituirán, desde el primer momento, elementos fundamentales no sólo en la formulación y ejecución de esa nueva política iberoamericana, sino también en el cambio de sentido que experimentan en sí mismas las relaciones entre España e Iberoamérica. El nuevo clima democrático que se genera paralelamente en ambos lados del Atlántico, como consecuencia de que el proceso de transición democrática española se ve pronto seguido por los procesos de democratización que experimentan algunos países del Cono Sur, favorecerá la aproximación y el entendimiento, produciéndose un cambio importante en las percepciones mutuas entre España y los países iberoamericanos. La imagen de España en América Latina experimentará igualmente un significativo cambio (Lamo de Espinosa 1993: 17-19).

La democracia y los derechos humanos no serán, por lo tanto, un simple elemento ornamental en la política iberoamericana de España, sino un aspecto sustancial de esa acción, sin el cual es difícil entender muchos aspectos de la misma. Esta defensa de los derechos humanos se ha manifestado no sólo a nivel de relaciones bilaterales, sino también en el seno de las Naciones Unidas, mediante el voto en las pertinentes Resoluciones y con el apoyo que se ha prestado a los Relatores o Misiones de las Naciones Unidas, en los casos, por ejemplo, de Chile, Guatemala, El Salvador y Cuba. Igualmente, se ha colaborado, desde el puesto de observador permanente en la OEA, con el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Pico de Coaña 1992: p. 194).

Lo anterior no será obstáculo para que España mantenga relaciones diplomáticas y consulares con todos los países iberoamericanos, de acuerdo con el principio de indiscriminación.

La política iberoamericana se replantea y redefine en base a una filosofía, unos postulados y unos objetivos nuevos y diferentes a los que habían inspirado otros proyectos del pasado y en consonancia se configura un nuevo proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, que sustituye al proyecto de Hispanidad del franquismo. Este cambio, al igual que sucede con la política exterior en general, se producirá gradualmente, culminando sólo a finales de los años ochenta.

Esta nueva política iberoamericana que se inicia en 1976 no es una simple reacción mecánica a los estímulos o problemas procedentes del exterior, como en el caso, por ejemplo, de la política subsahariana de España en los años de la transición política, sino que ha respondido a un proyecto más o menos acabado y claro de política iberoamericana. Un proyecto en ocasiones contradictorio con Adolfo Suárez, más estructurado y medido con Felipe González y bastante ideologizado, al menos inicialmente, con José María Aznar. Este hecho, unido a los diferentes planteamientos políticos e ideológicos, explica las diferencias entre la política iberoamericana de los Gobiernos centristas de los Gobiernos socialistas y del Gobierno Popular.

Esta política se desarrollará en cuatro niveles, que se apoyan mutuamente y se complementan.

El primer nivel es el bilateral, de relaciones de España con cada uno de los países iberoamericanos. Este nivel es fundamental. Constituye, sin lugar a dudas, el basamento sobre el que desarrollan los demás niveles, por cuanto es la política bilateral, país por país, su éxito o su fracaso, la que en última instancia fundamenta el desarrollo de los otros, les da sentido y permite plantearlos con perspectivas de éxito. Es evidente que la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991 no hubiera sido posible si previamente la política bilateral española con los países iberoamericanos no hubiese conocido un especial desarrollo e intensificación desde finales de los años setenta.

La política bilateral, como es lógico, toma en cuenta la diversidad de situaciones y problemas que caracterizan a cada país, adaptándose a cada situación específica, dentro, por supuesto, de lo que son las líneas generales que inspiran la política iberoamericana a nivel multilateral, regional y subregional.

El segundo nivel de la política iberoamericana de España es el multilateral subregional, de relaciones de España con determinadas subregiones o agrupaciones de Estados iberoamericanos, como sucede, por ejemplo, con Centroamérica, la Comunidad Andina y el Mercosur. Su desarrollo toma en cuenta las situaciones o problemáticas específicas de cada ámbito subregional, variando notablemente la importancia concreta de cada una de estas políticas subregionales en función de las distintas coyunturas que presentan en cada momento. Con todo, en ocasiones su puesta en marcha puede ser decisiva para el reforzamiento de las políticas bilaterales con los países que conforman la subregión o grupo. En el caso de la política iberoamericana de España, el ejemplo más representativo de una política multilateral subregional exitosa, orientada hacia una subregión marcada por el conflicto y la crisis, que permitió reforzar las relaciones bilaterales e impulsar todos los demás niveles, fue la política centroamericana de los años ochenta.

El tercer nivel es el multilateral regional que se refiere al conjunto de países iberoamericanos. Para España la política iberoamericana no puede concebirse, en función de los argumentos adelantados al inicio de estas consideraciones, sin este nivel, que es el que da sentido a todos los demás. La importancia del primer nivel, el bilateral, es fundamental, porque sin él, se derrumbarían todas las demás dimen-

siones de la política iberoamericana, pero el nivel multilateral regional es igualmente decisivo porque es el que da coherencia y sentido, a los niveles bilateral, subregional y europeo, al establecer las líneas generales inspiradoras y los objetivos globales de lo que es la política iberoamericana. Es este nivel el que permite identificar a Iberoamérica como objetivo y proyección de la política exterior española.

La política a este nivel discurre en principio, como es lógico, por encima de las situaciones y heterogeneidades de todo tipo existentes entre el conjunto de los países iberoamericanos.

En este nivel se inserta la idea y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, basada en la historia, la lengua y la cultura común y en el entramado de vínculos e intereses de todo tipo, que se pone en marcha desde finales de los años setenta y que determinará y dará sentido a esa política multilateral regional y estará presente en las políticas bilateral y subregional. El éxito de esta política multilateral regional quedará patente en la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno a partir de 1991, que tratarán de dar vida a esa Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Finalmente, como cuarto nivel de la política iberoamericana de España, está el europeo, es decir, el que hace referencia a la política y las relaciones de la Unión Europea con América Latina. España, desde el 1 de enero de 1986, ya no sólo tiene su política iberoamericana, en los tres niveles apuntados, sino que tiene también la política y las relaciones de la Unión Europea con esos países y esa región, constituyendo éstas una dimensión ineludible y fundamental de su propia política iberoamericana, por cuanto que las mismas refuerzan y dan mayor peso a la política iberoamericana de España, al mismo tiempo que implican un mayor compromiso y responsabilidad.

En este sentido, la adhesión de España a la Unión Europea va a constituir un efecto impulsor y clarificador de la política iberoamericana, además de ampliar sustancialmente las dimensiones y posibilidades de la propia proyección iberoamericana de España. En concreto, tendrá un efecto impulsor de la política iberoamericana, por cuanto que España actúa desde el primer momento en el seno de la Unión Europea, como país valedor de la defensa de sus intereses y de la necesidad de la intensificación de las relaciones con América Latina, lo que al mismo tiempo que amplía la responsabilidad española respecto de Iberoamérica, refuerza su imagen y las posibilidades de su propia política bilateral, subregional y multilateral regional, que adquiera mayor peso (Arenal 1990).

Expresión de lo anterior es el hecho de que la activa política desarrollada por España en el seno de la Unión Europea con el fin de intensificar y mejorar las relaciones de la Unión Europea con América Latina ha servido para reforzar y mejorar la propia política iberoamericana de España.

Los cuatro niveles señalados conforman, cada uno con su propio sentido y alcance, pero apoyándose mutuamente, lo que es la política iberoamericana de España y ponen de manifiesto lo singular y especial de las relaciones existentes entre España e Iberoamérica.

En la reformulación e impulso de la política iberoamericana de España va a corresponder un papel destacado al Rey de España, Juan Carlos I.

La Constitución española de 1978 en su artículo 56.1, reconoce un especial protagonismo al Rey en relación a Iberoamérica cuando establece: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia; arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado es-

pañol en sus relaciones internacionales, *especialmente con las naciones de comunidad histórica*, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes».

La Corona ha asumido un compromiso en el fomento de las relaciones entre España e Iberoamérica. El protagonismo del Rey como embajador de la España democrática en Iberoamérica se hará patente desde los primeros momentos. No es casualidad que el Rey haya visitado todos los países iberoamericanos con la excepción de Cuba, estando finalmente prevista la visita a esta isla en este año 1999.

En este sentido, la política iberoamericana de España y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones se conciben como una política de Estado, actuando las Cumbres Iberoamericanas como un referente del sentido y alcance con que se plantea la política iberoamericana de España (Arenal 1992 y 1995; Arenal y Nájera 1992).

## 2. Los Gobiernos centristas (1976-1982)

El proyecto de política iberoamericana que tanto el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, como el Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, tratarán de llevar a la práctica a partir de 1976, tenía como objetivo prioritario reformular las tradicionales relaciones con Iberoamérica, en el sentido, por un lado, de eliminar la retórica y la imagen del pasado y de avanzar por vías reales de cooperación y, por otro, de redefinir esa política en función de los nuevos presupuestos democráticos de España. Al mismo tiempo, se aspiraba a desarrollar una política activa y protagonista, como forma de reforzar el papel internacional de España.

Pasos significativos en este camino son en el plano de los gestos la plena normalización de las relaciones diplomáticas con México, el 28 de marzo de 1977, que representaba en cierta medida la consagración simbólica de la nueva etapa de relaciones que se iniciaba, por cuanto México sólo había reconocido hasta 1977 al Gobierno Republicano español en el exilio, y el cambio de denominación del Instituto de Cultura Hispánica, institución clave de la política iberoamericana del franquismo, por el de Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y su consiguiente reorganización.

Este proyecto, sin embargo, fue más un deseo que una realidad, pues no coincidió con la realidad de unas relaciones que, aunque alcanzaron un alto perfil político y se incrementaron en todos los planos, en ocasiones estuvieron marcadas por la ambigüedad, la deficiente información en cuanto a la diversa y problemática realidad iberoamericana y la falta de unidad y continuidad en la acción. La manifiesta voluntad de cambio de Adolfo Suárez y Marcelino Oreja chocará en la práctica con la falta de experiencia democrática en materia de política exterior y con las dificultades inherentes a la propia situación política española. En el fondo de todo ello estaba el hecho de que el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Servicio Exterior eran los mismos que con el franquismo, es decir, que sus estructuras, dinámicas de funcionamiento, criterios de actuación y de información, simpatías y afinidades seguían siendo las que se habían forjado con la política exterior del régimen franquista.

La política iberoamericana desarrollada por los Gobiernos de Adolfo Suárez tiene, por lo tanto, unas características, que se derivan, por un lado, de la situación y peculiaridades del propio partido político que la sustenta, la Unión de Centro De-

mocrático, caracterizado por su heterogeneidad política e ideológica, su falta de cohesión interna y su necesidad de legitimación democrática; por otro, de la situación de transición política en que inicialmente se plantea, con todas las dificultades que a nivel interno planteaba, y, finalmente, del personalismo y «progresismo» que Suárez quiere dar a esa política.

En este contexto encuentran sentido determinados gestos, y hasta compromisos, que no coincidían aparentemente con el carácter conservador del Gobierno centrista, como, por ejemplo, entre otros, la visita de Suárez a Fidel Castro, en septiembre de 1978, que constituía la primera visita a la Cuba castrista de un Jefe de Gobierno occidental y la presencia de España, como observadora, en la Sexta Conferencia Cumbre de los Países No Alineados, celebrada, en septiembre de 1979, en La Habana, que motivaron críticas a nivel de medios de comunicación e incluso por parte de los sectores más atlantistas de la Unión de Centro Democrático (Herrero de Miñón 1993: 208-209, 227-228).

Esta política activa se vio facilitada sin lugar a dudas por el nuevo escenario americano que se produce en la década de los setenta, caracterizado por la pérdida de presencia activa de los Estados Unidos en la región durante la Presidencia de James Carter y por el creciente protagonismo internacional de los Estados Iberoamericanos, que posibilitaba e incluso en algunos casos auspiciaba la actuación autónoma de Estados extrarregionales, como era el caso de España.

En definitiva, puede decirse que la política iberoamericana de los Gobiernos de Adolfo Suárez, sin desconocer su indudable éxito en el incremento del papel y la presencia de España en Iberoamérica, en el establecimiento de un nuevo clima en las relaciones con los países iberoamericanos y en el inicio del cambio en relación a la política del franquismo, fue una política de múltiples usos. No es que fuese una política en la que estuviese ausente el interés nacional, pues con esa política los Gobiernos centristas lograron recuperar el protagonismo activo de España y normalizar sus relaciones internacionales. Lo que sucedió es que no se otorgó a esa política, o, mejor, no se pudo otorgar por lo difícil de la propia situación interna, la coherencia y continuidad que exige la acción exterior. Lo interno, tanto a nivel político como partidista, como es lógico, más que lo exterior, fue lo que dominó el quehacer gubernamental en este período y condicionó fuertemente la política exterior.

A nivel concreto, la política latinoamericana de los Gobiernos de Adolfo Suárez se orientó principalmente, por un lado y prioritariamente, hacia la intensificación de las relaciones políticas y económicas con los países democráticos del continente, sobre todo con México y los países del Grupo Andino, que, en cuanto Estados con regímenes que cabía calificar en principio de democráticos, eran considerados como interlocutores que podían facilitar el incremento de la presencia de España en el continente (Freres 1991), y, por otro, hacia los países sometidos a dictaduras militares, regímenes autoritarios o en proceso de transición democrática, con el fin de hacer valer el ejemplo de la transición democrática española y defender la democracia y los derechos humanos. Las políticas en ambos casos fueron, como es lógico, diferentes.

En relación al primer grupo de países se produjo un significativo desarrollo de las relaciones y de concertación y adopción de posiciones comunes, aunque no faltaron recelos y problemas en las relaciones bilaterales con algunos de ellos, especialmente con México y Venezuela.

En el caso del segundo grupo de países, los sometidos a regímenes autoritarios o en transición democrática, la política tuvo distintos matices según los países y las subregiones a las que se dirigía, produciéndose situaciones difíciles o paradójicas.

En Centroamérica, como veremos, se trató de desarrollar una política activa. Fuera de la región centroamericana la política centrista se movió con mayores cautelas, dados los mayores intereses directos que España tenía en juego. Por lo que respecta al Cono Sur, dominado entonces por dictaduras militares, se ejerció una labor genérica de defensa de los derechos humanos, si bien las condenas por violación de los mismos fueron de carácter global, huyendo, salvo excepciones, de proferir acusaciones concretas contra países específicos, lo cual se justificaba como una aplicación del principio de indiscriminación y no injerencia en los asuntos internos.

Con todo, a partir de 1979, como consecuencia, por un lado, del cambio que se inicia en el escenario mundial, que pasa de la distensión en las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética a un enfrentamiento y una tensión crecientes, que los especialistas calificarán como la segunda guerra fría, haciendo más difícil y costoso el desarrollo de una política exterior activa no siempre coincidente con los intereses de los Estados Unidos, especialmente si era en América Latina, y, por otro, de la progresiva agudización de la crisis en la Unión de Centro Democrático y del creciente descontento de ciertos sectores militares involucionistas que amenazan la democracia española, la política iberoamericana conocerá una pérdida de atención por parte del Gobierno de Adolfo Suárez, que se volcará sobre todo en los problemas de orden interno.

En resumen, sin desconocer las contradicciones y lagunas señaladas, hay que reconocer lo avanzado en la política iberoamericana durante los Gobiernos de Adolfo Suárez y el cambio que se produce en la misma en relación al franquismo. El reto, dada la posición desde la que se partía, no era pequeño y por ello los resultados pueden calificarse de notables.

Si la política de derechos humanos de la Administración Carter había supuesto para América Latina una menor presión tutelar por parte de los Estados Unidos, facilitando, así, ciertas iniciativas de Estados extrarregionales, como era el caso de España, el cambio en el escenario mundial, que acabamos de señalar, y la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca, que tuvo mucho que ver con ello, supusieron un cambio importante en el escenario latinoamericano, pues desde el primer momento la nueva Administración manifestó su voluntad de poner término a la que se calificaba como política «blanda» en la zona. Si las relaciones internacionales volvían a la guerra fría, el enfrentamiento entre los bloques y la carrera de armamentos, las relaciones interamericanas retornaban claramente a una etapa de neohegemonismo norteamericano (Muñoz 1986: 327).

Todo ello supuso unos mayores riesgos de enfrentamiento con los Estados Unidos, caso de que se pretendiese seguir una política autónoma, y, consiguientemente, una reducción del margen de maniobra en el continente de los Estados extrarregionales. En el caso de España además se añadió el hecho de que se había ya anunciado la incorporación a la Alianza Atlántica y se había asumido definitivamente por el partido centrista la necesidad de dar coherencia conservadora a la política latinoamericana.

Estos hechos, con ser importantes para explicar la pérdida de profundidad y de activismo que experimenta la política latinoamericana de España durante el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, fueron, sin embargo, menos determinantes que otros factores que se hicieron presentes a nivel interno español, como, entre otros, la aceleración del proceso de desintegración de la Unión de Centro Democrático y el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que influyó decisivamente en la política exterior de Calvo-Sotelo.

En el proceso de ajuste conservador y de absoluta sintonización de la política exterior española con la política de los Estados Unidos que realiza el nuevo Gobierno, la política latinoamericana perderá claramente perfil y autonomía, pasando América Latina en la práctica, más allá de algunas declaraciones oficiales, a un discreto segundo plano.

La actitud de este Gobierno fue en general de acentuación de las respuestas reactivas y coyunturales a los acontecimientos que se iban produciendo, sin que se esbozara realmente una política definida hacia Iberoamérica. Ello se puso claramente de manifiesto en Centroamérica, donde se siguió un alineamiento con la política de los Estados Unidos, y en el conflicto de las Malvinas, donde la diplomacia española trató de navegar sin excesivo éxito entre dos aguas (Barbé 1994).

### 3. Los Gobiernos socialistas (1982-1996)

En el proyecto de política exterior del Gobierno socialista, al igual que en el caso de los Gobiernos centristas, al lado de la adhesión de España a la Unión Europea que se presentaba como absoluta prioridad, Iberoamérica aparecía también como una de las prioridades y dimensiones claves de la acción exterior.

La principal novedad respecto de los Gobiernos centristas es que esa vocación americanista se va a sustentar sobre compromisos más solidarios y firmes desde el punto de vista de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, nacidos de la propia ideología socialista y de las experiencias de los nuevos responsables de la política exterior. Felipe González llegó al Gobierno con un prestigio ya acuñado en Iberoamérica y con un conocimiento directo de los problemas americanos, adquiridos a través de su cargo de Vicepresidente de la Internacional Socialista y de sus numerosos viajes al continente americano. Al mismo tiempo, la oposición que desde 1976 se había hecho a los Gobiernos centristas había proporcionado un conocimiento de muchas de las contradicciones y lagunas de la política iberoamericana desarrollada hasta entonces (Arenal 1993 a).

Este planteamiento se reflejará en las instrucciones que desde el primer momento se imparten a las Embajadas de España en relación a la defensa de los sistemas democráticos y los derechos humanos, el rechazo de las agresiones e intervenciones armadas, el origen de los conflictos, el fomento de la cooperación y la disposición a incrementar los vínculos con los distintos procesos de integración (Pico de Coaña 1997: 48).

La política iberoamericana de los Gobiernos socialistas, que se desarrolla en los primeros años con Ronald Reagan como Presidente de los Estados Unidos, en momentos de reafirmación hegemónica de ese país en la región, tendrá que moverse en un escenario latinoamericano complejo y difícil.

En ese escenario, la política iberoamericana tratará de compaginar, en un difícil equilibrio, la actuación autónoma de España, en función de los intereses nacionales, del propio proyecto de política exterior y de su interpretación de la problemática iberoamericana, con los intereses norteamericanos en la región, sin dejar, sin embargo, que éstos se impongan. El Gobierno socialista dejó claro desde el primer momento que su política hacia América Latina tenía como límite no entrar en un enfrentamiento directo con los Estados Unidos, por lo que era necesario tomar en consideración los intereses norteamericanos en la región, lo que no suponía, sin embargo, un plegamiento a los mismos.

No se puede olvidar, dado el papel «hegemónico» que los Estados Unidos tienen en el continente americano, que la política iberoamericana de España está en íntima relación con la política bilateral española respecto de los Estados Unidos. De ahí que el tema iberoamericano haya estado siempre presente en las relaciones hispano-norteamericanas y que el Gobierno socialista, reconociendo el liderazgo de los Estados Unidos en la región, haya tratado en la limitada medida de sus posibilidades de favorecer un cambio en la política de los Estados Unidos en América Latina.

Esta búsqueda de equilibrio tendrá, sin embargo, diferentes énfasis a medida que, por un lado, se vaya afirmando y definiendo la política exterior y con ella la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas, en el sentido de la adopción de planteamientos más moderados ideológicamente y posibilistas, y, por otro, vaya cambiando el contexto internacional en el que se mueve Iberoamérica, surgen iniciativas regionales de solución pacífica y negociada del conflicto centroamericano, se inicie la presencia activa de la Unión Europea y evolucionen política e ideológicamente ciertos países de la zona, empezando por los propios Estados Unidos.

La clarificación de las relaciones con los Estados Unidos, a raíz de la concreción de los términos de la contribución española a la Alianza Atlántica y de la renovación del Convenio Defensivo con los Estados Unidos, en diciembre de 1988, servirán claramente para que las relaciones entre los dos países entren en una nueva etapa más fluida y de confianza mutua, desapareciendo algunas de las tensiones anteriores, que se dejará notar en la valoración positiva que los Estados Unidos hacen de la política iberoamericana de España, a pesar de no ser siempre coincidente con la suya.

Esta valoración positiva que los Estados Unidos harán de la política iberoamericana de España, y en concreto de la política centroamericana, a partir de mediados de la segunda mitad de los años ochenta responde también al giro que se produce en la política de los Estados Unidos hacia Centroamérica, como consecuencia del cambio en el escenario mundial, en el final del segundo mandato de Ronald Reagan y el inicio del mandato de George Bush, en el sentido de apostar paulatinamente por una salida negociada al conflicto centroamericano y abandonar la política intervencionista. De hecho, desde la puesta en marcha de la iniciativa de Contadora, los Estados Unidos desarrollaron una doble estrategia en Centroamérica, consistente en optar por una política de intervención militar indirecta, destinada a derrotar al sandinismo y a los movimientos guerrilleros de El Salvador y Guatemala, y al mismo tiempo jugar la baza del dejar hacer a las iniciativas de solución pacífica y negociada y a la presencia de otros Estados y de la Unión Europea en el conflicto, que seguían políticas diferentes, con el fin de tener controlada otra opción en el supuesto de que la primera fracasase.

No tiene, sin embargo, ningún sentido la tesis, mantenida en algunos círculos norteamericanos, que considera que la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas, sobre todo en sus primeros momentos, fue una política antinorteamericana, inspirada en un rígido análisis marxista y en la teoría de la dependencia (Wiar-da 1986). Por el contrario, la realidad demuestra que esa política, si bien interpreta los problemas de la región en términos distintos a los norteamericanos y propugna soluciones diferentes, no dejó de tener presentes los intereses de los Estados Unidos en la región.

En un plano general, esquemáticamente, el modelo de política latinoamericana que los Gobiernos socialistas ponen en marcha a partir de 1982 se ha desarrollado en base a los siguientes puntos y objetivos, la mayor parte de ellos coincidentes con los postulados por los Gobiernos centristas (Arenal 1994: 134-137):

1) La base de partida que justifica esa política es un compromiso de presencia y de actuación solidaria en América Latina, en razón de los especiales vínculos e intereses de todo tipo.

2) Las relaciones con los países latinoamericanos se regirán por el principio de indiscriminación, que se traduce en el mantenimiento de relaciones con todos los países con independencia del carácter de sus Gobiernos, lo que no supone, sin embargo, la igualdad de trato y de intensidad de las relaciones, de acuerdo con los principios de democracia y derechos humanos que inspiran la política latinoamericana.

3) En consecuencia, desarrollo de una política de apoyo a la democracia y a los derechos humanos y a la búsqueda de una solución pacífica y negociada a los conflictos.

4) Afirmación de la voluntad española de actuar desde dentro de la Unión Europea en favor de los intereses latinoamericanos y de una intensificación de las relaciones entre ambas regiones.

5) Apoyo a los procesos de integración latinoamericanos.

6) La cooperación como elemento decisivo y central en las relaciones con los países iberoamericanos, en cuanto que a través de la misma se pretende contribuir al desarrollo y progreso de esos países.

7) Una meta inmediata, que tenía que actuar como reto en el desarrollo de la política latinoamericana, la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América-Encuentro de Dos Mundos.

8) Una meta final, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, construida sobre la base de una voluntad libremente manifestada de participar y de la existencia de unos valores y de unos intereses comunes compartidos, planteada en términos de igualdad y respeto a la independencia, soberanía y peculiaridades de los Estados participantes.

En un plano más concreto, la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas se va a mover con coordenadas parecidas a las seguidas por los Gobiernos centristas de Adolfo Suárez, si bien acentuando la defensa de la democracia y los derechos humanos, reforzando la cooperación al desarrollo, buscando la afirmación de los siempre relativos márgenes de autonomía con que España se mueve en Iberoamérica y tratando de introducir mayor coherencia y continuidad a la acción exterior.

En este sentido, las principales líneas de acción se van a dirigir, por un lado, a reforzar las relaciones, la cooperación y la concertación con los países iberoamericanos democráticos y, por otro, a hacer valer la democracia y los derechos humanos en los países del Cono Sur y en los países centroamericanos sometidos a dictaduras militares o regímenes no democráticos. Todo ello enmarcado en el proyecto de puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, como forma de dar vida a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

De esta forma, hay que distinguir, al igual que sucedió con los Gobiernos de Adolfo Suárez, entre la política activa y protagonista en materia de democratización, derechos humanos y búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas a la crisis, seguida respecto de Centroamérica, que estudiaremos en detalle posteriormente, y la seguida respecto de los demás países iberoamericanos.

En relación a estos últimos, los Gobiernos socialistas han seguido una política de intensificación de las relaciones a todos los niveles, de cooperación en el ámbi-

to interno y de concertación en el plano internacional, a través de una coincidencia de planteamientos y estrategias sobre los principales problemas a los que tiene que hacer frente Iberoamérica. Esta política presenta, sin embargo, como decimos, rasgos distintos a la desarrollada respecto de Centroamérica. La situación interna e internacional de estos países, diferente en la mayor parte de los casos a la de la mayoría de los países centroamericanos, explica esta diferencia.

En estos países las posibilidades de la acción española y su resonancia han sido mucho más limitadas. Por lo tanto, la política española hacia los mismos ha tenido un menor protagonismo activo y se ha movido con coordenadas más convencionales y menos políticas que en Centroamérica. Con estos países las consideraciones ideológicas tuvieron un papel menos determinante que en el caso centroamericano. Esta actitud no ha impedido una diferencia notable en los perfiles políticos de las relaciones bilaterales de España con cada uno de esos países en función de su diferente situación política.

Es por ello que en relación a estos países debe distinguirse claramente la política seguida respecto de aquellos sometidos a dictaduras militares o a regímenes autoritarios marcada por la defensa de la democracia y la denuncia de las violaciones de los derechos humanos, caso de los países del Cono Sur durante parte de la década de los ochenta, de Perú, a raíz del autogolpe de Fujimori, y de los intentos de golpe de Estado en Venezuela, y la desarrollada en relación a aquellos países con regímenes democráticos con los que la comunicación, la concertación y la cooperación ha sido en general una constante.

A modo de resumen, hay que señalar que la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas que desde una perspectiva general ha mantenido una intensidad, una coherencia y una continuidad desconocidas anteriormente, y cuyo balance general es altamente positivo, sin embargo, no ha estado exenta de algunos altibajos e incluso contradicciones, producto sobre todo de las propias limitaciones en la capacidad de acción exterior, de la escasez de recursos con que ha contado el Ministerio de Asuntos Exteriores y la cooperación para el desarrollo y de la urgencia con que en determinados momentos se han planteado algunos problemas de las relaciones exteriores de España en otras regiones o dimensiones de la acción exterior, como fueron, durante un cierto período de tiempo, el tema de la Alianza Atlántica y la recta final de las negociaciones para la adhesión a la Comunidad Europea.

Por otro lado, no se puede ignorar que la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas ha tenido un antes y un después en relación a 1992.

La fecha de 1992 la tomamos como punto de inflexión en la política iberoamericana, no sólo por ser el año del V Centenario, que actuó como un reto y un referente importante en el impulso que conoció la política iberoamericana de España en los años anteriores, sino también porque en torno a esa fecha empiezan a cristalizar importantes cambios políticos en el escenario latinoamericano como consecuencia del fin de la bipolaridad y de la guerra fría, que se derivan del derrumbamiento de la Unión Soviética y del bloque socialista y en definitiva de la transformación radical que experimenta el sistema político-diplomático mundial. En ese contexto, característico de la década de los años noventa, los problemas de América Latina se interpretan en términos diferentes al pasado, el cambio en la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina, que venía afirmándose desde el segundo mandato de Ronald Reagan, en consonancia con el inicio del cambio en el escenario mundial, es ya un hecho y el conflicto centroamericano ha entrado en vías de solución pacífica y negociada. Todo ello hizo disminuir el interés que había suscitado

Iberoamérica en la política exterior de los Gobiernos socialistas, desde el momento que era necesaria una política menos activa.

Hasta 1992 la política iberoamericana, dejando al margen la política europea, constituyó una clara prioridad dentro de la política exterior de los Gobiernos socialistas, conociendo un desarrollo, una continuidad, una intensidad y un nivel realmente significativo. Por el contrario, a partir de 1992, terminado el reto del Quinto Centenario, afianzado el cambio en el escenario latinoamericano y abierta una crisis económica en España, que exigía importantes recortes presupuestarios, la política iberoamericana perderá perfil e intensidad, frente a otras dimensiones de la política exterior española, produciéndose, como consecuencia de la cancelación de numerosos proyectos de cooperación iberoamericanos, una importante quiebra de la continuidad que debe caracterizar a toda política exterior.

#### 4. El Gobierno popular (1996-1999)

El Ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, en su primera comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, para informar sobre las líneas generales de la política exterior del nuevo gobierno, el 30 de mayo de 1996, partiendo del hecho de que la política exterior en sus grandes líneas es una política de Estado, afirmó que la política exterior del nuevo Gobierno, surgido de las elecciones generales de abril de 1996, continuaría las líneas desarrolladas por los anteriores Gobiernos, resaltando expresamente esa continuidad en lo relativo a la política hacia Iberoamérica. Y así ha sido en la práctica, tanto a nivel general como a nivel de política iberoamericana, si exceptuamos la política seguida respecto de Cuba, al menos en los dos primeros años de Gobierno popular.

El Director General para Iberoamérica, Eduardo Gutiérrez, ha señalado expresamente esta continuidad en la política iberoamericana, tanto en cuanto al marco conceptual como a nivel de principios.

A nivel de marco conceptual esta política parte de la consideración de Iberoamérica como parte de Occidente y como parte de la historia de España.

Los principios en los que se fundamenta, que son su guía, son los siguientes: 1. Universalidad en las relaciones y aplicación de la Doctrina Estrada; 2. La cooperación y la movilización de recursos hacia Iberoamérica; 3. Compromiso con la democracia, los derechos humanos y los procesos de paz, y consecuentemente rechazo del uso de la fuerza y de las intervenciones extranjeras; 4. Apoyo a los procesos de integración regional y subregional y a la inserción de Iberoamérica en el nuevo escenario internacional; 5. Apoyo al diálogo y la cooperación entre Europa y América Latina; 6. Cooperación en la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo; 7. Respaldo, y difusión de la cultura y la lengua españolas.

En este punto, la coincidencia de principios y planteamientos con la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas es total, lo que pone de manifiesto el carácter de política de Estado con que se concibe la política iberoamericana.

Sin embargo, sobre esta base el Gobierno popular sí ha procedido a realizar algunos significativos ajustes en el despliegue concreto de la política iberoamericana, que se han justificado señalando la necesidad de adecuar ese despliegue concreto, en materia de cooperación, política comercial, etc., a las nuevas realidades y cambios que se han producido en Centroamérica, el Cono Sur y en general en Iberoamérica. Ese ajuste ha sido especialmente radical, como ya se ha apuntado, en el caso de po-

lítica con Cuba, donde se ha producido una clara ruptura en relación a la política seguida hasta entonces por los Gobiernos socialistas (Roy 1999: 137-166).

El que no haya habido en general cambios significativos no significa, sin embargo, que la política iberoamericana, al menos en los dos primeros años de Gobierno popular, no haya perdido cierto perfil e intensidad políticas, en relación al período anterior, como se puso de manifiesto no sólo a nivel bilateral, sino también en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Viña del Mar, en 1996, e Isla Margarita, en 1997. Sólo la iniciativa, lanzada por el Presidente Aznar, de celebrar una Cumbre Europa-América Latina, que posteriormente recogería el Presidente francés Jacques Chirac en su visita a Brasil y la propia Unión Europea, se puede considerar como realmente importante en estos dos primeros años.

El Gobierno popular desde el primer momento ha reforzado su concertación política con los Estados Unidos en la política iberoamericana, con el resultado de disminuir los márgenes de autonomía relativa con los que España se ha movido en la región. El hecho de que el Presidente del Gobierno anunciase el cambio en la política respecto de Cuba con ocasión de la rueda de prensa conjunta con el Vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, de visita oficial en España, y de que el primer documento presentado en la Unión Europea con el fin de que ésta adoptase una posición común respecto de Cuba, siguiese la mayor parte de los puntos preconizados por los Estados Unidos en relación a Cuba, ponen claramente de manifiesto un cierto seguidismo, al menos en los momentos iniciales.

Con todo, a partir de la primavera de 1998, en consonancia con el giro hacia el centro político que el Presidente del Gobierno, José María Aznar, ha tratado de dar al Partido Popular y al propio Gobierno, se percibe con claridad un mayor interés por Iberoamérica y una creciente atención e impulso a la política iberoamericana.

Iberoamérica, y no sólo Cuba, como al principio, vuelve a estar en el primer plano del proyecto de política exterior del Gobierno Popular.

Las razones de este cambio en la política iberoamericana del Gobierno popular son varias. Entre otras, se pueden señalar las siguientes:

a) El giro al centro político ha desplazado dentro del PP al grupo más conservador en materia de política exterior, que había venido condicionando la política iberoamericana del Gobierno, en contra de las posiciones mantenidas por el propio Ministro de Asuntos Exteriores y por la mayor parte de los diplomáticos. No hay que olvidar que Iberoamérica se ve con especial simpatía a nivel de opinión pública española y que todos los Gobiernos democráticos anteriores fueron conscientes de la importancia que desde el punto de vista electoral tiene la política iberoamericana.

b) El mayor conocimiento y experiencia que el Gobierno popular tiene de las relaciones con Iberoamérica en relación a los primeros momentos de Gobierno. El Presidente del Gobierno no se sintió cómodo inicialmente en sus relaciones con los mandatarios iberoamericanos, como se puso claramente de manifiesto en la Cumbre Iberoamericana de Viña del Mar, donde pasó prácticamente sin protagonismo, como no fuera para enfrentarse con Fidel Castro y congelar sus relaciones con Cuba, e incluso en la Cumbre Iberoamericana de Isla Margarita, donde no tuvo presencia especialmente significativa. Ahora, transcurridos más de dos años de Gobierno, el Presidente ha adquirido confianza como político a nivel internacional y ha adquirido experiencia, conocimiento y amistad con los distintos Jefes de Estado y de Gobierno, lo que le ha permitido tomar la iniciativa en determinados ámbitos.

Se empieza a producir el mismo fenómeno que con otros Presidentes de Gobierno, como Adolfo Suárez y Felipe González; que hicieron de Iberoamérica la proyección más querida de la política exterior española, como consecuencia de la toma de conciencia de las posibilidades de protagonismo internacional que la misma ofrece a España por razones históricas, lingüísticas y de cultura y de las posibilidades de protagonismo personal.

c) La creciente importancia de los intereses económicos españoles en Iberoamérica, que ha llevado a que España sea en los últimos años uno de los primeros inversores en Iberoamérica, lo que, por un lado, permite y, por otro, obliga a desarrollar una política más activa y de más presencia en la región.

Las manifestaciones más claras de este creciente interés y del relanzamiento de la política iberoamericana por el Gobierno popular son, entre otras, las siguientes:

a) La normalización de las relaciones con Cuba. Después de dos años de tirantes, tensiones y alejamiento, el Gobierno popular ha rectificado totalmente los errores de su política inicial hacia la isla, sin que haya variado sustancialmente la situación de la democracia y los derechos humanos en Cuba, que fue el motivo que justificó el enfriamiento hasta extremos incomprensibles de las relaciones con ese país.

Aznar y Castro se han entrevistado a raíz de la Cumbre Iberoamericana de Oporto, celebrada el 17 y 18 de octubre de 1998. Castro ha viajado a España inmediatamente después y se ha entrevistado de nuevo con Aznar en la Moncloa, el 19 de octubre de 1998. El Ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes ha viajado oficialmente a Cuba, los días 9 a 12 de noviembre. El viaje del Rey a Cuba está ya aceptado por el Gobierno popular, estando pendiente de concreción en función de la evolución de la situación cubana.

La celebración de la próxima Cumbre Iberoamericana en La Habana, a la que asistirán el Rey de España y el propio Presidente del Gobierno, José María Aznar, tendrá especial significado en este proceso de relanzamiento de las relaciones hispano-cubanas.

b) El creciente protagonismo del Presidente del Gobierno en la Cumbre Iberoamericana de Oporto, donde tuvo un papel activo de primer plano, presentándose como valedor de los intereses iberoamericanos ante la Unión Europea.

c) Las iniciativas emprendidas en el seno de la Unión Europea con el fin de que ésta se interese más por Iberoamérica, destacando especialmente la solicitud de apoyo financiero por parte de la Unión Europea para que los países iberoamericanos puedan superar la actual crisis financiera y para que Centroamérica se recupere del Huracán Mitch.

d) La ayuda financiera por importe de 3.000 millones de dólares que el Gobierno español se ha comprometido a aportar para apoyar a los países iberoamericanos a salir de la crisis financiera actual.

e) La reunión organizada por el Presidente del Gobierno en Baiona (España), justo inmediatamente después de la Cumbre de Oporto, con los Presidentes iberoamericanos demócratacristianos, a la que asistieron los Presidentes de Chile, Argentina, Ecuador, Colombia y Costa Rica, además del Presidente de la Internacional Demócrata Cristiana, Wilfred Martens y su Secretario General, Javier Ruíz.

Todo ello ofrece un panorama muy distinto al de los dos primeros años de Gobierno popular en relación a Iberoamérica y certifica el impulso que se quiere dar a esta política.

### III. LA POLÍTICA CENTROAMERICANA DE ESPAÑA

Expuestas las características generales de la política iberoamericana de España, vamos a centrar nuestra atención en lo que constituye el objeto central de nuestro trabajo, que es la política desarrollada por España en Centroamérica. A este respecto nos ocuparemos prioritariamente de las relaciones político-diplomáticas, sin abordar específicamente otras dimensiones de esa política, como la política de cooperación al desarrollo o la política desarrollada por España en el seno de la Unión Europea en favor de la intensificación y ampliación de las relaciones con Centroamérica, que con ser importantes, desbordarían los límites de este trabajo.

Centroamérica, debido a su crisis y conflicto abierto y a su especial problemática, expresión de los problemas derivados del subdesarrollo y de la necesidad de democratización, en los que interfería la política de los Estados Unidos con una interpretación de los mismos que obviaba la democracia y la defensa de los derechos humanos, va a constituir, más que cualquier otra región iberoamericana, el reto y el elemento definidor de la nueva política exterior de defensa de la democracia y de los derechos humanos, que se pone en marcha por España a partir de 1976.

La razón de que Centroamérica se transformase en la expresión más característica de lo que quería ser la nueva política iberoamericana se debió a varias razones.

En primer lugar, estaba el hecho de que los intereses económicos españoles en la subregión eran mucho más reducidos que los existentes en otros lugares del continente, con lo que los costos de una política comprometida y activa en favor de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo eran mucho menores que en otras partes. Por el contrario, esos mismos intereses económicos eran relativamente importantes para los países centroamericanos. En concreto, las exportaciones españolas a los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) representaban en 1985, por tomar una fecha intermedia, el 0,42 por 100 del total de las exportaciones españolas y las importaciones españolas provenientes del MCCA eran el 0,23 por 100 del total. Para Centroamérica, por el contrario, España era un importante cliente y proveedor. En 1985, España absorbía el 1,6 por 100 de las exportaciones del MCCA, ocupando el séptimo lugar entre los clientes de la región, y era el cuarto proveedor del MCCA, con una tasa de penetración del 2,4 por 100, después de los Estados Unidos, Japón y la República Federal Alemana. La conclusión es que las relaciones comerciales son totalmente asimétricas, claramente poco importantes para España y relativamente importantes para Centroamérica (Sebastián, Sánchez-Díaz y Santamaría 1989: 107).

En segundo lugar, y en directa relación con lo anterior, estaba el hecho de que por tamaño físico y población los países centroamericanos permitían una política activa y eficaz acorde con los recursos y dimensiones de España, además de un mayor impacto de la cooperación (Aldecoa 1989: 78-79).

Tercero, hay que destacar la importancia que la problemática de Centroamérica tenía en sí misma como expresión de los problemas derivados del subdesarrollo y de la necesidad de democratización, en los que interferían las relaciones Este-Oeste, como consecuencia de la política intervencionista de los Estados Unidos, que singularizaban a la zona frente a otras áreas.

Finalmente, y ésta es una razón que es común a toda Iberoamérica pero que singulariza la región respecto de otras proyecciones exteriores de España, se trataba de una zona en la que la comunidad de lengua, historia y cultura hacían más fáciles y eficaces, desde el punto de vista de la acción exterior, y más rentables desde el punto de vista interno español, las acciones que se pudieran emprender. Centroamérica aparecía, por lo tanto, más que cualquier otra subregión iberoamericana, como el reto y elemento definidor que podía dar cuenta del alcance y sentido de la nueva política iberoamericana que se ponía en marcha.

En esa subregión, toda esa serie de factores que acabamos de señalar, posibilitaban una acción exterior de imagen e impacto, que rompiese con los planteamientos forzosamente más medidos, condicionados y limitados que debían seguirse en otras áreas de la acción exterior de España, permitiendo desarrollar una política activa y protagonista sin aparentemente demasiados riesgos para España (Piñol 1982: 27).

No tiene, por lo tanto, nada de extraño que tanto los Gobiernos centristas, especialmente los de Adolfo Suárez, como los Gobiernos socialistas hicieran de Centroamérica uno de los objetivos preferentes de su política exterior.

## 1. La política centroamericana de los Gobiernos centristas

Desde el primer momento, los Gobiernos centristas de Adolfo Suárez, tratarán de desarrollar una política activa en la zona, en la que se tratará de hacer presentes los principios de democracia y derechos humanos. En este caso concreto, a las razones que se acaban de apuntar, se unió la búsqueda de legitimidad democrática y de imagen progresista ante la opinión pública española que perseguía Adolfo Suárez.

El escenario centroamericano de la segunda mitad de los años setenta, marcado por una disminución del intervencionismo norteamericano y por la política de «derechos humanos» de James Carter, favorecía además la presencia activa de Estados extrarregionales, como era el caso de España. A pesar de ello, el escenario seguía siendo complejo. La heterogeneidad de la situación de los distintos países centroamericanos, que dificultaba la posibilidad de desarrollar una política única hacia la zona y obligaba a poner en marcha políticas diferentes según los países, pero coherentes y coordinadas, la diversidad de intereses estratégicos y políticos implicados a nivel internacional, la pervivencia de hábitos franquistas en determinados embajadores, con la descoordinación consiguiente en la acción española en la zona, harán que la política centroamericana de los Gobiernos centristas de Adolfo Suárez presente algunas contradicciones y ausencias notorias. Como ya hemos señalado, en buena medida, la ocupación de embajadas de España en Guatemala, en enero de 1980 y en El Salvador, en febrero de 1980, por integrantes de movimientos opositores a los regímenes establecidos, puede explicarse por la difusión de esa imagen progresista.

Lo más grave fue que no siempre se siguió una línea de actuación coherente. Mientras en unos países se seguía un alineamiento completo con la política de los Estados Unidos, caso de El Salvador, en donde se llegó a ofrecer reiteradamente, junto a otros países, ayuda militar contra la guerrilla, en otros países se entablaban contactos con los movimientos de oposición, caso de Guatemala.

En Nicaragua se jugó a la ceremonia de la confusión. En 1978 Suárez intentó, junto al Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, que Somoza negociara

con el Frente Sandinista, lo que no impidió que todavía en 1979 España vendiera armas a Somoza. También en estas fechas, al mismo tiempo que la Embajada española mantenía contactos con los sandinistas, la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso se oponía, en junio de 1979, a la propuesta socialista de reconocimiento de los sandinistas como Gobierno *de facto*. Sólo el 19 de julio de 1979, el Gobierno español pidió a Urcuyo, sucesor de Somoza, que se retirase de la presidencia para evitar un mayor derramamiento de sangre. Una vez alcanzado el poder por el Frente Sandinista, el Gobierno español contribuyó a afianzar el nuevo régimen mediante ayuda económica, con el objetivo de hacer triunfar las posturas más moderadas y evitar un alineamiento de Nicaragua con la Unión Soviética (Piñol 1988: 33). Una iniciativa de mediación por parte de Suárez, tras la victoria sandinista, fue rechazada por la Administración norteamericana (Piñol 1982: 14).

El cambio que se produce en el escenario mundial, a partir de 1979, como consecuencia del inicio de una segunda guerra fría y de la agudización de la tensión y el enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, una de cuyas manifestaciones será la política intervencionista de Ronald Reagan en Centroamérica, unido a los crecientes problemas que a nivel interno tiene que hacer el Gobierno de Adolfo Suárez, explican no sólo la disminución de intensidad y perfil que experimenta su política centroamericana, durante el último año de su Gobierno, sino también, como ya apuntamos al analizar la política iberoamericana en general, el cambio que se produce en esa política con el Gobierno centrista de Leopoldo Calvo-Sotelo.

Con el Gobierno de Calvo-Sotelo, la política de apoyo a la democracia y defensa de los derechos humanos, aunque se mantiene teóricamente como principio inspirador de la política iberoamericana, sin embargo, disminuye claramente de perfil y de intensidad en relación a los Gobiernos de Adolfo Suárez, en consonancia con el cambio de orientación hacia un marcado conservadurismo y alineamiento con la política de los Estados Unidos que experimenta la política exterior española con ese Gobierno.

La postura en torno a la crisis centroamericana, agudizada significativamente en relación a los años anteriores, como consecuencia de los cambios que se habían producido en la zona, especialmente el triunfo del Frente Sandinista y el recrudecimiento de la guerra en El Salvador, y de la política intervencionista de los Estados Unidos, con Ronald Reagan en la Presidencia, siguió básicamente y en la práctica un estrecho alineamiento con la política de los Estados Unidos en la zona y un deseo de no implicarse en los problemas de la región, a pesar de las declaraciones oficiales del Ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro Pérez Llorca, en torno a la defensa de los derechos humanos y de la democracia en la región y a propósito de una posible función mediadora por parte española, si las partes lo pedían.

Expresión de lo dicho es, por ejemplo, el rechazo por el partido en el Gobierno, la Unión de Centro Democrático, con el apoyo de otros partidos de la derecha, de una proposición del Partido Socialista, consistente en adherirse a la declaración franco-mexicana sobre la situación de El Salvador, efectuada el 28 de agosto de 1981, en la que se reconocía el movimiento insurgente, el FDR-FMLN, y la crítica que se hace a Francia por su implicación en la región. No el deseo de implicarse en los problemas de la zona que se vería refrendado en la abstención que adopta el Gobierno de Calvo-Sotelo en relación a una propuesta de resolución presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por Francia y México, en la que se instaba a las partes en conflicto a buscar una salida negociada a la guerra civil de El

Salvador. El Ministro de Asuntos Exteriores, Pérez-Llorca, justificó esta posición aludiendo a la necesaria neutralidad de España en los temas iberoamericanos (Bayo 1989: 24). En la práctica, el Gobierno de Calvo-Sotelo había optado por un pleno apoyo a la política seguida por Napoleón Duarte.

En relación a Nicaragua, dados los cambios que para 1981 se habían producido ya respecto del programa inicial de pluralismo político, economía mixta y no alineamiento del nuevo régimen sandinista, el Gobierno de Calvo-Sotelo no tuvo ningún problema en manifestarse abiertamente crítico respecto del Gobierno sandinista.

## 2. La política centroamericana de los Gobiernos socialistas

La llegada del Partido Socialista al Gobierno, como consecuencia de su triunfo en las elecciones generales de octubre de 1982, va a suponer de nuevo un relanzamiento de la política centroamericana y un reforzamiento de la política de apoyo a la democracia y defensa de los derechos humanos, asumiendo un mayor compromiso y una dimensión mucho más activa y protagonista que con los Gobiernos anteriores.

Incluso en los primeros momentos se planteó a nivel de opinión pública la interrogante de si el Gobierno socialista, en razón de su decidida voluntad de defensa de los derechos humanos, no introduciría algún cambio en la tradicional política de indiscriminación que había seguido España respecto de Iberoamérica. Las declaraciones oficiales sobre este punto no dejaron lugar a dudas respecto a la voluntad de seguir aplicando el principio de indiscriminación, compaginándolo, eso sí, con una más decidida defensa de la democracia y los derechos humanos. El Presidente del Gobierno, Felipe González, y el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, no dejarán dudas a este respecto, en sus diferentes declaraciones a los medios de comunicación y en sus intervenciones ante las Cortes.

En todo caso, desde el primer momento Centroamérica se transformará en un punto de referencia clave de lo que quería el Gobierno socialista que fuese la política iberoamericana. Fernando Morán, primer Ministro de Asuntos Exteriores socialista, reconocerá claramente, a principios de 1983, que «el tema de Centroamérica es un tema vital para el equilibrio, es un tema vital para la política exterior española en el sentido de que si realmente no hay una acción clara española en Centroamérica incluso la credibilidad de los principios en que se inspira el programa socialista podría sufrir algo» («Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Fernando Morán, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, 18 febrero 1983», *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 1983*, p. 161). Esta atención especial que se dedica a Centroamérica por el Gobierno socialista es corroborada por casi todos los especialistas que han estudiado el tema (Piñol 1989; Mujal-Leon 1989; y Joann Fagot Aviel 1992).

Más allá de los deseos, la realidad es que la política centroamericana de los Gobiernos socialistas alcanzará un elevado perfil. Tanto en la política bilateral del día a día, como a nivel multilateral con su apoyo a las iniciativas regionales o de la Unión Europea, los Gobiernos socialistas desarrollarán, a través de una diplomacia tan discreta como eficaz, una política marcada por el apoyo a los procesos de democratización, la defensa de los derechos humanos y la búsqueda y apoyo a las vías de solución pacífica y negociada de los conflictos.

Las razones de esta especial y activa atención que se prestará a Centroamérica son las mismas que señalabamos al principio, si bien en el caso de los Gobiernos socialistas se añadían otras dos razones: La primera era la política de solidaridad activa que el Partido Socialista había desarrollado hasta entonces con la democracia y los derechos humanos en Centroamérica y la segunda el propio conocimiento e interés que los principales dirigentes socialistas tenían en Centroamérica. Felipe González llegaba a la Presidencia del Gobierno con un buen conocimiento de la problemática centroamericana y con relaciones establecidas con muchos dirigentes políticos de la zona, producto de su interés personal por la misma, de sus viajes a la región y de su condición de Presidente del Comité de la Internacional Socialista para la Defensa de la Revolución Nicaraguense, creado en 1980, aunque pronto inoperante. Lo mismo sucedía con otros responsables de la política exterior socialista.

La importancia que el Partido Socialista concedía a Centroamérica estaba plasmada en la resolución sobre política exterior aprobada en el XXIX Congreso del Partido Socialista Obrero Español, celebrado en octubre de 1981, que rezaba así: «Hoy, la política latinoamericana de España no puede estar al margen o desatendida de la convulsa región centroamericana, donde se proyecta con mayor intensidad la nefasta política para Latinoamérica de la Administración Reagan. Debemos ayudar a países como Nicaragua, para que lleguen a consolidar su revolución y su reconstrucción nacional en un marco democrático, pluralista y no alineado, y a pueblos como El Salvador para que consigan sacudirse la Junta Militar, sostenida por los Estados Unidos, y se llegue a un proceso negociado de una paz justa» (Arenal y Aldecoa 1986: 308-309).

Sin embargo, como ya hemos apuntado, el escenario centroamericano de principios de la década de los años ochenta era realmente complejo y difícil para la acción exterior de España.

Como ha señalado, Rafael Grasa, las relaciones internacionales del subsistema centroamericano se caracterizaban, en primer lugar, por una estructura fuertemente jerarquizada y dependiente de los actores externos, en especial de los Estados Unidos, lo que dejaba un estrecho margen de maniobra a los actores centroamericanos; en segundo lugar, por la subordinación de las interacciones a lógicas y tendencias externas a la región, como era el conflicto Este-Oeste, la mundialización, etc.; tercero, por la escasa o nula presencia de políticas propias de los Estados de la zona, y cuarto, por una cooperación e integración regional insuficiente y poco eficaz. En todo caso, el principal factor explicativo era la dependencia de los actores externos y, muy en concreto, la presencia abrumadora y constante de los Estados Unidos (Grasa 1998: 42-43).

A las características anteriores se sumaban, además, las nuevas dinámicas de crisis económica y conflicto abierto que caracterizaban la región. Desde el derrocamiento de Somoza en Nicaragua, en julio de 1979, y el triunfo de la oposición encabezada por el Frente Sandinista; el desarrollo violento de la crisis en El Salvador, que derivó en un sangriento enfrentamiento armado entre el Ejército salvadoreño y, sobre todo, el FMLN, pasando por el asalto a la Embajada de España en Guatemala, en enero de 1980, con un trágico desenlace y la ruptura de relaciones diplomáticas, hasta la creciente intervención de los Estados Unidos en la zona, con la militarización de Honduras, convertida en una base de la Contra y de los Estados Unidos, el incremento de la ayuda militar a El Salvador y la creciente influencia en Costa Rica, todo hacía de Centroamérica una región especialmente problemática para una acción comprometida y protagonista.

En definitiva, el conflicto, y en particular su tratamiento por los Estados Unidos, exacerbó las confrontaciones regionales, interestatales e intraestatales, creó nuevos antagonismos y sospechas y, pese a la omnipresencia de los Estados Unidos, convirtió a Centroamérica en un área crucial de las relaciones internacionales y de las políticas exteriores de la década, en una fuente permanente de debate e iniciativas de numerosos y heterogéneos actores. Merced al conflicto y a la política estadounidense hacia él, Centroamérica se internacionalizó, o, lo que es lo mismo, el nivel extrarregional y los actores externos acabaron resultando claves no sólo para fomentar la guerra, sino también para lograr la paz (Grasa 1998: 46).

Como consecuencia de ello, la política centroamericana de España tenía que moverse en un escenario en el que jugaban intereses de la más variada naturaleza y fuerza. Éstos iban desde el neohegemonismo de la Administración Reagan, que se materializaba en una nueva política intervencionista en la región y en una interpretación del conflicto centroamericano en términos Este-Oeste, lo que había reducido el margen de maniobra de los Estados extrarregionales y elevado notablemente los posibles costos de una política activa en la zona, hasta el protagonismo e influencia de otros actores estatales, como la Unión Soviética, Cuba y México, que aspiraban a desempeñar un papel, aunque distinto, en el conflicto y que, en el caso del último, recelaban de cualquier protagonismo extrarregional.

Para la Unión Soviética, en concreto, Nicaragua y el conflicto centroamericano se percibían no tanto como un objetivo estratégico, sino como una oportunidad para debilitar la influencia de los Estados Unidos e incrementar la propia con riesgo controlado y costes limitados (Pope Atkins 1995: 97).

Incluso en el marco de los propios Estados centroamericanos la situación del Gobierno socialista en orden a llevar adelante una política activa e influyente no era fácil. En los primeros momentos, sólo con Nicaragua parecía existir una cierta afinidad, aunque pronto debilitada. Los Gobiernos de Costa Rica y, sobre todo, de El Salvador desconfiaban de las todavía cercanas manifestaciones prosandinistas del Partido Socialista y de la política que había seguido respecto de Centroamérica. Con Guatemala las relaciones diplomáticas estaban suspendidas desde el asalto a la Embajada. Con Honduras, sirviendo de plataforma privilegiada para el intervencionismo de los Estados Unidos a través de la contra nicaraguense, las relaciones eran igualmente distantes. En este contexto las posibilidades reales de actuación española eran escasas y, en todo caso, difíciles (Piñol 1988: 6-7; y Arenal 1994: 139).

El interés y preocupación con que los Estados Unidos seguían la activa política exterior del Gobierno socialista en Centroamérica fue evidente, lo que era expresión del papel y de la influencia que España podía tener en el conflicto. La postura española respecto de esa subregión, aun basándose en el supuesto de que toda solución viable para Centroamérica debía ser aceptable para los Estados Unidos, generó tensiones con la Administración Reagan, que implicaron un coste político no desdeñable, pues se añadieron a otras derivadas de las grandes orientaciones de la política de seguridad española puesta en marcha por los Gobiernos socialistas, en concreto respecto de la Alianza Atlántica y de la redefinición de las relaciones militares con los Estados Unidos (Viñas 1991: 16).

Esta preocupación de los Estados Unidos se manifestó en la insistencia con que la Casa Blanca pedía moderación a los socialistas en su posición sobre el conflicto centroamericano, tanto a nivel diplomático habitual, como en los viajes a Madrid del Secretario de Estado, Schultz, en diciembre de 1982, de Thomas Enders, Se-

cretario Adjunto para Asuntos Interamericanos, en febrero de 1983 y de Henry Kissinger, en enero de 1984, con motivo del informe elaborado sobre Centroamérica, que disenta de la posición e interpretación española del conflicto, aunque atribuía a España un papel positivo en la subregión (Kissinger 1984). El propio Thomas Enders llegó a solicitar la mediación de Felipe González en las posibles negociaciones entre Gobierno y oposición en El Salvador, lo que, sin embargo, fue rechazado por el Jefe del Gobierno español (Bodemer 1987: 83).

Tal preocupación e interés de los Estados Unidos respondía a la diferente interpretación y estrategia y consecuentemente política que el Gobierno socialista seguía respecto del conflicto centroamericano (Moss 1986: 127-133). Si en los momentos iniciales estas diferencias fueron patentes, también lo fueron con posterioridad, pues más allá de la evolución que experimenta la política centroamericana socialista en su despliegue concreto, la interpretación de la crisis y la estrategia de solución no variaron sustancialmente.

En el Gobierno socialista se temía que una intervención directa de los Estados Unidos en la zona pudiese afectar muy negativamente no sólo al escenario americano, introduciendo mayor inestabilidad y multiplicando las tensiones y conflictos en los distintos países iberoamericanos, y en el escenario euroatlántico, dificultando y enrareciendo las importantes relaciones transatlánticas, sino también y muy especialmente a las relaciones hispano-norteamericanas y a la todavía precaria y ambigua incorporación de España a la OTAN (Morán 1985: 96).

Los puntos principales que caracterizaban la interpretación y posición española del conflicto centroamericano se resumen en la consideración de que el mismo responde a causas estructurales, derivadas del subdesarrollo y de la ausencia de democracia, que no responde directamente a la dialéctica Este-Oeste, como pretendían entonces los Estados Unidos, lo que exigía que la solución del conflicto pasase por una solución negociada, sobre parámetros políticos y económicos, y, en última instancia, por una solución de los problemas derivados del subdesarrollo. El problema de fondo no era otro que la situación de injusticia social existente en esos países. Al mismo tiempo se estimaba que cualquier solución duradera debía partir de la situación establecida y que no se podía pretender introducir cambios políticos sustanciales en los países de la zona sin afectar aún más a la crítica situación en que éstos se encontraban. Se rechazaban, en consecuencia, las soluciones militares y la intervención e injerencias extranjeras, así como todo tipo de presiones y acciones encubiertas, por considerarse que lo que hacían era incrementar la crisis y el conflicto y alejar las posibilidades de solución (Morán 1984: 15 y 1985: 78-84; Martínez 1984 y 1986, Viñas 1987: 91-92; y Grugel 1987: 610; García Durán 1990).

El punto principal de las diferencias en torno a la interpretación y tratamiento del conflicto lo ocupaban El Salvador y Nicaragua. En relación al primer país, el Gobierno socialista no compartía la política de pleno apoyo que los Estados Unidos dieron a los Gobiernos de Napoleón Duarte y Alfredo Cristiani, a pesar de sus violaciones de los derechos humanos, ni su tratamiento de la guerra civil de ese país. Respecto de Nicaragua, el Gobierno socialista, paralelamente a un progresivo cambio de actitud respecto del proceso revolucionario nicaraguense, a medida que se entendía que se estaba produciendo un alejamiento en relación al proyecto democrático inicial, se mostraba totalmente en contra de la estrategia norteamericana de acoso y derribo del régimen sandinista, criticando y condenando públicamente los actos de presión militar y económica y de intervención directa, de los Estados

Unidos contra Nicaragua, ya se tratase del minado de puertos, el bloqueo económico, el «irangate» o la ayuda militar a la contra.

A todas las dificultades anteriores se añadía el hecho importante de que, en los primeros pasos del Gobierno socialista la problemática centroamericana careció de una dinámica negociadora propia, lo que obligaba a actuaciones mucho más directas e individualizadas en la región, con todos los riesgos y costos que ello tenía para una potencia media como España.

De esta forma, desde la perspectiva de la acción exterior de los Gobiernos socialistas en Centroamérica, pueden distinguirse dos períodos, de límites difusos, cuyo punto de inflexión en todo caso viene marcado por la declaración de apoyo al Grupo de Contadora, constituido por México, Panamá, Colombia y Venezuela, en enero de 1983, que hace el Gobierno socialista el 20 de abril de 1983, y que producirá el 6 de junio de 1986 el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación, que sería el germen de los Acuerdos de Esquipulas.

El primer período se caracteriza fundamentalmente por los intentos de actuación directa en la zona, que trataban de abrir vías hacia una solución pacífica y negociada del conflicto, mediante un protagonismo que no siempre fue bien comprendido por algunos países, especialmente por México, que recelaba del protagonismo español. La política que desde esos primeros momentos desarrolla el Gobierno socialista era una política que apostaba por esquemas proclives a la búsqueda de una solución pacífica y negociada del conflicto y que, en consecuencia, suponía el abandono de los planteamientos rupturistas y de apoyo total a los movimientos guerrilleros de Guatemala y El Salvador, que había defendido en los años anteriores desde la oposición.

A esta dinámica de actuación directa responde la iniciativa socialista, formulada ya antes de llegar al poder, de celebrar una especie de «pequeño Helsinki», es decir, una Conferencia de Seguridad y Cooperación para Centroamérica, que permitiese avanzar hacia la solución del conflicto. La iniciativa se realiza mediante una proposición no de ley presentada, el 15 de junio de 1982, en el Congreso de los Diputados y desestimada por éste, en la que se pedía la convocatoria de una Conferencia de Seguridad y Cooperación para Centroamérica. Se trataba de una iniciativa de solución negociada, en la que, proponiéndose Madrid como sede, deberían estar presentes tanto los Estados Unidos como Cuba. Sin embargo, la iniciativa no tuvo eco efectivo, pues, además de no ser aceptada por la Administración norteamericana, algunos países iberoamericanos de mayor peso en la cuestión centroamericana, como México y Venezuela, recelaban de la iniciativa española (Mujal-León 1986: 392-393). Esta oposición, unido a la puesta en marcha de Contadora, motivó que la iniciativa pronto fuese descartada por el Gobierno socialista.

El segundo período se abre, el 20 de abril de 1983, con la declaración de apoyo a Contadora («Declaración del Consejo de Ministros sobre la crisis centroamericana, 20 de abril de 1983», *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, año 1983*, Madrid, OID, s/f, p. 458). Dicho apoyo se formula significativamente al día siguiente del regreso a España del Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, después de una visita a México y Colombia, en la que en el comunicado conjunto hispano-mexicano se expresaba ya en cierta medida un apoyo a Contadora, y constituirá significativamente el primer apoyo de un Gobierno occidental a esa iniciativa.

Felipe González estuvo al tanto de la formación del Grupo de Contadora desde el primer momento. Incluso se pretendió en un primer momento, con el apoyo de algunos países iberoamericanos, especialmente de Colombia, desempeñar un papel re-

levante en la iniciativa del Grupo de Contadora, aspirándose a ser miembro del Grupo, si bien la oposición de México hizo que pronto se abandonara la idea. En todo caso, el apoyo a Contadora se ha reiterado posteriormente de forma constante. Destaca en este punto el apoyo prestado a Contadora en la Asamblea General de las Naciones Unidas, votando a favor de la Resolución 38/10, de 11 de noviembre de 1983, que reiteraba el derecho de los países centroamericanos a vivir en paz y determinar su propio futuro, expresando su decidido apoyo a Contadora y a la Declaración de Cancún, así como la Declaración de Caracas; de 3 de febrero de 1984, suscrita, con ocasión de la toma de posesión del nuevo presidente venezolano, por los Jefes de Estado de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Venezuela y el Jefe del Gobierno español y en la que se declara un apoyo pleno a Contadora. En esa ocasión, Felipe González explicitó claramente la posición de pleno apoyo del Gobierno español a Contadora (*Abc*, 3 de febrero de 1984).

Un gesto español de reconocimiento y apoyo a los esfuerzos pacificadores del Grupo de Contadora fue la concesión a sus miembros del Premio Príncipe de Asturias. Aunque España todavía no era miembro de la Comunidad Europea, el Presidente del Gobierno español incidió también en el apoyo que la Comunidad Europea prestó a Contadora en la declaración adoptada en el Consejo Europeo de Stuttgart de junio de 1983.

La política centroamericana de los Gobiernos socialistas se alineaba claramente con la política de los países del Grupo de Contadora, abriéndose una fase, que llega hasta el presente, en la que España coordinará y concertará su acción exterior en la zona con dichos países, así como con los propios países centroamericanos, lo que contribuirá a generar una atmósfera de confianza y de cooperación con los países iberoamericanos, como no había existido antes.

La iniciativa de Contadora, además de abrir un proceso de paz en Centroamérica que en desarrollos posteriores acabaría teniendo éxito, constituía una afirmación muy importante de la autonomía iberoamericana frente a los Estados Unidos en una zona marcada precisamente por el intervencionismo de ese país (Aguilera 1993: 203) y consecuentemente facilitó de forma importante la acción de los Estados extrarregionales, como era el caso de España, que habían venido actuando en la región.

El respaldo a esta iniciativa, nacida en la propia región y apoyada por países iberoamericanos con peso en la zona, permitía eludir más fácilmente los riesgos de un enfrentamiento grave con los Estados Unidos, que podía resultar demasiado costoso en relación con los escasos intereses económicos y estratégicos de España en la región. Además, dicho apoyo ahorra tener que implicarse en proyectos extrarregionales que podían levantar y, de hecho, levantaban suspicacias y rechazos en actores más cercanos al conflicto, con los costos que ello podía tener para la política global de España hacia Iberoamérica. Al mismo tiempo, ese apoyo posibilitaba una vía de prestigio alternativa, por cuanto que se defendía una estrategia de pacificación nacida en la propia región. En suma, a partir de ese momento, las actuaciones directas extrarregionales en la zona en favor de una solución negociada empiezan a perder sentido.

El Gobierno socialista optará, en consecuencia, por renunciar en principio a protagonizar en adelante iniciativas directas de solución o propuestas de mediación, inclinándose por la política de apoyar plenamente los proyectos o planes de pacificación surgidos en la zona, siempre que éstos fueran respaldados por los países

iberoamericanos más directamente afectados por el conflicto centroamericano. El inicial apoyo a Contadora del Gobierno socialista tendrá su continuidad en el apoyo que prestan al Plan Arias, de febrero de 1987 y al proceso de Esquipulas, después, que pueden considerarse como continuidad de Contadora (Aldecoa 1987/1988).

En este sentido, cambia la estrategia de actuación y mediación del Gobierno socialista en la región, optándose principalmente, además de por la intensificación y mejora de las relaciones bilaterales con los países centroamericanos, por el apoyo a los planes de paz de la zona, el planteamiento del tema en el Consejo de Europa y, una vez en la Comunidad Europea, por la actuación en el marco de la misma, y por la colaboración activa con las Naciones Unidas cuando éstas, a partir de 1989, con Javier Pérez de Cuellar como Secretario General, empiezan a implicarse activamente en el proceso de paz.

A destacar en este punto, la participación de España en los «grupos de amigos» del Secretario General, constituidos por países interesados en promover la paz en la zona, que, especialmente en los casos de El Salvador y Guatemala, tuvieron un papel importante en el éxito final de los procesos de paz (Yáñez-Barnuevo 1997: 147-148).

Procesos de paz claramente diferenciados en los casos, por un lado, de Nicaragua y El Salvador, tributarios de Esquipulas y directamente relacionados, y, por otro, de Guatemala, que respondió principalmente a una dinámica propia, no dependiente directamente de la dinámica de paz regional, debido a las singularidades de este último proceso (Laiglesia 1997: 158-166).

Esta política de apoyo decidido a las iniciativas de paz regionales no supuso, sin embargo, una renuncia total del Gobierno socialista a aportar individualmente ideas que facilitarían una solución al conflicto. Así, Felipe González, durante su veraneo en la isla de Ochila (Venezuela), en 1985, propuso la celebración de una minicumbre sobre la crisis centroamericana, que no encontró una favorable acogida en Cuba.

Paralelamente a ese apoyo a las iniciativas de solución pacífica y negociada, el Gobierno socialista intensificará los contactos directos con los países de la región en orden a encontrar vías que permitiesen una revitalización del proceso de paz y un progreso de la democracia y los derechos humanos y desarrollará una política bilateral más medida respecto de los países centroamericanos, buscando el acercamiento a todos los Gobiernos de la zona, como forma de poder desempeñar un papel más activo y decisivo en el proceso de paz que se estaba abriendo.

Para España era evidente que la solución al conflicto centroamericano pasaba principalmente por los propios países centroamericanos, lo que explica el apoyo que se prestó siempre a la dinámica de reuniones de los Presidentes centroamericanos, que desempeñaron un papel fundamental en el proceso de paz, y a las distintas fuerzas políticas y sociales que en esos países apostaban por la paz.

En esta línea de actuación bilateral se replantea la posición respecto de El Salvador, iniciándose a una política de acercamiento, aunque no de pleno apoyo, al Gobierno de Napoleón Duarte, que encontrará su expresión más significativa en el nombramiento del demócratacristiano Fernando Álvarez de Miranda, amigo personal de Napoleón Duarte, como Embajador de España en El Salvador. En la misma línea se insertan el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Guatemala el 22 de septiembre de 1984, la activa participación española en la I Conferencia Interministerial Comunidad Europea-Centroamérica, celebrada en San José, en sep-

tiembre de 1984, que abría una dinámica nueva e importante en Centroamérica, y el propio Plan de Cooperación Integral con Centroamérica, preparado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana, que suponía un importante impulso de la cooperación al desarrollo con los países de esa subregión.

El Plan de Cooperación Integral con Centroamérica, limitado inicialmente a Costa Rica, Honduras y Nicaragua, se insertaba plenamente en la interpretación española del conflicto centroamericano, por cuanto que partía de la base de que la cooperación al desarrollo económico y social constituía un elemento fundamental para la erradicación de las causas últimas del conflicto (Angulo 1987/1988).

Todos estos hechos, unidos a la posición cada vez más crítica de España y de la Internacional Socialista hacia el régimen sandinista, influyó en un cambio en la posición de recelo y desconfianza que algunos gobiernos centroamericanos mantenían hacia el Gobierno socialista, lo que hizo la política española en la región más receptiva e influyente.

El ingreso de España en la Comunidad Europea, el 1 de enero de 1986, facilitó, de otro lado, la actuación española respecto de Centroamérica, pues el hecho de que los Doce interpretasen en términos parecidos el conflicto centroamericano, proporcionó una cobertura que no existía anteriormente, reduciendo los riesgos y recelos por parte de terceros Estados que se podían derivar de una actuación solitaria. Paralelamente, se presionó en el seno de la Comunidad Europea para que Centroamérica se beneficiara de una mayor cooperación y ayuda al desarrollo, desempeñándose un papel importante en el impulso y desarrollo de las reuniones interministeriales de San José entre Centroamérica, la Comunidad Europea y el Grupo de Contadora, que tanta importancia han tenido en la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas al conflicto y en la ayuda al desarrollo y a la reconstrucción de Centroamérica.

De hecho, España, aunque todavía no era miembro de la Comunidad Europea, participó activamente en las reuniones de San José I, celebrada en septiembre de 1984, y San José II, celebrada en noviembre de 1985, y ha continuado siendo uno de sus principales valedores, ya como Estado miembro, en todas las demás reuniones hasta el presente, generando o apoyando las iniciativas tendentes al desarrollo y profundización de las relaciones entre Europa y Centroamérica (Arenal 1990 y 1993 b).

Esta activa política desarrollada por España encontró en la firma de los compromisos de Esquipulas II, en agosto de 1987, y en concreto en el «Procedimiento para establecer una paz firme y duradera para Centroamérica», una nueva plataforma para que la política centroamericana de los Gobiernos socialistas diese otro salto hacia adelante. Por primera vez desde el inicio de la crisis se contaba con elementos reales de esperanza de paz, en la línea que había venido manteniendo el Gobierno español. De ahí la satisfacción con que se acogió este avance y el apoyo que se dio a cada uno de los pasos mencionados, empezando por el apoyo a las Declaraciones de los Presidentes Centroamericanos en el marco del proceso de Esquipulas. El Gobierno socialista, sin olvidar sus cautelas, incluso se declaró abierto, si lo solicitaban los países de la región, a participar en los mecanismos de verificación adoptados en Esquipulas II o que se adoptaran en cuanto al alto el fuego, tráfico de armamento y no utilización del territorio para agredir a otro Estado (Perpiñá-Robert 1988: 111).

España desempeñó igualmente un papel significativo en las negociaciones de paz de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, impulsando esa dinámica e incluso actuando como intermediario y mediador en algún momento (Pico de Coaña 1990: 62).

Esta política encontrará su culminación en la presencia española a nivel de Presidente de Gobierno en la firma de los Acuerdos de Paz de El Salvador y Guatemala y en la activa participación en las diferentes misiones de las Naciones Unidas en Centroamérica, como veremos posteriormente.

Con todo, no se puede desconocer, como ya apuntamos al referirnos a la política iberoamericana en general, que a partir de 1992, como consecuencia, por un lado, del cambio que experimenta desde finales de los años setenta el escenario mundial y el escenario centroamericano con el fin de la bipolaridad y la guerra fría, del cambio de la política de los Estados Unidos hacia Centroamérica y de la consolidación de los procesos de paz y de solución negociada del conflicto centroamericano; y, por otro lado, del final del reto del V Centenario, disminuye en general la atención que Centroamérica había tenido hasta entonces en el marco de la política exterior española, centrándose esa atención prioritariamente en el proceso de paz todavía abierto de Guatemala, donde el papel español continuará siendo muy importante.

A un nivel más concreto, han sido, sin lugar a dudas, las relaciones con Nicaragua, El Salvador y Guatemala las que han marcado más claramente lo que ha sido la política centroamericana de los Gobiernos socialistas.

En relación con Nicaragua, el Gobierno socialista compaginó la denuncia y la condena constante de la estrategia norteamericana de acoso y derribo del régimen sandinista, con una actitud cada vez más crítica respecto del proceso revolucionario de Nicaragua, a medida que se entendía que se estaba produciendo un alejamiento respecto del proyecto democrático inicial sandinista.

En la primera dirección, además de las reiteradas declaraciones oficiales rechazando y condenando la política de los Estados Unidos respecto de ese país, se insertan, por ejemplo, entre otras actuaciones, la participación española, junto con los países miembros de la Comunidad Europea, en la negativa a aceptar la presión norteamericana para aislar a Nicaragua y excluirla de la política de cooperación de la Comunidad Europea con Centroamérica, con ocasión de la I Conferencia Interministerial Comunidad Europea-Centroamérica, celebrada en San José, en septiembre de 1984; la manifestación pública de la decepción por la interrupción, a finales de 1984, de las conversaciones de Manzanillo entre representantes sandinistas y de la Administración norteamericana, y la votación, en octubre de 1986, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a favor de un proyecto de Resolución sobre la ejecución de la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia, que condenaba a los Estados Unidos por sus actividades de agresión contra Nicaragua. Postura que se volvería a repetir en noviembre de ese mismo año en la Asamblea General (Piñol 1989: 31-63).

En la segunda dirección apuntada, el Gobierno socialista no se recató en las críticas a la trayectoria que, en su opinión y en la de la Internacional Socialista, iba tomando el proceso revolucionario nicaragüense y en las llamadas a la recuperación del proyecto original, basado en el pluralismo político, la economía mixta y el no alineamiento.

En esta línea de cambio de actitud se inserta la decisión del Partido Socialista de no enviar observadores a las elecciones nicaragüenses de noviembre de 1984, a diferencia de otros partidos socialistas europeos y de la propia Internacional Socialista. Como explicación se señaló que tampoco se habían enviado observadores a El Salvador y que el Partido socialista se sentía representado por la Internacional Socialista. También responde a lo mismo la no presencia de Felipe González en la delegación española que asistió a la toma de posesión del presidente Daniel Ortega, a raíz del triunfo sandinista en las elecciones de noviembre de 1984.

Sin embargo, este cambio de actitud política respecto de Nicaragua no influyó en la fluidez con que se mantuvieron las relaciones bilaterales, en el importante contenido económico de las mismas y en las continuas visitas recíprocas entre los mandatarios de ambos países. De esta forma, la política de cooperación al desarrollo que España seguía con Nicaragua, que era uno de los principales receptores de la misma, no se vio afectada en ningún momento por esta posición crítica, pues respondía al principio de solidaridad con la difícil situación en que se encontraba el pueblo nicaragüense.

Paralelamente al desarrollo de esta política de rechazo de las posiciones de los Estados Unidos y de crítica del régimen sandinista, el Gobierno socialista no cesó en sus intentos de encontrar o abrir vías de solución democrática a la situación nicaragüense, a través de las más diversas gestiones, como los sondeos en la visita de Ronald Reagan a Madrid, en mayo de 1985, para la reapertura de las conversaciones de Manzanillo, las reuniones conjuntas, celebradas en Madrid, entre dirigentes sandinistas y representantes de la Internacional Socialista, los encuentros entre sandinistas y la oposición interna en la Embajada de España en Managua, en septiembre y noviembre de 1985, y los continuos contactos y visitas entre ambos países, tanto a nivel gubernamental como partidista.

En esta política desempeñó un papel complementario importante el propio Partido Socialista Obrero Español, realizando labores que el Gobierno no podía o no debía protagonizar. En marzo de 1987, el Partido Socialista fue anfitrión de una reunión entre los representantes de los partidos socialistas o socialdemócratas francés, sueco, alemán occidental y el propio Partido Socialista español y el comandante Bayardo Arce, en representación del Frente Sandinista, que tenía como objetivo contribuir a la solución de las diferencias entre Costa Rica y Nicaragua y analizar la situación interna de este último país. Posteriormente, en varias ocasiones se habló de una posible mediación española entre Costa Rica y Nicaragua, que no llegó a materializarse (Klaveren 1988: 386). Este anuncio, aunque señalando expresamente la necesidad de que se confirmase la posibilidad, se hizo con ocasión de una reunión del Bureau de la Internacional Socialista en Roma.

A la vista de la política seguida por los Gobiernos socialistas respecto de Centroamérica en general y de Nicaragua en particular no tiene nada de extraño la importante participación de las Fuerzas Armadas españolas en el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica para Centroamérica (ONUCA), aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 7 de noviembre de 1989, que estuvo al mando del General de División español, Agustín Gómez Quesada, y cuya misión principal, iniciada oficialmente el 1 de diciembre de 1989, fue la de verificar la no utilización del territorio de un país para atacar al país vecino y el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares, controlando la desmovilización de la «contra» nicaragüense.

Esta apertura de vías de solución pacífica al conflicto centroamericano a raíz de los acuerdos de Esquipulas II y las medidas que en ese contexto fue adoptando el Gobierno sandinista en el camino de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la reconciliación nacional contribuyeron a amortiguar progresivamente las críticas anteriores del Gobierno socialista, que ayudó activamente a la organización de las elecciones presidenciales nicaragüenses de febrero de 1990. En concreto, se trabajó, a través de un grupo de expertos, en la elaboración del Registro Electoral, facilitando asistencia técnica durante los seis meses anteriores a las Elecciones y enviándose ciento diez microordenadores. Además, se incluyó personal español cua-

lificado en ONUVEN (Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para la verificación de las Elecciones en Nicaragua) (Pico de Coaña 1992: 193):

La derrota electoral del Gobierno sandinista y el subsiguiente Gobierno de Violeta Chamorro no supusieron pérdida del alto perfil político que Nicaragua tiene en la política española hacia la zona. Los problemas políticos surgidos a partir de 1990 como consecuencia del proceso de asentamiento democrático de ese país han puesto de nuevo de manifiesto el interés con que el Gobierno socialista sigue su democratización.

En el caso de El Salvador, sin existir inicialmente ningún contencioso grave en las relaciones mutuas, las relaciones han tenido en general, hasta la firma, en enero de 1992, del Acuerdo de Paz, un bajo perfil político, no exento de alguna tensión, debido principalmente a la postura crítica que los Gobiernos socialistas han mantenido respecto a la política de derechos humanos seguida por los Gobiernos de Napoleón Duarte y Alfredo Cristiani.

En las elecciones de 1984, que elevaron a Napoleón Duarte al poder, los Estados Unidos trataron de legitimar a Duarte impulsando el envío de observadores internacionales. España, sin embargo, se negó a participar en esa operación, lo que contribuyó a enturbiar aún más las relaciones con el Gobierno salvadoreño.

Aunque el nombramiento del demócrata cristiano Fernando Álvarez de Miranda, como Embajador de España en ese país, sirvió para mejorar las relaciones, sobre todo a partir de 1986, éstas, sin embargo, nunca han sido fluidas e intensas. Esto se explica debido a los recelos y desconfianza de Napoleón Duarte, primero, y de Alfredo Cristiani, después, a raíz de su proclamación como Presidente con ocasión del triunfo de Arena en las elecciones de 1989, respecto de los Gobiernos socialistas, en razón a su política centroamericana, especialmente respecto de Nicaragua, a sus contactos con el FMLN y a las críticas a la política de los Gobiernos salvadoreños, así como a la posición crítica mantenida por el Gobierno español con la política de los Estados Unidos, principal apoyo de los Gobiernos salvadoreños (Piñol 1989: 33).

El mejoramiento paulatino de las relaciones con El Salvador a partir de 1986, se vio enturbiado a raíz del asesinato de seis jesuitas españoles por grupos uniformados del Ejército salvadoreño a raíz de la ofensiva guerrillera del FMLN en noviembre de 1989. El Gobierno español, además de condenar enérgicamente el hecho, exigió al Gobierno salvadoreño una investigación exhaustiva de los asesinatos, no dándose por satisfecho con el procesamiento de algunos de los militares responsables.

La firma, el 16 de enero de 1992, en México, del Acuerdo de Paz de El Salvador entre el Gobierno y el FMLN, en cuya gestación y éxito participó activamente el llamado «grupo de amigos» del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, integrado por Colombia, México, Venezuela y España y en el que España desempeñó un papel muy significativo (Yáñez-Barnuevo 1997: 147), dio lugar a que el Presidente del Gobierno español, Felipe González estuviese presente en el acto, firmando como testigo de la paz. Este hecho puso de manifiesto la mejora de las relaciones, abriendo una nueva dinámica en las relaciones entre los dos países y posibilitando que por parte de España se desarrolle una política más activa y protagonista en relación con el proceso que se abre en El Salvador de afirmación de la democracia y los derechos humanos y de reconstrucción y reconciliación nacional.

Expresión de lo anterior es la aprobación por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en enero de 1992, del envío de la Misión de Observadores de las Na-

ciones Unidas en El Salvador (ONUSAL, posteriormente MINUSAL), al mando de un General español, para verificar el Acuerdo de Paz, de conformidad con lo establecido en el propio acuerdo, en la que han participado además un importante contingente de policías y militares españoles.

Con Guatemala, una vez, en septiembre de 1984, se restablecen las relaciones diplomáticas, suspendidas a raíz del asalto a la Embajada de España por las Fuerzas Armadas guatemaltecas, las relaciones han transcurrido por un camino de concertación y cooperación creciente, facilitado inicialmente por el entendimiento existente entre Vinicio Cerezo, elegido Presidente en las elecciones de diciembre de 1985, y Felipe González. El autogolpe de Estado, protagonizado por Jorge Serrano Elías, el 25 de mayo de 1993, afortunadamente fracasado, fue enérgicamente condenado por el Gobierno español, requiriéndose el restablecimiento del marco constitucional democrático.

Sin embargo, la comprensión que el Gobierno socialista ha demostrado hacia las dificultades de los sucesivos Gobiernos guatemaltecos, en su marcha hacia una democracia plena y hacia una efectiva política de defensa de los derechos humanos, cuya violación sistemática por grupos paramilitares o militares, que esos Gobiernos no acaban de poder controlar, continúa siendo una constante en ese país, no ha impedido, por un lado, una reiterada presión por parte española para que los Gobiernos guatemaltecos acaben con la actuación de esos grupos y hagan realidad efectiva los derechos humanos y, por otro, una callada pero constante labor para facilitar una salida negociada al enfrentamiento armado entre la Unión Nacional Revolucionario Guatemalteca y el Gobierno guatemalteco.

Especialmente durante el Gobierno de Vinicio Cerezo, España desempeñó un significativo papel en el impulso a las negociaciones entre el Gobierno, las Fuerzas Armadas guatemaltecas, los partidos políticos guatemaltecos y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Esas negociaciones que se iniciaron discretamente en Madrid en enero de 1987 y que tuvieron en la reunión de San Rafael en España, en octubre de 1987, su primer momento clave, a pesar de su falta de resultados aparentes, encontraron desde entonces el pleno apoyo de los Gobiernos españoles.

A esta dinámica respondió la reunión mantenida en El Escorial entre la URNG y la llamada Instancia Política, aglutinadora de los partidos, que dio lugar a la firma del acuerdo de El Escorial, el 1 de junio de 1990 (Montobbio 1997: 102). Momento igualmente importante fue el liderazgo de España en el apoyo a la Comisión Nacional de Reconciliación y al lanzamiento del Diálogo Nacional, que facilitó de forma importante el desarrollo del proceso de Oslo (Bolaños de Zarco 1996). Igualmente es destacable el papel desempeñado por la Embajadas de España en Guatemala, México y Naciones Unidas, que prestaron en todo momento toda la asistencia necesaria para el éxito del proceso de paz (Laiglesia 1997: 168).

La firma en Madrid, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, el 12 de diciembre de 1996, del Acuerdo para la reinserción de la URNG, y la posterior presencia del Presidente del Gobierno popular, José María Aznar, en Guatemala, el 29 de diciembre de 1996, en el acto de la firma del Acuerdo de Paz de Guatemala, no fue sino el reconocimiento y la consecuencia de la activa labor realizada por los Gobiernos españoles desde principios de los años ochenta en favor de una solución negociada en Guatemala, así como de la participación de España en el «grupo de amigos», institucionalizado a partir del Acuerdo marco para la reanudación del Proceso de Negociación en 1994, constituido por Colombia, España, México, Venezuela,

Estados Unidos y Noruega, que tuvo un papel destacado en el éxito del proceso (Laiglesia 1997: 168-169).

Lo mismo cabe decir del apoyo a la Misión de Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA), a partir de 1994, en la que España ha participado con un importante contingente de observadores españoles.

En definitiva, la política seguida por España respecto de Centroamérica, apoyada evidentemente en las posiciones similares de otros países iberoamericanos y europeos, que han tenido también un importante papel, ha contribuido al avance en los procesos de paz y democratización en la región, al mismo tiempo que ha servido para moderar la política norteamericana hacia la zona y alejar el riesgo de una intervención directa de los Estados Unidos en Nicaragua, con consecuencias desastrosas y desestabilizadoras para toda América Latina.

El balance final de la política de España hacia Centroamérica durante los Gobiernos socialistas, más allá de algunos titubeos, derivados de lo complejo y difícil de la crisis y de la presencia de los Estados Unidos, es, por lo tanto, sin lugar a dudas, positivo. Se ha avanzado notablemente en el sentido de dotar a la acción en Centroamérica de una continuidad y una coherencia que no siempre estuvieron presentes durante los Gobiernos centristas y se ha desempeñado un papel significativo en la zona, contribuyendo a favorecer la solución pacífica de la crisis centroamericana y reforzando el papel de España en Iberoamérica.

### **3. La política centroamericana del Gobierno popular (1996-1999)**

Dentro de la continuidad respecto de la política seguida por los Gobiernos socialistas que, como hemos señalado, ha caracterizado en general la política iberoamericana del Gobierno popular, las relaciones con Centroamérica no han presentado novedades dignas de atención.

Los avances que ha conocido a lo largo de los años noventa el proceso de solución pacífica y negociada del conflicto centroamericano, que ha atraído la atención del mundo sobre la subregión y disminuido la presencia activa de los países regionales y extrarregionales en la misma, unido al cambio de escenario internacional que se ha producido en la década de los noventa, han situado a Centroamérica en una posición de bajo perfil en el marco de las políticas exteriores, dejando de ser referente inexcusable en cualquier política exterior activa en América Latina.

Estos hechos, unidos a otros más específicos, explican, como ya se ha señalado, la pérdida de perfil y de intensidad en la política centroamericana de los Gobiernos socialistas a partir de 1992, así como el perfil normalizado que presenta la política centroamericana del Gobierno popular. En este sentido, el Gobierno de José María Aznar ha continuado impulsando la búsqueda de una solución negociada al conflicto centroamericano y consecuentemente los pasos que se han venido dando en esa dirección.

Sin lugar a dudas, el acto más relevante en este sentido ha sido la firma en Madrid, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, el 12 de diciembre de 1996, del Acuerdo para la reinserción de la URNG, y la posterior presencia del Presidente del Gobierno popular, José María Aznar, en Guatemala, el 29 de diciembre de 1996, en el acto de la firma del Acuerdo de Paz de Guatemala, así como la continuación de la consideración de Centroamérica como uno de los destinatarios prioritarios de la cooperación al desarrollo.

#### IV. CONCLUSIÓN

En definitiva, la política centroamericana de España desde 1976 hasta nuestros días, a pesar de los condicionantes con que se ha desarrollado, de sus limitaciones y de los distintos perfiles que ha presentado, desde el punto de vista de su intensidad y coherencia, constituye, sin lugar a dudas, si exceptuamos la política europea, la expresión más activa, protagonista y solidaria de la política exterior española. Centroamérica se transformó desde el primer momento, dentro de lo que era la política hacia Iberoamérica, en un referente claro de la política de la España democrática, que se ha mantenido inalterable, con los lógicos altibajos, derivados del cambio de escenarios y gobiernos, hasta el momento presente.

El balance final de esta política es en general positivo, constituyendo un ejemplo para otras dimensiones de la política exterior española.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA, G. (1993): «Confadora y Esquipulas. Los procesos negociatorios y la crisis centroamericana», en M. E. Casaus y R. Castillo (coords.), *Centroamérica. Balance de la década de los ochenta. Una perspectiva regional*, CEDEAL, Madrid, pp. 197-221.
- ALDECOA, F. (1987/1988): «El Acuerdo de Guatemala, primera institucionalización del proceso de paz en Centroamérica», *Tiempo de Paz*, n.º 9, pp. 4-10.
- (1989): «Hacia una profundización en las relaciones políticas entre España y Centroamérica (1976-1989)», en AAVV, *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, CIDB/AIETI, Barcelona, pp. 73-79.
- ALONSO ZALDIVAR, C. (1990): «España y los Estados Unidos», *Anuario Internacional CIDOB, 1989*, Barcelona, pp. 31-51.
- ANGULO BARTUREN, C. (1987/1988): «La cooperación española en el marco de Esquipulas II», *Tiempo de Paz*, n.º 9, pp. 20-23.
- ARENAL, C. del (1990): «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17, pp. 329-368.
- (1991): «Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio», en J. Vidal-Beneyto (ed.), *España a debate. I. La política*, Tecnos, Madrid, pp. 45-65.
- (1992): «La Comunidad Iberoamericana de Naciones: entre la utopía y la realidad», *Revista de Occidente*, n.º 131, pp. 163-189.
- (1993 a): «La política iberoamericana de los Gobiernos socialistas», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1992*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 157-237.
- (1993 b): «La Comunidad Europea y América Latina: ¿En los umbrales de una nueva etapa?», *Sistema*, n.º 114-115, pp. 235-253.
- (1994): *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.
- (1995): «Balance y perspectivas de cuatro Cumbres Iberoamericanas», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 89 (1995), pp. 35-59.
- ARENAL, C. del, y ALDECOA, F. (1986): *España y la OTAN. Textos y documentos*, Tecnos, Madrid.
- ARENAL, C. del, y NÁJERA, A. (1992): *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL), Madrid.
- AVIEL, J. F. (1992): «El papel de España en el proceso de pacificación de Centroamérica», en J. Roy (comp.), *La Reconstrucción de Centroamérica: El Papel de la Comunidad Europea*, University of Miami, Miami, pp. 295-312.
- BARBÉ, E. (1994): «Entre Europa y América Latina: La diplomacia española frente al conflicto de las Malvinas», *Estudios Internacionales* (Chile), n.º 106, pp. 222-251.
- BAYO, F. (1989): «Las relaciones entre España y América Central (1976-1982)», en AAVV, *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, CIDB/AIETI, Barcelona, pp. 11-30.
- BODEMÉR, K. (1987): *Europa Occidental-América Latina. Experiencias y desafíos*, Alfa, Barcelona/Carracas.
- BOLAÑOS DE ZARCO, T. (1996): *La culebra en la corbata*, Diana, México.

- FRERES, C. (1991): *Spain's Special Relationship with Latin America: The Case of Spanish-Andean Relations*, IRELA, Madrid.
- GARCÍA DURÁN, S. (1990): «Política española en la zona», en AAVV, *Naciones unidas y otras claves para la paz*, Seminario de Investigación para la Paz/Diputación General de Aragón, Zaragoza, pp. 315-319.
- GRASA, R. (1998): «Centroamérica en el sistema internacional de posguerra fría», en A. S. Cardenal y S. Martí y Puig (comp.), *América Central, las democracias inciertas*, Tecnos/Universitat Autònoma de Barcelona, Madrid, pp. 33-61.
- GRUGEL, J. (1987): «Spain's Socialist Government and Central American Dilemmas», *International Affairs*, vol. 63, pp. 603-615.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. (1993): *Memorias de estío*, Temas de Hoy, Madrid.
- KISSINGER, H. (1984): *Comisión Kissinger. Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica*, Diana, México.
- KLAVEREN, A. van (1988): «Las relaciones entre Europa Occidental y América Latina: alcances y límites de un proceso de consolidación», en H. Muñoz (comp.), *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: Un balance de esperanzas. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987*, GEL, Buenos Aires, pp. 379-397.
- LAIGLESIA, J. P. de (1997): «El proceso de paz de Guatemala. El papel de España», *Síntesis*, n.º 27-28, pp. 157-172.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (1993): «La mirada del otro. La imagen de España en el extranjero», *Información Comercial Española*, n.º 722, pp. 11-25.
- MARTÍNEZ, M. Á. (1984): «Occidente y América Central», *Leviatán*, n.º 16, pp. 57-63.
- (1986): «Una visión española de la crisis centroamericana», en AAVV, *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Cultura Hispánica, Madrid, pp. 113-125.
- MONTOBIBO, M. (1997): «Guatemala en el camino de la paz», *Política Exterior*, n.º 58, pp. 99-115.
- MORÁN, F. (1984): «Principios de la política exterior española», *Leviatán*, n.º 16, pp. 7-19.
- (1985): «El papel de Europa en Centroamérica», *Tiempo de Paz*, n.º 7, pp. 76-97.
- MOSS, A. H. (1986): «España y Estados Unidos en la problemática iberoamericana», en AAVV, *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Cultura Hispánica, Madrid, pp. 127-133.
- MUÑOZ, H. (1986): «La Administración Reagan frente al mundo», en L. Maira (ed.), *¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?*, GEL, Buenos Aires, pp. 327-349.
- MUJAL-LEÓN, E. (1986): «Spain and Latin America: The Quest for Partnership», en H. J. Wiarda (ed.), *The Iberian-Latin American Connection, Implications for U.S. Foreign Policy*, Col./Washington, Westview Press/American Enterprise Institute, Boulder, pp. 375-407.
- (1989): *European Socialism and the Conflict in Central America*, Preager, Nueva York.
- PERPIÑÁ-ROBERT, F. (1988): «La política exterior de España», en AAVV, *Un examen de la política exterior de España*, INCI, Madrid, 1988, pp. 108-114.
- PICO DE COAÑA, Y. (1990): *Reflexión centroamericana*, Universidad de Granada, Granada.
- (1992): «Política exterior española hacia Iberoamérica», en AAVV, *América Latina y nuevos conceptos de seguridad*, Seminario de Investigación para la Paz/Diputación General de Aragón, Zaragoza, pp. 189-199.
- (1997): «La política exterior de España en América y las Cumbres Iberoamericanas», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), n.º 92, pp. 29-76.
- PIÑOL, J. (1982): «España y Latinoamérica: el período Suárez (1976-1980)», *Afers Internacional*, n.º 0, pp. 9-39.
- (1988): «La política española hacia Centroamérica, 1976-1987: consideraciones globales», *Afers Internacionals*, n.º 12-13, 21-40.
- (1989): «Las relaciones españolas con Centroamérica: el período de los Gobiernos socialistas (1982-1989)», en AAVV, *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, CIDOB/AIETI, Barcelona, pp. 31-63.
- POPE ATKINS, G. (1995): *Latin America in the International Political System*, 2.ª ed., Col. Westview Press, Boulder.
- ROY, J. (1996): «La naturaleza de las relaciones de España con América Latina», en J. Roy y J. A. March (eds.), *El espacio iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Barcelona/Instituto de Estudios Ibéricos, Universidad de Miami, Barcelona, pp. 23-53.
- (1999): *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispanocubanas (1898-1998)*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Los libros de la catarata, Madrid.
- SEBASTIÁN, L. de, SÁNCHEZ-DÍAZ, E., y SANTAMARÍA MORALES, A. (1989): «Las relaciones económicas entre España y América Central: balance de una década», en AAVV, *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)*, CIDOB/AIETI, Barcelona, pp. 81-110.

- VIÑAS, Á. (1987): «Las relaciones euro-latinoamericanas en el conflicto Este-Oeste. Una perspectiva española», en EURAL, *América Latina y Europa en el debate estratégico mundial*, Legasa, Buenos Aires, pp. 83-99.
- (1991): «La política exterior española frente a Iberoamérica: pasado y presente», *Ideas '92* (Miami), n.º 9 (1991), pp. 1-34.
- WIARDA, H. J. (1986): «Interpreting Iberian-Latin American Interrelations: Paradigm, Consensus and Conflict», en H. J. Wiarda (ed.), *The Iberian-Latin American Connection, Implications for US Foreign Policy*, Col., Washington, Westview Press/American Enterprise Institute, Boulder, pp. 209-249.
- YÁNEZ-BARNUEVO, J. A. (1997): «España, la ONU y la participación de Centroamérica», *Síntesis*, n.º 27-28, pp. 143-156.