

Política exterior y de seguridad de España en 1994

Andrés Ortega
Director del Departamento
de Estudios del Gabinete
de la Presidencia
del Gobierno,
Madrid

1994 ha sido un año en el que han asomado algunos elementos de mudanza en la política exterior española. En este terreno, el año ha venido marcado por novedades y nuevos énfasis y también por nuevos problemas. Entre los primeros destaca la actividad desplegada por España en su segundo y último año de pertenencia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la defensa abierta de sus intereses en Europa, aun perdiendo plumas en las peleas y fomentando, como otros países, una visión más nacional de la integración europea; la intensificación de las relaciones con los países de la otrora Europa del Este y con Asia; el inicio de la materialización de sus proyectos de cooperación en el Mediterráneo; y el desarrollo y afianzamiento de una nueva política de solidaridad internacional. Para un año en el que no ha habido ningún gran terremoto, el balance no es, pues, parco.

En el centro de los nuevos problemas se sitúa una aceleración del cambio en el sistema internacional, con las grandes potencias tomando nuevas posiciones, lo que obliga a todos, incluida España, a reordenar sus intereses nacionales. A esto se suma el que los elementos que formaban la base del consenso interno en España en política exterior están ya cumplidos, superados o necesitados de nuevas formulaciones, como ha ocurrido con el proceso de integración europea o el decálogo en política exterior. Además, la situación política que vivió España a lo largo de 1994 también ha contribuido a que surgieran distintas visiones entre Gobierno y oposición sobre diversos aspectos de la política exterior española. 1994 ha sido quizás, de los últimos, el año en el que la política interna más ha pesado sobre la política exterior. Las dificultades de la política interna obligaron a aplazar algunos viajes importantes, a la vez que estas mismas dificultades han contribuido en parte a desviar la atención pública de lo externo a lo interno.

No obstante, sobre España seguirá pesando la necesidad de responder prioritaria y coherentemente a algunos desafíos y oportunidades que se han manifestado en 1994, como son el situarse en el núcleo de la construcción europea; el asegurarse un mayor peso internacional y para ello insistir en sus relaciones mediterráneas, americanas y asiáticas; y aprovechar el ímpetu de solidaridad internacional que ha surgido de la sociedad española en apoyo de una mayor cooperación al desarrollo o de intervenciones militares humanitarias y operaciones de mantenimiento de la paz.

La política exterior tiene una parte de gestión del presente y otra de toma de posiciones de cara al futuro. 1994 ha sido un año intenso en ambas dimensiones. La gestión, en numerosos ámbitos, ha sido laboriosa en un mundo en cambio. La pre-

paración del futuro influirá decisivamente en muchos temas, y principalmente en cómo se desarrolle la presidencia española del Consejo de la Unión Europea (que coincide, además, con la presidencia del Consejo de la Unión Europea Occidental) en el segundo semestre de 1995.

La política europea de España

La política europea es para un país como España, ya plenamente integrado en la Unión Europea (UE), algo que cualitativa y cuantitativamente se superpone a la política exterior tradicional, y forma el núcleo esencial de su actividad externa, con importantes ramificaciones internas. Es un área política en la que se rompe la diferencia entre lo externo y lo interno.

La política europea de España comienza sin embargo de puertas adentro. En este sentido, en 1994 se sentaron nuevas bases para la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado de cara a la UE y en la coordinación de la aplicación de la política comunitaria en España. El debate general sobre las Autonomías, que se celebró en septiembre en el Senado, sirvió para aclarar ciertos puntos, reforzar el sistema de las comisiones sectoriales -que agrupan a representantes del Estado central y de las Comunidades Autónomas-, especialmente la Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos, y para sentar las bases de la asistencia de representantes y expertos de las Comunidades Autónomas a reuniones comunitarias cuyas decisiones les afecten.

En un comentado discurso en el Colegio de Europa en Brujas, el rey Juan Carlos I manifestaba en septiembre que “probablemente hemos de progresar en lo que sea necesario para el buen funcionamiento de la Unión, pero sin extralimitaciones y sin que la Unión entre en terrenos reservados a otras instancias o propios de la identidad de cada nación”.

En el campo de la política europea, se puede haber producido una cierta inflexión, una vez alcanzada esta integración -pues no es lo mismo “estar llegando” que “estar”-, en la actitud española ante la integración europea. No se trata de una ruptura dramática sino de un mayor

énfasis en una visión más nacional del proceso de integración europea. No es un fenómeno exclusivamente español sino que está ocurriendo, en mayor o menor grado, en otros países de la UE. No es que anteriormente España no defendiera con intensidad sus intereses nacionales -muy diversos dada la peculiar posición de España en la UE-, sino que ahora lo hace más abierta, más públicamente.

A lo largo de 1994 esta actitud quedó plasmada en las negociaciones vinculadas a la ampliación de la UE a Austria, Suecia, Finlandia y Noruega. Para España, que tenía varios frentes abiertos (peso relativo institucional, fondos estructurales, pesca, etc.), éstas han sido negociaciones de una extrema dureza. Emblemáticamente, esta dureza se manifestó finalmente en dos elementos: la minoría de bloqueo y la pesca. En todos estos temas, el Gobierno español recibió constantemente el apoyo del Parlamento del país, lo cual contribuyó a reforzar su posición negociadora.

Con la ampliación, España corría el riesgo de “perder peso” en la UE, sobre todo si cambiaba la “minoría de bloqueo”, es decir el número de votos suficientes en el Consejo para impedir decisiones por mayoría cualificada. España contó principalmente con el apoyo del Reino Unido en este intenso tira y afloja que desembocó, finalmente, en el llamado Compromiso de Ionnina, en marzo, según el cual la minoría de bloqueo pasaba a 27 votos, pero se instauraba un proceso de reflexión o conciliación cuando hubiera entre 23 y 26 votos contrarios a una decisión en el ámbito de la mayoría cualificada. Es éste un compromiso temporal, pues los Doce decidieron aplazar lo que parece una ineludible reforma en profundidad del sistema de decisiones en la UE.

Respecto a la pesca, España había logrado el compromiso de que, con la ampliación, se revisaría y adelantaría a 1996 la integración plena y sin discriminaciones de España en la política pesquera común. Tras el referendo negativo de Noruega, algunos países quisieron desdecirse de este compromiso. España llegó a amenazar con no depositar el instrumento de ratificación de la ampliación si no se le daba satisfacción, lo que consiguió a las doce menos cinco del año que se ha cerrado.

Éste ha sido también un año rico en especulaciones sobre si el presidente del Gobierno, Felipe González, se presentaba como

“Con la ampliación, España corría el riesgo de perder peso en la UE si cambiaba la minoría de bloqueo”

candidato a la presidencia de la Comisión Europea, en sucesión del francés Jacques Delors. Pese a las presiones, González no llegó a hacerlo nunca, y formalmente apoyó para el cargo al ex primer ministro holandés Ruud Lubbers. La candidatura de este último, sin embargo, fracasó ante las reticencias de otros países, por lo que, en un Consejo Europeo extraordinario, se nombró finalmente presidente de la Comisión Europea a partir de enero de 1995 al luxemburgués Jacques Santer. El comisario español Abel Matutes, que se presentó como cabeza de lista a las elecciones al Parlamento Europeo por el Partido Popular, fue reemplazado por Marcelino Oreja. En el reparto de carteras para el período que se abre en 1995, el primer comisario español, Manuel Marín, recibió las de relaciones exteriores con el Mediterráneo, Oriente Medio, América Latina y parte de Asia, mientras Oreja logró la institucional, audiovisual y de información.

En el Parlamento Europeo, Fernando Morán fue elegido presidente de la Comisión Institucional. Junto con el cargo de Oreja y la presidencia por parte de España en el Grupo de Reflexión que a partir de junio de 1995 ha de preparar la Conferencia Intergubernamental de 1996, el peso de España en este proceso puede ser significativo. De hecho, la marcha de este Grupo de Reflexión y los preparativos de la Conferencia de 1996 serán los epifenómenos previsibles que, probablemente, marquen la segunda presidencia semestral del Consejo de la UE por parte de España en la segunda mitad de 1995. Buena parte de los esfuerzos diplomáticos y administrativos a lo largo de 1994 han estado dirigidos a preparar esta presidencia que coincide, además, con la de la UEO (Unión Europea Occidental).

Sin embargo, sin esperar a la apertura formal de las discusiones sobre la reforma de la UE -reforma obligada por el Tratado de Maastricht y por las perspectivas de nuevas ampliaciones- en varios países, fundamentalmente Alemania y Francia, se abrió el debate, centrándose inicialmente en torno a los conceptos de “núcleo duro”, “geometría variable” y “varias velocidades”. No son planteamientos ajenos a la reflexión del Gobierno español que mantiene como objetivo y como reto el que España se incorpore al “núcleo” central de la UE. En este sentido van encaminados muchos esfuerzos, incluida la actualización del Plan de Convergencia que se presentó en verano.

La política europea de España incluye, claro está, lo que se puede venir a llamar una política de coaliciones. En este sentido, a lo largo de 1994 -a través de diversas entrevistas y reuniones a distintos niveles- se produjo en septiembre un “reencuentro” entre Francia y España, cuyas relaciones se habían enfriado -por diversos motivos y percepciones- en los meses anteriores. A este nuevo entendimiento contribuyó, probablemente, el apoyo prestado por España a Francia en las negociaciones del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). Por otro lado, las relaciones con Alemania siguieron siendo fluidas, y con perspectivas de futuro acrecentadas por la reelección de Helmut Kohl a la cancillería alemana. Con Portugal, a lo largo de 1994, se incrementaron las percepciones de intereses compartidos, especialmente respecto al Magreb. Las relaciones con Italia -ante la crisis interna de ese país- sin embargo, sufrieron un cierto decaimiento político, que no tensión.

Otra parte importante de la política europea de España es la actividad que se desarrolla, lenta y pesadamente, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, especialmente respecto al Este (en particular Ucrania y Rusia). Así, la política europea de España no se detiene en la UE sino que, además de utilizar la Unión para impulsar las relaciones con otras zonas (como el Mediterráneo o América Latina), incluye ya a los que, en un futuro no lejano, serán probablemente nuestros socios: los Países de Europa Central y Oriental (PECOS). A ellos España ha dedicado en 1994 mucha mayor atención. El año empezó con una reunión en Madrid de los embajadores españoles en los países del Este, para intentar coordinar y diseñar un reforzamiento de los vínculos de España con estos países, incluyendo entre ellos el a la vez más preocupante y más fundamental: la Federación Rusa. En su visita oficial a España en la primavera, el presidente ruso, Borís Yeltsin, encontró un país capaz de entender las necesidades estratégicas y de seguridad de la Federación Rusa y de incorporarlas a sus reflexiones sobre la organización de la seguridad europea. Este entendimiento y diálogo significativo entre España y Rusia, que se reprodujo con otros altos responsables rusos, se materializó en el establecimiento de una “línea roja” directa entre Madrid y Moscú. En cuanto

a los PECOS, los intercambios de visitas y viajes lograron una nueva intensidad. España ha apoyado el principio de la adhesión de estos países a la UE, pero cuando estén preparados tanto los primeros como la segunda. Entretanto defiende, con el resto de sus socios, una estrategia de preadhesión que refuerce los vínculos y prepare a estos países para el ingreso.

Finalmente, si bien no estrictamente en el campo de la "política europea", sino en el de la política exterior en un sentido tradicional, también se produjo en 1994 una cierta inflexión en el tratamiento del tema de Gibraltar. España decidió abordarlo desde la perspectiva de la solución de problemas concretos, principalmente el del narcotráfico, el contrabando y el blanqueo de dinero que se producen desde el Peñón, y que pueden convertirlo -a falta de otras perspectivas que aportarían España o el Reino Unido- en un núcleo permanente de delincuencia. Al Reino Unido, en donde se aprecia un ligero cambio en la opinión pública respecto del tema, no le quedó más remedio que entrar en esta nueva línea argumental, dados los problemas de hecho.

La política de seguridad europea

En materia de seguridad europea los problemas más acuciantes que se le planteaban a España en 1994 eran fundamentalmente tres: la configuración de las instituciones de seguridad y el desarrollo de instrumentos multilaterales, el desarrollo de la identidad europea de defensa y avanzar hacia una solución de los problemas yugoslavos (además de avanzar en el diálogo mediterráneo).

España participó activamente en la reforma de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) que se plasmó en la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en enero y de la que salió el esquema de Asociación para la Paz con los países del otrora Este, incluida Rusia. Este proceso de tender puentes hacia el Este (y hacia el Sur) se desarrolló también en la UEO. España defendió la compatibilidad de la OTAN y la CSCE (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa) que deben desarrollarse por una vía doble: "La OTAN es y debe ser un elemento fundamental de nuestra seguridad pero su desarrollo y adaptación a la nueva situación

ha de hacerse con carácter integrador, con plena compatibilidad con el desarrollo de una plataforma más amplia como es la CSCE", manifestó el presidente del Gobierno. España se ha mostrado partidaria de acompañar la ampliación de la OTAN al marco general de la seguridad en Europa. Pese al fracaso aparente de la Cumbre de Budapest dada la actitud rusa, la antigua CSCE se transformó formalmente en Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la única estructura paneuropea de seguridad, como organización regional de la Carta de las Naciones Unidas. Se acordaron también nuevos criterios de comportamiento a cumplir por los Estados.

En cuanto a la UEO, los acontecimientos en la antigua Yugoslavia en otoño de 1994 -que podrían ser una divisoria de aguas- demostraron la necesidad de una autonomía para la organización europea de defensa, autonomía que España impulsó, ya con la flotilla de la UEO, ya ocupando la jefatura de la Célula de planeamiento, ya presentando a Enrique Barón como candidato -finalmente no elegido- a la Secretaría General de esta institución. Este esfuerzo probablemente se redoble cuando España asuma la presidencia del Consejo de la UEO durante el segundo semestre de 1995.

El desfile del 14 de julio en los Campos Elíseos de soldados españoles, junto a unidades militares de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo, marcó un hito simbólico en lo que al desarrollo de los instrumentos de una política de defensa europea se refiere. España anunció que aportará unos 10.000 hombres a este Cuerpo Europeo de Ejército. A un tiempo, en 1994 se ha puesto la primera piedra para la creación de una fuerza de reacción rápida multinacional de protección, con medios aéreos y navales, para casos de crisis. Esta fuerza aeronaval del Mediterráneo estará integrada al menos por España, Italia y Francia. Por otra parte, España prosiguió su política de control de armamentos al proclamar una moratoria unilateral sobre exportación de minas antipersonal, depositar los instrumentos de ratificación de la prohibición de armas químicas, y declararse a favor de una prórroga indefinida e incondicional del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), tema que estará sobre la mesa en 1995.

Los instrumentos de la política de seguridad tendieron pues, en 1994, a enmarcarse en un contexto europeo marcado por el desarrollo de

"En 1994, las relaciones entre España y Marruecos sufrieron un cierto enfriamiento"

las estructuras europeas de seguridad. Hablar de progreso en instrumentos y estructuras europeas no es algo arbitrario, pues, en estas dimensiones se ha avanzado más que en los procesos o las políticas concretas. En este contexto, el esfuerzo principal se ha centrado en la antigua Yugoslavia. La crisis en y en torno a Bosnia ha proseguido con trágicos altos y bajos a lo largo de 1994. Su elevado grado de complejidad llevaría a un resumen demasiado extenso para este análisis general. Baste señalar que la crisis se agudizó en otoño con el anuncio por parte estadounidense de que dejaría de vigilar el embargo de armas a Bosnia. Detrás se pretendió ver un paso hacia un abierto apoyo a los musulmanes bosnios. En todo caso, pareció abrirse la posibilidad de una solución militar, posibilidad que el análisis español y del resto de sus socios comunitarios negaron -“no podemos embarcarnos en una espiral de decisiones que conduzca a la creencia de que es posible una solución militar”, señaló el presidente del Gobierno-, negación que confirmó la evolución de la situación a finales de año. No obstante, el nuevo cambio radical en la postura estadounidense produjo una grave fisura en la OTAN, confirmando un nuevo valor a la UEO. Llevó a que la parte europea se replanteara la permanencia de los cascos azules en la región, -un cierto “cansancio”, según el ministro español de Defensa- e incluso la posibilidad de que tuvieran que retirarse o replegarse precipitadamente. Estos cascos azules, en los que se integran los destacamentos españoles, tienen una doble misión humanitaria y de interposición. Su retirada, se estimó por parte española, agravaría la situación. Así, el año terminó con España anunciando que tenía un relevo preparado para salir hacia la ex Yugoslavia a donde había enviado fuerzas navales para reforzar la vigilancia marítima, y que había asignado ocho aviones F-18 más dos aviones cisterna a la vigilancia aérea de la zona de exclusión de Bosnia. En el plano político, el funcionamiento del “grupo de contacto” (Rusia, EEUU, Francia, Alemania y el Reino Unido) dejó mucho que desear desde el punto de vista español. Además, la fisura provocada en la Alianza Atlántica por la decisión estadounidense podría, con el tiempo, revelarse, como ya se ha indicado, una divisoria de aguas respecto al desarrollo, ahora perentorio, de la identidad europea de defensa.

La política mediterránea

La política mediterránea de España ha avanzado decididamente a lo largo de 1994 tanto en su dimensión bilateral como en la europea, dimensión en la que el impulso español resulta fundamental. Sin embargo, estos proyectos pueden verse empañados por la crisis argelina.

España ha venido impulsando una política de diálogo y más diálogo entre el Gobierno y la oposición islamista radical en Argelia. Esta postura a favor del entendimiento para buscar una salida democrática a la crisis argelina separó en algún momento a Madrid de París, pero el posterior cambio en la actitud francesa sirvió para aproximar la colaboración entre ambos países e impulsar las iniciativas multilaterales. No obstante, el entendimiento interno en Argelia, pese a ser necesario, es una vía que parecía haber entrado en un punto muerto a finales de 1994, mientras aumentaba la violencia interna y al terrorismo dirigido a residentes extranjeros en aquel país.

Las relaciones bilaterales entre España y Marruecos sufrieron a lo largo de 1994 cierto enfriamiento, aunque el Gobierno se esforzó en mejorarlas. El enfriamiento partía sobre todo de Rabat, y tiene que ver con cuestiones tan diversas como la pesca, las relaciones de Marruecos con la UE, la propuesta de estatutos de autonomía para Ceuta y Melilla, o el proceso de autodeterminación del Sáhara cuyo referendo España siguió defendiendo y apoyando.

Pero quizás lo más importante de la política mediterránea de España en 1994 fue el apoyo que recibió el Gobierno en diversos foros multilaterales como la UE, la OTAN, la UEO o la CSCE, a un diálogo institucionalizado entre Europa y los países de la ribera sur del antiguo mar interior, como venía proponiendo desde años atrás. Se trata ahora de sacar adelante de un modo coherente algunas de estas iniciativas. La Comisión Europea hizo suya una propuesta del comisario español, Manuel Marín, para pasar de la política mediterránea renovada a una nueva dimensión que condujera a un “partenariado euro-magrebí”. El giro hacia el Este de la UE no se haría así en detrimento de las relaciones con los “otros vecinos”, ni en términos políticos ni en términos de ayuda financiera, pues ésta, de aprobarse las propuestas de la Comisión, se verá sustancialmente incrementada. Ahora bien, desde el

punto de vista español, no está resuelta una contradicción interna en la sociedad española. Según el ministro de Asuntos Exteriores, “de nada vale decir que queremos ayudar a esos países si cuando llega el momento en que ellos quieren vender algún producto a España les decimos que cerramos la frontera”.

Se avanza también en el relanzamiento de la idea de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) -idea hispano-italiana- aunque, probablemente, bajo otro nombre. De cara a este proyecto se iniciará durante el semestre español en la UE una conferencia entre ésta y los países terceros mediterráneos de la que puede salir un diálogo y una cooperación institucionalizados. Esta iniciativa vendrá a sumarse así a la del Foro Mediterráneo cuya primera reunión se celebró en julio en Alejandría, con participación de Egipto, Turquía, Argelia, Túnez y Marruecos, que acordaron la creación de tres grupos de trabajo sobre diálogo político, cultural y de cooperación. En la cumbre de la OTAN en

enero, el presidente del Gobierno español había pedido una mayor atención a la estabilidad en el Mediterráneo. La

OTAN aceptó la propuesta española

de establecer un diálogo con los países interesados del Magreb,

que habrá de materializarse

a lo largo de 1995. Un

planteamiento similar

está ya en curso desde la

UEO, y la CSCE también se

ocupó de esta cuestión. La política

multilateral española hacia el

Mediterráneo está diseñada y aceptada. Es

preciso ahora ponerla en marcha, desarrollarla y gestionarla.

Probablemente gran parte de este proceso de cooperación ha brotado gracias a las nuevas perspectivas que se han abierto en Oriente Próximo, y que han generado expectativas en todo el Mundo Árabe. En este proceso de paz, España, que albergó en su inicio la Conferencia de Madrid, ha tenido un papel destacado, directa e indirectamente a través de la UE. España ha mantenido un diálogo fluido con las diversas partes -y en particular con Rabin, Peres, Arafat y el rey Husein de Jordania- y es uno de los seis países en enviar a observadores internacionales para supervisar el cumplimiento de los acuerdos de autonomía de Gaza y Jericó.

“Las relaciones bilaterales con EEUU han sido correctas, pero quizás faltas de ímpetu”

La política americana

España debe desarrollar una nueva política americana o, al menos, darle nuevas dimensiones a las antiguas políticas respecto a EEUU e Iberoamérica. En 1994 se ha avanzado en este sentido. La puesta en pie del Tratado de Libre Comercio (TLC), la Cumbre de las Américas, que se ha planteado el objetivo de una zona de libre comercio, y otros procesos en curso, hacen perentorio para España renovar las bases de su política americana.

Las relaciones bilaterales con EEUU han sido correctas, pero quizás faltas de ímpetu, por varias razones. En parte, esta relación bilateral se ha quedado sin contenido al convertirnos en miembros plenos de la UE y de la OTAN, con lo que las cuestiones estratégicas y económicas -es decir, las principales- han pasado a ámbitos multilaterales. En parte, porque en EEUU se ha producido un ensimismamiento y una concentración en la política exterior económica. España ha realizado un esfuerzo de entendimiento con la Administración demócrata de Clinton, y 1994 ha revelado que la relación bilateral podía reconstruirse en torno a nuevos intereses, si no comunes, sí compartidos: Argelia y el Mediterráneo, América Latina, la seguridad, etc. Pero para ello sería necesario un mayor grado de institucionalización de esta relación bilateral e impulsar nuevas dimensiones (como la del idioma y la cultura).

En cuanto a Cuba, España sigue considerando que la mejor vía es una transición a la democracia y un proceso de reformas hacia la economía de mercado. Esfuerzos oficiales y oficiosos han ido en esa dirección a lo largo de 1994, en un intento de reintegrar a Cuba en el proceso democrático vivido por el conjunto de Iberoamérica y de transformar su economía. EEUU, que sigue condicionado por el importante *lobby* cubano-americano, no parece capaz de flexibilizar por el momento su política de aislamiento diplomático y bloqueo comercial de Cuba. Ello contribuye a agudizar una situación interna en el país caribeño de por sí débil y que ha dado lugar a la crisis de los balseros, la cual, de no cambiar la actitud de Washington, puede provocar nuevas presiones migratorias.

La construcción de un espacio ibero-americano, señalaba en junio el secretario de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica, es la “asignatura pendiente” de la

política exterior española. 1994 fue intenso en contactos entre España y América Latina, y presenció la IV Cumbre Iberoamericana en Cartagena de Indias. Este proceso, que va cobrando cuerpo poco a poco, quizás está falto de una nueva iniciativa. Además, la política americana y la europea de España se dieron la mano al aprobar la Comisión Europea un plan para crear una zona de libre comercio entre la UE y el MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur Americano). Las dimensiones se van así articulando y completando, pero falta su materialización.

La economía en la política exterior: Asia y el GATT

1994 ha vivido lo que puede calificarse como el salto a Asia de la política exterior española, salto que, para dar frutos, debe transformarse en puente español y europeo y, además, lograr un mayor grado de institucionalización por parte de España. A lo largo de 1994, España recibió la visita de, o visitó a, gran parte de los Estados asiáticos.

Esta política queda reflejada en el caso central de China. El vicepresidente del Gobierno visitó Pekín para inaugurar la Expotecnia española a principios de año. En otoño, el viceprimer ministro chino Zhu Rongji, responsable de la reforma económica, visitó España. 1994 se sitúa en la estela de unos años en que el comercio entre España y China ha aumentado marcadamente. Entre enero y octubre de 1994, las exportaciones a ese país han sido un 40% superiores a las del mismo período de 1993. Gran parte de esa mayor presencia comercial española en China es fruto de la política de cooperación que viene llevando a cabo el Gobierno español en la zona.

Por otro lado, la intensificación de la labor "comercial" de las embajadas españolas en los países asiáticos, mediante contactos con empresarios y dirigentes políticos, refuerza las posibilidades de aumentar la presencia de productos españoles en dichos países. En la política asiática se refleja la creciente importancia que tiene el factor económico en la política exterior española, en una economía globalizada. Pero esta dimensión impregna ya -aunque quizás insuficientemente- toda la política exterior española en sus áreas prioritarias (Europa, Magreb, América Latina), y en las nuevas áreas (Asia, política de cooperación al desarrollo).

Crece además la importancia de las negociaciones económicas, comerciales y/o financieras internacionales para un país como España, dimensión que cobra aún mayor realce con la pertenencia a la Unión Europea y a pesar de que algunas de estas competencias estén transferidas al poder colectivo que es la UE. Esta dimensión quedó reflejada en las difíciles negociaciones multilaterales que concluyeron en 1994 la Ronda Uruguay del GATT y que dieron luz verde a la creación de la Organización Mundial del Comercio. España defendió activamente en dichas negociaciones sus puntos de vista, consiguiendo que se vieran atendidas sus demandas en aspectos especialmente sensibles para nuestro país, como los mecanismos de decisión de defensa comercial o los temas relacionados con sectores como el agrícola o el textil.

La política de solidaridad

Una de las nuevas dimensiones de la política exterior española que ha quedado reforzada a lo largo de 1994 ha sido la política de solidaridad, tanto en su dimensión económico-financiera de ayuda al desarrollo, como de participación en acciones humanitarias y operaciones de mantenimiento de la paz.

En unos pocos años, la política de cooperación al desarrollo se ha convertido en una dimensión esencial de la política exterior española. Durante 1994 esta política ha avanzado en un doble sentido, cualitativo y cuantitativo. En lo que se refiere al componente cualitativo, aunque queda mucho por hacer, se ha mejorado la planificación de la ayuda. Las líneas directrices de cooperación aprobadas para 1995 suponen un mayor énfasis en el desarrollo humano, en la satisfacción de necesidades básicas, y en la concentración geográfica y sectorial, una mayor coordinación con otros donantes y con organismos multilaterales, especialmente en la Unión Europea, pues la política de cooperación al desarrollo española también tiene, como otras, una dimensión europea.

En 1994 la ayuda española pasó su primer examen por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa (OCDE), con todo lo que este tipo de revisiones implica en cuanto a disciplina, recomendaciones y sensibilización de todos los actores. El CAD,

fundamentalmente, criticó el uso que hace España de los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), con criterios de fomento de sus exportaciones, más que con criterios de ayuda.

En cuanto al componente cuantitativo, en 1994 -para el ejercicio 1995 y siguientes- el Parlamento decidió un importante incremento del presupuesto de cooperación en respuesta a la presión generada por la campaña "0,7 ya". Esta campaña logró un amplio eco. En 1994, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española se situó, según datos provisionales, en un 0,26% del PIB. Con la enmienda aprobada por el Parlamento, las dotaciones presupuestarias destinadas a la AOD deberían llegar en 1995 a un 0,5% del PIB, si se presentan los proyectos adecuados, mientras que se mantiene el objetivo del 0,7% para el 2000. Cabe destacar que este impulso de solidaridad internacional por parte de España no se limitó a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Las campañas promovidas por las Organizaciones No Gubernamentales con ocasión de la crisis de Rwanda se saldaron con unos niveles de recaudación privada sin precedentes en España. Además, en Rwanda -y esta es la otra dimensión de la política de solidaridad- España tuvo una activa participación humanitaria (como también el envío de tropas a Bosnia responde principalmente a una acción humanitaria). En este terreno es destacable la labor de las Fuerzas Armadas a las que se han encomendado nuevas misiones alejadas de sus funciones tradicionales.

España, el mundo, y ella misma

1994 ha sido el segundo y último (por el momento) año de la participación de España como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad. Desde esta posición ha estado activamente implicada en todas las crisis que han tenido lugar en el mundo, siendo ésta una posición privilegiada para la información y, relativamente hablando, para su influencia. Se puede decir que desde este puesto, España ha participado en la gestión de la situación internacional, y los problemas y retos que tiene

ante sí son importantes y complejos. Esta participación puede haber contribuido también a modificar el punto de vista de España sobre el nuevo orden -o desorden- mundial emergente, y a colaborar activamente en operaciones de paz y actividades humanitarias. En 1994, el Gobierno declaró estar dispuesto a que España destinase de forma permanente una unidad de sus Fuerzas Armadas a la constitución de una fuerza militar de Naciones Unidas, cuya misión sería intervenir en operaciones de paz.

Estas y otras predisposiciones y actuaciones pueden prefigurar nuevas visiones y nuevas misiones por parte de España en las relaciones "inter-nacionales", aunque quizás este último vocablo ya no sea pertinente en un mundo en que se mueven sociedades y capitales. Pueden también contribuir a que España logre un mayor peso internacional. Por otra parte, el final del plazo de su presencia en el Consejo de Seguridad significa una pérdida de peso que puede, sin embargo, verse compensada con su entrada en enero de 1995 en la *troika* de la UE, y al ocupar, seis meses después, la presidencia del Consejo de la Unión Europea.

Ahora bien, la cuestión que nos ocupa nos lleva a preguntarnos si España está en mejor situación internacional a principios de 1995 de lo que lo estaba doce meses atrás. El análisis anterior llevaría a una respuesta afirmativa en términos generales, ya que España parece haber sabido aprovechar oportunidades bilaterales y multilaterales. 1994 ha sido un año de siembra. 1995 de recolección. Pero, en política exterior, tan difícil y azaroso resulta sembrar como recoger. Especialmente cuando la política exterior española se enfrenta a grandes retos en su entorno inmediato, ya sea el Magreb, o la construcción europea. Por otra parte, dada la situación política interna, en 1994, la erosión del consenso podría haber empezado a afectar a diversos temas de la política exterior española. Un país es tanto más fuerte hacia afuera cuanto más trabado esté hacia adentro. Sobre todo en un mundo que se está transformando radicalmente, y que obliga a replantear y actualizar las prioridades de la política exterior de España.