

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 23-24.**

**Número especial sobre América  
Latina, la CE y España.**

Los condicionantes de la acción exterior de España respecto a  
Latinoamérica (1976-91)  
Dr. J. Piñol Rull

# Los condicionantes de la acción exterior de España respecto a Latinoamérica (1976-91)

Dr. J. Piñol Rull\*

La evolución de la acción exterior española hacia Latinoamérica desde 1976 (fecha de recuperación de la democracia en nuestro país) hasta 1991 parte de determinados condicionamientos históricos previos y se circunscribe dentro del marco de la evolución general de las relaciones internacionales, en las que tanto España, como es evidente, como incluso el conjunto de países latinoamericanos han jugado un rol relativamente limitado.

Este *paper*, de carácter muy general, debe abordar un conjunto de factores y, por tanto, en cierta manera invadir terrenos que van a abordarse con mucho mayor detalle en las intervenciones posteriores. Se trata de una hipótesis de trabajo: España ha aumentado, en estos quince años, pero especialmente a partir de 1988, su influencia<sup>1</sup> en Latinoamérica, a pesar de que: a) su política hacia esta región no es especialmente novedosa ya que no se ha apartado demasiado de las líneas diseñadas ya en los años sesenta<sup>2</sup>; b) sus esfuerzos en aumentar tal influencia han sido en general más simbólicos que reales, y a menudo esporádicos y fluctuantes, sin integrarse en un plan bien trazado o bien desarrollado; c) los medios aportados, en especial en el campo económico y de cooperación, han sido escasos, poco eficaces y muy descoordinados y sólo algo mejor llevados y con mayor interés en el campo político y de la diplomacia tradicional; d) los organismos específicamente diseñados para las relaciones con América Latina han llevado a cabo una política de escaparate en general, y e) la prioridad casi absoluta de la política exterior española, a pesar de afirmaciones doctrinales en contra<sup>3</sup>, se ha centrado en las relaciones con Europa.

1. VIÑAS, A., "Estrategia nacional y entorno exterior" *REI*, Vol. 5, nº 1, 1984, p.99, señala que España tiene influencia, no poder.
2. ALDECOA, F., "Hacia una profundización en las relaciones políticas entre España y Centroamérica (1976-89)" en *Las relaciones entre España y América Central (1976-89)*. CIDOB AIETI, Barcelona, 1989, p.76.
3. MESA, R., "España en la política internacional" *Política Internacional* (Belgrado) Vol. 34 nº 790, 1983 pp. 22 ss.

\*Catedrático de Derecho Internacional Público, Universitat Autònoma de Barcelona

¿A qué se debe pues esta aparente paradoja de un resultado globalmente positivo para los intereses españoles, a pesar del raquitismo de medios aportados y la escasa originalidad de la política efectuada por Madrid? Se debe matizar esta afirmación con nuestra opinión de que tales resultados positivos son bastante diferentes analizando las relaciones españolas con cada uno de los países latinoamericanos, caso a caso, pero el conjunto de variables diseña unas coordenadas de creciente cooperación política (y en algunos casos también económica) con todos los Estados de la zona, especialmente en el caso de Centroamérica y el Caribe hispano-parlante, y algunos países aislados como Bolivia o Perú, en los que la influencia española es muy superior a la que podría esperarse objetivamente y *a priori* de España, como actor en las relaciones internacionales a lo largo de su historia<sup>4</sup>.

Las razones que, en nuestra opinión, avalan la hipótesis de trabajo inicial son las siguientes:

## I. EL MARCO MUNDIAL A NIVEL ESTRATÉGICO-POLÍTICO

En una situación de alta tensión, los actores principales de un sistema tienden a permitir una autonomía muy pequeña de maniobra a actores pequeños o medios, como ha ocurrido entre 1976 y 1988; el paso de un duopolio de poder a una situación de distensión, con EE.UU. como claro líder a nivel mundial en la toma de decisiones políticas (aunque significativamente debilitado en el aspecto económico) favorece en general la negociación y los buenos oficios tanto en controversias regionales como en situaciones internas conflictivas en la zona latinoamericana<sup>5</sup>, en estos casos el rol de un actor medio es mejor aceptado que el *diktat* directo de la gran potencia norteamericana<sup>6</sup> respecto a la solución concreta de un conflicto, y ésta puede tolerar, aceptar o incluso favorecer, según los casos, la intervención de un actor concreto, España, en algunos problemas concretos de Latinoamérica<sup>7</sup>. En abstracto, los gestos simbólicos de Madrid<sup>8</sup> pueden ir desembocando, en un pasado inmediato o incluso en la actualidad, en aportaciones específicas. En concreto, en un ejemplo reciente, los

4. PEREIRA, J.C., *Introducción al estudio de la política exterior de España. Siglos XIX y XX*. Madrid, Akal, 1983 especialmente pp. 283 y ss.

5. A la clasificación de Boersner, que distingue cuatro períodos en las relaciones recientes EE.UU.-Latinoamérica: 1968-73, 1973-76, 1977-79 y 1980 en adelante, habría que incorporar una nueva etapa, 1990 en adelante con una recuperación del interés de Washington hacia Latinoamérica, más allá de los esquemas de una renovada guerra fría. BOERSNER, D., *Relaciones internacionales de América Latina*. México, 1982.

6. MAIRA, L., "El pensamiento geopolítico norteamericano frente al de América Latina y el Caribe: un choque de visiones antagónicas". *Cuadernos Semestrales* n<sup>o</sup> 17, pp. 19 y ss.

esfuerzos anteriores del Gobierno González por mediar en Centroamérica, rechazados respectivamente por Reagan en 1986, pueden ser aceptados respecto al caso cubano o el guatemalteco por Bush, que ha reconocido públicamente en dos ocasiones, en 1988<sup>9</sup> y recientemente en 1991, el papel especial de España en Latinoamérica y de Felipe González, en particular. (Una comprobación paralela del mayor aprecio norteamericano hacia la política exterior española sería la decisión de celebrar la Conferencia de Paz sobre Palestina en Madrid).

Como es obvio, en otras controversias menores, que no afecten a los intereses directos de Washington, siempre se ha tolerado continuar la tradición española<sup>10</sup> de ofrecer buenos oficios o formar parte el Rey de España o una alta personalidad española en un tribunal arbitral, como ocurre en la actualidad en la controversia entre Colombia y Venezuela sobre límites territoriales.

## II. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO ECONÓMICO

A pesar de no querer tratar las interrelaciones entre lo político y lo económico en forma directa, nuestro *paper* no puede dejar de abordar lateralmente esta temática, que será estudiada más adelante por otros participantes.

La década de los ochenta fue quizás una de las peores en la historia reciente de la región latinoamericana. Ello se reflejó incluso en las escasas relaciones económicas entre España y esta zona; las exportaciones españolas (y algunas limitadas inversiones, en especial en el sector bancario), que habían tenido un crecimiento tanto cuantitativo como cualitativo entre 1972 y 1980 especialmente las dirigidas a algún país concreto<sup>11</sup>, cayeron bruscamente, y en 1985 representaban tan sólo el 4%<sup>12</sup> del conjunto de las exportaciones de nuestro país; la razón fundamental se debía a la brutal retracción de

7. ROETT, R., en *Latin America, Western Europe and the U.S.* GRABENDORFF y ROETT, R., N. York, Westport y Londres, 1985, p. 277, indica que el descenso del interés económico de EE.UU. hacia Latinoamérica no se ha visto correspondido por una menor preocupación política por la zona; no obstante tal aseveración, Washington ha sido más receptivo que en el pasado con los esfuerzos europeos y en especial de España, de actuar en este área a lo largo de los ochenta; *vide* asimismo GRABENDORFF, W., "Las relaciones entre América Latina y Europa Occidental: actores nacionales y transnacionales, objetivos y expectativas" *Foro internacional* n.º 89, pp. 39-57.
8. La superioridad de gestos simbólicos sobre actuaciones reales es destacada por DEL ARENAL MOYUA, C., "Relaciones exteriores de España, 1989", *Anuario CIDOB* 1989, pp. 25 y ss.
9. ALONSO ZALDÍVAR, C.A. "España y los USA" *Anuario CIDOB*, 1989 pp. 51 y ss.
10. De la que son ejemplo los repetidos laudos arbitrales del Rey de España, especialmente sobre resolución de controversias fronterizas en Latinoamérica desde fines del XIX.
11. KLEMAN, E. "Cultural Ties and Trade: Spain's Role in Latin America" *Kyklos* Vol. 31, 1978, Fasc. 2, pp. 275-90, analiza en especial el caso de las relaciones comerciales hispano-cubanas
12. *Boletín Económico del I.C.E.* n.º 1998; 18 a 25 de julio 1985

la capacidad de compra de Latinoamérica y a la escasa disposición española de continuar con un generoso sistema de créditos a la exportación, dado el gran crecimiento de impagados, especialmente en el caso de las exportaciones "políticas" hacia Cuba y Nicaragua<sup>13</sup>.

Por su parte las importaciones españolas desde la zona descendieron hasta un 5% del total de nuestro país, fundamentalmente por el efecto anunciado de nuestra incorporación a la Comunidad Europea en 1986 y a la pérdida de poder de decisión de Madrid respecto a la política comercial, que fue cedida a Bruselas, lo que ya era previsible desde 1981<sup>14</sup>.

No obstante esta realidad objetiva, la interconexión entre lo político y lo económico en la etapa del Gobierno González (1981-91) se puso de manifiesto al menos en dos casos, en forma clara, imponiéndose la lógica política sobre la económica: los créditos concedidos a Nicaragua en la etapa sandinista, a Cuba y, más parcialmente, en los tratados de cooperación con Argentina y el muy reciente diseñado con Perú, que en el momento de celebrarse tenían muy pocos visos de tener efectos reales.

En cambio, a partir de 1990, el cambio de tendencia económica en América Latina y las expectativas de un rápido crecimiento al menos en algunos países concretos (México, Chile o Colombia) o las posibilidades por explorar del MERCOSUR han llevado tanto al Gobierno español como a algunas empresas privadas a actuar por razones puramente económico-estratégicas en Chile o México: reserva de mercados en el futuro, en especial en el caso mexicano, como vía de entrada hacia EE.UU., cuando se ratifique el Tratado México-EE.UU.-Canadá y expectativas de beneficios rápidos en sectores específicos. Por último, la peculiar situación de determinadas empresas públicas españolas ante la inminente pérdida de su monopolio en nuestro país por la implantación del Mercado Único ha llevado a Iberia, a Telefónica, o incluso a Renfe a intentar asegurar mercados latinoamericanos para sus productos y servicios; ello a su vez, dado el especial papel en la economía de estos sectores, podría tener en el futuro a algunos (seguramente muy limitados) *spillovers* en el campo político, al menos en determinados países pequeños latinoamericanos, como la República Dominicana<sup>15</sup>.

### III. EL CAMBIO RELATIVO DE LA PERCEPCIÓN EXTERIOR SOBRE ESPAÑA COMO ACTOR EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

España efectuó un tránsito relativamente rápido entre 1975 y 1986; nuestro país estaba en 1975 aislado políticamente, con una bajísima capacidad de influencia

13. PIÑOL FULL, J., "España y Latinoamérica: el período Suárez (1976-80)"; *Afers Internacionals* nº 0, pp. 31-32

exterior y con una economía enormemente centrada en su mercado interior y relativamente poco desarrollada. En cambio, en 1991 la economía es algo más competitiva y abierta, con una estructura industrial y de servicios que en algunos campos es importante, gracias esencialmente a la financiación exterior a través de las inversiones extranjeras y al turismo, e integrada además en el mayor mercado del mundo (al concluirse a fines de 1991 el tratado entre la CE y la EFTA) en el que tiene incidencia directa sobre las opciones económicas a tomar, pues Madrid participa en la toma de decisiones del Consejo de Ministros; además su sistema de transición política ha sido ampliamente publicitado internacionalmente<sup>16</sup> (aunque en nuestra opinión la transición española a la democracia no puede ser explotable dadas las muy peculiares condiciones de cambio económico y político en España) así como su éxito económico relativo. Por tanto su papel como actor en las relaciones internacionales ha cambiado, pero especialmente la *percepción* exterior de tal cambio, desproporcionada a la realidad, ha creado lamentables confusiones y ha conducido a expectativas infundadas<sup>17</sup> respecto a las posibilidades de influencia española tanto a los propios gobernantes, en Madrid, como a algunos países latinoamericanos, que exageran a menudo además la voluntad política real española de convertirse en “puente” de Latinoamérica respecto a la CE<sup>18</sup>; además, tales pretensiones españolas han provocado un claro rechazo de Estados importantes en la zona, en especial de México o Argentina.

#### IV. LAS ASPIRACIONES ESPAÑOLAS HACIA LATINOAMÉRICA Y SUS POSIBILIDADES CONCRETAS

Las relaciones de España con los países de la zona están basadas, al menos en declaraciones y discursos, en la estrecha relación entre éstos y el “país madre”, pero

14. ALONSO, J. y DONOSO, V. *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones a Latinoamérica*, Madrid, 1983.
15. A través de la compra de la Compañía Aérea Dominicana por Iberia en 1991 y los planes de Telefónica en este país. Vide PIÑOL RULL, J. “Spain’s Caribbean Role in the New Europe” *Paper* presentado a *Alternatives for the 1990’s Caribbean*. Londres, 1991, pp. y ss.
16. VIÑAS, A. *Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España REI* Vol. 5 nº 1, 1984 p. 97 indica: “El cuarto eje trata de capitalizar la dinámica del cambio político pacífico registrado en el país... Dicha capitalización se orienta hacia Iberoamérica, potenciando así una de las constantes de la política exterior española”; habría que añadir que España a partir de 1990 intenta capitalizar también su transición democrática respecto a los países del Este, resurgidos como actores propios tras la caída del régimen comunista.

en realidad se basan en cuestiones de interés nacional<sup>19</sup> que se mueven, como es lógico, en un marco externo general, "en el contexto de presiones internacionales y también nacionales"<sup>20</sup>, aunque el Gobierno español no debe atender en este caso a excesivas demandas internas, dada la indiferencia general de sus ciudadanos hacia el tema. Madrid comprende perfectamente que una potenciación de su proyección internacional política en Latinoamérica y un aumento de su actuación económica en la zona servirían para incrementar, al menos a pequeña escala, su influencia mundial y especialmente en la Comunidad Europea y convertirse en potencia media<sup>21</sup>. La aspiración última sería crear, como han solicitado primero Yáñez, en 1984, y posteriormente Fernández Ordóñez (30-6-89), una Comunidad Iberoamericana de Naciones<sup>22</sup>, similar a la *Commonwealth*, partiendo de un proceso que se ha iniciado, quizás, en la Reunión de Guadalajara de julio de 1991.

No obstante, sus esfuerzos para conseguir tal objetivo se enfrentan a varios obstáculos, tanto externos a España como internos:

1) Como es obvio, la presencia del actor fundamental en la zona, Estados Unidos, condiciona enormemente las posibilidades de éxito español. Utilizando el modelo de Rosenau del *linkage framework*<sup>23</sup> de cualquier política exterior, el renovado interés de Washington en Latinoamérica a partir de 1990 hace muy difícil una presencia española allí, más allá de un carácter simbólico, salvo en los tímidos intentos españoles que en determinados casos coincidan con los fines a corto plazo de Washington, como quizás podría ocurrir en la solución de la crisis cubana.

2) Algunos países de la zona, que tienen aspiraciones históricas similares y mucho

17. En especial, tras la accesión del PSOE al poder, del que se esperaba en algunos sectores una acción exterior mucho más radicalizada; a este respecto *vide* la postura extrema de ROITMAN, M. sobre el cambio de política del PSOE desde su etapa en la oposición y su acceso al poder; ver GARCÍA SEGURA, C. "La política exterior del PSOE durante la transición política española". *Afers Internacionals* 1986, pp. 43-62. *La política del PSOE en América Latina*, Madrid, 1985, esp. p. 69 ss.
18. YÁÑEZ, L. "Recuperación democrática y relaciones con Iberoamérica". *Afers Internacionals* nº 3 esp. pp. 42 y 43.
19. KRATOCHWIL, F. "On the notion of interest in international relations" I.O. T. 36, 1982, pp. 1-30
20. WALLACE, W. *Foreign Policy and the Political Process*, Londres 1971, p. 1
21. FUENTES, J. "España y la seguridad nacional" *REI* vol. 7 nº4, oct-dic. 1986, califica a España de potencia media. Sobre el concepto de potencia media, ver SPIEGEL, H. y FOX, A. *Middle Powers* N. York, 1977, p. 18 en especial; sobre el interés de España en involucrar a la Europa comunitaria en Centroamérica y maximizar su posición, *vide* MARTINEZ, M.A. "Occidente y América Central" *Leviatán* nº 16, 1984, pp. 57 ss.
22. Una vieja aspiración de la doctrina española de fines del franquismo; *vide* MONRELLE DE LEMA, M. "En torno al concepto de comunidad iberoamericana" *R. Estudios Políticos* nº 187, 1973 pp. 319-335; y BORBÓN, A. de "España-Iberoamérica: ayer, hoy y quizás mañana" *Revista de Política Internacional* nº 150, 1977, pp. 11-31
23. ROSENAU, J. *The Scientific Study of Foreign Policy*. Londres 1980, p. 387. En similar sentido, *vide* SNYDER, R. BRUCK, H. SAPIN, B. *Decision-making as an Approach to the Study of International Relations*. Princeton, 1954, esp. pp. 88 y ss.

más antiguas de gozar de un papel privilegiado en las relaciones internacionales de la zona, como México, Argentina o, con mayores posibilidades objetivas, Brasil, no aceptan lógicamente las pretensiones españolas y tan sólo toleran que Madrid, en especial a través de la figura del Rey de España, como institución simbólica, ejerza a la vez un rol simbólico, al mismo nivel que Portugal en la Conferencia de Guadalajara, por ejemplo.

Debe añadirse sin embargo que existe una ventaja objetiva en este tema para nuestro país: la propia competición *interse* de los Estados citados; en concreto, México -para el Caribe-<sup>24</sup> halla pretensiones similares en Venezuela<sup>25</sup> y Cuba; y Brasil, Argentina y Chile han efectuado una histórica pugna respecto al liderazgo en América del Sur. Al mismo tiempo, todos ellos se han opuesto, al menos en la mayor parte de su historias, individual o colectivamente a la hegemonía norteamericana. Por su parte, dado que todos los Estados ya tienen que aceptar la hegemonía de Washington, varios países, especialmente de mediano o pequeño tamaño, si tuviesen que optar preferirían, quizás, por razones puramente objetivas y de ventajas comparativas -mayor lejanía, y por tanto, menos riesgo inmediato de injerencia directa- de España; una economía más variada y complementaria; más posibilidades españolas de financiación (no sólo directa sino especialmente indirecta, a través de la CE) y de cooperación al desarrollo; o incluso desearían una presencia activa, no sólo simbólica, española en la toma de decisiones en la zona, a un liderazgo de segundo rango para un solo país, sublíder regional; y por ello los países centroamericanos aplaudieron la iniciativa española de apoyar el proceso de Contadora, dados los recelos, en especial de Guatemala, ante la actitud de México al que percibe como futuro líder regional quizás erróneamente.

3) Como factor interno esencial, la poca voluntad política de los sucesivos Gobiernos españoles entre 1976 y 1991 de llevar a cabo una acción exterior latinoamericana coherente, bien diseñada, atendiendo tanto a las limitaciones objetivas como a los medios con los que se está dispuesto a llevar a cabo tal actuación, ha coartado la posibilidad española de que unos objetivos realistas, pero a la vez ambiciosos, de mayor influencia en la zona pudiesen alcanzarse plenamente; y tan sólo la suerte, dada la confluencia de varios factores externos en los que España no podía incidir, ha logrado paliar un semifracaso y transformarlo en un éxito relativo, dada la poca dedicación en el tiempo y en recursos aportada por España (salvo quizás en la etapa Suárez en que, por razones altamente personalizadas, el jefe del Gobierno español intentó efectuar, con muy poco éxito, una política latinoamericana arriesgada, al estilo populista de Echevarría en México pocos años antes, para intentar alcanzar talla de estadista mundial, sin ahorrar para ello esfuerzos y tiempo). Madrid, en general, ha optado clarísimamente por lograr, con el apoyo combinado o sucesivo de Francia y la RFA, un papel menor pero significativo en la construcción de Europa, y para reforzar este objetivo, más que como un objetivo en sí mismo (al menos por el momento), ha llevado a cabo una ejecución de su política exterior latinoamericana

24. HERRERA, R. Y OJEDA, M. *La política de México hacia Centroamérica 1972-82*. México, 1984

25. BOND, P. "Venezuela, la cuenca del Caribe y crisis centroamericana". *Foro Internacional*. (México) Vol. XXIII nº 2, 1981

burocratizada<sup>26</sup> y de cortos vuelos, corregida a veces por una elaboración más parecida al sistema norteamericano de *decision making*<sup>27</sup> (jugando el jefe del Gobierno español un papel similar al presidente de EE.UU. y salvando las enormes diferencias en cuanto al poder respectivo de cada Estado citado); no obstante, la divergencia entre los objetivos trazados y los relativamente escasos resultados<sup>28</sup> han conducido a una política que Smith denomina de "adaptación",<sup>29</sup> muy predecible y ligada a la idea global de interdependencia<sup>30</sup>.

## V. LAS IMPRECISIONES EN LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA LATINOAMÉRICA Y LA FALTA DE MEDIOS ADECUADOS

La vieja política de la Hispanidad, que perduró bajo el franquismo<sup>31</sup>, llevó a una continuidad cansina en la presencia española en la zona, a pesar de que el concepto de Hispanidad, fue rechazado enérgicamente por actores significativos del área implicada, en especial México, con su indigenismo al menos a nivel retórico como alternativa al proyecto franquista.<sup>32</sup>

Martín Artajo y especialmente Castiella elaboraron una política a largo término mucho más coherente, que ha continuado, al menos en bastantes aspectos, hasta nuestros días, especializándose en relaciones culturales y, en el tardo-franquismo, una incipiente aportación para la financiación del desarrollo a través de la creación del Centro Americano de Cooperación<sup>33</sup>. Las relaciones económicas aumentaron debido en parte a la presencia de emigrantes españoles, en especial canarios, en algún país

26. BARREA, J. "Une approche synoptique des théories de la décision, de la puissance et de la négociation" *Etudes Internationales* Vol. 12, nº 2 p. 254; vide también PERIN, M. *Bureaucratics Politics and Foreign Policy*. Washington, 1974, p. 11
27. HILL, C. "A Theoretical Introduction" en *Foreign Policy-Making in Western Europe*. Westmead, 1979, p. 11 y PATERSON, W. *Ibid.* p. 4
28. Un análisis interesante de las divergencias entre diseño de una política y resultados de la misma puede hallarse en SMITH, S. y CLARKE, N. "Foreign Policy Implementation and Foreign Behaviour" en *Foreign Policy Implementation*. Boston y Sidney, 1985 pp. 8 y ss.
29. SMITH, S. *Foreign Policy Adaptation*. Aldershot, 1981, esp. pp. 131 y ss.
30. PENTLAND, C. *World Politics*. Londres y N. York, 1976 esp. pp. 672 y ss.
31. PIKE, F. *Hispanism 1898-1936*. Notre Dame Univ. 1971
32. GOLDHAMER, H. *The Foreign Powers in Latin America*. Princeton, 1972 y WHITAKER, A. *Spain and the Defense of the West*. N.York, 1961 en esp. pp. 343-9
33. GREÑO VELASCO, J. "España y la integración iberoamericana" *Revista de Política Internacional* nº 157, 1978

(Venezuela) o incluso los exiliados republicanos en México.

A partir de 1976, tras la transición del franquismo a la democracia<sup>34</sup> hubo algún esfuerzo aislado, llevado personalmente por Suárez, y con un diseño más perfeccionado por parte de Pérez Llorca, Ministro de AA.EE., para reorientar nuestra acción exterior hacia la zona, intentando crear una estrategia específica; pero, según Aldecoa<sup>35</sup>, en las etapas sucesivas en que divide la acción exterior de España no hubo en ninguna un proyecto claro, con prioridades bien establecidas ni tampoco medios para llevarlo a cabo; esta observación (con la excepción parcial de las relaciones con la CE) podría aplicarse al conjunto de la política exterior española<sup>36</sup>, en que el *decision-making process*<sup>37</sup> es resultado casi siempre de reacciones mecánicas ante acciones externas -lo que es típico de pequeñas potencias- salvo en el caso de la CE y, hasta cierto punto, con graves lagunas e imprecisiones, de las relaciones con Latinoamérica.

Además, tampoco se ha conseguido una democratización de la política exterior española, lo que podría incidir en las relaciones con América Latina; las propuestas en este sentido de M. Oreja en 1977 o las aportaciones teóricas de F. Morán o Remiro Brotons<sup>38</sup> no se han concretado. La acción exterior de Madrid respecto a la zona de estudio recae en el Ejecutivo, como está previsto en el art. 97 de la Constitución española, pero en este tema concreto ha sido prácticamente monopolizada por los sucesivos jefes de Gobierno, creándose un peligroso fenómeno de personalización, tanto en el caso de Suárez como en el González, confundándose a menudo su actuación como *premier* español y su posición específica en la Internacional Socialista.

Cabe recordar que tal tendencia a la personalización exterior del Estado es muy corriente en América Latina; por ello, en ocasiones, buenas relaciones entre España y algún país de la zona se convierten en tensas cuando se produce un cambio de Gobierno (así, en la sucesión Alfonsín-Menem o en el caso venezolano, con Herrera Campins), produciéndose hiatos que demuestran la falta de continuidad institucionalizada, basada en el examen cotidiano de la problemática conjunta a medio o largo plazo por parte de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores o de organismos específicos *ad hoc*.

La poca actividad relativa en las decisiones sobre el área por parte de España se deben quizás a razones coyunturales y no estructurales: así, la mayor dedicación de Oreja a temas europeos ante la dificultad de Suárez en este campo por no dominar idiomas extranjeros, o la desconfianza larvada de González hacia Morán, por no coincidir exactamente sobre la política a seguir en Centroamérica (o las mucho mayores divergencias en el tema de la OTAN); el resultado, sean cuales sean las razones de fondo, ha sido que los jefes del Gobierno español han intentado encajar sus actuaciones en el área en un marco general planificado, pero "las limitaciones de

34. ALBA, V. *Transition in Spain: from Franco to Democracy*. New Brunswick, 1978 y tb. "Spanish Diplomacy in Latin America and a Note on Portuguese Diplomacy" en *Foreign Policy: an Analysis*. de DAVIS, H. y WILSON, J. Baltimore, 1978

35. ALDECOA, F. *op. cit*

36. DE SEBASTIÁN, P. "A la espera de una política exterior española" *El País*, 9 de noviembre de 1979

37. MESA, R. "El proceso de toma de decisiones en política exterior" *Doc. Adva.* nº 205, jul-sept. 1985

38. REMIRO BROTONS, A. *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, p.80

tiempo y la necesidad de atender a otras áreas hacen imposible a menudo una política coherente”<sup>39</sup>. El Ministerio de AA.EE. español, ante su evidente falta de medios en Latinoamérica, pese a sus reiteradas reclamaciones a lo largo de sucesivas administraciones y de sus intentos de coordinar las actividades de sus diplomáticos en la zona<sup>40</sup>, ha debido resignarse a optar por una política burocrática y de adaptación.

La política simbólica ha tenido su máxima expresión en las visitas de Juan Carlos I a todos los países latinoamericanos de habla española y Brasil, con dos advertencias: tan sólo visitó Nicaragua después de la pérdida del poder por los sandinistas y todavía no ha viajado a Cuba. El príncipe Felipe en la actualidad está asumiendo progresivamente las funciones de “embajador extraordinario”; las continuas alusiones del Rey a la defensa de la democracia y al respeto de los derechos humanos acentúan el carácter testimonial de la transición española a la democracia, aunque también ha efectuado roles más específicos.<sup>41</sup>

39. PIÑOL RULL, J. “La política española hacia Centroamérica 1976-87: consideraciones globales” *Afers Internacionals*, nº 12-13 p. 21

40. *Ibid.* p. 37

41. Así, se ofreció como mediador en el caso del Canal de Beagle en 1978 o de coordinar las reclamaciones latinoamericanas sobre las Malvinas o el canal de Panamá a demanda de López Michelsen.