

ESPAÑA ENTRE EUROPA E HISPANOAMERICA:
SUS RELACIONES
CON LA NUEVA PRESIDENCIA NORTEAMERICANA

Angel Viñas

Esta es una versión, ligeramente revisada, de la ponencia presentada el 13 de marzo de 1989. Las opiniones en ella expresadas son estrictamente personales y de la exclusiva responsabilidad del autor.

América Latina o, por emplear la terminología oficial española, Iberoamérica es, para España, uno de los ejes centrales en torno a los cuales se articula, desde hace muchos años, una parte importante, sustancial, de su política exterior.

Al propio tiempo América Latina es, para los Estados Unidos, un continente sobre el cual se proyecta, más o menos agobiantemente, una influencia económica, política, diplomática y militar que la gran potencia norteamericana no ejerce ya sobre otras partes del mundo.

España es una democracia reciente, pero consolidada. Con el proceso de institucionalización y reforzamiento del sistema democrático ha ido de par un proceso de apertura que se ha traducido en una política exterior más ambiciosa que en la experiencia histórica contemporánea. Esta política exterior corresponde a una potencia regional media e inserta en un cambio acelerado pero que aspira a desarrollar una capacidad de proyección de influencia sustancialmente superior a la que tendría un país de similar contextura económica y política.

Estados Unidos continúa siendo, obvio es decirlo, una potencia global a pesar de la erosión que su antigua hegemonía ha sufrido en el campo económico y, por ende, en el político. El

gran país norteamericano se ha convertido en un acreedor universal pero esto no ha constreñido, antes al contrario, su margen de actuación de cara a Iberoamérica. Su papel, apenas reducido, de protector insustituible del statu quo militar y de internacional, que se añade a una inmensa capacidad de proyectar influencia. Poder económico, atracción cultural y social, robustez militar y lazos intensos con las élites aseguran a los Estados Unidos un papel en Iberoamérica como no encuentra ya en otros continentes.

Dado un peso tan diferente, ¿qué cabe esperar desde el punto de vista español de la nueva Administración norteamericana en las relaciones mutuas con Iberoamérica?. ¿Qué puede hacer España, desde su nuevo anclaje estratégico internacional, ligado a la pertenencia a la Comunidad Europea, a la OTAN, a la UEO, como miembro de pleno derecho del selecto y reducido club de naciones democráticas, socialmente avanzadas, abiertas a un nuevo horizonte comunitario, para impulsar intereses nacionales, permanentes, irrenunciables en favor de Iberoamérica?.

I

El Centro de Estudios Norteamericanos de la Universidad de Alcalá de Henares pretende cumplir un papel de puente entre los académicos y universitarios de España y de los Estados Unidos y contribuir, por ende, a mejorar las percepciones mutuas.

El profesor Henrickson nos ha dado una visión sobre el punto de partida y evolución posible de la política exterior de la nueva Administración norteamericana.

No estará de más, pues, que en contrapartida empiece estaintervención tratando de perfilar, mínimamente, lo que quieredecirse, desde el punto de vista español, hoy, cuando se invocauna permanencia del interés de la política exterior de España centrado en torno a Iberoamérica. ¿Qué significa, exactamente, postular que Iberoamérica sea uno de los ejes centrales de la política exterior de un país que se encuentra, existencialmente,enfrentado al desafío de su incorporación a la Europa comunitaria y, por ende, al reto del trastocamiento de su

cuadro de referencia tradicional para su economía y sus relaciones exteriores?

Para muchos españoles este intento de perfilar lo que les resultaría obvio sería un ejercicio estéril. Desde antes de la guerra civil, a lo largo del franquismo y durante la transición, las élites españolas en lo cultural, en lo político, incluso en lo económico, han defendido, casi sin excepciones, una política pro-iberoamericana.

Esta política ha respondido a necesidades cambiantes pero el efecto ha sido el mismo. En la época anterior a la guerra civil, una España relativamente cerrada y escasamente incorporada a los patrones europeos divisaba en Iberoamérica una de sus zonas naturales de influencia. Para algunos la más importante.

En el franquismo aislado de los años cuarenta y cincuenta la conexión con Iberoamérica cumplió funciones vitales. El apoyo de las oligarquías del continente, y de vez en cuando el de sus dictaduras, hizo ver al régimen español que sus puentes con el exterior no estaban cortados. La llamada de Europa en los años sesenta no disminuyó la importancia de Iberoamérica. Mientras la economía española se disponía a penetrar en el difícil mercado europeo, las relaciones con el continente sirvieron de escalón útil a empresas españolas que se asomaban, tímidamente, a la escena

internacional, tras el cerrojazo de la autarquía y de la brutal sustitución de importaciones de las décadas anteriores, que las había separado de un contexto en el que la competitividad exterior se prefiguraba ya como clave del éxito económico.

En resumen, hay una política pro-iberoamericana ligada a la experiencia histórica de los españoles contemporáneos y esta política ha permeabilizado actitudes, comportamientos y decisiones.

A ello habría que añadir el peso de lo cultural y de lo emocional. Con ningún otro grupo de países tiene España una relación más fácil, íntima y abierta que con Iberoamérica. Esta relación es, hasta cierto punto, independiente del grado de conocimiento concreto de la compleja realidad del continente, que en España es probablemente inferior al que se registra en otros países de nuestro entorno. Pero está más que compensado con la rápida simbiosis en que desembocan los contactos entre

españoles e iberoamericanos.

Sólo cabría encontrar paralelos en la Europa comunitaria con la especial relación que el Reino Unido mantiene con Australia, Canadá, Nueva Zelanda, sus antiguos dominios, y aún así no faltarán voces españolas que afirmen que la vinculación entre España e Iberoamérica es de una calidad superior.

Desde el comienzo de la transición política española se ha asistido, sin embargo, a un fenómeno contradictorio. Por un lado la vieja llamada de Europa se ha concretizado en la incorporación española a los esquemas de integración europeos. La adhesión a la Comunidad ha sido un objetivo tenazmente perseguido desde 1977 en el marco de una estrategia de apertura. En los años ochenta, con la entrada en la Comunidad y en la OTAN, los intereses españoles se han diversificado y se han reubicado en un plano de nuevas conexiones, centradas en la parte más significativa de la Europa occidental.

Por otro lado, la experiencia altamente positiva de la transición española hacia la democracia había de resultar atractiva para un continente como Iberoamérica que pugnaba por desembarazarse del mortal abrazo de sus propias dictaduras y se disponía a franquear el solio del más intenso proceso de democratización general que registra su historia.

El fenómeno contradictorio a que antes aludía se ha reflejado en uno de los planos de interacción más sensibles para medir lo que se agazapa y desarrolla por debajo de la retórica: el económico.

Así, era previsible y de hecho ha ocurrido, que la incorporación de España a la Comunidad se haya traducido en una erosión relativa del papel de Iberoamérica como mercado y suministrador para los agentes económicos españoles. Es cierto que habían tomado precauciones por parte española pero difícilmente han podido sostener éstas la dinámica engendrada por la asunción de la política comercial común. La ampliación de la Comunidad hacia su Sur ha determinado perjuicios comerciales evidentes para Iberoamérica y, lo que es más grave, ha hecho perder importancia estratégica a su mercado, obliterado por las mejores posibilidades de colocación de productos en el más cercano, el comunitario.

Si a ello se añade la contracción de las importaciones

iberoamericanas como consecuencia del peso del fortísimo endeudamiento exterior de los años ochenta, no sería difícil esbozar, en términos puramente económicos, un escenario posible en el que la nueva definición estratégica de España hubiera inducido un proceso de distanciamiento entre sus intereses económicos y políticos con respecto a Iberoamérica.

II

Pero este escenario no es el único posible. El anclaje estratégico de España en el sistema internacional conlleva, necesariamente, una posibilidad de despliegue de la política exterior española que no se ve afectada por el impacto de los constreñimientos tradicionales. Está vencido el aislamiento relativo, está vencida la tendencia a la introversión, está superado el temor- siempre latente- a sufrir "sanciones" últimas, en el sentido de no poder subir al tren de Europa.

Para un país como España, históricamente escindido entre introversión y apertura, en el comienzo del ambicioso proyecto de integración de una región a la que pertenece pero de cuya dinámica interna había sido largamente excluido, la superación de ese temor no debe minusvalorarse. No en vano estuvo presente en los aleteos de una política exterior de repliegue durante gran parte del franquismo. Subyació a los esfuerzos de modernización de una sociedad que divisaba en la Europa occidental, democrática y socialmente avanzada, un ejemplo a imitar. Incidió con fuerza sobre la estrategia negociadora desde que formalmente se solicitó en 1977 la adhesión a la Comunidad. Siempre tuvo momentos de sobrecompensación -"solos pero dignos"- para desembocar con fuerza en el proceso de transición democrática, cuando la política exterior española logró desarrollar un estilo menos "adaptativo" que en los años cincuenta y sesenta.

La incorporación a la OTAN, a la UEO, al Comunidad ha determinado la normalización y la homologación definitivas del status internacional de España y, por ende, aunque sea paradójico ha determinado también la posibilidad e desarrollar una estrategia volcada hacia la defensa de una autonomía real, frente a la experiencia contemporánea pasada.

Este cambio fundamental quizá no es suficientemente percibido pero se advierte sin dificultad cuando se le contrapone contra esta última, caracterizado por el paso sucesivo de políticas de repliegue (años cuarenta) a políticas de sustitución (años cincuenta) o a políticas de búsqueda de aceptación internacional del régimen (años sesenta y parte de los setenta).

Frente a ello, en la segunda mitad de los años ochenta, existen posibilidades reales, objetivas, de desarrollar por parte de España políticas plenamente aceptables en el contexto internacional, pero con características propias, inspiradas en una cierta voluntad de autonomía.

El problema es que tales posibilidades se encastran en una escena internacional en la que, como ha señalado Régis Debray, "cada país se mueve de pies y manos en la masa para volver a encontrar por la mañana el lugar que ocupaba la víspera, ese pequeño espacio de soberanía que tiene que arrancar a la asfixia de su alrededor. Salvaguardar un día y otro ese margen de autonomía contra adversarios, aliados, terceros y los propios ciudadanos es el trabajo de Penélope de una diplomacia global, que juega sobre todos los dispositivos, públicos y privados, adecuados para contrarrestar el flujo incesante de agresiones, anexiones y subordinaciones de todo tipo" (La Puissance el les rêves, Gallimard, París, 1984, pág. 134).

En esa pugna incesante, Iberoamérica es una carta vital, irrenunciable para España.

III

Esta afirmación no se hace en un plano axiológico. Está fundamentada en razones objetivas:

1. Subsiste en la actualidad, a pesar de las diferencias entre Gobierno y oposición, un consenso pleno y auténtico entre todas las fuerzas y partidos políticos con posibilidad de asumir responsabilidades gubernamentales en que España no puede renunciar a desempeñar una política exterior activa hacia Iberoamérica.

2. Todo un establishment burocrático poderoso, incrustado en los partidos y en la Administración, en las ONGs y en las Universidades, en el mundo de la cultura y entre los forjadores de la opinión, es unánime a la hora de afirmar que España no puede dejar de interesarse por Iberoamérica.

3. Una tradición de años y múltiples ligazones comunes han creado una orientación ante la cual es difícil improvisar o diseñar alternativas. Por muy importante que sea la penetración económica española en la Europa comunitaria transcurrirá mucho tiempo hasta que se generen imágenes movilizadoras potentes que reduzcan el despliegue de emoción que sigue suscitando Iberoamérica. Ello se verá ayudado, además, por la propia experiencia desde el interior del proceso permanente de acomodación de intereses, típico de la Europa comunitaria.

4. En general los países democráticos no tiran por la borda sus ases en política exterior. España se diferencia de otros países europeos por la calidad de sus relaciones con Iberoamérica, que encuentra escasos paralelos en el resto de la Europa comunitaria. De aquí a postular un papel para España en conexión con el continente a través de la Comunidad hay tan sólo un paso y lo sucedido en los últimos años, desde que se produjo la ampliación de ésta hacia el Sur, no ha sido desalentador.

5. España tiene hoy nuevas posibilidades de aprovechar en Iberoamérica su imagen modernizadora y modernizada, en sintonía con el despliegue democrático español y con la voluntad democratizadora de aquel continente. Por primera vez en muchos años, la democracia es un régimen

político común a la mayor parte del mundo hispánico. Es posible que otros países comunitarios no sean sensibles a este fenómeno. Para España es simplemente imposible no serlo.

6. Por último, la voluntad de no renunciar a una política exterior activa española hacia Iberoamérica puede desplegarse hoy sin temores ni complejos. España enriquece la Comunidad gracias a dicha voluntad y lo hace en un grupo que es más heterogéneo que el original y que el que resultó de la primera ampliación.

No es exagerado afirmar que hoy, más que antes, existe la posibilidad real de desplegar tal política basándose en la interacción de los planos:

- a) acciones unilaterales, reforzadas
- b) acciones en la Comunidad

Ambos planos, parece evidente, se entrecruzan necesariamente. Hubo un tiempo en que quizá pudo pensarse que a través de la Comunidad España podría desarrollar una política específica hacia Iberoamérica, economizando los recursos propios para atender otros objetivos. Este enfoque no podía tener futuro.

En primer lugar, dentro del acervo comunitario que España debía asumir al acceder a la Comunidad figuraba la política de ayuda al desarrollo que ésta especialmente concentrada en los países ACP. La contribución española al Fondo Europeo de Desarrollo (FED), nada minúscula, exigía conceptualizar una acción precisa que permitiera captar efectos de desbordamiento ("spinoff effects") en beneficio de la economía española. Pero ello conllevaba necesariamente involucrar a los agentes económicos españoles en los procesos correspondientes a la vez que exigía sistematizar una política propia hacia los países ACP para conseguir que la aportación española a la comunitaria no se disolviera en esta última, multinacional.

Si ello se producía con los países ACP era imposible que los necesarios esfuerzos políticos, diplomáticos y administrativos

no se repercutieran en Iberoamérica, donde los "spinoff effects" podían ser mayores y hacia donde parecía necesario emitir señales tranquilizadoras de cara a los gobiernos y la opinión pública ilustrada, entre los cuales había cundido la sospecha de que España podía desinteresarse de aquel continente. Dicha sospecha no estaba fundamentada ni en los hechos ni la dinámica política española pero no por ello dejó de suscitarse.

Fue, ciertamente, más sencillo generar señales tranquilizadoras que conceptualizar una nueva política, como la de ayuda al desarrollo, en la que España apenas si tenía experiencia.

En el acta de adhesión y en el Consejo Europeo de La Haya (1986) se lanzaron las primeras señales. España se proponía estimular el interés de la Comunidad Europea hacia Iberoamérica que, en la opinión española, era reducido.

Simultáneamente los representantes españoles en el Parlamento Europeo iniciaron una gran actividad en favor de Iberoamérica, con independencia del color político de los mismos. Esta actividad cayó sobre terreno abonado pues el Parlamento ha sido, tradicionalmente, la institución comunitaria con más despierta sensibilidad hacia los problemas iberoamericanos. Dos diputados españoles, socialista y conservador, pasaron a ocupar las presidencias de las delegaciones parlamentarias que tratan de los temas de Iberoamérica. La presión del Parlamento no tardó en conseguir la escisión de la línea presupuestaria en que se remansaban los recursos comunitarios destinados a la ayuda al desarrollo para los países de Asia y de América Latina y que ni el Consejo de Ministros ni la propia Comisión habían propiciado.

Los primeros años de la participación española en la Comunidad discurrieron en paralelo a una intensificación del estéril debate académico -pero con implicaciones políticas claras- sobre la definición del papel de España de cara a Iberoamérica: se resucitó la vieja, y desacreditada, teoría del "puente". Se discutió acerca del papel de España como nuevo "canal de comunicación" entre ambas regiones. Tardó algún tiempo en ponerse de manifiesto que, desde el comienzo mismo de la adhesión, incluso antes de la misma, la política española estribaba, simplemente, en aumentar por todos los medios la sensibilidad de la Comunidad hacia aquel continente, aprovechando la coyuntura especialmente propicia de la aplicación del proceso democratizador

iberoamericano.

Mientras se daban los primeros pasos en el proceloso entramado comunitario, el Gobierno español abordó -no sin dificultades internas- el complicado problema de establecer las bases conceptuales y administrativas modernas de una genuina política de cooperación al desarrollo, uno de los grandes olvidos de la política exterior durante la transición. La tarea duró cerca de seis años hasta culminar en una importante reforma de los aparatos burocráticos que ha desembocado muy recientemente en la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional y en la aprobación de los mecanismos necesarios para generar los fondos necesarios para alimentarla.

Estas acciones unilaterales, reforzadas, aumentan la credibilidad española dentro de las instituciones comunitarias y permiten desbaratar la fácil impugnación de que España aspiraría a desarrollar una política de "free riding" en la Comunidad de cara a las relaciones de cooperación con Iberoamérica.

Desde 1986, no cabe duda, España ha desempeñado un papel activo, tanto en la esfera comunitaria como en la propia, para conectar los dos planos a que anteriormente me he referido.

Naturalmente, ha habido constreñimientos objetivos. Algunos son de índole económica: situarse, por ejemplo, en la media de los países del CAD de la OCDE en porcentaje del PIB dedicado a la cooperación al desarrollo lleva tiempo y requiere una concertación de esfuerzos en toda la Administración. Formar hombres no es algo que pueda conseguirse de la noche a la mañana. Abrir brecha en las políticas comunitarias es más arduo todavía.

España cuenta, sin embargo, con buenas bazas para potenciar, en el futuro, su política hacia Iberoamérica.

Se dispone de un fuerte aparato diplomático presente en todos los países de la región. En la actualidad, los organismos de cooperación españoles están igualmente representados en todos ellos. Unos y otros cuentan con una buena introducción local, con frecuencia excelente. De un tiempo a esta parte hay señales que apuntan a que los decidores iberoamericanos perciben crecientemente a España como dando batallas en favor del continente y, por último, la experiencia española - tan peculiar en la Europa occidental - puede conectar con algunas de las

preocupaciones esenciales iberoamericanas del tiempo presente:

1. La adaptación dinámica a los retos de la modernización económica, que implican una reconceptualización de las viejas estrategias de industrialización sustitutiva de importaciones para desarrollarlas en condiciones de mayor apertura al exterior y con un alto grado de eficiencia que asegure la competitividad de la producción iberoamericana.

2. La asunción de los retos de la modernización institucional, que en España ha procedido a ritmo rápido partiendo de un sustrato no muy diferente del que cabe encontrar en Iberoamérica.

3. La profundización del cambio social, en lo que el continente lleva décadas de retraso, y que posiblemente pueda entroncarse mejor con las lecciones que se derivan de la experiencia europea (incluída la española) que de la norteamericana.

4. El desempeño de un papel más activo en el campo de las relaciones internacionales, en las que Iberoamérica ha empezado a flexionar sus músculos sólo en fecha relativamente reciente.

No cabría olvidar tampoco que en la percepción iberoamericana debe tener algún efecto el hecho de que en el reparto de carteras de la Comisión Europea que ha iniciado sus funciones a comienzo de este año haya correspondido a un español la responsabilidad de las relaciones con Iberoamérica.

Es obvio que los comisarios europeos deben ejercer sus funciones con plena independencia de los gobiernos. Sólo ello garantiza a la Comisión un papel en consonancia con los objetivos que la vienen fijados por los tratados fundacionales.

Pero no cabe olvidar que tal nombramiento tiene una significación precisa que no puede pasarse por alto. Se trata, en efecto, de un dirigente destacado del principal partido de la

oposición. Su designación implica, automáticamente, una señal a Bruselas y a Iberoamérica conjuntamente: con independencia del color político e ideológico del Gobierno de Madrid, el tema de las relaciones con aquel continente es, para los españoles, una política de Estado genuina.

En la medida que la política comunitaria es un mínimo común denominador de los intereses de los Estados miembros, será difícil para la Comunidad mantener una postura de cierre a la hora de desarrollar relaciones con Iberoamérica, si éste es uno de los objetivos permanentes e inalterables del Gobierno de Madrid, cualquiera que sea su perfil concreto.

IV

En estas circunstancias se plantea la cuestión, objeto de esta intervención, de las relaciones con la nueva Presidencia norteamericana.

¿De qué naturaleza pueden ser tales relaciones?. ¿Cooperativas?. ¿Conflictivas?. ¿Qué perspectivas podemos hipotetizar en la primavera de 1989?.

Antes de abordar este tema una precisión se impone: cuando se echa un vistazo hacia atrás, es innegable que la política española hacia Iberoamérica, incluso en los momentos más adaptivos de la acción exterior del Estado, no ha retrocedido ante la asunción de ciertas fricciones con los Estados Unidos. El ejemplo de la actitud del general Franco durante los años sesenta de cara al caso de Cuba está en la mente de todos. No necesita aquí otra elaboración que destacar la contradicción existente entre una posición no compartida con carácter general en la época de la primera confrontación cubano-norteamericana y la subordinación de la política de seguridad española a las exigencias de la potencia hegemónica en el marco de las relaciones bilaterales.

No puedo detenerme más en explicar esta aparente paradoja. Lo que sí puede afirmarse es que tiene valor de ejemplo. Ni siquiera en momentos de gran debilidad exterior, la política española ha prescindido de gestos, o de acciones, que pudieran incomodar a los Estados Unidos, siempre que se tratara

de salvar una cierta imagen en las relaciones con Iberoamérica.

En tiempos próximos parece evidente que los diagnósticos, las aspiraciones y los principios que han caracterizado la política española hacia tal continente han implicado divergencias importantes con la visión -y la acción- de la Administración Reagan. El caso más obvio se da en un campo absolutamente esencial para esta última como son las relaciones con América Central, convertida en un "fantasy isthmus", "a place where rhetoric substitutes for reality", en la surgente valoración del ex-embajador norteamericano en Costa Rica y ex alto cargo del Departamento de Estado, Frank McNeil (War and Peace in Central America. Reality and Illusion, Charles Scribner's and Sons, Nueva York, 1988, pág. 9.).

Estas divergencias han combinado tres rasgos: no han implicado fricciones directas, no han generado costes inasumibles para España y no han derivado hacia una confrontación sin objeto.

Toda política realista hacia Iberoamérica tiene que reconocer el peso lógico, abrumador, de los Estados Unidos en tal continente. Este peso se manifiesta en una multiplicidad de planos: en el económico, en cuanto que los norteamericanos son los acreedores más importantes de los países iberoamericanos y atraen hacia sí la parte del león en sus relaciones económicas exteriores. En el de la seguridad, en cuanto que nadie sustituye a los Estados Unidos en la acción destinada a mantener a Iberoamérica en la trastienda del conflicto Este-Oeste. En el político, dada la suplantación de una presencia europea efectiva en el continente a lo largo del período enmarcado por las dos guerras mundiales. En el cultural, como consecuencia de la orientación de ciertas élites iberoamericanas con peso en el proceso de decisiones políticas y económicas.

Ahora bien, toda política realista hacia Iberoamérica no puede desconocer tampoco que este peso lógico, abrumador, plantea múltiples desafíos a los países iberoamericanos. No en vano están éstos inmersos, por lo general, en un complejo proceso de cambio en el que despunta una fuerte tendencia hacia la propia autoafirmación y que se ha traducido en numerosos fenómenos de relevancia en la escena internacional. El Grupo de Contadora no es el único ejemplo que ilustra la voluntad de

aportar un intento de solución endógena, desde dentro, a la crisis de América Central, pero ha juzgado, coyunturalmente, un papel nada despreciable. Tampoco cabe desconocer la dinámica que aletea tras el Grupo de Apoyo, que ha ampliado la focalización de tales intentos a las nuevas democracias del Cono Sur, reinstitucionalizadas tras largos años de desgarros, conflictos internos y regímenes dictatoriales. El Grupo de Rio, que reubica a los mismos actores (salvo, en la práctica, Panamá), ha iniciado un proceso de concertación que no va dirigido contra los Estados Unidos pero en el que éstos no tienen cabida. La propia OEA, durante tanto tiempo dominada por Washington, se ha diversificado y convertido en caja de resonancia de los conflictos Norte-Sur en el hemisferio occidental.

En consecuencia, toda política realista hacia Iberoamérica, que sienta como algo no excesivamente lejano los embates del continente no puede hacer abstracción de la naturaleza de estos desafíos y no puede dejar de apoyar a las fuerzas emergentes que despuntan, aunque con muchas contradicciones, detrás de ellos.

En la medida en que la acción exterior norteamericana en Iberoamérica continúe conjugando una actitud de "benign neglect" o, peor todavía, bloquee el cambio político e institucional por mor de una hipóstasis de sus propias necesidades de seguridad se generarán divergencias más o menos importantes entre España (e incluso otros miembros de la Comunidad Europea) y los Estados Unidos.

De nuevo América Central constituye un ejemplo aleccionador. Nadie podrá afirmar, por ejemplo, que la política comunitaria en la zona ha sido ciega y carente de rumbo. Desde antes de la adhesión de España y Portugal, los Diez se habían interesado por un conflicto regional en el que no se ventilaban intereses europeos y que se desarrollaba en una zona en la que la presencia europea era -y es- mínima.

Sin embargo, ya en 1984 se inició un diálogo, el denominado "diálogo de San José", al que se incorporaron desde un principio los países candidatos a la adhesión y que se institucionalizaría al año siguiente, en Luxemburgo, al nivel de conferencia ministerial con los Estados centroamericanos y del Grupo de Contadora. Un acuerdo de cooperación económica, de carácter no preferencial, con los países del istmo cerraría el arco.

Este diálogo se ha traducido en una serie de conferencias ministeriales (la última de las cuales, la quinta, acaba de tener lugar a finales de febrero en San Pedro Sula, Honduras) que han permitido generar un diagnóstico consensuado de las raíces de la crisis y diseñar una estrategia destinada a contenerla. Ambos, diagnóstico y estrategia, se contraponen en cuanto a los medios que movilizan a los puestos en práctica por una Administración en la cual algunos sectores no dudarían en despeñarse por todas las aberraciones del "Irangate".

Ciertamente la Comunidad no ha hecho ningún esfuerzo por explicitar tal contraposición. La Comisión y los Estados miembros han encontrado denominadores comunes en cuanto a interpretación y medidas, a pesar de las diferencias políticas e ideológicas entre los gobiernos comunitarios. Esto ha dado una gran altura ética a la postura europea y ha contribuido, en buena medida, a realzar la imagen de la Comunidad en Iberoamérica. ¿Es el comienzo del regreso de Europa a un continente con el que le ligan inmensos lazos culturales pero del que había sido desplazada en favor de los Estados Unidos?

Estas divergencias se han desarrollado en un período en el que la influencia norteamericana en Iberoamérica se ha visto erosionada. Las soluciones de fuerza como las que Washington había impuesto en Nicaragua antes del segundo conflicto mundial o en Guatemala y la República Dominicana en los años cincuenta y sesenta no son ya viables, salvo a un coste que Washington no parece decidido a soportar. Por contra, durante la Administración Reagan los Estados Unidos han continuado dando la preferencia a la instrumentalización de regímenes más o menos autoritarios, aunque estables, en lugar de liderar una evolución que temían pudiera abrir la puerta a cambios que afectasen negativamente a sus intereses de seguridad, definidos a corto plazo y en términos muy restrictivos.

La herencia con que han de contar Iberoamérica, España y el resto de la Comunidad Europea es pesada. Ha habido un claro desgaste de las pretensiones norteamericanas de desarrollar una política hacia Iberoamérica basada en una supuesta altura de miras y ello ha ido en paralelo a una fuerte resistencia de Washington en aceptar más recortes en la proyección de influencia.

La nueva Administración Bush ha procedido a una reevaluación de la política hacia el continente y, en especial, hacia la América Central. El nuevo secretario de Estado ha afirmado que esta política debe basarse en una serie de principios fundamentales tales como la libertad, la democracia, la igualdad de derechos, el respeto de la dignidad humana y un sentido de "fair play". Pero no es menos cierto que tales declaraciones han de proyectarse sobre una experiencia anterior frustrante y contradictoria.

Dos son los campos en que se advierten ya importantes modificaciones respecto a la Administración Reagan: América Central y deuda.

En el caso de América Central hay indicios de que la postura norteamericana se aproxima más a la de la Comunidad Europea en cuanto que el recurso a los métodos del pasado deja paso a la actividad política y diplomática.

Dicha modificación, todavía incipiente, se ha basado en un acuerdo entre Administración y Congreso que resulta bastante equilibrado entre las demandas tradicionales de los demócratas y los temores tradicionales de los republicanos. El acuerdo introduce como elemento de presión el uso de la ayuda a la Contra. Las ambigüedades resultantes habrán de contemplarse en la perspectiva de la evolución ulterior.

Aquí bastará con resaltar que el manejo de tal ayuda está destinado a mantener a la Contra como instrumento de presión potencial sobre Nicaragua y que sólo se aplicará a su desmovilización si el gobierno sandinista da muestras de cumplir sus ofertas de apertura política. Por su lado los demócratas obtienen un compromiso para que se mantenga adecuadamente informado al Congreso sobre las acciones en la región y éste pueda participar en la formulación de la política, condición indispensable para que la misma sea el resultado del consenso entre los dos partidos y la Administración.

Indudablemente el acuerdo responde a la necesidad de desarrollar una acción hacia Nicaragua que esté apoyada por el suficiente respaldo interno. Es verosímil, sin embargo, que no sea sino una solución a corto plazo en cuanto que deja pendiente para febrero de 1990 una verdadera redefinición. ¿Qué pasará si un eventual triunfo del FSLN en las próximas elecciones es

interpretado por los Estados Unidos como una amenaza a su seguridad?. La indeterminación, dentro de una actitud táctica mejorada, subsiste.

La postura española probablemente registrará todo ésto como avances positivos, aunque limitados, con resultados que se anuncian lentos. En la primavera de 1989 no parece que en este campo sea necesario una revisión estratégica por parte del Gobierno de Madrid que, verosimilmente, se limitará a acciones de adaptación táctica, bien a través de un aumento del activismo unilateral, bien a través del intento de reforzar la acción de la Comunidad.

Más difícil es prever la respuesta madrileña a los cambios en la posición norteamericana en materia de deuda. Tradicionalmente la postura española ha oscilado entre una comprensión política de los efectos del endeudamiento sobre las economías iberoamericanas y una marcada reticencia de los sectores económicos del Gobierno respecto a la necesidad de desarrollar tratamientos imaginativos, sobre todo cuanto los demás países comunitarios han preconizado una estrategia del caso a caso y, en la práctica, han ido al remolque de los Estados Unidos.

Las propuestas Brady responden a una necesidad de los exportadores norteamericanos. No hacen sino registrar el fracaso relativo del "plan Baker" anterior. Avanzan ideas en materia de reducción de deuda y del servicio de la misma abren la posibilidad de que los Estados Unidos vayan más allá y más rápido de lo que probablemente desearía la Administración económica española. Aquí resulta imprescindible formular ante todo un consenso interno que no parece existir aún en la medida adecuada. Sólo así podrá hacerse frente a las implicaciones de una Administración que, en este campo, parece ser más decidida que la de Reagan.

En definitiva, desde una perspectiva española suficientemente alejada, no cabe ignorar que la nueva Administración Busch puede abrir oportunidades que sería absurdo desconocer. Si, bajo Reagan, los elementos de fricción predominaban sobre los de Washington y Madrid se habían intensificado, es verosímil que ahora se invierta el sentido del balance, aunque parece claro que subsistirán -eso sí- diferencias fundamentales.

España contribuye, por medio de acciones unilaterales reforzadas y por la vía de los mecanismos comunitarios, al apoyo de ciertas aspiraciones genuinamente iberoamericanas. No puede aceptar una superioridad ética cualquiera en la política de la nueva Administración, mientras ésta no salga de lo que parecen ser primeros escauceos de cambio. La Administración Bush ha de demostrar su voluntad de practicar una política más imaginativa y diferenciada frente a Iberoamerica en los hechos y en su aceptación de la pluralidad de interpretaciones que se derivan de los procesos de transformación del continente. Sólo entonces se sentarán las bases para que un país como España, vitalmente interesado por él, reconceptualice una actitud que es más abierta, más ágil y sobre todo más respetuosa.

La pregunta, pues, que me hacía al comienzo de esta intervención no tiene, para mí, una respuesta unívoca. Parece claro, sin embargo, que en mayor medida hoy que antes el Gobierno español está en condiciones de mostrar, por la vía unilateral o en el diálogo con sus socios comunitarios, una cierta práctica de la política exterior hacia iberoamérica. Dicha práctica recoge creativamente las experiencias de una época en que España ha pasado a formar parte de un conjunto de países que todavía no han aunado del todo sus fuerzas en la escena internacional pero en la que, bien unilateralmente bien de forma colectiva, ofrecen a los países iberoamericanos un modelo. Este modelo dista de las soluciones simplistas en que durante demasiado tiempo se han polarizado las relaciones entre el Norte y el Sur del hemisferio occidental.