

La
política
exterior
española en 1992
¿Latinoamérica en
el corazón, pero
Europa en la
mente?

Richard Gillespie
*Profesor de Ciencia Política,
Universidad de Warwick.*
Benny Pollack
*Profesor de Ciencia
Política,
Universidad de
Liverpool.*

La política exterior española en 1992 estuvo marcada especialmente por la celebración del V Centenario del Descubrimiento de América, siendo la Conferencia Cumbre de Madrid, en julio, el evento más significativo.

La importancia de Latinoamérica en las relaciones internacionales de España no puede ser cuestionada; sin embargo, como demostraremos aquí, la palpable transferencia de interés hacia Europa podía ya registrarse coincidiendo con el final de la Cumbre de los presidentes latinoamericanos hacia fines de julio. Los próximos seis meses del año vieron una disminución significativa de hechos importantes en las relaciones hispano-latinoamericanas, mientras la profusa actividad hacia Europa y otros ejes de interés tradicional de la diplomacia española continuaba inalterada.

América Latina: 500 años después

Uno de los acontecimientos más importantes que ocurrieron en España en 1992, fue el conjunto de celebraciones con ocasión de los 500 años del Descubrimiento de América. La importancia de Iberoamérica en la memoria histórica y en el presente españoles no necesita ser exagerada, pero en el centro de las celebraciones estuvo sin duda la monumental Exposición Universal de Sevilla, mientras el centro político se lo llevó la segunda reunión de la Cumbre Iberoamericana, celebrada en Madrid durante los días 23 y 24 de julio.

A la cita de Madrid asistieron casi la totalidad de los presidentes latinoamericanos, así como los jefes de los Gobiernos español y portugués. Sin lugar a dudas este evento constituyó, al menos en lo formal, uno de los hechos centrales de la diplomacia española en 1992, si bien los resultados no fueron tan espectaculares.

Aun cuando más adelante analizaremos en algún detalle los alcances, para la política exterior española, de la segunda reunión Cumbre (la primera se realizó en Guadalajara, México, en 1991), es necesario mencionar desde la partida que el tema aparentemente central de la conferencia fue el de reafirmar las convicciones democráticas de los países participantes, al mismo tiempo que se avanzaba en la discusión y aprobación de variadas resoluciones de cooperación y solidaridad en los planos social, político y económico. Ya al término de 1991, el Príncipe Felipe de Borbón, de viaje por Uruguay y México, pedía a los jóvenes españoles una mayor solidaridad con quienes sufren pobreza y privaciones en el Tercer Mundo, particularmente en América Latina, reconociendo que siente por ese continente una fascinación especial. El Príncipe reprodujo sin duda emociones pro-latinoamericanas de la nación española, las que en los últimos años han sufrido un

tanto, víctimas de la vocación europea de la clase política modernizante que ha reemplazado al franquismo.

La identificación de la política exterior española con los procesos de democratización en América Latina se mostró activamente en 1992, continuando una tendencia evidente desde que los socialistas formaron su primer Gobierno, y cuando aún el proceso de democratización exhibía interrogantes no resueltos. Ejemplos tempranos de este compromiso fueron, entre otros, el apoyo informal, pero diplomáticamente valioso, que el Gobierno español prestó a las denuncias que el llamado Grupo de Río (integrado por todos los países latinoamericanos) hizo del golpe de Estado en Haití, a finales de 1991, y las presiones diplomáticas y económicas que continuaron en los meses siguientes, ya bien entrado el año 1992. España apoyó en todo momento la oposición de la Organización de Estados Americanos (OEA) al golpe, sumando su repudio al de la gran mayoría de los países miembros. En el momento de escribir este informe, sin embargo, el derrocado jefe de Estado haitiano, Jean-Batiste Aristide, continúa en el exilio, y los golpistas siguen en el poder.

“El color político de los gobernantes de turno no afecta a la universalidad de la política exterior española”

La controversia sobre Cuba

En enero de 1992, la unanimidad respecto de Haití en el seno de la OEA y el apoyo español continuaban, pero se notaban ya síntomas de un proceso de división y controversia respecto de otro asunto en el que España ha jugado un papel especial: Cuba. Durante muchos años el país caribeño ha gozado de relaciones generalmente satisfactorias con España, aún durante la era de Franco, confirmando una larga tradición del Palacio de Santa Cruz, que dicta que las relaciones diplomáticas se realizan entre Estados y no entre Gobiernos. El color político o ideológico de los gobernantes de turno no afecta a la universalidad de la política exterior española. En este sentido, España ha actuado en varias oportunidades como una especie de mediador, y ha resistido las presiones de los Estados Unidos para que se una al bloqueo económico impuesto en la década de los años sesenta. Como se verá más adelante, España se vio envuelta en las discrepancias sobre que hacer para *ayudar* a Cuba a desarrollarse económicamente y a democratizarse. Las divergencias al respecto entre los países de Amé-

rica Latina se reflejaron en repetidas oportunidades en la política exterior de España, que sin sumarse a los sectores más recalcitrantes que buscan derrocar al régimen de Fidel Castro de cualquier forma, formuló críticas fuertes a su negativa sistemática a transar.

Pero, mientras en enero estas discrepancias se hacían notorias, principalmente por las discusiones del Grupo de Río reunido en Cartagena (Colombia), la diplomacia española tenía motivos para sentirse satisfecha, después de la firma en México del tratado de paz interno en El Salvador. Doce años de cruenta guerra civil llegaban así a su término, después de un proceso en el que España jugó un papel muy importante. El documento final del armisticio y paz entre el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), se firmó en realidad durante la Nochebuena, pero sus efectos comenzaron a notarse y sus resoluciones a hacerse efectivas, en la primera semana de 1992. Un comienzo auspicioso para el Ministerio de Asuntos Exteriores y los asesores internacionales del Presidente del Gobierno, reconocido públicamente por Javier Pérez de Cuellar, Secretario General de las Naciones Unidas, que aceptó la calificación de España, junto a Colombia, México y Venezuela, como «los amigos del secretario general».

El tema cubano se reactivó cuando a finales de enero la Comunidad Europea suspendió sus proyectos de colaboración con La Habana. Abel Matutes, comisario de la CE para las relaciones con América Latina, declaró en Bruselas que «el régimen comunista de Fidel Castro está acabando de la misma manera que empezó: fusilando». Se refería así a la conclusión del juicio contra Eduardo Díaz Betancourt, y a la detención de otras personas a las que se acusó, de una u otra forma, de pertenecer a un comando subversivo que entró a la isla con ayuda de agencias de inteligencia extranjeras. El entonces Ministro de Asuntos Exteriores español, Francisco Fernández Ordóñez, calificó duramente el fusilamiento y las detenciones, provocando una respuesta enérgica del miembro del buró político del Partido Comunista cubano (más tarde destituido) Carlos Aldana. Este dirigente, que a principios de 1991 era el más destacado exponente del oficialismo ideológico de Cuba, llegó a acusar a la Embajada española en La Habana de incentivar e incluso coordinar las actividades del movimiento disidente.

La suspensión del programa de ayuda a Cuba, en la que el comisario español Abel Matutes tuvo un papel destacado, enfrió significativamente las rela-

ciones cubano-españolas. La prensa cubana no ocultó su molestia con lo que consideró una actitud instigada por Madrid, la que le ocasionó la pérdida temporal de los 300 a 400 millones de pesetas adjudicados a Cuba para 1992. Parte de estos fondos serían liberados más tarde, para permitir la ejecución de proyectos humanitarios y sociales en los que no se vio gran alcance político. La furia cubana, sin embargo, centrada en España por el papel de un alto funcionario comunitario de nacionalidad española, tendió a disiparse cuando La Habana se percató de que esta decisión reflejaba la opinión unánime de los países de la CE.

Según algunos observadores, las tensiones cubano-españolas se agudizaron durante la reunión de firma del tratado de paz salvadoreño, ya mencionado en este informe, cuando el presidente del Gobierno español, Felipe González, declaró que consideraba imposible que en ese momento se pudiera llevar a cabo un diálogo conciliador con Fidel Castro, opinión que compartieron los presidentes de Colombia, Venezuela y México, que se habían reunido en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias, de vuelta de México. Felipe González, por su parte, continuó viaje a Colombia y Venezuela, donde el problema cubano siguió discutiéndose.

Renovado repudio al golpismo

La preocupación española con las tendencias golpistas de algunos sectores militares de América Latina se volvió a expresar en febrero, con ocasión del fallido atentado contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez, y en noviembre después del segundo intento fracasado de derrocar al Gobierno venezolano. El Palacio de Santa Cruz no ocultó su disgusto en ambas ocasiones, denunciando sin ambigüedades a los golpistas. El repudio de los atentados de interrupción de los procesos y sistemas democráticos de América Latina ya se ha constituido en una *política de Estado* en España, pero existen sectores, incluso dentro del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que no son indiferentes a los efectos de las políticas económicas excesivamente neo-liberales, adoptadas por la mayoría de los gobiernos de la zona. Estas políticas han sido criticadas en varias ocasiones, pero tales críticas no han influenciado el apoyo español a los gobiernos que ha estimado en peligro de derrocamiento, especialmente si, como en algunos casos, existen relaciones de camaradería y solidaridad, por razones ideológicas, entre partidos afines. Tal es el

caso de Acción Democrática de Venezuela y el PSOE, por ejemplo, ambos miembros de la Internacional Socialista.

Emigración e inmigración

Un problema que presenta repercusiones especialmente complejas para la diplomacia española, se empezó a perfilar en la conferencia de emigrantes españoles (de los que se estima existen 2 millones registrados en el Consejo General de la Emigración), celebrado en Madrid a fines de marzo. En este evento, el quinto de su naturaleza, se formularon duras críticas a lo que se consideró «falta de sensibilidad» de las autoridades hacia los problemas de este grupo humano. Una queja muy repetida fue la que se refirió a la aparente falta de apoyo desde España, a la emigración hacia América Latina. La entrada del país a la CE fue generalmente considerada como responsable de esta carencia. Desde un punto de vista más pormenorizado, se criticó a las representaciones diplomáticas españolas por lo que se ve como actitudes poco cooperativas o simplemente ignorantes, cuando se trata de averiguar informaciones sobre pensiones, educación, posible regreso a España y materias relacionadas. Paradojicamente, casi al mismo tiempo se realizaba en Madrid el Encuentro sobre la Cooperación para el Desarrollo Alternativo en América Latina, con la asistencia de más de 30 Organizaciones No Gubernamentales de América Latina y Europa, la primera reunión de este tipo en Europa, y a la que el gobierno español prestó toda su colaboración organizativa y también apoyo financiero.

Pero si en 1992 la emigración española fue motivo de controversia, también lo fue la inmigración a España. Un proceso delicado de negociaciones internacionales en que se vieron envueltas varias reparticiones oficiales culminó, a principios de noviembre, con el envío a las Cortes del proyecto de reforma de la Ley de Asilo de 1984, que suprimirá el derecho automático de residencia para los solicitantes de refugio político, mientras se tramita la demanda.

Si bien la nueva legislación no es tan drástica como las similares adoptadas por otros países de la CE (especialmente el Reino Unido y Alemania), el derecho casi automático de entrada de que gozaban los ciudadanos latinoamericanos será suprimido. La ministra portavoz, Rosa Conde, aclaró que sólo se pretende detener el flujo indiscriminado de *emigrantes económicos*, homologando la legislación española a la de otros países comunitarios. Si bien este tipo de normas

no caen dentro de lo que normalmente se considera el espacio de la política exterior, no es menos cierto que la medida tiene profundas implicaciones internacionales con respecto a las relaciones con América Latina, continente que tradicional e históricamente ha aportado el mayor número de refugiados políticos que eligen España como lugar de asilo, ya sea formalmente (a través de las agencias de la ONU) o informalmente, haciendo uso de la hasta ahora política abierta y liberal de asilo. La inestabilidad característica de los sistemas políticos latinoamericanos, con su secuela de interrupciones de los procesos democráticos, constituirá sin duda una fuente permanente de tensión potencial con España, al encontrar los futuros perseguidos políticos que las puertas otrora abiertas incondicionalmente, ya no lo están. Indirectamente, para decir lo menos, la reorientación palpable de la política exterior española hacia Europa y el Atlántico demuestra así una nueva dimensión, cuyo alcance exacto nadie puede prever. Es por eso que sectores de la prensa, además de parlamentarios de diversos grupos políticos, han adelantado ya objeciones a la nueva legislación, a la que se critica

por no tomar en cuenta los principios permanentes del sistema de relaciones hispano-latinoamericanos, que reconocen a España un lugar especial en la conciencia histórica común que los une.

“España denunció la suspensión de las garantías constitucionales en Perú”

Intentos por proteger a Latinoamérica

La preocupación española con la posible acusación de abandono de sus relaciones especiales con América Latina se reflejó en los esfuerzos que ha efectuado, durante todo 1992, para proteger los intereses económicos de la zona ante la nueva realidad de la CE, especialmente el Mercado Único, que ya culmina, a principios de 1993, con fronteras virtualmente libres para exportaciones e importaciones dentro de la Comunidad. Estos esfuerzos se centraron especialmente en México, y ya en marzo el ministro Fernández Ordóñez anunciaba que España deseaba plantear un acuerdo preferencial de México con la CE, que fuera compatible con el nuevo sistema liberalizado de comercio entre los Estados Unidos y Canadá. Se buscaba así beneficiar a México, pero al mismo tiempo usar a ese país como puente para las inversiones españolas en los Estados Unidos.

La dimensión latinoamericanista de las relaciones exteriores españolas, un tanto disminuidas por sus

compromisos europeos, tuvo una reafirmación al recibir el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernández Ordóñez, el relevo para la organización de la II Cumbre Iberoamericana, que se realizaría en Madrid los días 23 y 24 de julio (sobre la cual incluimos detalles más adelante en este texto). Este relevo, realizado en México, permitió al canciller mejicano referirse a la cumbre de Guadalajara como «constituyente» y a la de Madrid como «programática». El político mexicano, adelantándose a lo que ya se percibía como tensiones respecto del tema cubano, defendió el derecho de la isla caribeña a ser respetada. Además, tratando de aliviar resquemores, elogió el «idilio de europeidad» de España, rechazando las críticas que algunos sectores intelectuales mexicanos han manifestado hacia los intereses europeos de Madrid.

La vocación latinoamericanista española, por otra parte, tuvo una importante demostración en la adquisición por Iberia de Aerolíneas Argentinas, con pleno apoyo del gobierno español, en el mes de marzo. Esta compra, que prestigió la prestancia internacional de la compañía aérea española, se inserta en cifras que, en abril, mostraban un incremento de la inversión española en el exterior, si bien el área principal de expansión se registró en Europa, con un 92% del total.

A fines de abril, nuevamente es Cuba motivo de especulación, con la visita a España del Vicepresidente José Ramón Fernández. Los duelos verbales entre España y Cuba (ya mencionados anteriormente), más lo que el liderazgo caribeño veía como «indiferencia» de parte de algunos países latinoamericanos, o la hostilidad de otros, ponían en duda la asistencia de Fidel Castro a la cumbre de julio. Fernández denunció lo que, en su opinión, eran presiones sobre el gobierno español para que retirara la invitación a Fidel Castro, de modo que este no estuviera presente en la conferencia cumbre. El gobierno de Madrid, en todo momento y categóricamente, negó que existieran dichas presiones y, como se sabe, el primer ministro cubano fue, finalmente, un activo participante en la reunión de alto nivel de fines de julio.

Rechazo del auto-golpe de Alberto Fujimori

El auto-golpe de Estado promovido por el Presidente Alberto Fujimori en Perú, en abril, permitió a la diplomacia del Palacio de Santa Cruz la reafirmación, una vez más, de su rechazo total a las interrupciones de los procesos democráticos. Como en el caso venezolano, España denunció, junto a la

OEA y a la Comunidad Europea, la suspensión de las garantías constitucionales y el cierre del Congreso y el Poder Judicial en Perú. Se trataba de fenómenos diferentes en sus resultados, pero similares en sus intenciones, ya que el atentado militar en Venezuela fracasó, mientras el auto-golpe en Perú tuvo éxito, con apoyo militar. Los intentos de organizar una especie de «gobierno alternativo», presidido por el Vicepresidente peruano Máximo San Román, fueron también rechazados por Madrid que, a través de su Oficina de Información Diplomática (OID), reiteró que España reconoce a Estados, no a personas.

También en abril se registraron manifestaciones diferentes de las relaciones entre España y América Latina. Por una parte, la visita a Madrid del presidente de Uruguay, Luis Alberto Lacalle, permitieron al Gobierno y al Rey reafirmar la vocación pro-latinoamericana de España, anunciando créditos de 300 millones de dólares para los próximos 5 años, y por otra parte, el presidente Felipe González amenazó con cortar la ayuda española a Perú, si su gobierno persistía en limitar las libertades políticas.

En un plano diferente, el líder de la oposición, José María Aznar, configuró de manera categórica la formulación de una política exterior de Estado respecto al desarrollo democrático, al declarar durante una visita a varios países de Centro y Sudamérica, su apoyo irrestricto a la consolidación democrática del continente. El líder del Partido Popular aprovechó la oportunidad de su visita a Nicaragua, donde se entrevistó con la presidente Violeta Chamorro, para sugerir la formación de un Partido Popular Iberoamericano en el que podría integrarse la organización de la jefe de Estado nicaragüense, la Unión Nacional Opositora (UNO).

La expulsión de Perú del Grupo de Río, como consecuencia del auto-golpe de Fujimori, no consiguió convencer al presidente peruano que las convicciones democráticas de la OEA, apoyadas sin titubeos por España, hacían necesario un cambio hacia la restauración de las libertades *suspendidas*. La OEA eludió imponer sanciones más enérgicas, después que presiones norteamericanas disuadieron a la mayoría de los países miembros de aislar económicamente al gobierno de Lima, en una reunión en Washington a mediados de abril. España, sin embargo, decidió a principios de mayo extremar su repudio al auto-golpe peruano, aplicando una triple sanción contra Lima, comunicada por el director general de Iberoamérica del ministerio de Asuntos Exteriores, Yago Pico, al embajador peruano Jorge Eduardo González.

Las sanciones incluyeron la suspensión de la cooperación económica gubernamental, la paralización de negociaciones hacia un tratado de amistad y cooperación, y el retiro de España del grupo de países que apoyarían un *crédito puente* de 5.000 millones de pesetas a Perú. Las sanciones no incluyeron aspectos humanitarios o aquellos destinados a la restauración del patrimonio artístico, pero fueron apreciadas como signo claro del disgusto de Madrid con la conducta anti-democrática del presidente Alberto Fujimori.

La Expo de Sevilla y la Conferencia Cumbre

En mayo se inició la Exposición Universal de Sevilla, ocupando la atención principal durante el mes de junio. Ambos meses exhibieron una agudización de las tensiones en torno a la posible exclusión de Cuba de la conferencia cumbre a realizarse en julio. España, nuevamente, repitió su rechazo total a exclusiones de cualquier naturaleza, expresando a través de su ministro de Asuntos Exteriores que no contemplaba retirar ninguna invitación a los países ya comprometidos a asistir. «Esta conferencia responde a una invitación a países que tienen un fondo común», dijo Francisco Fernández Ordóñez.

Casi al mismo tiempo, un proceso de cooperación internacional para aislar el terrorismo de Patria Vasca y Libertad (ETA) dió frutos espectaculares, cuando la policía uruguaya, con ayuda de los mecanismos anti-terroristas españoles, desmanteló una red de activistas de la organización separatista. El gobierno reiteró su convicción, ya conocida anteriormente, de que ETA posee importantes bases en varios países latinoamericanos y mostró la importancia que daba a esta idea enviando al Secretario de Estado, Rafael Vera, a Montevideo, a discutir con las autoridades uruguayas la mejor forma de organizar una coordinación común contra el terrorismo etarra. Fenómenos similares de cooperación tuvieron lugar entre Madrid y Santo Domingo, y se estima que entendimientos especiales para controlar la expansión de la influencia terrorista existen también con otros países latinoamericanos, especialmente en México y Argentina.

En julio, la preocupación de la política exterior española estuvo centrada en la conferencia cumbre de presidentes iberoamericanos, y los jefes de Gobierno de España y Portugal. A ésta asistieron los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Pana-

má, Paraguay, Portugal, República Dominicana y Uruguay. Se contó con la asistencia de su Majestad el Rey Juan Carlos en varios de los eventos, y se concretaron varios acuerdos de importancia. Entre estos, cabe mencionar los siguientes: programas de educación, resoluciones sobre la Ronda de Uruguay de Comercio Internacional, fondo de desarrollo para los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, inauguración de la Casa de América. Principalmente, la cumbre declaró su apoyo sin restricciones a los sistemas democráticos y su repudio a cualquier interrupción ilegítima de los mismos.

La conferencia cumbre de Madrid examinó y sancionó acuerdos ya asumidos anteriormente, entre los que se deben mencionar los siguientes:

- Declaración Política de la Reunión de San José VIII (Lisboa, 24-25 de febrero, 1992);
- Comunicado Económico de la Reunión de San José VIII (Lisboa, 24-25 de febrero, 1992);
- Comunicado Final de la Reunión CE-Grupo de Río (Santiago de Chile, 28 y 29 de mayo, 1992);
- Repudio al proteccionismo económico.

Los importantes resultados de la reunión cumbre de Madrid fueron resumidos en 2 volúmenes preparados por la Oficina de Información Diplomática del ministerio de Asuntos Exteriores español, titulados *Segunda Cumbre Iberoamericana*, Madrid, 23-24 de julio de 1992, Documentación; y *Documentación-Volumen II*.

“Las relaciones con Estados Unidos: «las mejores de la historia»”

Coincidiendo con la Cumbre Iberoamericana, la Reina Sofía inauguró en Guadalupe (Cáceres); la Conferencia sobre Educación de Países de la América Hispano-Lusa, convocada por el ministerio de Educación y la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), con fuerte apoyo político del Gobierno español.

Después de la Cumbre: disminución notoria de hechos importantes en relación con Latinoamérica

En junio, el presidente Felipe González anunció que España triplicaría su ayuda al Tercer Mundo hacia el final del siglo, aprovechando su asistencia a la cumbre ecológica de Río de Janeiro. En su gira a Venezuela y Bolivia, previa a su llegada a Río, el jefe

del Gobierno español había reiterado su apoyo a los procesos democráticos.

En agosto, se revela una dimensión diferente de las relaciones económicas entre España y Latinoamérica cuando se conoce que Cementos Mexicanos (CEMEX), el primer productor de cemento de México, controla el 30% del sector cementero español.

Septiembre y octubre son testigos de renovados esfuerzos para reconstruir la democracia peruana, con actividades de la diplomacia española detrás de las bambalinas, pero el atentado contra el presidente Pérez en Venezuela en noviembre es una incómoda ayuda para recordar lo vulnerables que son las instituciones democráticas en Latinoamérica.

El asesinato de una joven dominicana en España, a finales de noviembre, crea tensiones diplomáticas pero sólo a nivel superficial, ya que la prensa de la República Dominicana opinó que este incidente tuvo carácter aislado. Tanto el Parlamento como el Gobierno de Madrid condenan sin condiciones el acto criminal, y el incidente no adquiere connotaciones diplomáticas especiales.

Después de seis meses de gran actividad iberoamericana, el nuevo espíritu de la política exterior española orientado principalmente pero no exclusivamente hacia Europa se hace todavía más evidente.

Las relaciones con Estados Unidos: «las mejores de la historia»

Las relaciones con los Estados Unidos durante 1992 no registran hechos especialmente significativos. Estas estuvieron marcadas por la preocupación española frente al reto económico norteamericano (y japonés), y en los procesos de reemplazo de personal y equipo estadounidenses en las bases militares de ese país en territorio español.

Otro hecho que merece mención es la aspiración norteamericana de contar con la cooperación española en la formación de policías eficientes en América Latina, pretensión que no fue bien recibida en Madrid, por estimarse que podría inmiscuir a España en proyectos represivos internos, e incluso comprometerla en intenciones políticas de la administración de Washington.

Todavía continúan los estudios y disquisiciones en torno al nivel de inversión que se requerirá para reemplazar a los Estados Unidos como mantenedores de las bases, y la crisis económica que se ha desatado en los últimos meses de 1992 ha hecho las negociacio-

nes entre los Ministerios de Defensa y Economía muy difíciles de resolver.

En el plano de la cooperación internacional contra el comercio de las drogas, las policías de EEUU y España continuaron cooperando en 1992, actividad que también existió en el plano de la lucha anti-terrorista.

La designación de Richard Capen como nuevo embajador de los Estados Unidos, un republicano de 57 años con gran experiencia en periodismo, fue generalmente bien recibida en el Palacio de Santa Cruz. Capen habla correctamente el español, lo que no podía decirse de su antecesor, Joseph Zappala.

En el transcurso de su visita oficial a la Casa Blanca en abril, el presidente del Gobierno español exhortó al Presidente Bush a que mantenga su ayuda a Europa. Ambos mandatarios coincidieron, en una declaración común, que los dos países habían alcanzado las mejores relaciones de su historia. Esta comprensión y amistad se reflejaron en la poca importancia dada durante las conversaciones a los temas bilaterales, sobre los cuales no hay discrepancias, y a su concentración en grandes temas de importancia internacional. La entrevista confirmó la evolución de la política exterior española hacia el Atlántico, lo que Felipe González justificó diciendo que esto era necesario para la seguridad y estabilidad de ambas partes y de Europa.

Una nota discordante en la nueva amistad hispano-norteamericana fue la enérgica condena, en junio, por parte de los países de América Latina y España, de la sentencia de un tribunal estadounidense que legitima secuestros en territorios extranjeros por parte de personal policial norteamericano. España sostiene, con la mayoría de las naciones de Latinoamérica, que esta sentencia no respeta las reglas del derecho internacional. La decisión legal en los Estados Unidos es reflejo de las acciones de su gobierno para combatir el narcotráfico y Washington aseguró a México que estas acciones no serían repetidas. Otra diferencia se produjo en el incumplimiento de la empresa norteamericana McDonnell Douglas, de sus compromisos con España para la compra de 72 cazas F-18, lo que provocó molestias en el Gobierno español y conversaciones de alto nivel para corregir la situación.

El no respeto del principio de la propiedad industrial por parte de algunas empresas españolas provocó, en julio, una amenaza de represalia por los EEUU, sin que se hayan materializado. El gobierno español se abocó de inmediato a la confección de un

catastro para conocer cuales son las empresas infractoras, y poder así dar satisfacción al problema.

En general, las relaciones hispano-norteamericanas durante 1992 se enmarcaron dentro de los canones de la política exterior común de la Comunidad Europea, lo que se exteriorizó en la posición española frente a los conflictos y problemas que afectaron a la sociedad internacional el año pasado, muchos de los cuales analizamos a continuación. A pesar de su interés por América Latina, España continua acercándose a los Estados Unidos y Europa.

La batalla por la cohesión europea

Mientras el V Centenario dió a España la oportunidad de reforzar las relaciones con América Latina, fue Europa donde las decisiones fundamentales que afectarían el futuro de España seguirían tomándose. El gobierno español inició el año razonablemente contento con los resultados de la Cumbre de Maastricht realizada en diciembre de 1991. Esta no sólo estableció un programa de acción hacia la Unión Europea, también aceptó los principios de cohesión interna y una relación entre la relativa prosperidad de los Estados miembros y sus aportes presupuestarios, por los cuales España había presionado persistentemente. Los ministros españoles de Asuntos Exteriores y Finanzas estuvieron satisfechos de firmar el Tratado de la Unión Europea en Maastricht el 7 de febrero de 1992, ocasión en la cual Francisco Fernández Ordóñez reafirmó que: «Para España el tratado responde a nuestros intereses porque hemos unido nuestro proyecto político al europeo».

La relativa satisfacción española fue aún la tónica cuando días después Jacques Delors dió a conocer los propósitos de la Comisión Europea para el presupuesto comunitario hasta 1997, que propusieron un incremento del 31% en su volumen como una forma de financiar las medidas aprobadas en Maastricht. Unos 7.500 millones de ECUS (975.000 millones de pesetas) –aproximadamente la mitad del incremento– fueron destinados para el nuevo Fondo de Cohesión acordado en Maastricht. Mientras España había solicitado que el doble de esa cantidad se destinara para ayudar a los cuatro países miembros más pobres de la CE (Grecia, Portugal, Irlanda y España) para lograr las metas para la convergencia de la CE, Delors fue al menos comprensivo a la asignación del nuevo Fondo de Cohesión, de ser distribuido de acuerdo al criterio que dejaría a España, el más desarrollado de esos cuatro países, con la

tajada del león (60% o más) de los fondos de cohesión. De hecho, en el momento en que los ministros de Asuntos Exteriores de la CE discutían el llamado «Paquete Delors II» en marzo, la propuesta asignación para el fondo de cohesión se había revisado y la suma subía a 1.3 billones de pesetas.

Para España el valor de estos fondos no yacía simplemente en los propósitos establecidos del Fondo de Cohesión: ayudar a la convergencia de los países más pobres con los más ricos, facilitándoles especialmente la obtención de los patrones medioambientales de la CE y la mejora de la infraestructura de sus medios de comunicación (especialmente los enlaces de transporte con el resto de la Comunidad). También estaban en juego consideraciones más amplias. Una fue la expectativa que pronto los intereses españoles tomarían una posición más dura para defenderse en el contexto de una ampliación más de la CE que incluiría más países con interés «del norte». Otra consideración fue que bajo los existentes acuerdos financieros, parecía probable que España llegaría a ser un contribuyente neto al presupuesto de la Comunidad dentro de los próximos años.

En estas circunstancias, los intereses españoles presionaban para asegurar un sistema más justo de las contribuciones de la CE y de persuadir a los países miembros más ricos de los beneficios comunes al lograrse una cohesión social y económica más grande.

Desde marzo, cuando la mayoría de los miembros comunitarios empezaron a resistir las proposiciones españolas, en España fue evidente una reconsideración de exactamente donde yacían los intereses europeos del país. Esto se vio tanto en las declaraciones gubernamentales y en las crecientes divergencias sobre la política europea tanto entre y dentro de los partidos políticos españoles. Mientras el compromiso colectivo hacia la Comunidad seguía firme, los partidos que hasta ahora habían competido en su entusiasmo europeo y cuyas políticas europeas habían consistido de amplios principios y consignas, comenzaron a definirse más claramente en relación a las pormenorizadas diferencias políticas dentro de la Comunidad. *Europa* llegó a ser el tema de preocupación más directa para los españoles, mientras las decisiones de Maastricht se traducían en política económica doméstica y para muchos significaban mayor austeridad.

“España seguía apoyando la expansión de la Comunidad, aunque amenazaba con usar su veto”

Los representantes españoles encontraron resistencia a sus pretensiones europeas por parte de sus homólogos comunitarios que no eran simplemente *indiferentes* a los países miembros más pobres (como a menudo fue la percepción desde el sur de Europa): independientemente de los distintos intereses nacionales, el contexto global fue de una profunda recesión que hizo más difícil la financiación del Tratado de Maastricht para todos los Estados miembros, con la carga adicional para Alemania del costo de la reunificación. Esta situación, junto con las reservas políticas sobre Maastricht que se expresaron más abiertamente en Dinamarca, el Reino Unido y Francia, llevó a muchos de los gobiernos comunitarios a buscar una expansión más modesta del presupuesto de la Comunidad, con resultados negativos para los fondos de cohesión y estructurales.

En marzo se dio la primera señal que las autoridades españolas estaban reconsiderando sus puntos de vista tradicionales, cuando Felipe González se apartó de la establecida idea federalista, aprobando la llamada de un miembro alemán del Parlamento Europeo para el establecimiento de un directorio europeo formado por representantes de los 5 o 6 países más importantes. Aparentemente, la idea fue prevenir que una Comunidad más grande llegase a ser ingobernable, pero no era ningún secreto que existía la preocupación española que en una Comunidad más grande con más decisiones tomadas por mayoría, España temía que en el futuro no sería capaz de formar alianzas suficientemente amplias para defender los intereses nacionales y mediterráneos. El tamaño del propuesto directorio fue estimado lo suficiente para incluir un país de la importancia de España. Mientras tanto, España seguía apoyando la expansión de la Comunidad, aunque tácticamente amenazaba con usar su veto para demorar este hecho si la satisfacción nacional no se obtenía a final del año sobre el presupuesto y los fondos de cohesión.

En la cumbre de los líderes de la Comunidad, realizada en Lisboa el 26 y 27 de junio, la representación española, prácticamente sin apoyo de nadie, logró mantener abierto el problema del presupuesto y del fondo de cohesión para la cumbre de Edimburgo en diciembre, mientras Portugal —un beneficiario en grado menor— estaba preparado a aceptar un programa para llevar a cabo el paquete de Delors en siete años en vez de cinco. Para España, la duplicación de la ayuda a los países más pobres en los próximos 5 años fue calificada de «irrenunciable».

La resolución de España en este problema no

provenía sólo de los términos favorables relativos a la distribución de los fondos de cohesión: era también vital para España que la creciente ayuda de la CE debería ser desembolsada, si fuera posible, para 1997, para coincidir con la siguiente etapa de avance hacia la Unión Económica y Monetaria de Europa. Aún consciente de la amenaza de una Europa a dos velocidades, España estaba resuelta a lograr el acceso a la banda más rápida si esto sucedía. Solo, como único de los cuatro países *pobres* comunitarios con una posibilidad de unirse a una hipotética *banda rápida* (una posibilidad obviamente condicionada por la fecha de tal eventualidad), la gran susceptibilidad de España sobre el programa de la provisión de fondos para la cohesión era comprensible.

También fue debido en parte a las ambiciones españolas de *primera clase*, que Felipe González procuró disociar los intereses de su país de los de Grecia, Irlanda y Portugal, cuando se reunió con el canciller Helmut Kohl, los días 13 y 14 de septiembre, para la reunión anual bilateral hispano-alemana. En esta reunión, el primer ministro español afirmó haber peleado por los fondos de cohesión en Maastricht, especialmente por los 3 países más pobres de la Comunidad más que por España (una declaración apenas respaldada por la consecuente puja española por el 62% de tal fondo). González declaró que aún era un defensor de la «cohesión como un elemento indispensable para la construcción europea, pero no creo que para España sea algo imprescindible. Taz vez para Grecia, Irlanda y Portugal sea decisiva, pero no para España».

Tras esta declaración, uno también se imagina que habían otras consideraciones: primero, el volumen del fondo que España en forma realista esperaba había disminuido desde Maastricht, en especial tras el caos monetario de la CE durante los últimos días. Segundo, de todas formas era probable que el nuevo Fondo de Cohesión fuera un décimo menos que el volumen de los fondos estructurales establecidos por la CE; y tercero, las autoridades españolas no deseaban dejar la idea en sus homólogos alemanes de España como un miembro militante del sector *pobre*, en caso que se materializase un escenario europeo a dos bandas.

Por otra parte, España no estaba preparada para aceptar los propósitos presupuestarios defendidos en noviembre por la presidencia británica, que en alguna medida buscaban relacionar las contribuciones a la prosperidad relativa pero que fueron desalentadores en relación con el crecimiento presu-

puetario y el volumen y programa para los fondos de cohesión.

Los gobiernos español y británico enfrentados por el problema de la *subsidiareidad*: en efecto, España apareció como el más firme defensor de los poderes de la Comisión Europea, temiendo que un cambio en los poderes relativos de los organismos de la CE podría reducir la marcha del proceso de la unión europea. Por otra parte, la Comisión bajo Delors había sido comprensiva a las ambiciones españolas relativas a los fondos de cohesión y había llegado a ser más sensitiva a las cuestiones mediterráneas planteadas por España.

La *subsidiareidad* fue uno de los problemas en que los partidos políticos españoles se dividieron en 1992. Los llamados británicos por una reducción en los poderes de la Comisión hicieron eco en el Partido Popular, pero fueron resistidos fuertemente por el PSOE. Sin embargo, cuando el 29 de octubre, se llegó a la aprobación parlamentaria del Tratado de Maastricht, los próximos pasos en el proceso de la integración europea siguieron siendo apoyados por la mayoría de los partidos. Sólo los diputados de Herri Batasuna (HB) votaron en contra del Tratado, mientras 9 diputados de Izquierda Unida (IU) se abstuvieron, en ambos casos debido a objeciones al tipo específico de Unión Europea prefigurado en el Tratado.

El amplio apoyo por Maastricht en el Parlamento se equiparaba en forma similar con las actitudes positivas entre el público. Una encuesta publicada por *The European* en junio, revelaba que, si bien el 74% de los españoles pensaban que debería haber un referéndum sobre el tratado, no menos de un 64% estaban a favor de su ratificación. La negativa del Gobierno a tener un referéndum fue condenada fuertemente por IU, para quien el apoyo por un referéndum era un medio de tapar sus fisuras internas sobre el problema de Maastricht. El día 1 de octubre, cuando el Congreso de los Diputados debatió la Unión Europea, el Centro Democrático y Social (CDS) y el Partido Aragonés Regionalista (PAR) objetaron allí que no debería haber más progreso hacia la ratificación antes de la realización de una cumbre extraordinaria de la CE el día 16 de octubre, pero rehusaron respaldar los llamados de IU por la realización de un referéndum.

La fuerte sensación en el Congreso era de preocupación acerca de la parálisis del proceso post-Maastricht y un deseo de ver ratificado el Tratado. A principios de otoño, este amplio consenso ya se había

expresado cuando las Cortes aprobaron la primera enmienda constitucional en España en 14 años: la modificación del Artículo 13, apartado 2, que permite a los ciudadanos de otros países de la Comunidad residentes en España a presentarse en las elecciones municipales, de acuerdo con la decisión lograda por los líderes de la Comunidad en Maastricht.

El acuerdo finalmente obtenido sobre el presupuesto de la CE en el Consejo de Edimburgo el 11 y 12 de diciembre, mostró ganancias para los países miembros más pobres, en gran parte debido a la efectividad de la amenaza de Felipe González de vetar los demás acuerdos que se habían logrado si las demandas españolas no eran al menos satisfechas en parte. Eventualmente, se acordó que España y los otros países *pobres* recibirían de parte de la CE aproximadamente el doble de su actual nivel de ayuda para el desarrollo para 1999. El fondo estructural total de la Comunidad subiría de los existentes 18.600 millones de Ecus a 30.000 millones en 1999 (de los cuales 27.400 se asignarían a los fondos estructurales y 2.600 millones de Ecus para el Fondo de Cohesión).

Se preveía que España recibiría el 55% del dinero del Fondo de Cohesión, mientras los tres países más pobres sacarían beneficios más grandes que España del aumento en los fondos estructurales. En total el país esperaba recibir 5 billones de pesetas en fondos de cohesión y estructurales en los próximos siete años, cosa más probable que en el deseado período de cinco años.

Internacionalmente se vió a España como el protagonista de un éxito para los miembros pobres de la Comunidad, un logro que Aznar el líder de la oposición intentó minimizar llamando «pedigüeño» al primer ministro español. En la batalla sobre el presupuesto, los representantes españoles vencieron la intransigencia británica, persuadiendo a Francia y Alemania a ser más generosos.

Ciertamente, el resultado fue mejor de lo que muchos españoles habían temido en el otoño, mientras la recesión se ahondaba. Sin embargo, el aumento total en el presupuesto de la CE, del 1.2% del PIB al 1.27% en 1999, es mucho más modesto que la meta original fijada por Jacques Delors de un 1.37% en 1997. Poner el logro español en Edimburgo en un contexto más amplio, el volumen del presupuesto acordado allí es visto por muchos economistas como

no más del 25% de lo necesitado, si el proceso de Unión Económica y Monetaria no va a generar grandes disparidades en prosperidad y empleo entre los diferentes países miembros y entre las regiones de Europa.

España en la vanguardia mediterránea

Las principales iniciativas tomadas en 1992 para desarrollar la política mediterránea de la Comunidad, estuvieron estrechamente relacionadas con la participación española. En este año, como un premio por la consistente actividad diplomática en el Mediterráneo occidental en la década previa, España pasó a ocupar –al menos temporalmente– un papel más apreciado en la vanguardia de la política mediterránea de la CE, en un momento de considerable tensión en las relaciones europeo-magrebíes.

El mes de enero fue testigo tanto del golpe en Argelia, diseñado para frustrar la victoria del Frente Islámico de Salvación (FIS) en las elecciones legislativas, como de la controvertida votación en el Parlamento Europeo por el cual los miembros rechazaron el protocolo financiero que preveía a Marruecos el recibir 60.000 millones de pesetas (602 millones de dólares) en ayuda de la CE en el plazo de cinco años. El veto de Estrasburgo, debido a que Marruecos «no respeta los Derechos Humanos ni el Plan de Paz en el Sáhara Occidental», alarmó enormemente a las autoridades españolas porque la respuesta de Marruecos era parar la renegociación de su acuerdo pesquero con la CE, bajo el cual España era abrumadoramente el país más afectado, con más del 90% de las flotas pesqueras de la Comunidad en aguas marroquíes.

Temiendo que la victoria del FIS en Argelia aportaría fuertes problemas para España y reforzaría el fundamentalismo islámico en Marruecos, y por ello agravaría el problema de la inmigración ilegal desde el sur, España adoptó una posición pragmática a la suspensión del proceso electoral en Argelia. Públicamente lamentó la renuncia del presidente Chadli Benyedid pero no solicitó que el proceso electoral se llevase adelante. Mientras esperaba que Argelia retornaría a la senda reformista en un plazo no muy largo, Fernández Ordóñez opinó que el golpe argelino había evitado un «mal seguro».

La posibilidad de futuros problemas de abastecimiento de gas natural se encaró mediante nuevas iniciativas diseñadas para desarrollar la cooperación energética con Rusia, a la cual en febrero le fue permitido heredar la línea de crédito de 1.500 millo-

“Se vio a España como el protagonista de un éxito para los miembros pobres de la CE”

nes de dólares (150.000 millones de pesetas) concedidos a la URSS en 1990. Sin embargo, esto esencialmente fue una póliza de seguros. España siguió mirando a Argelia como su principal abastecedor de gas, y el 8 de junio Enagas y Sonatrach firmaron un importante contrato para el abastecimiento de gas vía el gasoducto Magreb-Europa que entraría en función desde 1995. Este contrato colocó a España como el segundo más importante importador de gas argelino, después de Italia.

Los acontecimientos en Argelia representaron un fuerte traspies a las aspiraciones de la diplomacia española en el período post-franquista, para desarrollar una política global acerca del Magreb que se esperaba reemplazaría a la dependencia precedente sobre relaciones bilaterales e intentos para *equilibrar* entre Argelia y Marruecos. Inevitablemente, la inestabilidad de Argelia exageró el valor de un Marruecos más estable como el socio principal de España en la región. Esta tendencia se reforzó más por la creciente crisis de la Unión del Magreb Árabe (UMA) en 1992, especialmente tras el asesinato del presidente argelino Mohamed Budiaf el día 29 de junio, que inmediatamente deterioró en las relaciones marroquíes-argelinas.

La molestia española fue muy clara frente al veto del Parlamento Europeo. El ministro español de Asuntos Exteriores lo describió como «inoportuna» y una intensa actividad diplomática siguió en un intento de salvar la renegociación del convenio pesquero. También estaba en juego la cooperación marroquí que España necesitaba si los controles de migración llegaban a ser más efectivos. El 13 de febrero, los ministros de Interior español y marroquí firmaron un acuerdo bajo el cual ambos países acordaban la repatriación de los inmigrantes ilegales de terceros países que entraban al territorio del otro país vía el suyo, pero las autoridades marroquíes no comenzaron a implementar el acuerdo por otros seis meses, hasta que el problema fundamental de las relaciones con la CE se aclarase.

Amenazada directamente por la paralización de las negociaciones pesqueras, España no sólo tenía la necesidad, sino también la oportunidad de jugar un importante papel en la resolución de la disputa. Francia, tradicionalmente más influyente en Marruecos, acababa de experimentar relaciones relativamente tensas con Marruecos y éstas no mostraban señales de mejorar antes del fin de año. Mientras tanto, las relaciones españolas con Marruecos habían mejorado, y era un español, Abel Matutes, el

responsable de los asuntos mediterráneos en la Comisión Europea.

Una reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la CE acordó el día 2 de marzo, a pesar de ciertas reservas francesas, reforzar el diálogo y la cooperación de la Comunidad con el Magreb, y se decidió que Matutes viajaría a la región para iniciar conversaciones preliminares sobre «fórmulas intermedias» que podrían llevar eventualmente a acuerdos de libre cambio al menos con algunos de los países del Magreb. Esta iniciativa se tomó en respuesta a un documento presentado por Fernández Ordóñez, que describía al Magreb como «una bomba de relojería que solo la CE puede desactivar». La aspiración española era reemplazar la ayuda para el desarrollo de la región con convenios asociados y para que eventualmente la CE adoptara un «nuevo concepto de vecindad» con relación al Magreb.

Este ejercicio de la influencia española garantizó al ministro de Asuntos Exteriores una buena recepción en Rabat el 16 de marzo, cuando elogió «el efecto estabilizador y moderador de la política de Marruecos en la región, que le está convirtiendo en interlocutor de España y de la CE». El ministro ofreció actuar en relación con los socios comunitarios de España como un «abogado del reino alauí», que por su parte aparecía agradado con la perspectiva de una privilegiada relación nacional con la Comunidad, en especial en vista de la parálisis de la UMA.

Un compromiso más fuerte de la CE fue evidente en la decisión de los ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad del 6 de abril, que Matutes procedería a negociar un nuevo marco para las relaciones comunitarias-marroquíes, una acción que ayudó a estos socios llegar a un nuevo convenio pesquero a mediados de mayo, habiendo evitado mientras tanto un cese de la pesca europea mediante las extensiones de la fecha tope.

La gran importancia dada por España a las relaciones armoniosas con Marruecos, por razones bilaterales pero también debido a las ambiciones de Madrid en la CE, llevó a los políticos españoles a avanzar más que antes en la dirección de empatizar con Rabat sobre el conflicto del Sáhara Occidental. Si bien Felipe González recibió el 9 de abril a Mohamed Abdelaziz, líder del Frente Polisario, este gesto fue opacado cuatro semanas más tarde cuando el ministro de Defensa, Julián García Valverde, se refirió de forma más bien ambigua al conflicto del Sáhara como «un problema interno de Marruecos, en el cual la iniciativa

corresponde a la ONU». Le dijo al rey Hassan que Marruecos tenía el «apoyo inequívoco» de España sobre el veto del Parlamento Europeo y aclaró que la cooperación militar bilateral entre los dos países no dependía en la resolución del conflicto del Sáhara.

La diplomacia española estaba encantada con la decisión tomada en el Consejo de Lisboa de la CE en junio –gracias a la supresión del veto griego contra la ayuda a Turquía– de iniciar la financiación de proyectos en la región mediterránea, incluyendo la construcción del gaseoducto que uniría España y Argelia vía Marruecos y el Estrecho. La cumbre emitió una declaración expresando un deseo de nuevas e iguales relaciones con el Magreb, preparando así el terreno para eventuales convenios de libre comercio, inicialmente con Marruecos. La esperanza española era contar con Estados del Magreb más estables y dispuestos a concluir tratados con la CE, en línea con los negociados con Hungría y Polonia, y que tuvieran una dimensión financiera de forma que la ayuda podría ser canalizada a Marruecos sin la necesidad de la aprobación del Parlamento Europeo.

España también cultivó sus relaciones con Túnez en 1992, con las visitas de los ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores en julio y en octubre respectivamente, pero se identificó claramente a Marruecos

como el aliado español más importante en el Magreb. Como sus dos antecesores previos, Javier Solana, después de llegar a ser ministro de Asuntos

Exteriores en junio, hizo a Marruecos su primera visita *bilateral* al extranjero. Su deseo inmediato fue demostrar

a Rabat que la política española no había sido afectada por la partida de Fernández Ordóñez, y presionar a las autoridades marroquíes a iniciar la implementación del reciente convenio de inmigración, en el caso de los migrantes llegando a España del África sub-sahariana, a través de Marruecos. No hubo explicación marroquí ante el fracaso que el rey Hassan visitara España en forma privada, como se había anunciado en marzo. Varias fuentes atribuyeron esto a una cuestión protocolar: el rey marroquí no estaba preparado a visitar la Expo 92 de Sevilla, porque España había decidido que el rey Juan Carlos sería solamente el anfitrión a los jefes de Estados latinoamericanos.

Esta fue todavía otra señal que las relaciones españolas-marroquíes siguen siendo difíciles de ma-

nejar, a pesar de los importantes logros españoles en 1992. Varios otros factores ensombrecieron el exitoso cuadro. Uno es el corte sustancial en el presupuesto de la cooperación internacional española anunciada en septiembre, que amenazó con socavar el trabajo positivo del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, y llevó a la cancelación o aplazamiento de proyectos en el Magreb.

Un segundo factor fue la creciente crítica interna de las relaciones del gobierno español con Marruecos, evidente en septiembre cuando todos los partidos no gubernamentales expresaron críticas al Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre España y Marruecos, firmado en julio de 1991, cuando fue presentado en el Parlamento para su ratificación. Ya sea debido al conflicto en el Sáhara o a la preocupación por la seguridad de Ceuta y Melilla, los otros partidos dejaron solo al PSOE en la votación para la ratificación. Sus enmiendas al tratado fueron rechazadas por 153 votos contra 32, con 92 abstenciones, incluyendo la del Grupo Popular.

Un tercer factor a tener en cuenta es que, tras el éxito de España en octubre al ganar un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU para el bienio 1993-94, puede existir más presión internacional sobre España para que sea menos tolerante con las maniobras marroquíes sobre el problema del Sáhara en el futuro inmediato. Consideraciones de qué es internacionalmente respetable necesitarán tomarse en cuenta, y no solamente las percepciones del inmediato interés nacional.

Durante los meses finales de 1992, junto a iniciativas nacionales independientes y su actividad dentro de la CE, llegó a ser evidente que España trataba de revivir la idea de cooperación regional para abordar los problemas mediterráneos. A finales de septiembre, la duodécima reunión ministerial entre Francia y España fue dedicada casi de forma monográfica al Magreb, sobre el cual se encontró que existía un cierto grado de consenso: la cooperación global con el Magreb se vio como no factible; se identificó a Marruecos como el país que más merecía el apoyo europeo, siendo Túnez el segundo candidato. A cambio de la cooperación europea, las autoridades del Magreb deberían colaborar más activamente en la lucha contra la migración ilegal. España y Francia cooperarían más en relación con la región, aunque una proposición española para que en forma conjunta identificaran proyectos de desarrollo a ser apoyados, no prosperó. Una gran preocupación se expresó acerca de la estabilidad de Argelia.

“Las relaciones entre España y Marruecos siguen siendo difíciles”

En noviembre se habló nuevamente de la posibilidad de extender el modelo de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) al Mediterráneo, pero esta sugerencia ahora apenas parecía más viable que cuando por primera vez fue propuesta, dos o tres años antes, dado que las tensiones intra-Magreb habían crecido, como las dificultades económicas que afectaban a los países del Mediterráneo del norte.

Definición del rol de España en la OTAN

1992 también fue el año en el que España logró el acuerdo final con la OTAN relativo a su papel dentro de ella. En los seis acuerdos de coordinación se definen ahora este papel. Estos cubren la defensa del territorio español, defensa del espacio aéreo, control del Estrecho de Gibraltar, operaciones aeronavales en el Mediterráneo occidental, el uso de España como una área de retaguardia, y operaciones aeronavales en el Este del Atlántico.

Las negociaciones con la OTAN, que se iniciaron en 1988 y se completaron en junio, permiten a las tropas españolas entrar en acción como partes de las operaciones de la Alianza fuera del territorio español. En períodos de crisis o conflicto, las unidades españolas actuarían preferentemente dentro del área española de interés estratégico pero podría esperarse que operaran en el extranjero debido a la aceptación por parte de España de dos principios de la OTAN: el principio político de reciprocidad, de acuerdo con el cual las tropas de la Alianza van en ayuda de cualquier Estado miembro que ha sido atacado; y el principio militar de defensa preventiva, que significa que el territorio nacional se defiende más allá de las fronteras de uno como también en ellas, dando así tiempo a las fuerzas de defensa territorial para prepararse para un posible conflicto en o dentro de sus fronteras.

El acuerdo del rol de España preparó el terreno para decisiones más prácticas sobre la contribución española a las Fuerzas de Reacción Rápida y las Fuerzas de Maniobra, que la OTAN planea desplegar en futuros conflictos. Más inmediatamente, los acuerdos capacitan el movimiento de España hacia el reemplazo de Gibraltar en las misiones de la OTAN para controlar el Estrecho. Después de que los acuerdos de coordinación fueran firmados, se anunció que en 1993 España reemplazaría a Gibraltar como el *portero* del Estrecho en los ejercicios *Puerta Abierta* de la OTAN, en el cual en años previos el submando

aliado de Gibraltar (Gibmed) había participado. España obtuvo así una oportunidad práctica para demostrar que podía adecuadamente cumplir el rol jugado por Gibraltar en la defensa estratégica de la Alianza, con la única excepción de las misiones realizadas por el centro de comunicaciones en el Peñón.

España parece haber logrado jugar un importante papel en la OTAN (junto a otros Estados miembros) en el control del Estrecho en los años venideros. Otra buena noticia para España fue el anuncio en marzo que la Real Fuerza Aérea británica cerraría su base aérea en Gibraltar en un plazo de cinco años, debido a recortes en el presupuesto de defensa. Sin embargo, no hubo un avance importante en las negociaciones entre Madrid y Londres, una situación que llevó al Partido Popular en marzo a criticar los esfuerzos del gobierno socialista como «el más estrepitoso de los fracasos», y llamó a volver a la antigua política franquista de restricciones fronterizas conducente a un posible bloqueo.

El año también atestiguó un aumento en la presión de la CE para un acuerdo en el problema de Gibraltar, debido a la forma en que impedía la aplicación del Convenio Europeo sobre Fronteras Exteriores. Mientras el Reino Unido rehusó excluir a Gibraltar —parte de la CE— del convenio, España no estaba dispuesta a permitir su aplicación al Peñón a menos que un acuerdo especial bilateral pudiera lograrse con Londres sobre su aplicación específica allí. Durante el primer semestre del año, Portugal, detentor de la presidencia de la CE, trató de mediar, proponiendo que el Reino Unido y España deberían establecer controles conjuntos sobre el puerto y el aeropuerto. Sin embargo, mientras la idea de tener guardias civiles en los puestos de control en Gibraltar fue inaceptable para el gobierno británico, la idea de una débil presencia *electrónica* española, en la forma de un lector óptico vinculado con un ordenador situado en La Línea, fue rechazada por González, quien pensó que debilitaría la presión sobre el Reino Unido para superar el veto de Gibraltar del convenio del aeropuerto de 1987 entre Londres y Madrid.

La presidencia portuguesa de la CE resultó así una oportunidad perdida para hacer avances sobre Gibraltar, mientras la mediación de la Comunidad en el segundo semestre de 1992 fue imposible ya que el Reino Unido heredaba la presidencia comunitaria. De hecho, la seriedad de los problemas encarados por la CE misma, los señalaban los funcionarios británicos en noviembre de 1992, cuando solicitaron a sus

homólogos españoles diferir las negociaciones bilaterales hasta 1993, para permitir a los británicos concentrarse en la preparación de la Cumbre de Edimburgo.

Relaciones bilaterales claves

Junto a la especial relación que Madrid había tratado de cultivar con Rabat, España ha seguido pujando por relaciones más fuertes con sus vecinos, Francia y Portugal. Con Francia, la cooperación más espectacular se logró a nivel de seguridad interna, tras el acuerdo logrado en enero por los respectivos ministros de Interior, para la creación de brigadas conjuntas formadas por las policías de ambos países, para actuar contra ETA en territorio francés (una idea a la que Francia hasta ahora se había opuesto). Los primeros frutos de este acuerdo se concretaron en Bidart, el 29 de marzo, cuando unidades especiales francesas, secundadas por miembros de la Guardia Civil española, detuvieron al dirigente de ETA Francisco Múgica Garmendia y a otros miembros importantes. Otras detenciones se efectuaron el 4 de mayo en otra batida contra ETA basada en la cooperación franco-española.

“Nunca será fácil para Francia ver a España como un socio similar con respecto al Magreb”

Las áreas de tensión entre Francia y España concernían a cuestiones económicas y ambiciones en la política exterior. En julio, España solicitó compensación después de que la huelga de los camioneros franceses había inmovilizado a 15.000 camiones españoles, y en noviembre hubo una fuerte preocupación del Gobierno español frente a la posibilidad que Francia vetara el convenio agrícola CE-EEUU. España deseaba claramente el logro de un convenio del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) y tenía un especial interés en evitar una confrontación entre los Estados Unidos y la CE, pero al mismo tiempo no deseaba oponerse a Francia, dada la importancia del comercio entre ambos países y la identificación de Francia como un partidario, hasta un punto, de las aspiraciones españolas relativas al presupuesto de la Comunidad.

El 2 de marzo, en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la CE, se manifestó la rivalidad en relación con el Magreb, cuando la ministra francesa para Asuntos Europeos, Elisabeth Guigou, expresó reticencia en relación con la iniciativa española

sobre el Magreb, si bien factores domésticos pudieron también haber influido en la posición francesa. Seguirá siendo una pregunta abierta si Francia y España pueden superar su rivalidad tradicional y colaborar efectivamente sobre el Magreb. Aunque la reunión ministerial celebrada en septiembre en Salamanca tuvo un logro importante en términos de llegar a un análisis común de la situación y de insistir colectivamente en la urgencia de encontrar soluciones, los ministros españoles y franceses no lograron acuerdo sobre una acción concertada. Nunca será fácil para Francia ver a España como un *socio* similar con respecto al Magreb mientras la ayuda francesa a la región supera siete veces a la de España.

Mientras tanto, las relaciones con Portugal estuvieron abrumadoramente preocupadas con los asuntos de la CE. La presidencia europea de Lisboa durante el primer semestre de 1992 estuvo esencialmente enfocada en el logro de compromisos entre los otros países miembros en las materias que los dividían, pero en el segundo semestre del año se dedicaron más abiertamente a los intereses nacionales, y los países ibéricos adoptaron una postura común a favor de los propósitos del fondo de cohesión de la Comisión Europea y contra los intentos de John Major de minarlos en las semanas anteriores a la cumbre de Edimburgo.

Las otras relaciones bilaterales claves para España fueron con los EEUU, ya comentadas en el contexto de las relaciones con América y Alemania, debido a su predominio en Europa. En 1992, las relaciones con Alemania, como con Portugal, se ocuparon principalmente de los problemas de la CE más que de los bilaterales. Cargando con el coste de la reunificación nacional, Alemania fue uno de los principales críticos de las proposiciones españolas a los aumentos en el presupuesto comunitario y una mayor expansión de la ayuda a los países más pobres.

Los asuntos de la CE fueron el tópico de discusión cuando González se reunió con Kohl el 14 de junio en Río de Janeiro, durante la Cumbre de la Tierra, cuando hubo acuerdo sobre la necesidad de defender a Maastricht contra las insinuaciones de renegociación, pero hubo desacuerdo sobre el Paquete Delors II. Alemania rechazó el paquete mientras España lo vio como un requisito para la ampliación de la CE.

Nuevamente, a mediados de septiembre, en la reunión cumbre anual hispano-alemana, los asuntos puramente bilaterales fueron opacados por la discusión entre Kohl y González de las dificultades des-

pués de Maastricht en la Comunidad y la guerra en la ex Yugoslavia, mientras sus ministros de Asuntos Exteriores y Defensa discutían los futuros cuerpos armados europeos y el Avión de Combate Europeo (EFA). El líder alemán urgió a España a aumentar su ayuda a la problemática región balcánica. A principios del año, España había apoyado varias iniciativas internacionales tomadas por la CE, la ONU y la CSCE, y había anunciado en agosto su decisión de enviar tropas a Bosnia, luego de algunas dudas acerca del coste (dado especialmente el ya elevado dispendio de mantener sus fuerzas de paz en El Salvador). La llegada de legionarios y paracaidistas a Bosnia en octubre inició la primera misión de tropas españolas en una volátil zona de guerra, con alto riesgo de lucha, desde la Segunda Guerra Mundial.

Las iniciativas españolas en otras partes

En otras partes del mundo, la actividad diplomática española se centró en unos pocos países donde existía la oportunidad real de incrementar la presencia española, mientras en general el énfasis tenía que estar en los cortes y la racionalización debido al empeoramiento de la financiación de la actividad diplomática.

En forma clara, Angola fue la principal prioridad en África, aparte del Magreb. Entre el 27 y el 29 de enero, González efectuó su primera visita a ese país, para mostrar el apoyo español a la pacificación y los esfuerzos de democratización del país tras 16 años de guerra civil. Ofreciendo a Angola una asociación privilegiada con España, aunque al parecer no tan ventajosa como la relación con algunos países latinoamericanos, los esfuerzos de la diplomacia española involucraban claramente una competencia con el Portugal más pobre, para llegar a ser el principal punto de referencia europeo para la más rica ex colonia portuguesa.

Al reunirse solamente con los dirigentes del Movimiento Para la Liberación de Angola (MPLA), incluyendo al presidente Eduardo dos Santos, González confirmó tácitamente que España unía las posibilidades futuras de Angola a la supervivencia de aquel partido en el poder, y hubo evidente satisfacción española cuando el MPLA derrotó a Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) en las elecciones del 3 de octubre. El apoyo español al MPLA jugó un papel crucial para calmar las violentas protestas de UNITA en Luanda en los días posteriores, durante los cuales el cuerpo anti-

disturbios –los llamados *ninjas* que habían sido adiestrados por la Guardia Civil española– constituyó la principal respuesta del gobierno al terrorismo de UNITA, y fue acusado de masacrar a una parte de los rebeldes cautivos. Las exportaciones españolas a Angola aumentaron de un modo impresionante en 1992, pero si nació una valiosa relación comercial, ésta dependió enteramente de los esfuerzos post-electorales para prevenir la vuelta de la guerra civil.

Mientras tanto en Guinea Ecuatorial, parece no haber ningún rayo de esperanza para sugerir que España pueda salvar algo de su implicación colonial allí. El fracaso de los llamados españoles por la democratización fue subrayado en enero cuando el presidente Obiang Nguema anunció por vez primera la inclusión de un ministro de la Francofonía en su gobierno. Durante el año, los esfuerzos diplomáticos españoles se dirigieron principalmente a llamar la atención de la notoria declinación en la situación de los Derechos Humanos, que afectaba tanto a la oposición local como a los ciudadanos españoles. Una nota distintiva de los intentos españoles para alentar la democratización allí fue la utilización del ex primer ministro Adolfo Suárez como asesor en reforma política (Obiang había solicitado asesoramiento a España en 1991). En efecto, el asesoramiento de Suárez y sus francas discusiones con Obiang, fueron claramente resentidas por este último. Se hicieron concesiones temporales como resultado de la visita de Suárez en mayo, pero sus intenciones de regreso en junio fueron impedidas por las tropas guineo-ecuatorianas.

La situación de los Derechos Humanos en Guinea Ecuatorial era tan horrorosa que España no tenía esperanzas de normalizar las relaciones, especialmente cuando por más de un año dos hombres de negocios españoles languidecían en prisión, acusados de conspirar contra el régimen. Su puesta en libertad a finales de noviembre se logró luego que el ministro de Asuntos Exteriores Javier Solana amenazó con terminar la ayuda española.

Las críticas a la política exterior española señalaban las inconsistencias en la posición de España para promover la democratización y la causa de los Derechos Humanos en el Tercer Mundo. La posición española parecía *más pura* sobre Guinea Ecuatorial y en relación con los acontecimientos en Perú y Venezuela que en relación con el Magreb. Sin embargo, en opinión de algunos comentaristas no fue sólo España sino Europa occidental en general quien, al rehusar condenar el golpe en Argelia, alentaron a Obiang y a

otros líderes autoritarios africanos a ignorar sus pasadas promesas de liberalización durante 1992.

El controvertido tema de los Derechos Humanos emergió inevitablemente durante la visita a España del Primer Ministro chino Li Peng en febrero. El hombre sindicado como responsable de la Masacre de Tiananmen en 1989 fue recibido por Felipe González —quien según lo informado hizo un intento de convencerle de la importancia de los Derechos Humanos— y por el presidente catalán Jordi Pujol. Las protestas tanto en Madrid como Barcelona acortaron eventualmente la visita, pero no antes que la inversión española equivalente a casi 40.000 millones de pesetas (400 millones de dólares) se acordara con el presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), José María Cuevas.

Las aperturas comerciales, junto a un deseo para alentar la democratización y la garantía de estabilidad en Europa, fue también una de las motivaciones tras los esfuerzos españoles en 1992 para lograr una presencia en partes escogidas de la ex Unión Soviética y de Europa del Este. En enero, el Gobierno español tomó

la decisión de reconocer a las ex repúblicas soviéticas una vez que habían dado a la CE las seguridades solicitadas en materias tales como desarmamento, pero estableció representación diplomática sólo con Ucrania y Kazajstán, además de Rusia.

“El evento más importante en relación con el Medio Oriente fue la normalización de relaciones con Israel”

La actividad española en los primeros meses del año estuvo ocupada principalmente con el reconocimiento, la organización de la representación y negociación de la transferencia a Rusia de la línea de crédito de 150.000 millones de pesetas (1.500 millones de dólares) que España había concedido a la ex URSS bajo el gobierno de Gorbachev. El primer embajador de España desde el colapso de la URSS, Eugenio Bregolat Obiols, fue finalmente nombrado en abril. España había sido cautelosa de actuar de común acuerdo con los socios comunitarios en materias relativas al reconocimiento. Esto ocasionó algunas críticas, más bien injustas, que sugerían que las demoras habían sido excesivas y se habían perdido oportunidades.

La visita de abril a Moscú, del ministro de Asuntos Exteriores Fernández Ordóñez, aceleró el proceso por el cual Rusia y en menor medida otros miembros de la CEI, se beneficiarían del previo reforzamiento de las relaciones hispano-soviéticas durante la última parte del período de Gorbachev. La

visita fue testigo de la firma del tratado de amistad y cooperación, basado en el previo tratado hispano-soviético, y preparó el terreno para las subsecuentes visitas rusas a España. El ministro de Asuntos Exteriores también visitó Ucrania, donde se firmó una línea de crédito equivalente a 250 millones de dólares. Una visita recíproca de Yeltsin, prevista para julio, fue pospuesta debido a la tensión interna, pero el segundo dirigente ruso, Alexander Rutskoi, realizó la visita, acompañado por el presidente de la Unión de Industriales y Empresarios de Rusia.

Mientras las proposiciones españolas a las ex repúblicas de la URSS eran modestas, las relaciones con el ex bloque de países socialistas de Europa del Este no produjeron logros notables en 1992. Se hizo un esfuerzo para planificar una iniciativa en relación con la región, a través de una reunión en enero con la asistencia de 13 embajadores en países del centro y este europeo, junto a González y varios ministros, pero una seria carencia de recursos presupuestarios, que empeoró luego durante el año debido a los cortes de presupuesto, frustró la ambición de aumentar la presencia de España en Europa del Este.

Habiendo estado el año 1991 en el centro de la atención internacional en relación con el Medio Oriente, España tuvo un año relativamente quieto respecto a la iniciativa de paz allí. Esto se debió principalmente a que la comunidad internacional miraba hacia Israel y los palestinos por avances a través de negociaciones bilaterales.

El evento más importante concerniente a las propias relaciones bilaterales españolas en la región, fue la última etapa en la normalización de las relaciones hispano-israelíes. Durante la primera visita oficial a España del presidente de Israel, Haim Herzog, el día 31 de marzo el rey Juan Carlos participó en una ceremonia en la sinagoga de Madrid en la cual el monarca español llegó a una reconciliación simbólica con el pueblo judío, víctima de expulsiones masivas por parte de los Reyes Católicos 500 años antes. El Rey describió la ceremonia como marcando el «encuentro del Rey con los judíos españoles» y alabó «la fortaleza de espíritu de los sefardíes».

Continuidad y cambio

La renuncia, en junio, por razones de salud del muy apreciado Francisco Fernández Ordóñez como ministro de Asuntos Exteriores y su reemplazo por Javier Solana no tuvieron cambio perceptible en la política exterior española, como el experimentado en

el reemplazo de Fernando Morán por Fernández Ordóñez en 1985. Solana (junto con Felipe González y Carlos Solchaga) es uno de los tres ministros presentes en el gabinete español desde 1982, y siempre ha apoyado a González, cuyo propio rol en la política exterior ha llegado a ser más dominante desde mediados de la década de los ochenta. En términos del diseño general de la política exterior, las prioridades no han cambiado. La orientación central hacia un papel español dentro y a través de la Comunidad Europea, fue algo reforzado en respuesta a los mayores desafíos encarados por la CE. Una señal de esto es la forma en que las cumbres bilaterales con Alemania, Francia y Portugal estuvieron dominadas por asuntos de la Comunidad.

Sin embargo, habían señales distintivas con respecto a que el pensamiento español sobre el *tipo* de

Europa que desea está cambiando. Con la ampliación de la CE en carpeta para 1993, los jefes de la diplomacia española mostraban dudas acerca de si los intereses nacionales necesariamente serían contemplados por el federalismo idealista que el Partido Socialista había traído cuando llegó al poder una década antes. Los serios problemas que afrontó la CE durante 1992, junto al pesimismo inducido por la recesión económica, obligó a los encargados de la política exterior española a concentrarse en encontrar mecanismos para salvaguardar los intereses nacionales y al hacer esto apartarse de los más intransigentes partidarios del federalismo europeo.

La política exterior española durante 1992 estuvo así caracterizada por una considerable continuidad, pero también tuvo que innovarse en respuesta a las cambiantes realidades en Europa.