

# ESPAÑA, ISRAEL Y PALESTINA: PASADO Y PRESENTE DE SUS RELACIONES DIPLOMÁTICAS

ANA MARÍA CÓRDOBA HERNÁNDEZ

Universidad de La Sabana, Colombia  
ana.cordoba@unisabana.edu.co

(Recepción: 09/06/2010; Revisión: 10/11/2010; Aceptación: 08/04/2011; Publicación: 10/10/2011)

1. DE VUELTA A LA NORMALIDAD (1975-1986). 1.1. *Antecedentes: amistad hispano-árabe y oposición a Israel*. 1.2. *Años de transición*.—2. LA ERA SOCIALISTA (1982-1996). 2.1. *Reconocimiento pleno del Estado de Israel, 1986*. 2.2. *España, nuevo protagonista internacional: Conferencia de paz de Madrid, 1991*. 2.3. *Conferencia de Barcelona, 1995*.—3. LA POLÍTICA EXTERIOR DE JOSÉ MARÍA AZNAR (1996-2004). 3.1. *Un giro inesperado: el 11-S como telón de fondo*. 3.2. *El Gobierno popular y Oriente Próximo*. 3.3. *De la guerra de Irak al 11-M*.—4. A MODO DE CONCLUSIÓN.—5. BIBLIOGRAFÍA

## RESUMEN

La acción diplomática española en el conflicto de Oriente Próximo se ha convertido en una larga sucesión de encuentros y desencuentros desde las posiciones políticas adoptadas por el franquismo hasta la actualidad. Este artículo, repasa los momentos más importantes de las relaciones con Oriente Próximo entre 1975 y 2004. El recorrido presenta el apoyo incondicional de Franco a los palestinos; cómo se llegó al reconocimiento oficial del Estado de Israel en 1986 y el creciente protagonismo español de los años noventa y primera década de este siglo, con acontecimientos internacionales que lo relacionaron directamente con el proceso palestino-israelí: la Conferencia de paz de Madrid, en 1991; la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, en 1995; la reunión del Cuarteto de Madrid, en 2002, de donde saldría la *Hoja de Ruta* y la participación en la guerra de Irak en 2003, entre otros.

*Palabras clave:* España, política exterior, conflicto palestino-israelí, Oriente Próximo

## SPAIN, ISRAEL AND PALESTINE: PAST AND PRESENT OF THEIR DIPLOMATIC RELATIONS

### ABSTRACT

The Spanish diplomatic action in The Middle East conflict has become a long succession of meetings and divergences since the political positions adopted by Franco's regime up to today. This article reviews the most important moments of the relations with The Middle East between 1975 and 2004. The text presents the unconditional support that Franco gave to the Palestinians; how Spain recognized the State of Israel in 1986 and the growing Spanish protagonism thru the 1990's and throughout this century's first decade, with international events that directly relates Spain to the Israeli-Palestinian process: the 1991 Madrid Peace Conference; the Euro-Mediterranean Conference of Barcelona in 1995; the meeting of the Quartet of Madrid, in 2002, where from the *Road Map* came out and the participation in the Iraq war in 2003, among others.

*Key words:* Spain, foreign policy, Israeli-Palestinian conflict, Middle East

\* \* \*

### 1. DE VUELTA A LA NORMALIDAD (1975-1986)

#### 1.1. *Antecedentes: amistad hispano-árabe y oposición a Israel*

Pese a sus intentos de aproximación a los países aliados en los últimos meses de la Segunda Guerra Mundial, la actitud de España durante el conflicto hizo que en la Conferencia de Potsdam las potencias vencedoras, EE. UU., Reino Unido y la URSS, publicaran un comunicado en el que expresaban su rechazo al régimen español y su ingreso en la Asamblea de Naciones Unidas con las siguientes palabras:

«[Los tres gobiernos] se creen obligados a declarar que, por su parte, no apoyarán la candidatura del actual gobierno español, que, establecido con la ayuda de las potencias del Eje, no posee, en razón de sus orígenes, de su carácter y de su estrecha asociación con los países agresores, las cualidades necesarias para justificar su admisión en las Naciones Unidas» (1).

El sentir de Potsdam se materializó, el 12 de diciembre de 1946, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una resolución que condenaba a España y la excluía de dicha Organización. Para la ONU, el régimen del General Franco era fascista y se había establecido gracias a la ayuda de la Alemania nazi de Hitler y de la Italia fascista de Mussolini (2).

(1) Texto completo en MESA (1983): 75-77.

(2) NACIONES UNIDAS, Resolución 39/1946.

A partir de entonces, la política exterior española buscó por todos los medios salir de la situación marginal a la que quedó sometida. La obsesión de Madrid era, por un lado, la derogación de la resolución por parte de la ONU, cosa que alcanzó en 1950, y por otro, una votación favorable para el ingreso definitivo, como miembro de derecho pleno, que no llegó hasta 1955.

Para tales fines, la diplomacia española encontró eco en dos regiones: América Latina y el Mundo Árabe. De las relaciones establecidas con ambos bloques surgieron dos mitos: el de «la hispanidad» para referirse a las relaciones con los países americanos; y el de «la tradicional amistad hispano-árabe» para referirse al mundo árabe (3). Ambas regiones tenían en común la sensibilidad a la influencia norteamericana y el rechazo al colonialismo y podían crear un bloque aliado que votara a favor de la inserción de España en la Asamblea General de Naciones Unidas.

No obstante, influyeron también otras circunstancias. No se trataba solo de las recompensas que obtuviera Franco de ambas relaciones en el seno de la ONU, sino que los propios Estados árabes buscaron en la acción diplomática española en Latinoamérica, un medio de propaganda del conflicto palestino. En la liga árabe estaban convencidos de que entre árabes, iberoamericanos y algún país occidental se podría constituir un bloque que supusiera la mayoría absoluta en las votaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, cuando llegara el debate tanto de la *cuestión española* como de la *cuestión palestina* (4).

Paralelamente, el Generalísimo buscaba intensificar el trato con la comunidad judía escudado en el pasado común histórico y cultural con las comunidades *sefardíes*. Se estima que en la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno español había protegido clandestinamente a más de 30.000 judíos europeos y que, en los años inmediatos al final de la contienda, hubo una actitud proteccionista por parte del Estado (5).

Con todo, la intensificación de los contactos con los países árabes y la crítica situación entre palestinos y judíos desde 1947, hizo que la política española fluctuara de un bando a otro. En los primeros años de la posguerra, Franco aprobaba de igual manera decretos que concedían la nacionalidad a los judíos que se encontrasen bajo la jurisdicción de consulados españoles en Oriente Próximo y permitía la apertura de sinagogas a lo largo de la geografía nacional, como pronunciaba discursos sobre la «tradicional amistad» con los árabes.

En mayo de 1949, durante la III Asamblea General de Naciones Unidas, Brasil, Perú, Colombia y Bolivia presentaron un proyecto de resolución para la *cuestión española* en el que pedían la derogación de las sanciones diplomáticas impuestas a España en 1946. Era la primera vez que Israel, recientemente incorporado como Estado miembro, expresaba públicamente ante la Asamblea su posición al respecto. Los meses anteriores, Madrid sugirió varias veces a Tel

---

(3) PORTERO (2006).

(4) ALGORA (2003): 29.

(5) LISBONA (1993): 115-120.

Aviv el establecimiento de relaciones oficiales sin encontrar respuesta. Al acercarse las votaciones en Nueva York, el Gobierno franquista envió cables a la cancillería israelí, pero la hostilidad interna y externa hacia España parecía crecer, olvidando acaso la protección prestada por los españoles a sus refugiados judíos durante el holocausto o juzgándola insuficiente (6).

El 16 de mayo, el representante israelí ante la Asamblea General de la ONU, Abba Eban, votó en contra del levantamiento del boicot diplomático a España, alegando su asociación con la alianza del Eje durante la Guerra (7). Sus palabras constituyeron el rompimiento definitivo de relaciones entre los dos Estados hasta 1986 y el alineamiento definitivo de Franco con los árabes:

«Para nosotros, el punto central e inevitable es la asociación de este régimen [franquista] con la alianza-fascista, que corroyó los cimientos morales de la vida civilizada e infligió a la raza humana en su más terrible y devastador castigo. La única expresión superviviente de aquella coalición es este régimen español que recibió efusivamente, aceptó y apoyó la perspectiva de una supremacía nazi en Europa y en el mundo. [...] Existen, por lo tanto, las más convincentes razones, tanto universales como particulares, por las que Israel debe en plena conciencia de su responsabilidad, votar contra la resolución propuesta» (8).

En consecuencia, Israel significó un obstáculo para la adhesión de España y coordinó el bando de los Estados que buscaban mantener la condena. La petición de ingreso en la Asamblea General fracasó al no llegar a la mayoría necesaria de dos tercios. Pero, un año y medio después, el 4 de noviembre de 1950, se levantó el veto al establecimiento de embajadores de los demás países miembros y la participación del país en los organismos internacionales establecidos por la ONU o vinculados con esta (9).

Como respuesta a la decisión israelí de 1949, España puso fin a cualquier tipo de neutralidad política en el conflicto de Oriente Próximo y concentró su mirada en afianzar aún más las relaciones con los países árabes (10). No se trataba ya de un modo de proceder exclusivo de Franco, sino de un clima generalizado tanto en la clase dirigente del país como en la población que, a partir de ese año, recibía con mayor entusiasmo las visitas oficiales de los representantes árabes.

(6) REIN (1996): 59-80.

(7) Otra razón que condicionó el voto judío fue la intervención de España en la primera guerra árabe-israelí de 1948, en favor de los palestinos, con venta de armamento, envío de voluntarios, dinero y material sanitario. También se proporcionaron aviones de combate a Egipto y armamento pesado a Siria y El Líbano con el máximo secreto, evitando su conocimiento por parte de las autoridades israelíes. ALGORA (1995): 125-131.

(8) NACIONES UNIDAS (1949).

(9) Resolución 386/1950; ver también, PORTERO (1989): 335 y ss.

(10) Sin embargo, aunque el régimen no reconoció nunca al Estado de Israel, respetó la pequeña comunidad judía de España, mostrando así ante la opinión pública occidental una cultura de tolerancia. Durante los años de dictadura, las sinagogas permanecieron abiertas al culto, continuaron las reuniones comunitarias, se mantuvo el vínculo con organismos judíos internacionales y se promovieron actividades culturales y académicas. REIN (1996): 257.

Pasados cinco años, en 1955, España fue admitida definitivamente en las Naciones Unidas junto con otros quince países, dentro de un gran paquete diplomático estructurado por EE. UU. y la URSS (11). Esta vez Israel votó a favor del ingreso, pero la nueva posición del Gobierno de Tel Aviv llegó tarde; Madrid había forjado unas magníficas relaciones con el mundo árabe y había perdido interés por Israel (12).

La nueva situación exterior no tomó por sorpresa a Franco, pues sabía que su entrada en la Asamblea General estaba estrechamente vinculada a la presión norteamericana de buscar aliados anticomunistas en Europa. Esta, sumada a los acontecimientos del mundo árabe en aquellos años y a su alineamiento con la URSS, motivó que el régimen franquista, sin perder su cercanía, buscara poner más acento en lo cultural que en lo político y mantuviera un equilibrio entre la «tradicional amistad» y el respaldo occidental que permitió su ingreso en el foro internacional (13).

A medida que España mejoraba su reconocimiento internacional, Franco exigió dos condiciones impescindibles antes de admitir un acercamiento diplomático con Israel: la mejora de las relaciones entre los judíos y sus países vecinos y la aceptación israelí de la internacionalización de Jerusalén. Bajo estos requisitos, las relaciones hispano-israelíes no pudieron establecerse durante los años de la dictadura (14).

## 1.2. *Años de transición*

A mediados de los años setenta, Portugal, España y Grecia cambiaron sus sistemas de gobierno por democracias, aunque, de las tres, la Transición espa-

---

(11) Resolución 955 del 14 de diciembre de 1955. Los otros países admitidos fueron: Albania, Jordania, Irlanda, Portugal, Hungría, Finlandia, Ceilán, Nepal, Libia, Laos y Camboya.

(12) NACIONES UNIDAS, Resolución 955/1955.

(13) A pesar de esto, en los años cincuenta y sesenta, España fue el país occidental más abiertamente defensor de la causa árabe, especialmente de la *cuestión palestina*. Los funcionarios españoles votaron sistemáticamente a favor de los árabes, en la Asamblea de Naciones Unidas, cuando se presentaban debates como el de la Guerra del Canal del Suez o la Guerra de los Seis Días. En 1967, España se sumó a la Resolución 242 del Consejo de Seguridad, que exigía la evacuación de las fuerzas militares de Israel de los territorios ocupados durante el conflicto. En 1974, votó a favor de que se concediera un puesto a la OLP como observador en Naciones Unidas y en 1975, se adhirió a la Resolución 3379 en la que se comparaba al sionismo con una forma de discriminación racial.

Paralelamente, para 1972, la OLP ya disfrutaba en España de una Representación que era calificada como una oficina de información dentro de la Delegación de la Liga Árabe y en marzo de 1977 tuvo una sede independiente y sus miembros se acreditaron ante el Ministro de Asuntos Exteriores. KHALIL BATTAT (1994): 45.

(14) Durante el período franquista, los diplomáticos podían tener un trato normal con sus colegas israelíes, pero tenían expresamente prohibida cualquier iniciativa hacia el establecimiento de relaciones. ALGORA (2003): 42.

ñola fue especialmente admirada por su carácter pacífico y gradual. La falta de legitimidad del régimen franquista en el nuevo escenario político europeo era rotunda, por lo que el paso a la democracia fue rápido y sin grandes alteraciones del orden público (15).

En materia diplomática, los Gobiernos de la Transición buscaron a toda costa la inserción de España en el modelo occidental, del que había permanecido aislada. La cartera de exteriores hubo de asumir los «pendientes» legados por Franco que, a partir de 1969, replegó toda acción exterior postergando sus decisiones para el futuro. Tal fue el caso de la inserción en la, por entonces, Comunidad Económica Europea (CEE), el ingreso en la OTAN y la resolución definitiva de los conflictos en el Magreb (16).

Adolfo Suárez y su Gobierno comprendieron desde un principio que el proceso de democratización debía ir de la mano de la europeización y que la consolidación del país no se daría por concluida hasta lograr un puesto representativo en el continente. Uno de los escasos objetivos compartido al unísono por todas las fuerzas políticas era el necesario ingreso de España en el organismo europeo. Pero, las negociaciones con Bruselas no comenzaron hasta febrero de 1979, una vez sancionada la Constitución española y no terminaron hasta la era socialista.

En lo referente a la OTAN, Suárez temía el profundo desacuerdo político si proponía la adhesión al organismo y que el ingreso restringiera las buenas relaciones con el mundo árabe, por lo que evadió constantemente el tema. Una vez terminado el proceso constituyente, los partidos se sintieron de repente liberados del espíritu conciliador mantenido durante los primeros años de la Transición. A partir de 1979, el ingreso en la OTAN se encontró en la agenda de todas las asambleas partidistas y el propio Presidente cambió su discurso anterior por una nueva invitación a apoyarlo, teniendo en cuenta las peculiares necesidades de seguridad del país.

Paralelamente, entre 1979 y 1982, España experimentó un profundo declive interior que dio lugar a una grave crisis en su sistema democrático. La dimisión de Suárez de todos sus cargos, en enero de 1981, y el repentino ascenso al poder de Leopoldo Calvo Sotelo, hicieron presagiar el fin de UCD, por demostrarse inviable la consolidación de una fuerza política tan heterogénea en sus orígenes. La competencia partidista a todos los niveles desembocó en la crisis del «23-F» de 1981. Una vez restituido el orden, el Gobierno de Calvo Sotelo intentó estabilizar el país pero no contó con la fuerza del liderazgo político de las urnas.

En el programa de Gobierno del nuevo Presidente figuraba como objetivo primordial el ingreso de España en la Alianza Atlántica, en un momento en el que Ronald Reagan se estrenaba como presidente de EE. UU. y las presiones exteriores de la CEE, que ponía a la OTAN como un requerimiento para entrar

---

(15) COTARELO (1992): 3-4.

(16) Más información en MESA (1992): 137-160; LEMUS y PEREIRA (2003): 517 y ss; POWELL (2001): 216-221 y 273-279.

en la Comunidad, se mezclaban con la situación global de tensión en el marco de la Guerra Fría. Pese a las dificultades políticas, el Congreso de los Diputados aprobó que se solicitara la adhesión a la Alianza con la condición de que en el documento figurara la no aceptación de compromisos que supusieran el almacenamiento o instalación de armas nucleares en suelo español y el procurar a toda costa la recuperación de Gibraltar. Completada la ratificación de todos los miembros, España se unió a la Alianza el 30 de mayo de 1982.

## 2. LA ERA SOCIALISTA (1982-1996)

Felipe González ganó las elecciones el 28 de octubre de 1982. En su primera legislatura, los objetivos generales del PSOE se centraron en la consolidación de la democracia y la modernización sociopolítica de España. Para cumplirlo, era necesaria la inserción plena del país en el bloque de Estados democráticos de Occidente, proceso conocido como «la normalización de las relaciones» que se materializó en el ingreso en la Comunidad Europea y la permanencia en la OTAN (17).

Bajo la presidencia italiana de la Comunidad, en junio de 1985 se firmaron los Tratados de Adhesión de España y Portugal, justo en el momento en que la CEE anunciaba una «Europa sin fronteras» para 1992 (18).

Por lo que se refiere a la organización atlántica, el PSOE tuvo en los primeros años de gobierno una postura ambigua e incoherente, si se compara con el discurso que había mantenido en la oposición (19). El partido cambió radicalmente de 1982 a 1984. A partir de ese momento desplegó todo el aparato necesario por obtener el concurso de su propio partido, del Congreso y de la opinión pública a favor de la permanencia en la OTAN (20). El propio González terminó por reconocer que existía «una vinculación psicológica» entre continuar en la OTAN e ingresar en la CEE.

---

(17) POWELL (2000): 439.

(18) La bonanza económica, ocasionada por la caída de precios del petróleo, favoreció que al interior del país ningún partido político se mostrara reticente en cuanto a pertenecer a la Comunidad; sólo se percibieron algunas críticas puntuales por los resultados de las negociaciones.

Tratado de Adhesión en MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1985).

(19) Las resoluciones del XXIX Congreso del PSOE (21-24 de octubre de 1981) ratificaban que el partido se oponía expresamente al ingreso de España en la Alianza argumentando cuatro razones: la OTAN no garantizaba la integridad territorial, no cubría las necesidades españolas de seguridad y defensa, aumentaba el riesgo de un ataque nuclear y podría conllevar tensiones con el bloque soviético y el riesgo de guerra en Europa. Más referencias en MORENO JUSTE (1998): 96 y ss.

(20) POWELL (2000): 443. Desde la oposición, el PSOE había propuesto el replanteamiento general de la participación en la OTAN mediante una consulta popular. Sin embargo, en su primera declaración pública en Bruselas, en diciembre de 1982, el ministro de Exteriores, Fernando Morán, mostró la nueva postura del ejecutivo con respecto a la OTAN: permanecer en la organización sin integración en la estructura militar, y celebrar un referéndum popular en el futuro para resolver la cuestión. BARRERA DEL BARRIO (2002): 191.

El 12 de marzo de 1986, tuvo lugar el referéndum sobre la cuestión atlántica. Pese a la abstención, el sí fue mayoritario y representó la catapulta necesaria para que el Presidente disolviera las Cortes y convocara elecciones anticipadas para el 22 de junio, cuando volvieron a ganar los socialistas.

### 2.1. *Reconocimiento pleno del Estado de Israel, 1986*

Aunque desde 1972 el Partido Socialista aseguraba que era necesario el establecimiento de dos Estados, uno palestino y otro israelí, como camino para alcanzar la paz en la región, Felipe González afirmó, en octubre de 1981, que no estaba dispuesto a hablar del reconocimiento de Israel mientras no retornara a los límites establecidos antes de la guerra de 1967 (21).

Sin embargo, González sabía que debía ser cauto, pues la orientación socialista del PSOE hacía necesarios tanto gestos de simpatía hacia la dictadura castrista, el sandinismo o la Organización para la Liberación de Palestina, como hacia el laborismo judío. Con los primeros, mantenía vivo el mito revolucionario del partido y su legitimidad, pero en Israel encontraba el modelo perfecto de Estado socialista (22).

El proceso de «normalización» de relaciones, cambió el discurso de apoyo a la causa árabe, particularmente a la cuestión palestina, por uno más moderado (23). Aunque el Gobierno defendiera a la OLP como representante del pueblo palestino, apoyara el Plan de Fez de 1982 y votara a favor de los árabes en las Conferencias de la ONU; debía acercarse al Estado de Israel (24). González tuvo que matizar ante el Congreso que el establecimiento de relaciones con el Estado hebreo no sería inmediato y que dependía de tres condiciones: la atención prioritaria a los intereses nacionales, el rechazo a todo tipo de apresuramiento político en las gestiones y la contribución que dicho reconocimiento tenía en el proceso de paz de Oriente Próximo (25).

En junio de 1983, el Presidente del Gobierno afirmó, por primera vez, que el establecimiento de relaciones no era un simple asunto político, sino una cuestión histórica. Precisamente, este fue el término utilizado entre los años 1984 y

---

(21) Resoluciones del XXXIX Congreso del Partido Socialista en DEL ARENAL y ALDECOA (1986): 306.

(22) PORTERO (2006).

(23) OLIVÁN (2003): 54.

(24) Se conoce como «Plan de Fez» al plan de paz elaborado y aprobado en 1982 por la Liga Árabe —exceptuando Egipto y Libia— en el que prometían la paz a Israel a cambio de la evacuación militar de todos los territorios árabes ocupados en 1967 (incluyendo Jerusalén) y el desmantelamiento de las colonias judías establecidas en dichos territorios. El plan estipulaba también la creación de un Estado independiente para Palestina en Cisjordania y Gaza con capital en Jerusalén y reafirmaba a la OLP como el «único y legítimo representante del pueblo palestino».

(25) MARQUINA y OSPINA (1987): 321-328.

1985 para referirse a las relaciones bilaterales con Israel y significó un punto favorable de cara a la opinión pública. Poco a poco, la «cuestión histórica» que unía a España con el pueblo judío, fue haciendo contrapeso a la «tradicional amistad hispano-árabe» defendida por la dictadura y los Gobiernos de la Transición (26).

Otros factores externos apoyaron el discurso y aceleraron la marcha de las conversaciones. De un lado, Israel gozaba de excelentes relaciones con todos los países miembros de la CEE a excepción de Grecia, y de otro, el *lobby* pro israelí, fundamentalmente el norteamericano, reforzó su presión por que se firmara el acuerdo, pero, las conversaciones se iniciaron e interrumpieron copiosas veces (27).

Las presiones de los Estados comunitarios no eran pocas. La CEE instó al Gobierno de Grecia, ya miembro del organismo europeo, a establecer relaciones diplomáticas con Israel, el 20 de mayo de 1983, al tiempo que advertía que España tendría que hacer lo mismo más adelante (28). Efectivamente, dos años después, se recordó al Gobierno de Madrid este requerimiento antes de ampliar la Comunidad.

En cuanto al trabajo del *lobby* pro israelí la presión tuvo dos vertientes: la económica y la política. Grupos judíos estadounidenses, como la *United Jewish Appeal* (UJA), ejercieron una activa campaña en los grupos financieros españoles para lograr intercambios y convenios con las Cámaras de Comercio del país. A la vez, el presidente del Congreso Mundial Judío, Edgar Bronfman, se movió en los círculos judíos españoles y norteamericanos hasta lograr entrevistarse personalmente con González, en junio de 1983. El representante hebreo expuso las conveniencias que el reconocimiento diplomático traería para España, si se valoraba el valor estratégico de los judíos en la zona y sus buenas relaciones con EE. UU. y la OTAN. Su discurso fue corroborado por Ronald Reagan, en visita

---

(26) Al momento de establecer definitivamente las relaciones, se multiplicaron los intercambios culturales con Israel gracias al impulso dado por las comunidades judías con la colaboración de la prensa y los académicos españoles. Se incrementaron las referencias a lo sefardí como una vinculación entre España e Israel y se potenció el discurso diplomático. OLIVÁN (2003): 69-70.

El ministro Morán afirmó ante la comisión de Asuntos Exteriores del Senado, en marzo de 1985: «Como Israel es un país muy importante, no por su peso económico ni demográfico, sino por lo que representa como descendiente de una de las grandes culturas monoteístas y por el peso que tiene en el mundo occidental, todo lo que sea incrementar el contacto y el conocimiento de la cultura sefardí es positivo, y desde luego, por parte de mi Ministerio y de la Dirección General de Relaciones Culturales está recibiendo la atención merecida y se incrementará». ATDPEE (1985): 342-343.

(27) En los pronunciamientos, el Gobierno se mostraba cauteloso: «Es una cuestión de tiempo y no de principio» (Felipe González, abril de 1983); «Hay dos criterios: los intereses españoles y el hecho de saber si nuestra acción opera a favor o en contra de la paz. (...) No tenemos por qué estar influidos por las presiones del *lobby* israelí, ni por las presiones de los países amigos. España hace y hará una política de país soberano» (Francisco Morán, noviembre de 1983). Citados por OLIVÁN (2003): 62-63.

(28) ATDPEE (1983): 28.

de Estado a España, en 1985, cuando recordó al Gobierno socialista la necesidad de entablar cuanto antes relaciones con Israel (Oliván, L. 2003: 73-74).

La acción del *lobby* encontró eco en la opinión pública española. La comunidad judía trabajó intensamente en la propaganda a través de publicaciones y de la atracción de reconocidos personajes de distintos sectores sociales: artistas, periodistas, empresarios y académicos. Todos resaltaban la importancia de la colonia sefardita y apelaban a la necesidad de reparar por la expulsión de los judíos, ordenada por los Reyes Católicos en el siglo XV, asociándola con el reconocimiento diplomático pleno. Algunos representantes no solo hicieron público su apoyo a Israel, sino que sirvieron de intermediarios con las altas instancias del Gobierno y de la Casa Real (Oliván, L. 2003: 76).

El reconocimiento de Israel tomaba cada vez más fuerza en las declaraciones de González con representantes del mundo árabe, buscando que desapareciera la idea de condicionar la decisión a las buenas relaciones de Israel con sus vecinos.

Paralelamente, el papel del Rey fue vital. En diciembre de 1985, D. Juan Carlos realizó un viaje por los países árabes con la intención de persuadirlos de no entorpecer la relación de España con Israel. Entre las visitas, destacan las hechas a sus homólogos de Jordania, Arabia Saudí y Emiratos Árabes. Unas semanas después, el monarca emprendió un nuevo viaje a Omán en compañía del recién nombrado ministro de exteriores, Fernández Ordóñez, y anunció a Felipe González que todo estaba dispuesto para el reconocimiento aunque, matizaba, que debía realizarse sin afectar los estrechos vínculos con los países árabes.

El 1 de enero de 1986, se anunció que el Gobierno establecería relaciones diplomáticas plenas con el Estado de Israel. Una semana después, el 10 de enero, Felipe González envió una carta amistosa a los embajadores de países árabes acreditados en Madrid para adelantarse a su reacción, asegurándoles que el reconocimiento de Israel entraba dentro del plan de *universalización* trazado por España desde el inicio de la Transición:

«España ha decidido establecer en breve plazo relaciones diplomáticas con Israel. Considera que así se supera la anomalía histórica que supone la ausencia de una institucionalización de relaciones ya existente en muchos otros campos, con un país también ribereño del Mediterráneo y que está ligado por diversos vínculos con la Comunidad Económica Europea, a la que España acaba de incorporarse. Al dar este paso, Su Majestad el Rey y el Gobierno de España desean reafirmar los estrechos lazos que nos unen a la nación árabe.

Consecuentemente, España ratifica su firme propósito de continuar en el futuro su conocida postura de defensa de las justas causas árabes en los foros internacionales. En particular, España mantendrá su rechazo de la ocupación de territorios por la fuerza y su defensa de las legítimas aspiraciones del pueblo palestino, incluyendo el derecho a la autodeterminación» (29).

---

(29) ATDPEE (1986): 487.

La carta finalizaba expresando el convencimiento de que al tener relaciones con ambas partes, el país se encontraría en unas condiciones más ventajosas para desempeñar un papel mediador en el conflicto de Oriente Próximo. Sin embargo, la respuesta de la Liga Árabe fue otra; decidieron coordinar una contestación común en la que aseguraban suprimir el trato preferencial que, según ellos, otorgaban a España en los intercambios comerciales (30).

El 17 de enero de 1986, en La Haya, capital en turno de la CEE, se normalizaron las relaciones luego de treinta y ocho años de andadura del Estado de Israel. Como era lógico, el comunicado conjunto resaltaba la existencia de antiguos y profundos vínculos que unían al pueblo español y al pueblo judío y permitió el nombramiento de embajadores en Madrid y en Tel Aviv (31).

Paradójicamente, junto al reconocimiento, el Estado español presentaba su postura en lo relativo al conflicto en Oriente Próximo:

«El Gobierno español desea dejar claro que mantendrá su tradicional política de amistad y solidaridad con el Mundo Árabe, estrechamente vinculado a España por razones de Historia y Cultura compartidas.

[...] Considera que deben reconocerse y garantizarse los legítimos derechos y aspiraciones del pueblo palestino, singularmente el de autodeterminación. Simultáneamente, se debe garantizar el derecho a la existencia pacífica de todos los Estados de la región, dentro de las fronteras seguras e internacionalmente reconocidas» (32).

Lo más llamativo de la declaración fue el reconocimiento expreso que se hizo de la OLP como único representante del pueblo palestino:

«Se hace precisa la apertura de un proceso negociador entre las partes interesadas, bajo auspicios internacionales apropiados, en el que participe la Organización para la Liberación de Palestina como representante del pueblo palestino» (33).

La declaración no era, por tanto, un típico intercambio diplomático entre dos países, sino que exponía los lineamientos dentro de los cuales Israel contaría con el respaldo español y más concretamente, su postura oficial con respecto al conflicto.

En el mismo texto se mencionaba también el ingreso del país ibérico en la CEE, con lo que se puede colegir que la conveniencia de la normalización de

---

(30) Sin embargo, Felipe González consideraba que el beneficio que recibía España no era proporcional a la amistad ofrecida a los árabes. En declaraciones a la televisión marroquí, el 27 de marzo de 1983, dijo: «Habiendo defendido en mayor medida que otros países de nuestro entorno europeo el reconocimiento de los derechos del pueblo palestino, esta posición española no ha sido suficientemente bien comprendida nunca, incluso por nuestros interlocutores en el mundo árabe (...) De eso no se ha derivado una mayor proximidad de los árabes con España». GONZÁLEZ GARCÍA (2001): 265.

(31) Samuel Hadas y Pedro López Aguirre-Bengoia fueron nombrados embajadores en Madrid y Tel Aviv, respectivamente.

(32) ATDPEE (1986).

(33) ATDPEE (1986).

relaciones entre España e Israel estaba más marcada por esto, que por compartir los ideales políticos con la Administración hebrea. Una declaración así bastaba para dejar tranquilos a los representantes árabes. La reacción de la Liga, aunque negativa, no fue duradera, y España demostró rápidamente que los seguía apoyando de manera incondicional en el foro europeo.

## 2.2. *España, nuevo protagonista internacional: Conferencia de paz de Madrid, 1991*

Entre 1988 y 1992 España vivió una época de esplendor diplomático. La Presidencia de la CEE en 1989, sumada a otros acontecimientos como las Olimpiadas de 1992, la Exposición Universal de Sevilla y el desempeño de un buen número de españoles en cargos de relevancia internacional, sirvieron para proyectar una imagen exterior favorable al país.

Durante la presidencia europea, el Gobierno socialista quiso «europeizar» el conflicto de Oriente Próximo, haciendo público y común el discurso español de servir de puente de unión entre palestinos y judíos. González contaba a su favor con un nuevo clima internacional que empezaba a insertar a los árabes y con el significativo diálogo entablado entre EE. UU. y la OLP tras la reunión del Consejo Nacional Palestino en Argel, en noviembre de 1988, cuando reconocieron el Estado palestino trazado inicialmente por la ONU.

El éxito de los equilibrios diplomáticos en las relaciones con el mundo árabe e Israel y las acciones internacionales de España, quedó acreditado tres años después cuando Siria e Israel coincidieron en elegir Madrid como sede de la Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo, fijada entre el 30 de octubre y el 3 de noviembre de 1991.

El plan de Madrid fue concebido como una serie de negociaciones a largo plazo en tres etapas. La primera, la Conferencia inaugural; la segunda, los diálogos bilaterales que mantendría en paralelo Israel con Jordania, Siria, El Líbano y los palestinos; y finalmente, un canal de negociaciones multilaterales en años posteriores que aseguraran la paz global de la zona (34).

La repentina aceptación del diálogo, por parte de países árabes que se habían mostrado tan diametralmente opuestos a él como en el caso de Siria, se debía, sobre todo, a la desintegración de su más importante mentor, la URSS. EE. UU. supo aprovechar la coyuntura convirtiendo a Madrid en un hito diplomático tanto para el país norteamericano, que asumió el control político de los diálogos y dejó a los países europeos una función de apoyo económico, como

---

(34) La Conferencia como tal, consistió en una serie de reuniones bilaterales sobre las bases de las resoluciones 242 (1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad de la ONU y en algunas sesiones multilaterales. El Secretario General de la ONU no participó en la Conferencia para mantener la Organización al margen.

para el Gobierno socialista de Felipe González que, teniendo la sede en la capital española, se anotaba una victoria ante el resto de Europa y del mundo (35).

De cara al conflicto, la Conferencia de paz no logró su objetivo. Las reuniones degeneraron en una constante guerra de insultos entre la delegación judía y las de los países árabes.

Luego de dos días de sesiones con siete horas de conversaciones directas, las delegaciones leyeron una declaración conjunta en la que subrayaron que las negociaciones se realizarían sobre la base de las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que establecían el principio de «paz por territorios», distinto del de «paz por paz» propuesto por Israel. Las siguientes reuniones, según declaraban, se llevarían a cabo por dos vías paralelas, la palestino-israelí y la jordano-israelí, pero no se precisaban fechas ni lugares.

Lastimosamente, el camino emprendido en Madrid no pasó de la segunda etapa. En cuanto terminó la sesión plenaria de noviembre, se establecieron los inmediatos encuentros bilaterales de Israel con cada una de las delegaciones árabes y se alcanzaron a sostener diez rondas de conversaciones en Washington que se bloquearon hasta la firma de los acuerdos de Oslo, en 1993.

No obstante, Madrid fue el mayor impulso a los socialistas en materia de diplomacia internacional y, como fruto de la Conferencia, el Presidente español fue invitado por primera vez de manera oficial a Israel, el 2 de diciembre de ese año. La visita constituía una señal clara del final del distanciamiento y, sumada a la visita de los Reyes, en noviembre de 1993, fue el colofón a los años de acercamiento al Estado hebreo.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que, desde esta Conferencia, la administración española comenzó a transferir gran cantidad de recursos a las ONG para desarrollar proyectos tanto en Gaza como en Cisjordania (36). El apoyo que en los años de la dictadura tomaba un tinte marcadamente político, encontró un cause económico a partir de 1991, coincidiendo con el ingreso del país en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, encargada de

---

(35) Así escribía Alain Peyrefitte en *Le Figaro* el 29 de octubre: «Mañana comienza un cara a cara histórico. Los hijos de Israel y los de Ismael se encuentran en la capital del Rey católico. Extraño símbolo: quinientos años después del descubrimiento de América por una carabela española; quinientos años después de la expulsión de los moros y de los judíos de España, un americano va a intentar forzar a los hijos de estos judíos y estos moros para que busquen, cara a cara, en España los senderos de la paz.

Probablemente veremos sucederse golpes de teatro. Habrá que superar prejuicios. (...) Y, sin embargo, ¡cuánto camino se ha recorrido desde Camp David! El hundimiento del comunismo y las disposiciones pacíficas del señor Gorbachov han arrebatado a los Estados árabes más encarnizados la esperanza de hacer desaparecer el Estado hebreo. (...) La conferencia de Madrid, por el solo hecho de abrirse, es un acontecimiento de primera magnitud». PEYREFITTE (1991).

(36) THIEUX y NÚÑEZ (2010): 10.

marcar los criterios de ejecución de la ayuda oficial de los países donantes. En pocas palabras, en ese año España pasó de ser país receptor a país emisor y desde entonces los Territorios Palestinos han tenido un lugar preferente entre los beneficiarios de la ayuda, junto con Iberoamérica y el Magreb, considerados «área de atención prioritaria» (37).

Para la cooperación española, Palestina es un país programa de Oriente Medio, siendo el único que dispone de una Oficina Técnica de Cooperación (OTC) abierta en 1995. Las relaciones formales de cooperación comenzaron con la firma de la primera Comisión Mixta Hispano-Palestina en Túnez, el 29 de julio de 1994 (38). No deja de ser representativo que fuera la primera de un Estado miembro de la UE.

En términos cuantitativos, el total de fondos de cooperación española destinados a los territorios palestinos entre 1994 y 2003, superó los 175 millones de dólares, entre ayudas no reembolsables y ayudas reembolsables, lo que situó a España en sexto lugar de desembolsos totales a la autoridad palestina (39).

### 2.3. Conferencia de Barcelona, 1995

Para España, un país con una vocación mediterránea tradicionalmente integradora, el momento histórico para introducir este tema en el seno de la UE fue, sin duda, la descomposición de la URSS. Con la caída del coloso, salieron a relucir los elementos de inestabilidad y riesgo que podrían afectar a Europa y que existían desde antes de la caída del Muro de Berlín.

En 1989, cuando España asumió la Presidencia de la CEE, no había en el organismo estrategias, ni planteamientos comunes frente al Mediterráneo. A partir de ese momento, el país emprendió una campaña diplomática que vio sus resultados en la Conferencia de Barcelona de 1995, durante la segunda Presidencia de España en la Unión Europea (UE) (40).

Antes de la Conferencia, Felipe González había planteado, en diferentes encuentros con mandatarios europeos, la relación de la UE con el Mediterráneo, segundo socio comercial después de EE. UU. Como explicaba González, en la UE existían 4.500.000 inmigrantes provenientes de la ribera sur; se conseguía un 25% de abastecimiento energético en el Mediterráneo y se intercambiaba

---

(37) CARLAVILLA (2003): 173-174. Hasta 1994, año en que se crea la Autoridad Palestina, las ayudas españolas se canalizaban a través de las ONG o del Consulado General de España en Jerusalén Este, fue a partir de ese año que los territorios palestinos fueron incluidos como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Gobierno español.

(38) Hasta hoy se han celebrado un total de cinco Comisiones Mixtas, en las que se han acordado criterios y lineamientos de cooperación cultural, científica y técnica. La última tuvo lugar en Madrid, el 22 de enero de 2008.

(39) CARLAVILLA (2003): 175.

(40) La CEE se convirtió en Unión Europea (UE) en 1992.

aproximadamente 80.000 millones de ecu (*European Currency Unit*, en español Unidad Monetaria Europea, anterior al euro) (41).

En la esfera internacional, la crítica situación de Argelia, las continuas reivindicaciones territoriales de Marruecos y el avance de Oriente Próximo con los Acuerdos de Oslo del año anterior, presionaban para que la UE convocara la Cumbre. De otra parte, como afirma Khader, hay una serie de circunstancias en los países árabes y del Magreb que motivaron el encuentro: la incapacidad de los regímenes políticos para abrirse a la sociedad civil; la consolidación de la dependencia con relación a los países industrializados, sobre todo con la UE; la débil presencia de inversión extranjera; el lento arranque del progreso técnico; una presión migratoria de origen económico y político y el peligro de la proliferación de la producción y comercio de drogas, entre otras (42).

De nuevo se sentarían a la mesa de diálogo dirigentes árabes e israelíes y había que presentar, como telón de fondo, una estrategia conciliadora para que todos asistieran y las medidas tomadas condicionaran realmente el futuro de la zona. Según Moratinos, la Cumbre supuso un hito revolucionario por unir a países tan distintos bajo el método del consenso y la cooperación y de ella se pudo sacar un balance positivo en términos de diálogo político sin exclusiones y de acercamiento cultural y humano entre las dos orillas del Mediterráneo (43).

En líneas generales, los objetivos de la Conferencia se centraron en la constitución de una zona de libre cambio en el Mediterráneo para el año 2010, duplicando la ayuda económica en el quinquenio 1995-1999, y el aumento de la cooperación técnica (44).

No obstante, aunque los planteamientos generales de la cumbre se presentaron en términos de ayuda monetaria; el tener a los países de Oriente Próximo sentados en la misma mesa, hizo que gran parte del debate orbitara alrededor de la paz. Como resultado, el primero de los tres apartados del documento final versó en torno a la seguridad y la cooperación política, el segundo a las partidas económicas y el último a la conformación de comités que supervisarán las conclusiones finales.

En pocas palabras, el texto final de Barcelona reafirmaba la posición española y europea de Madrid (1991), reforzada por las posteriores resoluciones del Consejo de seguridad de la ONU. La Conferencia fue una nueva invitación para que Israel intercambiara «paz por territorios». Los dirigentes europeos consideraban que gracias a las circunstancias favorables en Oriente Próximo, tras la firma de los acuerdos de Oslo en 1993, la cumbre sería un instrumento «post-

---

(41) BAIXEIRAS (1996): 159.

(42) KHADER (1995): 89.

(43) MORATINOS (2007).

(44) En la Conferencia participaron los quince países miembros de la UE, otros once mediterráneos: Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Siria, El Líbano, Jordania, Malta, Chipre, Turquía, Israel y la Autoridad Nacional Palestina.

paz» para afianzar las relaciones; pero los acontecimientos políticos y la violencia no les dieron la razón.

El objetivo de la Cumbre era lograr una declaración de principios en torno a intereses comunes de las partes en materias de estabilidad interna y externa para poder perfilar los contornos de una asociación euro-mediterránea (45). No obstante, a 15 años se puede comprobar que la asociación propuesta en Barcelona ha sido un fracaso. Es cierto que los proyectos suscitados desde entonces han contribuido a despertar la participación de la sociedad civil; han suscitado un interés académico considerable y han sensibilizado a muchos habitantes de la UE con la problemática de sus vecinos mediterráneos, pero hay otras cuestiones coyunturales que no pasan la prueba (46).

En primer lugar, se tiene la sensación de que la Asociación Euromediterránea no ha servido para que los gobiernos de la ribera sur promuevan su desarrollo y su transición a la modernización, ni ha dado a las sociedades civiles la energía necesaria para promover el cambio. Segundo, a partir de los atentados del 11-S la asociación se ha alejado de sus principios fundacionales para centrarse en temas de seguridad. Finalmente, y quizás lo más representativo para el presente estudio, la Cumbre echó a andar en un momento de considerable optimismo por el inicio de los acuerdos de Oslo pero, el estancamiento del proceso de paz entre palestinos e israelíes, acabó minando la capacidad y voluntad política de los países mediterráneos que soñaban con una zona de «paz, estabilidad y seguridad» (47).

Sin embargo, por entonces, la cumbre contribuyó a mejorar la imagen internacional de España. Precisamente, 1995, el año más oscuro de la política interior de la primera etapa socialista, fue un año de reconocimiento exterior para el país, en la Presidencia de la UE. Acontecimientos como: la aprobación de la futura moneda de la Unión (euro), el encuentro en Madrid entre Bill Clinton y Felipe González para firmar una Nueva Agenda Transatlántica y un plan de acción conjunta entre la UE y EE. UU., la participación en acciones de la OTAN en Bosnia y la Conferencia de Barcelona, beneficiaron en cierta medida al PSOE (48).

Sin embargo, la crisis política interna logró diezmar el impacto de la acción exterior del Gobierno socialista y del papel de España en el mundo. El ambiente desfavorable, el deterioro de la imagen pública del Presidente y la fuerza del PP, hicieron que José María Aznar ganara las elecciones en marzo de 1996, con un estrecho margen de 300.000 votos, equivalentes a 15 diputados más que el

---

(45) KHADER (1995): 79.

(46) KHADER (2008): 66.

(47) AMIRAH y YOUNGS (2005): 1.

(48) El 3 de diciembre el Presidente español se reunió con Bill Clinton en la Moncloa. El Consejo Europeo en el que se aprobó la creación del euro, así como un calendario de aplicación periódica del Tratado, se celebró en Madrid entre el 15 y el 16 de diciembre de 1995. Más información en CEMBRERO (1995); CRUZ (1995) y POWELL (2001): 546-547.

PSOE. Se trataba de un momento histórico; por primera vez la centro derecha se hacía con el poder desde 1978.

### 3. LA POLÍTICA EXTERIOR DE JOSÉ MARÍA AZNAR (1996-2004)

La primera legislatura de los populares se puede catalogar como un período continuista en cuanto a la cartera de exteriores, tanto por las prioridades perseguidas, como por los ámbitos de actuación en los que se desempeñó. El reto más grande que se trazaron los populares después de la investidura de Aznar como Presidente del Gobierno, en 1996, fue la participación de España en la tercera fase de la unión económica y monetaria europea, cuyo inicio estaba previsto para el 1 de enero de 1999, con el lanzamiento del euro (49).

Al mismo tiempo, Aznar buscaba la incorporación plena del país en la estructura militar de la OTAN y el fortalecimiento de las relaciones con Washington, considerando que España desempeñaba un papel fundamental en la defensa del Mediterráneo (50).

La política de seguridad acaparó la atención del nuevo Gobierno, amparado en el cambio de opinión de los ciudadanos con respecto a la Alianza Atlántica. La ampliación de la Alianza hacia el Este, acompañada de un entendimiento con Rusia; la definición de un modelo de operaciones a partir de una estructura militar más ágil en la que se podrían incorporar España y Francia y el distendido entorno internacional tras la caída del Muro de Berlín, favorecieron la evolución de la opinión. Según Martín Ortega, esta evolución se explicaba por tres pruebas: el referéndum de 1986 sobre la pertenencia a la OTAN, en el que triunfó el «Sí» con un 52,5% frente a un 39,8% de votos negativos; la participación en la Guerra del Golfo contra Irak en la que el Gobierno, sin participar de manera directa, dio un decidido apoyo logístico a la operación, ganada por las fuerzas aliadas y la intervención de España en la operación aérea de la Alianza en Bosnia que posibilitó la paz en los territorios de la antigua Yugoslavia, en 1995 (51).

---

(49) El ingreso supuso un triunfo político, económico e internacional para el nuevo Gobierno, por primera vez España participaba en una iniciativa de semejante envergadura como socio fundador. La implantación del euro significó para el Gobierno del PP un acicate similar al que había supuesto para los ejecutivos del PSOE la adhesión a la Comunidad y el objetivo del mercado único europeo.

(50) AZNAR (1996).

(51) ORTEGA (1997): 65-66. Vale la pena mencionar el consenso en el Congreso de los Diputados para aprobar la integración en la estructura militar de la Alianza, el 14 de noviembre de 1996: 293 votos a favor y 23 en contra.

Para complementar, ver los resultados de los barómetros de opinión del CIS de mayo de 1995, septiembre de 1996 y julio de 1997, en los que se preguntaba a los encuestados sobre la permanencia de tropas españolas en las misiones de Bosnia y sobre la OTAN. CIS (1995, 1996 y 1997).

Estos acontecimientos cambiaron el sentir de los españoles en materia de seguridad y defensa. Los ciudadanos no tenían ya tantas dudas sobre la Alianza y sobre la permanencia del país como miembro de ella. La opinión pública española evolucionaba hacia posturas más próximas a la media europea occidental y previsiblemente lo haría todavía más en el futuro, pues los jóvenes eran los más proclives a valorar positivamente a la OTAN (52).

En cuanto a las relaciones con los norteamericanos, la intención de Aznar era lograr un mayor alineamiento con las políticas de EE. UU., dejando a un lado la política mediterránea autónoma llevada a cabo por sus antecesores. Para ello, institucionalizó las cumbres bilaterales anuales a partir de 1999, aunque solo a nivel de ministros. En el terreno militar, hubo otros acontecimientos que hicieron más patente aún el cambio de la política exterior: el apoyo a la intervención estadounidense en Irak en 1998, pese a las reticencias de otras potencias europeas y de la propia opinión pública española; la nueva beligerancia contra el Gobierno comunista de Fidel Castro en Cuba y el envío de tropas a Albania (1997) y a Kosovo (1999). En definitiva, el Gobierno hizo grandes esfuerzos por convencer a Washington de su lealtad como aliado (53).

### 3.1. *Un giro inesperado: el 11-S como telón de fondo*

Para la segunda legislatura, el PP contaba con la mayoría absoluta. Las prioridades del Ejecutivo se recogieron en el Plan Estratégico de Política Exterior 2000-2004. Las líneas de acción se encontraban a punto y el apoyo parlamentario también, pero los atentados de Al Qaeda contra las Torres Gemelas y el Pentágono, el 11 de septiembre de 2001 forzaron al Gobierno a dar un giro inesperado en su concepción de la política exterior.

Ningún país pudo permanecer indiferente ante el espectáculo de toneladas de hormigón y estructuras de hierro que sepultaban a miles de personas en el corazón de Manhattan. Como recuerda Aznar:

«Se había materializado de una manera brutal y cruel lo que antes solo era un riesgo. Los atentados terroristas masivos, como el del 11 de septiembre, habían sido previstos como una posibilidad. Ahora se había pasado de la teoría a la práctica. Se había atacado a Estados Unidos, a la cabeza. Y los ataques a la cabeza son siempre trascendentes» (54).

Nada volvería a ser igual. A partir de entonces, el Gobierno de los populares experimentó cambios profundos en el ámbito de la política internacional. Como afirma Victoria Prego, lo más importante del 11-S, y que marcó el resto de le-

---

(52) DEL CAMPO (1998): 12.

(53) POWELL (2001): 585-586.

(54) AZNAR (2004): 144.

gislatura Popular, fue el acercamiento de posiciones e identificación de objetivos de Aznar con el presidente norteamericano George W. Bush (55).

La participación española en la coalición internacional contra el terrorismo se puede condensar en tres aspectos: el apoyo político y diplomático a EE. UU. en el seno de las Naciones Unidas, la OTAN, la UE y en las relaciones con el mundo árabe; el apoyo policial y de los servicios de inteligencia; y la oferta de colaboración militar en los ataques a Afganistán (56). Ante la iniciativa del presidente Bush de lanzar la ofensiva militar «Libertad Duradera» contra el Gobierno talibán en Afganistán, España ofreció sus bases militares; autorizó el uso de las instalaciones de apoyo de Rota (Cádiz) y Morón de la Frontera (Sevilla), o el uso puntual de cualquier otra instalación que se necesitara; autorizó los sobrevuelos aliados y se ofreció a enviar tropas a la operación.

La guerra contra Afganistán puso de relieve la pequeñez militar de Europa y la distancia que la separaba de EE.UU. El conflicto lo libraron los norteamericanos prácticamente solos, dejando a la UE el interrogante de si quería convertirse en una potencia militar, capaz de contrarrestar el unilateralismo americano; limitarse a ser un espacio, que dada la historia del continente no era poco, o servir de órgano de apoyo económico para actuar en misiones de paz y reconstrucción en el mundo (57).

### 3.2. *El Gobierno popular y Oriente Próximo*

El ascenso al poder de José María Aznar en 1996, coincidió con el de Benjamín Netanyahu y el Likud en Israel. Los años anteriores se podrían denominar los «eufóricos» años de acercamiento entre Rabín y Arafat, en los que la opinión pública internacional y especialmente la europea, parecieron apostar por la iniciativa de paz. Sin embargo, en la primera legislatura, Aznar corrió con otra suerte y hubo de modificar su plan de acción. La política del Likud significó un retroceso en las relaciones euromediterráneas que tendieron a encasillarse nuevamente en los moldes anteriores, ejerciendo una fuerte presión sobre Israel en el camino de la paz con los palestinos, como condición *sine qua non* para mejorar los acuerdos comerciales con Europa.

Durante sus primeros años de gobierno, en el terreno de las relaciones bilaterales con Israel, hay que destacar las dos visitas oficiales del primer ministro israelí Benjamín Netanyahu a Madrid: el 3 de diciembre de 1996 y el 5 de marzo de 1998. La primera para conmemorar la apertura de la Conferencia de Paz

---

(55) PREGO (2004): 408.

(56) En el seno de la OTAN, España apoyó la activación del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, por considerar el ataque a Estados Unidos como un ataque a todos los países pertenecientes a la OTAN. MESTRES (2001).

(57) ORTEGA (2002): 33.

para Oriente Próximo, celebrada en la capital española cinco años antes y la segunda, dentro de una gira por varias capitales europeas, con las que Netanyahu buscaba una posición «más equilibrada» de la Unión en el conflicto.

Paralelamente, Aznar realizó tres visitas a Israel. La primera, a finales de junio de 1998, donde mantuvo una reunión de trabajo con Netanyahu para estudiar el modo de multiplicar las relaciones comerciales e inaugurar el primer Instituto Cervantes de Israel en Tel Aviv. La segunda, en julio de 1999, con otra atmósfera política marcada por el retorno al poder del laborismo con Ehud Barak como Premier judío. Y la tercera, en diciembre de 1999, cuando decidió atender la invitación de Yasser Arafat, para pasar las fiestas navideñas en Belén. En esa ocasión el mandatario alternó los actos privados con los oficiales y mantuvo encuentros tanto con el *rais* palestino como con el primer ministro judío (58).

A lo largo de este período aumentaron también los encuentros bilaterales entre Madrid y la Autoridad Nacional Palestina. Entre el 30 de octubre de 1996 y el 7 de octubre de 2000, Yasser Arafat viajó siete veces a España y el presidente Aznar visitó en tres ocasiones los territorios palestinos inmediatamente antes o después de visitar Israel (59).

En uno y otro caso, los encuentros siguieron una temática más económica que política, pero su notorio incremento muestra cómo el tema de Oriente Próximo era ya preponderante en la agenda exterior española. Esta variación se mantendría a lo largo de los siguientes cuatro años de gobierno.

En cuanto a la tendencia de la AOD, durante la legislatura de Aznar, colapsó el proceso de paz de Oslo con el estallido de la Segunda Intifada en 2000. El endurecimiento de la ocupación israelí en los Territorios Palestinos hizo imposible que se cumplieran muchos de los proyectos de ayuda planteados en los años anteriores. Sin embargo, la ayuda española no se interrumpió, por el contrario, se ha mantenido en el rango de zona prioritaria en los tres planes directores de la Cooperación Española al Desarrollo aprobados hasta la fecha, desde sus inicios en 2001 (60).

---

(58) MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2007). Adicionalmente, a lo largo de la legislatura hubo otras visitas relevantes como la del entonces presidente del Congreso de los Diputados, Federico Trillo, a primeros de diciembre de 1996, invitado por la *Knesset*; las dos estancias oficiales del ministro del Interior, Jaime Mayor Oreja, el 9 de febrero y el 15 de junio de 1997 y el viaje oficial del presidente de la Comunidad de Madrid, Alberto Ruiz-Gallardón, del 24 al 28 de mayo de 1998, para hablar sobre el intercambio comercial entre empresarios madrileños y judíos.

(59) MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2006). Al igual que en las relaciones con Israel, hubo una serie de visitas relevantes en las que sobresalen la de Fernando Villalonga, secretario de Estado para la Cooperación Internacional, en febrero de 1997; la de José Bono, presidente de Castilla-La Mancha en mayo de 1997 y una más de Fernando Villalonga, para asistir a la inauguración del aeropuerto de Gaza, en el que había colaborado España, en noviembre de 1998.

(60) THIEUX y NÚÑEZ (2010): 8 y 13.

Los primeros años la ayuda española se mantuvo más o menos en el mismo nivel, entre 8 y 9 millones de euros en 1998 y 1999. En el año 2000, pese a la grave situación en los Territorios la AOD aumentó sensiblemente pasando a los 14 millones (61). Como afirma Ucelay, la ayuda ha sido una «cooperación políticamente orientada» hacia la solución del conflicto, un apoyo que permita mantener a flote la Autoridad Palestina (62). Los desembolsos han sido constantes y se han incrementado, esto con independencia del partido que esté en el poder.

Durante la segunda legislatura del PP, España ostentó por tercera vez la presidencia de la UE. Durante ese período, primer semestre de 2002, el telón de fondo en Oriente Próximo estuvo marcado por el recrudecimiento de la violencia entre palestinos e israelíes. En tales circunstancias, la Europa de los Quince optó por unirse en una posición común de defensa de Arafat como negociador palestino, contrario al pensamiento de Washington que, por entonces, ya pedía a la ANP un nuevo interlocutor para revivir el diálogo.

En febrero, el alud de acontecimientos entre judíos y palestinos pareció desbordar la capacidad de reacción de Aznar y de Javier Solana. Precipitadamente, los Ministros de Exteriores europeos se reunieron en Cáceres, el 8 de febrero, para debatir una propuesta de paz europea, pero las divergencias de opiniones entre los socios y especialmente la opinión de Alemania, Holanda y Reino Unido, de que sin plena seguridad no podía haber soluciones políticas, impidieron que avanzara el documento (63).

Durante marzo y abril aumentó todavía más la preocupación mundial por Tierra Santa. Fue entonces cuando la ONU aprobó la resolución 1397 en la que hablaba, por primera vez, de un Estado palestino independiente (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1397/2002). Al mismo tiempo, la presidencia de la UE emitió una serie de declaraciones en las que denunciaba las acciones militares israelíes y exigía un apoyo diplomático de la comunidad internacional para mediar en el proceso (64). Unas semanas después, a principios de abril, y contrario a la reacción que esperaban la ONU y la UE, Israel autorizó la construcción de la «Valla de Seguridad», repudiada inmediatamente por la diplomacia mundial, incluido EE. UU.

---

(61) PACI (1998-1999-2000).

(62) UCELAY (2009).

(63) WELTNER-PUIG y SOLER I LECHA (2002): 43.

(64) Quizás la más importante fue la Declaración de Barcelona sobre Oriente Medio, recogida en las Conclusiones de la Presidencia sobre el Consejo Europeo celebrado en la ciudad condal entre el 15 y 16 de marzo. Texto completo en CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002).

La Declaración de Venecia expresó la posición común de los países europeos con respecto a Oriente Próximo. En el texto, figuraba el reconocimiento a la existencia de «un pueblo palestino» y su derecho a la autodeterminación; el deseo de que se implicara a la OLP en las sucesivas negociaciones de paz; el rechazo a cualquier cambio unilateral del estatuto de Jerusalén y los asentamientos judíos de los territorios ocupados que calificaban de ilegales. Texto completo de la Declaración en MEDOBS (1980).

En medio de esta coyuntura, Aznar quiso recuperar el proceso euromediterráneo de Barcelona (1995), que había languidecido con el paso del tiempo y convocó a una nueva Cumbre en Valencia entre el 22 y 23 de abril. El plan de acción que se aprobó mantuvo la línea de la conferencia anterior. El objetivo primordial era lograr, para el año 2010, una zona de libre comercio entre todos los países de la cuenca mediterránea. Así mismo se habló de incrementar el diálogo político con la creación de una asamblea parlamentaria euromediterránea y una cooperación policial y judicial en materias delicadas como la inmigración y el terrorismo (65).

El acercamiento con el Mediterráneo era una cuestión prioritaria para España dada su posición geoestratégica y sus relaciones con el Magreb. Sin embargo, el desarrollo de la cumbre tenía dos obstáculos visibles: la crisis de Oriente Próximo, que contaminaba las relaciones diplomáticas y el deterioro de las relaciones bilaterales entre España y Marruecos. Tal y como auguraban los expertos, la Intifada en los territorios palestinos acaparó la atención en Valencia. El temor era que el encuentro perdiera su enfoque de desarrollo mediterráneo, por enfrascarse en discusiones entre Israel y los países árabes.

Meses atrás, José María Aznar, en calidad de Presidente del Consejo Europeo, había pedido a Ariel Sharon visitar a Yasser Arafat en la mukata de Ramallah, donde se encontraba recluido, pero el Premier Israelí daba excusas para negarse al encuentro. Como consecuencia de la reunión de Valencia y las conversaciones mantenidas con el ministro de Asuntos Exteriores israelí, Simón Peres, Javier Solana y Miguel Ángel Moratinos viajaron el 24 de abril para entrevistarse con Arafat.

El mayor logro de José María Aznar en el tema de Oriente Próximo, durante los seis meses de presidencia europea, fueron los esfuerzos diplomáticos hasta conformar el «Cuarteto de Madrid». Por invitación del Presidente, EE. UU., Rusia, la ONU y la UE acudieron a la capital española, representados por el secretario de Estado, Collin Powell, el ministro de Asuntos Exteriores, Igor Ivanov, el secretario general Kofi Annan y el secretario general del Consejo de la Unión, Javier Solana. La Declaración de Madrid pedía el cese inmediato de las operaciones militares israelíes y los atentados de los grupos islamistas. Un año después, en abril de 2003, el Cuarteto hizo público su plan de acción, la *Hoja de Ruta*.

La novedad del Cuarteto residía en la postura común de los miembros para realizar la mayor presión internacional posible sobre ambas partes. La formación del grupo no equiparó a la UE, EE. UU., la ONU y Rusia como mediadores y garantes únicos del proceso de paz, pero, por primera vez, los cuatro decidieron actuar de modo consensuado. Lastimosamente, el impacto inmediato del Cuarteto y la posterior gira de Colin Powell a la región, no logró disminuir las

---

(65) ORTEGA (2002): 46.

cotas de violencia y la *Hoja de Ruta* no fue más que un plan ideal pero poco realista (66).

Por tanto, en lo que respecta a Oriente Próximo, cabe destacar los esfuerzos de la presidencia española de la UE para frenar la violencia a través de una fuerte presión internacional. A lo largo de los seis meses de mandato, se notaban claramente las diferencias de los países miembros en temas como las condiciones de acogida de los refugiados o unas posibles sanciones económicas a Israel, que dificultaron el éxito final de consecución de la paz. Los resultados no siempre se percibieron, pero algunos actos aislados demostraron la buena capacidad de la iniciativa, como la solución del asedio a la Basílica de la Natividad en Belén, donde, el 10 de mayo de 2002, se refugiaron 126 palestinos por un mes.

El semestre de presidencia se clausuró con el Consejo Europeo de Sevilla el 21 y 22 de junio. El texto final del encuentro llevaba un anexo con una declaración conjunta sobre la Crisis de Oriente Próximo, en la que los países apoyaban la convocatoria de una conferencia internacional, para establecer un calendario realista y claramente definido. Por su parte, la Unión se comprometía a trabajar con ambas partes y con sus socios de la comunidad internacional, en particular con Estados Unidos, en el marco del Cuarteto, para aprovechar toda oportunidad que se presentara para la paz y un futuro digno para todos los habitantes de la región (67).

Sin embargo, una vez finalizada la presidencia española y mientras el Cuarteto preparaba el borrador de la *Hoja de Ruta*, la atención mediática mundial hubo de girar en una dirección distinta aunque no distante del litigio palestino-israelí: la guerra de Irak.

### 3.3. *De la guerra de Irak al 11-M*

A lo largo de 2002, el presidente estadounidense George W. Bush reiteraba una y otra vez que los países del Eje del Mal (por entonces Irak, Irán y Corea del Norte) no solo apoyaban el terrorismo sino que poseían armas de destrucción masiva que amenazaban la paz mundial (68). El revuelo en la opinión pública internacional fue enorme.

El 15 de febrero de 2003, la inminencia de un ataque norteamericano a Irak logró un hecho sin precedentes: la primera manifestación global de la historia con más de 10 millones de personas rechazando la guerra por todo el mundo. En España, miles de personas se congregaron con carteles de «No a la guerra», pero la decisión del presidente Aznar de ofrecer un respaldo total al ataque de EE. UU., no se modificó. Para el mandatario, se trataba de una decisión estra-

---

(66) WELTNER-PUIG y SOLER I LECHA (2002): 46.

(67) CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002).

(68) BUSH (2002).

tégica. España debía mostrarse al mundo como enemiga del terrorismo y aprovechar la coyuntura para aumentar su imagen internacional y acercarse a EE. UU. en condición de aliado. Con este objetivo asistió Aznar a la reunión de las Azores, el 16 de marzo de 2003.

Los ojos del mundo estaban puestos en la Cumbre. A los españoles no les importaba que el apoyo de Aznar a Bush fuera un respaldo pasivo, sin la implicación de tropas españolas. Los sondeos de opinión mostraban claramente que más de un 80% de los entrevistados estaba en desacuerdo con la posición del Gobierno y cerca de un 60% prefería que España se mantuviera neutral en un eventual ataque (69).

Tres días después, en la madrugada del 19 al 20 de marzo, comenzaron los bombardeos sobre Bagdad. Aparentemente, la guerra no duró más de un mes, la capital iraquí fue conquistada por las tropas británicas y americanas el 9 de abril, seguida por Tikrit, la mayor fortaleza de los leales a Sadam. Pero, lo peor de la guerra estaba por venir.

Aznar confiaba en una pronta resolución del conflicto que daría paso a una etapa de pacificación y reconstrucción de Irak. En la primera fase no intervenirían los ejércitos españoles, bastaba con el potencial militar de EE. UU. y Reino Unido. Sin embargo, donde podría jugar un papel protagónico España era en la reconstrucción y consecución de fondos europeos. Sus predicciones no fueron del todo fallidas, la dictadura cayó rápidamente, pero lo que no alcanzó a vislumbrar el mandatario español fue la fuerza del terrorismo islámico y las repercusiones que su apretón de manos a EE. UU. tendría un año después para España.

La ruptura del consenso con respecto a la guerra hizo tambalear la ONU, la OTAN, la UE y por supuesto el interior de España. Hay motivos para suponer que este fue el primer episodio de una ruptura entre el Gobierno y la opinión pública, que tenía un origen más profundo en una divergencia en la definición de intereses de España. O, más importante aún, una divergencia entre la visión de Aznar sobre el papel de España en el mundo, por un lado, y la autoimagen que tenían los españoles sobre España y su lugar en la escena internacional, por el otro (70). El matrimonio entre la política exterior y la opinión pública era indispensable para garantizar la continuidad del proyecto.

Con el tiempo, la tensión fue relajándose y los problemas nacionales despuntaron de nuevo. Según el barómetro del CIS, en el mes de noviembre, los tres problemas que más preocupaban a los españoles eran el paro con un 60,2% de la muestra, seguido por el terrorismo de ETA con un 38,4% y la inseguridad ciudadana con un 23%. A mucha distancia, aparecía la Guerra de Irak con solo el 2,4% de las respuestas (71).

---

(69) CIS (2003): estudio n° 2.481.

(70) NOYA (2003): 2.

(71) CIS (2003): estudio n° 2.545.

Tres días antes de las elecciones generales de 2004, se produjo el peor atentado de la historia de España en la estación de Atocha en Madrid. A primera hora de la mañana, del jueves 11 de marzo, diez mochilas bombas estallaron en cuatro trenes de cercanías, causando la muerte a 192 personas y dejando heridas a miles. Ante la gravedad de los hechos, los partidos dieron por concluida la campaña electoral.

Al estupor inicial siguieron una madeja de informaciones difíciles de descifrar. En una primera comparecencia pública el ministro del Interior, Ángel Acebes, señalaba a ETA como responsable de los hechos. Pero a medida que avanzaba el día, la autoría del atentado creó una penosa crispación entre el Gobierno y la oposición. Algunos medios de comunicación denunciaron, desde muy temprano, que existían pistas que apuntaba a que el atentado no provenía de la banda nacionalista sino de un grupo terrorista islámico y que el Gobierno quería ocultar las pruebas por conveniencias políticas. Paralelamente, el Ministro del Interior decidió mantener informada a la ciudadanía con comunicaciones constantes, pero se mantuvo en la hipótesis de ETA hasta la jornada electoral.

Al día siguiente, millones de españoles participaron en manifestaciones de protesta en contra del atentado. En Madrid, la marcha fue encabezada por el Presidente del Gobierno, los líderes de la oposición y por primera vez, la Familia Real. En todas partes se escuchaba la misma petición: «¿Quién ha sido?» y «¡Queremos la verdad antes del domingo!» (72). Según la oposición y líderes de otras formaciones políticas, el Gobierno estaba ocultando información.

El miedo y la inseguridad se habían apoderado de Madrid en unas horas decisivas. Miedo no solo a nuevos atentados, sino a reacciones radicales de distintos sectores de la sociedad. Según los sondeos del Barómetro del RIE, 8 de cada 10 españoles se encontraban bastante preocupados por su seguridad y sentían un intenso sentimiento de rabia (73). El pánico fue mayor cuando, en la madrugada del domingo 14 de marzo, el Ministro del Interior dio un giro inesperado: convocó una nueva rueda de prensa para informar de una cinta de video donde un hombre de Al Qaeda reivindicaba el atentado. Con esto, la ciudadanía estableció una relación inmediata entre la Guerra de Irak y el ataque terrorista y aturdida acudió a las urnas. De nuevo el Partido Socialista ganó las elecciones con una discreta victoria, lejos de la mayoría absoluta que había tenido Aznar en 2000.

\* \* \*

Aunque exceda el ámbito de esta investigación, se puede terminar el artículo comentando algunos lineamientos de la política exterior de José Luis Rodríguez Zapatero que ha supuesto un giro de 180° en la diplomacia española. Tras las elecciones generales el nuevo Gobierno socialista puso en marcha una nue-

---

(72) CASANUEVA (2004).

(73) MICHAVILA (2005): 16-17.

va agenda internacional marcada por la necesidad de ofrecer a la opinión pública una imagen innovadora e impactante que rompiera completamente con la legislatura anterior. La idea que buscaba transmitir el PSOE era la del abandono de la «sumisión» a los EE. UU. y el atlantismo de Aznar, la recuperación del «consenso» en materia exterior y el alineamiento con las políticas de la UE de donde, en su opinión, nunca debería haber salido España. En ese contexto se entiende que, el 18 de abril de 2004, el recién nombrado Presidente anunciara la retirada de las tropas destinadas a Irak sin consultar a los aliados, especialmente a Polonia, bajo cuyo mando se encontraba la brigada española.

Pocos meses después, en septiembre de 2004, Zapatero eligió su primera aparición pública ante la Asamblea General de Naciones Unidas para lanzar su propuesta de la *Alianza de Civilizaciones*. Se trataba de promover una alianza entre Occidente y el mundo árabe y musulmán para combatir el terrorismo internacional por un camino distinto al militar. Esta idea recuperaba el diálogo de civilizaciones propuesto en 1998 por el expresidente de Irán, Muhammad Jata-mi, con el que a su vez respondía a la teoría del *Choque de civilizaciones* del politólogo norteamericano, Samuel P. Huntington (74). Sin embargo, el apoyo internacional no ha cubierto las expectativas del Gobierno Zapatero. Recep Tayyip Erdoğan, primer ministro de Turquía, ha sido quizás el mandatario en el que la Alianza ha encontrado más eco. Algunos analistas internacionales consideran que lo ha hecho fundamentalmente por reciprocidad el apoyo español a la entrada de Turquía en la UE (75).

Desde 2004 hasta la actualidad, ha habido una sucesión de acontecimientos que han sumido a Oriente Próximo en un laberinto sin aparente salida. En estas circunstancias tanto el Presidente español como el por entonces ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, mostraron de modo claro y explícito su opinión sobre el conflicto. La política oficial que ha asumido el Gobierno frente al triunfo de Hamas en las elecciones palestinas de 2006, la guerra del sur del Líbano en el verano del mismo año, las resoluciones de los sucesivos Consejos Europeos, los intentos de reavivar el diálogo en la Cumbre de Annapolis en noviembre de 2007, la operación «Plomo sólido» del ejército israelí en la franja de Gaza en enero de 2009 o el ataque israelí a la flotilla y la crisis humanitaria de Gaza en 2010, constituye un material suficientemente rico para una posterior investigación.

Paralelamente, las cifras de AOD del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero hacia los Territorios Palestinos se han incrementado sustancialmente. Según cifras oficiales, la evolución de donaciones no reembolsables fue la siguiente: 19.694.974 euros en 2004; 22.958.121 euros en 2005; 57.896.625 euros en 2006 y 61.588.581 euros en 2007 (76). Este incremento del 300% en

---

(74) HUNTINGTON, 1996.

(75) BARDAJÍ (2009): 6.

(76) AECID (2010): 5.

cuatro años, lo justifica el Gobierno afirmando que el objetivo estratégico global de la cooperación española con los territorios palestinos es la «creación de un Estado palestino viable a través principalmente de la lucha contra la pobreza», como corresponde al papel que desempeña el país en la búsqueda de una solución al conflicto (77).

Sin embargo, lo que se pone de manifiesto al recorrer estos años es que la posición del Gobierno de Rodríguez Zapatero no es estática, sino que está condicionada por la evolución de los acontecimientos en la zona y por los ritmos que marca la opinión pública. Lo mismo puede adherirse al boicot diplomático contra el Ejecutivo islamista de Hamas, como posar con un *kefiya* palestino en un mitin político y ser reconocido públicamente por dirigentes de Hezbolá que aseguran que es de los pocos mandatarios que los trata como «resistentes» y no como terroristas (78).

Igualmente, los ataques verbales del por entonces secretario de Organización del Partido Socialista José Blanco que en julio de 2006 acusaba públicamente a Israel por buscar premeditadamente la muerte de civiles en las operaciones del sur del Líbano no debilitaron las importantes relaciones comerciales de venta de armamento al país hebreo que, según las cifras del Ministerio de Comercio Exterior, se ubica en el cuarto lugar de compras de material de defensa por debajo de EE. UU., Canadá y Alemania (79).

Los mismos cambios de perspectivas se han vivido en el Ministerio de Exteriores con respecto al proceso de paz. En los últimos seis años, el Gobierno ha pasado de avalar la *Hoja de Ruta* del Cuarteto, a romper con ella en 2006 y promover una nueva Conferencia de Madrid en la que las partes abandonen el enfoque gradualista de la iniciativa anterior para acometer directamente las negociaciones sobre el estatuto final.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La tradicional amistad con los países árabes no existía como tal a mediados del siglo XX, fue una idea política de Franco para salir de la situación marginal de la posguerra, y una reacción a la negativa israelí de establecer relaciones con el régimen. Sin embargo, su contenido ha subsistido hasta hoy y ha calado en el discurso de los Gobiernos de la democracia y en el imaginario colectivo de los españoles aunque con matices más culturales que políticos.

Los Gobiernos de la transición tuvieron una tímida acción exterior que solo se diferenció de la llevada hasta entonces por el franquismo en la cuestión de la

---

(77) Ibidem.

(78) MENESES (2006).

(79) SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR DE MATERIAL DE DEFENSA Y DE DOBLE USO (2009): 10.

OTAN. La prioridad de UCD era, ante todo, salvaguardar el orden interno para dar estabilidad a España, por lo que no hubo avances importantes en la definición de una política más acorde con los intereses del resto de países democráticos occidentales y de sus vecinos europeos.

La idea del supuesto «consenso» en asuntos exteriores se ha convertido en una herramienta de la retórica política. No ha existido nunca esa aquiescencia. Lo que sí es cierto es que durante la Transición y los primeros años de la era democrática las diferencias que pudieran tener al respecto, la izquierda y la derecha, pasaron a un segundo plano y se camuflaron en una aparente pasividad por la necesidad de lograr el apoyo internacional luego de los años de dictadura.

La consulta sobre la OTAN marcó el final del proceso de definición iniciado por los Gobiernos centristas entre 1980 y 1981. Sólo entonces, con el ingreso de España en la CEE y la permanencia en la Alianza Atlántica, pudo afirmarse la existencia de una política exterior seria y consecuente en el país y comenzaron a despuntar las diferentes posiciones políticas en torno a la agenda internacional.

A finales de los ochenta y con los nuevos intereses de *occidentalización* que se trazó España, los términos que alimentaban el discurso político en torno al conflicto de Oriente Medio comenzaron a ser más culturales y menos políticos. La «tradicional amistad con el mundo árabe» tenía que evolucionar y dejar atrás las posiciones cerradas que defendía el franquismo. España solo lograría la inserción plena en el bloque occidental cuando reconociera a Israel, principal aliado norteamericano en Oriente Próximo y se sumara a las posiciones mayoritarias de los países europeos y la Asamblea General de la ONU.

Aunque los diferentes Gobiernos socialistas y populares se precien de ser unos mediadores privilegiados en el conflicto, el protagonismo de España ha estado patrocinado por EE. UU., como en el caso de la Conferencia de Madrid o ha sido una consecuencia de su debut en la presidencia de la UE, como ocurrió con la Conferencia de Barcelona, la de Valencia o la reunión del Cuarteto en Madrid. No se puede afirmar que España haya desarrollado una fórmula de acción independiente, al contrario, se ha acoplado a las directrices dadas por el organismo europeo que mantiene una doble ambición en el proceso de paz de Oriente Próximo. De una parte, está el convertirse en el protector más firme de una paz duradera en la región y, de otra, representar un papel protagónico en el ámbito político y económico, pero la posición política de Europa sigue siendo secundaria con respecto a la de EE. UU.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que ha destinado España a los Territorios Palestinos desde la década de los 90, es, en cierto modo, una toma de partido oficial hacia el pueblo palestino. Las ayudas han ido en constante incremento y no se han detenido ni disminuido a través de la alternancia de Gobiernos socialistas o populares. Por tanto, se deduce que la cooperación ha tenido un marcado carácter político de apoyo a la causa palestina desde sus inicios hasta la actualidad, buscando afianzar el proceso de paz y la viabilidad del Estado palestino.

Como hemos podido conocer, el conflicto ha dejado de ser una disputa focalizada entre Israel y sus vecinos árabes para convertirse en un enfrentamiento que involucra un complejo grupo de actores. Los atentados de Al-Qaeda, las guerras de Afganistán e Irak, la guerra en el sur del Líbano, los ataques israelíes a Gaza a principios de 2009 y los problemas humanitarios en la Franja, han vuelto a poner a Oriente Próximo en primera línea de importancia y han desbordado la capacidad de reacción y el consenso de la Comunidad internacional. Para España, algunos de estos acontecimientos han hecho que los temas de política internacional que antes se antojaban lejanos a las preocupaciones del ciudadano medio, se hayan llevado al debate político interno haciendo de ellos fortalezas o debilidades de los partidos políticos tradicionales.

Finalmente, solo mencionar que las constantes fluctuaciones de la actuación española en las últimas décadas hacen concluir que no existe un planteamiento ideológico firme en su política exterior en Oriente Próximo. La evolución de las posiciones y las diferentes acciones de los Gobiernos de la democracia obedecen más al resultado de un debate político y a la necesidad de contentar a la opinión pública en un tema sensible, que a unos lineamientos claros del papel que debe desempeñar España en la zona y, por supuesto, no afecta directamente los intereses económicos ni las relaciones comerciales con Israel o con el mundo árabe.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (2010): *Cooperación Española con los Territorios Palestinos*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación [Consulta: 17 de diciembre de 2010]. [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/sala\\_prensa/dossieres/descargas/DOSSIER\\_AECID\\_EN\\_PALESTINA\\_08.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/sala_prensa/dossieres/descargas/DOSSIER_AECID_EN_PALESTINA_08.pdf)
- (1998): *Plan Anual de Cooperación (PACI)*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación [Consulta: 17 de diciembre de 2010]. [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/paci98\\_seg.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/paci98_seg.pdf)
- (1999): *Plan Anual de Cooperación (PACI)*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación [Consulta: 17 de diciembre de 2010]. <http://www.aecid.es/web/es/publicaciones/Documentos/paci/>
- (2000): *Plan Anual de Cooperación (PACI)*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación [Consulta: 17 de diciembre de 2010]. <http://www.aecid.es/web/es/publicaciones/Documentos/paci/>
- ALGORA, MARÍA DOLORES (1995): *Las relaciones hispano-árabes durante el aislamiento internacional del régimen de Franco (1946-1950)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- (2003): «La cuestión palestina en el Régimen de Franco», en ÁLVAREZ-OSSORIO, IGNACIO y BARRAÑEDA, ISAÍAS: *España y la cuestión palestina*, Madrid, Catarata.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, IGNACIO (2007): «España ante el gobierno de Hamas», *Revista CI-DOB d'Afers Internacionals*, nº 79-80, pp. 189-206.

- AMIRAH FERNÁNDEZ, HAIZAM y YOUNGS, RICHARD (2005): *Proceso de Barcelona: balance de una década de Asociación Euromediterránea*. Madrid, Real Instituto Elcano (ARI N°137/2005).
- AZNAR, JOSÉ MARÍA (1996): *Discurso ante el Congreso de los Diputados, 3 de mayo de 1996* [en línea]. Madrid, La Moncloa [Consulta: 05 de octubre de 2007]. <http://www.la-moncloa.es/Presidente/PresidentesDeLaDemocracia/IniciativaAznar1996.htm>
- (2004): *Ocho años de gobierno, una visión personal de España*, Barcelona, Planeta.
- BAIXERAS, JUAN (1996): «España y el Mediterráneo», *Revista Política Exterior*, vol. 10, n° 51, pp. 149-162.
- BARDAJÍ, RAFAEL (2009): «España y el Oriente Medio», en SIEFF, Martín: *Guía políticamente incorrecta de Israel y Oriente Medio*, Madrid, Ciudadela.
- BARRERA DEL BARRIO, CARLOS (2002): *Historia del proceso democrático en España*, Madrid, Fragua.
- BEN AMI, SHLOMO (1998): «Europa y el conflicto de Oriente Próximo», *Revista Política Exterior*, vol. 12, n°. 66, pp. 97-111.
- BUSH, GEORGE W. (2002): *President delivers state of the Union address 01-29-2002* [en línea]. Washington, The White House [Consulta: 10 de septiembre de 2009]. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.es.html>
- CARLAVILLA, MAR (2003): «La cooperación gubernamental española con la población palestina», en ÁLVAREZ-OSSORIO, IGNACIO y BARRAÑEDA, ISAÍAS: *España y la cuestión palestina*, Madrid, Catarata.
- CASANUEVA, MARIVÍ (2004): «La mayor manifestación contra el peor atentado», *El Mundo*, 13 de marzo.
- CEMBRERO, IGNACIO (1995): «Clinton ratifica la prioridad de Europa en su política exterior con la firma de la Agenda Transatlántica», *El País*, 4 de diciembre.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS) (2003): *Estudio N° 2.481, Barómetro de febrero de 2003* [en línea]. Madrid, CIS [Consulta: 18 de diciembre de 2007]. [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2480\\_2499/Es2481.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2480_2499/Es2481.pdf)
- (2003): *Estudio N° 2.545, Barómetro de noviembre de 2003* [en línea]. Madrid, CIS [Consulta: 19 de diciembre de 2007]. [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2540\\_2559/Es2545.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2540_2559/Es2545.pdf)
- *Barómetros de opinión depositados en el banco de datos* [en línea]. Madrid, CIS [Consulta: 02 de noviembre de 2007]. [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2\\_barometros/depositados.jsp](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_barometros/depositados.jsp)
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002a): *Conclusiones de la Presidencia — Consejo Europeo de Barcelona 15 y 16 de marzo de 2002* [en línea]. Bruselas, Unión Europea [Consulta: 20 de diciembre de 2007]. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/es/ec/70829.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/es/ec/70829.pdf)
- (2002b): *Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio de 2002* [en línea]. Bruselas, Unión Europea [Consulta: 18 de diciembre de 2007]. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/02/st13/13463es2.pdf>

- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. *Resoluciones* [en línea]. Nueva York, Naciones Unidas [Consulta: 3 de septiembre de 2009]. <http://www.un.org/es/documents/sc/index.shtml>
- COTARELO, RAMÓN (1992): «La Transición democrática española», en COTARELO, RAMÓN (Ed.): *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*, Madrid, CIS, pp. 3-27.
- CRUZ, MARISA (1995): «González, dispuesto a desplegar más soldados españoles en Bosnia bajo el mando de la OTAN», *El Mundo*, 4 de diciembre.
- (2000): «España ultima un plan estratégico para situarse a la vanguardia de la UE», *El Mundo*, 22 de julio.
- DEL ARENAL, CELESTINO (1992): «La posición exterior de España», en COTARELO, RAMÓN (Ed.): *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*, Madrid, CIS, pp. 389-428.
- DEL ARENAL, CELESTINO; ALDECOA, FRANCISCO (1986): *España y la OTAN, textos y documentos*, Madrid, Tecnos.
- DEL CAMPO, SALUSTIANO (dir.) (1992): *La opinión pública española y la Política exterior*, Madrid, INCIPE.
- (dir.) (1998): *La opinión pública española y la política exterior*, Madrid, INCIPE.
- GONZÁLEZ GARCÍA, ISIDRO (2001): *Relaciones España — Israel y el conflicto de Oriente Medio*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- HADAS, SAMUEL (2006): «Un legado incómodo, veinte años de relaciones diplomáticas», *Revista Política Exterior*, vol. 20, n.º. 113, pp. 45-49.
- HERRERO DE MIÑÓN, MIGUEL (2000): «La política exterior», en TUSELL, JAVIER (ed.): *El gobierno de Aznar, balance de una gestión, 1996-2000*, Barcelona, Crítica.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. (1996): *The clash of civilizations: remaking of world order*, New York, Simon & Schuster.
- KHADER, BICHARA (1995): *Europa y el Mediterráneo: del paternalismo a la asociación*, Madrid, Icaria.
- (2008): «Unión Mediterránea: ¿bonitas palabras o buena idea?». *Revista Política Exterior*. vol. 22, n.º. 122, pp. 65-80.
- KHALIL BATTAT, HAIDAR (1994): *La causa palestina y la postura política de España*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores - Escuela Diplomática.
- LEMUS, EMILIO y PEREIRA, JUAN C. (2003): «Transición y política exterior (1975-1986)», en PEREIRA, JUAN C. (Coord.): *La política exterior de España 1800-2003*, Barcelona, Ariel.
- LISBONA, JOSÉ A. (2002): *España e Israel. Historia de unas relaciones secretas*, Madrid, Temas de Hoy.
- (1993): *Retorno a Sefarad, la política de España a sus judíos en el siglo xx*, Barcelona, Riopiedras.
- MARQUINA, ANTONIO y OSPINA, GLORIA I. (1987): *España y los judíos en el siglo xx*, Madrid, Espasa-Calpe.
- MEDOBBS (Observatori de Politiques Mediterrànies): *Documentos clave sobre políticas mediterráneas - Consejo Europeo de Venecia 12-13 de junio de 1980* [En línea].

- Barcelona, Institut Europeu de la Mediterrània [Consulta: 2 de noviembre de 2007]. [http://www.medobs.net/documents/DocsClaus/Venecia80\(en\).htm](http://www.medobs.net/documents/DocsClaus/Venecia80(en).htm)
- MENESES, ROSA (2006): «Zapatero llama a Hizbulá resistentes, Aznar nos trataba como terroristas, declaraciones de Muafak Jamal, responsable de Hizbula para la Bekaa», *El Mundo*, 18 de agosto.
- MESA, ROBERTO (1992): «La normalización exterior de España», en COTARELO, RAMÓN (Coord.): *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*, Madrid, CIS, pp. 137-160.
- (1983): *La Sociedad Internacional Contemporánea, I: Documentos Básicos*, Madrid, Taurus.
- MESTRES, LAILA (2001): «La reacción española ante la crisis del 11 de septiembre», en BARBÉ, Esther (Coord.): *Especial 11 de Septiembre, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea*, Bellaterra (Barcelona), Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- MICHAVILA, NARCISO (2005): *Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid*, Madrid, Real Instituto Elcano (DT 13/2005).
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN - OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA (2007). *Israel (monografía)* [en línea]. Madrid, Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación [Consulta: 29 de octubre de 2007]. <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Israel/Monografia/>
- (2006). *Territorios palestinos (monografía)* [en línea]. Madrid: Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación. [Consulta: 29 de octubre de 2007]. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/TerritoriosPalestinos/Monografia/Documents/Palestina.pdf>
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (1983, 1985, 1986): *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española* (ATDPEE), Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores - Oficina de Información Diplomática.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Jefatura del Estado, Tratado de Adhesión, 12 de junio de 1985* [en línea]. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales [Consulta: 4 de septiembre de 2009]. <http://www.mtas.es/es/Guia/leyes/Trat120685.htm>.
- MORATINOS, MIGUEL Á. (2007): «Del proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea», *El País*, 2 de agosto.
- MORENO JUSTE, ANTONIO (1998): *España y el proceso de construcción europea*, Barcelona, Ariel.
- NACIONES UNIDAS: *Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas* [en línea]. New York, Naciones Unidas [Consulta: 21 de agosto de 2007]. <http://www.un.org/spanish/documents/resga.htm>
- *Documentos oficiales de la Asamblea General, Tercer período de sesiones, segunda parte, sesiones plenarias, actas resumidas*. 5 abril—18 mayo /1949.
- NOYA, JAVIER (2003): *La España post-Sadam y su opinión pública*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI N°67/2003).
- OLIVÁN, LOLES (2003): «Proсионismo frente a pro-palestinismo: los gobiernos del PSOE, Israel y Palestina», en ÁLVAREZ-OSSORIO, IGNACIO y BARRAÑEDA, ISAÍAS: *España y la cuestión palestina*, Madrid, Catarata, pp. 51-100.

- ORTEGA, ANDRÉS (2002a): «A mitad de la presidencia española». *Revista Política Exterior*. vol. 16, n.º 87, pp. 44-49.
- (2002b): «Texto y contexto de la presidencia, España y la UE». *Revista Política Exterior*, vol. 16, n.º 86, pp. 31-37.
- ORTEGA, MARTÍN C. (1997): «La opinión pública española y la nueva OTAN», *Revista Política Exterior*, vol. 11, n.º 59, pp. 65-79.
- PÉREZ, ÁNGEL (2004): *La política exterior socialista* [en línea]. Madrid, Grupo de Estudios Estratégicos — GEES [Consulta: 8 de octubre de 2009]. <http://www.gees.org/articulo/789/>
- PEYREFITTE, ALAIN: «Histórico». *Le Figaro*, 29 de octubre de 1991.
- PORTERO, FLORENTINO (2006): «La política exterior española y el Mundo Árabe», en *España ante el Islam. Confrontación e integración de civilizaciones*, Pamplona, curso de verano Universidad de Navarra.
- (2004): *Sobre el mal de altura: política exterior, opinión pública y la lucha contra el terrorismo*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI N.º88/2004).
- (1989): *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*, Madrid, Aguilar.
- POWELL, CHARLES (2000): «Cambio de Régimen y política exterior: España 1975-1989», en TUSELL, JAVIER, et al. (eds): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- (2001): *España en Democracia 1975-2000*, Barcelona, Plaza & Janes.
- PREGO, VICTORIA (2004): *Historia de España, la España de Juan Carlos I*, Madrid, Espasa Calpe.
- RAJOY, MARIANO (2004): «España en el mundo», *Revista Política Exterior*, vol. 18, n.º 97, pp. 139-152.
- REIN, RAANAN (1996): *Franco, Israel y los judíos*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones científicas.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, JOSÉ LUIS (2004): «Discurso de Investidura, 15 de abril de 2004», *Gobierno de España* [en línea]. Madrid, La Moncloa [Consulta: 19 de diciembre de 2007]. <http://www.la-moncloa.es/Presidente/Discursodeinvestidura/default.htm>
- SHLAIM, AVI (2003): *El muro de hierro: Israel y el mundo árabe*, Granada, Almed.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR DE MATERIAL DE DEFENSA Y DE DOBLE USO (2009): *Boletín económico de ICE n.º 2970* [en línea]. Madrid, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio [Consulta: 7 de octubre de 2009]. [http://www.revistasice.com/cms-revistasICE/pdfs/BICE\\_2970\\_3-20\\_DC2088C87124392971469654EFC947E.pdf](http://www.revistasice.com/cms-revistasICE/pdfs/BICE_2970_3-20_DC2088C87124392971469654EFC947E.pdf)
- THIEUX, LAURENCE y NÚÑEZ VILLAVERDE, JESÚS A. (2010): *La cooperación española con el Territorio Palestino Ocupado (1998-2008): ¿Una contribución a la paz?*, Madrid, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.
- UCELAY, ALBERTO (2009): *España y la Unión Europea ante el conflicto de Oriente Próximo*, Intervención en el curso de Periodismo Solidario, Madrid, UAM.
- WELTNER-PUIG, RITA y SOLER I LECHA, EDUARD (2002): «Oriente Medio: la construcción progresiva de una agenda», en BARBÉ IZUEL, M.ª ESTHER (Coord.): *España y la política exterior de la UE: entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona - Institut Universitari d'Estudis Europeus.

